



INDONESIA - MEDIDAS RELATIVAS A LA IMPORTACIÓN DE CARNE DE POLLO Y PRODUCTOS DE POLLO

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

Addendum

El presente *addendum* contiene los anexos A a C del informe del Grupo Especial, que figura en el documento WT/DS484/R.

LISTA DE ANEXOS**ANEXO A****PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL**

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

ANEXO B**ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos del Brasil	B-2
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de Indonesia	B-31

ANEXO C**ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS**

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen de los argumentos de la Argentina	C-2
Anexo C-2	Resumen de los argumentos de Australia	C-8
Anexo C-3	Resumen de los argumentos del Canadá	C-11
Anexo C-4	Resumen de los argumentos de la Unión Europea	C-16
Anexo C-5	Resumen de los argumentos del Japón	C-18
Anexo C-6	Resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-21
Anexo C-7	Resumen de los argumentos de Noruega	C-27
Anexo C-8	Resumen de los argumentos del Paraguay	C-29
Anexo C-9	Resumen de los argumentos de Qatar	C-30
Anexo C-10	Resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-32

ANEXO A

PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

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

ANEXO A-1**PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL****Adoptado el 16 de marzo de 2016**

1. En sus actuaciones el Grupo Especial seguirá las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). Se aplicará además el Procedimiento de trabajo que se expone a continuación.

Aspectos generales

2. Las deliberaciones del Grupo Especial, y los documentos que se hayan sometido a su consideración, tendrán carácter confidencial, salvo por lo que respecta a lo comunicado en el informe del Grupo Especial. Ninguna de las disposiciones del ESD ni del presente Procedimiento de trabajo impedirá a una parte en la diferencia (en adelante, "parte") hacer públicas sus posiciones. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial por otro Miembro a la que este 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.

3. Cuando una parte indique, a más tardar en la primera reunión sustantiva, que facilitará información que requiera protección adicional a la prevista en el presente Procedimiento de trabajo, el Grupo Especial decidirá, tras consultar con las partes, si procede adoptar procedimientos adicionales adecuados. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.

4. El Grupo Especial se reunirá a puerta cerrada. Las partes y los Miembros que hayan notificado al Órgano de Solución de Diferencias su interés en la diferencia de conformidad con el artículo 10 del ESD (en adelante, "terceros") solo estarán presentes en las reuniones cuando el Grupo Especial los invite a comparecer.

5. Cada parte y cada tercero tienen derecho a determinar la composición de su propia delegación en las reuniones con el Grupo Especial. Cada parte y cada tercero serán responsables de todos los miembros de su propia delegación y se asegurarán de que cada miembro de dicha delegación actúe en conformidad con el ESD y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones.

Comunicaciones

6. Antes de celebrarse la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, cada parte presentará una comunicación escrita en la que exponga los hechos del caso y sus argumentos, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Además, cada parte presentará al Grupo Especial, antes de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, un escrito de réplica, con arreglo al calendario adoptado por el Grupo Especial.

7. Las partes presentarán cualquier solicitud de resolución preliminar en la primera oportunidad que tengan para hacerlo y, en cualquier caso, a más tardar en su primera comunicación escrita al Grupo Especial. Si el Brasil solicita tal resolución, Indonesia responderá a la solicitud en su primera comunicación escrita. Si la solicita Indonesia, el Brasil presentará su respuesta a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que determinará el Grupo Especial a la luz de la solicitud. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.

8. Cada parte presentará al Grupo Especial todas las pruebas fácticas en el curso de la primera reunión sustantiva a más tardar, salvo en lo que respecta a las pruebas necesarias a efectos de las

réplicas, las respuestas a preguntas o las observaciones sobre las respuestas dadas por la otra parte. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente. Cuando se admita tal excepción, el Grupo Especial concederá a la otra parte un plazo para que formule observaciones, cuando proceda, sobre cualquier nueva prueba fáctica presentada después de la primera reunión sustantiva.

9. Cuando el idioma original de las pruebas documentales no sea un idioma de trabajo de la OMC, la parte o el tercero que las aporte presentará al mismo tiempo una traducción al idioma de trabajo de la OMC en que se redacte la comunicación. El Grupo Especial podrá conceder prórrogas prudenciales para la traducción de tales pruebas documentales si existe justificación suficiente. Cualquier objeción en cuanto a la exactitud de una traducción deberá plantearse sin demora por escrito, no más tarde de la presentación o reunión (lo que ocurra antes) siguiente a la presentación de la comunicación que contenga la traducción de que se trate. Las objeciones irán acompañadas de una explicación detallada de los motivos de la objeción y de una traducción alternativa. Posteriormente, el Grupo Especial se pronunciará lo antes posible sobre cualquier objeción en cuanto a la exactitud de una traducción.

10. A fin de facilitar la labor del Grupo Especial, se invita a cada parte y a cada tercero a que redacten sus comunicaciones, en la medida en que resulte práctico hacerlo, de conformidad con la Guía Editorial de la OMC para las comunicaciones presentadas a grupos especiales, que se adjunta como anexo 1.

11. Para facilitar el mantenimiento del expediente de la diferencia y dar la máxima claridad posible a las comunicaciones, cada parte y cada tercero numerarán consecutivamente sus pruebas documentales durante todo el curso de la diferencia. Por ejemplo, las pruebas documentales presentadas por el Brasil podrían numerarse BRA-1, BRA-2, etc. Si la última prueba documental presentada en relación con la primera comunicación fue numerada BRA-5, la primera prueba documental de su siguiente comunicación se numeraría BRA-6.

Preguntas

12. En cualquier momento, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes y los terceros, ya sea oralmente o por escrito, incluso antes de cada reunión sustantiva.

Consulta a expertos

13. De conformidad con el artículo 13 del ESD, el párrafo 2 del artículo 14 del Acuerdo OTC y el párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo MSF, el Grupo Especial podrá recabar asesoramiento de expertos y de organizaciones internacionales, según proceda. En el curso de las actuaciones, y a más tardar dos semanas después de que se haya recibido la primera comunicación escrita, las partes deberán informar al Grupo Especial de si consideran que este debería consultar a expertos científicos o técnicos. En caso de que el Grupo Especial decida consultar a expertos, adoptará un procedimiento de trabajo adicional.

Reuniones sustantivas

14. Cada parte facilitará al Grupo Especial la lista de los miembros de su delegación antes de cada reunión con el Grupo Especial y a más tardar a las 17 h del día hábil anterior.

15. La primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará como sigue:

- a. El Grupo Especial invitará al Brasil a formular una declaración inicial a fin de que presente sus argumentos en primer lugar. A continuación, el Grupo Especial invitará a Indonesia a que exponga su opinión. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración. En caso de que se requiera interpretación, cada parte facilitará copias adicionales a los intérpretes. Cada parte pondrá a disposición del Grupo Especial y de la otra parte la versión definitiva de su declaración, de preferencia al final de la reunión y, en cualquier caso, no más tarde de las 17 h del primer día hábil posterior a la reunión.

- b. Una vez concluidas las declaraciones, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de formular preguntas a la otra parte o hacer observaciones a través del Grupo Especial. Cada parte tendrá la oportunidad de responder oralmente a esas preguntas. Cada parte enviará por escrito, en un plazo que determinará el Grupo Especial, cualquier pregunta a la otra parte respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a las preguntas de la otra parte en el plazo que determine el Grupo Especial.
- c. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes. Cada parte tendrá a continuación la oportunidad de responder a esas preguntas oralmente. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que determine, cualquier pregunta a las partes respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a esas preguntas en el plazo que determine el Grupo Especial.
- d. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de formular una breve declaración final, que el Brasil formulará en primer lugar.
- e. Previa consulta con las partes, el Grupo Especial podrá establecer límites de tiempo para las declaraciones iniciales; se informará de esos límites a las partes antes de la primera reunión sustantiva.

16. La segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará como sigue:

- a. El Grupo Especial preguntará a Indonesia si desea hacer uso del derecho a presentar sus argumentos en primer lugar. En caso afirmativo, el Grupo Especial invitará a Indonesia a formular su declaración inicial, seguida del Brasil. Si Indonesia decide no hacer uso de ese derecho, el Grupo Especial invitará al Brasil a formular su declaración inicial en primer lugar. Antes de tomar la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración. En caso de que se requiera interpretación, cada parte facilitará copias adicionales a los intérpretes. Cada parte pondrá a disposición del Grupo Especial y de la otra parte la versión definitiva de su declaración, de preferencia al final de la reunión y, en cualquier caso, no más tarde de las 17 h del primer día hábil posterior a la reunión.
- b. Una vez concluidas las declaraciones, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de formular preguntas o hacer observaciones a través del Grupo Especial. Cada parte tendrá a continuación la oportunidad de responder a esas preguntas oralmente. Cada parte enviará por escrito, en un plazo que determinará el Grupo Especial, cualquier pregunta a la otra parte respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a las preguntas de la otra parte en el plazo que determine el Grupo Especial.
- c. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes. Cada parte tendrá a continuación la oportunidad de responder a esas preguntas oralmente. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que determine, cualquier pregunta a las partes respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a esas preguntas en el plazo que determine el Grupo Especial.
- d. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de presentar una breve declaración final, que formulará en primer lugar la parte que haya formulado en primer lugar la declaración inicial.

Terceros

17. El Grupo Especial invitará a cada tercero a transmitir al Grupo Especial una comunicación escrita antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.

18. Se invitará además a cada tercero a exponer oralmente sus opiniones durante una sesión de esta primera reunión sustantiva reservada para tal fin. Cada tercero facilitará al Grupo Especial la

lista de los miembros de su delegación antes de esa sesión y a más tardar a las 17 h del día hábil anterior.

19. La sesión destinada a los terceros se desarrollará como sigue:

- a. Todos los terceros podrán estar presentes durante la totalidad de esta sesión.
- b. El Grupo Especial escuchará en primer lugar los argumentos de los terceros en orden alfabético. Los terceros presentes en la sesión destinada a los terceros y que tengan la intención de exponer sus opiniones oralmente en esa sesión facilitarán al Grupo Especial, a las partes y a los demás terceros versiones escritas provisionales de sus declaraciones antes de hacer uso de la palabra. En caso de que se requiera interpretación, cada tercero facilitará copias adicionales a los intérpretes. Los terceros pondrán a disposición del Grupo Especial, de las partes y de los demás terceros la versión definitiva de sus declaraciones, de preferencia al final de la sesión y, en cualquier caso, no más tarde de las 17 h del primer día hábil posterior a la sesión.
- c. Después de que los terceros hayan formulado sus declaraciones, podrá darse a las partes la oportunidad de formular, a través del Grupo Especial, preguntas a los terceros para aclarar cualquier cuestión planteada en las comunicaciones o declaraciones de los terceros. Cada parte enviará por escrito, en el plazo que determine el Grupo Especial, cualquier pregunta a un tercero respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada tercero a responder por escrito a esas preguntas en el plazo que determine el Grupo Especial.
- d. A continuación, el Grupo Especial podrá formular preguntas a los terceros. Cada tercero tendrá a continuación la oportunidad de responder oralmente a esas preguntas. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que determine, cualquier pregunta a los terceros respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada tercero a responder por escrito a esas preguntas en el plazo que determine el Grupo Especial.

Parte expositiva

20. La exposición de los argumentos de las partes y los terceros en la parte expositiva del informe del Grupo Especial estará constituida por resúmenes facilitados por las partes y los terceros, que se adjuntarán como adiciones al informe. Esos 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.

21. Cada parte facilitará un resumen integrado de los hechos y argumentos que haya presentado al Grupo Especial en sus comunicaciones escritas y declaraciones orales, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Este resumen podrá incluir también un resumen de las respuestas a las preguntas. El resumen integrado no excederá de 30 páginas. El Grupo Especial no resumirá las respuestas de las partes a las preguntas en la parte expositiva de su informe, ni en los anexos de este.

22. Cada tercero presentará un resumen de los argumentos formulados en su comunicación escrita y en su declaración de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Este resumen podrá incluir también, si procede, un resumen de las respuestas a las preguntas. El resumen que facilite cada tercero no excederá de seis páginas.

Reexamen intermedio

23. Una vez emitido el informe provisional, cada parte podrá presentar una solicitud escrita de que se reexaminen aspectos concretos del informe provisional y solicitar una nueva reunión con el Grupo Especial, de conformidad con el calendario adoptado por este. Se hará uso del derecho a solicitar dicha reunión a más tardar en el momento en que se presente la solicitud escrita de reexamen.

24. En caso de que no se solicite una nueva reunión con el Grupo Especial, cada parte podrá presentar observaciones escritas sobre la solicitud escrita de reexamen de la otra parte, de

conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Tales observaciones se limitarán a la solicitud escrita de reexamen presentada por la otra parte.

25. El informe provisional y el informe definitivo, antes de su distribución oficial, tendrán carácter estrictamente confidencial y no se divulgarán.

Notificación de documentos

26. Se aplicarán los siguientes procedimientos respecto de la notificación de documentos:

- a. Cada parte y cada tercero presentarán todos los documentos al Grupo Especial entregándolos al Registro de Solución de Diferencias (despacho N° 2047).
- b. Cada parte y cada tercero facilitarán cuatro copias impresas de todos los documentos que presenten al Grupo Especial. Las pruebas documentales se presentarán en cuatro CD-ROM, DVD o memorias USB y tres copias impresas. El Registro de Solución de Diferencias pondrá un sello en los documentos con la fecha y hora de su presentación. La versión impresa constituirá la versión oficial a los efectos del expediente de la diferencia.
- c. Cada parte y cada tercero facilitarán también una copia electrónica de todos los documentos que presenten al Grupo Especial al mismo tiempo que las versiones impresas, de preferencia en formato Microsoft Word, ya sea en CD-ROM, en DVD, en memoria USB o como fichero adjunto a un mensaje de correo electrónico. Si la copia electrónica se facilita por correo electrónico, deberá enviarse a DSRegistry@wto.org, con copia a ****.****@wto.org, ****.****@wto.org, ****.****@wto.org, ****.****@wto.org y ****.****@wto.org. Si se facilita un CD-ROM, un DVD o una memoria USB, se entregará al Registro de Solución de Diferencias.
- d. Cada parte facilitará directamente a la otra parte los documentos que presente al Grupo Especial. Además, cada parte entregará a todos los terceros sus comunicaciones escritas antes de la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial. Cada tercero proporcionará directamente a las partes y a todos los demás terceros los documentos que presente al Grupo Especial. Cada parte y cada tercero, en el momento de la presentación de cada documento al Grupo Especial, confirmarán por escrito que se han proporcionado copias conforme a lo requerido.
- e. Cada parte y cada tercero presentarán sus documentos al Registro de Solución de Diferencias y proporcionarán copias a la otra parte (y a los terceros cuando proceda) a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial. Una parte podrá presentar sus documentos a otra parte solo en formato electrónico. En el caso de los terceros, una parte o un tercero podrá presentar sus documentos solo en formato electrónico, salvo que alguno de los terceros solicite por escrito recibir copias impresas.
- f. El Grupo Especial facilitará a las partes una versión electrónica de la parte expositiva, el informe provisional y el informe definitivo, así como de otros documentos, según proceda. Cuando el Grupo Especial proporcione a las partes o a los terceros una versión en papel y otra electrónica de un documento, la primera constituirá la versión oficial a efectos del expediente de la diferencia.

27. El Grupo Especial se reserva el derecho de modificar el presente procedimiento cuando sea necesario, tras consultar con las partes. El Grupo Especial adjuntará el presente procedimiento como anexo a su informe.

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos del Brasil	B-2
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de Indonesia	B-31

ANEXO B-1**RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL BRASIL****I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DE HECHO**

1. Durante los últimos años Indonesia ha aplicado capa tras capa una compleja e intrincada reglamentación del comercio que impone varias restricciones a la importación de la carne de pollo y los productos de pollo brasileños. En primer lugar, no se permite la importación en el país de todos los tipos de carne de pollo y productos de pollo. En segundo lugar, Indonesia da prioridad a la producción nacional de alimentos y a la reserva nacional de alimentos frente a las importaciones, además de restringir las importaciones a los casos en que hay "escasez" en materia de producción nacional. En tercer lugar, no se autorizan las importaciones para usos distintos de los autorizados previamente por la legislación indonesia (hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas, industrias y otros usos específicos), lo que significa que los productos importados no están permitidos en los mercados callejeros de productos frescos (mercados tradicionales), que según se estima representan el 70% del mercado de aves de corral en Indonesia. En cuarto lugar, Indonesia adopta un régimen de licencias de importación complejo, falto de transparencia y arbitrario, que restringe indebidamente las importaciones. En quinto lugar, Indonesia no ha dado en ningún momento explicaciones acerca de que se siga tardando siete años en iniciar y ultimar los procedimientos sanitarios necesarios para importar carne de pollo y productos de pollo en el país. De hecho, los efectos combinados de las diversas medidas comerciales, sanitarias y en materia de licencias de importación imponen una prohibición general de las exportaciones brasileñas de carne de pollo y productos de pollo.

2. Los productos litigio en la presente diferencia están designados por los siguientes códigos del SA correspondientes a los gallos y gallinas: 02.07 Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados. De gallo o gallina: 0207.11 (Sin trocear, frescos o refrigerados); 0207.12 (Sin trocear, congelados); 0207.13 (Trozos y despojos, frescos o refrigerados); 0207.14 (Trozos y despojos, congelados) y 16.02 Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre. De aves de la partida 01.05: 1602.32 (De gallo o gallina).

3. Desde 2009, el Brasil ha intentado, a través de diversos canales, obtener acceso al mercado indonesio sin éxito alguno. Entre 2009 y 2011, los sectores privados de ambos países intentaron negociar la venta de carne de pollo deshuesada mecánicamente, pero las autoridades indonesias nunca otorgaron las autorizaciones necesarias. Paralelamente, el Brasil e Indonesia debatieron sobre el acceso a los mercados para las exportaciones brasileñas en varias reuniones del Comité Consultivo sobre la Agricultura (CCA). En la tercera reunión del CCA, celebrada los días 4 y 5 de mayo de 2009, el Brasil presentó oficialmente una propuesta de certificado sanitario para la carne fresca de aves de corral y para el pavo y el pato, con arreglo a las directrices del Código Terrestre de la OIE, pero nunca se recibió respuesta oficial del Gobierno indonesio. Además, durante la cuarta reunión del CCA, celebrada los días 15 y 16 de septiembre de 2010, las autoridades indonesias indicaron que evaluarían la "posibilidad de abrir" el mercado del pollo. No obstante, señalaron que Indonesia era "autosuficiente" en esos productos (pollo) y que, por consiguiente, "darían prioridad" a las importaciones de carne de pavo y de pato, que tampoco habían estado nunca permitidas. En aquella ocasión, se informó a las autoridades brasileñas de que se iba a enviar al país una misión de inspección sanitaria, pero eso nunca ocurrió, ni se ofreció ninguna justificación de por qué no fue enviada la misión.

4. A lo largo de los últimos años, el Brasil ha planteado varias preocupaciones comerciales específicas en el Comité MSF de la OMC con respecto a la legislación restrictiva de Indonesia y al hecho de que no conceda acceso para las exportaciones brasileñas de carne de pollo y productos de pollo. Indonesia nunca ha dado una respuesta satisfactoria y compatible con las normas de la OMC a las preocupaciones del Brasil. A la luz de lo anterior, en julio de 2014, el Brasil presentó una solicitud formal de información al amparo del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Indonesia se limitó a mencionar varios instrumentos legislativos indonesios que se aplicarían a las importaciones de productos del reino animal. No adujo ningún motivo sanitario para no aprobar los certificados sanitarios y no enviar una misión de inspección al Brasil. Asimismo, confirmó que no se había hecho ninguna evaluación del riesgo respecto de la carne de pollo y los productos de pollo

brasileños. Según Indonesia, la "demora" (en realidad la falta de respuesta) en la aprobación del certificado sanitario veterinario se debió supuestamente a que el Brasil no había "cumplido los procedimientos y los reglamentos técnicos vigentes" relativos a la información halal.

5. El régimen indonesio de importación de carne de pollo y productos de pollo se estableció en virtud de la aplicación de varias leyes, decretos y reglamentos, fundamentados en la premisa básica de que solo habrá importaciones de carne de pollo y productos de pollo cuando la oferta nacional no sea suficiente. A los efectos del presente resumen, y habida cuenta de que los instrumentos legislativos se analizarán *infra*, el Brasil no los enumerará aquí.

6. No obstante, el Brasil llama la atención del Grupo Especial sobre los continuos cambios y modificaciones que ha introducido Indonesia en su legislación, de modo que indica la existencia de una estrategia destinada a transformar este procedimiento en una persecución de un blanco móvil, lo cual plantea problemas específicos. En primer lugar, puede poner en peligro la capacidad de los Miembros de impugnar las medidas, ya que el demandado podría intentar eludir el cumplimiento de sus obligaciones simplemente modificando la legislación pertinente. En segundo lugar, puede afectar a lo que el Grupo Especial entiende como su mandato. En este sentido, el Brasil sostiene que el asunto sometido al Grupo Especial se refiere a "medidas" y no a la legislación en sí. El asunto sometido al Grupo Especial abarca la situación jurídica (es decir, las medidas y su fundamento jurídico) identificada por el Brasil en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. Así pues, el Grupo Especial debe tener en cuenta el marco jurídico vigente en la fecha del establecimiento del Grupo Especial, así como toda modificación introducida con posterioridad que afecte a esa situación jurídica. Esto reviste especial importancia en el presente caso, porque los cambios no han servido para corregir las incompatibilidades de las medidas indonesias, sino para mantener las mismas medidas bajo una apariencia diferente, añadiendo nuevas capas de restrictividad a este régimen de comercio ya sumamente restrictivo. Para evitar la amenaza de inseguridad jurídica al abordar el llamado blanco móvil, los grupos especiales deben pronunciarse ante todo sobre el asunto contenido en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y, a la luz de la pertinencia prospectiva de su informe en cuanto a la aplicación, evaluar también las modificaciones que se hayan realizado con posterioridad.

II. SOLICITUD DE RESOLUCIÓN PRELIMINAR

7. Por lo que respecta a la solicitud de resolución preliminar, el Brasil ha demostrado que su solicitud de establecimiento de un grupo especial observaba las obligaciones enunciadas en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. En cuanto a la cuestión del mandato del Grupo Especial, el Brasil ha demostrado que la prohibición general descrita en la primera comunicación escrita del Brasil conserva la misma naturaleza y esencia prohibitiva que la identificada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y que está claramente comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial. Asimismo, ha quedado claramente establecido que todos los productos en litigio en la presente diferencia se identificaron adecuadamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. El código del SA utilizado en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y en la primera comunicación escrita es exactamente el mismo y corresponde en el sitio Web oficial de la Organización Mundial de Aduanas a "las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre (de gallo o gallina).

8. Con respecto al régimen de licencias de importación de Indonesia, el Brasil ha sostenido que, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, abordó las restricciones y prohibiciones establecidas por el régimen de licencias de importación indonesio e identificó que, en sí mismo, el régimen no es compatible con los compromisos de Indonesia en el marco de la OMC. Por último, el Brasil ha confirmado que no formuló ninguna alegación al amparo del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. El Brasil solamente se refiere al artículo 1 en su primera comunicación escrita, con fines de contextualización, puesto que el artículo 1 informa tanto el trámite de licencias automáticas de importación (artículo 2) como el trámite de licencias no automáticas de importación (artículo 3).

III. MEDIDAS EN LITIGIO

1) La prohibición general de la importación de carne de pollo y productos de pollo

9. El Brasil considera que la interacción combinada de varias medidas individuales diferentes impugnadas en la presente diferencia constituye una medida global que es, por sí sola, una infracción de los acuerdos abarcados, con independencia de la repercusión específica de cada uno de sus elementos constitutivos. Por lo tanto, debería ser examinada por el Grupo Especial independientemente del análisis de las alegaciones con respecto a las medidas individuales, y además de ese análisis, como "parte de un análisis holístico", según indicó el Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación*. Aunque alguna de las medidas específicas pudiera estar justificada al amparo de las normas de la OMC, cosa que difícilmente podría ocurrir, los efectos combinados de las medidas individuales seguirían dando lugar a políticas restrictivas incompatibles con los acuerdos abarcados.

10. El Brasil ha puesto de relieve que todas las medidas individuales de que se trata en la presente diferencia han sido concebidas para aplicar una política comercial oficial basada en el objetivo primordial de restringir las importaciones para proteger la producción nacional. Como ha reconocido el Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación*, cuando diversas medidas están concebidas para lograr un único objetivo primordial, su funcionamiento combinado puede considerarse una medida individual y autónoma cuya compatibilidad con los Acuerdos de la OMC debe ser objeto de un minucioso análisis a fin de resolver eficazmente la diferencia.

11. Indonesia ha adoptado un conjunto de medidas que han dado lugar a una prohibición *de jure* y *de facto* de la importación de carne de pollo y productos de pollo procedentes del Brasil. Estas medidas se fundamentan en la premisa de que solo se deben importar productos animales si la producción nacional fuera insuficiente para satisfacer las necesidades de consumo de la población. Este restrictivo marco general opera a través del efecto combinado de varias medidas, del siguiente modo:

- Prohibición de la importación de tipos de carne de pollo y productos de pollo que no figuran en la lista positiva de importaciones permitidas de Indonesia, según se explica *infra*.
- Prescripción relativa a la "insuficiencia de la producción local", que determinan discrecionalmente las autoridades indonesias: con arreglo a la Ley 18/2009 (artículo 36(4)), "se importarán animales o ganado y productos del reino animal procedentes del extranjero si los productos del reino animal nacionales y el suministro nacional de ganado son insuficientes para satisfacer las necesidades de consumo de la población". Asimismo, la Ley 18/2012 (artículo 36) indica claramente que, en el caso de los "alimentos de primera necesidad", que comprenden la carne de pollo y los productos de pollo, el Gobierno de Indonesia siempre debe dar prioridad a la producción nacional de alimentos frente a las importaciones de alimentos, que solo se autorizarán con carácter excepcional. Por consiguiente, la falta de "suficiencia" de la producción local es actualmente un "requisito" para la importación de animales o ganado y productos del reino animal en Indonesia.
- Restricciones adicionales relativas a la importación de bienes esenciales y estratégicos, que comprenden la carne de pollo y los productos de pollo. De conformidad con el artículo 25(1) de la Ley 7/2014, Indonesia controlará la disponibilidad de bienes esenciales en cantidades adecuadas, de buena calidad y a precios asequibles. El control de los precios y las cantidades también se lleva a cabo con arreglo al artículo 26(3) de la Ley 7/2014, si las autoridades indonesias entienden que las importaciones pueden afectar a la producción nacional de bienes estratégicos. El amplio margen de discrecionalidad de las autoridades indonesias para otorgar un trato diferente a la carne de pollo y a los productos de pollo importados, lo que incluye prohibiciones y/o restricciones a su importación con el fin de dar prioridad a los productos nacionales, es una de las principales preocupaciones de Brasil. Esta medida no solo comporta un alto grado de imprevisibilidad para las corrientes de comercio internacional, sino que además prácticamente permite que las autoridades indonesias impidan la importación en cualquier momento, y sin motivos específicos.

- Restricciones al uso de carne de pollo y productos de pollo importados, lo que limita las oportunidades comerciales de los exportadores a Indonesia, como se explica *infra*.
- Procedimientos complejos y restrictivos para el trámite de licencias de importación en Indonesia, lo que crea obstáculos innecesarios al comercio, prohibiendo la importación de carne de pollo y productos de pollo, como se explica *infra*.
- Demoras indebidas en la iniciación de los procedimientos sanitarios necesarios para permitir las exportaciones brasileñas de carne de pollo y productos de pollo en Indonesia, como se explica *infra*.

12. Los efectos combinados de las diversas medidas comerciales, sanitarias y en materia de licencias de importación indonesias imponen una prohibición general de las exportaciones brasileñas de carne de pollo y productos de pollo y han obstaculizado las exportaciones brasileñas de los productos en cuestión durante los últimos siete años de manera incompatible con las obligaciones de Indonesia. Esa prohibición general se deriva de varios reglamentos y procedimientos escritos (y de una omisión, relativa a la demora indebida en el examen y la aprobación de la propuesta del Brasil respecto de un certificado sanitario), y se aplica mediante el funcionamiento combinado de dichos reglamentos y procedimientos, que están concebidos para cumplir un único objetivo primordial -el de proteger la industria avícola nacional indonesia- consagrado en la legislación del país. A este respecto es de especial relevancia la Ley 18/2009 ("Ley de ganadería y sanidad animal"), en cuyo artículo 36(4) se prevé que las importaciones de animales o productos del reino animal solo deben autorizarse si "la oferta de los productos del reino animal nacionales y el suministro nacional de ganado son insuficientes para satisfacer las necesidades de consumo de la población".

13. No cabe duda de que la política de autosuficiencia es el objetivo primordial de la prohibición no escrita impuesta por Indonesia a la importación de carne de pollo y productos de pollo. De hecho, es evidente que esta política es el "aglutinante" -por utilizar una expresión acuñada por un tercero- que une todos los componentes individuales de la prohibición general e informa su aplicación. Además, en su formulación actual, la autosuficiencia es también un componente importante de la medida general, pues consiste en una prescripción obligatoria que las autoridades indonesias han de aplicar antes de autorizar las importaciones. Por ejemplo, la Ley 18/2009 prevé específicamente en el artículo 36(4) que "se importarán animales o ganado y productos del reino animal procedentes del extranjero si los productos del reino animal nacionales y el suministro nacional de ganado son insuficientes para satisfacer las necesidades de consumo de la población".

14. Durante las actuaciones del Grupo Especial, Indonesia adujo que el Brasil no ha alcanzado el umbral necesario para poder demostrar la existencia de una relación causal entre la ausencia de importaciones de pollo procedentes del Brasil y la prohibición de importar. También adujo que la autosuficiencia es solo un principio general por el que se rigen sus leyes y reglamentos, y que no ha tenido ningún efecto práctico sobre la importación de pollo en Indonesia. Sobre la base de esos argumentos, Indonesia insistió en que el Brasil no ha demostrado la existencia de la medida general.

15. Sin embargo, contrariamente a lo que aduce Indonesia, la autosuficiencia no es un mero objetivo general carente de efectos prácticos dentro de su marco jurídico. Se refleja en múltiples leyes y reglamentos indonesios, informa la formulación de todas las políticas agrícolas de Indonesia y ha prohibido todo tipo de importaciones, no solo las procedentes del Brasil sino también las procedentes de cualquier otro Miembro, al menos desde la promulgación de la Ley 18/2009. La misma política se ve reforzada en otros instrumentos jurídicos pertinentes relativos a las importaciones de pollo, como la Ley 18/2012 (artículo 36). Aunque los textos jurídicos mencionados bastan para confirmar que la autosuficiencia no debe entenderse solamente como un "principio general", el Brasil ha presentado otros elementos de prueba que muestran que la autosuficiencia está plenamente vigente y que tiene efectos comerciales muy notables. Por último, la autosuficiencia no tiene nada que ver con la seguridad alimentaria. En realidad, los efectos derivados de esta política son precisamente lo contrario: menor acceso a los alimentos (al pollo, en este caso) y precios más elevados.

16. Más importante aún es el hecho de que el Brasil ha demostrado claramente que la mayor parte de los elementos constitutivos de la prohibición general se describen en actos jurídicos

escritos adoptados por Indonesia, incluido el objetivo de política de autosuficiencia de la prohibición de importar. De ese modo se reduce sustancialmente el umbral probatorio soportado por el reclamante para demostrar la existencia de la medida impugnada. En la presente diferencia, tales actos jurídicos, en conjunción con la demora indebida, proporcionan pruebas suficientes de la existencia de la medida. El Brasil también ha aclarado cómo actúan conjuntamente esos elementos y cómo, combinados, dan lugar a una prohibición no escrita de importar. Esa prohibición funciona de modo que o bien reduce las oportunidades de mercado para los pollos importados o bien aumenta los costos y los riesgos para los exportadores que se proponen acceder al mercado, formando un obstáculo sólido y prácticamente insalvable para las importaciones de cualquier cantidad de carne de pollo y productos de pollo de cualquier fuente del mundo.

17. El Brasil solicita al Grupo Especial que formule constataciones específicas sobre la medida global, además de las referidas a las distintas restricciones. Cada una de las medidas individuales identificadas por el Brasil sigue siendo un motivo de preocupación, y el Brasil espera que el Grupo Especial formule constataciones específicas sobre ellas. Sin embargo, aunque una constatación de incompatibilidad respecto de las medidas individuales pueda resolver preocupaciones comerciales específicas, no dismantlaría el sistema de prohibición de las importaciones en su conjunto, que es la principal cuestión planteada en la presente diferencia. Por lo que respecta a la aplicación, Indonesia podría limitarse a cambiar los instrumentos mediante los que se aplica la prohibición de importar. El hecho de que la legislación de Indonesia sea objeto de frecuentes modificaciones indica que es probable que se produzca este resultado.

2) Prohibición de las importaciones de trozos de pollo y demás preparaciones y conservas de carne de pollo ("lista positiva")

18. En los artículos 7 y 8 del Reglamento Nº 58/2015 del MOA se establece que "los tipos de canales de ganado no vacuno y sus productos elaborados ... que pueden ser importados figuran en el apéndice II ...", que contempla únicamente los códigos del SA correspondientes a los pollos "sin trocear, frescos o refrigerados y congelados". Lo mismo ocurre en el Reglamento Nº 05/2016 del MOT, en cuyo artículo 7(2) se establece que los "tipos de animales y productos del reino animal que pueden ser importados se enumeran en los anexos II, III y IV, que forman parte integrante de este Reglamento". El anexo IV hace referencia a los códigos del SA correspondientes a los pollos "sin trocear, frescos o refrigerados y congelados". En consecuencia, como los códigos del SA correspondientes a los demás productos en litigio no se describen en dichos apéndices, no pueden ser importados en Indonesia.

19. Aunque Indonesia ha aducido que ya no existe la lista positiva, ya que se introdujeron modificaciones en esta prescripción en virtud del Reglamento Nº 34/2016 del MOA, el Reglamento Nº 05/2016 del MOT y el Reglamento Nº 37/2016 del MOT, en el Reglamento Nº 34/2016 del MOA y el Reglamento Nº 37/2016 del MOT sigue habiendo una lista de animales y productos del reino animal que pueden importarse en Indonesia. Los códigos del SA correspondientes a los trozos de pollo y demás preparaciones y conservas de carne de pollo siguen sin aparecer en los anexos de ninguno de los dos Reglamentos. Si se hubiera suprimido efectivamente la prescripción relativa a la lista positiva, no habría necesidad de incluir una lista de productos en los anexos de ambos Reglamentos. El hecho de que esa lista siga vigente y de que no figuren en ella los códigos del SA pertinentes para los productos en litigio en la presente diferencia es, en sí, prueba fidedigna de que continúa vigente la prescripción relativa a la lista positiva. Además, el hecho de que la importación de tales productos "pueda" ser autorizada en condiciones que no están claras -es decir, que se trate de productos inocuos, saludables, salubres y halal- hace aún más onerosa e imprevisible la importación. Esta incertidumbre es en sí una restricción.

3) Restricciones al uso de productos importados ("uso previsto")

20. La prescripción relativa al uso previsto se estableció en el artículo 32(2) del Reglamento Nº 139/2014 del MOA y consistía en "una limitación de la importación de carne de pollo y productos de pollo a determinados usos previstos para atender las necesidades de los "hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas, industrias manufactureras, otras necesidades especiales y el mercado moderno" y se mantuvo en posteriores instrumentos legislativos promulgados por Indonesia (Reglamento Nº 58/2015 del MOA). Tras la primera reunión con el Grupo Especial, el Brasil tuvo conocimiento de que el Reglamento Nº 58/2015 del MOA ya no estaba en vigor y de que la restricción respecto de los usos previstos ahora figuraba en el Reglamento Nº 34/2016 del MOA y el Reglamento Nº 05/2016 del MOT (modificado por el

Reglamento N° 37/2016 del MOT). En agosto, Indonesia promulgó el Reglamento N° 59/2016 del MOT, que sustituye al Reglamento N° 05/2016 del MOT previamente modificado.

21. Después de todos los cambios legislativos mencionados, Indonesia ahora alega que ya no existe la prescripción relativa al uso previsto, porque, en virtud del régimen actual, la carne de pollo y los productos de pollo congelados o refrigerados pueden venderse en cualquier mercado indonesio, siempre que disponga de una instalación de almacenamiento frigorífico.

22. No obstante, la introducción de la expresión "mercados con una instalación que permita mantener la cadena de frío" entre los usos previstos no altera la prohibición vigente. En lugar de una prohibición total como la prevista en la legislación anterior, Indonesia ha promulgado una legislación a medida, con escasos efectos sobre la mejora de las oportunidades competitivas disponibles para los productos importados. El mercado del pollo importado sigue consistiendo en mercados de nicho, cuya parte más relevante continúa atribuyéndose exclusivamente a los productores locales.

23. Además, el Reglamento N° 34/2016 del MOA introdujo características adicionales, lo que refuerza la restricción causada por los usos previstos. Por ejemplo, ahora se exige que los importadores, al solicitar una recomendación de importación, presenten un plan de distribución para la carne importada, que incluya de antemano información sobre el tipo de carne, la cantidad, el nombre y la dirección de los establecimientos/compradores y el precio del producto. Como cabía esperar, la lista de compradores incluidos en el plan de distribución se limitará a los que hagan los usos previstos permitidos. Con el objetivo de reforzar el cumplimiento, el mismo Reglamento exige a los importadores la presentación de informes de distribución semanales ("todos los jueves") para confirmar que los productos no sean reencaminados a otros fines. Ahora los importadores parecen vinculados a las condiciones del plan de distribución y cualquier desviación de dicho plan puede estar sujeta a sanciones, como la suspensión de las importaciones durante un año.

4) Procedimientos para el trámite de licencias de importación restrictivos de Indonesia

24. El complejo y oneroso régimen de licencias de importación indonesio exige que el importador obtenga varias aprobaciones, autorizaciones y recomendaciones, que en gran medida son concedidas discrecionalmente por las diversas autoridades. En primer lugar, un importador ha de obtener un número de identificación de importador (API-U, en el caso de los pollos), que tiene un período de validez de cinco años, transcurrido el cual deberá ser renovado. A tal efecto, el importador debe solicitar una nueva inscripción al organismo expedidor a más tardar 30 (treinta) días laborables después del vencimiento del período de cinco años. El operador comercial provisto de un API-U tiene la obligación de informar una vez cada tres meses sobre la realización de importaciones al Jefe del organismo provincial y al Jefe del organismo del distrito/municipio que tenga jurisdicción sobre el domicilio social de la empresa. Si la empresa no cumple tal obligación, se suspenderá el API-U. El API-U será revocado si es suspendido en dos ocasiones o si la empresa incumple su obligación de informar sobre la realización de importaciones (cada tres meses) en un plazo de 30 días contados desde la fecha de la suspensión, si presenta información o datos falsos en el documento de solicitud, si infringe las disposiciones de la legislación vigente en el sector de importación y si hace un uso indebido del documento de importación y de las cartas relativas a la importación. Esas posibilidades de suspensión y/o revocación del API-U refuerzan el control de las autoridades indonesias sobre la importación, lo que afecta directamente a la importación de carne de pollo y productos de pollo, acrecienta la falta de previsibilidad del régimen y causa restricciones al acceso a los mercados.

25. En segundo lugar, después de obtener el API-U, el importador de productos de pollo debe obtener un registro del MOF ante la Dirección General de Aduanas e Impuestos Indirectos. El Decreto N° 454/2002 del MOF determina la necesidad de contar con un registro aduanero (SRP) válido en las zonas aduaneras de Indonesia como requisito para realizar actividades aduaneras de importación. En tercer lugar, una vez concluidos los trámites de registro, el importador debe solicitar una recomendación de importación del MOA, aunque solo para los productos incluidos en la lista de productos cuya importación está autorizada. En consecuencia, todos los productos que no figuran en esos apéndices quedan automáticamente excluidos del mercado indonesio, dado que no pueden ser importados sin esa recomendación. En cuarto lugar, para aquellos productos que pueden obtener una recomendación de importación expedidas por el MOA, el importador debe cumplir varios requisitos. Algunos de ellos, como el número de control veterinario y el certificado

de registro de sanidad pecuaria y animal o la licencia de actividad requieren complejos trámites previos. Asimismo, para obtener una recomendación de importación del MOA, el importador debe demostrar, a través de una "declaración, provista de timbre fiscal, acompañada de documentación que acredite la propiedad de un almacén frigorífico y un vehículo frigorífico", además de probar, mediante una carta de nombramiento o un contrato de trabajo, la contratación de un veterinario competente encargado de supervisar los productos importados. Además, los importadores de carne de pollo y productos de pollo deben presentar también una carta de recomendación de la oficina provincial de servicios ganaderos, lo que equivale a una certificación de que el importador ha sido supervisado por el veterinario competente. La oficina provincial de servicios ganaderos tiene facultades discrecionales para expedir o no la carta de recomendación.

26. Otro requisito es el informe de realización de importaciones correspondiente al período anterior. El importador deberá demostrar que las transacciones realizadas durante ese período cumplían las condiciones fijas establecidas por las anteriores recomendaciones de importación del MOA respecto de las unidades comerciales, el puerto de descarga, y el tipo y el origen de los productos abarcados.

27. Los reglamentos indonesios establecen también que, a fin de obtener una recomendación, el importador debe indicar necesariamente el "uso previsto" para los productos que vayan a importarse, un requisito que en sí mismo impone una importante restricción al comercio.

28. La expedición de una recomendación de importación del MOA "para carne y productos cárnicos elaborados" está sujeta a otras prescripciones adicionales, puesto que es preciso realizar una supervisión del cumplimiento de los requisitos de salud pública veterinaria. No está claro si la autoridad encargada de expedir la recomendación de importación del MOA está obligada a fundamentar la decisión en las conclusiones del informe del supervisor de salud pública veterinaria.

29. Los requisitos para obtener una recomendación de importación del MOA distan mucho de ser el único problema. Una vez expedida dicha recomendación de importación, no se permite introducir ningún cambio o modificación relativo al país de origen, la unidad comercial de origen, el puerto de descarga o el tipo/categoría de producto. Si los importadores, por cualquier motivo, modifican alguna de las "condiciones de licencia fijas", la reglamentación indonesia establece que serán sancionados con la "revocación de [su] recomendación" y la "denegación de [su] siguiente solicitud de recomendación".

30. Asimismo, el intervalo de tiempo para realizar las importaciones en Indonesia se ve drásticamente reducido, ya que estas solo se pueden efectuar durante el período de validez de la aprobación de importación del MOT y de la recomendación de importación del MOA, que ahora es de 6 meses como máximo cada uno de ellos. Durante este breve período, el importador debe llevar a cabo toda la transacción de importación autorizada por ambos documentos, a saber, la carga, la expedición, el transporte, la entrega y el despacho de aduana de las mercancías importadas.

31. Como sucede en el caso de la recomendación de importación del MOA, la aprobación de importación del MOT, una vez expedida, tampoco puede modificarse. El importador que no cumple las "condiciones de licencia fijas" está sujeto a diversas sanciones, como la revocación de la aprobación y la imposibilidad de presentar nuevas solicitudes. Si se revoca una aprobación, el importador no podrá volver a presentar la solicitud hasta un año después.

32. Incluso en el marco del actual régimen establecido por el Reglamento Nº 34/2016 del MOA y el Reglamento Nº 59/2016 del MOT, esas características restrictivas del régimen de licencias de importación de Indonesia -que existían en virtud del Reglamento Nº 139/2014 del MOA, el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, el Reglamento Nº 58/2015 del MOA y el Reglamento Nº 05/2016 del MOT, recientemente modificado- no se han alterado en esencia. Si bien es cierto que la aparente eliminación de los plazos de solicitud puede considerarse un cambio positivo, el período de validez de la recomendación de importación y de la aprobación de importación sigue siendo breve (seis meses), la lista positiva y el uso previsto continúan vigentes, aunque de forma diferente, y las condiciones de licencia fijas no han experimentado ningún cambio. Además, habida cuenta de que las aprobaciones de importación solo pueden obtenerse tras la expedición de una recomendación de importación y de que la solicitud debe presentarse en un plazo de tres meses

contados desde la expedición de la correspondiente recomendación de importación, no es posible obtener una aprobación de importación en "cualquier momento". Tales elementos forman parte del mismo régimen de licencias de importación, lo que significa que es necesario evaluar su restrictividad del comercio como si se tratara de una única medida.

5) Demora indebida con respecto a la aprobación de las prescripciones sanitarias

33. De conformidad con la legislación indonesia (artículos 35 y 36 del Reglamento Nº 58/2015 del MOA), no es posible importar carne de pollo y productos de pollo en Indonesia sin un certificado sanitario aprobado por el país. Como se ha mencionado *supra*, desde 2009 el Brasil trata de negociar con Indonesia las condiciones de un certificado veterinario para las carnes de aves de corral, a fin de permitir que las exportaciones brasileñas entren en el mercado indonesio. La propuesta se basaba en las normas internacionales aplicables y abarcaba las prescripciones sanitarias establecidas por la legislación indonesia. Indonesia no ha proporcionado una aclaración satisfactoria respecto de los motivos sanitarios por los que no se ha permitido la entrada de los productos brasileños en ese país.

6) Restricciones al transporte de productos importados

34. De conformidad con el artículo 20(a) del Reglamento Nº 58/2015 del MOA (ahora sustituido por el artículo 19(a) del Reglamento Nº 34/2016 del MOA), el transporte de canales, carne y/o sus productos elaborados se "realizará directamente desde el país de origen hasta el puerto de descarga en el territorio de Indonesia". Si el transporte no es directo o si, por cualquier motivo, se hace necesaria una parada en un tercer país o puerto durante el transporte antes de la llegada al puerto de destino, no se permitirá la importación de los productos en Indonesia. Se denegará la entrada de los productos incluso en caso de fuerza mayor que obligue a desviar el cargamento a un puerto de un tercer país de tránsito.

7) Aplicación discriminatoria de prescripciones en materia de etiquetado halal

35. Indonesia exige que todos los productos que entran, circulan y son objeto de comercio en el país estén certificados halal. A tal efecto, todos los productos alimenticios deben llevar una etiqueta halal adecuada en el embalaje. Esta prescripción legal se aplica indistintamente a los productos nacionales e importados. Sin embargo, la aplicación de esta prescripción es claramente discriminatoria. Los productos importados tienen que cumplir las prescripciones en materia de etiquetado para que se autorice su importación, mientras que los productos nacionales no están sujetos a esta estricta prescripción. Según un experto local, los productores nacionales, sobre todo en los mercados callejeros de productos frescos, generalmente no incluyen ninguna etiqueta ni envasado de alimentos (es decir, no siguen las prescripciones estipuladas por las leyes y los reglamentos pertinentes). Además, la autoridad indonesia de supervisión rara vez verifica el cumplimiento de las prescripciones en materia de etiquetado halal en los mercados callejeros de productos frescos y en los mataderos no oficiales. El Brasil no se opone a la certificación y el etiquetado halal. Le preocupa el hecho de que Indonesia conceda un trato menos favorable a los productos importados.

IV. ALEGACIONES JURÍDICAS

1. Alegaciones relativas a las medidas aplicadas en la frontera que crean restricciones al comercio

36. Indonesia adopta varias medidas que prohíben y/o restringen la importación de los productos afectados. Tales medidas, de forma combinadas e individualmente, imponen una prohibición general a los productos brasileños, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los procedimientos para el trámite de licencias de importación de Indonesia equivalen también a un régimen de licencias no automáticas cuya aplicación y administración causa efectos de restricción del comercio en las importaciones, infringiendo así el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias de Importación).

1.1. Criterio jurídico pertinente

a) Párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

37. El párrafo 1 del artículo XI abarca "prohibiciones" o "restricciones" que se aplican mediante "contingentes", "licencias de importación o exportación" o por medio de "otras medidas". El Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Restricciones cuantitativas* (párrafo 5.129) afirmó que "el texto del párrafo 1 del artículo XI tiene un alcance muy amplio y que en él se proscriben en general las prohibiciones y restricciones a la importación o a la exportación, 'aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas'", y que "[e]l 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'".

38. En vista de ese amplio alcance, el hecho de que una medida no impida totalmente las importaciones o no conlleve la aplicación de derechos adicionales prohibidos no significa de por sí que no exista una infracción de dicha disposición. El Órgano de Apelación ha indicado que el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI abarca las medidas mediante las cuales se produce o se hace operativa una prohibición o restricción. De igual modo, puede haber una infracción del párrafo 1 del artículo XI incluso aunque no se haya establecido un umbral concreto que limite las importaciones o las exportaciones. De hecho, el párrafo 1 del artículo XI no exige una demostración de los efectos de la medida en los volúmenes de comercio. Un reglamento de un Miembro por el que se establezca, directa o indirectamente, una "lista positiva" o determinados "usos previstos" vinculantes constituirían, en ese sentido, una restricción cuantitativa.

39. Varios grupos especiales han considerado la referencia a "otras medidas" en el párrafo 1 del artículo XI como una "categoría residual general" que comprende diversos tipos de medidas impuestas o mantenidas por un Miembro de la OMC con la capacidad de prohibir o restringir la importación de productos. Esta categoría general abarcaría también las medidas no escritas. En el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* (párrafo 6.248), el Grupo Especial constató que las prescripciones relacionadas con el comercio (medida PRC), impuestas por la Argentina a través del efecto combinado de diversas medidas, estaban comprendidas en el sentido de las "otras medidas" previstas en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

b) Párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

40. El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura establece que los Miembros "no pueden seguir aplicando medidas incluidas en el ámbito del párrafo 2 del artículo 4 desde la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC" ("mantener"), "no pueden introducir nuevas medidas 'del tipo' que no hubieran estado en vigor en el pasado" ("adoptar") y "no pueden volver a poner en vigor medidas prohibidas por el párrafo 2 del artículo 4 en una etapa posterior a la entrada en vigor de la OMC" ("restablecer"). En la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 se proporcionan ejemplos de tales medidas: las restricciones cuantitativas de las importaciones, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales, las medidas no arancelarias mantenidas por medio de empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos. El Brasil considera pertinente la orientación de la jurisprudencia anterior sobre el alcance de los siguientes términos: "restricciones cuantitativas de las importaciones", "regímenes de licencias de importación discrecionales" y "medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos".

41. Por lo que respecta al sentido de la expresión "restricciones cuantitativas de las importaciones", el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Turquía - Arroz* (párrafo 7.120) consideró que las medidas que afectan a las cantidades de producto que pueden ser importadas constituyen indudablemente una restricción cuantitativa a las importaciones, incluso si su efecto está causado por "la falta de transparencia y la falta de previsibilidad" de la medida de un Miembro. El Grupo Especial que examinó el asunto *Turquía - Arroz* (párrafo 7.133) interpretó también que la expresión "regímenes de licencias de importación discrecionales" comprende "la utilización discrecional por las autoridades de un país importador, como instrumento para administrar el comercio, de la concesión, o la denegación, de un documento determinado que es necesario para la importación de una mercancía". En cuanto al sentido de la expresión "medidas

similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos", en *Chile - Sistema de bandas de precios* (párrafo 227) el Órgano de Apelación explicó que cabe establecer una incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 4 cuando es posible identificar medidas aplicadas en la frontera similares a las medidas identificadas explícitamente en la nota 1. Todas las medidas aplicadas en la frontera que se enumeran en la nota 1 "tienen en común el objeto y fin de restringir los volúmenes y distorsionar los precios de las importaciones de productos agropecuarios de formas distintas de la forma en que lo hacen los derechos de aduana propiamente dichos". Como la finalidad del párrafo 2 del artículo 4 y de la nota 1 es "lograr un mejor acceso a los mercados para los productos agropecuarios"¹, toda medida que tenga el objeto y fin de restringir el acceso a los mercados, limitando los volúmenes de importación y distorsionando los precios de las importaciones, sería incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

c) Párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación

42. En el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, por trámite de licencias de importación se entiende el procedimiento administrativo por el que un operador comercial presenta una solicitud de importación u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación. El párrafo 2 del artículo 1 establece el principio general que debe informar todo procedimiento de licencias de importación: "Los Miembros se asegurarán de que los procedimientos administrativos utilizados para aplicar los regímenes de licencias de importación estén en conformidad con las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 ... con miras a evitar las distorsiones del comercio que puedan derivarse de una aplicación impropia de esos procedimientos". Este mismo principio se confirma en el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, que dispone que las reglas a que se sometan los procedimientos de trámite de licencias de importación "se aplicarán de manera neutral y se administrarán justa y equitativamente".

43. El Acuerdo sobre Licencias de Importación regula también dos tipos de procedimientos de trámite de licencias: trámite de licencias automáticas y trámite de licencias no automáticas. El trámite de licencias automáticas de importación es un procedimiento en virtud del cual se aprueban las solicitudes en todos los casos, lo que significa que las autoridades administrativas carecen de facultades discrecionales para decidir si otorgan o no la licencia. Un régimen de licencias no automáticas de importación se define por exclusión, lo que significa que en este caso el país importador tiene la facultad discrecional de otorgar o no la licencia de importación. Normalmente, los procedimientos de trámite de licencias no automáticas se utilizan cuando existe una condición restrictiva respecto de las importaciones, como los contingentes arancelarios, que da lugar a un control de las importaciones.

44. Además del cumplimiento de los principios generales establecidos en los párrafos 2 y 3 del artículo 1, el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, dispone en relación con el trámite de licencias no automáticas, que los Miembros no establecerán procedimientos de trámite de licencias que impongan restricciones adicionales a las ya resultantes de la medida subyacente que implementa. A fin de evaluar una infracción del párrafo 2 del artículo 3, es necesario demostrar la existencia de una "disminución de la cuota de mercado" y "una relación causal entre la imposición de los procedimientos de trámite de licencias [...] y la presunta distorsión del comercio".² Además, el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación exige que los procedimientos de trámite de licencias no automáticas no entrañen más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida a cuya aplicación estén destinados. Por consiguiente, la determinación de esta "medida" es crucial para evaluar si entraña o no más cargas administrativas que las necesarias en el contexto de esta disposición.

¹ Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios* (párrafo 5 del artículo 21), párrafo 215.

² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos avícolas*, párrafos 126 y 127.

1.2 Análisis jurídico

a) La prohibición general es una restricción en frontera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

45. El Brasil afirma que el efecto combinado de varias medidas individuales diferentes adoptadas por Indonesia en relación con la carne de pollo y los productos de pollo equivale a una prohibición general a la importación de dichos productos procedentes del Brasil. Combinadas, estas medidas constituyen "prohibiciones o restricciones -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Indonesia ha creado implacablemente varios obstáculos para impedir la importación de los productos en cuestión mediante una amplia colección de medidas combinadas, que levantaron un "muro" institucional y de procedimiento que ha prohibido totalmente la importación de carne de pollo y productos de pollo brasileños. Estas medidas reflejan el objetivo de política general de Indonesia de proteger la producción local de carne de pollo y productos de pollo a fin de lograr la autosuficiencia.

46. En el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación examinaron una situación similar. El Grupo Especial estableció un marco de análisis para evaluar si la medida no escrita de la Argentina tenía un efecto limitativo en las importaciones y estaba afectando a las oportunidades de competencia protegidas por el párrafo 1 del artículo XI. En primer lugar, estableció que la medida en litigio restringía el acceso a los mercados. En segundo lugar, que creaba incertidumbre sobre la capacidad de importar del solicitante. En tercer lugar, el Grupo Especial concluyó que la medida impedía a las empresas importar tanto como querían o necesitaban independientemente de sus resultados de exportación. Por último, imponía a los importadores una carga significativa no relacionada con su actividad normal de importación.

47. La prohibición general indonesia respecto de las importaciones brasileñas de carne de pollo y productos de pollo cumple todos estos criterios. Indonesia solo autoriza la importación de los productos específicamente mencionados en una "lista positiva" que no incluye todos los productos en cuestión. Y, aun así, estas importaciones solo tendrán lugar en el caso de que la producción local sea insuficiente y para unos usos previstos muy específicos, lo que claramente restringe las condiciones de acceso a los mercados. El acceso a los mercados también está limitado por el hecho de que Indonesia ha demorado indebidamente la aprobación de un certificado sanitario que permitiría las exportaciones brasileñas. Además, las importaciones de carne de pollo y productos de pollo están sujetas a un conjunto de procedimientos de trámite de licencias de importación restrictivos que ha creado incertidumbre en los importadores y les ha impuesto una carga significativa que no está relacionada con otros controles de importación, lo que dificulta extremadamente las importaciones. Por todas estas razones, la prohibición general a las importaciones es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

48. Los Grupos Especiales que se ocuparon de los asuntos *India - Restricciones cuantitativas* (párrafos 5.241 y 5.242) y *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* (párrafo 762) establecieron que debía considerarse que una medida respecto de la cual se había constatado que infringía el párrafo 1 del artículo XI, también infringía el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, en la medida en que se aplicara a los productos agropecuarios. No cabe duda de que todos los productos en cuestión están abarcados por el Acuerdo sobre la Agricultura. Por consiguiente, el Brasil afirma que la prohibición general impuesta por Indonesia a las importaciones de carne de pollo y productos de pollo es también incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

49. Si el Grupo Especial optara por realizar un análisis independiente del párrafo 2 del artículo 4, el Brasil sostiene que la prohibición general impone claramente una "restricción cuantitativa de las importaciones" en el sentido de dicha disposición. Combinadas, las medidas individuales adoptadas por Indonesia tienen el objeto y el efecto de restringir los volúmenes y distorsionar los precios de las importaciones de productos agropecuarios de formas distintas de la forma en que lo hacen los derechos de aduana propiamente dichos en el sentido de la interpretación del Órgano de Apelación en el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*. Debido a esta prohibición general, el Brasil no ha podido exportar pollos a Indonesia desde 2009.

50. En el caso de que el Grupo Especial no constataste que la prohibición general impuesta por Indonesia constituye una "restricción cuantitativa de las importaciones", aun así constituye una "medida similar aplicada en la frontera que no es un derecho de aduana propiamente dicho" en el sentido de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4, ya que tiene "características en común con una restricción cuantitativa de las importaciones" y limita las oportunidades de importación de los productos en cuestión.

51. Indonesia adujo que, para demostrar una infracción del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, incumbe al reclamante la carga de establecer que la medida no está justificada al amparo del artículo XX del GATT de 1994 ("o de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT").

52. El Brasil está perplejo ante el razonamiento de Indonesia. La jurisprudencia del Órgano de Apelación confirma exactamente lo contrario, es decir, que la carga de establecer una defensa afirmativa al amparo del artículo XX corresponde al demandado. El Brasil no puede entender cómo se transformaría la naturaleza del artículo XX, pasando de ser una defensa afirmativa (cuya carga incumbe al demandado) a convertirse en algo distinto (cuya inexistencia debe probar el reclamante). Al Brasil no le consta ni un solo caso, en más de 20 años de procedimientos sustanciados en la OMC y casi 70 años de procedimientos de solución de diferencias incluyendo los años del GATT, en el que la carga de la prueba en el marco del artículo XX se haya invertido pasando de la parte demandada a la reclamante. En términos más generales, el Brasil desconoce ejemplos en los que grupos especiales o el Órgano de Apelación hayan exigido a una parte -cualquiera de las partes- probar un hecho negativo, como indica Indonesia que el Brasil debe hacer. La razón es sencilla: según un principio general del derecho corresponde a la parte que afirma una tesis la carga de probar el fundamento y el contenido de dicha tesis.

53. El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura exige al reclamante que establezca que el demandado mantiene una medida del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos como, entre otras, las restricciones cuantitativas de las importaciones. Correspondería entonces al demandado demostrar que la medida pertinente no se mantiene al amparo de ninguna excepción del GATT. En la presente diferencia, el Brasil ha establecido que Indonesia mantiene restricciones a las importaciones de carne de pollo y productos de pollo abarcadas por el párrafo 2 del artículo 4. Indonesia no ha aducido nunca, y mucho menos ha demostrado, que esta medida esté justificada al amparo del artículo XX del GATT de 1994 o de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994, y el Brasil no dispone de información en el sentido de que pueda ser así.

b) Cada una de las medidas individuales es una restricción en frontera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

i) Lista positiva

54. El párrafo 1 del artículo XI abarca cualesquiera medidas que impongan o mantengan "-aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones [o] restricciones a la importación de un producto". La imposibilidad de importar los productos no enumerados equivale a una prohibición de las importaciones. Mediante la lista positiva, Indonesia mantiene una prohibición aparte de "los derechos de aduana, impuestos u otras cargas" equivalente a un contingente nulo, que es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

55. La lista positiva también equivale a una "restricción cuantitativa de las importaciones" o a una "medida similar aplicada en la frontera que no es un derecho de aduana propiamente dicho" y es incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. No cabe duda de que esta medida contribuye a restringir el volumen de las importaciones, a limitar las cantidades de producto que pueden importarse. En realidad, ha impedido todas las importaciones de trozos de pollo y otras preparaciones o conservas de carne de pollo, lo que constituye el tipo extremo de "restricción cuantitativa de las importaciones" que prohíbe el párrafo 2 del artículo 4.

56. Los Grupos Especiales que se ocuparon de los asuntos *India - Restricciones cuantitativas y Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* establecieron que debía considerarse que

una medida respecto de la cual se hubiera constatado que infringía el párrafo 1 del artículo XI, también infringía el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, en la medida en que se aplicara a los productos agropecuarios. Por consiguiente, la lista positiva es incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

57. Si el Grupo Especial optara por realizar un análisis independiente del párrafo 2 del artículo 4, el Brasil sostiene que esta medida impone claramente una "restricción cuantitativa de las importaciones" en el sentido de dicha disposición, ya que tiene el objeto y el efecto de restringir los volúmenes y distorsionar los precios de las importaciones de productos agropecuarios de formas distintas de la forma en que lo hacen los derechos de aduana propiamente dichos. En el caso de que no se constate que la lista positiva constituye una "restricción cuantitativa de las importaciones", constituye una "medida similar aplicada en la frontera que no es un derecho de aduana propiamente dicho" en el sentido de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4, ya que tiene características en común con una restricción cuantitativa de las importaciones y limita las oportunidades de importación.

58. Durante el procedimiento del Grupo Especial, Indonesia adujo que la prescripción relativa a la lista positiva ya no existe. El Brasil afirma que las modificaciones introducidas simplemente confieren a las autoridades indonesias la facultad discrecional de determinar qué productos de pollo podrían recibir una recomendación del MOA y una aprobación de importación del MOT. No aseguran el acceso de todos los tipos de carne de pollo y productos de pollo, como exigen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4. Además, los nuevos textos legislativos no aportan ninguna orientación para los importadores en relación con lo que deben considerarse las "prescripciones sobre productos inocuos, saludables, salubres y halal". Estos cambios no solo mantuvieron la lista positiva, sino que además introdujeron nuevos elementos discrecionales en la expedición de la licencia de importación.

ii) Uso previsto

59. Según la legislación de Indonesia, la carne de pollo y los productos de pollo que se pueden importar en Indonesia solo pueden estar destinados a usos muy específicos. Esta medida tiene un "efecto limitativo" importante en las importaciones que está directamente comprendido en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI. Como reconoció el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Colombia - Puertos de entrada* (párrafo 7.240), cualesquiera medidas que tengan "repercusiones en la posición competitiva de un importador", creando incertidumbres, afectando a los planes de inversión o restringiendo el acceso a los mercados para las importaciones, están comprendidas en el ámbito de esta disposición.

60. Como estableció el Grupo Especial encargado del asunto *China - Materias primas* (párrafo 7.1081), para que una medida sea considerada una restricción, ni siquiera es necesario que tenga una repercusión real en las corrientes comerciales. La mera posibilidad de que se limite el comercio es suficiente para que haya restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Además, puesto que esta limitación no se aplica a los productos nacionales, en virtud de su diseño y estructura, esta medida impide que los "pollos enteros, frescos o congelados" tengan las mismas oportunidades de competencia que las concedidas a los productos nacionales similares.

61. La limitación de los usos previstos, así como las sanciones que se imponen por infringir los usos iniciales registrados en la recomendación, imponen una condición limitativa que incide desfavorablemente en el acceso a los mercados para productos importados, lo que constituye una infracción del párrafo 1 del artículo XI.

62. Esta restricción también equivale a una "restricción cuantitativa de las importaciones" y es incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, porque contribuye a "restringir el volumen de las importaciones" al limitar las cantidades de producto que pueden importarse, lo que está en contradicción con la finalidad misma del párrafo 2 del artículo 4 de mejorar el acceso a los mercados para los productos agropecuarios.

63. En el caso de que no se constate que la restricción de Indonesia al uso previsto es una "restricción cuantitativa de las importaciones", aun así constituye una "medida similar aplicada en la frontera que no es un derecho de aduana propiamente dicho" en el sentido de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, porque tiene "características en común

con una restricción cuantitativa de las importaciones" y limita las oportunidades de las importaciones.

iii) Procedimientos de trámite de licencias de importación restrictivos aplicados por Indonesia

64. Varios elementos del régimen de licencias de importación indonesio imponen restricciones indebidas a la importación de carne de pollo y productos de pollo. Ya se ha demostrado *supra* que las prescripciones relativas a la lista positiva y al uso previsto infringen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. El Brasil aborda seguidamente los efectos negativos que tienen los plazos de solicitud limitados, los breves períodos de validez y las condiciones de licencia fijas de la recomendación de importación del MOA y la aprobación de importación del MOT en las oportunidades de competencia de las importaciones.

65. Indonesia impone plazos de solicitud limitados (y breves) para que los importadores obtengan una autorización de importación. Como el propio período de validez de las recomendaciones es también muy limitado (solo cuatro meses), el importador tiene que solicitar nuevas recomendaciones tres veces al año, en cada nuevo período de solicitud.

66. Incluso habiendo pocas pruebas fácticas sobre cómo funciona este sistema en la práctica, debido a la prohibición *de facto* de las importaciones de productos brasileños, no cabe duda de que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados tienen efectos restrictivos en las importaciones. En primer lugar, los importadores no están autorizados a presentar una solicitud cuandoquiera que aparezca una oportunidad comercial. En segundo lugar, en la práctica, el sistema impide las exportaciones durante el principio de cada período de validez porque solo pueden efectuarse transacciones de importación después de que se haya expedido la recomendación de importación del MOA y la aprobación de importación del MOT. Teniendo en cuenta también que los envíos tienen que reflejar exactamente las condiciones de ambas autorizaciones, las operaciones de envío solo pueden realizarse después del comienzo del breve período de validez de cuatro meses. En opinión del Brasil, esto tiene un efecto limitativo particular, ya que se estima que la totalidad del procedimiento de exportación del Brasil a Indonesia dura en promedio 100 días, lo que limita el acceso al mercado indonesio a básicamente 20 días. En resumen, existe una "zona muerta" que comprende la mayor parte del período de validez de cuatro meses durante la cual ningún producto puede entrar en el mercado indonesio. Esto implica también que los exportadores no podrán despachar más de un envío de los productos en cada período de validez.

67. Este efecto limitativo se ve agravado por el hecho de que ambas autorizaciones tienen condiciones fijas. Una vez que estos documentos se han expedido, no se pueden introducir cambios ni modificaciones. En el momento en que los importadores soliciten estas autorizaciones, toda la información relacionada con las transacciones abarcadas ya tiene que estar definida con exactitud, lo que no es acorde con las prácticas del mercado. El importador que no cumple estas "condiciones de licencia fijas" es objeto de diversas sanciones y sus exportaciones serán denegadas en el puerto de entrada. Como no se pueden realizar ajustes en las condiciones del trámite de licencias para dar respuesta a nuevas oportunidades comerciales durante el período de validez, esta prescripción también impide a los importadores disponer de la flexibilidad necesaria para hacer frente a los cambios en las condiciones del mercado, lo que impone una importante limitación a las importaciones.

68. Sobre la base de las constataciones formuladas en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Brasil afirma que estos aspectos del régimen de licencias de importación (plazos de solicitud y períodos de validez limitados, y condiciones de licencia fijas) infringen el párrafo 1 del artículo XI porque a) restringen indebidamente el acceso a los mercados para los productos brasileños; b) crean incertidumbre respecto de la capacidad de importar del solicitante, que depende de la expedición de las licencias de importación para llevar a cabo todos los demás pasos necesarios relacionados con la importación y también realizarlos en el breve período de validez de cuatro meses; y c) imponen a los importadores una carga significativa que no está relacionada con su actividad normal de importación.

69. Estos elementos del régimen de licencias de importación de Indonesia, junto con la lista positiva, el uso previsto y el aspecto discrecional del régimen de licencias de importación, también actúan como una restricción cuantitativa de las importaciones en el sentido de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4, ya que constituyen una severa restricción al volumen de las exportaciones brasileñas, en flagrante contradicción con el objetivo principal de ese acuerdo que es mejorar el acceso a los mercados para los productos agropecuarios.

70. En el caso de que no se constate que estos aspectos del régimen de licencias de Indonesia constituyen una "restricción cuantitativa de las importaciones", aun así constituyen una "medida similar aplicada en la frontera que no es un derecho de aduana propiamente dicho" en el sentido de la nota 1, ya que son similares a una restricción cuantitativa de las importaciones de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4.

71. Además, algunas prescripciones del régimen de licencias de importación de Indonesia, en virtud de su diseño, conllevan "la utilización discrecional por las autoridades de la concesión o la denegación de documentos que son necesarios" para la importación, como los relacionados con: i) una carta de recomendación de la oficina provincial de servicios ganaderos; ii) la supervisión del cumplimiento de las prescripciones veterinarias; y iii) la estipulación de la "cuantía" que importará cada actor comercial. Como interpretó el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Turquía - Arroz*, estas prescripciones están plenamente comprendidas en la definición de los "regímenes de licencias de importación discrecionales" a que se refiere la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4.

72. Si el Grupo Especial no caracteriza estas prescripciones como "regímenes de licencias de importación discrecionales" en el sentido de la nota 1, aun así constituyen una "medida similar aplicada en la frontera que no es un derecho de aduana propiamente dicho", ya que son similares a un régimen de licencias de importación discrecional en el sentido de la nota 1. Por todas las razones expuestas, el Brasil afirma que los aspectos del régimen de licencias de importación de Indonesia mencionados *supra* son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

iv) Restricciones al transporte de productos importados

73. Como se ha indicado más arriba, el transporte de canales, carnes y/o sus productos elaborados "se realizará directamente desde el país de origen hasta el puerto de descarga en el territorio de Indonesia". Si el transporte no es directo a Indonesia o, por alguna razón (incluidos los supuestos de fuerza mayor), se hace necesario recalar en un tercer país o puerto antes de su llegada al puerto indonesio, no se permitirá la importación de los productos.

74. Esta restricción tiene un claro "efecto limitativo" en la importación de los productos en cuestión. Debido a la gran distancia que separa el Brasil de Indonesia, los buques necesitan recalar por lo menos una vez en un tercer país o puerto antes de dirigirse al puerto de entrada indicado de Indonesia. Habida cuenta de que no existen líneas marítimas directas desde el Brasil hasta Indonesia, esta prescripción equivale prácticamente a una prohibición de los productos brasileños. Aun cuando fuera posible exportar directamente desde el Brasil a Indonesia, esta prescripción relativa al transporte directo aumentaría en gran medida los costos de transporte del producto brasileño y, por lo tanto, "desincentiva[ría] ... la importación" lo que, de acuerdo con las constataciones formuladas por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

75. Esta medida también actúa claramente como una "restricción cuantitativa de las importaciones" en el sentido del párrafo 2 del artículo 4, porque los costos y la logística que entraña esta prescripción de transporte directo desincentivan las exportaciones procedentes de países lejanos, contribuyendo así a restringir el volumen de las importaciones. Como las exportaciones brasileñas a Indonesia tardarían por lo menos 100 días y pasarían necesariamente por puertos de terceros países, los exportadores brasileños no podrían cumplir esta prescripción, lo que equivale a una prohibición total de las importaciones de productos brasileños en el mercado indonesio, que no es justificable al amparo del Acuerdo sobre la Agricultura.

76. En el caso de que no se constate que la prescripción de transporte directo impuesta por Indonesia es una "restricción cuantitativa de las importaciones", aun así constituye una "medida similar aplicada en la frontera que no es un derecho de aduana propiamente dicho" en el sentido

de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4, ya que tiene "características en común con una restricción cuantitativa de las importaciones" y limita las oportunidades de las importaciones de carne de pollo y productos de pollo. La prescripción de transporte directo impuesta por Indonesia es incompatible con la obligación en materia de acceso a los mercados agropecuarios que establece el párrafo 2 del artículo 4.

77. Durante el procedimiento del Grupo Especial, Indonesia ha indicado que el término "directo" no tiene su sentido corriente, sino que puede utilizarse de la misma manera que se utiliza en el sector de las aerolíneas. Un vuelo directo es aquel que puede efectuar paradas y recoger pasajeros adicionales, pero en el que los pasajeros iniciales no abandonan el avión. Además, esta prescripción debe leerse en el contexto de las demás disposiciones del mismo artículo, lo que indicaría que el tránsito está, de hecho, permitido.

78. En primer lugar, la simple lectura del artículo 19(a) del Reglamento N° 34/2016 del MOA no apoya la conclusión de que las autoridades indonesias permitirían el tránsito. En la disposición especificada no se identifica una conexión lógica (ni ninguna conexión en absoluto) que permita deducir que la prescripción de transporte directo deba interpretarse junto con las disposiciones que regulan la cuarentena. Esto genera incertidumbre en los exportadores y los operadores económicos, ya que es posible que no dispongan de un recurso jurídico en el caso de que se impida la entrada de sus exportaciones en Indonesia por no haber recorrido una ruta directa. En segundo lugar, la manera en que Indonesia ha descrito su prescripción de transporte directo, como un vuelo que "efectúa paradas y recoge pasajeros adicionales, pero en el que los pasajeros iniciales no abandonan el avión", parece dar a entender que el transbordo no está incluido en la definición de tránsito que propugna Indonesia. De ser así, las restricciones al transbordo son también una restricción cuantitativa incompatible con el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Por último, aunque el tránsito (y el transbordo) esté permitido en la práctica, las incertidumbres jurídicas que genera el confuso lenguaje del artículo 19(a) del Reglamento N° 34/2016 del MOA también equivale a una restricción cuantitativa incompatible con dichos artículos.

c) Los procedimientos para el trámite de licencias de importación de Indonesia imponen una restricción en frontera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación

79. El Brasil cuestiona las siguientes medidas que restringen o prohíben las importaciones de carne de pollo y productos de pollo: i) la lista positiva de productos cuya importación está permitida; ii) los usos previstos; iii) los períodos de solicitud y períodos de validez limitados (y breves) de la recomendación de importación del MOA y de las aprobaciones de importación del MOT; iv) las condiciones de licencia fijas; y v) el régimen de licencias de importación discrecional. Además de vulnerar el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, estas medidas son también incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

80. El Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Banano III* definió los dos requisitos que deben cumplirse para determinar si los procedimientos para el trámite de licencias de importación están comprendidos en el ámbito del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación: i) los procedimientos deben requerir la presentación de una solicitud u otra documentación al órgano administrativo pertinente; y ii) la presentación de una solicitud u otra documentación deberá ser una condición previa para efectuar la importación.

81. Los procedimientos indonesios cumplen los dos criterios. En primer lugar, para obtener una recomendación de importación del MOA y una aprobación de importación del MOT, el importador debe, entre otras diligencias, presentar solicitudes a distintos órganos administrativos. En segundo lugar, la presentación de la solicitud y los demás documentos exigidos para obtener la recomendación de importación del MOA y la aprobación de importación del MOT son claramente una condición para la importación de los productos en cuestión en Indonesia. Ambas solicitudes son una condición previa para efectuar la importación.

82. El Acuerdo sobre Licencias de Importación prevé dos tipos de procedimientos de trámite de licencias: i) el trámite de licencias automáticas de importación y ii) el trámite de licencias no automáticas de importación. Todo procedimiento de trámite de licencias que no sea concedido automáticamente o que esté sujeto a distintas limitaciones para solicitar y obtener una licencia debería considerarse un régimen de trámite de licencias no automáticas comprendido en el ámbito del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

83. Las características específicas de los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia -como los plazos de solicitud limitados, los breves períodos de validez, las condiciones de licencia fijas, la lista positiva, las prescripciones relativas al uso previsto- son suficientes para demostrar que las recomendaciones y las aprobaciones de importación no pueden considerarse un procedimiento automático, ya que no se "aprueb[a]n ... en todos los casos". La propia Indonesia reconoce que sus procedimientos de trámite de licencias tienen por objeto atender preocupaciones de política (prescripciones halal y sanitarias) lo que indicaría que dichos procedimientos no son automáticos. Asimismo, algunos aspectos de este régimen para la carne de pollo y los productos de pollo son discrecionales. Por consiguiente, las prescripciones en materia de licencias de importación de Indonesia no son automáticas.

84. En este contexto, y de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, para ser compatibles con los Acuerdos de la OMC, los procedimientos no automáticos deben guardar relación con la aplicación de una medida restrictiva del comercio admisible; no deben tener efectos de restricción en el comercio adicionales a los resultantes del establecimiento de la medida restrictiva; deben guardar relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados; y no deben entrañar más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida.

85. Esto no es así en Indonesia. Los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia no guardan relación con una medida restrictiva admisible. No existe ninguna conexión convincente entre las preocupaciones halal y sanitarias y la prescripción relativa a la lista positiva, la prescripción relativa al uso previsto, los períodos de solicitud y los períodos de validez limitados y breves, las condiciones de licencia fijas y los procedimientos de licencias de importación discrecionales. Además, como reconoció la propia Indonesia, se aplican una serie de procedimientos previos a la comercialización para asegurar que se cumplan las prescripciones halal y sanitarias como son: un examen documental para establecer las condiciones sanitarias del país de origen, análisis del riesgo de las importaciones, visitas de inspección *in situ* de las unidades comerciales y la aplicación de un sistema de garantía halal, entre otras. Una vez que se aplican estas medidas adecuadas, no hay ningún fundamento en las normas de la OMC para someter las importaciones a las medidas impugnadas.

86. Aunque los procedimientos de Indonesia se aplicaran para administrar restricciones legítimas a las importaciones, en virtud de su diseño, estructura y funcionamiento, el régimen impone muchas más restricciones a la importación de las que serían necesarias para aplicar la restricción pertinente, infringiendo el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Aparte de impedir a los importadores solicitar licencias para productos no incluidos en la lista positiva y de restringir las solicitudes a unos usos previstos muy limitados, Indonesia impide a los importadores obtener licencias durante la mayor parte del año. Estas restricciones, combinadas con el breve período de validez y las condiciones de licencia fijas, imponen una restricción adicional al comercio indebida que afecta gravemente a las exportaciones del Brasil. En conjunto, existe una clara "relación causal" entre los procedimientos para el trámite de licencias y el hecho de que el Brasil (o cualquier otro país del mundo) no haya exportado pollos a Indonesia desde 2009. Asimismo, como no existe ninguna medida admisible subyacente, los procedimientos no guardan relación, "en cuanto a su alcance y duración", con ninguna "medida" que supuestamente hayan de aplicar como exige la segunda frase del párrafo 2 del artículo 3. Por último, la falta de transparencia y previsibilidad de los complejos procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia entrañan más cargas administrativas de las necesarias para administrar los procedimientos de importación. Incluso suponiendo, a efectos de argumentación, que los controles estuviesen justificados, el funcionamiento de los procedimientos dista mucho de ser sencillo, de aplicarse de manera neutral y de administrarse justa y equitativamente, como exigen el artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

87. Con respecto al criterio de "no entrañar[] más cargas administrativas que las absolutamente necesarias" del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, el Brasil entiende que es más estricto que el que figura en el artículo XX del GATT de 1994. En primer lugar, a diferencia del criterio de la necesidad establecido en la parte introductoria del artículo XX, la segunda frase del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación se refiere a la carga ("no entrañarán más cargas"), y no a la restricción del comercio. El grado de restricción del comercio de los procedimientos de trámite de licencias se examina conforme a la primera frase del párrafo 2 del artículo 3, lo que significa que la segunda frase debe añadirse a las obligaciones que ya figuran en la primera. En segundo lugar, la segunda parte de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación contiene la palabra "absolutamente", que limita aún más la imposición de cargas a los Miembros de la OMC en relación con la aplicación de procedimientos para el trámite de licencias no automáticas.

88. Del mismo modo, el criterio enunciado en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación tampoco es análogo al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, que establece que "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". En el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, se pone el acento en la proporcionalidad entre el grado de restricción del comercio del reglamento técnico (la medida) y los riesgos que pretende mitigar. En cambio, el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación se centra en la carga que entraña la aplicación de la medida, no en su grado de restricción del comercio. Por consiguiente, incluso en las situaciones en que no se puedan demostrar efectos de restricción o distorsión del comercio, un régimen de licencias no automáticas puede no obstante infringir el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación si entraña más cargas de las necesarias.

89. Indonesia también adujo que de los cinco elementos de su régimen de licencias de importación impugnados por el Brasil al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, solo los períodos de solicitud y validez limitados estarían comprendidos en el ámbito de este Acuerdo. La lista positiva y el uso previsto no están comprendidos en el ámbito del Acuerdo sobre Licencias de Importación porque son prescripciones en materia de licencias de importación sustantivas, no de procedimiento.

90. Aunque en el Acuerdo sobre Licencias de Importación se distingue entre los procedimientos administrativos (los trámites de licencia de importación) y las normas sustantivas (las medidas) que estos procedimientos tienen por objeto administrar, el Brasil considera que esta distinción no es aplicable en el presente asunto. La línea divisoria entre las prescripciones sustantivas y las de procedimiento es algo confusa en relación con los elementos impugnados del régimen de licencias de importación de Indonesia. Por ejemplo, la prescripción relativa a la lista positiva establece una restricción cuantitativa de las importaciones y podría considerarse una "medida sustantiva", aunque no admisible con arreglo a las normas de la OMC. No obstante, como condición previa para efectuar la importación, también obliga al importador a presentar documentación que acredite que los productos están incluidos en la lista positiva. En otras palabras, hay también un procedimiento administrativo conexo a la aplicación de la prescripción relativa a la lista positiva que está plenamente comprendido en el ámbito del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

91. Lo que dificulta la distinción entre las prescripciones sustantivas y las de procedimiento es el hecho de que no hay ninguna medida admisible clara que el régimen de licencias de importación de Indonesia esté destinado a aplicar. Incluso si se considera que la prescripción relativa a la lista positiva es la medida que los procedimientos administrativos están destinados a aplicar, la cuestión pasa entonces a ser si esta prescripción es admisible: habida cuenta de que la lista positiva infringe el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4, no puede constituir una medida en el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

92. Debido a esta característica específica del régimen de licencias de importación de Indonesia, se dan varios casos de zonas grises en que las prescripciones podrían caracterizarse como sustantivas y de procedimiento al mismo tiempo y, en este sentido, no solo infringen las disposiciones sustantivas de los Acuerdos de la OMC, sino que también conciernen a las disposiciones de procedimiento que regula el Acuerdo sobre Licencias de Importación.

2. Alegaciones relativas al trato discriminatorio

2.1. Criterio jurídico pertinente

93. En el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 se consagra la obligación fundamental de trato nacional, que establece que las medidas interiores no deben aplicarse de manera que se proteja la producción nacional. Considerada una piedra angular del sistema multilateral de comercio de la OMC, comprende la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades de competencia entre los productos importados y los productos nacionales similares.

94. En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación dio una orientación segura para determinar la existencia de una infracción del párrafo 4 del artículo III. Declaró que deben darse tres elementos: i) que los productos importados y los productos nacionales 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.

95. Por lo que respecta al primer elemento, la jurisprudencia de la OMC ha interpretado reiteradamente que si el origen es el único factor que diferencia a los productos importados y los productos nacionales no es necesario llevar a cabo un análisis de la similitud completo utilizando los criterios tradicionales establecidos en el informe del Grupo Especial del GATT que examinó el asunto *Medidas fiscales en frontera*. En estos casos, en los que el origen extranjero del producto importado es el único elemento distintivo, se considera que los productos importados y los nacionales son "similares" a los efectos del párrafo 4 del artículo III y no es necesario que el grupo especial examine detalladamente la relación de competencia existente entre ellos.

96. En cuanto al segundo elemento, debe establecerse si la medida podría considerarse una "ley, reglamento o prescripción". Los grupos especiales han adoptado la definición de "reglamento" como toda disposición que sea obligatoria y de aplicación general.³ No obstante, la parte esencial del análisis radica en las leyes que "afectan" a las transacciones, actividades y usos específicos mencionados en la disposición. Por lo tanto, la expresión "que afecte" es fundamental para el análisis porque establece el vínculo entre el tipo de medida gubernamental y las transacciones, actividades y usos relacionados con los productos importados y los productos nacionales similares en el mercado.

97. El Órgano de Apelación ha declarado que la expresión "que afecte" tiene un amplio campo de aplicación y la ha interpretado que hace referencia a una medida que tiene "un efecto sobre" algo.⁴ Esta interpretación indica que cualquier ley, reglamento, etc. que tenga "un efecto sobre" la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de los productos similares en el mercado interior está comprendido en el ámbito del párrafo 4 del artículo III. Además, la expresión "que afecte" también ha sido interpretada en el sentido de que abarca no solo las medidas que regulan *directamente* las actividades específicas enumeradas en el párrafo 4 del artículo III, sino también cualesquiera leyes o reglamentos que pudieran modificar desfavorablemente las condiciones de competencia o crear incentivos o desincentivos entre los productos nacionales y los importados.⁵

³ Informe del Grupo Especial, *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafo 7.1513. Informes del Grupo Especial, *China - Partes de automóviles*, párrafo 7.239 (donde se cita el informe del Grupo Especial del GATT que se ocupó del asunto *Canadá - Ley sobre el examen de la inversión extranjera*, párrafo 5.5; y el informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.181).

⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafos 209-210.

⁵ Informes de los Grupos Especiales, *China - Partes de automóviles*, párrafo 7.251; informe del Grupo Especial, *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafos 7.1450.

98. Con respecto al tercer elemento, el Órgano de Apelación decidió que para determinar la cuestión de si se da o no a los productos importados un trato "menos favorable" que a los productos nacionales similares, sería necesario evaluar si una medida modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados.⁶

2.2. Análisis jurídico

a) Las restricciones relativas a los usos previstos infringen el párrafo 4 del artículo III

99. Como se ha explicado *supra*, el Reglamento N° 58/2015 del MOA impone restricciones a los posibles usos de la carne de pollo y los productos de pollo importados, mientras que estas restricciones no se imponen a los productos nacionales similares. Teniendo en cuenta que el origen de los productos es el único elemento diferenciador para imponer esta restricción, la carne de pollo y los productos de pollo importados y los nacionales son "similares" a los efectos del párrafo 4 del artículo III y el Grupo Especial no tiene que analizar los detalles de la relación de competencia entre ellos.

100. Indonesia insiste en que el pollo congelado o refrigerado importado y el pollo fresco nacional no son productos similares y no podrían recibir el mismo trato. Los productos nacionales se ofrecen para la venta frescos mientras que los productos importados del Brasil serían necesariamente congelados. El pollo brasileño no podría ofrecerse para la venta en mercados que no estén equipados con sistemas de cadena de frío, ya que Indonesia no podría asegurar el cumplimiento de sus prescripciones sanitarias y halal.

101. Los argumentos de Indonesia carecen de fundamento. En el artículo 31(1) del Reglamento N° 58/2015 del MOA no se hace ninguna referencia a productos "frescos", "congelados" o "refrigerados". Esta disposición es aplicable a todas las canales y productos cárnicos importados, y el único criterio distintivo para restringir los productos a determinados usos previstos es el origen extranjero del producto. Sobre la base de esta interpretación, no debe exigirse otro análisis para establecer la similitud entre la carne de pollo y los productos de pollo importados y los nacionales, y existe una clara discriminación en las condiciones de competencia de los productos importados y los productos nacionales similares en Indonesia.

102. No obstante, si el Grupo Especial considera que es necesario realizar un análisis de la similitud específico, la determinación de la similitud en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT es, fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más productos. La aplicación de los cuatro criterios tradicionales del asunto *Ajustes fiscales en frontera* del GATT tampoco es obligatoria, sino simplemente un marco útil.

103. Indonesia no ha aportado ninguna prueba para refutar la hipótesis de que los productos importados y los productos nacionales competirían en el mercado. De hecho, Indonesia parece estar de acuerdo con este argumento cuando afirmó que, una vez descongelada, la carne de pollo congelada y descongelada es similar a la carne fresca y podría, por lo tanto, ofrecerse para la venta como carne fresca después de haberse descongelado. Aunque limita la discusión a la carne de pollo fresca y descongelada, Indonesia reconoce que el consumidor, en la práctica, no las distinguiría.

104. En primer lugar, la diferencia entre los productos importados y los productos nacionales en cuestión dependería solo de las condiciones de temperatura a las que haya sido sometido cada uno, lo que no cambia las propiedades pertinentes del producto. En segundo lugar, incluso productos que pueden presentar ciertas diferencias en las características físicas pueden no obstante ser considerados 'similares' cuando la naturaleza y medida de su relación de competencia justifica esa determinación. En tercer lugar, la congelación es un proceso que permite conservar las características de la carne de pollo y los productos de pollo, garantizando su calidad y salubridad, y no puede utilizarse para invalidar la similitud de los productos en cuestión.

⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Atún II (México)*, párrafo 214.

105. Si Indonesia considera que las restricciones son medidas sanitarias, el Brasil entiende que Indonesia tendría que indicar cuál es su nivel adecuado de protección y si se realizó una evaluación del riesgo para establecer que el consumo de productos congelados o refrigerados representa un riesgo mayor para la salud de las personas que el de pollo fresco. Evidentemente no lo ha hecho y se ha limitado a afirmar, sin base científica, que el proceso de congelación puede afectar a las características del producto y, por consiguiente, al análisis de similitud.

106. Por último, los pollos importados y los nacionales pueden servir para usos finales idénticos o similares. Los argumentos de Indonesia de que sus consumidores no percibirían el producto importado y el producto nacional como el mismo producto porque no podrían estar seguros de la condición halal del producto congelado o refrigerado o de la calidad de los productos son simplemente interesados y desprovistos de toda credibilidad. Los países que consumen productos halal están entre los principales importadores de pollo halal congelado. Este debate de si existiría o no un riesgo de que se recurra a prácticas que puedan inducir a error al consumidor indonesio no parece cuadrar con el análisis de la similitud establecido. Es una cuestión de información al consumidor que podría solucionarse fácilmente mediante, entre otras medidas, una etiqueta que indicara que el pollo importado había estado "previamente congelado".

107. A fin de determinar si la medida en litigio está comprendida en el ámbito del párrafo 4 del artículo III, también es necesario establecer si se corresponde con alguna "ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso [] en el mercado interior". El Reglamento N° 58/2015 del MOA es una legislación dictada por el Ministerio de Agricultura de Indonesia, que es obligatoria y de aplicación general para todos los importadores de carne de pollo y productos de pollo. Además, esta restricción tiene "un efecto sobre" la venta, la oferta para la venta, la distribución y el uso de la carne de pollo y los productos de pollo brasileños en el mercado interior indonesio y modifica desfavorablemente las condiciones de competencia, favoreciendo a los productos nacionales similares. En primer lugar, afecta a los usos disponibles de los productos importados. En segundo lugar, afecta a la venta y la oferta para la venta de la carne de pollo y los productos de pollo brasileños en el mercado interior. La restricción impide el acceso directo de los consumidores a los productos brasileños mediante los canales de distribución y minoristas pertinentes, como los mercados callejeros de productos frescos, lo que restringe seriamente el tamaño del mercado indonesio y altera desfavorablemente el equilibrio de las oportunidades comerciales en favor de los productos nacionales similares.

108. Esta restricción también da lugar a un trato menos favorable para el producto importado ya que modifica las condiciones de competencia y concede a los productos nacionales similares una *ventaja competitiva* en el mercado frente a los productos importados similares. En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que el sistema dual de venta al por menor para la carne vacuna importada y nacional era incompatible con el párrafo 4 del artículo III porque modificaba las condiciones de competencia en el mercado coreano de productos alimenticios en detrimento de los productos importados. La creación de un sistema dual, que exigía a los minoristas elegir entre la venta de carne vacuna importada o carne vacuna nacional, supuso el corte súbito del acceso a los puntos de distribución normales, lo que excluyó prácticamente la carne vacuna importada de los canales de distribución minorista a través de los cuales la carne vacuna nacional llegaba normalmente a los consumidores coreanos. La principal consecuencia de estas restricciones fue la imposición de una drástica reducción de oportunidades comerciales para llegar, y por ende generar ventas, a los mismos consumidores servidos por los canales minoristas tradicionales de la carne vacuna nacional.

109. El Brasil considera que el "trato menos favorable" en el marco de la presente diferencia es incluso más grave. Debido a la restricción impuesta por el Reglamento N° 58/2015 del MOA, aunque se permitiera la entrada en Indonesia de las importaciones procedentes del Brasil, estas no podrían llegar a los canales de distribución más importantes de ese país, en los que se efectúa la inmensa mayoría de las compras de productos alimenticios. La gran mayoría de los consumidores no tendrían acceso a los productos brasileños. Por lo tanto, las restricciones de Indonesia relativas a los usos previstos son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT.

b) Las prescripciones en materia de etiquetado halal infringen el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

110. El Brasil ha demostrado que la carne de pollo y los productos de pollo importados y nacionales son "similares" porque el origen es la única característica que diferencia estos productos. El Brasil también demostró, e Indonesia ha reconocido, que la Ley N° 33/2014 y el Reglamento N° 58/2015 del MOA son una "ley, reglamento o prescripción" en el sentido del párrafo 4 del artículo III.

111. La Ley N° 33/2014 establece un período de gracia de cinco años para el pleno cumplimiento de la prescripción en materia de etiquetado. Pese a que esta prescripción es aplicable tanto a los productos halal importados como a los nacionales, las autoridades indonesias no llevan a cabo una supervisión sistemática de la aplicación del etiquetado halal por parte de los proveedores nacionales. Es muy habitual que los consumidores indonesios encuentren carne de pollo y productos de pollo de producción local puestos a la venta sin la etiqueta halal. Esta falta de supervisión es más evidente en los mercados callejeros de productos frescos, pero también se da en otros canales de distribución minorista, como los mercados modernos. Por consiguiente, mientras que los productos nacionales no están sometidos a procedimientos de control estrictos, la carne de pollo y los productos de pollo importados deben cumplir las prescripciones en materia de etiquetado para que se autorice la importación. Sin una etiqueta halal, la carne de pollo y los productos de pollo brasileños no podrían acceder al mercado indonesio, aunque el proceso de producción en el Brasil cumpla estrictamente las prescripciones halal que impone Indonesia. Este trato discriminatorio modifica las condiciones de competencia en el mercado indonesio. El hecho de no exigir que los productos nacionales similares cumplan el etiquetado halal inclina la balanza en favor de los proveedores locales.

3. Una medida puede infringir varias disposiciones de la OMC simultáneamente**Párrafo 1 del artículo XI del GATT y párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura**

112. Indonesia alega que una medida solo puede infringir una disposición de la OMC a la vez. Insiste en que el párrafo 1 del artículo XI del GATT y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura son disposiciones mutuamente excluyentes y que solo debe aplicarse a las medidas en litigio el párrafo 2 del artículo 4, ya que es *lex specialis*. También aduce que en el caso del párrafo 2 del artículo 4 correspondería al reclamante la carga de demostrar no solo que la medida es una restricción, sino además que no está justificada al amparo de ninguna de las excepciones previstas en el GATT.

113. No cabe ninguna duda razonable acerca de que una medida puede ser incompatible con más de un acuerdo abarcado simultáneamente y que un Miembro tiene derecho a solicitar que un grupo especial formule constataciones sobre cada una de estas incompatibilidades. El razonamiento que expuso el Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Banano III* puede servir de orientación para comprender lo que significa "conflicto", sobre la base del texto de la nota interpretativa general al Anexo I del Acuerdo por el que se establece la OMC. Se produciría un conflicto jurídico en dos situaciones: i) primero, si se dan disparidades entre las obligaciones contenidas en el GATT y las contenidas en los Acuerdos que figuran en el Anexo 1A cuando estas obligaciones se excluyan mutuamente en el sentido de que un Miembro no pueda cumplir ambas obligaciones a la vez, y, segundo, ii) cuando una norma de un acuerdo prohíba lo que permita explícitamente la norma de otro acuerdo. Ninguna de estas situaciones se refiere a ninguno de los supuestos conflictos jurídicos que ha indicado Indonesia.

114. No existe ningún conflicto entre el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4. En realidad, una infracción del párrafo 1 del artículo XI entrañaría también una infracción del párrafo 2 del artículo 4. Una medida que tenga un efecto limitativo en las importaciones puede entrañar una infracción de ambos artículos. Indonesia intenta convencer al Grupo Especial de que, a diferencia del párrafo 1 del artículo XI, el criterio jurídico del párrafo 2 del artículo 4 impondría al reclamante la carga de demostrar que la medida impugnada no es mantenida al amparo de "otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994", incluidas sus excepciones, como el artículo XX, a fin de acreditar *prima facie* sus alegaciones. El criterio jurídico elaborado por Indonesia no solo no tiene sentido, sino que además contradice toda la

jurisprudencia anterior de la OMC que ha determinado que, en el caso de las defensas afirmativas, la carga de la prueba incumbe a la parte que afirma la defensa, y no al contrario. Si se entendiera de otro modo, el reclamante no solo tendría que probar que existe una restricción prohibida con arreglo al párrafo 2 del artículo 4, sino además que ninguna de las múltiples excepciones disponibles en el GATT podría justificar la incompatibilidad de la medida en litigio. Esto es sencillamente irrazonable y significaría tener que probar un hecho negativo.

Párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación

115. Indonesia también aduce que la prohibición general no puede ser al mismo tiempo incompatible con el párrafo 1 del artículo XI, el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. A juicio del Brasil, una formalidad o un procedimiento para el trámite de licencias de importación puede constituir una infracción del párrafo 1 del artículo XI si tiene un efecto limitativo en las importaciones, lo que entrañaría también una infracción del párrafo 2 del artículo 4, y puede infringir también el párrafo 2 del artículo 3 de Acuerdo sobre Licencias de Importación. Los Miembros deben administrar el trámite de licencias no automáticas de manera que no tengan en las importaciones efectos de restricción o distorsión del comercio adicionales a los resultantes del establecimiento de la propia restricción. Los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia son exactamente el tipo de medidas que infringen la primera frase del párrafo 2 del artículo 3, ya que refuerzan las restricciones impuestas por el país a la importación de pollos.

116. Indonesia utiliza el mismo argumento respecto de las prescripciones sustantivas relativas al régimen de licencias de importación impugnado. No obstante, no hay ningún motivo para considerar que un procedimiento de trámite de licencias no pueda infringir al mismo tiempo esos tres artículos. Como ha recordado correctamente un tercero, si un Miembro impone una "restricción" compatible por medio de procedimientos de trámite de licencias no automáticas, el Acuerdo sobre Licencias de Importación, incluido el párrafo 2 del artículo 3, es aplicable para asegurar que la medida admisible no se aplique por medio de un procedimiento de trámite de licencias excesivamente restrictivo o gravoso. No obstante, las prescripciones en materia de licencias que en sí mismas imponen una limitación o una condición limitadora a las importaciones o tienen un efecto limitativo en el comercio también estarían comprendidas en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI del GATT. El efecto limitativo en el comercio del régimen de licencias de importación de Indonesia no se puede discutir puesto que no se ha podido introducir ni un solo pollo en el mercado indonesio desde 2009.

117. Más concretamente, la prescripción relativa a la lista positiva tiene un efecto limitativo importante en las importaciones, lo que infringe tanto el párrafo 1 del artículo XI como el párrafo 2 del artículo 4. Desde el punto de vista del procedimiento, el hecho de exigir que el importador demuestre que las importaciones anteriores han cumplido su uso previsto declarado como condición previa para obtener una nueva licencia constituye una infracción del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Habida cuenta de que no existe ninguna medida admisible que se aplique por medio de esta prescripción, todo procedimiento administrativo conexas a la lista positiva es necesariamente una restricción adicional en el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Lo mismo cabe decir de la prescripción relativa al uso previsto.

118. Por lo que respecta a los plazos de solicitud limitados, los períodos de validez breves y las condiciones de licencia fijas, Indonesia no ha aportado ninguna defensa frente a las alegaciones del Brasil relativas al párrafo 2 del artículo 3. Se limitó a decir que los exportadores brasileños no han obtenido la recomendación de importación y la aprobación de importación porque no han cumplido las prescripciones halal. Sin embargo, Indonesia no ha explicado qué relación guardan los plazos de solicitud limitados, los períodos de validez breves y las condiciones de licencia fijas con la observancia de las prescripciones halal. Si no existe ninguna medida admisible que los procedimientos de trámite de licencias de importación no automáticas estén destinados a aplicar, esos procedimientos infringen el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

Párrafo 1 del artículo XI y párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

119. Por último, con respecto a la prescripción relativa al uso previsto, Indonesia aduce que esta prescripción no puede impugnarse a la vez al amparo del párrafo 4 del artículo III y del párrafo 1 del artículo XI del GATT y que debe considerarse solo como una medida interior, no como una medida en frontera, debido a la supuesta aplicación de la Nota al artículo III. Según Indonesia, aunque se aplique en la frontera, esta prescripción se aplica también a los pollos nacionales. En primer lugar, la prescripción relativa al uso previsto tiene diversos efectos. Afecta al propio proceso de importación: el importador no conseguirá una licencia de importación si las importaciones no contemplan uno de los usos previstos permitidos. También afecta a las condiciones de competencia una vez que el producto ha entrado en el mercado. Tras el despacho de aduana, el importador no puede ofrecer para la venta los productos importados a otros canales de distribución y minoristas distintos de los enumerados en la licencia de importación. Por consiguiente, la prescripción relativa al uso previsto tiene diversos efectos e infringe el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 4 del artículo III. En segundo lugar, la prescripción relativa al uso previsto no es aplicable del mismo modo a los productos nacionales. Un envío procedente del Brasil para ser utilizado en un restaurante de Yakarta no podría destinarse a un mercado tradicional (ni siquiera a otro uso previsto, como un hotel). No obstante, si ese mismo restaurante se niega a aceptar pollos de producción local, el distribuidor puede redestinarlos a otro comprador, como un hotel, un restaurante o el mercado tradicional. Por lo tanto, incluso la prescripción relativa a la cadena de frío no se aplica del mismo modo a los productos importados y a los productos nacionales. Habida cuenta de que no existe una "prescripción interior equivalente", la Nota al artículo III no es aplicable al caso. Esto queda además demostrado por el artículo 22(1) del Reglamento N° 34/2016 del MOA ya que ahora exige que los importadores que soliciten una recomendación de importación presenten un plan de distribución del pollo importado, en el que, de acuerdo con el modelo anexo a la legislación, se deberá incluir de antemano información sobre el tipo de carne, la cantidad, el nombre y la dirección de los establecimientos/compradores y el precio del producto. El Brasil considera que el importador no solo está limitado a los usos finales enumerados en la legislación, sino también a un plan de distribución predefinido dentro de los usos permitidos, lo que le impide distribuir realmente la carne de pollo y los productos de pollo importados después de haberse efectuado la operación de importación de acuerdo con las mejores ofertas comerciales que pueda conseguir.

120. Con independencia de la decisión que adopte el Grupo Especial sobre el orden del análisis y el ejercicio de la economía procesal, ninguna disposición de las normas de la OMC impide al Grupo Especial formular constataciones sobre cada una de estas incompatibilidades impugnadas por el Brasil. Esto revestiría particular importancia en el presente asunto debido a la naturaleza cambiante de la legislación de Indonesia en lo que respecta a la prescripción del uso previsto. De no formularse constataciones sobre la incompatibilidad de esta medida como medida en frontera y como medida interior, Indonesia podría seguir eludiendo sus obligaciones simplemente reforzando en nuevas legislaciones el aspecto concreto de la prescripción relativa al uso previsto no abordado por el Grupo Especial.

3. Alegaciones relativas a los obstáculos sanitarios**3.1. Criterio jurídico pertinente: artículo 8 y párrafo 1 a) del Anexo C del Acuerdo MSF**

121. El artículo 8 del Acuerdo MSF establece que los Miembros observarán las disposiciones del Anexo C al aplicar procedimientos de control, inspección y aprobación en relación con las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Anexo C da forma y contenido al artículo 8 y una infracción de las normas del Anexo C entraña necesariamente una infracción del artículo 8.

122. La disposición más pertinente del Anexo C para la presente diferencia es su párrafo 1 a), que dispone que "[c]on respecto a todos los procedimientos para verificar y asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros se asegurarán" [...] "de que esos procedimientos se inicien y ultimen sin demoras indebidas".

123. Los aspectos pertinentes de la interpretación del párrafo 1 a) del Anexo C que deben tenerse en cuenta en la presente diferencia son i) la identificación de cuáles son los "procedimientos para verificar y asegurar" una medida sanitaria; y ii) el entendimiento de que la expresión "demoras indebidas" no se refiere exclusivamente a una "demora", sino también a la falta de respuesta

formal por parte de las autoridades cuando se inició ante estas un determinado procedimiento sanitario.

124. Con respecto al primer aspecto, el término "procedimiento" está definido en el Acuerdo MSF de la manera más amplia posible. Esta interpretación ha sido confirmada en varios asuntos sustanciados en la OMC.⁷ La primera característica que debe establecerse al evaluar si un determinado procedimiento está comprendido en el ámbito del artículo 8 y del párrafo 1 a) del Anexo C es determinar que "tenga[]" por objeto 'verificar y asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias' y que se aplique[] en el contexto del 'control, inspección o aprobación'. Si bien en el artículo 8 y el Anexo C se enumeran determinados tipos de procedimientos expresamente comprendidos en sus ámbitos de aplicación, las expresiones "con inclusión de" en el artículo 8 y "comprenden, entre otros" en la nota 7 al Anexo C aclaran que las listas son ilustrativas.

125. La jurisprudencia anterior de la OMC, al analizar el término "procedimientos" utilizado en el párrafo 1) del Anexo A, confirmó que se entiende que "procedimiento" debe interpretarse en un sentido amplio. En el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Animales* (párrafo 7.40), se indicó que "la referencia a 'procedimientos' que figura en la segunda frase del párrafo 1 del Anexo A es lo suficientemente amplia para abarcar los procedimientos de aplicación general y también la aplicación específica de un procedimiento en un caso concreto".

126. Sobre la base de estos elementos, la expresión "procedimientos de ... aprobación", que figura en el artículo 8 y en el Anexo C, abarca "procedimientos aplicados para verificar y asegurar el cumplimiento de una o más de las prescripciones sanitarias o fitosanitarias sustantivas cuya satisfacción es un requisito previo para la aprobación de la comercialización de un producto". La negociación de un "certificado veterinario internacional" constituye claramente un requisito de aprobación previo a la comercialización.

127. En lo que concierne al segundo aspecto, la expresión "demoras indebidas" no se refiere únicamente a una "demora" *stricto sensu*, sino que también se refiere a aquellos casos en los que no hay ninguna respuesta por parte de la autoridad competente de un Miembro. Esta interpretación fue aclarada por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* (párrafo 4.167), que constató que el sentido corriente de "demora" es "período de tiempo perdido por inactividad o por incapacidad de avanzar". La prescripción del párrafo 1 b) del Anexo C del Acuerdo MSF también proporciona contexto para esta interpretación, en particular, en relación con la necesidad de que las autoridades competentes "examine[n] prontamente si la documentación está completa" y "comunique[n] al solicitante todas las deficiencias de manera precisa y completa". Además, en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, el Grupo Especial interpretó que el sentido adecuado de la expresión "sin demoras indebidas" podría ser "sin ninguna pérdida de tiempo injustificable". El Grupo Especial declaró también que "[a]unque los Miembros disponen, en principio, del tiempo razonablemente necesario para determinar, con adecuada seguridad, si se cumplen sus prescripciones sanitarias y fitosanitarias pertinentes, también están obligados a llevar adelante sus procedimientos de aprobación sanitarios y fitosanitarios con la mayor rapidez posible. Por lo tanto, un Miembro no está autorizado a decidir libremente el momento en que da por iniciado y última el procedimiento de aprobación. En los casos en que se produzca una demora, el Miembro debe asegurarse de que no sea excesiva ni injustificada y que sus causas estén debidamente justificadas". Por consiguiente, si bien en la práctica una demora es posible, esta debe ser razonable y no puede ser injustificada ni desproporcionada. La falta de respuesta representa, naturalmente, una demora injustificada y desproporcionada en el sentido del párrafo 1 a) del artículo C.

3.2 Análisis jurídico: las demoras indebidas de Indonesia para negociar un "certificado veterinario internacional" con el Brasil infringen el artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C

128. La negociación de un certificado sanitario internacional es el primer paso que llevan a cabo los países interesados en el comercio de productos del reino animal, entre los que figura el pollo.

⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.363; informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 438; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.68.

Es evidente que la negociación de un certificado sanitario internacional válido está comprendida en la expresión "procedimientos de ... aprobación" a que se hace referencia en el artículo 8 y el Anexo C ya que es un procedimiento "aplicado[]" para verificar y asegurar el cumplimiento de una o más de las prescripciones sanitarias o fitosanitarias sustantivas cuya satisfacción es un requisito previo para la aprobación de la comercialización de un producto".

129. La norma del párrafo 1 a) del Anexo C establece que la autoridad sanitaria competente debe adoptar las medidas necesarias para asegurar que un procedimiento sanitario iniciado ante sí se ultime. En el párrafo 1 a) del Anexo C no hay ningún plazo definido y la evaluación de la existencia de "demoras indebidas" debe hacerse caso por caso. En la presente diferencia, la falta total de respuesta transcurridos siete años desde la primera propuesta es una prueba evidente de que las autoridades de Indonesia han demorado injustificablemente los procedimientos para verificar y asegurar el cumplimiento de las prescripciones sanitarias que permitirían la exportación de productos brasileños. Al no responder, las autoridades indonesias han infringido el párrafo 1 a) del Anexo C del Acuerdo MSF. Aunque una propuesta sea inexacta o no contemple todos los elementos necesarios que exige la legislación indonesia, Indonesia debe dar una respuesta adecuada para que puedan hacerse las correcciones y adiciones necesarias. El Anexo C se deriva lógicamente del artículo 8 del Acuerdo MSF. Habida cuenta de que las dos disposiciones están vinculadas, una infracción del párrafo 1 a) del Anexo C entraña una infracción del artículo 8.

130. Indonesia intentó justificar su inacción aduciendo que la falta de respuesta es culpa del propio Brasil: el Brasil no presentó los documentos y la información adecuados relativos a las prescripciones halal correspondientes a dos unidades comerciales distintas. En primer lugar, el cumplimiento de las prescripciones halal nunca ha supuesto un problema para el Brasil, cuyos dos principales organismos de certificación están debidamente aprobados por Indonesia desde hace varios años. En segundo lugar, la certificación halal no guarda ninguna relación con la ultimación de los procedimientos sanitarios que exige Indonesia. La certificación halal no es un procedimiento sanitario y fitosanitario y no debe confundirse con una prescripción sanitaria ni tenerse en cuenta en un proceso intergubernamental de aprobación sanitaria de un certificado sanitario internacional. Indonesia no niega que la certificación halal no está comprendida en el ámbito del Acuerdo MSF.

V. DEFENSAS INVOCADAS POR INDONESIA AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX DEL GATT

El uso previsto no está justificado al amparo de los párrafos b) y d) del artículo XX del GATT

131. Indonesia intenta justificar la prescripción relativa al uso previsto al amparo del párrafo b) del artículo XX del GATT de 1994, ya que contribuye a la protección de la salud o la vida de las personas al eliminar el riesgo que conlleva la congelación y descongelación de los productos para la venta al consumidor. Sostiene que la descongelación y congelación frecuentes aumentarían la proliferación microbiana y facilitarían el deterioro del producto ya que este proceso "dañaría de forma mecánica las membranas celulares y reduciría la capacidad de retención de agua". No obstante, no hay ninguna conexión lógica entre el hecho de limitar la venta de pollo congelado a lugares que cuenten con instalaciones de cadena de frío y el supuesto objetivo que se persigue. En primer lugar, si los mercados tradicionales no tienen almacenes frigoríficos, ¿cómo es posible volver a congelar el pollo? En segundo lugar, el proceso de congelación permite asegurar que la carne permanecerá fresca durante más tiempo, en comparación con la carne que nunca ha estado congelada. Indonesia tendría más razones para prohibir la venta de pollo fresco en mercados sin almacenes frigoríficos que para prohibir la venta de pollo congelado. Por último, Indonesia no ha aportado ninguna prueba para apoyar sus alegaciones de que la inocuidad de los alimentos es el objetivo de la prescripción relativa al uso previsto.

132. En cualquier caso, claramente, la prescripción relativa al uso previsto no es "necesaria". Existen medidas menos restrictivas del comercio que podrían cumplir el nivel adecuado de protección de Indonesia, como normas que regulen la descongelación del pollo congelado que se va a ofrecer para la venta y/o restrinjan la posibilidad de volver a congelar el pollo para la venta en mercados tradicionales anteriormente descongelado. Una prohibición tajante de la venta de pollo congelado en esos lugares sobrepasa el objetivo de proteger la vida o la salud de las personas debido al supuesto "riesgo que conlleva la congelación y descongelación de productos". Las afirmaciones de Indonesia sobre esta materia contradicen la práctica real de su Gobierno. Recientemente se ofrecieron 9.000 toneladas de carne congelada importada procedente de los Estados Unidos para la venta en mercados tradicionales de Indonesia. Indonesia confirmó que la

carne importada se había vendido congelada, pero no informó de si se había asegurado de que los productos se conservaran exclusivamente en sistemas de cadena de frío en los puntos de venta. Habida cuenta de que los mercados callejeros de productos frescos no disponen habitualmente de estos sistemas, es improbable que se aplicara debidamente la prescripción relativa al uso previsto.

133. Indonesia también alega que la prescripción relativa al uso previsto está justificada provisionalmente al amparo del párrafo d) del artículo XX porque está diseñada para lograr la observancia de las leyes y reglamentos de Indonesia relativos a la salud pública (a saber, los que establecen prescripciones sanitarias), a las prácticas que puedan inducir a error y a la aplicación de las medidas aduaneras. Indonesia no ha aportado ninguna prueba de que la medida contribuya a la aplicación de ninguna ley particular relativa a la inocuidad de los alimentos. Como señaló uno de los terceros, no hay ninguna base en el texto, la estructura o los antecedentes legislativos de la Ley Nº 18/2009 y la Ley Nº 8/1999 que respalde la alegación de que esta medida fue diseñada para lograr la observancia de las disposiciones relativas a la inocuidad de los alimentos y la protección de los consumidores invocadas por Indonesia. La reciente decisión de autorizar la venta de carne de bovino congelada importada durante el Ramadán en mercados tradicionales demuestra que la prescripción relativa al uso previsto es únicamente un instrumento proteccionista. De manera análoga, Indonesia no ha indicado si no habría algunas medidas alternativas menos restrictivas del comercio para lograr la observancia de sus leyes y reglamentos. En cualquier caso, Indonesia no ha demostrado que el uso previsto respete la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994.

La lista positiva no está justificada al amparo del párrafo d) del artículo XX del GATT de 1994

134. Indonesia no niega la existencia de una prohibición a las importaciones de trozos de pollo. Sin embargo, intentó justificar esta prohibición sobre la base del párrafo d) del artículo XX del GATT de 1994, alegando que "era necesaria para lograr la observancia de las leyes y reglamentos de Indonesia relativos a los alimentos halal. Según Indonesia, su principal preocupación ha sido que determinados exportadores puedan intentar eludir las prescripciones halal de Indonesia abasteciéndose de trozos de pollo en mataderos que no producen pollo halal y haciéndolos pasar por halal.

135. Indonesia no ha demostrado que esta medida sea necesaria para lograr la observancia de sus prescripciones halal. En realidad, el Reglamento Nº 58/2015 del MOA (revocado por el Reglamento Nº 34/2016 del MOA) y el Reglamento Nº 05/2016 del MOT (modificado por el Reglamento Nº 37/2016 del MOT) no imponen la misma restricción, por ejemplo, en relación con la importación de trozos de carne ovina y caprina, que también deberían cumplir las prescripciones halal. Esta excepción demuestra que la propia Indonesia no considera necesario en todos los casos restringir las importaciones de trozos de productos del reino animal a fin de lograr la observancia de las prescripciones halal. Además, existen medidas alternativas menos restrictivas del comercio para garantizar la condición halal de los productos, por ejemplo, implementar procedimientos de certificación con los mataderos extranjeros que deseen exportar a Indonesia. Los procedimientos de certificación continuos -que son una característica común del comercio internacional de productos alimenticios- asegurarían la condición halal de los productos que salen de los mataderos y evitarían también las prácticas que inducen a error respecto de la observancia de las prescripciones halal. La prescripción relativa a la lista positiva no puede estar justificada al amparo del párrafo d) del artículo XX.

Los períodos de solicitud y validez limitados no están justificados al amparo del párrafo d) del artículo XX

136. Indonesia intenta tímidamente justificar el período de solicitud y validez limitado al amparo del párrafo d) del artículo XX del GATT de 1994 como una medida "diseñada para lograr la observancia de las leyes y reglamentos de Indonesia que se ocupan de lo halal y de la salud pública, así como de las prácticas que puedan inducir a error (protección del consumidor) y la aplicación de las medidas aduaneras en materia halal y de inocuidad". Es difícil percibir una conexión entre los períodos de solicitud y validez limitados y la observancia de las prescripciones halal. Además, la observancia de las prescripciones halal y las prescripciones de salud de los animales puede lograrse por medio de medidas mucho menos restrictivas del comercio, como procedimientos de certificación y verificación adecuados, y la información sobre las corrientes comerciales puede obtenerse fácilmente por otros medios.

Las condiciones de licencia fijas no están justificadas al amparo del párrafo d) del artículo XX del GATT de 1994

137. Según Indonesia, las condiciones de licencia fijas "fueron diseñadas para lograr la observancia de las leyes de Indonesia en materia halal y de salud pública, así como a las prácticas que pueden inducir a error y a la aplicación de las medidas aduaneras en materia halal y de inocuidad de los alimentos". Indonesia basó su razonamiento en la consideración de que, supuestamente, las condiciones de licencia fijas "permiten al Gobierno supervisar el comercio exterior y facilitar la aplicación de las medidas aduaneras. Ofrecen una estimación del volumen de las importaciones que entrarían en Indonesia por un puerto concreto y en un momento determinado, de forma que el Gobierno puede asignar mejor sus limitados recursos a fin de agilizar el despacho de aduana". No obstante, Indonesia no explicó de qué manera las condiciones de licencia fijas guardan alguna relación con la observancia de las prescripciones halal o de las prescripciones sanitarias. En segundo lugar, según Indonesia, "muchas de estas condiciones no son tan estrictas", ya que los "importadores pueden identificar más puertos de los que usan en última instancia o cantidades de importaciones superiores a las que importan en última instancia". Si esta afirmación es exacta, es preciso preguntar cuál es realmente la finalidad de fijar las condiciones de las licencias. La única finalidad que pueden tener es funcionar como otro instrumento más de restricción del comercio para cerrar el mercado indonesio.

El etiquetado halal no está justificado al amparo del artículo XX del GATT de 1994

138. Indonesia intenta justificar la aplicación de sus procedimientos de certificación de etiquetado halal al amparo de los párrafos a) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Al amparo del párrafo a) del artículo XX, Indonesia aduce que "las prescripciones halal son necesarias para proteger la moral pública".

139. El Brasil no impugna el derecho de Indonesia de establecer las prescripciones halal ni cuestiona el hecho de que estas prescripciones sean necesarias para proteger sus creencias religiosas y la moral pública. Como principal exportador mundial de pollo halal, el Brasil es totalmente consciente de la importancia de respetar las diferentes normas halal adoptadas por los distintos países musulmanes. Como exige Indonesia, en el Brasil el sacrificio halal se realiza en los mataderos de aves de corral del país por medios manuales.

140. El Brasil sostiene que Indonesia no aportó ninguna prueba que justificara la "necesidad" de la discriminación entre la carne de pollo y los productos de pollo nacionales y los importados para proteger la moral pública, como exige el artículo XX, o de qué manera este trato discriminatorio contribuye a fomentar la moral pública del país. Además, aunque fuese posible justificar el período de gracia de cinco años discriminatorio para las prescripciones en materia de certificación y etiquetado halal al amparo del párrafo a) del artículo XX, esta medida no satisfaría el criterio de la parte introductoria. De hecho, en tanto en cuanto la medida solo sea aplicable a los productos importados, constituye, por los términos en que está redactada, una infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

141. Además, Indonesia intenta explicar que el etiquetado halal sería únicamente aplicable a los productos envasados y, por consiguiente, habida cuenta de que la carne de pollo y los productos de pollo nacionales se venden principalmente en los mercados tradicionales y no están necesariamente envasados como los productos importados, la etiqueta halal no sería obligatoria para los productos nacionales. No obstante, en su explicación, Indonesia olvida que la Ley Nº 33/204 (artículo 38) no hace ninguna referencia a la necesidad de aplicar la etiqueta halal únicamente a los productos envasados. En cambio, establece tres posibilidades para la colocación de la etiqueta: i) en el envase del producto; ii) en una parte específica del producto; y/o iii) en un lugar específico del producto. Es decir, conforme a la legislación indonesia, el envasado no es una razón para justificar el trato discriminatorio.

142. Lo mismo es aplicable a la defensa basada en el párrafo d) del artículo XX. Indonesia no ha aportado ninguna prueba de que las medidas impugnadas contribuyan a la aplicación de ninguna ley o reglamento particular. No es suficiente afirmar simplemente que "la aplicación de las prescripciones halal es 'necesaria' para lograr la observancia de estas disposiciones jurídicas nacionales" sin aportar ninguna prueba o aclaraciones suplementarias que justifiquen el trato discriminatorio contra los productos importados.

VI. CONCLUSIÓN

143. El Brasil solicita respetuosamente que el Grupo Especial constate lo siguiente:

- i) la prohibición general impuesta por Indonesia a la importación de carne de pollo y productos de pollo es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura;
- ii) la prohibición impuesta por Indonesia a la importación de trozos de pollo y otras preparaciones o conservas de carne de pollo es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura;
- iii) las restricciones impuestas por Indonesia al uso de la carne de pollo y los productos de pollo importados son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura;
- iv) los procedimientos para el trámite de licencias de importación restrictivos aplicados por Indonesia son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación;
- v) las prescripciones restrictivas en materia de transporte impuestas por Indonesia para la carne de pollo y los productos de pollo importados son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura;
- vi) las restricciones impuestas por Indonesia al uso de la carne de pollo y los productos de pollo importados son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994;
- vii) la aplicación por Indonesia de prescripciones en materia de etiquetado halal es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994; y
- viii) las demoras indebidas de Indonesia en lo que respecta a la aprobación de prescripciones sanitarias son incompatibles con el artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF.

ANEXO B-2**RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE INDONESIA****I. INTRODUCCIÓN**

1. La presente diferencia plantea cuestiones fundamentales sobre el modo en que un Miembro de la OMC puede estructurar debidamente sus leyes y reglamentos para promover la inocuidad de los alimentos y asegurar el cumplimiento de sus normas religiosas. Indonesia es el cuarto país más poblado del mundo, con más de 255 millones de habitantes. Tiene la mayor población musulmana del mundo. En Indonesia, muchos musulmanes devotos solo consumen alimentos halal, lo que significa que tienen prohibido consumir carne de porcino y de otros animales no sacrificados de conformidad con la ley islámica, y consumir productos que hayan estado en contacto con alimentos no halal. La carga de asegurar que los alimentos a disposición de los indonesios musulmanes se ajuste a las prescripciones halal y que el suministro de alimentos de Indonesia sea adecuado y seguro recae en gran medida en el Gobierno de Indonesia. Indonesia considera que estos valores sociales son de suma importancia. Indonesia también considera que ha establecido un equilibrio adecuado entre la protección de los principios religiosos de sus ciudadanos y el respeto de sus obligaciones en el marco de la OMC.

2. El Brasil ha impugnado las leyes y reglamentos de Indonesia relativos a la importación de carne de pollo y productos de pollo como una prohibición general (o medida global) a la importación de carne de pollo y productos de pollo, y también como medidas individuales. Las medidas individuales impugnadas por el Brasil son: determinados aspectos del régimen de licencias de importación de Indonesia, incluidas las prescripciones relativas a la lista positiva y al uso previsto; la aplicación supuestamente discriminatoria de las prescripciones en materia de etiquetado halal; las supuestas restricciones al transporte de productos de pollo importados; y las denominadas demoras en la aprobación de prescripciones sanitarias para la importación de pollo. El Brasil parece considerar que esta diferencia es un caso sencillo. No lo es.

3. Indonesia no tiene ninguna intención de prohibir, restringir o limitar las importaciones de carne de pollo o productos de pollo de ningún país, incluido el Brasil. Indonesia solo desea asegurar que la carne de pollo y los productos de pollo sean inocuos, saludables, salubres y halal. Además, Indonesia se ha comprometido a seguir liberalizando su comercio adoptando medidas plenamente compatibles con sus intereses legítimos respecto del logro de la conformidad halal, la inocuidad y seguridad de los alimentos y la administración segura y eficiente en materia de aduanas y cuarentena. De hecho, los esfuerzos de Indonesia por profundizar la liberalización han dado lugar a la terminación de algunas medidas impugnadas por el Brasil en este procedimiento. Indonesia tratará en detalle estas cuestiones en el presente resumen integrado.

4. Es bien sabido que los Miembros de la OMC reclamantes que entablan un procedimiento de solución de diferencias en la OMC deben atenerse a normas rigurosas. Estas normas rigurosas se reflejan en los estrictos requisitos que debe cumplir una solicitud de establecimiento de un grupo especial, que debe relacionar claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega, para que el demandado esté informado de los fundamentos de las alegaciones. Además, el Órgano de Apelación ha señalado que el requisito de hacer una acreditación *prima facie* las alegaciones -en las comunicaciones presentadas al grupo especial- exige atenerse a las mismas normas exigentes. Ha declarado que "las pruebas y argumentos en que se base una acreditación *prima facie* tienen que ser suficientes para identificar la medida impugnada y sus consecuencias fundamentales, especificar la disposición pertinente de la OMC y la obligación que contiene, y explicar los fundamentos por los que se invoca la incompatibilidad de la medida con la disposición".¹ Además, cada afirmación fáctica debe demostrarse.²

¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 141.

² Informe del Grupo Especial, *Argentina - Textiles y prendas de vestir*, párrafo 6.35.

5. Con todo el debido respeto, Indonesia considera que el Brasil no se ha atendido a estas normas rigurosas en el curso de estas actuaciones. Como se explica en más detalle a continuación, el Brasil ha sometido al Grupo Especial muchas leyes y reglamentos indonesios pero no ha identificado debidamente las incompatibilidades con las normas de la OMC contenidas en ellos; ha citado varias disposiciones de los acuerdos de la OMC pero no ha explicado el fundamento de la supuesta incompatibilidad de la medida con esas disposiciones. El Brasil tampoco ha expresado claramente en todos los casos si está impugnando aspectos del régimen de licencias de importación de Indonesia vigentes o llegados a expiración.³

6. Además, en el curso del procedimiento de este Grupo Especial (incluso en etapas muy avanzadas), el Brasil ha hecho modificaciones en el alcance de su alegación sobre la prohibición general/medida global, el régimen de licencias de importación y la prescripción en materia de etiquetado halal. Estas modificaciones constantes dan lugar a una falta de claridad sobre qué es lo que el Brasil está realmente impugnando en este procedimiento, y privan a Indonesia de la posibilidad de defenderse debidamente. Además, el Brasil ha impugnado determinadas medidas indonesias al amparo de un acuerdo abarcado de la OMC incorrecto y también ha impugnado los mismos aspectos de las mismas medidas al amparo de diferentes acuerdos abarcados de la OMC, que contienen obligaciones diferentes. Por lo tanto, Indonesia considera que el Brasil no ha satisfecho su carga de la prueba de demostrar que las medidas que impugna en este procedimiento son incompatibles con las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC. Además, el Brasil no ha respondido convincentemente a los argumentos y pruebas presentados por Indonesia con respecto a cada una de estas alegaciones ni ha refutado convincentemente las defensas de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994, cuando había lugar a ello. Es importante señalar que el Brasil no ha presentado alternativas pertinentes a las medidas impugnadas que restrinjan menos el comercio.

7. Hay muchas deficiencias en los argumentos y las pruebas del Brasil con respecto a cada una de las medidas impugnadas. Indonesia sostiene que cuando un reclamante no respalda sus alegaciones con argumentos y pruebas adecuados, estas alegaciones deben necesariamente desestimarse. Un grupo especial, en esta situación, debe constatar que el reclamante no acreditó *prima facie* la infracción. En efecto, un principio firmemente arraigado del derecho internacional es que una medida de un Estado soberano se considerará compatible con las obligaciones internacionales del Estado mientras no se pruebe lo contrario.⁴

8. Indonesia ha presentado argumentos jurídicos detallados y explicaciones fácticas exhaustivas con respecto a su régimen de licencias de importación, con inclusión de las prescripciones relativas al uso previsto, la lista positiva y el transporte y de las prescripciones en materia de etiquetado y certificación halal. Indonesia ha presentado gráficos que detallan cada etapa de los procedimientos de trámite de licencias de importación, ha explicado exhaustivamente los cometidos de las principales autoridades gubernamentales que participan en estos procedimientos y ha aclarado el alcance y el ámbito de aplicación de sus propias leyes y reglamentos. El Brasil no ha examinado plenamente ni respondido debidamente a ninguno de estos detallados argumentos jurídicos y explicaciones fácticas.

9. Como muchos otros Miembros activos de la OMC, Indonesia participa actualmente en varios procedimientos de solución de diferencias en la OMC, como reclamante y como demandado. Indonesia desea hacer hincapié en que el resultado de esas diferencias no es pertinente para la sustanciación de la presente diferencia. El resultado de esta diferencia debe determinarse sobre la base de los puntos fuertes y débiles de los argumentos jurídicos y las pruebas presentados tanto por el Brasil como por Indonesia en la presente diferencia.⁵

II. SOLICITUD DE RESOLUCIÓN PRELIMINAR PRESENTADA POR INDONESIA

10. Indonesia presentó su solicitud de resolución preliminar como anexo a su primera comunicación escrita. Indonesia consideró que la solicitud de establecimiento de un grupo especial

³ Véanse, por ejemplo, la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 5 y 6; y la comunicación de réplica del Brasil, párrafo 155.

⁴ Véase, entre otros, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157.

⁵ La información de esta sección se basa, entre otras cosas, en la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 3 y 4; y en la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 2-8.

presentada por el Brasil plantea problemas en varios aspectos. Con respecto a la supuesta prohibición general/medida global, Indonesia sostuvo que el Brasil no hizo una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que fuera suficiente para presentar el problema con claridad como exige el párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), ya que enumeró varios elementos de esta medida, varios instrumentos jurídicos de Indonesia y varias disposiciones de la OMC sin establecer una conexión entre ellos.⁶

11. Además, Indonesia señaló que la supuesta prohibición general/medida global descrita en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil no coincide con la descripción de la supuesta prohibición general/medida global que figura en la primera comunicación escrita del Brasil. En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Brasil describió esta medida como la aplicación combinada de *siete* medidas individuales que origina la prohibición general de las importaciones de pollo. En su primera comunicación escrita, el Brasil decidió eliminar una de esas medidas individuales (la prescripción en materia de etiquetado halal), modificando el alcance de la prohibición general/medida global. Luego se refirió a esta medida, por primera vez, como una medida no escrita.⁷ De manera análoga, el Brasil no describió el objetivo de la supuesta prohibición general/medida global en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, y no se refirió a él hasta su primera comunicación escrita. Sin embargo, el objetivo de una supuesta medida global no escrita cumple una función primordial en la definición de la medida en litigio y, al no referirse a él en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Brasil no ha cumplido los requisitos de especificidad del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.⁸

12. Además, Indonesia señaló que la impugnación por el Brasil del régimen de licencias de importación de Indonesia "en su conjunto" no se identificó en su solicitud de establecimiento de un grupo especial y, en consecuencia, no estaba comprendida en el mandato del Grupo Especial.⁹ En sentido similar, Indonesia alegó que la impugnación por el Brasil de una supuesta prohibición a la importación de las demás preparaciones y conservas de carne de pollo no se identificó en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil y por lo tanto no estaba comprendida en el mandato del Grupo Especial.¹⁰

13. Por último, Indonesia adujo que, en la medida que el Brasil estuviera impugnando las medidas de Indonesia al amparo del artículo 1 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias de Importación), el Grupo Especial debía abstenerse de examinar tales alegaciones, ya que el artículo 1 no se mencionó en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil y, en consecuencia, no estaba comprendido en el mandato del Grupo Especial.¹¹

III. CUESTIONES SISTÉMICAS PLANTEADAS EN LA PRESENTE DIFERENCIA

A. LA ALEGACIÓN DEL BRASIL RELATIVA A LA SUPUESTA PROHIBICIÓN GENERAL/MEDIDA GLOBAL ES UN "BLANCO MÓVIL" PARA INDONESIA Y NO ESTÁ RESPALDADA POR PRUEBAS PERTINENTES

14. El Brasil sostuvo que Indonesia mantiene "varias prohibiciones o restricciones a la importación de carne de pollo y productos de pollo que, combinadas, tienen el efecto de una prohibición general de las importaciones de estos productos".¹² El Brasil describió esta medida como una medida global/prohibición general que comprende los siguientes elementos: prohibición

⁶ Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, párrafos 1.14-1.28.

⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 136-139.

⁸ Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, párrafos 1.29-1.41. Véase también la respuesta de Indonesia a la pregunta 68 del Grupo Especial.

⁹ Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, párrafos 5.1-5.6.

¹⁰ Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, párrafos 1.43-1.48.

¹¹ Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, párrafos 1.49-1.52.

¹² Véase la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil, *Indonesia - Medidas relativas a la importación de carne de pollo y productos de pollo*, WT/DS484/8, 21 de octubre de 2015, páginas 2 y 3.

de la importación de los productos no enumerados; prioridad a los "alimentos nacionales" frente a la "importación de alimentos"; prohibiciones o restricciones a la importación de bienes esenciales y estratégicos; limitación de la carne de pollo y los productos de pollo a determinados usos previstos; supuesta negativa indebida a aprobar los certificados sanitarios para los productos de aves de corral; supuestas prohibiciones y/o restricciones a la importación mediante el régimen de licencias de importación de Indonesia; y supuesta prohibición a la importación impuesta por medio de las prescripciones en materia de etiquetado halal para la carne de pollo y los productos de pollo importados.¹³ En su primera comunicación escrita, el Brasil eliminó la prescripción en materia de etiquetado halal, de manera que la medida global/prohibición general solo incluía seis elementos.¹⁴

15. Indonesia planteó varias preocupaciones sistémicas con respecto a la forma en que el Brasil describió la supuesta prohibición general/medida global y su impugnación a lo largo del presente procedimiento, así como la naturaleza y la cantidad inadecuadas de las pruebas presentadas por el Brasil para demostrar la existencia de esta medida. En el asunto *Rusia - Trato arancelario*, el Grupo Especial reconoció que si ni el demandado ni el Grupo Especial pudieran determinar con precisión la medida cuya compatibilidad con los acuerdos abarcados se cuestiona, "[e]sto podría plantear cuestiones relativas a las debidas garantías procesales".¹⁵ Además, en la jurisprudencia de la OMC está firmemente establecido que "la parte reclamante debe 'present[ar] argumentos y pruebas pertinentes durante el procedimiento del grupo especial que demuestren la existencia de las medidas, por ejemplo, en el caso de impugnaciones contra normas no escritas'.¹⁶ También se reconoce en general que un grupo especial no puede aceptar sin más la afirmación de un reclamante de que existe la medida no escrita impugnada.¹⁷ Esto significa que la carga probatoria del reclamante que impugna una medida no escrita debe ser necesariamente mayor que la resultante de impugnaciones de medidas escritas, cuya existencia no se cuestiona.¹⁸ El propio Brasil ha reconocido esta mayor carga.¹⁹

16. Con respecto a la manera en que el Brasil describió la supuesta prohibición general/medida global y su impugnación, hasta el final del procedimiento del Grupo Especial, el Brasil no explicó claramente qué era exactamente lo que estaba impugnando y sobre qué base. El Brasil se refirió a la medida en litigio como: "una prohibición general de las importaciones" de carne de pollo y productos de pollo, incompatible "*de jure*" y "*de facto*" con las obligaciones de Indonesia; "una propuesta, acción o práctica concertada de carácter general", una medida global no escrita, distinta de sus elementos; y un "comportamiento constante" de "aplicación general y sistemática". En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Brasil declaró que la medida en litigio consiste en *siete* prohibiciones o restricciones, que están "combinadas" (es decir, interactúan y funcionan con concierto). En su primera comunicación escrita, el Brasil adujo que la medida en litigio consiste en solo *seis* elementos. En sus otras comunicaciones, el Brasil adujo que la supuesta prohibición general/medida global podía consistir en "seis, siete u ocho (o más, o menos)" medidas incompatibles con las normas de la OMC. Además, posteriormente, en su respuesta a la pregunta 5.a.v del Grupo Especial, el Brasil indicó que otras medidas, en particular la prescripción relativa al transporte directo, "también podrían formar parte de la prohibición general".²⁰

¹³ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil, páginas 2 y 3.

¹⁴ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 74.

¹⁵ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Trato arancelario*, párrafos 7.291, 7.302.

¹⁶ Véase el informe del Grupo Especial, *Rusia - Trato arancelario*, párrafo 7.338 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 169).

¹⁷ Véase el informe del Grupo Especial, *Rusia - Trato arancelario*, párrafos 7.348, 7.380. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 792.

¹⁸ Véase el informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.323.

¹⁹ Comunicación de réplica del Brasil, párrafo 12. Véanse también las cuestiones examinadas en la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 96-109; la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 49-58; la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 65-75; la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 10-21; las respuestas de Indonesia a las preguntas 5.c, 6-8, 68 y 70 del Grupo Especial; y las observaciones de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a las preguntas 68, 70 y 71 del Grupo Especial.

²⁰ Véanse la respuesta de Indonesia a la pregunta 6 del Grupo Especial; la comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 66 (donde se citan, entre otras cosas, la primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 76 y 173; y la respuesta del Brasil a la solicitud de resolución preliminar de Indonesia, párrafo 32).

17. En su primera comunicación escrita, el Brasil especificó el supuesto objetivo de la prohibición general/medida global por primera vez y luego desarrolló su argumento en su declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial con las partes. En particular, el Brasil aclaró que "la interacción combinada de diferentes medidas individuales incompatibles con las normas de la OMC constituye una medida global no escrita y fue concebida para aplicar una política comercial oficial basada en el objetivo primordial de restringir las importaciones a fin de proteger la producción nacional". El Brasil se refirió a esta política como la prescripción de "autosuficiencia". El Brasil describió esta supuesta prescripción de "autosuficiencia" como el "objetivo primordial" y uno de los elementos de la medida en litigio, y también como un "principio rector". Sin embargo, Indonesia explicó que una medida y su objetivo son conceptos diferentes.²¹

18. Indonesia reconoce que un reclamante goza de cierta discrecionalidad para describir la medida que está impugnando de la forma que considere necesaria. No obstante, Indonesia sostiene que una vez que el reclamante describió la medida de una forma, no es libre de ampliar y reducir su contenido en el curso del procedimiento del Grupo Especial. Hacerlo comprometería la capacidad del demandado de preparar su defensa, como en el presente asunto. Además, dado que la impugnación de una regla o norma de "aplicación general y sistemática" es diferente de la impugnación de una medida en su aplicación, o como comportamiento constante, o como medida global, un reclamante que haya modificado la descripción de la medida impugnada, o la esencia de su impugnación de esa medida, tendría que hacer su acreditación *prima facie* de nuevo, posiblemente presentando pruebas adicionales. El propio Brasil ha reconocido que la descripción/caracterización de la medida en litigio por el reclamante informa las pruebas y los argumentos necesarios para demostrar que la medida existe.²²

19. Una descripción clara y coherente del contenido de la medida impugnada es especialmente importante en circunstancias en que la medida es una medida no escrita, como en la presente diferencia. Por definición, la supuesta prohibición general/medida global no es una medida estipulada en ninguna ley, reglamento o documento oficial sobre políticas. En cambio, es un constructo ideado por el Brasil para agrupar varias medidas, por lo demás distintas, para indicar que supuestamente promueven un objetivo común. Por tanto, no hay seguridad en cuanto a la propia existencia y a los contornos precisos de la supuesta medida global no escrita y el Brasil tendría que haberlos establecido claramente.²³

20. Con respecto a las pruebas que ha presentado el Brasil para demostrar que la medida en litigio existe, los únicos elementos de prueba en que se basó el Brasil fueron los siguientes: estadísticas comerciales que muestran la ausencia de importaciones de pollo en Indonesia procedentes del Brasil y determinados instrumentos jurídicos donde se establecen algunos elementos individuales de la supuesta prohibición general/medida global. El Brasil no presentó ninguna prueba que demuestre *cómo* los supuestos elementos de la medida en litigio *actúan conjuntamente*, en lugar de ser simplemente "restricciones al comercio" individuales inconexas. Además, el Brasil no demostró su afirmación de que, en realidad, cada uno de estos elementos se había establecido *con vistas a lograr el supuesto objetivo de "autosuficiencia"* de Indonesia. Por último, el Brasil no demostró su afirmación de que la supuesta prohibición general/medida global se aplica de *manera "general y sistemática"*.²⁴

21. Para que quede claro, Indonesia no aduce que los elementos mencionados deban demostrarse en todas y cada una de las diferencias relativas a medidas no escritas. La carga probatoria del Brasil dimana de su propia caracterización/descripción de la medida en litigio en su

²¹ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 66; y observación de Indonesia sobre la respuesta del Brasil a la pregunta 68 del Grupo Especial (donde se citan la primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 75 y 174; la declaración inicial del Brasil en la primera reunión, párrafo 11; y las respuestas del Brasil a las preguntas 5.b y 68 del Grupo Especial).

²² Respuesta del Brasil a la pregunta 8.b del Grupo Especial (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.107). Véanse la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 67 y 68; y la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 10 y 11.

²³ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 69 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 792).

²⁴ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 100-109; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafo 13.

solicitud de establecimiento de un grupo especial y de sus aclaraciones posteriores en el curso del procedimiento del Grupo Especial.²⁵

22. Justo al final de este procedimiento, en su respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, el Brasil intentó introducir elementos de prueba adicionales, como la carta firmada por el Director General de Ganadería del Ministerio de Agricultura de Indonesia, y cuatro artículos periodísticos que supuestamente citan a funcionarios gubernamentales de Indonesia. Indonesia solicitó al Grupo Especial que desestimara estos documentos, ya que constituyen pruebas principales, y de conformidad con el párrafo 8 de los Procedimientos de Trabajo para esta diferencia, debían presentarse "a más tardar en la primera reunión sustantiva". La mayoría de los documentos presentados tenían fecha muy anterior a la fecha límite para la presentación de las pruebas fácticas y estaban en poder del Brasil. El Brasil ni siquiera trató de demostrar que había una justificación suficiente para que se le permitiera presentar pruebas principales en esa etapa tardía. En cambio, adujo que tenía derecho a presentar pruebas principales en respuesta a la pregunta del Grupo Especial.²⁶

23. Pero incluso si esos elementos de prueba se hubieran sometido debidamente al Grupo Especial, no respaldan de manera significativa la alegación del Brasil de que la prohibición general/medida global existe. Las pruebas del Brasil son contradictorias y no demuestran que la ausencia de importaciones de carne de pollo y productos de pollo procedentes del Brasil en Indonesia esté causada por la supuesta prescripción de autosuficiencia. Por el contrario, como ha demostrado Indonesia a lo largo de este procedimiento, la verdadera razón de la ausencia de importaciones es que el propio Brasil incumplió los procedimientos de importación de Indonesia. Con respecto a los artículos periodísticos, parecen contener "citas" de las autoridades indonesias sacadas de contexto y no representan fielmente al mercado indonesio de pollo.²⁷

24. Sobre la base de estas consideraciones, el hecho de que incluso muy al final del procedimiento del Grupo Especial el Brasil no hubiera presentado una descripción clara de la medida en litigio y la naturaleza de su impugnación y no hubiera presentado pruebas suficientes que demostraran que esta medida existe, significa que el Brasil no estableció su presunción *prima facie*. En efecto, si varias afirmaciones fácticas del Brasil sobre el supuesto contenido de la medida se evalúan de manera holística, queda claro que la medida tal como la describe el Brasil en sus diferentes comunicaciones ni siquiera existe.²⁸

B. EL BRASIL SOLICITA AL GRUPO ESPECIAL QUE HAGA RECOMENDACIONES SOBRE MEDIDAS QUE HAN EXPIRADO

25. En el curso de las actuaciones, Indonesia explicó que algunas de las medidas impugnadas por el Brasil, a saber, la prescripción relativa al uso previsto, las prescripciones relativas a la lista positiva y determinados aspectos del régimen de licencias de importación de Indonesia, habían expirado. Estas nuevas medidas liberalizaron significativamente los procedimientos y las condiciones aplicables a la importación de pollo en Indonesia.

26. El Brasil alegó que la prescripción relativa al uso previsto establecida en el Reglamento N° 139/2014 del MOA limitó la importación y distribución del pollo importado exclusivamente a determinados usos, a saber, para hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas, industrias manufactureras, otras necesidades especiales y el mercado moderno).²⁹ Indonesia señala que este Reglamento fue modificado por el Reglamento N° 34/2016 del MOA³⁰, que suprimió la prescripción relativa al uso previsto. El párrafo 1 del artículo 31 del Reglamento N° 34/2016 del MOA permite ahora la venta de pollo congelado y refrigerado en cualquier mercado

²⁵ Véase la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafo 14 (donde se citan el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.108; y el informe del Grupo Especial, *Rusia - Trato arancelario*, párrafo 7.296, nota 448).

²⁶ Véanse la observación de Indonesia sobre la respuesta del Brasil a la pregunta 70 del Grupo Especial; y las observaciones del Brasil sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 70 del Grupo Especial.

²⁷ Observación de Indonesia sobre la respuesta del Brasil a la pregunta 70 del Grupo Especial.

²⁸ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 75 y 109.

²⁹ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil, páginas 4 y 7.

³⁰ Reglamento N° 34/2016 del Ministerio de Agricultura relativo a la importación de canales, carnes, despojos y/o sus derivados en el territorio de la República de Indonesia (Reglamento N° 34/2016 del MOA), Prueba documental IDN-93.

en que puedan venderse estos productos, es decir, cualquier mercado con instalaciones de cadena de frío, incluidos los mercados tradicionales.

27. El Brasil también impugnó las prescripciones relativas a la lista positiva, que prohibían la importación de trozos de pollo no enumerados en los anexos pertinentes del Reglamento N° 139/2014 del MOT y del Reglamento N° 46/2013 del MOT.³¹ El Reglamento N° 139/2014 del MOA fue modificado por el Reglamento N° 34/2016 del MOA, y el Reglamento N° 46/2013 del MOT fue modificado por el Reglamento N° 59/2016 del MOT, que suprimió las prescripciones relativas a la lista positiva. De conformidad con el artículo 7(3) del Reglamento N° 34/2016 del MOA, los importadores pueden importar todos los productos de pollo siempre y cuando soliciten una recomendación de importación y los productos importados cumplan las prescripciones ASUH (es decir, que los productos sean inocuos, saludables, salubres y halal).

28. El Brasil alegó asimismo que el anterior régimen de licencias de importación de Indonesia restringía la importación de pollo ya que los importadores debían solicitar una recomendación de importación durante un período específico (período para presentar las solicitudes) que tenía una validez de cuatro meses (período de validez). Los importadores también debían especificar el precio, la cantidad, el país de origen, el puerto de entrada y el uso previsto de los productos importados, sin posibilidad de modificar esta información durante el período de validez pertinente (condiciones de licencia fijas).³² Como se indica *supra*, el Reglamento N° 139/2014 del MOA fue modificado por el Reglamento N° 34/2016 del MOA, que liberalizó aún más el régimen de importación de Indonesia. El artículo 21 de este Reglamento suprimió el período para presentar las solicitudes y el artículo 30 amplió el período de validez de las recomendaciones de importación de cuatro a seis meses.

29. Durante la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, el Brasil solicitó al Grupo Especial que examinara la compatibilidad con las normas de la OMC de estas medidas expiradas.³³

30. Indonesia señala que un grupo especial solo puede hacer constataciones, pero no recomendaciones, con respecto a medidas que hayan expirado.³⁴ Además, si bien la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial presentada por el Brasil abarca "cualesquiera modificaciones, sustituciones, medidas conexas o medidas de aplicación", en tanto en cuanto la medida en litigio fue suprimida mediante una modificación, la modificación necesariamente cambia la esencia de la medida y, por lo tanto, no es posible pronunciarse sobre ella. Este enfoque está respaldado por la jurisprudencia de la OMC.³⁵ En consecuencia, Indonesia sostiene que las disposiciones que suprimen las prescripciones relativas a la lista positiva, la prescripción relativa al uso previsto y los períodos para presentar las solicitudes no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.

31. Dicho esto, Indonesia sostiene que el Reglamento N° 34/2016 del MOA y el Reglamento N° 59/2016 del MOT pueden utilizarse como prueba para confirmar que las prescripciones relativas a la lista positiva, la prescripción relativa al uso previsto y los períodos para presentar las solicitudes expiraron.³⁶

32. Indonesia señala que la prescripción relativa al período de validez no se ha suprimido, sino que fue modificada en el artículo 30 del Reglamento N° 34/2016 del MOA. Esta disposición, por lo tanto, no cambió la esencia de la medida inicial. Indonesia sostiene que el Grupo Especial tiene competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad de la prescripción relativa al período de

³¹ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil, página 4.

³² Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil, página 4.

³³ Véanse la respuesta del Brasil a la pregunta 66 del Grupo Especial; y las observaciones del Brasil sobre las respuestas de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la segunda reunión, párrafos 1-5.

³⁴ Véase la respuesta de Indonesia a la pregunta 149 del Grupo Especial.

³⁵ Véanse el informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafos 136 y 137; el informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.17; y el informe del Grupo Especial, *India - Derechos de importación adicionales*, párrafos 7.62 y 7.63.

³⁶ Véase el criterio similar adoptado en el informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafos 7.31 y 7.33 b).

validez establecida en el artículo 30 del Reglamento N° 34/2016 del MOA con las normas de la OMC.³⁷

33. Subsidiariamente, si el Grupo Especial constatará que tiene competencia para pronunciarse sobre las medidas expiradas, Indonesia sostiene que el régimen vigente es compatible con las normas de la OMC por las razones explicadas en detalle en sus comunicaciones.³⁸ Las defensas de Indonesia al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX del GATT de 1994 se aplicarían, *mutatis mutandis*, a estas medidas.

C. EL BRASIL HA IMPUGNADO LOS MISMOS ASPECTOS DE LAS MISMAS MEDIDAS EN EL MARCO DE DIFERENTES ACUERDOS

1. Relación entre el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

34. El Brasil impugnó todas las medidas en litigio en la presente diferencia, salvo las prescripciones en materia de etiquetado halal de Indonesia y el supuesto hecho de que Indonesia no aprobara las prescripciones sanitarias, en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. A juicio de Indonesia, sin embargo, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura se aplica con exclusión del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Ambas disposiciones rigen las restricciones cuantitativas de las importaciones. Los productos en cuestión (a saber, la carne de pollo y los productos de pollo) son bienes comprendidos en los códigos del SA enumerados en el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura (a saber, SA 0207 y SA 1602). El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura constituye, por lo tanto, *lex specialis* con respecto al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.³⁹

35. Indonesia explicó que, leídos conjuntamente, el párrafo 2 del artículo 4 y la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura indican que un reclamante no podría acreditar *prima facie* la existencia de incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 4, a no ser que establezca dos elementos: en primer lugar, que la medida impugnada es una "restricción cuantitativa de las importaciones" u otro tipo de restricción enumerada y, en segundo lugar, que esta restricción no está "mantenida[]" en virtud de ... otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 [como el artículo XX]. Esta es una cuestión preliminar para determinar si la medida impugnada es "del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos" y, por lo tanto, no se "mantendrá, adoptará ni restablecerá" en el sentido del párrafo 2 del artículo 4. A juicio de Indonesia, la diferencia entre la manera en que se reparte la carga de la prueba entre el reclamante y el demandado en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y del párrafo 1 del artículo XI y el artículo XX (Excepciones generales) del GATT de 1994, respectivamente, da lugar a un conflicto.⁴⁰

36. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 21 del Acuerdo sobre la Agricultura y la Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, cuando existe un conflicto, el párrafo 2 del artículo 4 prevalece y se aplica con exclusión del párrafo 1 del artículo XI. Si bien el Órgano de Apelación aún no ha aclarado la relación entre el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4 y la asignación de la carga de la prueba en virtud de diversos elementos de esta última disposición, ha aceptado en general, en varias decisiones, que es posible que haya un conflicto.⁴¹ El Órgano de Apelación ha entendido que el concepto de "conflicto" abarca situaciones en las que no es posible considerar que las normas y procedimientos de los acuerdos abarcados de

³⁷ Véase la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 19-22. Véase también la justificación que hizo Indonesia del período de validez y las condiciones de licencia fijas en su respuesta a las preguntas 113, 114, 119 y 122 del Grupo Especial (que abarca también el nuevo régimen).

³⁸ Véase, por ejemplo, la respuesta de Indonesia a las preguntas 77, 88-91 y 113 del Grupo Especial. Véanse también las observaciones de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a las preguntas 77 d), 85, 86 b), 87, 90, 96, 99, 101 y 103 del Grupo Especial.

³⁹ Véanse, entre otras cosas, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 66, 74; y la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 80, 84 y 85.

⁴⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 69-73; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 23, 24 y 36; comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 81.

⁴¹ Véase, entre otras cosas, el informe del Órgano de Apelación, *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar*, párrafo 221.

la OMC se complementan recíprocamente.⁴² Indudablemente, no puede considerarse que las normas de diferentes acuerdos que difieren en una cuestión tan fundamental como la asignación de la carga de la prueba "se complementan recíprocamente": más bien son "mutuamente excluyentes".⁴³

37. El Órgano de Apelación ha confirmado explícitamente esta jerarquía entre el Acuerdo sobre la Agricultura y el GATT de 1994, en particular, entre el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 b) del artículo II respectivamente, en *Chile - Sistema de bandas de precios*.⁴⁴ En el asunto *Turquía - Arroz*, el Grupo Especial expresó la misma opinión con respecto a la relación entre el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo XI al declarar que "el Acuerdo sobre la Agricultura trata de la prohibición de mantener restricciones cuantitativas o contingentes *de manera más concreta* que el GATT de 1994".⁴⁵

38. El Brasil y varios terceros en la presente diferencia, en particular la Unión Europea, Nueva Zelandia y los Estados Unidos, adujeron que la carga de demostrar que la restricción a la importación impugnada satisface el segundo elemento del criterio establecido en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura recae en el demandado.⁴⁶ Los Estados Unidos afirmaron que "si se adoptara la interpretación de Indonesia sería casi imposible que prosperase una alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 4".⁴⁷

39. A Indonesia no le convencen estos argumentos. Si la intención de los redactores hubiera sido crear una relación de norma general - excepción entre los dos elementos de la nota 1, en virtud de la cual la carga de satisfacer el segundo elemento correspondería al *demandado*, habrían utilizado una redacción diferente, más explícita. Por ejemplo, el artículo 3 del Acuerdo sobre las MIC (titulado "Excepciones") establece explícitamente que "[t]odas las excepciones amparadas en el GATT de 1994 serán de aplicación, según proceda, a las disposiciones del presente Acuerdo". En el párrafo 7 del artículo 24 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio se emplean términos similares. Además, en los acuerdos abarcados hay muchos ejemplos de disposiciones que convierten a las excepciones previstas en el artículo XX del GATT de 1994 en obligaciones positivas, desplazando así al reclamante la carga de la prueba, por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. También hay muchas disposiciones en los acuerdos abarcados que exigen que el reclamante demuestre que determinadas excepciones no son aplicables y, por lo tanto, no eliminan la incompatibilidad de la medida con la obligación positiva pertinente, por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC.⁴⁸

40. Indonesia señala además que, en un esfuerzo por evitar cualquier conflicto entre el párrafo 2 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo XI, el Brasil, Australia, la Unión Europea y el Canadá indicaron que ambos artículos se aplican "armoniosamente" al mismo tipo de restricciones cuantitativas de las importaciones y que el "alcance de las medidas prohibidas podría en principio ser el mismo".⁴⁹ Si las normas del párrafo 2 del artículo 4 y del párrafo 1 del artículo XI fueran las mismas, uno de ellos sería superfluo. Esto iría en contra del principio firmemente establecido de

⁴² Véase el informe del Órgano de Apelación, *Guatemala - Cemento I*, párrafo 65.

⁴³ Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 67 y 68; la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 28 y 29; y la respuesta de Indonesia a la pregunta 49 del Grupo Especial.

⁴⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 186 (véanse también los párrafos 187 y 190). Véase también el informe del Grupo Especial, *Perú - Productos agropecuarios*, párrafos 7.19 y 7.20.

⁴⁵ Informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.48, sin cursivas en el original. La CE expresó el mismo punto de vista en esa diferencia en *ibid*, párrafo 7.47. Véase la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafo 28.

⁴⁶ Comunicación de réplica del Brasil, párrafos 18-21; comunicación de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 23 y 24; comunicación de Nueva Zelandia en calidad de tercero, párrafos 67-70; y comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 57 y 58.

⁴⁷ Comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafo 58.

⁴⁸ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 32-36.

⁴⁹ Véase, la comunicación de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 27. Véanse también la comunicación de réplica del Brasil, párrafo 16; la comunicación de Australia en calidad de tercero, párrafo 30; y la tercera comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafo 58.

interpretación efectiva de los tratados, en virtud del cual "[e]l intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado".⁵⁰

41. Por último, los Estados Unidos y Nueva Zelandia sugirieron que el Grupo Especial empezara su análisis por el párrafo 1 del artículo XI e indicaron que, de esta forma, no tendría que abordar la cuestión del conflicto entre el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4.⁵¹ Indonesia considera que el orden del análisis sugerido por estos terceros distorsionaría los derechos fundamentales de Indonesia al debido proceso, ya que soportaría la carga de la prueba en una situación en que dicha carga no está contemplada en el derecho aplicable. Es un principio firmemente establecido que los grupos especiales tienen libertad para determinar el orden del análisis solo en la medida que esta determinación no "d[é] lugar a un error de derecho", ni "ten[ga] repercusiones en el fondo del análisis propiamente dicho".⁵²

2. Relación entre el Acuerdo sobre Licencias de Importación, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

42. El Brasil impugna los mismos aspectos del régimen de licencias de importación de Indonesia al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Se trata de los siguientes aspectos: i) las prescripciones relativas a la lista positiva, ii) prescripción relativa al uso previsto; y iii) períodos de solicitud y validez limitados.⁵³ Además, en la pregunta 128, el Grupo Especial pidió al Brasil que aclarara si también impugnaba las condiciones de licencia fijadas al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias y "en tal caso, dónde se exponía esta alegación en las comunicaciones del Brasil". A juicio de Indonesia, esta alegación, a pesar de estar incluida en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil, no se expuso en las comunicaciones del Brasil, lo que significa que el Brasil no hizo una acreditación *prima facie* a su respecto. Esto se vio confirmado en la respuesta del Brasil a esta pregunta, en la cual no pudo señalar ningún pasaje de su primera comunicación escrita o de otras comunicaciones donde se presentaran argumentos jurídicos y pruebas en respaldo de esta alegación.⁵⁴

43. Indonesia explicó que los ámbitos de aplicación del Acuerdo sobre Licencias de Importación, por un lado, y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, por otro, *no son iguales*. El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura establecen determinados *derechos y obligaciones sustantivos*, en particular, la prohibición de las restricciones cuantitativas de las importaciones, mientras que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias, este último acuerdo rige "el *procedimiento* administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación".⁵⁵ Indonesia explicó que, entre las medidas impugnadas por el Brasil al amparo del Acuerdo sobre Licencias, la única medida realmente comprendida en el ámbito de este Acuerdo es la relativa a los plazos de solicitud y validez limitados. Esta medida consiste en las *prescripciones de procedimiento* que determinan los pasos a seguir para obtener el derecho a importar en Indonesia carne de pollo y productos de pollo. Esta opinión fue compartida por la Unión Europea. El Brasil, por lo tanto, no podía impugnar las mismas medidas al amparo del Acuerdo sobre Licencias de Importación, y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.⁵⁶

⁵⁰ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, páginas 26 y 27. Véase la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 37 y 38.

⁵¹ Comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 59 y 60; y comunicación de Nueva Zelandia en calidad de tercero, párrafo 71.

⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 109. Véanse la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafo 39; y la respuesta de Indonesia a la pregunta 49 del Grupo Especial.

⁵³ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 200, 228 y 251. Véase la comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 96.

⁵⁴ Observación de Indonesia sobre la respuesta del Brasil a la pregunta 128 del Grupo Especial.

⁵⁵ No se reproduce la nota de pie de página, sin cursivas en el original.

⁵⁶ Véase la respuesta de la UE a la pregunta 7 dirigida a los terceros por el Grupo Especial. Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 75-80; las respuestas de Indonesia a las preguntas 48 y 49 del Grupo Especial; y la comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 96.

44. En cualquier caso, en sus comunicaciones, el Brasil no explicó por qué las medidas que impugnó al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias constituyen de hecho *procedimientos* para el trámite de licencias de importación que *no son automáticas* y, por lo tanto, están comprendidas en el ámbito del párrafo 1 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias. Además, el Brasil no demostró de qué modo estas medidas son incompatibles con las obligaciones jurídicas específicas del párrafo 2 del artículo 3.⁵⁷

3. Relación entre el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

45. El enfoque del Brasil consistente en impugnar los mismos aspectos de la prescripción relativa al uso previsto al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 (que abarca las medidas internas que afectan a las oportunidades de competencia en el mercado interno), y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 (que abarcan las medidas en frontera que afectan a las oportunidades de competencia de las importaciones) plantea otra cuestión sistémica.⁵⁸ La determinación por el Grupo Especial de si la prescripción relativa al uso previsto es una medida interna o una medida en frontera es una cuestión preliminar ya que el aspecto impugnado de una misma medida no puede ser una medida en frontera y una medida interna al mismo tiempo.⁵⁹

46. Indonesia recuerda que la Nota al artículo III establece una distinción clara entre medidas internas y medidas en frontera. Establece que "toda ley, reglamento o prescripción de la clase a que se refiere el párrafo 1, que se aplique *al producto importado y al producto nacional similar* y que haya de ser percibido o impuesto, en el caso del producto importado, en el momento o en el lugar de la importación, será, sin embargo, considerado como ... una ley, reglamento o prescripción de la clase mencionada en el párrafo 1, y estará, por consiguiente, sujeto a las disposiciones del artículo III" (sin cursivas en el original). Esta distinción también fue aclarada por el Grupo Especial que examinó el asunto *India - Automóviles*, que declaró que el párrafo 1 del artículo XI apunta exclusivamente a las restricciones que guardan relación con la importación misma, y no con los productos ya importados.⁶⁰

47. La Nota al artículo III presupone una medida equivalente que se aplica a los productos importados y los nacionales similares.⁶¹ Los artículos 22 y 23 del Decreto N° 306/1994 del Ministerio de Agricultura dispone que solo se puede vender carne de aves de corral congelada y refrigerada en carnicerías y supermercados "equipados con instalaciones frigoríficas (refrigerador y/o congelador)".⁶² En consecuencia, el Decreto N° 306/1994 del Ministerio de Agricultura es una medida equivalente a la prescripción relativa al uso previsto impugnada por el Brasil que se aplica tanto a los productos importados como a los productos nacionales similares, a saber, los productos refrigerados y congelados. Esto claramente incluye la prescripción relativa al uso previsto en el ámbito de aplicación del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. En consecuencia, la

⁵⁷ Respuestas de Indonesia a las preguntas 48 y 58-61 del Grupo Especial; comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 114-117; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 24-36; observaciones de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a las preguntas 124 y 127 del Grupo Especial.

⁵⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 81-89; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 41-47; y respuestas de Indonesia a las preguntas 50-53 y 55 del Grupo Especial.

⁵⁹ Véase el informe del Órgano de Apelación, *China - Partes de automóviles*, párrafo 139 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *China - Partes de automóviles*, párrafo 7.105). Véanse también los informes de los Grupos Especiales del GATT, *CEE - Piezas y componentes*, párrafo 5.4; *Grecia - Impuestos sobre la exportación*, párrafo 5; *Canadá - Monedas de oro*, párrafo 49; y el informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.139.

⁶⁰ El Grupo Especial también explicó que solo en el caso muy específico de las empresas comerciales del Estado que disfrutaban de un monopolio tanto sobre la importación como sobre la distribución de los productos, como en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, la distinción tradicional entre medidas que afectan a los productos importados y medidas que afectan a la importación puede presentar cierta opacidad. Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.221 y nota 410 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 766).

⁶¹ Véanse el informe del Grupo Especial, *CE - Amianto*, párrafos 8.91-8.95 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930*); y el informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafos 11.150 y 11.154.

⁶² Artículo 22(c) y artículo 23 del Decreto N° 306/1994 del Ministerio de Agricultura sobre el sacrificio de las aves de corral y la manipulación de la carne de aves de corral y sus subproductos, Prueba documental IDN-83.

prescripción no está comprendida en el ámbito del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura o el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

IV. EL BRASIL NO DEMUESTRA QUE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS SON INCOMPATIBLES CON LAS OBLIGACIONES DE INDONESIA EN EL MARCO DE LA OMC

A. SUPUESTA PROHIBICIÓN GENERAL/MEDIDA GLOBAL

48. Indonesia recuerda que el Brasil impugnó la denominada medida global/prohibición general por ser una "restricción cuantitativa de las importaciones" incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y una "restricción cuantitativa de las importaciones" o una "medida similar aplicada en la frontera" incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.⁶³ Como se explica en las comunicaciones de Indonesia, el Brasil no demostró que la medida en litigio exista tal como es descrita por el Brasil.⁶⁴

49. Además, incluso si el Grupo Especial constatará lo contrario, por las razones ya explicadas, Indonesia considera que, en la presente diferencia, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura se aplica con exclusión del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En el contexto de su alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 4, el Brasil no justificó sus afirmaciones de que existe una relación causal entre la supuesta medida y la distorsión del comercio alegada (es decir, que la medida tiene un efecto limitativo), de que la medida en litigio constituye una medida similar aplicada en la frontera y de que no es "mantenida[]" en virtud de ... disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC". En vista de estas deficiencias, el Brasil no demostró que la prohibición general/medida global -en la medida en que el Brasil establezca su existencia (*quod non*)- sea incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.⁶⁵

50. Incluso si, a pesar de los argumentos de Indonesia, el Grupo Especial examinara la alegación del Brasil al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el Brasil no demostró que esta medida sea una restricción cuantitativa de las importaciones incompatible con esta disposición. Esto se debe a que, como se ha explicado, el Brasil no demostró que la prohibición general/medida global tenga un efecto limitativo.⁶⁶

51. En consecuencia, debido a la naturaleza sumamente abstracta de la alegación del Brasil sobre la prohibición general/medida global, Indonesia sostiene que el Brasil no ha acreditado *prima facie* que esta medida sea incompatible tanto con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura como con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.⁶⁷

B. PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE ETIQUETADO HALAL

1. El Brasil no ha demostrado que las prescripciones en materia de etiquetado halal sean incompatibles con las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

52. El Brasil impugnó las prescripciones en materia de "etiquetado" halal impuestas por Indonesia por medio, entre otros instrumentos, de la Ley Nº 33/2014 (Ley Halal).⁶⁸

53. El Brasil alegó que las prescripciones de Indonesia en materia de "etiquetado" halal infringen el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. En primer lugar, el Brasil adujo que Indonesia discriminó contra los productores brasileños al conceder un período de gracia de cinco años con respecto a la prescripción de "etiquetado" halal únicamente a los productos nacionales, y no a los

⁶³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 94.

⁶⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 109; y comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 98-109.

⁶⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 118-124.

⁶⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 125-127; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 54-58.

⁶⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 128.

⁶⁸ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil, página 7.

productos importados. El Brasil consideraba que las prescripciones en materia de certificación estaban comprendidas en el etiquetado. Indonesia explicó que lo que el Brasil denominaba "etiquetado" en realidad era "certificación".⁶⁹

54. Indonesia promulgó la Ley N° 33/2014 (Ley Halal) con objeto de unificar las prescripciones en materia de garantía halal en un instrumento y de crear nuevos organismos gubernamentales que garantizaran la condición halal, en coordinación con el Consejo de Ulemas de Indonesia (MUI). El artículo 4 de la Ley N° 33/2014 (Ley Halal) establece que "los productos que entren, circulen y sean objeto de comercio en el territorio de Indonesia deben estar certificados como productos halal". El Organismo encargado de la garantía de los productos halal (BPJPH) el nuevo organismo creado por el Gobierno para certificar los productos como halal.⁷⁰ El párrafo 1 del artículo 67 establece que la "obligación de certificación halal para los productos que circulan y son objeto de comercio en el territorio de Indonesia prevista en el artículo 4 entrará en vigor 5 (cinco) años después de la [promulgación] de la presente Ley". Además, el artículo 64 establece que "la constitución del BPJPH ... deberá establecerse a más tardar tres años después de la [promulgación] de la presente Ley". En consecuencia, estaba previsto que harían falta tres años para crear el BPJPH y otros dos años para que este estableciera sus procedimientos, antes de que el procedimiento de certificación halal fuera obligatorio.

55. No obstante, los establecimientos estaban obligados a obtener la certificación halal aun antes de la creación del BPJPH. El artículo 60 establece que el "el MUI seguirá encargándose de la certificación halal hasta la formación del BPJPH". Por tanto, la obligación de obtener la certificación halal a través del MUI se aplicaba tanto a los productos nacionales como a los importados durante este período de gracia. No fue sino el BPJPH, como organismo, el que recibió el período de gracia. Indonesia sostiene que el Brasil no ha acreditado *prima facie* que el período de gracia constituya una discriminación con respecto a la prescripción en materia de certificación halal.⁷¹

56. En segundo lugar, el Brasil adujo que la aplicación del etiquetado halal es discriminatoria porque los productores indonesios pueden vender carne de pollo y productos de pollo sin la etiqueta halal, mientras que los productos extranjeros tenían que tener una etiqueta halal. Indonesia recuerda que 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.⁷² El Brasil no ha satisfecho lo exigido en el marco de estos elementos.

57. El Brasil adujo que la carne y los productos de pollo importados eran similares a la carne y los productos de pollo nacionales.⁷³ Indonesia discrepó de ello. Indonesia recuerda que la determinación de la "similitud" en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 es "... fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más productos".⁷⁴ Dado que la determinación de la similitud se relaciona con la relación de competencia entre los productos nacionales e importados en el *mercado* pertinente⁷⁵, un grupo especial debe basar su análisis en los productos que *realmente* compiten en el mercado pertinente. Por ejemplo, en Indonesia, la carne de pollo *fresca nacional* no compite con la carne de pollo *fresca importada* porque sería virtualmente imposible que el Brasil importara pollo fresco en Indonesia. El pollo fresco tiene una vida en almacén de menos de un día. Una expedición del Brasil a Indonesia que se transporte por vía marítima tardaría unos 30 días; el transporte aéreo de São Paulo a Yakarta tarda más de 45 horas y sería prohibitivamente caro. En consecuencia, con toda probabilidad, considerando la distancia, el tiempo de transporte y el costo del transporte prohibitivo (si fuera aéreo), el Brasil solo importaría carne y productos de pollo congelados en

⁶⁹ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 113-115. Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafo 47.

⁷⁰ Véanse los párrafos 5 a 11 del artículo 1 de la Ley N° 33/2014 (Ley Halal), Prueba documental IDN-5.

⁷¹ Véase la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 46 y 47.

⁷² Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 133.

⁷³ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 285.

⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 99.

⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 103. (sin cursivas en el original)

Indonesia.⁷⁶ Por el contrario, la carne de pollo nacional habitualmente se vende fresca en los mercados tradicionales.⁷⁷

58. Indonesia explicó además que si bien los usos finales de los productos frescos y congelados son similares para el consumidor final, los productos en cuestión no están clasificados en el mismo código de seis dígitos del SA y tienen diferentes características que afectan considerablemente a los gustos y hábitos del consumidor en el mercado indonesio.⁷⁸ Indonesia no cuestionó que las prescripciones en materia de etiquetado halal sean reglamentos nacionales comprendidos en el párrafo 4 del artículo III.

59. El Brasil adujo que la carne y los productos de pollo importados recibían un "trato menos favorable" que el concedido a los productos nacionales similares. El Brasil se basó en el texto del artículo 38 de la Ley N° 33/2014 (Ley Halal), que establece que "deberán colocarse etiquetas halal en: a) el embalaje del producto; b) una parte específica de los productos, y/o c) un lugar específico del producto".⁷⁹ Indonesia explicó que si bien la Ley Halal se aplica a una amplia gama de productos incluidos cosméticos, productos químicos y bienes de consumo⁸⁰, el Reglamento N° 69/1999 del Gobierno es el reglamento más específico que establece que no es necesario que las etiquetas halal se coloquen en "los alimentos vendidos y envasados directamente delante de los compradores". Por ejemplo, es práctica habitual vender pollo *fresco* sin una etiqueta halal colocada directamente en el producto, pero exhibiendo los certificados halal correspondientes a los productos y al matadero en los puntos de venta de los mercados tradicionales.⁸¹ En consecuencia, Indonesia exige la conformidad halal (aunque a través de diferentes métodos) para el pollo congelado/refrigerado vendido envasado y el pollo fresco vendido sin envasar. Por lo tanto, no se concede ningún "trato menos favorable" a la carne y los productos de pollo importados. En cualquier caso, en una etapa avanzada del procedimiento, el Brasil declaró que "acepta la afirmación de Indonesia de que como el Reglamento N° 69/1999 del Gobierno es más específico, debe prevalecer sobre la Ley N° 3/2014".⁸² Esto significa que los argumentos iniciales del Brasil de que el artículo 38 de la Ley N° 33/2014 que exige que se coloquen etiquetas halal en partes específicas de los productos frescos prevalecía sobre la excepción prevista en el Reglamento N° 69/1999 del Gobierno relativas a los "alimentos vendidos y envasados directamente delante de los compradores en pequeñas cantidades" ya no son válidos.⁸³

60. En tercer lugar, el Brasil alegó que debe permitirse la venta de carne de pollo previamente congelada (descongelada) como pollo fresco, es decir, sin envasar y sin etiquetar, cuando se vende delante de los consumidores en pequeñas cantidades.⁸⁴ Indonesia adujo que los pollos frescos, refrigerados y congelados no son productos similares.⁸⁵ Además, hay motivos legítimos para distinguir entre los lugares donde los vendedores pueden vender pollo fresco aquellos en los que pueden vender productos refrigerados/congelados. Estos motivos legítimos también se reflejan en las leyes y los reglamentos de otros países, especialmente el propio Brasil y Filipinas.⁸⁶

61. Habida cuenta de lo anterior, Indonesia sostiene que el Brasil no ha acreditado *prima facie* que la aplicación de las prescripciones en materia de etiquetado halal sea incompatible con las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. El Brasil no ha satisfecho su carga de la prueba y por ello su alegación debe desestimarse.

⁷⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 149 y nota 188.

⁷⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.

⁷⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 316-328.

⁷⁹ Véase la respuesta del Brasil a la pregunta 46 del Grupo Especial.

⁸⁰ Véase el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley N° 33/2014 (Ley Halal).

⁸¹ Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 316-328; y la respuesta de Indonesia a la pregunta 43 del Grupo Especial. Véase también la Prueba documental IDN-118.

⁸² Véase la respuesta del Brasil a la pregunta 143 del Grupo Especial.

⁸³ Véase la observación de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a la pregunta 143 del Grupo Especial.

⁸⁴ Véase la respuesta del Brasil a la pregunta 144 del Grupo Especial.

⁸⁵ Observaciones de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la segunda reunión, párrafos 62-66 y 120.

⁸⁶ Observaciones de Indonesia sobre la respuesta del Brasil a la pregunta 10 del Grupo Especial.

2. Si el Grupo Especial constata que las prescripciones en materia de etiquetado halal son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III, esta medida está justificada al amparo del apartado a) y el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

62. Si, no obstante, el Grupo Especial constata lo contrario, Indonesia sostiene que las prescripciones en materia de etiquetado halal se justifican al amparo del apartado a) y el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. Para que una medida esté provisionalmente justificada al amparo del apartado a) o el apartado d) del GATT de 1994, un grupo especial debe realizar un análisis en dos etapas. En primer lugar, el grupo especial debe examinar si la medida está concebida y es necesaria "para proteger la moral pública" o "para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo", respectivamente. A continuación, el grupo especial debe examinar si la aplicación de la medida no discrimina injustificablemente o arbitrariamente entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones ni da lugar de otro modo a una restricción encubierta al comercio internacional (la parte introductoria).

63. Con respecto a la justificación provisional al amparo del apartado a) del artículo XX, Indonesia señala que las prescripciones en materia de etiquetado halal están "destinadas a proteger la moral pública".⁸⁷ Indonesia recuerda que el examen de si una medida está destinada a proteger la moral pública no es "particularmente exigente".⁸⁸ Una medida estará destinada a proteger la moral pública si "no es incapaz de" proteger dicha moral.⁸⁹ Del preámbulo de la Ley N° 33/2014 (Ley Halal) se desprende claramente que las prescripciones halal están destinadas a proteger los principios religiosos de la población musulmana mayoritaria, garantizando que los productos que consumen sean halal. Las prescripciones halal también son "necesarias para proteger la moral pública" ya que hacen una contribución significativa a garantizar que los consumidores no sean inducidos a error sobre lo que comen. Además, las prescripciones halal no restringen el comercio ya que se aplican a todos los productos envasados, sean nacionales o importados. Indonesia sostiene que la relativamente poca repercusión en los productos envasados es compensada con creces por la importancia de los valores religiosos que Indonesia intenta proteger a través de sus leyes y reglamentos sobre etiquetado halal.

64. Con respecto a la justificación provisional al amparo del párrafo d) del artículo XX, Indonesia observa que las prescripciones en materia de etiquetado halal están "destinadas a lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos" que no sean incompatibles con el GATT de 1994.⁹⁰ Esto queda demostrado por los numerosos vínculos textuales entre las prescripciones en materia de etiquetado halal y las leyes y reglamentos que pretenden aplicar. Además, las prescripciones en materia de etiquetado halal son "necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos" que no sean incompatibles con el GATT de 1994 ya que proporcionan al consumidor información sobre el producto que consume para que no se lo induzca a error con respecto a lo que come. Además, no restringen el comercio ya que se aplican a todos los productos envasados, sean nacionales o importados. Si no obstante el Grupo Especial considerara que estas prescripciones restringen el comercio, Indonesia sostiene que la "relativamente poca repercusión en los productos importados" es compensada con creces por la importancia de los valores religiosos que Indonesia intenta proteger a través de sus leyes y reglamentos de etiquetado halal.

65. Una vez que un grupo especial haya sopesado y confrontado estos diferentes factores, debe comparar la medida impugnada con las posibles medidas alternativas que logren el mismo nivel de protección y al mismo tiempo restrinjan menos el comercio. La carga de presentar alternativas que estén razonablemente al alcance recae en el reclamante, Brasil. El Brasil nunca ha presentado una alternativa a la prescripción en materia de etiquetado halal que restrinja menos el comercio.

⁸⁷ Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 342-356; y la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 110-132.

⁸⁸ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafo 117.

⁸⁹ Véase la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 116-119. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.68.

⁹⁰ Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 342-356; y la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 110-132.

66. En lo que respecta a la parte introductoria del artículo XX, está firmemente establecido que esta disposición se refiere a la manera en que se aplica la medida. Al realizar un análisis en el marco de la parte introductoria, un grupo especial debe examinar el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida.⁹¹

67. Indonesia sostiene que las prescripciones en materia de etiquetado halal no son discriminatorias ya que se aplican a todos los productos envasados, sean nacionales o importados. Si no obstante el Grupo Especial constata que existe discriminación porque las prescripciones en materia de etiquetado halal se aplican solo a los alimentos envasados, Indonesia sostiene que hay una conexión racional entre el objetivo de política de proteger las creencias religiosas de los musulmanes indonesios de no comer productos que no sean halal e informarlos de si están adquiriendo productos halal legítimos. Para ser precisos, las prescripciones en materia de etiquetado halal no se aplican de manera diferente a los países en los que prevalecen las mismas condiciones. Se aplican a todos los productos envasados procedentes de todos los países (incluida Indonesia) de manera uniforme.

68. Por último, en virtud de la parte introductoria del artículo XX, una medida no debe constituir una restricción encubierta al comercio internacional, como por ejemplo, una "restricción o discriminación oculta o tácita en el comercio internacional".⁹² Las prescripciones en materia de etiquetado halal no equivalen a una restricción encubierta al comercio internacional porque las medidas son transparentes. Están publicados, entre otros instrumentos, en la Ley N° 33/2014 (Ley Halal) y el artículo 97 de la Ley N° 18/2012 (Ley de Alimentos).⁹³

69. En resumen, Indonesia sostiene que las prescripciones en materia de etiquetado halal no son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Si el Grupo Especial considerara lo contrario, Indonesia sostiene que esta medida está justificada al amparo del apartado a) y el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

C. PRESCRIPCIÓN RELATIVA AL USO PREVISTO

1. El Brasil no ha demostrado que la prescripción relativa al uso previsto sea incompatible con las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

70. El Brasil alegó que la prescripción de Indonesia relativa al uso previsto infringía el párrafo 4 del artículo III del GATT. Indonesia recuerda que 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.⁹⁴ El Brasil no ha satisfecho lo exigido en el marco de estos elementos.

71. Como se indica *supra*, Indonesia explicó que el pollo fresco y el pollo congelado y refrigerado no son "productos similares".⁹⁵ Además, Indonesia señaló que la prescripción relativa al uso previsto era una medida interna impuesta con respecto a los productos importados en el momento de su importación.⁹⁶

a) Régimen anterior

72. Antes de la promulgación del Reglamento N° 34/2016 del MOA, Indonesia exigía que la carne de pollo y los productos de pollo congelados y refrigerados se vendieran en industrias, hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas, o se usaran para otras finalidades

⁹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 32.

⁹² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 27.

⁹³ Véase la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafo 131.

⁹⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 133.

⁹⁵ Véase también la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 147-164.

⁹⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 81-89; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 41-47; y respuestas de Indonesia a las preguntas 50-53 y 55 del Grupo Especial.

específicas.⁹⁷ Los artículos 22 y 23 del Decreto Nº 306/1994 del MOA establecen que la carne de aves de corral congelada y refrigerada nacional debe ofrecerse para la venta en carnicerías y supermercados "equipados con instalaciones frigoríficas (refrigerador y/o congelador)".⁹⁸ En los mercados tradicionales no se disponía de tales instalaciones. Esta prescripción relativa al uso previsto tenía el objeto de asegurar que la carne y los productos de pollo "congelados" o "refrigerados" no se vendieran en mercados sin sistemas de cadena de frío adecuados. En general se recomienda que lo ideal es que la carne congelada se descongele en el interior de instalaciones refrigeradas.⁹⁹ Indonesia también debe velar por que los productos previamente congelados no se hayan descongelado y congelado de nuevo.¹⁰⁰ Cabe señalar que el Brasil comparte estas mismas preocupaciones en materia de inocuidad de los alimentos. De hecho, el Brasil exige que el descongelado se lleve a cabo en una instalación refrigerada y prohíbe volver a congelar los productos descongelados.¹⁰¹

73. El Brasil adujo que la prescripción relativa al uso previsto significaba que las importaciones "no podían llegar a los canales de distribución más importantes" mientras que los productos nacionales "tenían acceso abierto y libre a los mercados callejeros de productos frescos" "que representan aproximadamente el 70% del mercado de consumo indonesio".¹⁰² Indonesia explicó que los artículos 22 y 23 del Decreto Nº 306/1994 del Ministerio de Agricultura establecen que toda la carne de aves de corral congelada y refrigerada debe ofrecerse para la venta en carnicerías y supermercados "equipados con instalaciones frigoríficas (refrigerador y/o congelador)". Como consecuencia de ello, ni los productos congelados nacionales ni los importados tenían "acceso abierto y libre a los mercados callejeros de productos frescos".

74. El Brasil adujo que los productos de pollo que se habían importado para un uso previsto, por ejemplo en hoteles, no podían redestinarse a otro uso previsto, por ejemplo en restaurantes.¹⁰³ No hay ningún fundamento para esta afirmación. Indonesia recuerda que el artículo 31 del Reglamento Nº 58/2015 del MOA establece que "el uso previsto ... es en hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas, y para otras finalidades específicas". El artículo 38 (e) del mismo Reglamento establece que habrá sanciones en caso de la infracción de la prescripción relativa al uso previsto. Estas sanciones se aplican cuando un importador destina productos de pollo a un lugar distinto de los enumerados en el artículo 31. No se aplican cuando un importador redirige los productos a otro lugar enumerado en el artículo 31.¹⁰⁴

b) Régimen vigente

75. En el marco del régimen vigente, el Reglamento Nº 34/2016 del MOA suprimió la prescripción relativa al uso previsto al establecer que la carne de pollo congelada y refrigerada puede venderse en *cualquier* mercado con instalaciones de cadena de frío, incluidos los mercados tradicionales con dichas instalaciones. Este reglamento también exige que los importadores presenten un plan de distribución y un informe de distribución. El plan de distribución exige que el importador indique una estimación de los productos que tenga intención de importar y facilite información con respecto a los posibles compradores, que deben disponer de instalaciones de cadena de frío. El informe de distribución exige que los importadores presenten información con respecto a las importaciones reales y los compradores reales, que deben disponer de instalaciones de cadena de frío.

76. El Brasil adujo que Indonesia simplemente reemplazó la expresión "mercados modernos" empleada en el Reglamento Nº 39/2014 del MOA por la expresión "mercados con instalaciones de cadena de frío" empleada en el Reglamento Nº 34/2016 del MOA. El Brasil afirmó que "esta formulación, aparentemente más flexible se volvió, sin embargo, más restrictiva en virtud de la

⁹⁷ Véase la sección II.B.3 de la comunicación de réplica de Indonesia.

⁹⁸ Artículos 22 c) y 23 del Decreto Nº 306/1994 del Ministerio de Agricultura, Prueba documental IDN-83.

⁹⁹ Véase, entre otras, la Prueba documental IDN-85.

¹⁰⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 134.

¹⁰¹ Véase el artículo 1.1 de la Resolución Nº 216/2004 del Brasil sobre buenas prácticas para los servicios de alimentación, Prueba documental IDN-150; y la Instrucción Normativa Nº 4/2014 del Brasil sobre buenas prácticas para los establecimientos comerciales de alimentos y los servicios de alimentación, Prueba documental IDN-151.

¹⁰² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 278-283 y 289.

¹⁰³ Comunicación de réplica del Brasil, párrafo 55.

¹⁰⁴ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 141.

prescripción de presentar un "plan de distribución" e "informes de distribución" (cada jueves) para confirmar que los importadores no eludieran el plan anterior". Indonesia explicó que la expresión "mercados con instalaciones de cadena de frío" es una expresión más amplia que incluye, aunque no exclusivamente, los "mercados modernos". Los mercados modernos se caracterizan por ofrecer una amplia variedad de productos con una vida útil más prologada, incluidos los productos pre envasados y/o elaborados, como los minimercados, los supermercados y los hipermercados. En cambio, un "mercado con instalaciones de cadena de frío" puede ser *cualquier* mercado, incluidos los mercados tradicionales, en la medida que tenga refrigeradores, congeladores o cualquier otra instalación de cadena de frío. La diferencia entre estos dos tipos de mercados es fundamental. Si bien el Reglamento N° 34/2016 del MOA permite la venta de productos congelados/refrigerados en los mercados tradicionales con instalaciones de cadena de frío, el anterior Reglamento N° 39/2014 del MOA no lo hacía.

77. El Brasil también adujo que los importadores ahora están sujetos a las condiciones del plan de distribución presentado en el proceso de solicitud y cualquier desviación puede entrañar importantes sanciones para el importador.¹⁰⁵ Indonesia explicó que los importadores no están sujetos a las condiciones del plan de distribución porque no necesitan ajustarse al plan de distribución. Las sanciones solo se aplican cuando el importador no presenta los documentos exigidos al inicio.¹⁰⁶ Además, se aplica una prescripción equivalente a los productores nacionales cuando solicitan su licencia de distribuidor de carne.¹⁰⁷ Para obtener esta licencia los solicitantes tienen que comunicar la entrega, el tipo y la zona de los productos, el informe de las ventas de los tres últimos meses, y el historial de los permisos obtenidos por el distribuidor de carne.¹⁰⁸

78. El Brasil adujo que el informe de distribución servía para confirmar que los productos de pollo que se habían importado para un uso previsto, por ejemplo en hoteles, no se hubieran redestinado a otro uso previsto, por ejemplo en restaurantes, y que cualquier desviación sería objeto de sanciones.¹⁰⁹ Indonesia señala que si bien el artículo 38 del Reglamento N° 34/2016 del MOA contiene disposiciones en materia de observancia, estas solo se aplican si el importador se aparta de las condiciones enumeradas en la recomendación de importación, es decir, si vende en un mercado *sin* una instalación de cadena de frío. Además, no hay ninguna sanción si el plan de distribución no se ajusta al informe de distribución. Estas sanciones solo se aplican cuando el importador no presenta los documentos exigidos al inicio.¹¹⁰

79. Habida cuenta de lo anterior, Indonesia sostiene que la prescripción relativa al uso previsto no es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

2. Si el Grupo Especial constatará que la prescripción relativa al uso previsto es incompatible con el párrafo 4 del artículo III, esta medida está justificada al amparo del apartado b) y el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

80. En caso de que el Grupo Especial considerara no obstante lo contrario, Indonesia demostró que esta medida estaba justificada al amparo del apartado b) y el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.¹¹¹

81. Cabe recordar que para que una medida esté provisionalmente justificada al amparo del apartado b) o el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994, un grupo especial debe determinar si la medida está concebida y es necesaria "para proteger la moral pública" o "para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo", respectivamente. Después de esta determinación, el grupo especial debe examinar la cuestión de si la aplicación de la medida cumple el requisito establecido en la parte introductoria del artículo XX.

¹⁰⁵ Declaración inicial del Brasil en la segunda reunión, párrafo 20.

¹⁰⁶ Véase la respuesta de Indonesia a la pregunta 88 a) del Grupo Especial.

¹⁰⁷ Véanse los requisitos para obtener una licencia de distribuidor de carne, recuperados de: <http://pelayanan.jakarta.go.id/site/detailperizinan/472>, Prueba documental IDN-131.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Declaración inicial del Brasil en la segunda reunión, párrafo 20.

¹¹⁰ Respuesta de Indonesia a la pregunta 88 a) del Grupo Especial.

¹¹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 179-216; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 62-79.

82. Con respecto a la justificación provisional al amparo del apartado b) del artículo XX, Indonesia señaló que la prescripción relativa al uso previsto está concebida y es necesaria para proteger la salud pública.¹¹² La prescripción de uso previsto está concebida para proteger la salud pública, un valor de suma importancia¹¹³, ya que prohíbe la venta de pollo congelado o refrigerado en mercados sin instalaciones de cadena de frío. De este modo, la prescripción relativa al uso previsto contribuye a asegurar que en Indonesia se venda únicamente pollo inocuo. Indonesia ha presentado varios artículos científicos¹¹⁴, así como reglamentos que establecen las prescripciones de inocuidad de los alimentos de Miembros de la OMC¹¹⁵, sobre los riesgos asociados a: i) la descongelación de la carne de pollo congelada a temperatura ambiente y ii) la recongelación de productos previamente congelados y luego descongelados a temperatura ambiente. Además, la prescripción relativa al uso previsto no restringe el comercio ya que se aplicaba de manera equivalente a los productos importados y a los productos nacionales.

83. Con respecto a la justificación provisional al amparo del apartado d) del artículo XX, Indonesia señala que la prescripción relativa al uso previsto está concebida y es necesaria para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con el GATT de 1994.¹¹⁶ La prescripción de uso previsto está concebida para asegurar la observancia de las leyes y de los reglamentos en materia de protección del consumidor. Esto queda demostrado por los vínculos textuales entre la prescripción relativa al uso previsto y las leyes y los reglamentos que pretende aplicar. Indonesia señala que la carne de pollo descongelada es engañosamente similar a la carne de pollo fresca. Las sanciones impuestas a los vendedores de productos importados en caso de infracción de la prescripción relativa al uso previsto (es decir, la revocación de la recomendación de importación)¹¹⁷ contribuye a la prevención de prácticas engañosas contra los consumidores, ya que los vendedores serán reacios a descongelar productos congelados y presentarlos como frescos, en vista a las posibles sanciones a que pueden enfrentarse. Indonesia sostuvo que la prescripción relativa al uso previsto no restringe el comercio ya que se aplicaba de manera equivalente a los productos importados y a los productos nacionales.

84. Una vez que un grupo especial ha sopesado y confrontado estos diferentes factores, debe comparar la medida impugnada con posibles medidas alternativas que logren el mismo nivel de protección que trate de alcanzar el Miembro en cuestión y al mismo tiempo restrinjan menos el comercio. El Brasil presentó "alternativas" que no habrían logrado el objetivo y el nivel de protección específicos que trataba de alcanzar Indonesia con respecto a la prescripción relativa al uso previsto (que ya han expirado), a saber, proteger la salud pública de los consumidores, impidiendo que productos congelados se descongelen a temperaturas tropicales en mercados al aire libre e impedir que los consumidores sean inducidos al error de comprar productos descongelados creyendo que eran productos frescos. Por ejemplo, la alternativa del Brasil de introducir un plan obligatorio de buenas prácticas de higiene para los establecimientos que venden carne de pollo no es una alternativa válida, ya que el Decreto Nº 306/1994 del Ministerio de Agricultura ya establece buenas prácticas en materia de higiene y en materia sanitaria. Además, algunas de las alternativas del Brasil perdieron pertinencia con la introducción de instalaciones de cadena de frío en los mercados tradicionales. Hoy en día, un consumidor puede comprar un producto congelado en un mercado tradicional, guardarlo en una bolsa térmica de almacenamiento en frío, irse a su casa y ponerlo en forma segura en su congelador.

85. En lo que respecta a la parte introductoria del artículo XX, está firmemente establecido que la discriminación en el sentido de la parte introductoria solo es posible "entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones". En los mercados tradicionales indonesios, la carne y los productos de pollo se venden principalmente frescos y sin envasar. En cambio, los productos importados están congelados y envasados. Indonesia sostuvo que el riesgo que representa la carne congelada que se descongela en espacios al aire libre es diferente al que plantea la carne fresca de un animal sacrificado pocas horas antes. Incluso si ambos productos se expusieran al aire libre en un clima tropical, la carne de pollo no tiene el exceso de humedad propicia a la proliferación de bacterias que tiene el pollo congelado. Por lo tanto, no hay ninguna discriminación

¹¹² Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 342-356; y la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 110-132.

¹¹³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 172.

¹¹⁴ Pruebas documentales IDN-54, IDN-55 e IDN-56.

¹¹⁵ Pruebas documentales IDN-84 e IDN-85.

¹¹⁶ Véase la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 342-356 y la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 110-132.

¹¹⁷ Artículo 38 e) del Reglamento Nº 58/2015 del Ministerio de Agricultura, Prueba documental IDN-24.

con respecto a los productos importados. Indonesia concede el mismo trato a todos los productos importados, independientemente de su origen, al impedir su venta en mercados que no dispongan de instalaciones de cadena de frío adecuadas.

86. Si el Grupo Especial constatará no obstante que existe discriminación, Indonesia sostiene que hay una conexión racional con el objetivo de política de proteger la salud pública y lograr la observancia de los reglamentos sobre inocuidad alimentaria y protección del consumidor. Además, la prescripción relativa al uso previsto no constituye una restricción encubierta al comercio internacional ya que es una medida transparente publicada en el Reglamento Nº 34/2016 del MOA.¹¹⁸

87. En resumen, Indonesia sostiene que la prescripción relativa al uso previsto no es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Si el Grupo Especial considerara lo contrario, Indonesia sostiene que su medida está justificada al amparo del apartado b) y el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.

D. PRESCRIPCIONES RELATIVAS A LA LISTA POSITIVA

88. El Brasil alega que las prescripciones relativas a la lista positiva constituyen una "prohibición o restricción" incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. El Brasil aduce que esta medida prohíbe o restringe la importación en Indonesia de carne de pollo y productos de pollo no incluidos en las listas positivas.¹¹⁹

89. En el marco del anterior régimen, la lista positiva se introdujo en respuesta a un incidente ocurrido en 1999, cuando la empresa estadounidense Tyson Foods envió una expedición de trozos de pollo, una parte de la cual era halal y la otra no. El incidente Tyson no fue un incidente aislado. Antes bien, hubo otros casos que subrayaron la inquietud entre la comunidad musulmana mayoritaria en Indonesia (un 87% de la población) e indujeron al Gobierno de Indonesia a tomar medidas para asegurar la integridad y la condición halal de todos los productos importados.¹²⁰

90. En el marco del régimen actual, el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Agricultura han seguido liberalizando las políticas comerciales de Indonesia con respecto a la importación de carne de pollo y productos de pollo. En el régimen actual, ni los reglamentos del MOA ni los reglamentos del MOT establecen prescripciones relativas a la lista positiva. El artículo 7(3) del Reglamento Nº 34/2016 del MOA establece que la carne de pollo y los productos de pollo no incluidos en los apéndices pertinentes de esos Reglamentos pueden importarse en Indonesia siempre y cuando cumplan los requisitos de ser inocuos, saludables, salubres y halal (requisitos ASUH).

91. Con respecto al régimen actual, el Brasil sostuvo que la observancia de las prescripciones ASUH solo proporcionaba una "posibilidad abstracta de importación" y que la evaluación de la observancia de estas prescripciones era "discrecional". Indonesia señaló que la expresión "podrá obtener la recomendación de todas formas" no se utiliza para expresar una "posibilidad abstracta de importación", sino las condiciones previas concretas que deben cumplirse antes de la concesión de la recomendación de importación, es decir, que el importador: i) solicite la recomendación de importación¹²¹ y ii) cumpla las prescripciones ASUH. Además, Indonesia explicó que hay criterios objetivos para evaluar el cumplimiento de las prescripciones ASUH.¹²²

¹¹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 213-216; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 76-79.

¹¹⁹ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 192-194. Además, el Brasil alegó que las prescripciones relativas a la lista positiva constituían una "restricción cuantitativa de las importaciones" o una "medida en frontera similar a las restricciones cuantitativas de las importaciones" en el sentido de la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura; y que esta medida también era incompatible con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 219-223 y 251. Indonesia aborda la relación entre el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 1 del artículo XI del GATT en otras partes de este resumen. Por lo tanto, Indonesia solo aborda la alegación formulada por el Brasil al amparo del párrafo 1 del artículo XI.

¹²⁰ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafo 89. Véanse la carta del Ministro de Agricultura de Indonesia, Prueba documental IDN-82; y la carta del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Prueba documental IDN-81.

¹²¹ Véase el artículo 4(3) del Reglamento Nº 34/2016 del MOA.

¹²² Véase la respuesta de Indonesia a la pregunta 77 a) del Grupo Especial.

Por ejemplo, la observancia de las prescripciones halal de Indonesia es evaluada por funcionarios de aduana mediante la inspección del certificado halal.¹²³

92. Además, la preocupación del Brasil de que tanto la carne de pollo y los productos de pollo tanto "enumerados" como los "no enumerados" deben cumplir las prescripciones ASUH, pero solo los productos de pollo "enumerados" gozan de la certeza de que se les concederá la aprobación carece de fundamento. Los anexos del Reglamento N° 34/2016 del MOA y el Reglamento N° 59/2016 del MOT no cumplen ninguna función actualmente. Indonesia ha explicado que, de conformidad con el artículo 2(b) del Reglamento N° 34/2016 del MOA, las prescripciones ASUH se aplican a *todos los productos importados*. Además, el concepto ASUH como principio general existe desde la promulgación de la Ley N° 18/2009, de Animales. Además, las prescripciones halal se remontan a la Ley N° 6/1967 (anterior Ley de Animales).¹²⁴ Se aplican prescripciones de inocuidad desde que se realizó la primera importación. Estas prescripciones de inocuidad y halal siguen aplicándose de conformidad, entre otras cosas, con el Reglamento N° 34/2016 del MOA.¹²⁵

93. En resumen, si un importador solicita una recomendación de importación y los productos importados cumplen las prescripciones ASUH (independientemente de si están o no enumerados en los anexos del Reglamento N° 34/2016 del MOA), se otorgará dicha recomendación.

94. Si el Grupo Especial constatará no obstante que las prescripciones relativas a la lista positiva son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, Indonesia justificó esta medida al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.¹²⁶

95. En sus comunicaciones, Indonesia identificó leyes específicas, cuya observancia estaba destinada a lograr la medida. Además, Indonesia demostró que las prescripciones relativas a la lista positiva estaban "destinadas a lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos pertinentes" señalando los vínculos textuales entre dichas prescripciones y las leyes y los reglamentos cuya observancia pretenden lograr. Además, Indonesia sostuvo que las prescripciones relativas a la lista positiva eran "necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos pertinentes" ya que impedían eludir las prescripciones halal de Indonesia.¹²⁷ Indonesia también considera que la importancia de su objetivo y la existencia de la contribución de la medida al objetivo compensaban el grado de restricción del comercio relativamente insignificante de la medida. Nada impedía a los exportadores brasileños exportar a Indonesia canales enteros de pollo, siempre que se cumplieran las prescripciones halal de Indonesia. En consecuencia, a juicio de Indonesia, la medida no restringe mucho el comercio.

96. Indonesia sostuvo además que las prescripciones relativas a la lista positiva se justificaban al amparo de la parte introductoria del artículo XX. Esta exige que la medida no "se aplique[] [...] en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional".¹²⁸ Indonesia aplicó las prescripciones relativas a la lista positiva en forma no discriminatoria a la carne de pollo y los productos de pollo importados procedentes de todos los Miembros.¹²⁹ Sin embargo, incluso si el Grupo Especial constatará que las prescripciones relativas a la lista positiva concedían un trato discriminatorio al pollo importado procedente del Brasil, Indonesia sostiene que la aplicación discriminatoria de las medidas no es injustificable ni arbitraria. Por el contrario, es justificable cuando se considera a la luz del objetivo de la medida de lograr la observancia de las prescripciones halal de Indonesia.¹³⁰ Dicho de otro modo, la discriminación, en la medida en que existiera, era necesaria para lograr el objetivo de la medida. Además, también en este caso, el hecho de que hubiera importantes diferencias entre las condiciones que prevalecen en Indonesia y el Brasil, concretamente, que Indonesia es el país con la mayor población musulmana del mundo, disipa cualquier duda sobre si el trato discriminatorio era arbitrario o injustificable. No lo era.

¹²³ Prueba documental IDN-92 c).

¹²⁴ Véase la Ley N° 6/1967 de la República de Indonesia relativa a las disposiciones básicas sobre la ganadería y la sanidad animal (anterior Ley de Animales), Prueba documental IDN-129.

¹²⁵ Véase la respuesta de Indonesia a la pregunta 77 a) del Grupo Especial.

¹²⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 230 y 231.

¹²⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 232.

¹²⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 209-212.

¹²⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 233.

¹³⁰ Véase la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 210.

97. Por último, Indonesia sostiene que la cuestión de si una medida era una restricción encubierta al comercio internacional no puede examinarse aisladamente del análisis de los demás elementos de la parte introductoria.¹³¹ El hecho de que la medida cumpla los requisitos de los dos primeros elementos confirma que no es una restricción encubierta. En cualquier caso, las prescripciones relativas a la lista positiva son una norma transparente publicada en el Reglamento N° 39/2014 del MOA y el Reglamento N° 46/2013 del MOT.

E. RÉGIMEN DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

1. La mayoría de las alegaciones del Brasil con respecto al régimen de licencias de importación de Indonesia son repetitivas, no están respaldadas por pruebas y argumentos adecuados o no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial

98. El Brasil impugna elementos casi idénticos del régimen de licencias de importación de Indonesia al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias. En particular, el Brasil alega que los siguientes elementos del régimen de licencias de importación "constituyen restricciones a la importación de carne de pollo y productos de pollo" que son incompatibles tanto con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura como con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994: i) las prescripciones relativas a la lista positiva; ii) la prescripción relativa al uso previsto; iii) los períodos de solicitud y de validez limitados; y iv) las condiciones de licencia fijas. Los dos primeros elementos también fueron impugnados como medidas individuales. Con respecto a estos elementos, el Brasil simplemente incorporó por referencia los argumentos que había formulado en el contexto de sus otras alegaciones.¹³²

99. Además, en el curso de este procedimiento, el Brasil planteó varias otras alegaciones que o carecían de fundamento o no estaban comprendidas en el mandato del Grupo Especial. Por ejemplo, el Brasil alegó subsidiariamente, sin presentar pruebas y argumentos adecuados, que los elementos del régimen de licencias de importación de Indonesia en litigio constituyen "medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos" en el sentido de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. El Brasil no hizo una acreditación *prima facie* con respecto a estas alegaciones.¹³³

100. En el mismo orden de cosas, el Brasil impugnó el primer, el segundo y el tercer elemento del régimen de licencias de importación de Indonesia por ser incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias. Sin embargo, el Brasil no explicó adecuadamente por qué estas medidas constituyen "*procedimientos* de trámite de licencias *no automáticas* de importación" en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias, que es una cuestión preliminar que debe examinarse antes de analizar la compatibilidad de una medida con el párrafo 2 del artículo 3. Además, el Brasil no presentó argumentos ni pruebas que demuestren que los aspectos pertinentes del régimen de licencias de importación de Indonesia sean incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3, en particular, que "entrañ[en] más cargas administrativas que las absolutamente necesarias". La interpretación que hizo el Brasil del párrafo 2 del artículo 3 se basa en la premisa errónea de que, conforme a esta disposición, "un procedimiento no automático debe guardar relación con la aplicación de una 'medida restrictiva del comercio' admisible, es decir, una medida compatible con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la OMC".¹³⁴ El Brasil introduce esta prescripción en los criterios jurídicos establecidos en la primera y la segunda frases del párrafo 2 del artículo 3 y aduce que las medidas impugnadas no cumplían esta prescripción.¹³⁵ Sin embargo, el Brasil no explicó de dónde provenía esta prescripción adicional. En efecto, Indonesia demostró que la interpretación del Brasil no tiene apoyo alguno en el texto del párrafo 2 del artículo 3, su contexto (en particular el párrafo 1 del artículo 1) y la historia de la negociación, y que tiene poco sentido desde una perspectiva tanto jurídica como práctica. Como se establece claramente en el párrafo 1 del artículo 1, el Acuerdo sobre Licencias somete a disciplinas el *procedimiento* administrativo, es

¹³¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29.

¹³² Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 235-247; y la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 120-123 (donde se cita la primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 200, 201, 212 y 228-231).

¹³³ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 123.

¹³⁴ Véase la comunicación de réplica del Brasil, párrafo 117.

¹³⁵ Comunicación de réplica del Brasil, párrafos 128 y 129.

decir, el trámite de licencias de importación, y no se refiere a la cuestión más amplia de la compatibilidad con las normas de la OMC de las medidas subyacentes que ese procedimiento pretende aplicar.¹³⁶

101. Además, como se ha explicado, en la pregunta 128, el Grupo Especial solicitó al Brasil que aclarara si también impugnaba las condiciones de licencia fijas al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias y, "en tal caso, dónde se exponía esta alegación en las comunicaciones del Brasil". En su respuesta, el Brasil no pudo señalar ningún pasaje de su primera comunicación escrita ni de otras comunicaciones donde presentara argumentos jurídicos y pruebas adecuados para formular esta alegación. Indonesia confía en que el Grupo Especial constatará que el Brasil no hizo una acreditación *prima facie* con respecto a la supuesta incompatibilidad de las medidas antes mencionadas con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias.¹³⁷

102. En su respuesta a la pregunta 15.b del Grupo Especial, el Brasil afirmó en forma general que "en la medida en que el Reglamento N° 87/2015 del MOT y el Reglamento N° 05/2016 del MOT introducen más prescripciones y procedimientos para obtener una licencia de importación cuando un producto se considere un 'determinado producto', en el primer caso, o sea un producto elaborado procedente de un país que presenta riesgo de propagación de zoonosis, en el segundo, el Brasil sostiene que estas restricciones adicionales también son objeto de la presente diferencia". El Brasil, sin embargo, no explicó qué medidas específicas está impugnando, al amparo de qué disposiciones específicas de los acuerdos abarcados de la OMC, ni con qué fundamentos jurídicos.¹³⁸

103. Varias de las alegaciones del Brasil con respecto al régimen de licencias de importación de Indonesia no están debidamente identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil y, por lo tanto, no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial. Además de la impugnación por el Brasil del régimen "en su conjunto" ya rechazada por el Grupo Especial en su resolución preliminar, el Brasil también impugnó: i) una carta de recomendación de la oficina provincial de servicios ganaderos; ii) la supervisión de la observancia de las prescripciones de salud pública veterinaria; y iii) las supuestas facultades discrecionales para determinar "el volumen abarcado por la recomendación por actor comercial" en virtud del artículo 20 del Reglamento N° 58/2015 del MOA. El Brasil alegó, entre otras cosas, que estas medidas constituyen "licencias de importación discrecionales" en el sentido de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.¹³⁹

104. Sin embargo, incluso si el Grupo Especial constatará que tiene competencia pronunciarse sobre estas alegaciones, Indonesia demostró que las alegaciones del Brasil son infundadas. Las dos primeras prescripciones no constituyen "trámite de licencias" y la segunda prescripción ni siquiera trata la cuestión de la importación. Por lo tanto, estas medidas no pueden caracterizarse como "trámite de licencias de importación". Además, el Brasil no demostró que los supuestos elementos del trámite de licencias otorguen ninguna discrecionalidad a las autoridades de Indonesia, ya que estas medidas están establecidas claramente en la legislación de Indonesia y se basan en criterios transparentes.¹⁴⁰

105. Indonesia aborda a continuación las alegaciones del Brasil de que los períodos de solicitud y de validez limitados y las condiciones de licencia fijas son "restricciones cuantitativas de las importaciones" en el sentido del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Las demás alegaciones con respecto al régimen de licencias de importación de Indonesia son repetitivas, no están respaldadas por pruebas o argumentos adecuados o no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial.

¹³⁶ Véanse la alegación del Brasil al amparo del párrafo 2 del artículo 3 examinada en la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 76-80 y 279-290; las respuestas de Indonesia a las preguntas 48, 57, 58, 59 y 60 del Grupo Especial; la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 114-117; la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 22-36; y las observaciones de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a las preguntas 124 y 127 del Grupo Especial.

¹³⁷ Observaciones de Indonesia sobre la respuesta del Brasil a la pregunta 128 del Grupo Especial.

¹³⁸ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 77-79 y 118.

¹³⁹ Respuestas de Indonesia a la pregunta 105 del Grupo Especial.

¹⁴⁰ Véanse, entre otras cosas, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 267-275; las respuestas de Indonesia a las preguntas 12, 18 y 105 del Grupo Especial; y las observaciones de Indonesia sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 108 del Grupo Especial.

2. El Brasil no ha demostrado que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas son incompatibles con las obligaciones de Indonesia en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

106. Como se ha explicado, Indonesia considera que, en la presente diferencia, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura se aplica con exclusión del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. En el contexto de su alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 4, el Brasil no justificó su afirmación de que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas constituyen una restricción cuantitativa de las importaciones porque estas medidas: "a) restringen indebidamente el acceso de los productos brasileños al mercado; b) crean incertidumbre con respecto a la capacidad de importar del solicitante; y c) imponen a los importadores una carga significativa no relacionada con su actividad normal de importación". El Brasil adujo además que estas medidas crean lo que el Brasil denomina una "zona muerta", es decir, un período en el que los productos no se pueden importar en Indonesia. No obstante, Indonesia ha demostrado en sus comunicaciones que tanto en el régimen anterior como en el actual sus procedimientos para el trámite de licencias de importación son rápidos y simples. En efecto, a pesar de estas medidas, un importador podría importar los productos en cuestión en Indonesia sin interrupción y en las condiciones fijadas por él mismo en su solicitud de recomendación de importación. Por ejemplo, en el régimen actual, los productores y los importadores pueden presentar su solicitud de recomendación de importación y de aprobación de importación en cualquier momento del año para importar durante un período de validez de seis meses. La flexibilidad consiste en que el importador puede solicitar un número infinito de recomendaciones y aprobaciones de importación, en cualquier momento que quiera durante todo el año. El Brasil no ha refutado estos argumentos, ni ha presentado pruebas suficientes de que el régimen de licencias de importación de Indonesia efectivamente cree una "zona muerta". En la medida en que la supuesta "zona muerta" sea consecuencia de la forma en que operan los exportadores brasileños, como indican las propias pruebas del Brasil, este período de inactividad no puede atribuirse a ninguna acción u omisión de Indonesia.¹⁴¹

107. Además, el Brasil no presentó argumentos ni pruebas que demuestren que las medidas mencionadas *supra* no son "mantenidas en virtud de ... disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994" en el sentido de la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.¹⁴²

108. Teniendo en cuenta lo anterior, el Brasil no demostró que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas son una de las medidas enumeradas en la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura, y que no son "mantenidas en virtud de ... disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994". En consecuencia, el Brasil no acreditó *prima facie* que estas medidas son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.¹⁴³

3. El Brasil no ha demostrado que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas son incompatibles con las obligaciones de Indonesia en virtud del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

109. Si el Grupo Especial constatará que el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 se aplica a los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas (*quod non*), como se ha explicado, estas medidas no tienen, en el régimen anterior ni en el actual, un efecto limitativo en las importaciones. El Brasil, por lo tanto, no acreditó *prima facie* la incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.¹⁴⁴

¹⁴¹ Véanse, entre otras cosas, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 250-259 y 261-265 (donde se cita la primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 202, 212 y 228-231); la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 9-22; y la observación de Indonesia sobre la respuesta del Brasil a la pregunta 103 del Grupo Especial.

¹⁴² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 277.

¹⁴³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 278.

¹⁴⁴ Véase la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 9-22, 126 y 127. Véase también la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 292-294.

110. No obstante, incluso si el Grupo Especial constatará lo contrario, estas medidas están justificadas al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.¹⁴⁵

4. Si el Grupo Especial constatará que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI, estas medidas están justificadas al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994

111. Como se ha explicado, el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 permite a los Miembros aplicar medidas que sean "necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas, ... y a la prevención de prácticas que puedan inducir a error". Indonesia demostró que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas están justificados al amparo del apartado d) del artículo XX, ya que estas medidas se concibieron para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos de Indonesia que se ocupan de lo halal y la salud pública, así como de las prácticas que puedan inducir a error (protección del consumidor) y de la aplicación de medidas aduaneras relacionadas con las prescripciones halal y la inocuidad alimentaria.¹⁴⁶

112. En particular, Indonesia identificó determinadas leyes cuya observancia están destinadas a lograr las medidas en litigio, como la Ley N° 18/2009 (Ley de Animales) modificada por la Ley N° 41/2014; la Ley N° 33/2014 (Ley Halal) y la Ley N° 8/1999 (Ley de Protección del Consumidor). A este respecto, Indonesia remitió al Grupo Especial a las disposiciones pertinentes de estas leyes relativas a la inocuidad alimentaria, las prescripciones halal y las prácticas que puedan inducir a error a los consumidores. Además, estas leyes "no s[on] incompatibles con las disposiciones del [GATT de 1994]". Según un principio general, se reconoce que la legislación de un Miembro es compatible con las normas de la OMC mientras no se pruebe lo contrario. El Brasil no ha aportado esta prueba.¹⁴⁷

113. Indonesia explicó además la forma en que los períodos de solicitud y validez y las condiciones de licencia fijas contribuyen a lograr la observancia de estas leyes. Al inicio, Indonesia señaló que aunque estas medidas se impugnan como medidas individuales, son elementos interrelacionados del régimen de licencias de importación de Indonesia para el pollo. Estas medidas son partes integrantes del conjunto global de medidas de Indonesia cuyo propósito es lograr el mismo objetivo. Si bien estas medidas *actuando conjuntamente* contribuyen al objetivo de Indonesia, es difícil segregar las contribuciones *individuales* que hacen a dicho objetivo.¹⁴⁸

114. Con respecto a la cuestión de la contribución, Indonesia explicó que es un país en desarrollo formado por un archipiélago con un vasto territorio, lo que impone limitaciones adicionales a su capacidad de efectuar operaciones de despacho de aduanas con celeridad, en particular con respecto a productos que presentan riesgos en materia halal y de inocuidad, como los productos de origen animal. Los períodos de solicitud y validez y las condiciones de licencia fijas tienen por objeto lograr la observancia de las leyes pertinentes de Indonesia facilitando la supervisión por los funcionarios de aduanas y cuarentena de Indonesia la observancia de estas leyes por los importadores en el momento de la importación. Dicho de otro modo, *la facilitación de la supervisión* es el objetivo inmediato de estas medidas a través del cual Indonesia pretende lograr su objetivo último, que es garantizar que los productos de origen animal sean inocuos, saludables, salubres y halal; y que no se induzca a error a los consumidores acerca de estos aspectos. Por ejemplo, si no hubiera un período de validez limitado, no se podría estimar cuántos productos de qué tipo concreto se importarán a través de qué puertos concretos. A la inversa, si Indonesia impusiera la prescripción relativa al período de validez sin aplicar la prescripción relativa a las condiciones de licencia fijas, recibiría información sobre el período de importación. Sin embargo, no sabría, siquiera aproximadamente, qué cantidad de qué productos concretos se importarían ni a

¹⁴⁵ Comunicación de réplica de Indonesia, párrafo 128.

¹⁴⁶ Véanse, entre otras cosas, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 295-300; la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 97-109; las respuestas de Indonesia a las preguntas 24, 27, 113-119, 121 y 122 del Grupo Especial; y las observaciones de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a las preguntas 120-123 del Grupo Especial.

¹⁴⁷ Véanse, entre otras cosas, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 297 y 298 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157); y la respuesta de Indonesia a la pregunta 113 del Grupo Especial.

¹⁴⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 113 del Grupo Especial.

través de qué puertos concretos. Además, los importadores presentan planes de llegada de las importaciones con carácter mensual, que aportan información adicional sobre la cantidad y la fecha de las importaciones que llegarán a los puertos especificados. En consecuencia, sin estas prescripciones, Indonesia no podría asignar un número suficiente de funcionarios de cuarentena y aduanas a un determinado puerto de entrada para supervisar la observancia por el importador de las prescripciones halal y las prescripciones de inocuidad alimentaria, así como las relativas a la protección del consumidor. Estas medidas, por lo tanto, contribuyen al objetivo de Indonesia.¹⁴⁹

115. Teniendo en cuenta lo anterior, Indonesia considera que ha satisfecho la carga de la prueba que le corresponde en virtud del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994.¹⁵⁰

116. Indonesia señala que el Brasil no propuso ninguna medida alternativa concreta que sea menos restrictiva del comercio y haga una contribución equivalente al objetivo de Indonesia. Las denominadas "alternativas" del Brasil son vagas e imprecisas, y no abordan la cuestión de la supervisión por los funcionarios de aduana y cuarentena de Indonesia de la observancia de las leyes indonesias pertinentes por los importadores en el momento de la importación. Además, Indonesia ya aplica estas medidas. Por consiguiente, el Brasil no refutó la defensa formulada por Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX.¹⁵¹

117. Por último, Indonesia demostró que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas están justificados al amparo de la parte introductoria del artículo XX. Indonesia aplica estas medidas en forma no discriminatoria a la carne de pollo y los productos de pollo importados procedentes de todos los Miembros. Además, no hay discriminación entre los productos importados y los productos nacionales similares, ya que los productores indonesios de los productos en cuestión deben cumplir las prescripciones de Indonesia en materia de inocuidad y halal. Además, incluso si se constatará que estas medidas conceden un trato discriminatorio a las importaciones, Indonesia sostiene que este trato no es injustificable ni arbitrario. Por el contrario, es justificable si se considera a la luz de la importancia del objetivo de Indonesia de lograr la observancia de las leyes indonesias que se ocupan de las prescripciones halal y de salud pública, así como el cumplimiento de las condiciones que existen en el país. Por último, el hecho de que las medidas en litigio no se apliquen en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable confirma que no son una restricción encubierta, ya que todos los elementos de la prueba establecida en la parte introductoria "pueden interpretarse en aposición [y] se dan sentido recíprocamente". En cualquier caso, estas medidas están publicadas y, por lo tanto, no son "encubierta[s]".¹⁵²

118. Teniendo en cuenta lo anterior, incluso si el Grupo Especial constatará que los períodos de solicitud y validez limitados y las condiciones de licencia fijas están comprendidos en el párrafo 1 del artículo XI del GATT 1994 (que no lo están) estas medidas están, no obstante, justificadas tanto al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994 como de la parte introductoria de dicho artículo.¹⁵³

F. SUPUESTAS DEMORAS EN LA APROBACIÓN DEL CERTIFICADO VETERINARIO DEL BRASIL

119. El Brasil alega que "Indonesia ha omitido sistemáticamente iniciar y ultimar los procedimientos para verificar y asegurar el cumplimiento de las prescripciones sanitarias necesarias a efectos de autorizar las exportaciones brasileñas de carne de pollo y productos de pollo", infringiendo así las prescripciones del artículo 8 y del párrafo 1 a) del Anexo C del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF).¹⁵⁴ El Brasil afirma que "ha presentado en 2009 a las autoridades indonesias una propuesta de certificado [veterinario]

¹⁴⁹ Véanse, entre otras cosas, las respuestas de Indonesia a las preguntas 113, 115 y 119 del Grupo Especial.

¹⁵⁰ Respuesta de Indonesia a la pregunta 113 del Grupo Especial.

¹⁵¹ Respuestas de Indonesia a las preguntas 121 y 122 del Grupo Especial; observaciones de Indonesia sobre las respuestas del Brasil a las preguntas 121 y 123 del Grupo Especial.

¹⁵² Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión, párrafos 107-109 (donde se cita, entre otros, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 29).

¹⁵³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 302.

¹⁵⁴ Véase la declaración inicial del Brasil en la primera reunión, párrafo 96. Véase también, *ibid.*, párrafos 96-105; y primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 294-315. Indonesia expuso su interpretación del artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C, entre otras cosas, en su respuesta a la pregunta 65 del Grupo Especial.

internacional, que seguía todas y cada una de las directrices de la Organización Mundial de Sanidad Animal".¹⁵⁵

120. Indonesia sostiene que el Brasil no ha obtenido el "certificado veterinario internacional" porque no ha presentado toda la documentación adecuada. Una carta de la Dirección General de Servicios Ganaderos y de Sanidad Animal del Ministerio de Agricultura de fecha 22 de enero de 2013 indica que el Director General acusó recibo del cuestionario de MFG-MARFRIG FRIGORIFICOS BRASIL S/A y COOPERATIVE CENTRAL AURORA ALIMENTOS, dos empresas brasileñas que deseaban exportar carne y productos de bovino y de pollo a Indonesia.¹⁵⁶ El Gobierno de Indonesia informó luego al Brasil que los documentos de solicitud presentados por las dos empresas brasileñas estaban en la etapa de examen documental. Sin embargo, el cuestionario presentado solo abarcaba el sistema de aseguramiento de inocuidad alimentaria y no incluía información sobre las prácticas halal en el matadero de aves de corral exportador.¹⁵⁷ Por lo tanto, cualquier demora experimentada por el Brasil se debe a que no han presentado la documentación adecuada, y no debe atribuirse al Gobierno de Indonesia.

121. Indonesia no discute que la negociación de un certificado veterinario, que certifica que el país de origen está libre de enfermedades o que los exportadores cumplen las prescripciones de inocuidad, puede estar comprendida en el ámbito del artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF.¹⁵⁸ A juicio de Indonesia, la verdadera cuestión es si el Brasil ha establecido que efectivamente hubo un "demora[]" en la aprobación del certificado veterinario para la carne de pollo y los productos de pollo, en el sentido del artículo 8 y el Anexo C, y si la demora, en caso de constatarse su existencia (*quod non*), es "indebida[]". Indonesia entiende que la expresión "demoras indebidas" indica que una demora en el procedimiento de aprobación (es decir, un "tiempo perdido por inactividad" o "algo que es retrasado o aplazado"¹⁵⁹ solo puede ser producto de una solicitud presentada debidamente, que no se presentó en el caso que nos ocupa. Además, incluso si se hiciera una interpretación amplia del término "demoras" que abarcara las demoras causadas por los propios solicitantes (por ejemplo, en el caso de solicitantes que no adjuntaron a su solicitud todos los documentos exigidos), Indonesia sostiene que las demoras "que pueden atribuirse a actos u omisiones del solicitante" no pueden considerarse propiamente "*undue*" (indebidas) (es decir, "injustificadas o inadecuadas", como confirmó el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*).¹⁶⁰ Por lo tanto, tales demoras no son incompatibles con el artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF.

122. Indonesia sostiene que la alegación del Brasil se basa en su interpretación errónea del artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C del Acuerdo MSF, en su total falta de comprensión del régimen de licencias de importación de Indonesia y en la presentación engañosa de los hechos en que se basa su alegación. En primer lugar, el argumento del Brasil de que, en virtud del Acuerdo MSF, los procedimientos sanitarios deben aislarse de otros procedimientos es jurídicamente incorrecta. Indonesia sostiene que la determinación de si la demora en cuestión es "indebida[]" no depende de la naturaleza del documento que el solicitante no presentó en cuanto el documento/la prescripción guarda relación con el procedimiento de aprobación. El Órgano de Apelación y grupos especiales anteriores han confirmado que una amplia gama de medidas, incluidas aquellas que no son en sí procedimientos sanitarios, pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 8 y el Anexo C.¹⁶¹

123. La declaración del Órgano de Apelación de que las medidas que no sean procedimientos sanitarios pueden infringir las prescripciones del artículo 8 y el Anexo C debe significar

¹⁵⁵ Declaración inicial del Brasil en la primera reunión, párrafo 97. Véase también la primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 35.

¹⁵⁶ Carta del Ministerio de Agricultura a la Embajada del Brasil en Yakarta, 22 de enero de 2013. Prueba documental IDN-40.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 65 del Grupo Especial.

¹⁵⁹ Véase el informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1495. Véase la definición del término "*delay*" (demora) en Oxford Dictionaries, Prueba documental IDN-106.

¹⁶⁰ Véase el informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1497.

¹⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 438. El alcance amplio del artículo 8 y el Anexo C también se confirmó en el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.363; y el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafos 7.67 y 7.68.

necesariamente que el hecho de que un solicitante no cumpla las prescripciones legítimas adicionales (por ejemplo, pagar derechos o, en este caso, completar el cuestionario sobre el cumplimiento de las prescripciones halal) es pertinente para evaluar si existen las supuestas "demoras indebidas". Por ejemplo, en caso de que el solicitante no cumpla estas prescripciones, la demora no puede atribuirse a las autoridades gubernamentales que llevan a cabo el procedimiento de aprobación. El propio Brasil ha reconocido que el término "procedimientos" que figura en el artículo 8 y el Anexo C "se define en el Acuerdo MSF *en la forma más amplia posible*".¹⁶²

124. Además, el argumento del Brasil tiene repercusiones prácticas de gran alcance. Es posible que haya razones legítimas por las que un Miembro quiera realizar una evaluación integral del cumplimiento por un establecimiento determinado de las prescripciones sanitarias y de otras prescripciones. En su respuesta a la pregunta 29 del Grupo Especial, Indonesia explicó que sería ineficiente iniciar el procedimiento de examen documental del sistema de aseguramiento de inocuidad alimentaria de la unidad empresarial en el Brasil y proceder a la inspección de la inocuidad alimentaria *in situ*, en caso de que se desconozca si la unidad empresarial tiene un sistema de garantía halal. Hacer distintos viajes para evaluar las prescripciones de inocuidad alimentaria y las prescripciones halal por separado entrañaría costos innecesarios para Indonesia, que es un país en desarrollo. Por esta razón, Indonesia trata la evaluación de las prescripciones de inocuidad alimentaria y halal de manera holística.

125. Además, en sus respuestas a las preguntas 30, 32 y 37 del Grupo Especial, Indonesia expuso una descripción detallada de un proceso en cuatro etapas para obtener la aprobación del país de origen y las unidades empresariales. El proceso empieza por un examen documental, durante el cual las autoridades indonesias evalúan determinados documentos presentados por el Brasil y sus unidades empresariales, incluidos: el cuestionario que abarca el sistema de aseguramiento de inocuidad alimentaria¹⁶³, el cuestionario halal¹⁶⁴ y el certificado halal aprobado por el MUI¹⁶⁵ o por un organismo islámico del Brasil reconocido por el MUI. Sobre la base de los resultados del examen documental, se realizará una inspección *in situ* de los establecimientos propuestos (es decir, una inspección *in situ* en el país de origen). En la siguiente etapa del análisis del riesgo, efectuada en Yakarta, Indonesia pasa a analizar los informes para determinar si aprueba o deniega la solicitud. El proceso en cuatro etapas culmina con la celebración de un acuerdo bilateral entre el país de origen e Indonesia (Protocolo)¹⁶⁶ que especifica el organismo del país de origen responsable de la expedición de los certificados veterinarios a nivel regional o local que certifiquen que las exportaciones de carne cumplirán todas las prescripciones veterinarias y específicas determinadas por Indonesia. Se anexa un modelo de certificado al Protocolo concluido y firmado entre el país de origen e Indonesia.¹⁶⁷

126. Indonesia espera que haya quedado claro que la propuesta de un certificado sanitario internacional presentada por el Brasil era muy prematura y no cumplía las prescripciones del régimen de licencias de importación de Indonesia. Un certificado veterinario solo puede acordarse en el último momento del proceso de aprobación del país de origen y la unidad empresarial en cuatro etapas, durante las negociaciones sobre el Protocolo. Es en el Protocolo donde se puede establecer la aprobación de los veterinarios oficiales permanentes por un organismo del país de origen. Sin embargo, el Brasil no ha llegado a esta etapa final del procedimiento de aprobación. De hecho, la solicitud del Brasil está incompleta y ni siquiera activó el examen documental (es decir, la primera etapa). El único documento que el Brasil ha presentado hasta ahora es el cuestionario que abarca la inocuidad de los alimentos y el sistema de aseguramiento. Hay otros documentos que aún deben presentarse, incluidos aquellos que establecen el cumplimiento de las

¹⁶² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 299, sin cursivas en el original.

¹⁶³ Véase el cuestionario sobre la inocuidad alimentaria para el país de origen, Prueba documental IDN-101.

¹⁶⁴ Véase el cuestionario sobre el sistema de aseguramiento de inocuidad alimentaria y garantía halal para la unidad empresarial, Prueba documental IDN-102.

¹⁶⁵ Véase el Formulario 2 del cuestionario sobre el sistema de aseguramiento de inocuidad alimentaria y garantía halal para las unidades empresariales, Prueba documental IDN-102. Véase también la respuesta de Indonesia a la pregunta 30 a) del Grupo Especial.

¹⁶⁶ Véase el modelo de protocolo entre el Director General de Servicios Ganaderos y de Sanidad Animal del Ministerio de Agricultura de la República de Indonesia y el Director General de XXX relativo al establecimiento, la aprobación y la inspección para la exportación de carne, productos de carne y productos lácteos de XXX a Indonesia, Prueba documental IDN-115.

¹⁶⁷ Véase el modelo de certificado sanitario para la exportación de carne de bovino de XXX a la República de Indonesia, Prueba documental IDN-114.

prescripciones halal de Indonesia. En su respuesta a la pregunta 4, Indonesia dejó claro que "la demora en la aprobación del Brasil y sus unidades empresariales de mataderos se debieron a que la solicitud no cumplía los procedimientos y reglamentos técnicos vigentes, estipulados por la legislación de Indonesia", y que "el procedimiento de examen documental se interrumpió *porque las solicitudes brasileñas no iban acompañadas del cuestionario halal*".¹⁶⁸

127. Teniendo en cuenta lo anterior, Indonesia sostiene que la alegación del Brasil debe rechazarse íntegramente, ya que Brasil no demostró que haya ninguna "demora[]" en el procedimiento de aprobación del país de origen y la unidad empresarial atribuibles a Indonesia, en el sentido del artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C del Acuerdo MSF. Subsidiariamente, si el Grupo Especial constatará lo contrario, el Brasil no demostró que la demora fuera "indebida[]".¹⁶⁹

G. PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTE

128. El Brasil aduce que Indonesia impone restricciones al transporte de productos importados porque prescribe que el transporte de canales, carne y/o productos elaborados "se realizará directamente desde el país de origen al puerto de descarga en el territorio de [la República de] Indonesia".¹⁷⁰ Alega que la medida "claramente actúa como una 'restricción cuantitativa de las importaciones' en el sentido del párrafo 2 del artículo 4" del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y aduce que la medida restringe el volumen de las importaciones.¹⁷¹

129. Indonesia sostiene que el Brasil entiende incorrectamente las prescripciones jurídicas relativas al transporte de canales, carne y/o productos elaborados a Indonesia.

130. Indonesia reconoce que el artículo 20(a) del Reglamento N° 58/2015 del MOA se refiere a la prescripción de transporte directo desde el país de origen a Indonesia.¹⁷² Sin embargo, esta disposición debe interpretarse en el contexto de las demás disposiciones del mismo artículo, que establecen la aplicación de medidas de cuarentena animal. El artículo 20(b) exige que las medidas de cuarentena animal se apliquen en el país de origen, antes de que los productos se carguen en el medio de transporte. El artículo 20(c) del mismo Reglamento establece que el "tránsito durante la importación se realizará de conformidad con las leyes y los reglamentos de cuarentena animal". En consecuencia, esta disposición reconoce que puede realizarse un tránsito durante la importación siempre y cuando se respeten las leyes de cuarentena animal. El artículo 20(e) prescribe que al llegar al puerto de descarga, se ejecutarán o aplicarán nuevas medidas de cuarentena animal respecto de las canales, la carne y/o los productos elaborados.

131. Las prescripciones de cuarentena animal están previstas en la Ley N° 16/1992 de Cuarentena de Animales, Peces y Plantas.¹⁷³ El considerando (c) señala que "la mayoría de las plagas y enfermedades de los animales, los peces y las plantas que son particularmente dañinos para los recursos naturales bióticos [de Indonesia] aún no se encuentran en el archipiélago indonesio, mientras que varias de aquellas que ya están presentes se circunscriben a determinadas islas".¹⁷⁴ En consecuencia, a Indonesia le preocupa que plagas y otros organismos invadan su territorio, como le ocurre a otros países que no comparten fronteras limítrofes. El artículo 5 de la Ley N° 16/1992 y el Reglamento N° 82/2000 del Gobierno relativo a la Cuarentena Animal establece prescripciones relativas a la cuarentena animal. El artículo 2 dispone que todos los portadores (o productos de origen animal o no animal) deben ir acompañados de

¹⁶⁸ Respuestas de Indonesia a la solicitud de información presentada por el Brasil de conformidad con el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, Prueba documental BRA-20, sin cursivas en el original.

¹⁶⁹ Estas cuestiones se examinan en la comunicación de réplica de Indonesia, párrafos 159-174; y la respuesta de Indonesia a la pregunta 65 del Grupo Especial.

¹⁷⁰ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 239, donde se cita el artículo 20(a) del Reglamento N° 58/2015 del MOA, Prueba documental IDN-24.

¹⁷¹ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 214-217 y 239-243.

¹⁷² En este contexto, el término "directo" puede utilizarse de la misma manera en que se utiliza en el sector del transporte aéreo. Un vuelo directo es aquel que puede hacer escalas y recoger más pasajeros pero los pasajeros originales no dejan el avión. Un vuelo "sin escalas" no hace ninguna escala. Véase <http://www.programmerinterview.com/index.php/assortment/whats-the-difference-between-a-nonstop-and-direct-flight/>.

¹⁷³ Ley N° 16/1992 de Cuarentena de Animales, Peces y Plantas, Prueba documental IDN-72.

¹⁷⁴ Considerando (c) de la Ley N° 16/1992 de Cuarentena de Animales, Peces y Plantas, Prueba documental IDN-72.

certificados sanitarios expedidos por los funcionarios autorizados en el país de origen y el país de tránsito. La sección de definiciones establece que "tránsito es una escala temporal en un puerto durante el trayecto de [medios de transporte] que transportan animales, material derivado de animales, productos de origen animal y otras cosas, antes de llegar al puerto designado". La tercera parte del Reglamento N° 82/2000 del Gobierno, se titula "Tránsito" y establece, entre otras cosas, en el artículo 34 que "para impedir la entrada en [Indonesia] de plagas animales de cuarentena desde un país extranjero, el tránsito solo se aprobará en un lugar designado", y en el artículo 35 que los lugares designados para el tránsito deben tener instalaciones adecuadas.

132. Indonesia explicó que el trayecto de los productos importados no tiene que ser *sin escalas* sino *directo*.¹⁷⁵ Se explicó además que solo se produciría una infracción de la prescripción de transporte "directo" si el buque que transporta las mercancías en cuestión hiciera un alto de camino a Indonesia y las mercancías se importaran y se reexportaran desde el país de tránsito.¹⁷⁶

133. Teniendo en cuenta lo anterior, desde el punto de vista fáctico es incorrecto que el Brasil sostenga que el tránsito no está permitido durante el transporte de carne de pollo y productos de pollo desde el Brasil a Indonesia. Como puede observarse a partir de las diversas leyes y reglamentos examinados *supra*, el tránsito está permitido siempre y cuando satisfaga las reglamentaciones de Indonesia en materia de cuarentena animal. En efecto, el Formulario 1 para obtener la recomendación de importación adjunto al Reglamento N° 58/2015 del MOA contiene los siguientes campos que deben rellenarse para la importación: a) posición arancelaria, tipo/categoría de los productos, país de origen y puerto de descarga, b) nombre de la unidad empresarial y número de establecimiento, c) *tránsito*, d) uso previsto, y e) período de validez.¹⁷⁷

134. La Unión Europea ha señalado que hay una controversia fáctica entre el Brasil e Indonesia acerca de la existencia de una prohibición de pasar por terceras partes.¹⁷⁸ Indonesia ha presentado pruebas que demuestran que efectivamente ha habido un tránsito durante la importación. Indonesia presentó una declaración de importación que indica que carne de vacuno deshuesada y congelada transitó por Singapur antes de llegar a Tanjung Priok en Indonesia para demostrar que la autoridades indonesias permitían el tránsito.¹⁷⁹ Indonesia también presentó un conocimiento de embarque y una declaración de importación correspondientes a otra expedición que hizo una escala en tránsito en un tercer país, a saber, Singapur, en septiembre de 2015.¹⁸⁰

135. En respuesta a la aclaración de Indonesia sobre la denominada prescripción de transporte directo, el Brasil se limitó a declarar que "... si esto realmente es así, dista mucho de desprenderse claramente de los reglamentos comerciales de Indonesia. De hecho, es difícil entender el concepto de seguridad jurídica manifestado por el Gobierno de Indonesia".¹⁸¹ A juicio de Indonesia, esto no constituye una réplica adecuada.

136. El Brasil admite que no queda claro cómo se aplican en la práctica las prescripciones de transporte.¹⁸² En *Estados Unidos - Acero al carbono*, el Órgano de Apelación declaró que "[l]a parte que sostenga que la legislación interna de otra parte, en sí misma, es incompatible con obligaciones pertinentes dimanantes de un tratado *tiene sobre sí la carga de presentar pruebas* acerca del alcance y el *sentido* de esa ley para fundamentar tal aseveración".¹⁸³ El Brasil no ha satisfecho esta carga ya que no ha presentado dichas pruebas. Indonesia ha explicado las prescripciones jurídicas y administrativas aplicables al transporte de productos importados a

¹⁷⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 310.

¹⁷⁶ Respuesta de Indonesia a la pregunta 39 formulada por el Grupo Especial después de la primera reunión.

¹⁷⁷ Reglamento N° 58/2015 del MOA, "Recomendación de importación expedida por el Director General de Ganadería y de Sanidad Animal", página 27, Prueba documental IDN-24.

¹⁷⁸ Comunicación de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 52.

¹⁷⁹ Declaración de importación de Australia, Prueba documental IDN-79.

¹⁸⁰ Véanse las respuestas de Indonesia a las preguntas 39 y 40 del Grupo Especial; y el conocimiento de embarque y la declaración de importación que figuran en la Prueba documental IDN-88.

¹⁸¹ Declaración inicial del Brasil en la primera reunión sustantiva, párrafo 107.

¹⁸² Comunicación de réplica del Brasil párrafo 216.

¹⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157.

Indonesia. El Órgano de Apelación ha ratificado el principio de que un Miembro está normalmente en condiciones de explicar el significado de sus propias leyes.¹⁸⁴

137. El Brasil aduce que la descripción de Indonesia de sus prescripciones de transporte "*parece dar a entender*" que el trasbordo no está incluido en la descripción hecha por Indonesia de sus prescripciones de tránsito y, en consecuencia, infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura".¹⁸⁵ Indonesia sostiene que la afirmación del Brasil es incorrecta. Transbordo es la "transferencia de una carga de un medio de transporte o -más habitualmente- de un buque a otro".¹⁸⁶ El artículo 19(c) del Reglamento N° 34/2016 autoriza explícitamente la importación mediando tránsito o, dicho de otro modo, un cambio del buque utilizado para transportar las mercancías.

138. En su comunicación de réplica el Brasil reconoce en esencia que es posible que la prescripción de transporte directo de hecho no exista, y que "en la práctica el tránsito (transbordo) está permitido". Sin embargo, formuló una nueva alegación de que las restricciones al transporte están causadas por "las incertidumbre jurídicas generadas por el texto oscuro del artículo 19(a) del Reglamento N° 34/2016 del MOA".¹⁸⁷ Indonesia sostiene que esta alegación no está comprendida en el mandato del Grupo Especial. En el apartado ii) de la sección II (tercer y décimo puntos) de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Brasil impugnó las "restricciones al transporte de los productos importados *al* ... exigir el transporte directo desde el país de origen hasta los puntos de entrada en Indonesia", por ser incompatibles, entre otras disposiciones, con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. El artículo contrato "*al*" indica que la prescripción de transporte directo era la única causa pertinente de las supuestas restricciones al transporte de los productos importados.¹⁸⁸

139. Teniendo en cuenta lo anterior, Indonesia sostiene que el Brasil no ha hecho una acreditación *prima facie* que respalde su alegación de que la denominada prescripción de transporte directo infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.¹⁸⁹

V. CONCLUSIÓN

140. Teniendo en cuenta lo anterior, Indonesia solicita al Grupo Especial que constate que todas las alegaciones del Brasil carecen de fundamento y deben rechazarse.

¹⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, nota 253, donde se ratifica el párrafo 7.684 del informe del Grupo Especial, y se remite al informe del Grupo Especial, *China - Derechos de propiedad intelectual*, párrafo 7.28. Véase también el informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas*, párrafo 7.55.

¹⁸⁵ Comunicación de réplica del Brasil, párrafo 219. (sin cursivas en el original)

¹⁸⁶ Véase la definición de *transshipment* (transbordo) en: <http://www.businessdictionary.com/definition/transshipment.html>, consultada por última vez el 3 de octubre de 2016. (las cursivas no figuran en el original)

¹⁸⁷ Comunicación de réplica del Brasil, párrafo 222.

¹⁸⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 139 del Grupo Especial.

¹⁸⁹ Véanse la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 303-311; y la respuesta de Indonesia a la pregunta 139 del Grupo Especial.

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen de los argumentos de la Argentina	C-2
Anexo C-2	Resumen de los argumentos de Australia	C-8
Anexo C-3	Resumen de los argumentos del Canadá	C-11
Anexo C-4	Resumen de los argumentos de la Unión Europea	C-16
Anexo C-5	Resumen de los argumentos del Japón	C-18
Anexo C-6	Resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-21
Anexo C-7	Resumen de los argumentos de Noruega	C-27
Anexo C-8	Resumen de los argumentos del Paraguay	C-29
Anexo C-9	Resumen de los argumentos de Qatar	C-30
Anexo C-10	Resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-32

ANEXO C-1**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LA ARGENTINA**

1. La Argentina participa en este asunto por su interés sistémico en la interpretación y la aplicación correctas y coherentes de los acuerdos abarcados. El presente resumen recoge las observaciones formuladas por la Argentina en su comunicación escrita, durante la sesión destinada a los terceros y en su respuesta a las preguntas escritas del Grupo Especial.

Alegación de demoras indebidas formulada por el Brasil al amparo del artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C del Acuerdo MSF

2. A juicio de la Argentina, el artículo 8 del Acuerdo MSF establece la obligación de observar las disposiciones del Anexo C con respecto a la aplicación de "procedimientos de control, inspección y aprobación".

3. El párrafo 1 del Anexo C establece la obligación general de asegurarse de que *todos* los procedimientos destinados a "verificar y asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias" cumplan las disposiciones específicas de los apartados a) a i). El empleo de la palabra *todos* en esta disposición no parece limitar el ámbito de aplicación del artículo 8 y el Anexo C.

4. El empleo de las expresiones *entre otros* y *con inclusión de* no restringe la posibilidad de que otros procedimientos queden comprendidos en su ámbito de aplicación. En definitiva, el artículo 8 y el Anexo C tienen un ámbito de aplicación amplio.

5. En este contexto, la Argentina considera que el Brasil está en lo cierto al afirmar que "la negociación del certificado veterinario internacional es un procedimiento destinado a verificar y asegurar el cumplimiento de las prescripciones sanitarias" del artículo 8 y el párrafo 1 del Anexo C del Acuerdo MSF, dado que la ultimación satisfactoria de este procedimiento es un requisito previo para permitir la importación de carne de pollo y productos de pollo brasileños y, por consiguiente, está sujeta a las obligaciones enunciadas en el artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C.

6. La negociación del certificado veterinario internacional es la única vía disponible para obtener acceso al mercado indonesio y la ultimación satisfactoria de este procedimiento es un requisito previo para permitir la importación de carne de pollo y productos de pollo.

7. La Argentina señala que obran en el expediente pruebas no controvertidas de que el Brasil e Indonesia iniciaron y mantuvieron negociaciones bilaterales periódicas con respecto a la aprobación del "certificado sanitario" por las autoridades competentes de ambos países para la importación de carne de pollo y productos de pollo. A diferencia del certificado halal, el certificado "veterinario" o "sanitario" sirve principalmente para verificar el cumplimiento de varias prescripciones sanitarias y fitosanitarias. A este respecto, la Argentina entiende que la negociación del certificado veterinario es un procedimiento de aprobación aplicado con la finalidad de cumplir varios de los objetivos enumerados en el párrafo 1 del Anexo A del Acuerdo MSF y, en consecuencia, está comprendida en la definición de medida sanitaria o fitosanitaria.

8. Por consiguiente, al formular una determinación en el marco de este procedimiento, Indonesia debe cumplir las obligaciones pertinentes sobre los "procedimientos de aprobación" contemplados en el párrafo 1 del Anexo C del Acuerdo MSF.

9. En segundo lugar, la Argentina considera que "el análisis de una alegación formulada al amparo del artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C requiere dos etapas. Al intentar identificar una demora indebida de conformidad con el artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C, el reclamante primero debe demostrar que ha habido una "demora[]". En segundo lugar, el reclamante debe demostrar que la demora era "indebida[]".

10. El primer paso para demostrar que ha habido una demora consiste en determinar su existencia. A este respecto, "la determinación de si existe una demora debe formularse a la luz de la naturaleza y la complejidad del procedimiento que ha de iniciarse y ultimarse".

11. Un período de tiempo perdido por la falta de respuesta de la autoridad competente de un Miembro durante la negociación de un certificado veterinario internacional, especialmente cuando es posible acceder a las directrices de la organización internacional pertinente, puede considerarse una "demora[]" en la que ha incurrido ese Miembro en el procedimiento.

12. La Argentina reconoce que la demora de siete años alegada por el Brasil podría no ser, en y por sí mismo, concluyente en cuanto a si Indonesia incurrió en una demora. No obstante, a la luz de lo antedicho y habida cuenta de las pruebas presentadas por el Brasil en respaldo de esta alegación, la Argentina considera que en el presente asunto hay presunción de inactividad por parte de Indonesia con respecto a la negociación de un certificado veterinario internacional, lo que constituye un sólido indicio de que en tales circunstancias Indonesia puede haber incurrido en una "demora".

13. Por lo que respecta al segundo paso, esto es, la demostración de que la demora existente es "indebida[]", el Órgano de Apelación definió la palabra "indebido" como algo "que no debería ser o hacerse, inadecuado, inaceptable, impropio, incorrecto, injustificable" o "que va más allá de lo aceptado o natural; excesivo, desproporcionado"). Asimismo, explicó que el párrafo 1 a) del Anexo C exige que los procedimientos pertinentes se inicien y ultimen con la celeridad adecuada.

14. A juicio de la Argentina, la expresión "demoras indebidas" sugiere que tanto el motivo de la "demora" como su duración son consideraciones pertinentes para determinar si la demora es "indebida" y por consiguiente deben analizarse teniendo en cuenta la proporcionalidad entre ambos. La proporcionalidad entre el motivo y la duración de la demora desempeña un papel central a la hora de definir si la demora es o no "indebida". Dicha proporcionalidad debe abordarse siempre caso por caso y en el contexto de las circunstancias de cada asunto individual.

15. En el presente asunto, de conformidad con las pruebas presentadas por el Brasil, cabe inferir que Indonesia no ha ofrecido una explicación adecuada que pueda justificar su demora en la negociación del certificado veterinario internacional. En consecuencia, a falta de una justificación adecuada de Indonesia, cabe considerar que dicha demora era "indebida".

16. La Argentina desea recalcar asimismo que el Brasil no cuestiona ciertas disposiciones de los reglamentos indonesios *en sí mismas*. Según lo entiende la Argentina, el Brasil impugna las demoras indebidas de las autoridades indonesias para iniciar y ultimar los procedimientos sanitarios exigidos a fin de permitir las importaciones brasileñas de carne de pollo y productos de pollo en Indonesia. Por consiguiente, la medida en litigio en el marco de esta alegación es la demora indebida de Indonesia y no la disposición jurídica. Como explica Indonesia en su comunicación, "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". Así pues, en la presente diferencia el Brasil impugna la omisión de iniciar y ultimar los procedimientos de aprobación por parte de Indonesia, y no una disposición particular de un determinado reglamento.

17. Aun aceptando, a efectos de argumentación, que el Brasil pudiera impugnar ciertas disposiciones de la legislación indonesia *en sí mismas* por la alegación de demoras indebidas, la Argentina observa que la defensa presentada por Indonesia no está clara o podría haberse expuesto con un mayor nivel de precisión. Al comienzo de su argumentación, Indonesia parece dar a entender que la alegación del Brasil es incorrecta porque se refiere a las disposiciones de un capítulo erróneo del Reglamento N° 58/2015 del MOA (a saber, "Supervisión" en lugar de "Procedimientos de importación"). La Argentina no está de acuerdo. Aunque el título del capítulo de un reglamento no siempre restringe el alcance de sus disposiciones, la Argentina considera que el artículo 33(1) dispone que la "supervisión" y/o el "control" se efectúa, precisamente, a los requisitos de salud pública veterinaria. A su vez, el artículo 36(4) detalla que esos "requisitos [...] son el certificado veterinario y el certificado halal en el caso de los productos que así lo exijan". Por lo tanto, a la luz de las constataciones del Grupo Especial en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, la aplicación de tales disposiciones asegura "el cumplimiento de una o más prescripciones sanitarias y fitosanitarias sustantivas".

18. Indonesia parece indicar que la alegación del Brasil es incorrecta porque se refiere a un instrumento legislativo erróneo (es decir, el Reglamento N° 58/2015 del MOA en lugar del Reglamento N° 95/2012 del Gobierno). Sin embargo, la Argentina observa que, con arreglo a las pruebas que obran en el expediente, en 2014, cuando ya estaba en vigor el Reglamento N° 95/2012, Indonesia informó al Brasil de que "la importación de carne de aves de corral en el territorio de Indonesia está permitida siempre que satisfagan las prescripciones estipuladas en el Reglamento N° 84/2013 del Ministerio de Agricultura"; asimismo, cuando se le preguntó por los procedimientos de aprobación del certificado sanitario para la carne de aves de corral brasileña, Indonesia informó de que, "en virtud del Reglamento N° 84/2013 del Ministerio de Agricultura, la aprobación correspondiente al país y a la unidad empresarial solo se concede una vez realizado el estudio documental y el examen *in situ*". La Argentina observa también que el Reglamento N° 84/2013 del MOA, que sustituyó al Reglamento N° 50/2011 del MOA, fue sustituido por el Reglamento N° 139/2014 del MOA, que a su vez fue sustituido por el Reglamento N° 58/2015 del MOA, que es el mencionado por el Brasil.

19. Todos los reglamentos citados son similares en cuanto su diseño, su estructura e incluso su contenido. Por consiguiente, pese a las sucesivas modificaciones legislativas, el certificado sanitario parece un requisito permanente que ya existía antes de la entrada en vigor del Reglamento N° 95/2012 del Gobierno.

20. La Argentina considera que las pruebas que obran en el expediente, incluida la respuesta de Indonesia a las preguntas formuladas por el Brasil en el marco del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, no demuestran que las prescripciones en materia de importación se aborden en el Reglamento N° 95/2012 del Gobierno y no en el Reglamento N° 58/2015 del MOA.

21. Además, Indonesia ofrece una explicación de las etapas del procedimiento de aprobación para importar carne de pollo y productos de pollo y afirma que las demoras experimentadas por el Brasil [en el procedimiento de aprobación] son cosa suya. A la Argentina le desconcierta el argumento de Indonesia. La Argentina observa que Indonesia no cuestiona la existencia de una demora en el procedimiento de aprobación para importar carne de pollo y productos de pollo, sino que intenta justificarla atribuyéndola al hecho de que el Brasil no haya presentado cierta documentación relativa a las prescripciones halal.

22. La Argentina está de acuerdo en que las demoras que cabe atribuir a actos u omisiones del solicitante no pueden invocarse contra un Miembro que realiza el procedimiento, y en que las demoras que "estén justificadas totalmente" por la necesidad de los Miembros de "determinar, con adecuada seguridad, si se cumplen sus prescripciones sanitarias y fitosanitarias pertinentes" no deben considerarse indebidas. Sin embargo, no es ese el caso. La Argentina considera que un "procedimiento aplicado para verificar y asegurar el cumplimiento de una o más de las prescripciones sanitarias o fitosanitarias sustantivas" no debería demorarse por efecto de las prescripciones no sanitarias o fitosanitarias. Tal como reconoce Indonesia, "se exige el cumplimiento de las prescripciones halal por motivos religiosos, y no para proteger la salud de las personas".

23. De hecho, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* formuló exactamente la misma constatación. Según el Grupo Especial, las demoras causadas por las medidas que no se basan en pruebas científicas pueden considerarse "indebidas". Fue aún más lejos al afirmar explícitamente que "[a]sí podría ocurrir, por ejemplo, si una demora ha sido causada por un pedido de información adicional que no tiene relación alguna con la cuestión de si el producto de que se trata cumple las prescripciones sanitarias y fitosanitarias respectivas". Parece que es esto exactamente lo que hizo Indonesia, según sus propias declaraciones. La demora en la aprobación del certificado veterinario fue ocasionada por la presunta omisión de presentar documentación relativa a las prescripciones halal, es decir, información que "no tiene relación alguna" con la cuestión de si la carne y los productos de pollo brasileños cumplen o no las prescripciones sanitarias y fitosanitarias respectivas.

24. Indonesia afirma que la prescripción relativa al certificado halal queda fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo MSF, porque "la información requerida para cumplir las prescripciones halal difiere totalmente de la información sanitaria o fitosanitaria proporcionada por las unidades empresariales para obtener el certificado veterinario internacional".

25. La Argentina cree que este argumento no favorece la posición de Indonesia. Está de acuerdo en que la prescripción halal no es una prescripción sanitaria o fitosanitaria. De hecho, las partes en la presente diferencia también coinciden en este punto. La Argentina considera que esta cuestión solo refuerza el hecho de que, como se ha mencionado anteriormente, Indonesia incurrió en una demora indebida al exigir el cumplimiento de una prescripción no sanitaria o fitosanitaria para justificar una demora en un procedimiento de aprobación en materia sanitaria y fitosanitaria.

Alegación del Brasil al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

26. Según Indonesia, al formular una alegación de incompatibilidad de una determinada medida con el párrafo 2 del artículo 4, junto con la carga de probar que la medida está comprendida en el ámbito de aplicación de esta disposición, el reclamante debe demostrar un "segundo elemento", esto es, que la medida en litigio no está "mantenida[] ... al amparo [entre otras cosas] de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 [como el artículo XX]". Sin presentar al menos algunas pruebas o argumentos referidos a esos dos elementos, Indonesia considera que el reclamante no puede hacer su acreditación *prima facie* de incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 4.

27. Al igual que muchos de los terceros en la presente diferencia, la Argentina discrepa con Indonesia acerca de la interpretación de la carga de la prueba a los efectos del párrafo 2 del artículo 4. Los argumentos de Indonesia no solo contradicen la arraigada jurisprudencia de la OMC sino que además, de adoptarse, darían lugar a una carga irrazonable para la parte reclamante.

28. En primer lugar, como indicó claramente el Grupo Especial en el asunto *India - Restricciones cuantitativas*, la frase "las medidas mantenidas en virtud de las disposiciones en materia de balanza de pagos o al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC" que figura en la nota 1 constituye una excepción o una defensa afirmativa. Además, el Grupo Especial que examinó el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* explicó que la nota 1 debe interpretarse en el sentido de que "... excluye del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 aquellas medidas que los Miembros pueden mantener con arreglo a las disposiciones del GATT de 1994 que establecen excepciones a las obligaciones generales del GATT de 1994 ...". Indonesia reconoce que dicha frase constituye una excepción. En su primera comunicación escrita, Indonesia afirma que "varios grupos especiales han interpretado esta última frase en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 las medidas mantenidas con arreglo a varias excepciones establecidas en el GATT de 1994 ...".

29. Como quedó claro desde el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, incumbe a la parte demandada la carga de invocar una excepción o una defensa afirmativa. De hecho, al citar el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, la propia Indonesia reconoce que, en el caso de una disposición que "... tiene el carácter de defensa afirmativa, [...] 'la carga de fundar esa defensa [debe] incumb[ir] a la parte que la invoca', es decir, al demandado".

30. En consecuencia, según la jurisprudencia firmemente establecida de la OMC y las propias declaraciones de Indonesia, es evidente que incumbe a la parte demandada invocar la segunda frase de la nota 1 como una defensa afirmativa o excepción y presentar pruebas de que una medida comprendida en el ámbito de esa nota no es mantenida al amparo de ninguna disposición general no referida específicamente a la agricultura del GATT.

31. Además, según Indonesia, la parte que alega una infracción del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura debe mostrar primero que la medida está comprendida en la categoría de medidas especificada en la nota 1. Después, por ejemplo, deberá demostrar que no es mantenida al amparo de, entre otras disposiciones, el artículo XII, el artículo XIX, cualquiera de los apartados a) a j) del artículo XX o la parte introductoria e incluso el artículo XXI del GATT. Y todo ello solo por lo que se refiere al GATT. Aparte de que el ejercicio argumentativo sería casi inacabable para el reclamante, este se vería obligado a presentar argumentos sin saber de antemano cuál de las excepciones o defensas afirmativas será invocada por la parte demandada, en su caso.

32. Como han afirmado los Estados Unidos y la Unión Europea en sus comunicaciones escritas, si se adoptara la interpretación de Indonesia, sería difícil o casi imposible que prosperase una

alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 4. En opinión de la Argentina, la interpretación de Indonesia es irrazonable y, en efecto, podría disuadir a las partes reclamantes de formular alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 4, debido a la carga excesiva que soportarían, lo que privaría a dicha disposición de su función como una de las obligaciones fundamentales contenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura.

Restricciones relativas al uso previsto en virtud del párrafo 4 del artículo III y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

33. El Reglamento Nº 58/2015 del MOA es un instrumento legislativo obligatorio comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI. En el marco de los procedimientos de importación establecidos en el capítulo III del Reglamento, el artículo 29(j) dispone que todas las recomendaciones emitidas en respuesta a las solicitudes aceptadas deben contener al menos el uso previsto, entre otros requisitos. Así pues, la exposición detallada del uso previsto es una condición para que se emita la recomendación de importación.

34. Además, al definir el alcance de la expresión "usos previstos" con respecto a los canales, la carne y sus productos elaborados, en el artículo 31 se limitan expresamente los usos de esos productos a los hoteles, los restaurantes, los servicios de comidas preparadas, las industrias manufactureras y otros usos específicos, y a los mercados modernos solo en el caso de los productos elaborados. En consecuencia, se supone que estas restricciones pueden imponer una condición para la importación de carne de pollo y productos de pollo que es limitativa, es decir, que tiene un efecto limitativo, en forma incompatible con las obligaciones del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

35. Además, a juicio de la Argentina, los tres elementos descritos en el párrafo 263 de la primera comunicación escrita del Brasil podrían constituir la base de una infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT. En primer lugar, el "uso previsto" que debe declararse en la recomendación de importación tras la presentación de una solicitud en línea es una condición que, de conformidad con el texto inequívoco del Reglamento Nº 58/2015 y su aplicación en Indonesia, no se basa en ningún otro factor distinto del origen del producto, es decir, si es importado o nacional.

36. En segundo lugar, como se ha señalado *supra*, el Reglamento del MOA es un instrumento legislativo obligatorio. La Argentina considera que ciertas disposiciones de este Reglamento tienen "un efecto en" el uso, la venta o la oferta para la venta de los productos importados en el mercado interior. Aunque la Argentina es consciente de que una interpretación amplia del término "afectar" no implica necesariamente que cualquier medida pueda estar comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, también considera que el Brasil ha identificado la relación entre el Reglamento del MOA y los productos importados, lo que permitiría establecer que afecta a las condiciones de competencia de los productos importados en el mercado indonesio de tal manera que los productos nacionales están protegidos.

37. En tercer lugar, por lo que respecta al análisis del trato menos favorable, la Argentina observa que esta restricción no parece aplicarse a los productos nacionales. En este sentido, la Argentina considera que, si se imponen determinadas prescripciones únicamente a los productos importados, como la relativa al "uso previsto", la mera existencia de tal prescripción, aplicada solamente a los productos importados, ofrece un indicio de que tales productos reciben un trato menos favorable.

38. La Argentina coincide con la UE en que el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 contienen obligaciones diferentes y en que cada uno de ellos obedece a su propio criterio jurídico. El artículo III es pertinente para las mercancías después de que se haya realizado el despacho aduanero, mientras que el párrafo 1 del artículo XI es pertinente para evaluar las medidas que afectan al proceso de importación de los productos. Sin hacer referencia al artículo XI, la Nota al artículo III arroja más luz con respecto a la aplicación del artículo III. De conformidad con esta disposición, una medida "que haya de ser percibid[a] o impuest[a], en el caso del producto importado, en el momento o en el lugar de la importación" puede considerarse una medida interna. En ese sentido, por lo que respecta a las disposiciones internas que se aplican a los productos importados y a los productos nacionales similares e

impuestas en el momento de la importación en el caso del producto importado, se da prioridad al análisis en el marco del párrafo 4 del artículo III.

39. Tal como recuerda la UE, la condición para que se aplique el artículo III es que el producto importado y el producto nacional estén sujetos a la misma (aunque no necesariamente idéntica) prescripción. Una prescripción de estas características es una disposición interna, aunque impuesta en el momento de la importación. Según explicó el Grupo Especial en el asunto *CE - Amianto*, "... el término ... "y" [que figura] en la versión española ... [de la Nota al artículo III] implica ante todo que la medida se aplica tanto al producto importado como al producto nacional similar".

40. Sin embargo, la Nota al artículo III no implica que cuando una medida está sujeta al artículo III no se puede aplicar el artículo XI. A este respecto, conviene recordar que en el asunto *India - Automóviles* el Grupo Especial consideró que, en determinadas circunstancias, una medida puede tener repercusiones (o efectos) tanto sobre la importación de los productos (artículo XI) como sobre las condiciones competitivas de los productos importados en el mercado interior (artículo III).

41. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Automóviles* dio a entender que, en el contexto de una medida específica y en las circunstancias particulares de un caso, distintos efectos de la medida pueden estar comprendidos en el ámbito del artículo III y del artículo XI. Esa constatación repercutió aparentemente en una diferencia posterior, *Argentina - Medidas relativas a la importación*. En ese asunto, el Grupo Especial examinó una medida por la que, entre otras prescripciones, no se permitía importar a las empresas a no ser que aumentaran el nivel de contenido nacional de la producción nacional mediante la sustitución de las importaciones. El Grupo Especial constató que el aumento del contenido nacional exigido, bien comprando a productores nacionales o bien desarrollando la fabricación en el país, tenía un efecto limitativo directo en las importaciones, puesto que se exigía a los operadores económicos que sustituyeran una cantidad concreta de importaciones con productos nacionales para seguir importando. Asimismo, el Grupo Especial constató que esta prescripción, junto con otras, constituía una restricción a la importación de mercancías y por lo tanto hacía que la medida fuera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

42. Curiosamente, en ese asunto el Grupo Especial constató que, con respecto a la prescripción de contenido nacional, la misma medida modificaba las condiciones de competencia en el mercado, en detrimento de los productos importados. Por consiguiente, los productos importados recibían un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. En consecuencia, con respecto a la prescripción de contenido nacional, se constató que la medida era también incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

ANEXO C-2**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE AUSTRALIA****OPINIONES DE AUSTRALIA SOBRE EL RÉGIMEN DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN DE INDONESIA**

1. En virtud de varias leyes indonesias identificadas por el Brasil¹, y por nosotros mismos y por otros terceros en las comunicaciones escritas, Indonesia tiene en vigor las siguientes medidas para restringir las importaciones de los productos del reino animal:

- a) prohibición de la carne de pollo y los productos de pollo no enumerados en sus reglamentos.² Se trata, en efecto, de una prohibición mediante una lista positiva;
- b) restricción de las importaciones salvo que estén destinadas a determinados usos limitados.³ Esta medida incluye normas que prohíben la venta de productos cárnicos importados en los mercados modernos y tradicionales, lo que reduce las oportunidades comerciales para los productos importados;
- c) períodos de validez y plazos de solicitud limitados de las licencias. Imposibilitan la planificación y los acuerdos contractuales a largo plazo, imponen costos adicionales a los importadores y exportadores cuando se demora la expedición de las licencias, e impiden de hecho la importación al principio y al final de cada período de importación⁴;
- d) condiciones de licencia fijas. Impiden a los importadores responder a cualquier cambio que se produzca en el mercado de importación o de exportación durante un período de importación⁵;
- e) restricciones al transporte de productos del reino animal importados⁶; y
- f) estricta exigencia del cumplimiento de las prescripciones de etiquetado halal⁷, cuando esas mismas prescripciones raras veces se exigen con respecto a los productos nacionales equivalentes.

Australia considera que esas medidas constituyen prohibiciones o restricciones a la importación incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (GATT de 1994) y con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*. En tanto en cuanto este Grupo Especial constate que las restricciones al uso, la venta y la distribución son medidas internas, Australia considera que son contrarias al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.⁸

2. Australia está de acuerdo con el Brasil en que, en tanto en cuanto el Grupo Especial considere que las medidas de Indonesia constituyen procedimientos de trámite de licencias no automáticas, son también incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación*. Dado que estos procedimientos de trámite de licencias no se aplican ninguna restricción subyacente admisible, se debe considerar que los efectos de restricción del comercio que causan estos procedimientos, incluido su efecto en la planificación de la actividad comercial a largo plazo y en la corriente de mercancías al principio y al final de cada período de importación, son "adicionales". Además, los procedimientos entrañan

¹ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 49-56, 80-86, 172-189.

² Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 191-194.

³ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 195-199.

⁴ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 200-209.

⁵ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 210-213.

⁶ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 214-217.

⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 136-139.

⁸ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 268-283.

claramente "más cargas administrativas que las absolutamente necesarias", pues no administran ninguna medida permisible.

ALEGACIONES DE INDONESIA CON RESPECTO A SUS MEDIDAS

3. En nuestra comunicación escrita, Australia discrepó de varias alegaciones formuladas por Indonesia en su primera comunicación escrita. En opinión de Australia, las afirmaciones de Indonesia con respecto al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y al párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, y con respecto al párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura* y el artículo XX del GATT de 1994, no están respaldadas por el texto de los acuerdos abarcados de la OMC y son incompatibles con las constataciones que figuran en informes de anteriores grupos especiales y del Órgano de Apelación.

4. En varias diferencias se han examinado alegaciones formuladas por los Miembros al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*. Tal como se expone en la comunicación escrita de Australia, los Grupos Especiales encargados de los asuntos *Corea - Carne vacuna* e *India - Restricciones cuantitativas* constataron que determinadas medidas infringían tanto el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 como el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.⁹

5. Como subraya Australia en el párrafo 24 de su comunicación escrita, Australia está de acuerdo con el Brasil en que las restricciones impuestas por Indonesia a las importaciones de productos del reino animal son "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos"¹⁰, que están prohibidas en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*. Estas medidas son también "restricciones cuantitativas de las importaciones ... regímenes de licencias de importación discrecionales ... y medidas similares aplicadas en la frontera"¹¹ identificadas en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 como específicamente prohibidas a tenor de dicho párrafo. Estas medidas son contrarias al párrafo 2 del artículo 4, en razón de los mismos efectos limitativos sobre las importaciones que hacen que sean incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Como han constatado algunos grupos especiales anteriores, una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 constituirá también una infracción del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, cuando la medida sea una de las enumeradas en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4.¹²

6. Indonesia ha afirmado también que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 son mutuamente excluyentes en cuanto a su ámbito de aplicación.¹³ Hasta la fecha, ningún grupo especial ha constatado que estas disposiciones sean mutuamente excluyentes. Habida cuenta de las cuestiones sistémicas relativas a la distinción entre el acceso a los mercados y la reglamentación nacional, en opinión de Australia el Grupo Especial debería examinar cuidadosamente la clasificación de las medidas en litigio antes de llegar a una conclusión. A juicio de Australia, el Grupo Especial debería examinar la relación entre las dos disposiciones a la luz de la manera en que el Brasil ha caracterizado sus alegaciones.

7. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Automóviles* observó que "pueden existir circunstancias en las que medidas específicas puedan tener distintos efectos".¹⁴ Añadió que "[e]n circunstancias adecuadas, las medidas [específicas] pueden tener repercusiones tanto para las condiciones de importación de un producto como para las condiciones competitivas de los productos importados en el mercado interior en el sentido del párrafo 4 del artículo III".¹⁵ Para constatar que una medida tiene "efectos diferentes" (es decir, tiene un efecto definitivo en la importación y luego modifica las condiciones de competencia una vez que los productos han entrado en el mercado) y que por lo tanto la medida puede ser a la vez una medida interna y una medida en frontera, el Grupo Especial procederá a examinar los hechos en litigio, así como el ámbito de aplicación de la medida impugnada. En el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el

⁹ Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 762 y 768. Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.238-5.242.

¹⁰ Párrafo 2 del artículo 4, *Acuerdo sobre la Agricultura*.

¹¹ Nota 1 del párrafo 2 del artículo 4, *Acuerdo sobre la Agricultura*.

¹² Informes de los Grupos Especiales, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 762; e *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.238-5.242.

¹³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 81-89.

¹⁴ Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.296.

¹⁵ *Ibid.*

Grupo Especial observó que "para determinar si una medida está comprendida en los tipos de medidas abarcados por el párrafo 1 del artículo XI lo importante es la naturaleza de la medida".¹⁶ En opinión de Australia, el Grupo Especial debería examinar si una medida puede evaluarse simultáneamente como una medida en frontera y una medida interna a la luz de la manera en que el Brasil ha caracterizado sus alegaciones.

8. Australia observa que los reglamentos que aplican las medidas en litigio en esta diferencia han sido sustituidos con frecuencia, lo que ha dado lugar a una continua situación de incertidumbre y falta de transparencia, sin que se haya producido ningún cambio importante.¹⁷ Australia considera que, a fin de "hallar una solución positiva a las diferencias"¹⁸, es importante que el Grupo Especial formule resoluciones y recomendaciones sobre las medidas en litigio, con independencia de los cambios reglamentarios que haya podido introducir Indonesia, que no comportan ningún cambio importante. A este respecto, será pertinente la caracterización de la medida que haga el Grupo Especial.

9. En su primera comunicación escrita, Indonesia afirma que sus medidas, con independencia de que se constate que sus medidas son incompatibles con las normas de la OMC a tenor de varios acuerdos, las medidas están no obstante justificadas al amparo del artículo XX del GATT de 1994.¹⁹ Australia discrepa de las alegaciones de Indonesia según las cuales varias de sus medidas se pueden justificar al amparo de las excepciones previstas en los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Indonesia no aporta ninguna prueba convincente en apoyo de sus alegaciones de que estas medidas están destinadas a alcanzar tales objetivos o son "necesarias" para alcanzarlos o de que ha tenido en cuenta alternativas que restringen menos el comercio. Indonesia tampoco ha demostrado que aplique medidas equivalentes para hacer frente a los supuestos riesgos similares planteados por los productos nacionales similares. Por consiguiente, el Grupo Especial debería llegar a la conclusión de que estas medidas no satisfacen los criterios establecidos en las excepciones del artículo XX y además constituyen una "discriminación arbitrari[a] o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional", lo que es contrario a lo dispuesto en la parte introductoria de dicho artículo.

CONCLUSIÓN

10. En conclusión, Australia considera que las prohibiciones y restricciones impuestas por Indonesia a las importaciones de productos del reino animal son claramente incompatibles con las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC dimanantes del GATT de 1994, el *Acuerdo sobre la Agricultura* y el *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación*. Por lo que respecta al GATT de 1994, Australia considera además que las medidas no pueden estar justificadas al amparo de ninguna de las excepciones contempladas en el artículo XX del GATT de 1994. Por otra parte, a Australia le preocupa que las medidas en litigio hayan sido objeto de frecuentes modificaciones, causantes de mayor incertidumbre para los importadores y exportadores, con la finalidad de consolidar la política general de autosuficiencia de Indonesia.

¹⁶ Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.372.

¹⁷ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 57-58.

¹⁸ Párrafo 7 del artículo 3 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (ESD).

¹⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 179-192, 209-217, 232-234, 295-302, 342-355.

ANEXO C-3**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL CANADÁ****I. INTRODUCCIÓN**

1. El Canadá interviene en esta diferencia debido a su interés sistémico, como exportador importante de productos agropecuarios, incluidos los animales y los productos del reino animal, en la correcta interpretación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

II. MEDIDAS INDONESIAS DE CONTROL DE LAS IMPORTACIONES

2. Las leyes y los reglamentos mantenidos por Indonesia que conforman su régimen de control de las importaciones se superponen en cuanto al fondo y, en opinión del Canadá, parecen estar concebidos para funcionar como un todo integrado.

3. Varias de las medidas en litigio se refieren en cierto modo a la "insuficiencia de la producción local" como requisito previo para la aprobación de la importación. Otras medidas parecen imponer restricciones al uso final de la carne y los productos de pollo importados. Asimismo, existe una lista positiva de mercancías que pueden importarse que aparentemente prohíbe la importación de los productos no enumerados. El proceso de aprobación de la importación de carne y productos de pollo, que se desarrolla en varias etapas, confiere amplias facultades discrecionales a las instancias decisorias y, al parecer, obliga a los importadores a repetir el proceso si desean continuar importando productos más allá del "plazo de validez" establecido. Las prescripciones en materia de expedición estipulan que el transporte de canales, carne y/o sus productos elaborados se realizará directamente desde el país de origen hasta el puerto de destino en Indonesia. Por último, una de las medidas en litigio parece exigir un certificado veterinario internacional válido como condición previa para la importación.

III. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

4. El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 establece la obligación general de eliminar las restricciones cuantitativas. Al hacerlo, refleja uno de los principios fundamentales que animan el GATT de 1994, a saber, la idea de que las medidas arancelarias son preferibles a las medidas en frontera, que restringen los volúmenes de comercio y distorsionan los precios. Así pues, las medidas que prohíben o restringen la importación, la exportación o a la venta para la exportación de productos, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, son incompatibles con el GATT de 1994.¹

5. El Órgano de Apelación ha observado que la utilización de la palabra "cuantitativas" en el título de la disposición indica que "el artículo XI [...] abarca las prohibiciones y restricciones que tienen un efecto limitativo en la cantidad ... de un producto importado o exportado".² Sin embargo, el Órgano de Apelación también ha observado que el párrafo 1 del artículo XI no abarca "toda condición o carga impuesta a la importación o exportación".³ Para que una medida quede comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI, debe "limit[ar] la importación o exportación de productos".⁴

6. Asimismo, el Órgano de Apelación ha indicado que la expresión "sean aplicadas mediante" da a entender que el párrafo 1 del artículo XI abarca no solo las medidas que establecen prohibiciones o restricciones, como los límites cuantitativos o contingentes, sino también las

¹ Informes de los Grupos Especiales, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.128-5.129; *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.233; y *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.248.

² Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 320.

³ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

⁴ *Ibid.*

medidas "mediante las cuales se produce o se hace operativa una prohibición o restricción".⁵ Además, el Órgano de Apelación ha declarado que: "[e]n el contexto de las formalidades o prescripciones de importación, el párrafo 1 del artículo XI requiere un examen de si esas medidas producen por sí mismas un efecto limitativo de las importaciones".⁶

7. Por otro lado, para demostrar que una medida produce un efecto limitativo de las importaciones no es necesario que el reclamante presente pruebas de los efectos comerciales reales. Antes bien, "esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente".⁷ Ello se debe a que el párrafo 1 del artículo XI "protege las oportunidades de competencia", y no las corrientes comerciales.⁸

8. El Órgano de Apelación ha observado que el término "prohibition" ("prohibición") se define como "'a legal ban on the trade or importation of a specified commodity' (una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto)"⁹, lo que parece indicar que, para que una medida constituya una "prohibición", debe proscribir todo el comercio del producto en cuestión.

9. En cambio, el criterio jurídico para determinar si una medida "restringe" las importaciones tiene en cuenta: 1) el efecto limitativo de las condiciones impuestas a las importaciones, y 2) el efecto negativo en la condición de las oportunidades de competencia de los productos importados similares.¹⁰

A. El Grupo Especial debe caracterizar adecuadamente las medidas comprendidas en el régimen de licencias de importación de Indonesia como restricciones o prohibiciones

10. A juicio del Canadá, varias medidas comprendidas en el régimen de control de las importaciones de Indonesia parecen estar destinadas a proteger y promover la rama de producción nacional de pollo. El Canadá no adopta una posición final sobre la caracterización adecuada de las diversas medidas citadas por el Brasil, pero observa que la mayoría de las medidas en litigio parecen encajar más fácilmente en la categoría de restricciones a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Únicamente la presunta demora al iniciar o ultimar la aprobación sanitaria exigida para permitir las exportaciones brasileñas de carne y productos de pollo parecen operar como una prohibición general *de facto*. Ello se debe a que la presunta omisión de iniciar y ultimar el proceso de aprobación por parte de Indonesia ha impedido la importación de carne y productos de pollo brasileños en Indonesia desde 2009.

11. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* reiteró el sentido de "restricción" según había sido interpretado por grupos especiales anteriores y el Órgano de Apelación:

El Grupo Especial que entendió en el asunto *India - Restricciones cuantitativas* también hizo notar que el sentido corriente del término "restricción" es "'a limitation on action, a limiting condition or regulation' ... ('una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativas')". El Grupo Especial que entendió en el asunto *India - Automóviles* y el Órgano de Apelación, en *China - Materias primas*, respaldaron esta interpretación. El Órgano de Apelación, en *China - Materias primas*, añadió que el término "restricción" "se refiere en términos generales a algo que tiene un efecto limitativo".¹¹

⁵ *Ibid.*, párrafo 5.218.

⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.245.

⁷ *Ibid.*, párrafo 5.217.

⁸ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.20.

⁹ Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319.

¹⁰ Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.234.

¹¹ Informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.452. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.129; e *India - Automóviles*, párrafos 7.269 y 7.270; y el informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319.

12. En el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, el Grupo Especial hizo suyo el razonamiento aplicado por el Grupo Especial encargado del asunto *India - Automóviles* según el cual el término "restricción" no puede significar únicamente "prohibición" de importar, ya que el párrafo 1 del artículo XI abarca casos de prohibiciones y de restricciones a las importaciones.¹² De manera análoga, prohibición no puede significar únicamente que existen restricciones a las importaciones. Esta distinción debe reflejarse igualmente de manera adecuada en la evaluación por el Grupo Especial de las alegaciones del Brasil, puesto que este país se refiere tanto a la medida general como a las medidas individuales que actúan a la vez para limitar las importaciones de carne de pollo y productos de pollo y como una prohibición general de las importaciones. Esta fusión de los términos "prohibición" y "restricción" podría ampliar el significado del término "restricción" y la interpretación de las medidas que constituyen una restricción de las importaciones. Conviene evitar tal fusión.

13. El Canadá sostiene que la lista positiva mantenida por Indonesia respecto de la carne y los productos de pollo permitidos parece actuar como una restricción más que como una prohibición completa en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, puesto que solo excluye de la importación ciertas subcategorías de carne y productos de pollo.

14. El Canadá está de acuerdo con el Brasil en que el diseño y la estructura del sistema de licencias de importación impone una carga procesal a los importadores y desincentiva la importación, lo que afecta negativamente a las condiciones de competencia y limita las importaciones.¹³

15. Paralelamente, la posibilidad de que se apliquen restricciones adicionales en virtud de las facultades discrecionales otorgadas al Ministro en el marco del régimen indonesio de importación de carne y productos de pollo puede afectar a las decisiones empresariales de los actores privados para evitar las importaciones. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* constató que las facultades discrecionales opacas e irrestrictas ejercitadas por las entidades gubernamentales con respecto a las licencias de importación crean incertidumbre para los importadores de mercancías y, por lo tanto, constituyen una restricción que infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.¹⁴ Así pues, una medida que carece de criterios y confiere facultades discrecionales demasiado amplias para determinar si se concederán las aprobaciones necesarias, y por tanto si se expide la licencia de importación, constituye probablemente una restricción a la importación incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

B. El Grupo Especial debe evaluar si las medidas individuales o los efectos acumulativos de las medidas actúan como una prohibición *de facto* de las importaciones de carne y productos de pollo

16. Los efectos limitativos en las importaciones o los efectos negativos en las condiciones de competencia en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 solo deberían caracterizarse como una "prohibición" cuando los efectos sean tan graves que impidan por completo la entrada de cualquiera de los productos en cuestión. Cuando una medida individual o el efecto acumulativo de varias medidas actúe de modo que cree una prohibición *de facto* de las importaciones, esas medidas deben declararse incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Por consiguiente, el Grupo Especial debe examinar si el efecto acumulativo de las medidas el litigio actúa como una prohibición *de facto* completa de la carne y los productos de pollo procedentes del Brasil.

17. Tanto las demoras en la certificación veterinaria como las prescripciones relativas al transporte directo de carne y productos de pollo parecen actuar como una prohibición *de facto* de las importaciones de carne y productos de pollo procedentes del Brasil, a pesar de que las medidas, según su propio texto, no prohíben las importaciones de dichos productos.

18. El Canadá recuerda que el término prohibición se ha definido como la imposición de una prohibición legal a una mercancía. El criterio jurídico aplicado por el Grupo Especial debería

¹² Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.234.

¹³ Reglamento N° 05/M-DAG /PER/1/2016 del Ministerio de Comercio, Prueba documental BRA-03.

¹⁴ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.467.

mantener ese umbral. Toda medida que no alcance el rango de "prohibición legal", ya sea *de facto* o *de jure*, deberá evaluarse como una restricción de las importaciones.

IV. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA: ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS PROHIBIDAS

A. Criterio jurídico de aplicación

19. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, los Miembros están obligados a no mantener, adoptar ni restablecer medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos.¹⁵ En la nota 1 se proporcionan ejemplos de las medidas referidas en el párrafo 2 del artículo 4. Si un Miembro de la OMC adopta o mantiene una medida del tipo de las enumeradas en la nota 1, infringirá el párrafo 2 del artículo 4.

B. Medidas de Indonesia: ¿restricciones cuantitativas de las importaciones, regímenes de licencias de importación discrecionales o "medidas similares aplicadas en la frontera"?

1. La condición de insuficiencia nacional

20. La legislación marco de Indonesia, aplicada mediante su régimen de licencias de importación, solo permite la posibilidad de importar pollo y productos de pollo cuando el Gobierno considera que la producción nacional es insuficiente para satisfacer el mercado. Además, las leyes y los reglamentos por los que se establece el régimen de licencias de importación de Indonesia no proporcionan criterios explícitos que permitan al Gobierno determinar la insuficiencia nacional. A juicio del Canadá, esto indica claramente que la condición de "insuficiencia nacional" impuesta por Indonesia actúa como una restricción cuantitativa de las importaciones. No obstante, si la condición de "insuficiencia nacional" impuesta por Indonesia no constituye una restricción cuantitativa de las importaciones, debería evaluarse también frente a la categoría de los "regímenes de licencias de importación discrecionales". En el supuesto de que la condición de insuficiencia nacional impuesta por Indonesia no encaje totalmente con el sentido de restricción cuantitativa de las importaciones ni con el de régimen de licencias de importación discrecionales, debería evaluarse asimismo para determinar si está comprendida en el sentido de "medida similar aplicada en la frontera que no sea un derecho de aduana propiamente dicho".

2. Estrictos plazos de solicitud y breves períodos de validez de las licencias

21. El plazo de un mes establecido por Indonesia para las solicitudes de recomendaciones y aprobaciones de importación inmediatamente anterior al período de validez de tres meses para las licencias de importación limita la cantidad de importaciones de pollo y productos de pollo durante varias semanas de cada trimestre de un año dado. En caso de que los estrictos plazos de solicitud de licencias y los breves períodos de validez de las licencias impuestos por Indonesia no constituyan *per se* restricciones cuantitativas de las importaciones, puesto que tienen el efecto de limitar la cantidad de las importaciones de pollo y productos de pollo, deberían considerarse como "medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos".

3. Restricciones relativas al uso final

22. Las restricciones relativas al uso final impuestas por Indonesia a las importaciones de pollo y productos de pollo prohíben su importación salvo para determinados usos específicos, lo que restringe el acceso al mercado indonesio, total o parcialmente. Las Listas de concesiones de Indonesia anexas al GATT de 1994 no prevén tales restricciones. En caso de que las restricciones relativas al uso final impuestas por Indonesia no constituyan *per se* restricciones cuantitativas de las importaciones, puesto que tienen el efecto de restringir el acceso al mercado indonesio, total o parcialmente, deberían considerarse medidas similares aplicadas en la frontera iguales o parecidas a las medidas no arancelarias enumeradas en la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4.

¹⁵ Párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, tal como figura en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC (párrafo 2 del artículo 4).

V. CONCLUSIÓN

23. El Canadá invita al Grupo Especial a que tome en consideración las anteriores observaciones cuando evalúe si las medidas de Indonesia colectiva y/o individualmente cumplen las prescripciones del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

ANEXO C-4**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

1. La Unión Europea interviene en el presente asunto por su interés sistémico en la interpretación y aplicación correctas y coherentes de los acuerdos abarcados y otros documentos pertinentes, y el carácter multilateral de los derechos y las obligaciones contenidos en los mismos, en particular, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994), el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias de Importación) y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF). En este resumen se integran las observaciones formuladas por la Unión Europea en la audiencia dedicada a los terceros de 14 de julio de 2016 y en su respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial de 2 de agosto de 2016.

2. El asunto concierne a una serie de medidas de Indonesia que restringen la importación de carne de pollo y productos de pollo. La Unión Europea considera que las medidas impugnadas por el Brasil constituyen restricciones cuantitativas en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Su justificación al amparo del artículo XX del GATT de 1994 es poco plausible para la mayoría de ellas y cuando menos dudosa en el caso de la prescripción relativa al uso previsto. La acción combinada de varias características del sistema indonesio de licencias de importación, entre las que cabe citar la presentación de solicitudes y la expedición de documentos por varias autoridades, los plazos de solicitud y períodos de validez muy limitados de las licencias de importación y las condiciones fijas de las mismas, resulta también problemática con respecto al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Los principales argumentos jurídicos formulados por la Unión Europea en sus comunicaciones pueden resumirse como se expone a continuación.

3. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de las diversas disposiciones en cuestión, la Unión Europea no ve ningún conflicto entre las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. A los efectos del análisis en el presente procedimiento, ambas disposiciones contienen sustancialmente obligaciones similares, en particular con la misma carga de la prueba respecto de las excepciones previstas en el artículo XX del GATT de 1994. En consecuencia, se aplican simultáneamente a las medidas en litigio, sin un orden de análisis obligatorio. El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Licencias de Importación solo se aplica a las restricciones de procedimiento (prescripciones de carácter formal, administrativo), no a las restricciones sustantivas (el régimen de importación en sí), que se aplican mediante el procedimiento de trámite de licencias no automáticas. Dichas restricciones de procedimiento pueden impugnarse simultáneamente al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994¹, sin un análisis obligatorio.

4. Por lo que respecta a la supuesta medida global de una "prohibición general de importar" carne de pollo y productos de pollo brasileños, la Unión Europea invita al Grupo Especial a que examine individualmente todas las medidas que componen las medidas globales, antes de proceder a analizar estas últimas. En opinión de la Unión Europea, al evaluar la existencia de la medida global, en principio, solo habrá que tener en cuenta los componentes que no estén en conformidad con las normas de la OMC. No obstante, el enfoque adoptado podría ser diferente si (algunas de) las medidas individuales son inseparables entre sí o respecto de la medida global.

5. Los elementos que un reclamante debe fundamentar son la atribución de la medida al demandado, el contenido exacto y las características adicionales pertinentes para el tipo específico de medida en cuestión. La selección de estas características adicionales depende de cómo haya descrito o caracterizado el demandante dicha medida.² En el presente asunto, según la descripción que ha hecho el Brasil de la medida global, la característica adicional consiste en el hecho de que

¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.244.

² Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 5.108, 5.110.

las medidas individuales, relacionadas entre sí en virtud del objetivo de política subyacente de proteger la producción nacional, actúan conjuntamente de modo que constituyen una prohibición total de importar. El hecho que el sistema en su conjunto sea más que la suma de las medidas individuales debe resultar de su diseño y su arquitectura. En términos figurativos, la medida global es como un "ramo" de flores, que por su composición y ordenación es, evidentemente, más que las flores individuales dispersas por el suelo. Al examinar si los componentes individuales actúan conjuntamente como una única medida distinta de aquellos, el Grupo Especial habrá de llevar a cabo una evaluación holística de todo el sistema, prestando especial atención a los efectos globales y al objetivo de política subyacente. El objetivo subyacente es un elemento central; puede considerarse el "aglutinante" que agrupa las medidas individuales para formar la medida global.

6. Con respecto a la cuestión de si la prescripción relativa al uso previsto está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 4 del artículo III y del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, la Unión Europea invita al Grupo Especial a que examine el diseño y la arquitectura de la medida. En virtud de su diseño y arquitectura, la prescripción parece una medida en frontera, comprendida en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 (y no una "medida interna" comprendida en el ámbito del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994). La medida tiene una clara repercusión posible en los volúmenes de comercio y, en particular, la Unión Europea no ha visto pruebas de ningún instrumento legislativo nacional equivalente que restrinja los usos de la carne congelada nacional del mismo modo que en el caso de la carne congelada importada. Así pues, no cabe considerar que se trata de una medida interna de conformidad con la Nota al artículo III del GATT de 1994.³ Si Indonesia mostrara que existe un reglamento interno verdaderamente equivalente, la evaluación sería distinta.

7. Por lo que se refiere a la llamada "prueba de la similitud" a tenor del párrafo 4 del artículo III, el Grupo Especial no debe aplicar mecánicamente los diversos criterios establecidos por la jurisprudencia (propiedades físicas, usos finales, gustos y hábitos del consumidor y clasificación arancelaria), sino que debe analizar cuáles son los productos que están en relación de competencia, al menos en un determinado segmento del mercado.⁴ Es crucial que el universo de productos a ambos lados de la ecuación (importados y nacionales) sea exactamente el mismo.

8. En cuanto a las supuestas demoras indebidas de las autoridades competentes al iniciar o ultimar los procedimientos de aprobación, en el sentido del artículo 8 y el párrafo 1 a) del Anexo C del Acuerdo MSF, la Unión Europea es de la opinión de que la inacción de los solicitantes solo puede ser pertinente para justificar las demoras si guarda relación con la omisión de presentar documentos y demás pruebas necesarias para llevar a cabo la evaluación de riesgos u otros controles destinados a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales. El hecho de que la legislación nacional supedita la ultimación de un procedimiento en el marco del Acuerdo MSF al cumplimiento por parte de los solicitantes de otros requisitos no relacionados con los objetivos de ese mismo Acuerdo no debería, con independencia de la naturaleza de esos requisitos y de su eventual compatibilidad con las obligaciones en el marco de la OMC, justificar de por sí la inacción de las autoridades competentes para administrar el procedimiento de aprobación de MSF.

³ Véase el informe del Grupo Especial, *CE - Amianto*, párrafos 8.91-8.95.

⁴ Informes del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafos 101-103 (y los asuntos citados en él); y *Filipinas - Aguardientes*, párrafos 121, 220.

ANEXO C-5**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL JAPÓN****I. La relación entre el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994**

1. Indonesia aduce que "la diferencia entre cómo se alcanza el equilibrio entre las obligaciones y los derechos de los Miembros" en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, por un lado, y en el párrafo 1 del artículo XI y el artículo XX del GATT de 1994, por otro, "da lugar a un conflicto en el sentido del párrafo 1 del artículo 21" del Acuerdo sobre la Agricultura¹; el Japón discrepa de este argumento de Indonesia. La interpretación de Indonesia no está respaldada por la jurisprudencia anterior de la OMC en los asuntos *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*² e *India - Restricciones cuantitativas*³, en los que se constató que ciertas medidas infringían tanto el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura como el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Además, no existe conflicto alguno entre el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. El reclamante que alega una infracción del párrafo 2 del artículo 4 no tiene que demostrar que la medida impugnada no es una medida mantenida al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo I A del Acuerdo sobre la OMC, si optó por no impugnar la medida al amparo de otras disposiciones o cuando un demandado opta por no invocar otras disposiciones en su defensa.

2. En cualquier caso, en la presente diferencia, el reclamante invoca tanto el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura como el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el Grupo Especial tiene facultades discrecionales para decidir el orden del análisis de estas supuestas infracciones.

II. Prohibición general

3. El Brasil aduce que seis medidas impugnadas, al combinarse, imponen una prohibición general a las exportaciones de carne de pollo y productos de pollo.⁴ En su examen de esta alegación, el Grupo Especial debe guiarse por la constatación del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación*, según la cual el reclamante, al demostrar la existencia de una medida en litigio, puede estar obligado a demostrar, además de la atribución y el contenido exacto, "otros elementos ..., en función de las características particulares de o la naturaleza de la medida impugnada".⁵ El Japón observa también que, en *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Órgano de Apelación afirmó que "un reclamante que impugne una medida única compuesta por varios instrumentos diferentes tendrá normalmente que aportar pruebas relativas al funcionamiento conjunto de los distintos componentes como parte de una medida única y a la existencia de una medida única, distinta de sus componentes".⁶

4. Además, el Japón opina que, si bien el Grupo Especial puede iniciar su evaluación examinando la incompatibilidad de cada elemento de la prohibición general con las normas de la OMC, tal evaluación no basta para concluir que la prohibición general es incompatible con las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC. Este modo de entender es acorde con la constatación del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, que afirmó que "[c]uando se trata de determinar si cada una de las medidas, o todas ellas, consideradas individualmente pueden dar lugar a una violación de las obligaciones

¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 74.

² Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, WT/DS161/169/R, 31 de julio de 2000, párrafo 762.

³ Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, WT/DS90/R, 6 de abril de 1999, párrafos 5.241 y 5.242.

⁴ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 74-76.

⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, WT/DS438/444/445/AB/R, 15 de enero de 2015, párrafo 5.104

⁶ *Ibid.*, párrafo 5.108

dimanantes de la pertenencia a la OMC, lo esencial es saber si cada medida surte algún efecto concreto por sí sola. Con esto queremos decir que cada medida tendría que constituir un instrumento con una vida funcional propia, o sea que, 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".⁷ Tal constatación indica que la prohibición general debe existir como algo distinto de sus elementos, y es esa condición de prohibición general la que se debe evaluar al examinar la compatibilidad con las normas de la OMC.

5. Sea como fuere, el Grupo Especial debería evaluar atentamente la interacción y el funcionamiento de cada elemento de la prohibición general para decidir si la prohibición general existe y si la combinación de cada elemento conduce a una constatación de incompatibilidad con las normas de la OMC, porque no debería constatare la incompatibilidad de la prohibición general con las normas de la OMC simplemente combinando múltiples elementos en una medida única.

III. Uso previsto

6. Indonesia aduce que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, relativo a las medidas internas, y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, relativos a las medidas en frontera, son mutuamente excluyentes y que en este asunto solo es aplicable el párrafo 4 del artículo III. El Japón sostiene que la decisión del Grupo Especial de aplicar el párrafo 4 del artículo III o el párrafo 1 del artículo XI debe guiarse por la estructura, el diseño y la arquitectura de la medida impugnada. A pesar de que la prescripción relativa al uso previsto impuesta en este caso es una prescripción en materia de licencias de importación, lo que parece indicar que la medida está sujeta al párrafo 1 del artículo XI, si el Grupo Especial constata que se aplica una medida similar a los productos similares nacionales, sería apropiada la aplicación del párrafo 4 del artículo III.

IV. Párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

7. El Japón coincide con el Brasil en que toda "prohibición" o "restricción" a la importación puede considerarse una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, si esa restricción podría tener efectos limitativos en la importación de productos de otros Miembros.⁸ El párrafo 1 del artículo XI no impone un umbral elevado con respecto a los efectos limitativos que debe tener una medida para constituir una "restricción". Existen efectos limitativos cuando una medida reduce las oportunidades de importación, limitando así la capacidad de competir de un producto importado.^{9, 10}

8. Por lo que respecta a los medios o las características que pueden tener un "efecto limitativo" con arreglo al párrafo 1 del artículo XI, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Colombia - Puertos de entrada* explicó que "varios grupos especiales del GATT y la OMC han reconocido que el párrafo 1 del artículo XI es aplicable a medidas que crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión, restringen el acceso de las importaciones a los mercados o hacen que la importación sea prohibitivamente costosa, circunstancias todas que tienen repercusiones en la posición competitiva de un importador", y que "esos casos se basaron en el diseño de la medida y en la posibilidad de que afectara adversamente a la importación".¹¹ Del mismo modo, en el asunto *Argentina - Medidas*

⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, WT/DS194/R, 29 de junio de 2001, párrafo 8.85.

⁸ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, WT/DS438/444/445/R, 26 de junio de 2014, párrafo 6.363.

⁹ Por ejemplo, informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, WT/DS155/R, 16 de febrero de 2001, párrafo 11.20; informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, WT/DS146/175/R, 21 de diciembre de 2001, párrafos 7.269 y 7.270; e informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, WT/DS/302/R, 26 de noviembre de 2004, párrafo 7.261.

¹⁰ Tal como se expone en las respuestas del Japón a las preguntas formuladas por el Grupo Especial a los terceros después de la primera reunión del Grupo Especial, el Japón considera que el argumento de la UE que hace hincapié en el *aspecto cuantitativo discernible* de una medida concede un peso excesivo al aspecto cuantitativo requerido para que haya un efecto limitativo. El argumento de la UE parece entrañar una carga adicional innecesaria, consistente en probar "una dimensión cuantitativa discernible de la medida, en forma de un efecto limitativo sobre la cantidad o el valor", a fin de demostrar un efecto limitativo al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

¹¹ Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, WT/DS366/R, 27 de abril de 2009, párrafo 7.240.

relativas a la importación, el Grupo Especial constató que el procedimiento DJAI (en el que el importador debe presentar una DJAI (Declaración Jurada Anticipada de Importación) y obtener el estado "salida" para importar mercancías en la Argentina) tenía un efecto limitativo porque: "a) restring[ía] el acceso de los productos importados al mercado de la Argentina, ya que la obtención del estado "salida" para una DJAI no es *automático*; b) *crea[ba] incertidumbre* con respecto a la capacidad de importar del solicitante; c) *no permit[ía]* que las empresas import[ara]n *tanto como qu[erían] o necesit[aba]n* independientemente de sus resultados de exportación; y d) *impon[ía]* a los importadores *una carga significativa* no relacionada con su actividad normal de importación".¹² En suma, las prohibiciones o restricciones a la importación a través de prácticamente cualquier medio infringen el párrafo 1 del artículo XI.¹³

9. Las tres consideraciones siguientes también respaldan una interpretación amplia del concepto de "efectos limitativos" y, por consiguiente, del término "restricción" en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994:

- a) un principio fundamental del GATT de 1994 es que las medidas restrictivas del comercio distintas de los aranceles están prohibidas salvo que estén expresamente permitidas a tenor del párrafo 2 del artículo XI o se justifiquen al amparo de las excepciones explícitas previstas en el artículo XX del GATT de 1994;
- b) las medidas que están excluidas de la prohibición establecida en el párrafo 1 del artículo XI están estipuladas específicamente en el propio párrafo 1 del artículo XI ("derechos de aduana, impuestos u otras cargas") y en el párrafo 2 del artículo XI y, por lo tanto, se pretendía que todas las demás medidas con efectos limitativos estuvieran prohibidas en virtud del párrafo 1 del artículo XI; y
- c) aunque la aplicación de un umbral elevado para los efectos limitativos podría dar lugar a la elusión de las disciplinas del GATT para las medidas sin objetivos de política subyacentes justificables, no se da el caso de que las restricciones al comercio legítimas estén irrazonablemente prohibidas en virtud de una interpretación amplia del concepto de efectos limitativos, porque las restricciones a la importación que obedecen a objetivos de política justificables podrían justificarse al amparo de las excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT de 1994 y por ende abordarse adecuadamente en el marco de las disciplinas del GATT.

V. Artículo XX del GATT de 1994

10. Por último, el Japón invita al Grupo Especial a evaluar detenidamente las alegaciones de Indonesia al amparo del artículo XX del GATT de 1994. En particular, los argumentos de Indonesia basados en los apartados a), b) y d) del artículo XX deberían evaluarse detenidamente para determinar si los supuestos objetivos son suficientemente específicos, y si las medidas están destinadas a alcanzar los objetivos de política enumerados en esas disposiciones y son necesarias para ello.

¹² Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474. (sin cursivas en el original). El Órgano de Apelación no revocó esta constatación (véase el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 5.287 y 5.288).

¹³ Otros ejemplos son los siguientes: la condición de equilibrio comercial, pues "mientras exista un límite finito del volumen de posibles exportaciones, los importadores no tienen la libertad de importar tantos conjuntos o componentes restringidos como de otro modo podrían importar" (informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafos 7.320-7.322.); y todos los casos en que i) se conceden licencias "basándose en elementos de fondo que no se indican expresamente", ii) se establece que los organismos gubernamentales son los únicos que pueden obtener licencias para importar ciertos productos, y iii) se restringen los organismos susceptibles de obtener licencias de importación y los fines con que podrían solicitarlas, porque operan de modo que "pueden no permitirse ciertas importaciones" debido al producto o al importador potencial en cuestión. (Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.125, 5.129, 5.137, 5.139, 5.140 y 5.142.)

ANEXO C-6**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE NUEVA ZELANDIA****INTRODUCCIÓN**

1. Desde 2009, Indonesia ha promulgado una serie de leyes y reglamentos que prohíben y restringen las importaciones de productos agropecuarios en los casos en que la producción nacional se considera suficiente para satisfacer la demanda interna. Estos instrumentos dan como resultado complejos regímenes de licencias de importación que sustentan una estrategia gubernamental publicada que tiene por objeto reducir las importaciones para fomentar la producción agropecuaria nacional con la esperanza de lograr la autosuficiencia alimentaria.

2. En opinión de Nueva Zelandia, el régimen de importación de Indonesia es incompatible con obligaciones fundamentales en el marco de la OMC. En particular, como se adujo en el asunto *Indonesia - Importación de Productos Hortícolas, Animales y Productos del Reino Animal* (DS477/DS478), Nueva Zelandia considera que varios elementos del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos del reino animal (que comprenden la carne de pollo y los productos de pollo) son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

3. Indonesia mantiene un marco general de leyes que sustenta sus regímenes de importación para la carne de pollo y otros productos del reino animal. En particular, la Ley 18/2009, modificada por la Ley 41/2014 (Ley de Animales), la Ley 18/2012 (Ley de Alimentos), la Ley 7/2014 (Ley de Comercio) y la Ley 19/2013 (Ley de Agricultores) establecen un marco mediante el cual se prohíbe la importación de productos del reino animal en los casos en que la producción nacional se considera suficiente para satisfacer la demanda interna. En virtud de estas leyes, Indonesia ha promulgado reglamentos por medio de los cuales se aplican prohibiciones y restricciones a la importación adicionales.

4. Como se ha descrito anteriormente, las medidas en litigio en la presente diferencia coinciden de manera considerable con las medidas impugnadas por Nueva Zelandia y los Estados Unidos en el asunto DS477/DS478.¹ En el marco de estas diferencias se han impugnado las siguientes medidas de Indonesia:

- a. Prohibición mediante una "lista positiva" sobre los productos del reino animal no enumerados, que prohíbe la importación de productos del reino animal no enumerados en los reglamentos pertinentes;
- b. Restricciones al uso, venta y distribución de productos del reino animal importados (que comprenden la carne de pollo y los productos de pollo), que prohíben que tales productos se importen para ciertos usos;
- c. Plazos de solicitud y períodos de validez limitados de las recomendaciones de importación del MOA y las aprobaciones de importación del MOT, que disponen que las autorizaciones para importar solo se pueden solicitar durante plazos de solicitud limitados y son válidas durante períodos de tiempo limitados;
- d. Condiciones de licencia fijas aplicables a las recomendaciones de importación del MOA y las aprobaciones de importación del MOT, que impiden a los importadores importar, durante un período de validez, productos de un tipo diferente, en cantidad mayor, desde un país distinto o a través de un puerto diferente de los especificados en una recomendación de importación del MOA o una aprobación de importación del MOT;

¹ Véanse la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, WT/DS477/9, distribuida el 24 de marzo de 2015, y la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, WT/DS478/9, distribuida el 24 de marzo de 2015.

- e. Prohibición general impuesta por Indonesia a la importación de determinados productos, que consiste en la interacción combinada de varias medidas restrictivas distintas que, conjuntamente, prohíben o restringen las importaciones de productos del reino animal, incluidos la carne de pollo y los productos de pollo. Nueva Zelandia también considera que la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional, que forma parte del régimen de importación indonesio impugnado por el Brasil, constituye una restricción a la importación independiente.

5. Nueva Zelandia considera que dichas medidas constituyen prohibiciones y restricciones a la importación incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

6. Nueva Zelandia señala que los reglamentos de Indonesia en materia de importación han cambiado con frecuencia en los últimos años. Sin embargo, muchos de los principales elementos restrictivos del comercio de su régimen de importación, como los impugnados por el Brasil en la presente diferencia, no se han modificado sustancialmente en las distintas versiones de los reglamentos. A la luz de que los *instrumentos* por medio de los cuales se aplican las *medidas* en litigio se han modificado con frecuencia, Nueva Zelandia considera que es importante que este Grupo Especial formule resoluciones y recomendaciones sobre las *medidas en litigio*, independientemente de las modificaciones menores que se puedan haber introducido en los *instrumentos* por medio de los cuales se aplican las medidas.

II. PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES A LA IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL, INCLUIDOS LA CARNE DE POLLO Y LOS PRODUCTOS DE POLLO

1. Restricciones impuestas por Indonesia a la importación de productos del reino animal

a) Prohibición de los productos del reino animal no enumerados mediante una "lista positiva"

7. Nueva Zelandia coincide con la alegación del Brasil de que se prohíbe la importación de los animales y los productos del reino animal que no figuran en los apéndices del Reglamento N° 58/2015 del MOA y el Reglamento N° 5/2016 del MOT.² Además de los códigos del SA específicos señalados por el Brasil en su primera comunicación escrita, por medio de esta medida también se prohíbe la importación de otros productos del reino animal. Los reglamentos de Indonesia establecen claramente que solo se pueden importar los canales, carne, despojos y sus productos elaborados que se enumeran en los apéndices pertinentes del Reglamento N° 58/2015 del MOA y el Reglamento N° 5/2016 del MOT. Los productos no enumerados no son admisibles a efectos de obtener recomendaciones de importación del MOA y aprobaciones de importación del MOT, que son ambos requisitos previos para la importación.

8. Nueva Zelandia no cree que la prohibición mediante una lista positiva impugnada por el Brasil se haya suprimido en virtud del Reglamento N° 37/2016 del MOT. De hecho, en el Reglamento N° 37/2016 del MOT se reconoce expresamente que en el caso de los productos no enumerados sigue siendo necesario obtener tanto una aprobación de importación del MOT como una recomendación de importación del MOA. No obstante, a diferencia de lo que sucede en el caso de los productos *enumerados*, respecto de los cuales el proceso para obtener aprobaciones de importación del MOT y recomendaciones de importación del MOA se establece en el Reglamento N° 5/2016 del MOT y el Reglamento N° 58/2015 del MOA, no hay ningún proceso por medio del cual se puedan obtener aprobaciones de importación del MOT y recomendaciones de importación del MOA para los *productos no enumerados*. Según lo que entiende Nueva Zelandia, esto se debe a que no es posible obtener recomendaciones de importación del MOA o aprobaciones de importación del MOT para dichos productos.

² Véase la primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 99-103.

b) Restricciones al uso, venta y distribución de productos del reino animal importados

9. Como se detalla en la comunicación del Brasil, la reglamentación de Indonesia prohíbe la importación de productos del reino animal salvo para su uso en "restaurantes, servicios de comidas preparadas, industrias manufactureras y para otras finalidades específicas". El efecto de esta medida es que no se permite la importación en Indonesia de productos del reino animal para ningún tipo de uso doméstico, ni tampoco su venta o distribución a través de establecimientos de venta al por menor a los consumidores. Es importante señalar que se impide importar ciertos productos del reino animal para su venta en los mercados modernos, como supermercados e hipermercados, así como en los establecimientos minoristas tradicionales. Ello reduce sustancialmente las posibilidades que tienen los productos importados de llegar a los consumidores indonesios que compran en esos lugares los alimentos que consumen en sus hogares, y en la práctica impide la importación de ciertos productos del reino animal para el consumo doméstico.

10. Al prohibir la importación de productos para determinados usos, o que se vendan o distribuyan por medio de determinados canales, las restricciones al uso y la distribución tienen un efecto limitativo sobre la cantidad o cuantía de producto que se puede importar y, por lo tanto, constituyen una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del Artículo XI del GATT de 1994 y una "restricción cuantitativa de las importaciones" o una "medida similar aplicada en la frontera" en el sentido de la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

11. Nueva Zelandia no coincide con Indonesia en que el párrafo 1 del Artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura "no se aplican a la prescripción relativa al uso previsto". Como se ha explicado anteriormente, las restricciones impuestas por Indonesia al uso, venta y distribución de animales y productos del reino animal importados se imponen como condición para la importación *en la frontera*. Por lo tanto, en opinión de Nueva Zelandia, estas son las disposiciones apropiadas para que el Grupo Especial comience su análisis de la conformidad de la restricción al uso, la venta y la distribución.

12. Sin embargo, en la medida en que el Grupo Especial considere que la restricción al uso, la venta y la distribución es una medida interna, Nueva Zelandia estima que esta sería contraria al párrafo 4 del Artículo III del GATT de 1994.

c) Plazos de solicitud y períodos de validez limitados

13. Los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados para las recomendaciones de importación del MOA y las aprobaciones de importación del MOT descrita por el Brasil restringe las importaciones al limitar los períodos en los que las exportaciones pueden acceder al mercado indonesio. Además, se exige a los importadores que determinen con mucha antelación, y luego "bloqueen", las condiciones de la importación (como la cantidad, los productos, el país de origen y el puerto de entrada), lo que limita aún más el acceso de las importaciones al mercado.

14. La combinación de la imposibilidad de importar al comienzo del período de validez, sumada a la correspondiente imposibilidad de exportar hacia el final de este, supone que hay una "zona muerta" en la que los productos no se pueden importar en Indonesia. Los períodos de validez limitados también generan incertidumbre y hacen que los importadores no puedan contraer obligaciones contractuales a largo plazo con los exportadores, ya que no pueden obtener el derecho a importar un producto después del final del próximo período de validez.

15. Nueva Zelandia considera que los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados tiene un efecto limitativo sobre la cantidad de productos del reino animal que se pueden importar en Indonesia. En consecuencia, la medida es contraria al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. En la medida en que el Grupo Especial constate que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados son procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación, Nueva Zelandia considera que también son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

d) Condiciones de licencia fijas

16. Nueva Zelandia concuerda con la alegación del Brasil de que las "condiciones de licencia fijas" constituyen una restricción a la importación incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Las condiciones de licencia fijas "bloquean" condiciones fundamentales clave de la importación, como la cantidad, el tipo, el país de origen y el puerto de entrada de los productos que cada importador puede importar durante el período de validez pertinente.

17. Las condiciones de licencia fijas restringen las importaciones al imponer límites cuantitativos sobre la cantidad de producto que se puede importar en Indonesia durante cada período de validez. Estas restricciones se imponen por medio de las aprobaciones de importación del MOT, que especifican la cantidad máxima de productos que se puede importar durante cada período de validez. Al imponer una limitación sobre la cantidad de productos que se puede importar, las condiciones de licencia fijas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

2. La prohibición general impuesta por Indonesia a la importación de animales y productos del reino animal incluida la prescripción relativa a la insuficiencia de la producción nacional

18. Nueva Zelandia está de acuerdo con la alegación del Brasil de que la "interacción combinada de varias medidas individuales diferentes impugnadas en la presente diferencia constituye una medida global que constituye en sí misma una infracción de los acuerdos abarcados".³ A juicio de Nueva Zelandia, cada uno de los componentes restrictivos del comercio individuales del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal constituye una restricción a las importaciones independiente contraria al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. No obstante, estas restricciones y prohibiciones individuales no existen en el vacío, sino que cada componente del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal también funciona en conjunción para formar una medida global restrictiva del comercio incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

19. Nueva Zelandia también está de acuerdo con la afirmación del Brasil de que "las medidas individuales en cuestión en la presente diferencia se concibieron para aplicar una política comercial oficial basada en el objetivo primordial de restringir las importaciones para proteger la producción nacional".⁴ Este objetivo subyacente se refleja en varias leyes indonesias y está presente en cada componente individual del régimen de licencias de importación del país. En la legislación de Indonesia se establece explícitamente que se prohíben las importaciones de una gama de productos en los casos en que la producción nacional se considera suficiente para satisfacer la demanda interna.

III. Artículo XX del GATT de 1994

20. Indonesia ha tratado de justificar varias de estas medidas al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Nueva Zelandia no considera que ninguna de las medidas abordadas en las comunicaciones que ha presentado en el marco de esta diferencia puede justificarse al amparo de estas excepciones. En particular, Nueva Zelandia no considera que Indonesia haya demostrado que las medidas en cuestión sean "necesarias" para alcanzar los objetivos especificados por Indonesia de conformidad con las normas jurídicas pertinentes. Nueva Zelandia también estima que Indonesia no ha demostrado que sus medidas cumplan lo dispuesto en la parte introductoria del artículo XX. Nueva Zelandia formula observaciones específicas sobre determinados aspectos de tres medidas respecto de las cuales Indonesia ha invocado defensas al amparo del artículo XX.

³ Véase la primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 74.

⁴ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 75.

1. La lista positiva no se justifica al amparo del artículo XX del GATT de 1994

21. Nueva Zelandia considera que Indonesia no ha demostrado que la lista positiva se justifique al amparo del párrafo d del artículo XX porque es necesaria para lograr la observancia de las "leyes y los reglamentos relativos a las prescripciones halal, a las prácticas que puedan inducir a error y a la aplicación de medidas aduaneras en materia halal".⁵

22. Nueva Zelandia respeta el compromiso de Indonesia de proteger el derecho de su población a consumir alimentos halal. No obstante, subraya que la lista positiva no determina la admisibilidad de un producto del reino animal para la importación sobre la base de su condición halal. Por el contrario, la lista positiva prohíbe ciertos productos independientemente de si son o no conformes a las prescripciones halal de Indonesia. Por consiguiente, aunque un producto haya sido certificado conforme a las prescripciones halal de Indonesia, si este no figura en los apéndices del Reglamento N° 58/2015 del MOA y el Reglamento N° 5/2016 del MOT, se prohíbe su importación.⁶

23. Nueva Zelandia también hace hincapié en que el grado de restricción del comercio de la medida: la lista positiva entraña una prohibición total de la importación de ciertos productos. Hay al alcance medidas claramente menos restrictivas del comercio que permitirían a Indonesia lograr sus objetivos, como la prescripción existente en la legislación indonesia que establece que las importaciones deben contar con un "certificado legítimo" que acredite que los productos satisfacen las normas halal del país.

2. La prescripción relativa al uso previsto no se justifica al amparo del artículo XX del GATT de 1994

24. En opinión de Nueva Zelandia, Indonesia no ha demostrado que la prescripción relativa al uso previsto se justifique al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX del GATT de 1994. Nueva Zelandia considera que las pruebas sometidas al Grupo Especial respaldan la conclusión de que la medida es innecesaria para alcanzar el objetivo de proteger la vida y la salud de las personas o lograr la observancia de las leyes y los reglamentos relativos a la salud pública, las prácticas que puedan inducir a error y la aplicación de las medidas aduaneras.

25. Nueva Zelandia señala que la prescripción relativa al uso previsto prohíbe la venta de todos los productos cárnicos importados en los mercados tradicionales, pero no parece imponer ningún tipo de restricción comparable en dichos mercados a la venta de los productos producidos en el país. Nueva Zelandia también subraya que debe tomarse en consideración el grado importante de restricción que causa la prescripción relativa al uso previsto. Es una prescripción muy restrictiva que impide que los productos del reino animal importados lleguen a la mayoría de los consumidores minoristas de Indonesia.

3. Los plazos de solicitud y períodos de validez limitados y las condiciones de licencia fijas no se justifican al amparo del artículo XX del GATT de 1994

26. Nueva Zelandia considera que Indonesia no ha demostrado el motivo por el cual los plazos de solicitud y períodos de validez limitados y las condiciones de licencia fijas son necesarios para lograr los objetivos que especifica en el sentido del párrafo d) del artículo XX del GATT de 1994. Nueva Zelandia está de acuerdo en que Indonesia tiene el derecho de adoptar las medidas necesarias para lograr la observancia de las leyes en materia halal, de inocuidad alimentaria y de aduanas. Nueva Zelandia no está de acuerdo en que el hecho de limitar los plazos durante los cuales se pueden obtener licencias de importación, así como el período de validez de las mismas, contribuya a, o sea necesario para, lograr los objetivos en cuestión.

⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 229-234.

⁶ Véase la primera comunicación escrita del Brasil, párrafos 99-101.

IV. CUESTIONES JURÍDICAS PLANTEADAS EN LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE INDONESIA**1. Relación entre el párrafo 1 del Artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura**

27. Indonesia sostiene que existe un "conflicto" entre el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura que hace que el párrafo 1 del artículo XI sea "derecho no aplicable a la presente diferencia".⁷ Nueva Zelandia discrepa de esta afirmación.

28. Nueva Zelandia señala que en varias diferencias se han examinado reclamaciones de los Miembros basadas tanto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 como en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. En ninguna de esas diferencias los grupos especiales detectaron un conflicto entre los dos artículos.⁸ Nueva Zelandia considera que la sugerencia de Indonesia de que existe un conflicto entre dichas disposiciones es una interpretación insostenible que no encuentra apoyo en el texto de esas disposiciones ni en la amplia jurisprudencia de la OMC.

29. En segundo lugar, no existe un "conflicto", puesto que Nueva Zelandia discrepa de la afirmación de Indonesia de que el criterio jurídico establecido en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura prevé que corresponde al reclamante la carga de demostrar que una medida no se mantiene al amparo de una disposición no referida específicamente a la agricultura del GATT de 1994.

30. Además, el mero hecho de que el Acuerdo sobre la Agricultura se aplique únicamente a los productos agropecuarios y el GATT de 1994 se aplique a todos los productos (incluidos los productos agropecuarios) no convierte automáticamente al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura en la disposición más específica sobre las restricciones a la importación como las que están en litigio en la presente diferencia.

2. Relación entre el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el artículo XX del GATT de 1994

31. Nueva Zelandia no está de acuerdo con la afirmación de Indonesia de que corresponde al reclamante la carga de demostrar que una medida *no* se mantiene al amparo de disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC. Nueva Zelandia considera que este novedoso argumento es erróneo. Según Indonesia, para demostrar la existencia de una infracción del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, un reclamante no solo debe acreditar *prima facie* la existencia de una infracción del párrafo 2 del artículo 4, sino que también debe situar y refutar las posibles defensas al amparo del artículo XX que pueda plantear la parte demandada.

32. No existe justificación para cambiar el principio firmemente arraigado de que la carga de demostrar que una medida puede justificarse al amparo del artículo XX recae sobre la parte demandada. Sería contradictorio que la misma disposición fuera una excepción al párrafo 1 del artículo XI del GATT y no una excepción a la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Las defensas al amparo del artículo XX tienen carácter excepcional y ese carácter debería mantenerse.

⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 74.

⁸ Véase por ejemplo: Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 762 y 768. Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.242; Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafos 7.484-7.487.

ANEXO C-7**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE NORUEGA****I. APLICABILIDAD TANTO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994 COMO DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA CON RESPECTO A LA MISMA MEDIDA**

1. En su primera comunicación escrita, Indonesia alega que no se pueden impugnar los mismos aspectos de la misma medida en virtud del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, puesto que dichas disposiciones tienen criterios jurídicos distintos.¹ Según Indonesia, "en virtud del artículo 21 del Acuerdo sobre la Agricultura, el párrafo 2 del artículo 4 se aplica a las medidas impugnadas por el Brasil con exclusión del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994".²

2. Este argumento desconcierta a Noruega. Al igual que afirma Australia en su comunicación presentada en calidad de tercero, Noruega sostiene que la jurisprudencia de la OMC no avala el argumento de Indonesia, puesto que está claro que una medida puede constituir una infracción tanto del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 como del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.³

II. LA CUESTIÓN DE SI LOS PLAZOS DE SOLICITUD Y PERÍODOS DE VALIDEZ LIMITADOS (Y BREVES) DE LA RECOMENDACIÓN DE IMPORTACIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y LA APROBACIÓN DE IMPORTACIÓN DEL MINISTERIO DE COMERCIO ASÍ COMO LAS CONDICIONES DE LICENCIA FIJAS CONSTITUYEN RESTRICCIONES A LA IMPORTACIÓN

3. En su primera comunicación escrita, el Brasil afirma que los procedimientos para el trámite de licencias de importación establecidos por Indonesia constituyen una "restricción" a la importación que infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 así como el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Según el Brasil, ello obedece en particular a i) la prohibición de solicitar licencias para importar trozos de pollo y otras preparaciones o conservas de carne de pollo debido a su exclusión de las "listas positivas" de los productos cuya importación está permitida; ii) las prescripciones relativas a los usos previstos de la carne de pollo y los productos de pollo importados; iii) los plazos de solicitud y períodos de validez limitados (y breves) de la recomendación de importación del MOA y las aprobaciones de importación del MOT; y iv) las condiciones de licencia fijas.⁴ Noruega desea exponer sus observaciones sobre los dos últimos elementos.

4. Indonesia afirma que "el mero hecho de que los importadores tengan que volver a solicitar periódicamente una nueva recomendación de importación y una aprobación de importación no significa, de por sí, que la medida en cuestión constituya una restricción cuantitativa".⁵ Noruega está de acuerdo en que los acuerdos abarcados no obligan a los Miembros a aplicar un trámite de licencias automáticas de importación. Sin embargo, si los plazos de solicitud y los períodos de validez se limitan hasta el punto de que crean obstáculos que tienen un "efecto limitativo" sobre el comercio, también constituirán una restricción que está comprendida en el ámbito tanto del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 como de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

5. Con respecto a las condiciones de licencia fijas, Indonesia afirma que "los importadores determinan sus propias condiciones de importación" conforme a esta prescripción, que no tiene ningún tipo de efecto limitativo en las importaciones. Indonesia hace alusión al hecho de que "las condiciones de las licencias de importación, como el tipo, la cantidad, el país de origen y el

¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 65-74.

² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 74.

³ Comunicación presentada por Australia en calidad de tercero, párrafo 30, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 762; y al informe del Grupo Especial *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.241 y 5.242.

⁴ Primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 200.

⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 257.

puerto de entrada se dejan a total discreción de los propios importadores" y sostiene que, "por lo tanto, las condiciones de importación enumeradas en las solicitudes de licencias de importación no son medidas 'impuestas o mantenidas' por Indonesia. Estas se encuentran fuera del ámbito del párrafo 2 del artículo 4 puesto que son determinadas por partes privadas".⁶ Suponemos que Indonesia aduciría el mismo argumento en relación con el ámbito del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

6. El argumento de Indonesia parece basarse en el hecho de que el régimen prevé que los importadores definan inicialmente las condiciones consignando en sus solicitudes de licencias de importación el tipo concreto de productos que se importarán, la cantidad, el país de origen de los productos y el puerto de entrada a través del cual se introducirán los productos en Indonesia. No obstante, Indonesia no hace referencia a la *medida* en litigio, puesto que lo que constituye la restricción es el hecho de que las condiciones de licencia, una vez establecidas por los importadores, son *fijas y no se puedan modificar* durante un período.

7. Grupos especiales anteriores han constatado que medidas que imponen el mismo tipo de límites que los que figuran en el régimen de importación de Indonesia infringen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Por ejemplo, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Colombia - Puertos de entrada* llegó a la conclusión de que las restricciones que limitaban la entrada de las importaciones procedentes de Panamá a dos puertos de Colombia limitaban las "oportunidades competitivas" y, en consecuencia, tenían un efecto limitativo de las importaciones procedentes de Panamá, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.⁷ Además, en el asunto *India - Automóviles*, el Grupo Especial constató que una medida que en la práctica daba por resultado que los importadores no tenían "la libertad de importar [tanto] como de otro modo podrían importar" constituía una restricción.⁸ Por lo tanto, Noruega coincide con el Brasil en que el hecho de que los importadores no puedan responder a los cambios que se produzcan en las condiciones de mercado tendrá un efecto limitativo sobre el comercio. Además, Noruega señala que los importadores pueden tener la necesidad de responder a otros factores que habitualmente afectan a la importación en el curso de los períodos de validez, así como de tener en cuenta otros factores relacionados con la importación que no hayan previsto al inicio del período de validez. La imposibilidad de hacerlo puede restringir el volumen de las importaciones. En cuanto a la medida impugnada, no se trata por tanto de *las condiciones de las licencias de importación tal como son determinadas por partes privadas*, como afirma Indonesia⁹, sino de la medida que limita lo que los importadores pueden importar.

8. El hecho de que los importadores sean "libres de modificar sus condiciones de importación entre una solicitud de licencia y la siguiente"¹⁰ no altera el hecho de que esa limitación tiene un efecto limitativo durante un período determinado. Además, también hay que tener presente que las oportunidades de importación por lo que respecta a la disponibilidad de productos, etc., puede cambiar de un período a otro. No se puede dar por sentado que lo que una empresa tiene "intención y [] capacidad de [] exportar"¹¹ en un momento dado también se pretenda y esté disponible muchos meses después.

III. EL TÉRMINO "RESTRICCIÓN" EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

9. De la jurisprudencia de la OMC se desprende claramente que el término "restricción" que figura en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 debe interpretarse como algo que tiene un "efecto limitativo".¹² Al establecer este hecho, el Órgano de Apelación ha señalado que ese efecto se puede "demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio".¹³ A juicio de Noruega, el Grupo Especial encargado de la presente diferencia no debería apartarse de este criterio. No nos convence que el "*aspecto cuantitativo discernible*" constituya una manifestación correcta de este criterio, como ha sugerido la Unión Europea.

⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 262.

⁷ Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274.

⁸ Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.320.

⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 262.

¹⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 263.

¹¹ Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268.

¹² Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319; y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

¹³ *Ibid.*

ANEXO C-8**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL PARAGUAY¹**

1. Señor Presidente y distinguidos miembros del Grupo Especial: el Paraguay desea agradecer al Grupo Especial y a la Secretaría por la labor realizada en esta diferencia y por la oportunidad de exponer hoy nuestras opiniones.
2. El Paraguay actúa en calidad de tercero en estos procedimientos, principalmente debido a nuestro interés sistémico en la interpretación de los Acuerdos de la OMC. Deseamos subrayar la importancia que reviste este asunto para los países en desarrollo sin litoral, como el nuestro.
3. En ese contexto, quisiéramos resaltar el papel clave que desempeña el artículo XI del GATT de 1994 en el sistema multilateral de comercio, al establecer la prohibición general de utilizar restricciones cuantitativas. Las medidas similares generan pérdidas y, por lo tanto, tienen efectos de distorsión del comercio internacional. A menudo, crean sistemas que no son transparentes y aumentan los costos del comercio para los exportadores y los importadores, en especial de los países en desarrollo.
4. Con respecto a la interpretación y aplicación del artículo XI del GATT, la jurisprudencia de la OMC ha sentado ciertos parámetros que nos gustaría recordar en nuestra breve declaración. En primer lugar y ante todo, el alcance de esta disposición se ha entendido reiteradamente en sentido amplio y, en efecto, el GATT y la jurisprudencia de la OMC han reafirmado la amplitud del alcance del término "restricción". En asuntos anteriores también se ha dejado claro que esta disposición no abarca solamente las medidas restrictivas *de jure*, sino también *de facto*.
5. También nos gustaría hacer hincapié en la norma de examen. Los reclamantes no están obligados a demostrar los efectos sobre el comercio atribuibles a la medida impugnada. En reiteradas ocasiones, los grupos especiales han señalado que el artículo XI del GATT refleja la obligación de salvaguardar las oportunidades de competencia de los productos importados y, en consecuencia, todos los reclamantes deben mostrar que la medida opera como una restricción cuantitativa, pero no están sujetos a la obligación adicional de mostrar también que la medida en cuestión es la causa de la reducción del volumen de comercio.
6. De ello se desprende que los grupos especiales que consideren el artículo XI del GATT deben centrar su labor en el diseño, la estructura y la arquitectura de las medidas impugnadas, y averiguar si estas pueden afectar a la importación de productos restringiendo el acceso a los mercados. Esto podría ocurrir, por ejemplo, como resultado de un aumento de los costos del comercio como consecuencia de la adopción de procedimientos más complicados.
7. Por último, quisiéramos hacer referencia a la carta del Grupo Especial de fecha 3 de junio de 2016 relativa a la solicitud presentada por Omán y Qatar para participar en esta diferencia en calidad de terceros. El Paraguay acoge con agrado la decisión del Grupo Especial, así como el hecho de que se haya tomado en consideración la experiencia que tienen estos Miembros de la OMC en asuntos de solución de diferencias.
8. Como ha señalado el Grupo Especial, el ESD otorga a los órganos decisorios de la OMC cierto margen de discrecionalidad para tratar las cuestiones que no estén reguladas explícitamente en el texto del ESD. No obstante, al ejercer esa discrecionalidad, los grupos especiales y el Órgano de Apelación deben siempre respetar el debido proceso. En este asunto específico, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que los derechos de las partes al debido proceso no se han visto afectados, y somos de la opinión de que este tipo de deliberaciones ayudará a esos Miembros de la OMC, que tienen una experiencia limitada en la solución de diferencias, a entender mejor las normas y los procedimientos.
9. Con esto concluimos nuestra declaración y agradecemos al Grupo Especial por su atención.

¹ El Paraguay ha solicitado que su declaración oral sirva de resumen.

ANEXO C-9**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE QATAR*****I. INTRODUCCIÓN**

1. Señor Presidente y distinguidos miembros del Grupo Especial, el Estado de Qatar agradece la oportunidad de comparecer hoy ante ustedes en calidad de tercero en la diferencia *Indonesia - Medidas relativas a la importación de carne de pollo y productos de pollo* (DS484). Qatar opina que el Grupo Especial debe resolver esta diferencia de una manera que sea, ante todo, respetuosa de las elecciones religiosas y morales de cada Miembro. Por lo tanto, Qatar limitará su intervención a las importantes cuestiones relacionadas con las prescripciones en materia de etiquetado halal impuestas por Indonesia.

2. El Brasil alega que las prescripciones en materia de etiquetado halal infringen la obligación de trato nacional establecida en el párrafo 4 del artículo III del GATT porque Indonesia otorga a la carne de pollo y los productos de pollo importados un trato menos favorable en lo que concierne a la aplicación y observancia de sus prescripciones halal que el que concede a los productos nacionales similares.

3. Indonesia aduce que no hay infracción de la obligación de trato nacional porque 1) los productos de pollo "refrigerado" o "congelado" importados no son "similares" al pollo "fresco" nacional vendido principalmente en los mercados callejeros de productos frescos, y 2) el trato que reciben los productos importados no es menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares, tan pronto como se tiene debidamente en cuenta todo el régimen normativo aplicable a estos últimos. Además, Indonesia sostiene que las prescripciones en materia de etiquetado halal no se aplican y no se pueden aplicar al pollo fresco, sino que se aplican únicamente al pollo envasado, refrigerado o congelado, sea producido en el país o importado.

4. Asimismo, Indonesia afirma que, en cualquier caso, toda infracción se justifica al amparo de las excepciones generales que establecen los apartados a) y d) del artículo XX del GATT, dado que las prescripciones halal son necesarias para proteger la moral pública y lograr la observancia de las leyes nacionales que no son de otro modo incompatibles con las disposiciones de la OMC.

5. Qatar desea aprovechar esta oportunidad para abordar algunas consideraciones sistémicas planteadas en la impugnación del Brasil en relación con este asunto en particular.

6. En primer lugar, cada Miembro debería tener entera libertad para imponer las prescripciones relativas a los productos que sean necesarias para asegurar el respeto de las consideraciones religiosas y preferencias de su país. Las prescripciones religiosas forman parte de la moral pública y no deberían descartarse o impugnarse sobre la base de consideraciones económicas o relacionadas con el comercio. En *CE - Productos derivados de las focas*, el Órgano de Apelación reconoció que "debe darse a los Miembros cierta libertad para definir y aplicar por lo que a ellos respecta el concepto de moral pública conforme a sus propios sistemas y escalas de valores".¹ Qatar considera que debe atribuirse un significado a este reconocimiento, no solo en el contexto específico de una defensa al amparo del artículo XX del GATT, sino también al examinar la compatibilidad de determinadas medidas con las obligaciones fundamentales de un Miembro en el marco de la OMC. Hay que tener cuidado de no confundir las medidas admisibles adoptadas por motivos religiosos con las medidas inadmisibles impuestas para proteger los productos nacionales.

7. En segundo lugar, el Brasil confirma que no está impugnando las prescripciones halal en sí mismas, sino únicamente su aplicación práctica por parte de Indonesia. En particular, como ha señalado Indonesia, el Brasil ha reconocido que "no cuestiona la observancia de las prescripciones en materia de etiquetado y certificación halal previstas en la legislación de Indonesia".²

* Qatar ha solicitado que su declaración oral sirva de resumen.

¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de la focas*, párrafo 5.199.

² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 352, donde se hace referencia a la primera comunicación escrita del Brasil, párrafo 139.

Sin embargo, Qatar es de la opinión de que, en el contexto de una impugnación "de facto" de este tipo, un grupo especial debería prestar especial atención a evitar un falso positivo. El hecho de que una alegación de infracción "de facto" se refiera únicamente a la aplicación y ejecución de la prescripción de que se trate. No obstante, la distinción entre la aplicación, la ejecución y la observancia de una prescripción basada en la religión y la moral pública sería difícil y podría convertirse fácilmente en una impugnación de la propia prescripción.

8. En tercer lugar, Qatar considera que debe hacerse una importante distinción entre los productos producidos de manera que respete las consideraciones y prescripciones religiosas del país que impone dichas prescripciones, por un lado, y los productos importados de un país en el que no sean aplicables estas consideraciones y prescripciones religiosas. Por ejemplo, el respeto de las prescripciones relacionadas con lo halal forma parte integrante de la cultura de los países musulmanes, lo que quizá justifica que sea menos necesario someter a los productos de fabricación nacional a procedimientos adicionales de inspección y verificación. Por lo tanto, el hecho de que se apliquen prescripciones estrictas en materia de inspección y verificación a los productos importados desde países no musulmanes en particular no constituye una medida proteccionista, sino únicamente un reflejo de esta realidad religiosa. Si bien puede que no sea necesario demostrar que la medida obedece a intenciones proteccionistas, la falta total de pruebas que indiquen que una medida neutra en cuanto al origen por los términos en que está formulada infringe no obstante la obligación de trato nacional debe desempeñar, en opinión de Qatar, un papel importante en el examen efectuado por el Grupo Especial.

9. En cuarto lugar, y en relación con los puntos planteados anteriormente, el mero hecho de que existan algunas diferencias en la forma en que son tratados los productos nacionales y los productos importados no debería conducir a la conclusión inmediata de que se otorga un trato menos favorable. Debe demostrarse que la medida en cuestión ha afectado desfavorablemente a las condiciones de competencia de los productos importados. Qatar desea sugerir que el Grupo Especial examine detenidamente los argumentos y pruebas presentados por el Brasil para respaldar su reclamación de trato menos favorable, prestando particular atención a las circunstancias específicas del mercado indonesio.

II. CONCLUSIÓN

10. La presente diferencia plantea una serie de cuestiones sistémicas muy importantes que conciernen a la esencia de la libertad de reglamentar por motivos religiosos.

11. La cuestión clave que se plantea respecto de la impugnación presentada por el Brasil en relación con las prescripciones halal de Indonesia y su aplicación en la práctica es si se ha demostrado que estas medidas se han impuesto y aplicado para otorgar una protección o si las diferencias prácticas entre los productos nacionales e importados explican las posibles diferencias en el trato concedido a dichos productos. Es necesario examinar si se han distorsionado las condiciones de competencia con el fin de proteger los productos nacionales.

12. Las prescripciones relacionadas con la moral pública y la religión no son simplemente consideraciones pertinentes para justificar una infracción. En opinión de Qatar, también desempeñan un papel importante cuando se trata de establecer si existe una infracción en primer lugar. Además, el Qatar considera que, cuando se trata de examinar si una infracción puede justificarse por motivos relacionados con la religión y la moral pública, se debería acordar una considerable deferencia a los Miembros. En nuestra opinión, cada Miembro debería tener la prerrogativa de reglamentar por motivos de moral pública y gozar de un amplio margen para ejercer su derecho a hacerlo.

13. Muchas gracias.

ANEXO C-10**RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS****I. LAS MEDIDAS RELATIVAS A LAS LICENCIAS DE IMPORTACIÓN IMPUESTAS POR INDONESIA SON INCOMPATIBLES CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994 Y EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA**

1. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal impone "restricciones" y "prohibiciones" inadmisibles en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. El término "restricción", según se utiliza en el párrafo 1 del artículo XI, es "algo que restringe a alguien o algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativa", es decir, "algo que tiene un efecto limitativo". El término "prohibición se refiere" a "una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto". Por lo tanto, en el párrafo 1 del artículo XI "se proscriben en general las prohibiciones y restricciones a la importación o la exportación" aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas. El párrafo 1 del artículo XI no obliga a la parte reclamante a demostrar de manera cuantitativa que una medida ha afectado desfavorablemente al volumen global de importaciones. El Órgano de Apelación confirmó esta interpretación en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación*, al constatar que: "no es necesario demostrar" la limitación de la acción o la condición limitativa de una medida impugnada "cuantificando los efectos de la medida en litigio; esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente".

2. En el Reglamento N° 46/2013 del MOT de Indonesia, modificado, y el Reglamento N° 139/2014 del MOA, modificado, se enumeran todos los tipos de animales y productos del reino animal "que se pueden" importar en Indonesia. Muchos tipos de animales y productos del reino animal, como los trozos y partes de pollo (congelados y frescos o refrigerados), no figuran en los apéndices de estos reglamentos. No se aprobarán las solicitudes de recomendaciones o de aprobaciones de importación para importar animales o productos del reino animal que no figuren en los apéndices de *ambos* reglamentos, y a los importadores se les prohíbe importar animales y productos del reino animal que no estén especificados en una recomendación y una aprobación de importación válidas. Por lo tanto, la lista positiva de animales y productos del reino animal que se pueden importar establecida por Indonesia, y la consiguiente prohibición de importar cualquier producto que no figure en dicha lista, constituye una "prohibición" que infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

3. Indonesia también exige, como condición para la importación, que los animales y productos de reino animal se importen solo para determinados usos específicos. El alcance de la restricción varía en función del producto de que se trate, pero para todos los productos importados los usos permitidos no incluyen la venta al por menor en los mercados tradicionales indonesios en los que los indonesios compran la gran mayoría de la carne. En concreto, los importadores de los productos del reino animal que figuran en el apéndice II del Reglamento N° 46/2013 del MOT y el Reglamento N° 139/2014 del MOA (animales, carne y despojos de especies no bovinas) solo son admisibles a efectos de obtener una recomendación del Ministerio de Agricultura si en la solicitud indican un uso permitido, como la venta en industrias manufactureras, hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas u otros fines limitados, o la venta en los mercados modernos (es decir, supermercados o tiendas de compra rápida, pero no en mercados tradicionales). Indonesia impide de manera inadmisiblemente que los importadores importen animales, carne y despojos de especies no bovinas para usos importantes desde el punto de vista comercial. Por lo tanto, las prescripciones relativas al uso son una limitación de la acción o una condición limitativa de la importación que constituye una "restricción" contraria a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.

4. A su vez, los plazos de solicitud y períodos de validez limitados impuestos por Indonesia crean un período de varias semanas al final de un período de validez y el principio de otro durante el cual *no se pueden* exportar productos a Indonesia. En concreto, las aprobaciones de importación se expiden cuatro veces al año para un período de validez único de tres meses, y solo se pueden solicitar en el curso del mes anterior al inicio de un período, no por adelantado. Además, las aprobaciones de importación no se expiden hasta después de iniciado el período de importación, y

los exportadores no pueden efectuar envíos hasta que reciban dicha aprobación. Todos los animales y productos del reino animal importados durante un período de validez deben llegar a Indonesia y ser despachados en aduana antes del final del período. Esto significa que los exportadores deben dejar de aceptar pedidos y efectuar envíos a Indonesia hasta varias semanas antes del final del período, dependiendo del tiempo que lleve transportar los productos hasta un puerto, enviarlos a Indonesia y hacer el despacho de aduana. En consecuencia, dependiendo de su procedencia, al final de cada período hay un lapso de tiempo que puede durar varias semanas en el que los importadores indonesios que desean importar animales o productos del reino animal se ven *impedidos* de hacerlo a causa de la estructura de las prescripciones relativas a los plazos de solicitud y los períodos de validez. Estas prescripciones son una limitación de la acción o una condición limitativa de la importación y, por lo tanto, constituyen una "restricción" contraria a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

5. Indonesia también limita las importaciones de animales y productos del reino animal a los productos cuyo tipo, cantidad, país de origen y puerto de entrada figuren en las recomendaciones y aprobaciones de importación otorgadas al inicio de ese período. Se prohíbe la importación de cualquier animal o producto del reino animal cuyo tipo, cantidad, país de origen y puerto de entrada no figure en un permiso. No obstante, una vez que comienza un período de importación, los importadores no pueden solicitar nuevos permisos para importar productos diferentes o adicionales, ni permisos relativos a productos exportados desde y hacia nuevos lugares. Por lo tanto, las importaciones se encuentran estrictamente limitadas a los productos especificados en los permisos existentes. Los importadores que no cumplan con esta prescripción están sujetos a sanciones, como la revocación de sus recomendaciones y la pérdida del derecho a solicitar futuras recomendaciones, y la revocación de sus aprobaciones de importación. A su vez, toda mercancía que no se ajuste a la prescripción será reexportada con cargo al importador. En consecuencia, una vez que comienza un período de validez, los importadores no pueden introducir modificaciones basadas en la evolución del mercado u otras circunstancias que puedan ser necesarias para satisfacer la demanda actual, ya porque determinados productos ya no se precisen, porque se necesiten productos nuevos o adicionales debido a la falta de disponibilidad o la insuficiencia de los pedidos originales, o incluso porque hayan cambiado las circunstancias del propio importador. Por consiguiente, las prescripciones en materia de tipo, cantidad, país de origen y puerto de entrada impuestas mediante las recomendaciones y aprobaciones de importación son una limitación de la acción o una condición limitativa de la importación y, en consecuencia, constituyen una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

6. Por último, la prescripción relativa a la insuficiencia de la producción nacional impuesta por Indonesia establece explícitamente una condición limitativa de las importaciones al supeditar toda importación de animales y productos del reino animal a la insuficiencia de productos nacionales para satisfacer las necesidades de los consumidores indonesios. Por lo tanto, la prescripción limita severamente las oportunidades de importación, ya que los productos importados solo pueden acceder al mercado a condición de que el suministro en el mercado interno se considere insuficiente para satisfacer las necesidades del país y en la medida en que se considere insuficiente para ese fin. La falta de transparencia y previsibilidad en la propia aplicación de la prescripción tiene un efecto limitativo adicional en las importaciones. Por lo tanto, la prescripción es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

7. Por los mismos motivos que estas medidas infringen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, infringen también el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

8. Las restricciones mediante licencias de importación para los animales y los productos del reino animal impuestas por Indonesia son "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos" en el sentido del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. La nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 dispone que esas medidas comprenden, entre otras, las "restricciones cuantitativas de las importaciones", los "precios mínimos de importación" y las "medidas similares aplicadas en la frontera" que no sean derechos de aduana propiamente dichos. Cuando una medida constituye una "prohibición o restricción" (que no sea un derecho de aduana, un impuesto u otra carga) contraria a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, también contraviene la prohibición establecida en el párrafo 2 del artículo 4 que impide a los Miembros mantener medidas agrícolas del tipo de las enumeradas en la nota 1. Por lo tanto, los Estados Unidos consideran que las medidas en materia de licencias de importación adoptadas por Indonesia infringen el párrafo 2 del artículo 4 por las mismas razones por las que infringen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Cuando una medida

relacionada con productos agropecuarios ha sido declarada incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, grupos especiales anteriores han constatado que también sería incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

II. UN RECLAMANTE NO NECESITA DEMOSTRAR QUE UNA MEDIDA NO ESTÁ COMPRENDIDA EN UNA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO XX PARA DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UNA INFRACCIÓN EN EL MARCO DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4

9. La nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura prevé que el ámbito del párrafo 2 del artículo 4 no se extiende a las medidas mantenidas al amparo de "disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994", que incluyen el artículo XX. Indonesia afirma que para acreditar *prima facie* que una medida impugnada es incompatible con el párrafo 2 del artículo 4, el reclamante tiene la carga de demostrar que una medida no está comprendida en alguna de las excepciones previstas en el artículo XX.

10. En opinión de los Estados Unidos, si se aceptara la interpretación de Indonesia, sería prácticamente imposible hacer prosperar una reclamación al amparo del párrafo 2 del artículo 4. La conclusión lógica de la interpretación de Indonesia sería que un reclamante debe presentar argumentos y pruebas para demostrar un hecho negativo; es decir, que ninguna de las medidas en cuestión se mantiene al amparo de los 10 apartados del artículo XX o de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros acuerdos comerciales multilaterales de la OMC. No obstante, Indonesia no ha citado ningún informe anterior de grupos especiales o del Órgano de Apelación en el que se haya constatado que, en su acreditación *prima facie* de incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 4, el reclamante debe demostrar que una medida no se mantiene al amparo del artículo XX o cualquier otra disposición de la OMC. Por el contrario, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Restricciones cuantitativas* indicó que corresponde al demandado demostrar que son aplicables las excepciones previstas en la nota 1. Esta interpretación también es compatible con constataciones anteriores de grupos especiales y del Órgano de Apelación que señalan de manera más general que la parte que invoque una justificación al amparo del artículo XX del GATT de 1994 tiene la carga de demostrar que las medidas incompatibles están comprendidas en el alcance de dicha disposición.

11. En cualquier caso, los Estados Unidos señalan que no es necesario que el Grupo Especial tome en consideración las novedosas interpretaciones jurídicas de Indonesia, puesto que el Brasil ha planteado sus alegaciones invocando tanto el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 como el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Si el Grupo Especial comienza su análisis por el párrafo 1 del artículo XI, seguido de un examen de las defensas invocadas por Indonesia al amparo del artículo XX, y si constata que cada medida infringe el párrafo 1 del artículo XI y que Indonesia ha presentado una defensa afirmativa para cualquier medida, el Grupo Especial no tendría que examinar la cuestión planteada por Indonesia al amparo de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 puesto que dicha disposición no sería aplicable.

III. SOLICITUD DE RESOLUCIÓN PRELIMINAR PRESENTADA POR INDONESIA

12. Un examen detenido de la solicitud de establecimiento de un grupo especial indica que el Brasil ha presentado su alegación contra la "prohibición general" de Indonesia de forma compatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. En la sección I de su solicitud, el Brasil identifica una medida única conformada por siete componentes, de los que se hace una descripción explicativa detallada. A continuación, enumera los cinco instrumentos jurídicos por medio de los cuales se mantiene dicha medida. Por último, enumera las 15 disposiciones de los acuerdos de la OMC con las que considera que la medida única es incompatible, incluido el aspecto de cada una de estas disposiciones que invoca el Brasil. Es decir, se identifica la medida única y luego se relaciona con cada una de las disposiciones de la OMC respecto de las cuales el Brasil alega que dicha medida es incompatible con las normas de la OMC. Por lo tanto, el Brasil ha identificado suficientemente la medida única y los fundamentos de derecho de sus alegaciones para someter el asunto al mandato del Grupo Especial.

13. Las cuestiones de si el Brasil ha demostrado la existencia de dicha medida en Indonesia o de si la medida identificada infringe alguna de las 15 disposiciones de la OMC son cuestiones sustantivas que deberá resolver el Grupo Especial en cuanto al fondo. A los efectos del párrafo 2 del artículo 6 no es obligatorio identificar el objetivo de una medida. En la medida en que el

objetivo de una medida sea relevante para la solución definitiva de una alegación sustantiva, el Grupo Especial resolvería este asunto en cuanto al fondo.

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS EN CALIDAD DE TERCERO

IV. DEFENSAS INVOCADAS POR INDONESIA AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX DEL GATT

14. Indonesia primero trata de justificar la prescripción relativa al uso previsto al amparo del apartado b) del artículo XX aduciendo que esta es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas. Dejando de lado el segundo paso de demostrar el cumplimiento de lo dispuesto en la parte introductoria del artículo XX, para invocar de forma preliminar una defensa al amparo del apartado b del artículo XX, Indonesia debe demostrar que se cumplen dos elementos de dicha disposición: 1) que el objetivo de la medida impugnada es "proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o [] preservar los vegetales" y 2) que la medida es "necesaria" para lograr su objetivo. En el contexto de una excepción para una medida que de otro modo sería incompatible con las normas de la OMC, se considera que una medida es "necesaria" cuando es indispensable, o casi.

15. Indonesia afirma específicamente que la prescripción relativa al uso previsto evita el deterioro de los alimentos y protege la salud pública "al asegurar que en los mercados no se vendan productos congelados sin una cadena de frío adecuada". Sin embargo, Indonesia no ha presentado pruebas, ya sea a partir del texto, la estructura o los antecedentes legislativos de los reglamentos del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio, que demuestren que el objetivo (o uno de los objetivos) para cuyo logro se impuso la prescripción relativa al uso previsto sea la inocuidad alimentaria. Por lo tanto, no parece haber base probatoria para que el Grupo Especial constate que se ha cumplido el primer elemento del apartado b del artículo XX. Con respecto al elemento "necesario", Indonesia tampoco ha demostrado el modo en que la prohibición de la importación de productos del reino animal de especies no bovinas, como la carne y los productos de aves de corral, para su venta en los mercados tradicionales contribuye a lograr el objetivo de la inocuidad alimentaria. En concreto, la prescripción relativa al uso previsto del reglamento del MOA en litigio solo prohíbe la venta de carne congelada *importada* en los mercados tradicionales; no hace referencia en absoluto a la venta de carne congelada *nacional*.

16. Además de invocar el apartado b) del artículo XX, Indonesia también trata de justificar la prescripción relativa al uso previsto al amparo del apartado d) del artículo XX, argumentando que es necesaria para lograr la observancia de las leyes de Indonesia relativas a la inocuidad alimentaria y la protección de los consumidores, en particular la Ley de Animales (Ley 18/2009) y la Ley de Protección del Consumidor (Ley 8/1999). Si bien los reglamentos del MOT y del MOA "señalan" la Ley 18/2009 y la Ley 8/1999 en sus preámbulos, en el texto, la estructura o los antecedentes legislativos de los instrumentos jurídicos no hay respaldo alguno para que la prescripción relativa al uso previsto fue *diseñada* para lograr la observancia de las leyes sobre inocuidad alimentaria y protección del consumidor citadas por Indonesia.

17. Lo que es más importante, Indonesia no ha demostrado que la prescripción relativa al uso previsto sea necesaria para lograr la observancia de las disposiciones legales que identificó. Con respecto a la legislación en materia de inocuidad alimentaria, Indonesia no ha explicado el modo en que el hecho de prohibir la importación de productos avícolas para su venta en los mercados tradicionales contribuye a lograr la observancia de los artículos 58 y 59 de la Ley 18/2009, relativos a la obligación por parte del Gobierno de regular los productos del reino animal en su ámbito de competencia a fin de asegurar la inocuidad alimentaria, y a la obligación para los importadores de obtener permisos de importación. En lo que respecta a la observancia de la ley de protección de los consumidores, Indonesia argumenta que la prescripción relativa al uso previsto impide que los vendedores de los mercados tradicionales vendan como carne fresca la carne congelada que ha sido descongelada. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, la prescripción relativa al uso previsto no hace referencia a la carne congelada en absoluto, por lo que la contribución que esta puede hacer a lograr la observancia de las disposiciones relativas a la protección del consumidor es insignificante.

18. Indonesia también afirma que la prescripción relativa a la lista positiva, que prohíbe la importación de todo producto que no figure en sus reglamentos, se justifica al amparo del apartado d) del artículo XX, porque ha sido concebida -y es necesaria- para lograr la observancia de sus leyes halal y sobre protección al consumidor y la aplicación de las leyes aduaneras en materia halal. No obstante, una vez más Indonesia no ha justificado suficientemente esta defensa. Todo su argumento consiste en: 1) enumerar las disposiciones relativas a certificados veterinarios, la certificación halal y la obligación de proporcionar información veraz sobre los productos, y 2) concluir que "difícilmente puede ponerse en duda" que la prescripción relativa a la lista positiva está destinada a lograr la observancia de dichas leyes. Indonesia solo ha presentado su propia caracterización del objetivo, sin proporcionar pruebas o argumentos que la respalden; esto es insuficiente para cumplir la carga que le corresponde en virtud del primer elemento del criterio establecido en el apartado d) del artículo XX.

19. Con respecto al primer elemento, Indonesia no proporciona prueba o explicación alguna que demuestre que la lista positiva se ha diseñado para lograr la observancia de la legislación halal y otras leyes conexas. Aun dejando de lado el hecho de que Indonesia no haya sido capaz de demostrar el cumplimiento del primer elemento, Indonesia no puede demostrar que la lista positiva es necesaria para lograr la observancia de su ley halal y de protección del consumidor y la aplicación de medidas aduaneras en materia halal, porque la lista positiva simplemente prohíbe la importación de cualquier tipo de carne de aves de corral y productos avícolas que no figuren en los reglamentos sobre licencias de importación, independientemente de si cumplen o no las prescripciones halal de Indonesia.

20. En un intento de justificar los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados y las prescripciones relativas a las condiciones de licencia fijas al amparo del apartado d) del artículo XX, Indonesia parece haber adoptado el mismo enfoque que presentó en relación con la prescripción de la lista positiva. A saber, enumera una infinidad de leyes relativas a la inocuidad alimentaria, lo halal y la protección del consumidor y concluye resumidamente que "difícilmente puede ponerse en duda" que sus medidas en materia de licencias de importación se han diseñado para lograr la observancia de dichas disposiciones. Una vez más, Indonesia no ha proporcionado pruebas ni explicaciones dimanantes del texto, la estructura o los antecedentes legislativos que permitan determinar *si* estas dos medidas se han diseñado para lograr la observancia de las prescripciones halal y otras prescripciones jurídicas, o *el modo* en que lo han hecho. Los argumentos presentados son claramente insuficientes para hacer prosperar una justificación al amparo del primer elemento del apartado d) del artículo XX.

21. Indonesia tampoco ha explicado suficientemente el motivo por el cual los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados y las condiciones de licencia fijas son necesarios para lograr la observancia de las disposiciones relativas a la inocuidad alimentaria, lo halal y la protección de los consumidores que ha identificado. En su lugar, Indonesia afirma que dichas prescripciones "permiten a los funcionarios del Gobierno supervisar el comercio exterior" puesto que obligan a los importadores a volver a solicitar licencias periódicamente. Como ejemplo, Indonesia sostiene que estas prescripciones ofrecen una respuesta para los problemas de la "sobrestimación del volumen de importación previsto" y la aplicación de las medidas aduaneras en los distintos puertos de entrada. Ninguno de estos argumentos y ejemplos guarda relación con las disposiciones relativas a la inocuidad alimentaria, lo halal y la protección de los consumidores citadas por Indonesia.

V. CRITERIOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON LA ALEGACIÓN DE "PROHIBICIÓN GENERAL" PRESENTADA POR EL BRASIL

22. Los Estados Unidos también desean presentar opiniones iniciales sobre la identificación que ha hecho el Brasil de la existencia en Indonesia de una "prohibición general" a la importación de carne de aves de corral y productos avícolas, así como sobre los criterios jurídicos aplicables a la carga del Brasil de demostrar la existencia de dicha medida.

23. En primer lugar, con respecto a la identificación, el ESD no especifica en detalle el tipo de medidas que los reclamantes pueden identificar en una solicitud de establecimiento de grupo especial. El ESD exige que la medida haya sido "adoptada por otro Miembro" e indica que por lo general la medida podría "menoscabar" las "ventajas resultantes para él directa o indirectamente de los acuerdos abarcados" y podría suprimirse de no llegarse a una solución de mutuo acuerdo. Una vez que el reclamante identifica una medida específica en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, la medida forma parte del "asunto" que se somete al Órgano de Solución de

Diferencias en virtud del párrafo 1 del artículo 7 del ESD y cuyo examen encomienda el OSD al grupo especial para que ayude a este órgano a cumplir las funciones que le incumben en virtud del ESD.

24. En segundo lugar, en lo que respecta a demostrar la existencia de la medida impugnada, los Estados Unidos recuerdan que la carga de demostrar la existencia de una medida recae sobre el reclamante, independientemente de si la medida se encuentra plasmada por escrito o no. No obstante, debido a la naturaleza de una medida no escrita, puede que se necesiten más pruebas para demostrar su existencia, mientras que las medidas escritas a menudo se pueden identificar únicamente haciendo referencia a su publicación.

25. En *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Órgano de Apelación concluyó que un grupo especial debe examinar "la medida concreta impugnada y la descripción o caracterización de esa medida hecha por el reclamante" para determinar "el tipo de pruebas que debe presentar [...] y los elementos que debe demostrar para establecer la existencia de la medida impugnada". El Órgano de Apelación señaló además que, en una diferencia en la que el reclamante caracterice la medida como una medida única, no escrita y compuesta por varios instrumentos, es posible que este tenga que "aportar pruebas relativas al funcionamiento conjunto de los distintos componentes como parte de una medida única y a la existencia de una medida única, distinta de sus componentes".

26. Por lo tanto, el Grupo Especial podría concluir que la "prohibición general" impugnada por el Brasil existe si el Brasil aporta pruebas que demuestren que dicha prohibición existe como una medida "distinta de" las medidas individuales que constituyen la prohibición, identificadas por el Brasil en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.
