

# **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

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

---

Original: inglés

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

### *Informes del Grupo Especial*

---

#### **Nota:**

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



## ÍNDICE

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## ANEXO A

### RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

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

## ANEXO B

### RESÚMENES DE LAS SEGUNDAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

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

## ANEXO C

### COMUNICACIONES DE LOS TERCEROS

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

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

## ANEXO D

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

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

**ANEXO E**

**PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL**

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

**ANEXO F**

**PROCEDIMIENTO PARA LAS AUDIENCIAS ABIERTAS AL PÚBLICO**

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

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

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

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



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

### CUADRO DE ABREVIATURAS

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

## I. INTRODUCCIÓN

### A. RECLAMACIONES DEL CANADÁ Y MÉXICO

1.1 Los días 1º y 17 de diciembre de 2008, respectivamente, el Canadá y México solicitaron por separado la celebración de consultas con los Estados Unidos, de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994), el artículo 14 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), el artículo 11 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el artículo 7 del Acuerdo sobre Normas de Origen, con respecto a las medidas y alegaciones que se exponen más abajo.<sup>1</sup> El 7 de mayo de 2009, tanto el Canadá como México solicitaron la celebración de consultas adicionales con los Estados Unidos.<sup>2</sup>

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

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

### B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> WT/DS384/1 y WT/DS386/1.

<sup>2</sup> WT/DS384/1/Add.1 y WT/DS386/1/Add.1.

<sup>3</sup> WT/DS384/3, WT/DS384/5, WT/DS386/2 y WT/DS386/4.

<sup>4</sup> WT/DS384/2, WT/DS384/6 y WT/DS386/5.

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

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

<sup>7</sup> WT/DS384/8, WT/DS386/7 y WT/DS386/7/Corr.1.

<sup>8</sup> WT/DSB/M/276, párrafo 60.

<sup>9</sup> WT/DS384/9 y WT/DS386/8.

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

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

Presidente: Sr. Christian Häberli

Miembros: Sr. Manzoor Ahmad  
Sr. João Magalhães

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

## C. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL

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

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

## II. ELEMENTOS DE HECHO

### A. MEDIDAS EN LITIGIO<sup>10</sup>

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

2.2 El Canadá sostiene que la medida sobre el EPO comprende las siguientes disposiciones<sup>11</sup>:

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

---

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

<sup>11</sup> WT/DS384/8.

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

2.3 México sostiene que las medidas que los Estados Unidos han adoptado en relación con el EPO incluyen las siguientes<sup>12</sup>:

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

---

<sup>12</sup> WT/DS386/7 y WT/DS386/7/Corr.1.

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

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

## B. ANTECEDENTES PROCESALES

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

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

### 2. Procedimiento relativo a las audiencias públicas

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

---

<sup>13</sup> WT/DSB/M/276, párrafo 65.

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

### **3. Derechos de tercero ampliados**

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

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

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

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

### **4. Escrito *amicus curiae***

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

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

### **5. Solicitud de informes separados**

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

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

### **III. SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES**

#### **A. CANADÁ**

3.1 El Canadá solicita al Grupo Especial que constate:

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

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

#### **B. MÉXICO**

3.3 México solicita al Grupo Especial que constate:

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

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

#### **C. ESTADOS UNIDOS**

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

### **IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

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



## V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

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

5.2 Los argumentos de los terceros que presentaron comunicaciones<sup>14</sup>, resúmenes y declaraciones orales al Grupo Especial se adjuntan a los presentes informes como anexos (véase la lista de anexos, páginas x-xii). La Argentina, la India, el Perú y el Taipei Chino no presentaron comunicaciones escritas al Grupo Especial. La Argentina, la India y el Taipei Chino no presentaron declaraciones orales en ninguna de las reuniones sustantivas del Grupo Especial. China y Corea presentaron declaraciones orales en la primera y la segunda reuniones sustantivas, respectivamente, pero lo hicieron a puerta cerrada.

## VI. REEXAMEN INTERMEDIO

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

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

### A. MEDIDAS COMPRENDIDAS EN EL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>17</sup> Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 1 del Grupo Especial.

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

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

## 2. Párrafo 7.24

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

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

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

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

6.13 El **Grupo Especial** rechaza la solicitud de los Estados Unidos porque, como se explica en el párrafo 6.9 *supra*, la referencia a la llamada guía de implementación en este caso se utiliza como *prueba* de un acto de aplicación de la medida en litigio (es decir, la medida sobre el EPO) en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.<sup>19</sup> Según el Órgano de Apelación, las pruebas de actos de aplicación presentadas en el contexto de una alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X no están sujetas a limitaciones temporales.<sup>20</sup> En el contexto de su alegación al amparo

---

<sup>19</sup> Véase la nota 18.

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

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

#### 4. Otras observaciones

##### a) Párrafo 7.19

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

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

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

##### b) Párrafo 7.28

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

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

#### B. ANTECEDENTES FÁCTICOS

##### 1. Párrafo 7.85

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

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

## 2. Párrafo 7.93

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

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

## 3. Párrafo 7.94

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

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

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

## 4. Párrafo 101

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

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

## 5. Párrafo 7.126 y nota 179

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

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

## 6. Párrafos 7.127-7.131

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

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

### C. ALEGACIONES AL AMPARO DEL ACUERDO OTC

#### 1. Reglamento técnico

##### a) Párrafo 7.178

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

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

##### b) Párrafo 7.195

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

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

#### 2. Párrafo 1 del artículo 2

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

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

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

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

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

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

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

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

i) *Párrafo 7.264*

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

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

ii) *Párrafo 7.267*

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

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

*iii) Párrafo 7.276*

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

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

*iv) Párrafo 7.290*

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

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

*v) Párrafo 7.299*

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

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

*vi) Párrafo 7.314*

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

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



vii) *Párrafo 7.329*

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

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

viii) *Párrafo 7.340*

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

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

ix) *Párrafo 7.348*

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

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

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

*x) Párrafo 7.361*

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

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

*xi) Párrafo 7.367*

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

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

*xii) Párrafo 7.368*

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

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

*xiii) Párrafo 7.368, nota 515*

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

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

*xiv) Párrafo 7.371*

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

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

*xv) Párrafo 7.373*

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

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

*xvi) Párrafo 7.375*

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

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

*xvii) Párrafo 7.375, nota 527*

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

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

*xviii) Párrafos 7.385 y 7.415*

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

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

*xix) Párrafo 7.392*

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

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

*xx) Párrafos 7.384, notas 556 y 557*

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

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

d) Efectos reales en el comercio

i) *Párrafo 7.443*

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

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

ii) *Párrafo 7.462, nota 632*

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

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

iii) *Párrafos 7.464 y 7.468*

6.84 Los **Estados Unidos** solicitan que se incluyan en el análisis datos correspondientes a 2010 que abarquen los primeros nueve meses y que sugerirían que las exportaciones canadienses de ganado de engorde y para matadero a los Estados Unidos aumentaron un 6,8 por ciento con respecto al mismo período de 2009.<sup>21</sup> Según los Estados Unidos, esto está en consonancia con datos proporcionados por el Canadá que indican que las exportaciones mensuales medias canadienses fueron en 2010 superiores a las de 2009. Por consiguiente, los Estados Unidos sugieren que se modifiquen los párrafos 7.464 y 7.468. El **Canadá** se opone a las modificaciones propuestas por dos razones. En primer lugar, las conclusiones basadas únicamente en datos parciales y extrapolados son de carácter especulativo. En segundo lugar, llegar a una conclusión basada únicamente en datos presentados por los Estados Unidos, como hace la frase adicional propuesta para el comienzo del párrafo 7.464, sería impropio.

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

---

<sup>21</sup> Estados Unidos - Prueba documental 143.

iv) *Párrafo 7.478*

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

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

v) *Párrafo 7.480, nota 669*

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

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

vi) *Párrafos 7.485-7.486*

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

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

vii) *Párrafo 7.513*

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

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

viii) *Párrafo 7.514*

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

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

*ix) Párrafo 7.517*

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

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

*x) Párrafo 7.522*

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

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

*xi) Párrafo 7.523*

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

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

*xii) Párrafo 7.530*

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



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

*xiii) Párrafo 7.532*

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

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

*xiv) Párrafo 7.539*

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

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

*xv) Párrafo 7.548*

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

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

### **3. Párrafo 2 del artículo 2**

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>24</sup> Véanse los párrafos 7.615-7.621.

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

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

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

#### D. ERRORES TIPOGRÁFICOS Y OBSERVACIONES RELATIVAS A ERRORES MATERIALES

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

### VII. CONSTATAIONES

#### A. SINOPSIS DE LAS CUESTIONES SOMETIDAS AL GRUPO ESPECIAL

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

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

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

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

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

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

## B. CUESTIONES PRELIMINARES

### 1. Medidas en litigio

#### a) Introducción

7.6 Las partes han convenido en que el Grupo Especial aplique la norma de examen prevista en el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.<sup>26</sup> En consecuencia, nuestro mandato está definido por las respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. El Canadá<sup>27</sup> y México<sup>28</sup> identificaron en sus solicitudes varias medidas que supuestamente correspondían a las prescripciones sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen impuestas por los Estados Unidos.<sup>29</sup>

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

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

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

---

<sup>26</sup> Véase el párrafo 1.6.

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

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

<sup>29</sup> Véanse los párrafos 2.1-2.3.

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

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

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

- la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946, modificada por la Ley Agrícola de 2002 y la Ley Agrícola de 2008;
- la Norma definitiva preliminar<sup>33</sup> (AMS<sup>34</sup>);
- la Norma definitiva de 2009 (AMS); y
- la carta de Vilsack.

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

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

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

<sup>30</sup> Véanse los párrafos 2.1-2.3.

<sup>31</sup> Respuestas del Canadá y de México a las preguntas 1 y 2 del Grupo Especial.

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

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

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

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

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

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

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

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

7.13 Las disposiciones legales promulgadas en la Ley Agrícola de 2002 y la Ley Agrícola de 2008 en relación con las prescripciones en materia de EPO se incorporaron a la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946.<sup>38</sup> Dicho de otra forma, en los proyectos de Ley Agrícola se sometieron al Congreso las prescripciones en materia de EPO, y una vez aprobados esos proyectos pasaron a formar parte de las leyes estadounidenses, quedando codificados en 7 USC 1621 y siguientes. Para facilitar la consulta, nos referiremos en nuestros informes a la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946, modificada por la Ley Agrícola de 2002 y la Ley Agrícola de 2008, como "Ley sobre el EPO".

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

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

7.16 Tanto el Canadá como México han presentado la Ley sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS), la Norma definitiva preliminar (AMS) y la carta de Vilsack como medidas en litigio. Los reclamantes identificaron debidamente esas medidas en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial, en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. A este respecto, señalamos que las partes no han cuestionado el hecho de que todas esas medidas, incluida la carta de Vilsack, pueden ser objeto de un procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC. El Órgano de Apelación ha declarado que "en principio, todo acto u omisión atribuible a un Miembro de la OMC puede ser una medida de ese Miembro a efectos del procedimiento de solución de diferencias. Los actos u omisiones que pueden ser atribuidos de ese modo son habitualmente los actos u omisiones de los órganos del Estado, incluidos los del poder ejecutivo".<sup>41</sup>

---

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

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

<sup>40</sup> Véanse los párrafos 7.9 y 7.10.

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

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

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

7.19 México se ha referido también a la Norma definitiva de 2009 (FSIS). No obstante, México *no* identificó la Norma definitiva de 2009 (FSIS) en su solicitud de establecimiento de un grupo especial<sup>43</sup>, aunque la menciona tanto en su primera comunicación escrita como en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial.<sup>44</sup> Mediante la Norma definitiva de 2009 (FSIS), el FSIS "[confirmó], sin cambios, su norma definitiva preliminar por la que se requería que en la etiqueta de cualquier producto cárnico o avícola que fuera un producto abarcado, con arreglo a la definición del [AMS], destinado a ser vendido por un minorista figurara una declaración indicativa del país de origen ...".<sup>45</sup> México presentó su solicitud de establecimiento de un grupo especial el 9 de octubre de 2009. Por consiguiente, en la fecha de la solicitud de México, la Norma definitiva de 2009 (FSIS) ya había sido promulgada (en la fecha indicada). Así pues, la Norma definitiva de 2009 (FSIS) no es una medida promulgada después de la fecha de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México, lo que podría hacer que estuviera comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial en caso de que se constatará que existía una relación suficiente entre ella y las medidas en litigio

---

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

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

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

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

<sup>43</sup> WT/DS386/7 y WT/DS386/7/Corr.1.

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

<sup>45</sup> México - Prueba documental 6.

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

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

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

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

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

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

i) *Principales argumentos de las partes*

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

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

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

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

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



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

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

7.26 El **Canadá** admite que la Norma definitiva preliminar (AMS) expiró el 15 de marzo de 2009<sup>55</sup>, pero destaca que el contenido de la Norma definitiva preliminar (AMS) se incorporó, con modificaciones poco importantes, a la Norma definitiva de 2009 (AMS), que entró en vigor el 16 de marzo de 2009. A juicio del Canadá, tanto la Norma definitiva preliminar (AMS) como la Norma definitiva de 2009 (AMS) dan aplicación a la Ley sobre el EPO.<sup>56</sup> Según el Canadá, dado que el efecto global de la Norma definitiva preliminar (AMS) fue el mismo que el de la Norma definitiva de 2009 (AMS), el Grupo Especial debe tener en cuenta los efectos de la primera, aunque haya expirado.<sup>57</sup>

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

---

<sup>50</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 23-25.

<sup>51</sup> Véase la sección VII.C.1 b) i).

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

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

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

<sup>55</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 2 del Grupo Especial.

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

<sup>57</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 2 del Grupo Especial.

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

Normas definitivas preliminares prueban que la medida sobre el EPO se aplica y administra y funciona de una manera que restringe las importaciones de ganado mexicano en los Estados Unidos y discrimina de manera injustificable a esas importaciones. En concreto, México se refiere a la disminución de las importaciones de ganado de engorde mexicano en los Estados Unidos<sup>59</sup> y al aumento del diferencial medio de precios entre el ganado mexicano y el ganado estadounidense similar a raíz de la publicación de la Norma definitiva preliminar (AMS).<sup>60</sup> México destaca también los anuncios hechos a fines de 2008 acerca de la reducción del número de plantas que aceptan ganado mexicano.<sup>61</sup>

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

Norma definitiva preliminar (AMS)

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

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

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

---

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

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

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

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

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

<sup>64</sup> Respuesta de México a la pregunta 2 del Grupo Especial.

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

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

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

#### Norma definitiva preliminar (FSIS)

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

---

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

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

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

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

### Conclusión

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

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

i) *Principales argumentos de las partes*

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

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

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

---

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

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

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

instrumentos en su conjunto la que crea la medida impugnada por México. México afirma que la carta de Vilsack, las orientaciones administrativas, directrices y anuncios de política se basan en las Normas definitivas de 2009, las cuales a su vez se basan en las disposiciones pertinentes de las Leyes Agrícolas de 2008 y 2002.<sup>71</sup>

7.38 México aduce que las conclusiones de *Japón - Películas* y *Turquía - Arroz* no son aplicables a los hechos que concurren en la presente diferencia<sup>72</sup>, lo que, según México, se debe a que, a diferencia de los diversos instrumentos en litigio en la presente diferencia, cada una de las medidas en litigio en *Japón - Películas* y *Turquía - Arroz* tenía una existencia autónoma y efectos independientes.

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

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

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

---

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

<sup>72</sup> Respuesta de México a la pregunta 1 del Grupo Especial.

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

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

<sup>75</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 12.

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

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

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

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

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

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

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

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

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

---

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

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

7.48 Nuestra decisión a este respecto afectará también a la forma de examinar las medidas -como una medida única o como medidas separadas individuales- en relación con las alegaciones sustantivas formuladas por las partes al amparo del Acuerdo OTC y del GATT de 1994.<sup>79</sup> En consecuencia, una caracterización adecuada de las medidas en litigio nos permitirá formular constataciones que puedan ayudar al OSD a formular "recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas" como para asegurar la eficaz solución de la diferencia.

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

7.50 Aunque en esas diferencias se planteaba una cuestión de naturaleza similar, en concreto la cuestión de si varias prescripciones o disposiciones debían ser tratadas como una única medida o como varias medidas, los hechos concretos que concurrían en cada diferencia, examinados a la luz de determinados factores, llevaron a los grupos especiales y al Órgano de Apelación a adoptar enfoques diferentes en relación con el examen de las medidas de que se trataba.<sup>80</sup> Entre los principales factores considerados por los grupos especiales y el Órgano de Apelación en relación con esta cuestión figuran los siguientes: i) la manera en que el reclamante presentó su(s) alegación(es) con respecto a los instrumentos en cuestión<sup>81</sup>; ii) la posición del demandado; y iii) la condición jurídica de las

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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



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

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

7.55 En cambio, la carta de Vilsack<sup>87</sup> no tiene una vinculación jurídica formal con la Ley sobre el EPO ni con la Norma definitiva de 2009 (AMS). Al hacer esta afirmación, somos conscientes del desacuerdo existente entre las partes en lo que respecta a la existencia de una vinculación fáctica entre la carta de Vilsack, de un lado, y la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS), de otro, basada particularmente en las repercusiones de la carta en la rama de producción.<sup>88</sup> La naturaleza específica de la carta se examina en la sección VII.D.1 a) en el contexto de las alegaciones sustantivas de las partes. Lo pertinente a la cuestión que abordamos aquí es que la carta de Vilsack no tiene la misma naturaleza jurídica de ley o reglamento que la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 (AMS).

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

---

<sup>85</sup> Véanse los párrafos 7.83-7.86.

<sup>86</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 46.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>89</sup> Véanse los párrafos 7.77-7.122.

<sup>90</sup> Véanse los párrafos 7.87-7.100.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>93</sup> Informe del Grupo Especial, *Japón - Manzanas*, párrafo 8.15.

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

<sup>95</sup> Véanse el párrafo 7.123 y la sección VII.D.1.

## 2. Productos en litigio

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

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

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

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

## 3. Orden del análisis

7.68 Como se ha indicado antes<sup>100</sup>, las alegaciones del Canadá y de México se refieren a disposiciones específicas del Acuerdo OTC y del GATT de 1994. En particular, ambos reclamantes formulan alegaciones en relación con el trato nacional al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. También han formulado alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, así como del párrafo 3 a) del artículo X y del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994. Además, México presenta alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 12 y el párrafo 3 a) del artículo 12 del Acuerdo OTC.

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

---

<sup>96</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 1.

<sup>97</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 47 del Grupo Especial.

<sup>98</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 193, 199, 261 y 273.

<sup>99</sup> Véase el párrafo 7.246.

<sup>100</sup> Véanse las secciones III y VII.A.

inicial que reconoce que es una práctica aceptada referirse primero a las alegaciones en el marco del Acuerdo OTC y después a las alegaciones en el marco del GATT de 1994.<sup>101</sup>

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

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

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

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

7.73 Además, el Órgano de Apelación ha establecido que una alegación formulada al amparo de un Acuerdo más específico y detallado debe abordarse antes que una alegación formulada al amparo de una disposición similar del GATT de 1994.<sup>105</sup> Basándose en las orientaciones del Órgano de

---

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

<sup>102</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.18.

<sup>103</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 120.

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

<sup>105</sup> El Órgano de Apelación declaró en *CE - Banano III* lo siguiente:

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

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

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

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

### C. ANTECEDENTES FÁCTICOS

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

#### 1. La medida sobre el EPO

##### a) Historia legislativa reciente de la medida sobre el EPO

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

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

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

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

<sup>108</sup> Canadá - Prueba documental 29.

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

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

i) *La Ley sobre el EPO*

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

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

7.79 La Ley Agrícola de 2002 especificaba que las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen se aplicarían al nivel de la venta al por menor a partir del 30 de septiembre de 2004.<sup>114</sup> Además, la Ley encomienda al Secretario de Agricultura que promulgue, a través del AMS<sup>115</sup>, los reglamentos necesarios para aplicar las prescripciones de la Ley. No obstante, el plazo para publicar los reglamentos de aplicación fue prorrogado en dos ocasiones.<sup>116</sup> En primer lugar, el 23 de enero de 2004, el artículo 749 de la Ley de Consignaciones Consolidadas de 2004<sup>117</sup> modificó el artículo 285 de la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas, aplazando la

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

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

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

<sup>113</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 14.

<sup>114</sup> 7 USC 1638d.

<sup>115</sup> Véase la nota 34 *supra*.

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

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

aplicación hasta el 30 de septiembre de 2006.<sup>118</sup> La segunda prórroga se prescribió en el artículo 792 de la Ley de Asignaciones para la agricultura, el desarrollo rural, la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos y organismos conexos de 2006<sup>119</sup>, que fijó en el 30 de septiembre de 2008 la nueva fecha límite para publicar los reglamentos.

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

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

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

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

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

7.84 El proceso normativo incluye generalmente en los Estados Unidos la publicación de una norma definitiva preliminar sobre la que pueden presentarse observaciones durante un período que dura habitualmente 60 días.<sup>124</sup> En consecuencia, el 1º de agosto de 2008 el AMS publicó la Norma definitiva preliminar, que entró en vigor el 30 de septiembre de 2008.<sup>125</sup> La Norma definitiva preliminar (AMS) establece las normas que regulan la utilización de las cuatro categorías de etiquetado de los cortes de carne (músculo).<sup>126</sup>

---

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

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

<sup>120</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 68.

<sup>121</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 73-83.

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

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

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

<sup>125</sup> Canadá - Prueba documental 3 y México - Prueba documental 4.

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



7.85 Posteriormente, el 15 de enero de 2009 se promulgó la Norma definitiva de 2009, que entró en vigor el 16 de marzo de 2009.<sup>127</sup> Por consiguiente, la Norma definitiva de 2009 (AMS) reemplazó a la Norma definitiva preliminar (AMS). Desde el punto de vista sustantivo, la Norma definitiva de 2009 (AMS) contiene disposiciones que permiten la mezcla de carnes de diferente origen en un único día de producción, y, por ende, la utilización de determinadas etiquetas indistintamente. De otro lado, elimina la posibilidad, prevista en la Norma definitiva preliminar (AMS), de etiquetar carne procedente exclusivamente de animales de origen estadounidense como carne de varios orígenes sin que haya habido mezcla.<sup>128</sup>

7.86 Para ajustarse a la Norma definitiva preliminar (AMS) el FSIS publicó el 28 de agosto de 2008 una norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los productos abarcados por la Ley Agrícola de 2008. Posteriormente, con el fin de ajustarse a las modificaciones introducidas por la Norma definitiva de 2009 (AMS), el FSIS promulgó la Norma definitiva de 2009 (FSIS), que entró en vigor el 20 de marzo de 2009.<sup>129</sup>

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

i) *Principales prescripciones*

#### La Ley sobre el EPO

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

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

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

7.89 La Ley sobre el EPO establece *cuatro* categorías<sup>132</sup> para clasificar los productos en litigio (cortes de carne (músculo)) y *una* categoría adicional para la carne picada<sup>133</sup>:

---

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

<sup>128</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 26.

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

<sup>130</sup> 7 USC 1638a(a)(1) (México - Prueba documental 9).

<sup>131</sup> 7 USC 1638a(e).

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

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

- A) Carne originaria de los Estados Unidos ("Originaria de los Estados Unidos" - Categoría A<sup>134</sup>) - carne procedente de animales:
- 1) nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos exclusivamente;
  - 2) nacidos y criados en Alaska o en Hawaii, que han sido transportados a los Estados Unidos a través del Canadá durante un período de 60 días como máximo y sacrificados en los Estados Unidos; o
  - 3) que se encontraban en los Estados Unidos el 15 de junio de 2008 o antes de esa fecha.
- B) Carne originaria de varios países (categoría B<sup>135</sup>) - carne procedente de animales:
- 1) no nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos exclusivamente, o
  - 2) nacidos, criados o sacrificados en los Estados Unidos, y
  - 3) no importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato.
- El minorista puede indicar como país de origen todos los países en los que el animal pueda haber nacido, haberse criado y haber sido sacrificado.
- C) Carne de animales importados para su sacrificio inmediato (categoría C<sup>136</sup>) - carne procedente de animales
- importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato.
- D) Carne originaria de un país extranjero (categoría D<sup>137</sup>) - carne procedente de animales
- no nacidos, criados o sacrificados en los Estados Unidos.
- E) Productos de carne picada (categoría E<sup>138</sup>) - la información del país de origen incluye
- 1) una lista de todos los países de origen o
  - 2) una lista de todos los países de origen "razonablemente posibles".

---

<sup>134</sup> 7 USC 1638a(2)(A).

<sup>135</sup> 7 USC 1638a(2)(B).

<sup>136</sup> 7 USC 1638a(2)(C).

<sup>137</sup> 7 USC 1638a(2)(D).

<sup>138</sup> 7 USC 1638a(2)(E).

La Norma definitiva de 2009 (AMS)

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>141</sup> 7 CFR § 65.235.

<sup>142</sup> 7 CFR § 65.235.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>144</sup> 7 CFR § 65.300(e)(2).

<sup>145</sup> 7 CFR § 65.300(e)(4).

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

<sup>147</sup> 7 CFR § 65.300(e)(4).

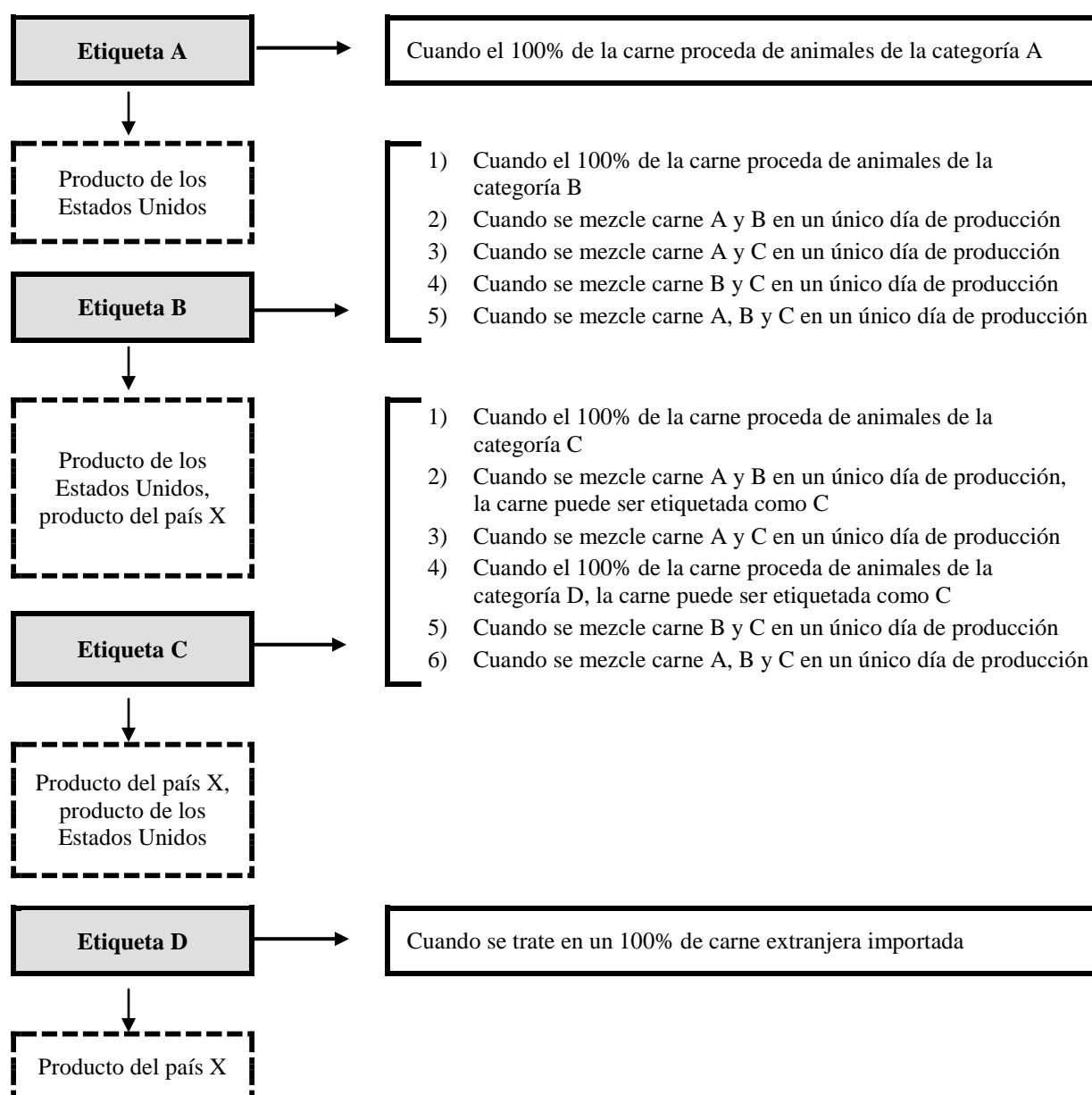
<sup>148</sup> El texto de esta disposición figura en la Norma definitiva 2009 (AMS). En 7 CFR § 65.300(e)(4) se establece lo siguiente: "en cada uno de los casos previstos en los párrafos (e)(1), (e)(2) y (e)(4) del presente artículo, los países podrán indicarse en cualquier orden".

<sup>149</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 77.

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

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

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



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

7.101 Con arreglo tanto a la Ley sobre el EPO<sup>151</sup> como a la Norma definitiva de 2009 (AMS)<sup>152</sup>, las entidades sujetas a las prescripciones en materia de EPO son los "minoristas". El artículo 1(b) de la Ley de Productos Agrícolas Perecederos de 1930 ("PACA") define al "minorista" como "un comerciante que realiza operaciones de venta de un producto agrícola perecedero al por menor".<sup>153</sup> El término "comerciante" tiene un alcance limitado, puesto que "no se considerará que una persona que compre productos de esa naturaleza únicamente para su venta al por menor es un 'comerciante' a no ser que los costos facturados de sus compras de productos agrícolas perecederos en un año civil superen los 230.000 dólares EE.UU."<sup>154</sup> En síntesis, a los efectos de la medida sobre el EPO, se entiende por minorista una entidad que venda productos agrícolas perecederos (es decir, frutas y hortalizas, incluidas cerezas en salmuera<sup>155</sup>) por un valor superior a los 230.000 dólares EE.UU. al año.<sup>156</sup>

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

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

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

Productos exentos

7.104 La Ley sobre el EPO<sup>158</sup> excluye de su ámbito de aplicación cualquier producto abarcado que sea un "ingrediente de un artículo alimenticio elaborado".<sup>159</sup>

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

---

<sup>151</sup> 7 USC 1638(6).

<sup>152</sup> 7 CFR § 65.240.

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

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

<sup>155</sup> 7 CFR § 65.205.

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

<sup>157</sup> 7 USC § 1638a(e).

<sup>158</sup> 7 USC § 1638a(e).

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

<sup>160</sup> 7 CFR § 65.220.

Entidades exentas

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

"si el producto abarcado

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

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

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

iv) *Otras obligaciones*

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

Métodos de notificación

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

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

---

<sup>161</sup> 7 USC § 1638a(b).

<sup>162</sup> 7 USC § 1638(4).

<sup>163</sup> 7 CFR § 65.140.

<sup>164</sup> 7 USC § 1638a(e)(1).

<sup>165</sup> 7 CFR § 65.400(a).

<sup>166</sup> 7 CFR § 65.400(c).

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

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

7.113 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, las partes aportaron diversas fotografías de etiquetas de cortes de carne (músculo) tomadas en 2010.<sup>170</sup> Por ejemplo, México y los Estados Unidos aportaron las siguientes fotografías de la etiqueta A<sup>171</sup>:



7.114 En lo que respecta a etiquetas indicativas de diversos orígenes, el Canadá aportó, por ejemplo, una fotografía de la siguiente etiqueta<sup>172</sup>:



<sup>167</sup> 7 CFR § 65.400(b).

<sup>168</sup> 7 CFR § 65.400(a).

<sup>169</sup> 7 CFR § 65.400(e).

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

<sup>171</sup> México - Prueba documental 71 y Estados Unidos - Prueba documental 67.

<sup>172</sup> Canadá - Prueba documental 161



7.115 De forma análoga, los Estados Unidos aportaron las siguientes fotografías como ejemplo de una etiqueta B<sup>173</sup> y de una etiqueta C fijada en una tablilla en un punto de venta al por menor<sup>174</sup>:



### Sistema de verificación mediante auditoría

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

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

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

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

<sup>173</sup> Estados Unidos - Prueba documental 67.

<sup>174</sup> Estados Unidos - Prueba documental 67.

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

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

<sup>177</sup> 7 CFR § 65.500(b)(3).

<sup>178</sup> 7 CFR § 65.500(b)(1).

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

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

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

#### Certificación de origen

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

#### Observancia de las prescripciones en materia de EPO

7.122 En los casos en que se constata el incumplimiento de las prescripciones en materia de EPO, la Ley sobre el EPO establece un procedimiento en dos etapas para hacerlas cumplir. En primer lugar, el Secretario de Agricultura notifica al minorista o al proveedor de un minorista la infracción constatada y concede al minorista o proveedor un plazo de 30 días para cumplir lo establecido en las disposiciones legislativas y reglamentarias sobre el EPO.<sup>182</sup> En segundo lugar, si, transcurrido ese plazo de 30 días, el minorista o el proveedor no han hecho un esfuerzo de buena fe para cumplir las prescripciones en materia de EPO y sigue infringiéndolas deliberadamente, el Secretario puede imponer al minorista o el proveedor una multa de hasta 1.000 dólares EE.UU. por infracción.<sup>183</sup> Los Estados Unidos explican que, en el marco de la evolución del proceso legislativo del EPO, la cuantía de las multas se ha reducido de 10.000 dólares EE.UU. por infracción en la Ley Agrícola de 2002 a 1.000 dólares EE.UU. por infracción en la Ley Agrícola de 2008<sup>184</sup> e indican que, a fecha

---

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

<sup>180</sup> 7 CFR § 65.500(b)(4).

<sup>181</sup> 7 USC § 1638a(f).

<sup>182</sup> 7 USC § 1638b(a).

<sup>183</sup> 7 USC § 1638b(b).

<sup>184</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 82.

de octubre de 2010, no se habían impuesto multas<sup>185, 186</sup> por incumplimiento de la Norma definitiva de 2009 (AMS).

## 2. La carta de Vilsack

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>186</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 27 del Grupo Especial.

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

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

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

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

a) Etapas de la producción de ganado y carne

i) *Ganado bovino y carne de bovino*

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

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

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

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

---

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

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

<sup>190</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, anexo III.

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

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

<sup>193</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 48.

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

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

ii) *Ganado porcino y carne de porcino*<sup>196</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>198</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 59-68 y anexo II.

<sup>199</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, anexo III.

<sup>200</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 60.

<sup>201</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 61.

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

<sup>203</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 100-102.

Estados Unidos ganado bovino para producir carne. El Canadá exporta además ganado porcino a los Estados Unidos.<sup>204</sup> Los Estados Unidos exportan también una cantidad pequeña de cabezas de ganado a México y el Canadá<sup>205</sup>, pero esas exportaciones no son objeto de la presente diferencia.<sup>206</sup>

7.141 El ganado se considera ganado *cebado* o *de engorde* en función de que haya llegado a la etapa de sacrificio o esté aún en la de primer engorde o la de engorde. El ganado canadiense exportado a los Estados Unidos es en su mayor parte ganado *cebado*: normalmente las tres primeras etapas de la producción tienen lugar en el Canadá y el ganado se exporta a los Estados Unidos únicamente para su sacrificio inmediato. Un porcentaje menor, pero no despreciable, del ganado canadiense es *ganado de engorde*, que se exporta directamente a los Estados Unidos después de la etapa de primer engorde.<sup>207</sup> A su vez, México exporta generalmente *ganado de engorde* inmediatamente después de la etapa de la reproducción de la vaca y separación del ternero de la vaca a establecimientos de primer engorde o de engorde de los Estados Unidos<sup>208</sup>, debido a la falta de suficientes pastizales en México y a la falta general de sectores de corrales de engorde y cereales forrajeros bien desarrollados.<sup>209</sup> En lo que respecta a las exportaciones canadienses de cerdos a los Estados Unidos, se exporta una proporción mayor de *cerdos de engorde* que de *cerdos cebados*.<sup>210</sup>

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

#### D. ALEGACIONES FORMULADAS EN EL MARCO DEL ACUERDO OTC

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

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

---

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

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

<sup>206</sup> Estados Unidos - Pruebas documentales 150 y 151.

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

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

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

<sup>210</sup> Canadá - Prueba documental 196.

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

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

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

7.145 En concreto, los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC sólo son aplicables a los "reglamentos técnicos". A su vez, el párrafo 3 del artículo 12 es aplicable a los "reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad". Habida cuenta de que México no ha sostenido que la medida sobre el EPO o la carta de Vilsack representa normas o procedimientos para la evaluación de la conformidad, para que la alegación formulada por ese país al amparo del párrafo 3 del artículo 12 pueda prosperar en la presente diferencia es preciso que la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack reúnan las condiciones necesarias para poder ser consideradas reglamentos técnicos. El párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC no alude específicamente a los reglamentos técnicos, pero México explica que no alega una infracción independiente de esa disposición por los Estados Unidos, sino una infracción consiguiente a la infracción del párrafo 3 del artículo 12.<sup>214</sup> En consecuencia, para que la alegación formulada por México al amparo del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC prospere en la presente diferencia es asimismo necesario que las prescripciones en materia de EPO puedan considerarse reglamentos técnicos.

## 1. Reglamento técnico

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

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

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

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

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

---

<sup>214</sup> Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 372.

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

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

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

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

7.150 Como señaló el Grupo Especial en el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* "el sentido corriente de la palabra 'obligatoria' puede definirse en el caso de una acción como '*obligatory in consequence of a command, compulsory. (Foll. by upon)*' ('obligatoria a consecuencia de una orden, forzosa (seguido de *para*)').<sup>217</sup><sup>218</sup> El Órgano de Apelación en *CE - Amianto* aclaró también el concepto de "obligatoria" en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC:

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

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

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

#### Principales argumentos de las partes

7.152 Los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO<sup>220</sup> es obligatoria porque, en palabras del Órgano de Apelación en *CE - Amianto*<sup>221</sup>, regula el etiquetado de los productos abarcados "de forma vinculante o imperativa".<sup>222</sup>

---

<sup>216</sup> Véase el párrafo 7.55 *supra*.

<sup>217</sup> (nota del original) *The New Shorter Oxford English Dictionary* (1993).

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

<sup>219</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68.

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

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

<sup>222</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 68.



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

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

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

Análisis realizado por el Grupo Especial

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

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

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

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

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

---

<sup>223</sup> Véase la primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 73 y 74.

<sup>224</sup> Véase la primera comunicación escrita de México, párrafos 247-250.

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

<sup>226</sup> 7 USC § 1638a(a)(1).

<sup>227</sup> 7 USC § 1638a(e).

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

<sup>229</sup> 7 USC § 1638b.

7.160 El Grupo Especial encargado de examinar el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* consideró que la utilización del futuro imperativo indica que la observancia es obligatoria<sup>230</sup>, y en *CE - Amianto* el Órgano de Apelación constató también que la aplicación coercitiva mediante sanciones indica que el cumplimiento es obligatorio.<sup>231</sup> Ambas características se dan también en la medida sobre el EPO.

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

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

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

Principales argumentos de las partes

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

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

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

---

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

<sup>231</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 72.

<sup>232</sup> 7 USC § 1638a(a)(2)(B)(ii).

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

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

<sup>235</sup> Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 95 del Grupo Especial.

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

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

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

7.168 Los **Estados Unidos** afirman que la carta de Vilsack no se ajusta a la definición de "reglamento técnico" del Acuerdo OTC porque, por sus propios términos, su observancia no es obligatoria.<sup>245</sup> La carta no contiene obligaciones vinculantes y emplea repetidas veces el término "voluntarias" en referencia a las sugerencias del Secretario Vilsack. Además, no contiene prescripciones y carece de fuerza legal en los Estados Unidos.<sup>246</sup> Por consiguiente, la carta no se ajusta a la definición dada al término "obligatoria" por el Órgano de Apelación<sup>247</sup>: no regula características de productos de forma vinculante o imperativa.<sup>248</sup>

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

---

<sup>236</sup> Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 95 del Grupo Especial.

<sup>237</sup> Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 99 del Grupo Especial.

<sup>238</sup> Véase la primera comunicación escrita de México, párrafos 252-258.

<sup>239</sup> Véase el párrafo 258.

<sup>240</sup> Véase la respuesta de México a la pregunta 7 del Grupo Especial.

<sup>241</sup> Véase la segunda comunicación escrita de México, párrafo 38.

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

<sup>243</sup> Véase la segunda comunicación escrita de México, párrafos 35 y 37.

<sup>244</sup> Véase la respuesta de México a la pregunta 99 del Grupo Especial.

<sup>245</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 134.

<sup>246</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 84.

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

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

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

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

7.171 Los Estados Unidos aducen que los reclamantes no han presentado pruebas de que la rama de producción esté siguiendo las sugerencias de la carta, a pesar de que han transcurrido 18 meses desde que ésta se publicó. Por el contrario, según alegan los Estados Unidos, hay pruebas claras de que los mataderos estadounidenses siguen elaborando carne que ostenta la etiqueta B y los minoristas estadounidenses siguen exponiendo carne con la etiqueta B en las tiendas de comestibles. Según los Estados Unidos, México presenta dos pruebas documentales, México - Prueba documental 33 y México - Prueba documental 67, para tratar de demostrar que la rama de producción estadounidense modificó sus prácticas a raíz de la carta de Vilsack. No obstante, la carta que figura en la primera de esas pruebas documentales es anterior en casi 6 meses a la carta de Vilsack y se refiere a cuestiones que no tienen relación con esta última, y el artículo contenido en la segunda -aducen los Estados Unidos- demuestra que la rama de producción considera que la carta de Vilsack no tiene carácter obligatorio. Además, ninguna de las pruebas documentales citadas por el Canadá a este respecto<sup>251</sup> demuestra la existencia de una relación entre la carta de Vilsack y un supuesto rechazo del ganado canadiense por la rama de producción de los Estados Unidos. Desde la publicación de la carta, el USDA no ha adoptado ninguna medida para revisar las medidas sobre el EPO.<sup>252</sup>

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

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

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

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

---

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

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

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

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

<sup>253</sup> Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 6 del Grupo Especial.

<sup>254</sup> Véase el párrafo 7.55 *supra*.

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

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

7.176 Esa interpretación estaría además en contradicción con la aclaración del Órgano de Apelación con respecto al criterio de obligatoriedad de la observancia de un reglamento técnico: un reglamento que tenga el *efecto* de prescribir o imponer una o varias "características" puede tener también la condición de reglamento técnico en el sentido del punto 1 del Anexo 1.<sup>255</sup> Por consiguiente, sigue planteándose la cuestión de si puede considerarse que la observancia de la carta de Vilsack es *de hecho* obligatoria; es decir de sí, en palabras del Órgano de Apelación, "en lo que se refiere a los productos" la carta de Vilsack "tiene el *efecto* de prescribir o imponer una o varias 'características': 'peculiaridades', 'calidades', 'atributos' u otras 'marcas distintivas'".<sup>256</sup>

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

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

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

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

---

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

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

7.180 Admitimos que en la carta de Vilsack se establecen ciertas vinculaciones con la medida sobre el EPO.<sup>257</sup> Pero ese hecho, por sí solo, no basta para dar carácter obligatorio a su observancia. Como hemos explicado antes<sup>258</sup>, la carta de Vilsack sigue siendo distinta de la medida sobre el EPO. Su contenido esencial consiste en que el Secretario Vilsack, aunque no bloquea la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS) en la fecha inicialmente prevista (el 16 de marzo de 2009), sugiere que la rama de producción aplique medidas adicionales y más rigurosas en tres esferas concretas, para atender a "preocupaciones" relativas a las prescripciones establecidas en la medida sobre el EPO. En el texto del comunicado de prensa del USDA que acompañó a la carta de Vilsack se dice lo siguiente:

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

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

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

7.183 Está fuera de duda que el Secretario Vilsack está facultado para promulgar los reglamentos necesarios para aplicar las disposiciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen de la Ley sobre el EPO<sup>261</sup>, y por ende para modificar la Norma definitiva de 2009 (AMS) en el marco de la Ley sobre el EPO, lo que, de hecho, da un cierto peso a lo que los reclamantes califican de "amenaza" de la última parte de su carta.

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

7.185 Los datos de que disponemos nos indican que el USDA realizó encuestas sobre la aplicación de las prescripciones en materia de EPO en marzo de 2009 (es decir, en torno a la fecha de entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS)) y en julio de 2009.<sup>262</sup> No obstante, la encuesta de marzo de 2009 es escasamente pertinente a la cuestión de la que nos ocupamos, ya que ni siquiera se refiere a la carta de Vilsack.

---

<sup>257</sup> Véase el párrafo 7.177 *supra*.

<sup>258</sup> Véase el párrafo 7.55 *supra*.

<sup>259</sup> Canadá - Prueba documental 42 y México - Prueba documental 23.

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

<sup>261</sup> Véase 7 USC § 1638c(b).

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

7.186 La encuesta de julio de 2009<sup>263</sup> pone de manifiesto que el USDA se ocupó de la "actuación" de la rama de producción en relación con una de las sugerencias de la carta de Vilsack. No obstante, la encuesta, en la que se utilizaron datos de "152 establecimientos minoristas elegidos al azar en siete Estados [de los Estados Unidos]"<sup>264</sup>, se centró en el cumplimiento por la rama de producción de la Norma definitiva de 2009 (AMS). De hecho, la encuesta sólo se ocupó de una de las tres sugerencias concretas de la carta de Vilsack, al evaluar "si las etiquetas incluían información adicional sobre las etapas de producción de los productos cárnicos abarcados, como solicitó el Secretario en una carta dirigida a la industria el 20 de febrero de 2009".<sup>265</sup> A este respecto, en la encuesta de julio de 2009 se constataba lo siguiente:

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

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

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

7.188 En síntesis, por lo tanto, las dos encuestas de que disponemos no demuestran la observancia efectiva por la rama de producción de la sugerencia del Secretario Vilsack relativa a la inclusión en el "etiquetado de los productos originarios de varios países" de "información relativa a las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país". Las fotografías de las etiquetas utilizadas efectivamente por los minoristas en el marco de la medida sobre el EPO que las partes nos han facilitado a petición nuestra<sup>268</sup> tampoco revelan que se atendiera la sugerencia del Secretario Vilsack de "incluir información relativa a las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país cuando en la etiqueta figuren varios países". Aunque en las etiquetas de algunas de esas fotografías figuran varios países, no podemos encontrar en ellas una indicación de dónde tuvieron lugar las diversas etapas de producción.

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

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

---

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

<sup>264</sup> Canadá - Prueba documental 227.

<sup>265</sup> Canadá - Prueba documental 227.

<sup>266</sup> Canadá - Prueba documental 227.

<sup>267</sup> Canadá - Prueba documental 227.

<sup>268</sup> Véanse Canadá - Prueba documental 161, México - Prueba documental 71, y Estados Unidos - Prueba documental 67.

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

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

7.191 Testimonios de personas activas en la industria cárnica de América del Norte que hacen referencia a la carta de Vilsack indican que determinados participantes en la rama de producción podrían haber respondido a las sugerencias del Secretario Vilsack<sup>273</sup>, pero esos testimonios no son suficientes para establecer que ese comportamiento implicó algo más que una observancia voluntaria de la carta de Vilsack. En consecuencia, no podemos interpretar que esos testimonios prueben una observancia general por toda la rama de producción que, unida a otras pruebas, pueda demostrar que la observancia de la carta de Vilsack tiene, *de hecho*, carácter obligatorio.

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

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

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

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

---

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

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

<sup>272</sup> Véase la Prueba documental 193 presentada por el Canadá.

<sup>273</sup> Véanse las Pruebas documentales 67, 83 y 86 presentadas por el Canadá.

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

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

<sup>276</sup> Véase la primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 74, nota 98.



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

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

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

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

i) *Principales argumentos de las partes*

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

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

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

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

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

---

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

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

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

<sup>280</sup> Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 240.

<sup>281</sup> Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 241.

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

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

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

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

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

7.205 De forma análoga, los hechos que concurren en la presente diferencia ponen de manifiesto que aunque la medida sobre el EPO identifica, entre otros productos, la carne de bovino y de porcino como productos abarcados<sup>289</sup>, la prescripción en materia de etiquetado indicativo del país de origen de la medida sobre el EPO se aplica también a "cualquier persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista" y puede en consecuencia exigirse a esa persona.<sup>290</sup> Esta obligación impuesta a los proveedores de insumos de productos cárnicos es imprescindible para el cumplimiento efectivo por los minoristas de las principales obligaciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen en el marco de la medida sobre el EPO.

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

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

---

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

<sup>284</sup> 7 USC § 1638(2).

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

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

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

<sup>288</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 186.

<sup>289</sup> Véase 7 USC § 1638a(a)(1).

<sup>290</sup> 7 USC § 1638a(e).

<sup>291</sup> 7 USC § 1638(1).

<sup>292</sup> 7 USC § 1638(7).

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

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

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

i) *Principales argumentos de las partes*

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

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

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

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

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

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

---

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

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

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

<sup>296</sup> 7 USC § 1638a(e).

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Párrafo 1 del artículo 2**

a) Introducción

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

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

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

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

7.219 Las partes convienen<sup>300</sup> en que el criterio jurídico que se establece en el párrafo 1 del artículo 2 comprende los tres elementos esenciales siguientes indicados por el Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*:

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Principales argumentos de las partes

7.223 El **Canadá y México** señalan que ni el Órgano de Apelación ni los grupos especiales han interpretado las expresiones "producto similar" y "trato no menos favorable" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Los reclamantes aducen que estas expresiones, y el párrafo 1 del artículo 2 en general, deben interpretarse a la luz del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>302</sup>

7.224 En particular, el Canadá invoca la constatación del Órgano de Apelación en *CE - Amianto* según la cual "una determinación de la 'similitud' en el marco [del párrafo 4 del artículo III] es, fundamentalmente, una determinación de la naturaleza y medida de la relación de competencia entre dos o más productos".<sup>303</sup> Además, México señala que el Grupo Especial en el asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* reconoció que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refiere al principio fundamental del trato nacional<sup>304</sup>:

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

7.225 México añade<sup>306</sup> que en el asunto *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones*, el Órgano de Apelación aprobó que el Grupo Especial se hubiera basado en la jurisprudencia relativa al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 para interpretar expresiones similares del párrafo 1 del

---

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

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

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

<sup>304</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 263, en particular nota la 199.

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

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

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

7.226 Puesto que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refiere tanto al trato nacional como al de nación más favorecida, los reclamantes argumentan que el Grupo Especial habría podido optar por tener en cuenta la jurisprudencia establecida con respecto a las expresiones similares del párrafo 1 del artículo del GATT de 1994.<sup>308</sup> Al mismo tiempo, ambos reclamantes afirman que el resultado de este análisis no será muy diferente del de un análisis que únicamente tenga en cuenta la jurisprudencia establecida en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

7.227 Los **Estados Unidos** sostienen que existen diferencias entre el texto del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC; por ejemplo, este último sólo prohíbe el trato menos favorable que se dé "con respecto" al reglamento técnico en cuestión.<sup>309</sup> Además, los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial tiene ante sí una alegación relativa al trato nacional, y no al trato NMF, por lo que únicamente debe tener en cuenta el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>310</sup>

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

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

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

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

---

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

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

<sup>309</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 42 del Grupo Especial.

<sup>310</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 42 del Grupo Especial.

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

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

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

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

7.230 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 imponen, en la parte pertinente, una "obligación de trato nacional"<sup>312</sup> y utilizan términos similares.<sup>313</sup> Ambos contienen la misma frase: "*treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin*" (versión española: "trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional" en el Acuerdo OTC y "no [deberán recibir un] trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional" en el GATT de 1994). Dos partes de esta frase, "productos similares" y "trato no menos favorable", constituyen también elementos fundamentales del criterio jurídico que se establece en ambas disposiciones. La formulación antes citada de estos dos elementos del criterio jurídico enunciado en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC<sup>314</sup> es muy similar a la de los elementos pertinentes del criterio jurídico enunciado en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>315</sup>

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

<sup>318</sup> Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.379.

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

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

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

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

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

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

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

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

Principales argumentos de las partes

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

<sup>320</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Banano III*, párrafo 7.162.

<sup>321</sup> Véanse los párrafos 7.196-7.216 *supra*.

<sup>322</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 166.

<sup>323</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 196.

<sup>324</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 196-199.

<sup>325</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197.

<sup>326</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 198.



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

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

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

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

7.241 Comenzamos nuestro análisis por la expresión "con respecto a". El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Artículo 211 de la Ley de Asignaciones* sostuvo que "el sentido corriente de la expresión '*in respect of*' (en lo que respecta a) es en '*relation [to]*, *connection [with]*, *reference [to]*' (en relación con, con referencia a).<sup>330,331</sup>

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

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

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

---

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

<sup>328</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 13 y 14.

<sup>329</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 117 y 120.

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

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

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

7.246 En todo caso, como veremos más adelante, la medida sobre el EPO se aplica no sólo a la carne de bovino y porcino, sino también al ganado bovino y porcino. Desde un punto de vista formal, la categoría de "productos abarcados" por la medida sobre el EPO incluye únicamente la carne de bovino y porcino, no el ganado<sup>333</sup>, y las prescripciones en materia de etiquetado que se establecen en dicha medida se aplican a la carne de bovino y porcino únicamente "en el punto de venta final del producto abarcado a los consumidores".<sup>334</sup> Sin embargo, como hemos explicado anteriormente<sup>335</sup>, estas prescripciones en materia de etiquetado para la venta al por menor son imposibles de cumplir si los productores y las empresas de transformación que intervienen en las fases iniciales del proceso productivo no facilitan la información necesaria sobre el origen según lo define la medida sobre el EPO. La medida sobre el EPO reconoce esta imposibilidad al imponer obligaciones no sólo a los minoristas de carne de bovino y porcino, sino también a la categoría general de "cualquier persona que realice operaciones de suministro [de estos productos] a un minorista".<sup>336</sup> Esta última categoría de participantes en el mercado en las fases iniciales del proceso productivo "facilitará al minorista información en la que se indique el país de origen del producto abarcado".<sup>337</sup> La medida sobre el EPO respalda esta obligación con un mecanismo de observancia que incluye multas, aplicables también en este caso tanto a los minoristas como a sus proveedores.<sup>338</sup>

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

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

Principales argumentos de las partes

7.248 Como ya se ha indicado, el **Canadá** y **México** aducen que el Grupo Especial debería interpretar la expresión "productos similares" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC a la luz de la expresión similar del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>339</sup> En particular, a juicio de los reclamantes, el Grupo Especial debería aplicar el criterio del "producto similar" previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC evaluando los cuatro criterios de similitud confirmados por el Órgano de Apelación en el contexto del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994<sup>340</sup>, a saber:

---

<sup>332</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 100.

<sup>333</sup> 7 USC § 1638.

<sup>334</sup> 7 USC § 1638a.

<sup>335</sup> Véase el párrafo 7.205 *supra*.

<sup>336</sup> 7 USC § 1638a.

<sup>337</sup> 7 USC § 1638a.

<sup>338</sup> 7 USC § 1638b.

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

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

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

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

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

7.251 Los **Estados Unidos** invocan los mismos cuatro elementos de "similitud" que los reclamantes, pero únicamente en los argumentos que formulan al amparo del párrafo 4 del artículo del GATT de 1994<sup>344</sup> y sin tener en cuenta la sugerencia de los reclamantes de que el Grupo Especial debería guiarse por estos cuatro elementos al evaluar la "similitud" en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Los Estados Unidos no presentan una réplica detallada a los argumentos formulados por los reclamantes con arreglo a los cuatro criterios. Aducen, en general, que los reclamantes no han demostrado la "similitud" del ganado estadounidense con el ganado canadiense y mexicano, y mucho menos la de la carne estadounidense con la canadiense y mexicana.<sup>345</sup>

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

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

---

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

<sup>342</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 81-84.

<sup>343</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 199-205, 266 y 267.

<sup>344</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 281.

<sup>345</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 282.

deben ser considerados "productos similares" a los efectos del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>346</sup>

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

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

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

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

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

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

---

<sup>346</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 85.

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

<sup>348</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 85.

<sup>349</sup> Informe del Grupo Especial, *Turquía - Arroz*, párrafo 7.214. Véanse también *ibid.*, párrafo 7.216; informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 10.74; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 8.133; informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.174; e informe del Grupo Especial, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 6.164 y nota 246.

### Principales argumentos de las partes

7.258 El **Canadá** aduce que la medida sobre el EPO otorga un trato menos favorable a los bovinos y cerdos canadienses que a los estadounidenses.<sup>350</sup> **México** aduce lo mismo con respecto a los bovinos mexicanos y estadounidenses.<sup>351</sup> Los Estados Unidos sostienen que el Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO otorgan un trato menos favorable a los productos importados pertinentes.<sup>352</sup>

### Criterio jurídico

7.259 Las partes sugieren que el Grupo Especial interprete la expresión "trato ... menos favorable" del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC a la luz del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>353</sup> Los reclamantes aducen<sup>354</sup> que la existencia de un "trato no menos favorable" debe evaluarse teniendo en cuenta si la medida en cuestión "modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados"<sup>355</sup>, examinando si la medida "da a los productos similares de origen nacional una ventaja competitiva en el mercado frente a los productos similares importados".<sup>356</sup> El Canadá añade que, según el informe de un grupo especial del GATT, el objetivo del "trato no menos favorable" es ofrecer "igualdad de oportunidades"<sup>357</sup> a los productos importados.<sup>358</sup> Además, el Canadá recuerda que, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación confirmó una infracción del párrafo 4 del artículo III sobre la base de una "drástica reducción de oportunidades comerciales"<sup>359</sup> para los productos importados.<sup>360</sup>

7.260 México aduce que la medida sobre el EPO no establece una distinción *de jure* entre el ganado importado y el estadounidense.<sup>361</sup> El Canadá, a su vez, mantiene que la medida sobre el EPO no requiere expresamente que se otorgue a los productos importados abarcados un trato menos favorable que a los productos nacionales, pero tiene ese efecto.<sup>362</sup> Así pues, los reclamantes tratan de demostrar que al ganado canadiense y mexicano se le otorga *de facto* un trato menos favorable que al estadounidense.<sup>363</sup> El Canadá y México aducen que, al igual que el párrafo 4 del artículo III del

---

<sup>350</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 86.

<sup>351</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 219.

<sup>352</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 140.

<sup>353</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 86, primera comunicación escrita de México, párrafo 268, respuesta del Canadá a la pregunta 42 del Grupo Especial, respuesta de México a la pregunta 42 del Grupo Especial, y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 42 del Grupo Especial.

<sup>354</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 83 y primera comunicación escrita de México, párrafo 217.

<sup>355</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137.

<sup>356</sup> Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 93.

<sup>357</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria*, párrafo 5.11.

<sup>358</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 88.

<sup>359</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 145.

<sup>360</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 90.

<sup>361</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 218.

<sup>362</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 89.

<sup>363</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 91-154 y primera comunicación escrita de México, párrafos 220-232 y 269.

GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC debería ser interpretado en el sentido de que se aplica a la discriminación tanto *de jure* como *de facto*.<sup>364</sup>

7.261 El **Canadá** aduce que la medida sobre el EPO crea incentivos para que la rama de producción de los Estados Unidos utilice exclusivamente animales de origen estadounidense.<sup>365</sup> Recurriendo a las palabras utilizadas por el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Canadá sostiene que la medida sobre el EPO impone la "necesidad ... de optar"<sup>366</sup>, y argumenta que "la 'intervención de algún elemento de opción privada' no exime a los Estados Unidos de la obligación de asegurarse de que los bovinos y cerdos importados no estén sujetos a condiciones de competencia menos favorables que los productos nacionales similares".<sup>367</sup>

7.262 **México** aduce que la medida sobre el EPO discrimina *de facto* a los vacunos mexicanos. Señala que para demostrar una infracción no es necesario que exista una diferencia formal de trato entre los productos importados y los productos nacionales similares; la cuestión es, más bien, si la medida modifica las condiciones de competencia.<sup>368</sup> México sostiene que el efecto discriminatorio *de facto* de la medida sobre el EPO queda demostrado por los siguientes hechos: i) los vacunos de engorde son un producto comerciable en un mercado que es sensible al aumento de los costos; ii) los vacunos nacidos en México representan una pequeña porción del total de los vacunos sacrificados en los Estados Unidos; iii) antes de que se estableciera la medida sobre el EPO, las existencias de vacunos mexicanos y estadounidenses se mezclaban normalmente en todas las etapas de la producción; iv) no todos los participantes en el mercado utilizan vacunos mexicanos y estadounidenses; y v) los costos de cumplimiento son más altos para los participantes que utilizan vacunos de engorde mexicanos.<sup>369</sup>

7.263 Los **Estados Unidos** hacen referencia al informe del Órgano de Apelación *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos* por lo que respecta al sentido de la expresión "trato menos favorable" en relación con las condiciones de competencia, pero sostienen que su aplicación conduce a una conclusión opuesta a la propugnada por los reclamantes.<sup>370</sup> A juicio de los Estados Unidos, las medidas sobre el EPO no otorgan un trato menos favorable a las importaciones.<sup>371</sup> Los Estados Unidos se refieren al asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*<sup>372</sup>, en el que el Grupo Especial sostuvo que "el punto de partida de este análisis [del 'trato menos favorable'] debe ser si la medida en litigio otorga alguna diferencia de trato".<sup>373</sup> Los Estados Unidos aducen que las medidas sobre el EPO otorgan un trato idéntico a la carne de bovino y porcino y al ganado, con independencia de su origen, puesto que no exigen expresamente que se dé un trato menos favorable a los productos importados que a los nacionales. Mantienen asimismo que las medidas sobre el EPO son, con arreglo a sus términos, neutrales, ya que

---

<sup>364</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 42 del Grupo Especial y primera comunicación escrita de México, párrafo 218.

<sup>365</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91.

<sup>366</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146.

<sup>367</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91.

<sup>368</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 218.

<sup>369</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 220.

<sup>370</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147, nota 169.

<sup>371</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

<sup>372</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464.

<sup>373</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142.

requieren que la carne se etiquete con indicación del origen con independencia del lugar en que el ganado del que procede la carne haya nacido, se haya criado o haya sido sacrificado.<sup>374</sup>

7.264 Además, los Estados Unidos sostienen que no basta con que los reclamantes demuestren simplemente que una medida ha tenido ciertos efectos perjudiciales en los productos importados.<sup>375</sup> Como ha explicado el Órgano de Apelación, no existe trato menos favorable "si los efectos perjudiciales se explican por factores o circunstancias que no guardan relación con el origen extranjero del producto".<sup>376</sup> Según los Estados Unidos, los reclamantes parecen reconocer que cualquier decisión de modificar sus prácticas de producción que puedan adoptar las empresas de transformación de animales y carne es el resultado, en gran medida, del tamaño relativamente pequeño de la cuota de mercado de los reclamantes.<sup>377</sup> A este respecto, los Estados Unidos observan que, en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, el Órgano de Apelación constató que una cuota de mercado menor de productos importados no convierte una medida neutral en cuanto al origen en una medida que otorga un trato menos favorable en sentido jurídico.<sup>378</sup> Además, hacen referencia al asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*<sup>379</sup>, en el que el Órgano de Apelación sostuvo que una actuación de un agente privado que no está impuesta por la medida en litigio no da lugar a una infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>380</sup>

Si la medida sobre el EPO conlleva una segregación y costos diferenciados para los animales importados

7.265 El **Canadá** aduce que la medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia en detrimento de los bovinos y cerdos canadienses, porque impone costos más altos a la utilización y venta de animales importados.<sup>381</sup> Estos costos más altos se deben principalmente a la segregación de la carne y los animales nacionales e importados en función de su origen a lo largo de la cadena de producción. La mayoría de los animales presentes en el mercado de los Estados Unidos son de origen nacional. Por consiguiente, los establecimientos de engorde y los mataderos que recurren únicamente a animales de origen estadounidense se enfrentan a unos costos adicionales mucho más bajos que los establecimientos de engorde y mataderos que producen carne de origen estadounidense y de origen mixto.<sup>382</sup> Al operar en un mercado competitivo, los participantes en el mercado que utilizan tanto animales nacionales como importados no pueden transferir los costos adicionales derivados de la medida sobre el EPO. El Canadá aduce que los considerables costos adicionales que la medida sobre el EPO impone a la utilización de animales canadienses han reducido la demanda de éstos por los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos. La diferencia de precios entre los bovinos cebados del Canadá y los bovinos cebados de los Estados Unidos se ha ampliado, y las importaciones de animales canadienses han registrado un descenso espectacular.<sup>383</sup>

7.266 El Canadá sostiene que la medida sobre el EPO impone costosas prescripciones en materia de segregación a la utilización por minoristas y mataderos de bovinos y cerdos importados. Los

---

<sup>374</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 142-145.

<sup>375</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147.

<sup>376</sup> Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 96.

<sup>377</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 174.

<sup>378</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 9.

<sup>379</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 149.

<sup>380</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 64 y 65.

<sup>381</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91.

<sup>382</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 92-94.

<sup>383</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 140-154.

minoristas deben rastrear el país de origen de cada pieza de carne a lo largo de las operaciones al por menor. Los mataderos que faenan animales de diferentes orígenes tienen que poder identificar a los animales de los que obtienen la carne, lo que implica una segregación.<sup>384</sup> Esto ha dado lugar a un deterioro de las oportunidades competitivas para los animales canadienses. En particular, la medida sobre el EPO: i) ha reducido la demanda de bovinos y cerdos canadienses como resultado de los costos de segregación<sup>385</sup>; ii) ha reducido el número de establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos que aceptan animales canadienses<sup>386</sup>; y iii) ha dado lugar a una restricción de los días y las horas en que los mataderos aceptan animales canadienses.<sup>387</sup> El Canadá añade que la demanda por los consumidores del tipo de información que se facilita en virtud de la medida sobre el EPO es limitada.<sup>388</sup>

7.267 **México** sostiene que incluso la Norma definitiva de 2009 (AMS) reconoce la posibilidad de que aumenten los costos para las empresas de transformación que utilizan productos procedentes de varios países, ya que probablemente optarán por introducir turnos distintos para elaborar esos productos o por dividir la elaboración dentro de cada turno.<sup>389</sup> Además, las plantas de envasado han reducido el precio que pagan por los vacunos nacidos en México y criados en los Estados Unidos aplicando un descuento adicional al precio de compra, descuento que en último término se ha transferido a los productores mexicanos de vacas y terneros.<sup>390</sup>

7.268 México añade que el USDA reconoció que la medida sobre el EPO daría lugar forzosamente a una segregación en la producción de carne de vacuno<sup>391</sup> y que la segregación generaría probablemente costos adicionales.<sup>392</sup> Aduce que la medida sobre el EPO ha hecho que las plantas de envasado dejen de mezclar los vacunos nacidos en México y criados en los Estados Unidos con los vacunos nacidos y criados en los Estados Unidos y, en su lugar, procedan a su segregación mediante: i) la reducción del número de establecimientos de primer engorde, corrales de engorde y establecimientos que crían y sacrifican vacunos nacidos en México y criados en los Estados Unidos; ii) la reducción del número de días por semana en que se sacrifican y faenan estos animales; iii) la reducción del número global de estos animales que se sacrifican y faenan; y iv) la prescripción de que se notifique por adelantado la aceptación de estos animales.<sup>393</sup> México añade que el propio USDA reconoce que los consumidores no están dispuestos a asumir los costos de facilitar el tipo de información que exige la medida sobre el EPO.<sup>394</sup>

7.269 Los **Estados Unidos** aducen que cualquier reglamento técnico, incluidas las medidas sobre el EPO, entraña costos de cumplimiento, y que estos costos serán necesariamente diferentes para los distintos participantes en el mercado.<sup>395</sup> Del mismo modo, los costos para los participantes en el mercado rara vez serán constantes en el curso del tiempo; antes bien, serán más altos inmediatamente después de que se introduzca un cambio en la reglamentación y disminuirán con el tiempo.<sup>396</sup> Las pruebas relativas a los costos presentadas por los reclamantes se refieren a un breve período posterior a la aplicación de las medidas sobre el EPO. Además, incluso en el caso de que determinados costos

---

<sup>384</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 95-106.

<sup>385</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 107-112.

<sup>386</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 113-117.

<sup>387</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 118-124.

<sup>388</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 193-195.

<sup>389</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 228.

<sup>390</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 222-230.

<sup>391</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 228.

<sup>392</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 230.

<sup>393</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 221.

<sup>394</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 89.

<sup>395</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193.

<sup>396</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194.



de cumplimiento de las medidas sobre el EPO pudieran no distribuirse por igual entre los participantes en el mercado, este hecho por sí solo no respalda la conclusión de que las medidas modifican efectivamente las condiciones de competencia. Aun si las medidas sobre el EPO conllevan unos costos, se trata simplemente de costos inherentes a la reglamentación.<sup>397</sup>

7.270 Los Estados Unidos añaden que los argumentos de los reclamantes se basan en cierto número de afirmaciones fácticas erróneas con respecto al funcionamiento de las medidas sobre el EPO y sus efectos en el mercado de ganado.<sup>398</sup> Las medidas sobre el EPO no exigen la segregación a las empresas de transformación estadounidenses.<sup>399</sup> Antes bien, las medidas sobre el EPO conceden una considerable flexibilidad para que los establecimientos de engorde y los mataderos puedan cumplir las prescripciones del modo que deseen.<sup>400</sup> Los Estados Unidos afirman que un matadero puede elegir entre cinco opciones que no requieren la segregación: i) faenar animales de origen exclusivamente nacional; ii) faenar animales de origen exclusivamente extranjero; iii) faenar animales de origen exclusivamente mixto y aplicar la misma etiqueta a toda la carne resultante; iv) recurrir a las disposiciones en materia de mezcla para faenar animales de origen nacional y de origen mixto en el mismo día de producción; y v) faenar animales de origen nacional y de origen mixto en distintos días.<sup>401</sup> Los Estados Unidos aducen que, en realidad, las pruebas aportadas por los reclamantes muestran que numerosos productores continúan faenando animales de origen nacional y de origen extranjero sin segregarlos o sin limitar los días de suministro de animales extranjeros.<sup>402</sup> Estas empresas tienen una capacidad más que suficiente para faenar todos los animales exportados por los reclamantes.

7.271 A juicio de los Estados Unidos, si los participantes en el mercado practican la segregación o reducen la demanda de animales extranjeros, ello se debe a decisiones que adoptan de manera independiente y no es atribuible a los Estados Unidos.<sup>403</sup> De hecho, antes de que existieran las medidas sobre el EPO, algunas empresas de transformación segregaban sus cadenas de producción para poder acogerse a programas de comercialización de productos de calidad superior, para cumplir los requisitos de importación de terceros países o para adaptarse a restricciones relacionadas con la EEB. A juicio de los Estados Unidos, esta segregación anterior indica que los participantes en el mercado tienen razones para segregar los productos que no tienen nada que ver con las medidas sobre el EPO y que, si las empresas de transformación proceden a la segregación para cumplir las medidas sobre el EPO, los costos que impone esta práctica no son tan altos como afirman los reclamantes.<sup>404</sup>

7.272 El Canadá y México rechazan este argumento de los Estados Unidos. Los reclamantes aducen que la segregación limitada que existía antes de que se aplicara la medida sobre el EPO no estaba basada en el origen, sino que su objeto era participar en programas voluntarios relacionados con la calidad de la carne y exportar carne de bovino mediante programas de verificación de las

---

<sup>397</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.

<sup>398</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.

<sup>399</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 150 y 152-159; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 42-44.

<sup>400</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 153-156 y 158.

<sup>401</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 158; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 43.

<sup>402</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 164-167; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57.

<sup>403</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 150 y 168-189.

<sup>404</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 168-170, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 43 del Grupo Especial y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 59.

exportaciones.<sup>405</sup> El Canadá aclara que no existe un etiquetado por categorías para la carne de porcino. En cualquier caso, el Canadá sostiene que el sobreprecio que pagan los consumidores nacionales o extranjeros compensa los gastos de estos programas.<sup>406</sup> Además, no se puede comparar una segregación en pequeña escala para suministrar carne a mercados especializados con la segregación sistemática que exige la medida sobre el EPO.<sup>407</sup> México, por su parte, aduce que si bien la medida sobre el EPO no requiere expresamente la segregación, ésta es en la práctica necesaria para que la rama de producción cumpla la medida, y añade que un análisis de las opciones expuestas por los Estados Unidos demuestra que la medida sobre el EPO requiere alguna forma de segregación.<sup>408</sup>

#### Si hay algún incentivo para faenar animales nacionales

7.273 Los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO crea incentivos a lo largo de la cadena de producción de carne para que los participantes utilicen exclusivamente animales estadounidenses.<sup>409</sup> El **Canadá** aduce que la posibilidad de proceder a la mezcla no elimina los costos de segregación, los cuales crean un desincentivo económico para utilizar animales nacidos en el Canadá en toda la cadena de suministro.<sup>410</sup> **México** aduce que la medida sobre el EPO está estructurada de tal manera que el medio de observancia más racional, desde el punto de vista comercial, es dejar de utilizar vacunos mexicanos o segregar los vacunos mexicanos de un modo que restringe el comercio de esos animales.<sup>411</sup>

7.274 Los **Estados Unidos** rechazan los argumentos de los reclamantes según los cuales las medidas sobre el EPO crean incentivos para que la rama de producción de los Estados Unidos practique la segregación y favorezca a los animales nacionales.<sup>412</sup> Según los Estados Unidos, el informe del Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* no respalda estos argumentos. El sistema dual de venta al por menor examinado en esa diferencia imponía "la necesidad jurídica de optar"<sup>413</sup> entre productos nacionales y extranjeros. En cambio, los reclamantes parecen aducir que las medidas sobre el EPO generan para algunos productores la necesidad *comercial* de segregar los productos. Los Estados Unidos alegan, no obstante, que el hecho de que algunas empresas de transformación opten por no segregar indica que la segregación no es siquiera una necesidad comercial, y mucho menos una necesidad jurídica.<sup>414</sup>

---

<sup>405</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 25-32, respuesta del Canadá a la pregunta 120 del Grupo Especial, respuesta de México a la pregunta 43 del Grupo Especial, respuesta de México a la pregunta 120 del Grupo Especial.

<sup>406</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 25-32.

<sup>407</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 27.

<sup>408</sup> Declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 20-23.

<sup>409</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 91, y primera comunicación escrita de México, párrafo 215.

<sup>410</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 23.

<sup>411</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 135.

<sup>412</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169.

<sup>413</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 146.

<sup>414</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 171.

Análisis realizado por el Grupo Especial

Introducción

*Pertinencia del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994*

7.275 Hemos señalado las similitudes entre el texto y la estructura de las obligaciones de trato nacional impuestas por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, así como el hecho de que, con arreglo a su preámbulo, el Acuerdo OTC tiene como finalidad "promover la realización de los objetivos del GATT de 1994".<sup>415</sup> Por consiguiente, hemos concluido que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 constituye un contexto pertinente para interpretar el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, en particular para interpretar la expresión "trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional".<sup>416</sup>

7.276 Recordamos que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 tiene como objetivo final promover "para los productos importados unas condiciones de competencia iguales a las de los productos nacionales" o "la relación de competencia en condiciones de igualdad entre los productos importados y los nacionales", más bien que "las expectativas ... de un determinado volumen de comercio".<sup>417</sup> Además, en la diferencia *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación sostuvo, en el contexto del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, que "[co]nceder 'un trato que no sea menos favorable' significa ... otorgar al producto importado condiciones de competencia no menos favorables que al producto nacional similar".<sup>418</sup>

7.277 Al analizar la cuestión de si la medida sobre el EPO entraña un trato menos favorable para los animales importados en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, tenemos presente esta declaración, así como la interpretación del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

*Orden del análisis*

7.278 Nuestro análisis de las alegaciones de trato menos favorable formuladas por los reclamantes comienza con un examen de la definición legal de las etiquetas pertinentes para la carne de conformidad con la medida sobre el EPO, y continúa con una evaluación de los sistemas de etiquetado indicativo del país de origen aplicables a los cortes de carne (músculo) y a la carne picada, respectivamente.

7.279 En relación con los cortes de carne (músculo), examinamos las siguientes cuestiones para determinar si la medida sobre el EPO otorga un trato menos favorable a los animales importados que a los animales nacionales similares:

- a) si las diferentes categorías de etiquetas previstas en la medida sobre el EPO otorgan un trato diferente a los animales importados;
- b) si la medida sobre el EPO conlleva una segregación y, en consecuencia, costos diferenciados para los animales importados; y

---

<sup>415</sup> Véase el párrafo 7.233 *supra*.

<sup>416</sup> Véase el párrafo 7.234 *supra*.

<sup>417</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 19. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 93.

<sup>418</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 135. (las cursivas figuran en el original) Véase también *ibid.*, párrafos 136 y 137.

- c) si, mediante los costos de cumplimiento que conlleva, la medida sobre el EPO crea algún incentivo para faenar animales nacionales, reduciendo de ese modo las oportunidades de competencia de los animales importados.

7.280 También examinamos argumentos específicos de los Estados Unidos relativos a la existencia de algún incentivo en favor de los animales nacionales o de alguna reducción de las oportunidades de competencia de los animales importados como resultado de la medida sobre el EPO. Después examinamos brevemente si la etiqueta prevista en el EPO para la carne picada concede un trato menos favorable a los animales importados. Por último, pasamos a examinar las pruebas económicas y econométricas presentadas por las partes para completar nuestro análisis de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.281 Al analizar las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2, no consideramos necesario examinar las medidas de otros Miembros de la OMC sobre etiquetado indicativo del país de origen mencionadas por las partes.<sup>419</sup> Las constataciones que hacemos en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC se refieren únicamente a la medida sobre el EPO de los Estados Unidos impugnada por los reclamantes en la presente diferencia.

Definición legal de las etiquetas pertinentes para la carne previstas en la medida sobre el EPO

7.282 La medida sobre el EPO establece prescripciones en materia de etiquetado en la etapa de la venta al por menor, es decir "en el punto de venta final a los consumidores".<sup>420</sup> Las etiquetas en litigio en la presente diferencia deben aplicarse a los cortes de carne (músculo) y a la carne picada de bovino y porcino; sin embargo, no existe ninguna prescripción de aplicar etiquetas a los animales de los que se obtiene la carne.

7.283 Ello no obstante, la medida sobre el EPO y las etiquetas indicativas del país de origen son difíciles de disociar de las etapas iniciales de la producción de la carne. Las etiquetas tienen por objeto transmitir información sobre el "origen" de la carne. De conformidad con la Ley sobre el EPO, en la etiqueta para la carne picada se enumerarán "todos los países de origen de ... la carne picada de bovino [o] ... porcino" o "todos los países de origen razonablemente posible ... de la carne picada de bovino [o] ... porcino".<sup>421</sup> De conformidad con la Norma definitiva de 2009 (AMS), estos términos hacen referencia al origen de la carne que ha sido picada: "Si un país de origen es utilizado como fuente de una materia prima en la producción de carne picada, deberá ser mencionado en la etiqueta."<sup>422</sup>

7.284 Por lo que respecta a las cuatro etiquetas para los cortes de carne (músculo), lo que determina el país de origen es el país en el que han tenido lugar determinadas etapas de la producción y transformación de los animales, a saber, el nacimiento, la cría y el sacrificio. Estas tres etapas preceden a la de la venta al por menor de la carne; de hecho, abarcan el período que se remonta hasta el nacimiento del animal del que se obtiene la carne. En las definiciones legales de las cuatro etiquetas para los cortes de carne (músculo) el "origen" se determina haciendo referencia expresa al "animal" del que "procede" la carne sujeta al etiquetado indicativo del país de origen:

---

<sup>419</sup> Véanse la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 17-23; y la respuesta de México a la pregunta 94 del Grupo Especial.

<sup>420</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33; 7 USC § 1638a(a)(1).

<sup>421</sup> 7 USC § 1638a(a)(2)(E).

<sup>422</sup> 74 FR 2671.

<b>ETIQUETA PARA LOS CORTES DE CARNE (MÚSCULO)</b>	<b>REFERENCIA EN LA LEY SOBRE EL EPO<sup>423</sup></b>	<b>DEFINICIÓN LEGAL<sup>424</sup></b>
Etiqueta A	"Originario de los Estados Unidos"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal nacido, criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos"
Etiqueta B	"Originario de varios países"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal i) no nacido, criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos; ii) nacido, criado o sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos; y iii) no importado en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato"
Etiqueta C	"Importado para su sacrificio inmediato"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal importado en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato"
Etiqueta D	"Originario de un país extranjero"	"carne de bovino [o] ... porcino ... procedente de un animal no nacido, criado o sacrificado en los Estados Unidos"

7.285 Teniendo en cuenta la distinción que se establece en la medida sobre el EPO entre los sistemas de etiquetado aplicables a los cortes de carne (músculo) y a la carne picada, examinamos estos dos sistemas por separado.

#### Etiquetas para los cortes de carne (músculo)

##### *La relación entre las etiquetas para los cortes de carne (músculo) previstas en la medida sobre el EPO*

7.286 Las definiciones de las cuatro etiquetas para los cortes de carne (músculo) previstas en la medida sobre el EPO se excluyen mutuamente y establecen una distinción entre la etiqueta A y el resto de las etiquetas aplicables a los cortes de carne (músculo) (etiquetas B a D) en lo que concierne al origen de los animales. La etiqueta A se aplica a los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos; en otras palabras, a los animales sin ningún elemento importado. Por el contrario, las otras tres etiquetas para los cortes de carne (músculo), es decir, las etiquetas B a D, identifican a animales con algún elemento importado. Estas tres etiquetas exigen que al menos una de las etapas de la elaboración que determinan el origen según lo definen los Estados Unidos (es decir, el nacimiento, la cría y el sacrificio) (etiquetas B y C), y posiblemente todas ellas (etiqueta D), hayan tenido lugar fuera de los Estados Unidos (caso de la etiqueta D).

7.287 La medida sobre el EPO otorga cierta flexibilidad, aunque limitada, para optar entre la utilización de la etiqueta A y la del resto de las etiquetas. En primer lugar, no es posible utilizar la etiqueta A para la carne con derecho a llevar las otras tres etiquetas (etiquetas B a D), es decir, para la carne procedente de animales respecto de los cuales al menos una de las tres etapas de la elaboración que determinan el origen de conformidad con la medida sobre el EPO ha tenido lugar fuera de los Estados Unidos. En otras palabras, la medida sobre el EPO no otorga flexibilidad para que la carne procedente de animales importados pueda llevar la etiqueta A. Esto queda subrayado por el empleo de la palabra "exclusivamente" en la definición legal de la etiqueta A.

<sup>423</sup> 7 USC §§ 1638a(a)(2)(A)-(D).

<sup>424</sup> 7 USC §§ 1638a(a)(2)(A)-(D).

7.288 Por lo que respecta a las otras tres etiquetas, la etiqueta D no es intercambiable con ninguna de las otras etiquetas para los cortes de carne (músculo), mientras que la medida sobre el EPO otorga cierta flexibilidad para optar entre las etiquetas B y C. En concreto, la Norma definitiva de 2009 (AMS) permite expresamente aplicar la etiqueta B a la carne de las etiquetas B y C mezclada en un único día de producción.<sup>425</sup> Además, las etiquetas B y C pueden solaparse en la práctica, puesto que en la etiqueta B "los países de origen pueden enumerarse en cualquier orden".<sup>426</sup> Por consiguiente, determinadas etiquetas B y C pueden parecer iguales, si los países que intervienen en la producción de los cortes de carne (músculo) en cuestión a los que se aplican las etiquetas B y C son los mismos.

7.289 En cualquier caso, la flexibilidad para optar entre la utilización de las etiquetas B y C tiene un interés limitado para las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del OTC. En el marco de estas alegaciones, nuestro análisis se centra en la distinción entre la etiqueta A, definida en la Ley sobre el EPO como "Originario de los Estados Unidos", y el resto de las etiquetas, todas las cuales se refieren a animales con un elemento importado.

7.290 En este sentido, observamos que antes de que se adoptara la Norma definitiva de 2009 (AMS) existía una considerable flexibilidad, puesto que era posible utilizar la etiqueta B para los cortes de carne (músculo) con derecho a llevar la etiqueta A (pero no a la inversa), incluso si no había mezcla. Al utilizar la expresión "y/o", la Norma definitiva preliminar de agosto de 2008 (AMS) permitía expresamente aplicar sin limitaciones la etiqueta B a carne de la etiqueta A:

"Si un animal ha nacido, se ha criado y/o ha sido sacrificado en los Estados Unidos y no ha sido importado para su sacrificio inmediato, según se define en el párrafo 65.180, los productos cárnicos obtenidos de ese animal podrán ser designados como originarios de los Estados Unidos, del país X y/o (según proceda) del país Y cuando el país X y el país Y representen los países de origen reales o posibles."<sup>427</sup>  
(sin cursivas en el original)

7.291 De hecho, al menos dos importantes empresas transformadoras de carne de los Estados Unidos declararon en 2008 que cumplirían las prescripciones sobre el EPO "ofreciendo la mayoría de [sus] cortes de carne de bovino y porcino bajo la etiqueta de la categoría B (varios países)"<sup>428</sup>, y una de ellas señaló que "la complejidad, los costos, y el aumento del trabajo de mantenimiento de registros que se derivan de la clasificación de los animales y productos acabados en las categorías 1 [etiqueta A] y 2 [etiqueta B] [resultarían] extremadamente costosos".<sup>429</sup>

---

<sup>425</sup> 74 FR 2659.

<sup>426</sup> 74 FR 2659.

<sup>427</sup> 73 CFR § 65.300(e)(1)(i) (Canadá - Prueba documental 3 y México - Prueba documental 4). Esto fue posible también en parte porque la Ley sobre el EPO utiliza la palabra "podrá" para referirse a la designación de los productos que llevan las etiquetas A y B. De conformidad con la Ley sobre el EPO, "[un] vendedor al por menor de un producto abarcado sólo *podrá* designar al producto abarcado como un producto exclusivamente originario de los Estados Unidos si el producto abarcado se ha obtenido de un animal que [cumple los requisitos para poder llevar la etiqueta A]". Además, "un vendedor al por menor de un producto abarcado que [cumpla los requisitos para poder llevar la etiqueta B] *podrá* designar como país de origen de ese producto a *todos* los países en que haya nacido y haya sido criado o sacrificado el animal". 7 USC §§ 1638a(a)(2)(A) y 1638a(a)(2)(B)(i). (sin cursivas en el original)

<sup>428</sup> Canadá - Pruebas documentales 36 y 38, México - Prueba documental 33. Véanse también las Pruebas documentales 21 a 23, 39, y la Prueba documental 77 (ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 55, 57 y 83 presentadas por México.

<sup>429</sup> Canadá - Prueba documental 21.

7.292 Este enfoque predominantemente favorable a la etiqueta B se aplicó a una proporción significativa de carne que en otro caso únicamente habría tenido derecho a llevar la etiqueta A. Como explicó el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos:

"[t]ras la publicación de las normas preliminares en agosto de 2008, se informó de que muchos minoristas y empresas transformadoras de carne habían previsto utilizar la etiqueta 'omnicomprensiva' ... [es decir, la etiqueta B] para la mayor cantidad posible de carne, incluidos productos que pudieran acogerse a la etiqueta exclusiva de los Estados Unidos, porque estaba permitido hacerlo y porque era el requisito más fácil de cumplir".<sup>430</sup>

7.293 Sin embargo, la Norma definitiva de 2009 (AMS) puso fin a esta flexibilidad. Esta Norma fue objeto de "numerosas observaciones de ganaderos, congresistas y otras partes interesadas que expresaron su preocupación por la disposición de la Norma definitiva preliminar [de agosto de 2008 (AMS)] que permitía a los productos originarios de los Estados Unidos [es decir, con la etiqueta A] ser etiquetados con una etiqueta indicativa de un origen mixto [es decir, con la etiqueta B]".<sup>431</sup> Además, en la Norma definitiva de 2009 (AMS) se afirmaba que "[n]o ha sido nunca la intención de este organismo [es decir, el USDA] que la mayoría de los productos con derecho a llevar una etiqueta en la que se declare su origen estadounidense lleve una etiqueta indicativa de un origen múltiple".<sup>432</sup>

7.294 Por consiguiente, la Norma definitiva (AMS) de 2009 suprimió la posibilidad ilimitada de utilizar la etiqueta B para los cortes de carne (músculo) con la etiqueta A y únicamente permitió esa utilización cuando los dos tipos de carne se mezclaran en un único día de producción:

"En el caso de los productos abarcados consistentes en cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos que se mezclan en un día de producción con productos abarcados consistentes en cortes de carne (músculo) procedentes de animales criados y sacrificados en los Estados Unidos, y no procedentes de animales importados para su sacrificio inmediato, según se definen en el párrafo 65.300(e)(1), dichos productos podrán ser designados como originarios de los Estados Unidos, del país X y (según proceda) del país Y."<sup>433</sup>

---

<sup>430</sup> Canadá - Pruebas documentales 117 y 199, y México - Prueba documental 53.

<sup>431</sup> 74 FR 2659.

<sup>432</sup> 74 FR 2659.

<sup>433</sup> 74 CFR § 65.300(e)(2). Véase también 74 FR 2659. Así lo confirman también las directrices dadas por el USDA a la rama de producción. Para responder a preguntas frecuentes sobre el EPO, el USDA distribuyó tres publicaciones, los días 11 (Canadá - Prueba documental 29), 19 (Canadá - Prueba documental 30) y 26 de septiembre de 2008 (Canadá - Prueba documental 31), respectivamente. En las dos primeras se planteaba la siguiente pregunta "¿[Puede] un minorista, por ejemplo una empresa de envasado de carne, etiquetar productos cárnicos procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos (es decir, productos de los Estados Unidos) como productos de origen mixto (por ejemplo, productos de los Estados Unidos, el Canadá y México)?", y se respondía afirmativamente, sin reservas: "Sí. Los minoristas están autorizados a comercializar productos cárnicos producidos en los Estados Unidos bajo una etiqueta en la que se declare que son de origen mixto." (Canadá - Pruebas documentales 29 y 30)

A la inversa, respondiendo a esa misma pregunta, la tercera publicación, de fecha 26 de septiembre de 2008, limitaba esta posibilidad a las carnes con las etiquetas A y B mezcladas en un único día de producción:

"Al igual que los envasadores y proveedores intermediarios, los minoristas están autorizados a comercializar productos cárnicos producidos en los Estados Unidos bajo una etiqueta en la que se indique que son de origen mixto (por ejemplo, productos de los Estados Unidos, el Canadá y México) si se mezclan con carne de origen mixto. Es decir, si un minorista prosigue la elaboración de la carne en su establecimiento y el producto resultante incluye carne tanto de origen estadounidense como de origen mixto (es decir, producto de los Estados Unidos, el

7.295 Dicho de otro modo, de conformidad con la medida sobre el EPO, en particular la Norma definitiva de 2009 (AMS), se podrá utilizar la etiqueta B para la carne con la etiqueta A, pero sólo en el caso de que se mezcle en un único día de producción. Por consiguiente, con arreglo a la medida sobre el EPO los animales importados no pueden llevar la etiqueta reservada para la carne procedente de animales de origen exclusivamente estadounidense, mientras que en ciertas circunstancias la carne procedente de animales nacionales puede llevar una etiqueta que entrañe la utilización de animales importados.

7.296 Consideramos que esta diferencia es únicamente el "punto de partida"<sup>434</sup> de nuestro análisis de las alegaciones relativas al trato nacional formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación sostuvo que un trato diferenciado no infringe necesariamente el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994: "Una medida que otorgue a los productos importados un trato *diferente* del concedido a los productos nacionales similares no es necesariamente incompatible con el párrafo 4 del artículo III, siempre que el trato otorgado por la medida no sea 'menos favorable'".<sup>435</sup>

7.297 Además, los reclamantes no impugnan ninguna diferencia formal en el trato otorgado a los animales nacionales e importados *per se*, ni la existencia o la magnitud de la flexibilidad para mezclar animales nacionales con animales importados. En cambio, aducen que la medida sobre el EPO otorga *de facto* un trato menos favorable a los animales importados.<sup>436</sup> Esto plantea la cuestión preliminar de si el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC abarca la discriminación tanto *de jure* como *de facto*.

#### *La discriminación de jure frente a la discriminación de facto*

7.298 En *Canadá - Automóviles*, el Órgano de Apelación sostuvo que "[e]l párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 abarca la incompatibilidad *de jure* o *de facto*".<sup>437,438</sup> En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación añadió que:

"[u]na diferencia formal de trato entre los productos importados y los productos nacionales similares no es ... ni necesaria ni suficiente para demostrar una infracción del párrafo 4 del artículo III. En cambio, se debería evaluar si se ha dado o no a los productos importados un trato 'menos favorable' que a los productos nacionales similares examinando si una medida modifica las *condiciones de competencia* en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados".<sup>439</sup>

7.299 Asimismo, interpretamos el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en el sentido de que prohíbe el trato menos favorable *de jure* y *de facto* para los productos importados similares. De hecho, al igual que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC establece la obligación del trato nacional en unos términos que no hacen referencia a

---

Canadá y México) se podrá declarar que el producto es originario de los Estados Unidos, el Canadá y México." (Canadá - Prueba documental 31)

<sup>434</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, párrafo 7.464.

<sup>435</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 135. (las cursivas figuran en el original) Véase también *ibid.*, párrafos 136 y 137.

<sup>436</sup> Véanse la respuesta del Canadá a las preguntas 42 y 46 del Grupo Especial; y la primera comunicación escrita de México, párrafos 218, 220 y 263.

<sup>437</sup> (nota del original) Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *Medidas discriminatorias italianas para la importación de maquinaria agrícola*, L/833, IBDD 7S/60, adoptado el 23 de octubre de 1958, párrafo 12.

<sup>438</sup> Informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 140.

<sup>439</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137. (las cursivas figuran en el original)



ninguna distinción entre la discriminación *de jure* y *de facto*. En *CE - Banano III*, el Órgano de Apelación sostuvo que el artículo II del AGCS abarca la discriminación tanto *de jure* como *de facto*, puesto que esa disposición, y en particular la expresión "trato no menos favorable", no dice nada sobre dicha distinción:

"La obligación impuesta por el artículo II no está sujeta a salvedades. El sentido corriente de esta disposición no excluye la discriminación *de facto*."<sup>440</sup>

7.300 Para asegurar efectivamente la igualdad de las condiciones de competencia, el párrafo 1 del artículo 2 no puede excluir las medidas que discriminan de hecho. Limitar el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC a la discriminación *de jure* facilitaría la elusión.<sup>441</sup> Como explicó el Órgano de Apelación en *CE - Banano III* con respecto al artículo II del AGCS:

"si el artículo II no era aplicable a la discriminación *de facto*, no sería difícil -y, por cierto, sería mucho más fácil en el caso del comercio de servicios que en el caso del comercio de mercancías- concebir medidas discriminatorias encaminadas a eludir la finalidad fundamental de ese artículo".<sup>442</sup>

7.301 Puesto que el Acuerdo OTC tiene como finalidad "promover la realización de los objetivos del GATT de 1994", sería incongruente interpretar el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC en el sentido de que excluye el trato discriminatorio *de facto*, cuando la disposición correspondiente del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en materia de trato nacional abarca este tipo de discriminación.

7.302 En consecuencia, continuamos nuestro análisis examinando si las etiquetas para los cortes de carne (músculo) previstas en la medida sobre el EPO otorgan *de facto* un trato menos favorable a los animales importados que a los animales nacionales y modifican *de facto* las *condiciones de competencia* en el mercado de los Estados Unidos en detrimento de los animales importados.<sup>443</sup> Los reclamantes alegan que esto sucede porque en general la medida sobre el EPO entraña costos más altos para la utilización de animales importados que para la de animales nacionales. Nos ocupamos ahora de esta cuestión.

#### *Costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO*

7.303 Los reclamantes aducen, y los Estados Unidos no niegan, que la medida sobre el EPO conlleva costos de cumplimiento. De hecho, en la Norma definitiva (AMS) de 2009, el USDA indicaba que la medida sobre el EPO entraña costos de cumplimiento para todos los participantes en los mercados de la ganadería y de la carne:

"[A] lo largo de la cadena de suministro de los productos afectados, empresas y establecimientos incurrirán en costos relacionados con la aplicación del EPO. Esto incluye a productores, intermediarios y minoristas."<sup>444</sup>

---

<sup>440</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 233. Véase también el informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 141.

<sup>441</sup> Véanse el informe del Grupo Especial, *Canadá - Automóviles*, párrafo 142; y el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 233.

<sup>442</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 233.

<sup>443</sup> A la luz de los argumentos de los reclamantes, nos abstenemos de examinar si la medida sobre el EPO conlleva *de jure* un trato menos favorable para los animales canadienses y mexicanos importados.

<sup>444</sup> 74 FR 2680. Véanse también la Prueba documental 72 (ICC) presentada por el Canadá, y la Prueba documental 18 presentada por los Estados Unidos.

7.304 La Norma definitiva (AMS) de 2009 contiene un artículo dedicado a analizar los beneficios y los costos de la medida sobre el EPO en varias etapas de la cadena de suministro de carne.<sup>445</sup> Por lo que respecta a los bovinos y la carne de bovino, el análisis del USDA sobre los costos para los "establecimientos de venta al por menor" identifica como "elementos que contribuyen al aumento de los costos": las "etiquetas para envases individuales u otros materiales en el punto de venta", la posible "formación adicional de la mano de obra", y la "modificación de los sistemas actuales de mantenimiento de registros", que posiblemente requerirá una "programación informática y ... equipos informáticos adicionales".<sup>446</sup>

7.305 Después se analizan los "centros o almacenes de distribución", y se explica que "[l]as entregas directas a los establecimientos de venta (como cuando un agricultor local entrega directamente a un establecimiento de venta al por menor productos frescos que transporta en un camión) son una excepción." Por lo que respecta al segmento de la distribución, el análisis del USDA identifica los siguientes elementos que contribuyen al aumento de los costos: la "modificación de los procesos actuales de mantenimiento de registros", "la mano de obra y la formación adicionales" y los "nuevos procesos y procedimientos necesarios para mantener el flujo de información sobre el país de origen ... a lo largo del sistema de distribución". Además, según el análisis de costos realizado por el USDA, "[p]uede que sea necesario proceder a una separación ulterior de los productos en los almacenes, añadir espacio para almacenamiento y modificar los procedimientos de constitución de existencias, clasificación y recolección de productos".<sup>447</sup>

7.306 En cuanto a las "empresas de envasado y transformación" de carne de bovino, el análisis de costos del USDA señala que "[l]a eficiencia del funcionamiento puede resultar afectada cuando los productos son sometidos a las operaciones de recepción, almacenamiento, elaboración y envío".<sup>448</sup> Por último, al "nivel de la producción", según el análisis de costos realizado por el USDA, "los costos adicionales de los productores comprenden el costo de modificar y mantener un sistema de registro de la información sobre el país de origen, la identificación de los animales o productos, la mano de obra y la formación". Además, el análisis de costos del USDA indica que:

"[P]ara estimar el costo directo de esta Norma, hay que centrarse en las unidades de producción afectadas ... Por lo que respecta al ganado, la unidad de producción pertinente es un animal, porque habrá costos relacionados con el mantenimiento de información sobre el país de origen de cada animal. Estos costos podrán incluir el mantenimiento de registros, el marcado de orejas y otros medios de identificación conexos para cada animal o lote."<sup>449</sup>

7.307 El análisis de los costos de la medida sobre el EPO realizado por el USDA muestra que los costos aumentan conforme el ganado y la carne avanzan en la cadena de suministro y comercialización, dada "la expectativa de que los costos de aplicación sean relativamente bajos al nivel de producción de vacas y terneros, pero relativamente más altos cada vez que los bovinos son revendidos". Por lo que respecta a los intermediarios, la Norma definitiva (AMS) de 2009 indica que es de esperar "un aumento de los costos relacionados con el rastreo de los bovinos y los productos cárnicos abarcados obtenidos de estos animales y con el suministro de esta información a los compradores posteriores, que pueden ser otros intermediarios o minoristas abarcados". Según la Norma definitiva de 2009 (AMS), "[l]os costos añadidos para las empresas de envasado de carne de bovino pueden incluir gastos adicionales de capital y mano de obra para poder rastrear los bovinos de

---

<sup>445</sup> Véanse 74 FR 2682 y siguientes.

<sup>446</sup> 74 FR 2684 y 2685.

<sup>447</sup> 74 FR 2685.

<sup>448</sup> 74 FR 2685.

<sup>449</sup> 74 FR 2685.

diferentes orígenes destinados al sacrificio, la fabricación y la elaboración". Por lo que respecta a los minoristas, la Norma definitiva de 2009 (AMS) tiene en cuenta:

"[L]os costos [específicos] de las etiquetas para envases individuales, la segmentación de las cajas de carne, los cambios en el mantenimiento de registros y la tecnología de la información, la mano de obra, la formación y las auditorías. Además, probablemente aumentarán los costos de las operaciones relacionadas con el corte, el reenvasado y el picado de las secciones de carnicería de los establecimientos de venta."<sup>450</sup>

7.308 En lo que respecta a los cerdos, la Norma definitiva de 2009 (AMS) describe una situación similar. Estima que "[l]os costos para todos los intermediarios del sector de la carne de porcino (incluidos los manipuladores, las empresas de transformación y los mayoristas) serán similares a los costos para los intermediarios del sector de la carne de bovino". En cuanto a los minoristas de carne de porcino, la Norma definitiva de 2009 (AMS) estima que los costos para ellos serán "menores que para los [minoristas] de carne de bovino" pero esta diferencia se debe sobre todo a "los costos más altos en que incurren las operaciones de picado para producir carne picada de bovino en los establecimientos", mientras que "la mayor parte de la carne de porcino picada se utiliza para elaborar salchichas y otros productos que no están abarcados por la [N]orma [definitiva (AMS) de 2009]".<sup>451</sup>

7.309 El Canadá ha presentado una evaluación del costo de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen realizado en 2003 por una consultoría, Sparks Companies Inc.<sup>452</sup> Además, ambos reclamantes han presentado una versión actualizada de esta evaluación de los costos, elaborada en 2010 por Informa Economics, sucesor de Sparks Companies Inc., sobre la base de datos de 2009.<sup>453</sup>

7.310 Aunque los Estados Unidos han puesto en tela de juicio los datos en que se basan estos estudios y la metodología que en ellos se utiliza, estas críticas se refieren principalmente a las estimaciones de costos específicos de los estudios y a la comparación entre los costos derivados de la utilización de animales y carne exclusivamente de origen estadounidense y los derivados de la utilización de animales y carne nacionales e importados.<sup>454</sup> Los Estados Unidos no han impugnado las constataciones de los informes de Sparks e Informa sobre la existencia de los costos ocasionados por las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen en las diversas etapas de la producción de animales y carne. Al igual que el análisis de los costos realizado en el marco de la Norma definitiva (AMS) de 2009, el informe Informa constata que, en general, los costos de cumplimiento de las prescripciones aumentan en cada etapa de la cadena de suministro de animales y carne, y que estos costos se incrementan a medida que los animales y la carne avanzan en la cadena. Los Estados Unidos no han impugnado estos aspectos del informe Informa. De hecho, como señala el Canadá<sup>455</sup>, el Proyecto de norma de 2003 se basaba ya en el informe Sparks para evaluar los costos derivados de la adopción de prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen.<sup>456</sup> En consecuencia, consideramos que estos informes confirman las observaciones generales de la

---

<sup>450</sup> 74 FR 2687.

<sup>451</sup> 74 FR 2687.

<sup>452</sup> Véase la Prueba documental 70 presentada por el Canadá.

<sup>453</sup> Véanse la Prueba documental 64 presentada por el Canadá, y la Prueba documental 24 presentada por México.

<sup>454</sup> Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

<sup>455</sup> Véase la declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 41.

<sup>456</sup> Véase 68 FR 61962 (Canadá - Prueba documental 11).

Norma definitiva de 2009 (AMS) con respecto a la existencia de costos relacionados con la medida sobre el EPO.<sup>457</sup>

7.311 Los Estados Unidos aducen que toda reglamentación entraña costos potenciales. Pero lo que los reclamantes impugnan en la presente diferencia no son los costos de la medida sobre el EPO en sí. Más bien, aducen que los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO se distribuyen de manera diferenciada entre los animales nacionales y los animales similares importados, en detrimento de estos últimos.

7.312 Los Estados Unidos aducen también que toda reglamentación puede entrañar costos diferenciados para los diferentes tipos de participantes en el mercado.<sup>458</sup> En apoyo de esta afirmación, mencionan la Recomendación del Consejo de la OCDE para la mejora de la calidad de la reglamentación pública<sup>459</sup> y los Principios rectores de la OCDE para la calidad y la eficacia de la reglamentación.<sup>460</sup>

7.313 Como hemos explicado<sup>461</sup>, al igual que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 se refiere a la igualdad de las condiciones de competencia entre productos nacionales e importados. Esta igualdad se ha interpretado en el sentido de que "una medida concede un trato menos favorable si da a los productos similares de origen nacional una ventaja competitiva en el mercado frente a los productos similares".<sup>462</sup> El corolario de esta interpretación es que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no se dará a los productos importados una desventaja competitiva frente a los productos nacionales similares. El costo resultante de un reglamento (técnico) puede calificarse de desventaja competitiva si sólo incurren en él los productos importados, y no los productos nacionales similares. La Recomendación y los Principios rectores de la OCDE mencionados por los Estados Unidos no sugieren que los costos más altos para los productos extranjeros sean un atributo o un efecto aceptable de una reglamentación sólida.

7.314 En consecuencia, examinaremos ahora si los costos de la medida sobre el EPO son más altos para los animales importados que para los animales nacionales y dan lugar a un trato menos favorable para los primeros. Teniendo en cuenta los argumentos de los reclamantes, determinaremos en primer lugar si la medida sobre el EPO requiere la segregación de la carne y los animales en función de su origen.

### *Segregación*

7.315 Al examinar la cuestión de si la medida sobre el EPO exige la segregación en función del origen, observamos que esta medida no exige expresamente la segregación, y mucho menos la segregación de los animales nacionales e importados. En su parte pertinente, establece prescripciones en materia de etiquetado para los cortes de carne (músculo) de bovino y porcino en la etapa de la venta al por menor, es decir, "en el punto de venta final a los consumidores".<sup>463</sup> Sin embargo, como

---

<sup>457</sup> En los párrafos 7.489-7.499 *infra* se ofrece un resumen y un análisis más detallados del informe Informa.

<sup>458</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 193 y 194.

<sup>459</sup> Véase la Prueba documental 45 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 66 presentada por los Estados Unidos.

<sup>460</sup> Véase la Prueba documental 44 presentada por los Estados Unidos.

<sup>461</sup> Véase el párrafo 7.276 *supra*.

<sup>462</sup> Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 93. Véase también el informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.117.

<sup>463</sup> 7 USC § 1638a(a)(1).

se explicó anteriormente, la medida sobre el EPO exige el etiquetado de la carne en función del origen del animal del que se obtiene, y las etapas iniciales de la producción de los animales y la carne son directamente pertinentes para determinar el origen de la carne.

7.316 Para etiquetar correctamente los cortes de carne (músculo) de conformidad con la medida sobre el EPO, un minorista abarcado debe poseer, para cada corte de carne, información sobre dónde han tenido lugar las etapas de producción de los animales que determinan el origen con arreglo a dicha medida. Esta información sólo puede obtenerse de las etapas iniciales de la cadena de suministro de animales y carne. Esta es la razón por la que, como explicamos anteriormente<sup>464</sup>, la medida sobre el EPO establece prescripciones en materia de mantenimiento de registros -así como sanciones por infringirlas- tanto para los minoristas como para cualquier "persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista". De hecho, la Norma definitiva (AMS) de 2009 explica con detalle las "Responsabilidades de los minoristas y *proveedores*" y hace referencia a una "disposición en materia de mantenimiento de registros aplicable al *ganado*".<sup>465</sup> Además, la medida sobre el EPO exige que "[c]ualquier persona que realice operaciones de suministro de un producto abarcado a un minorista facilite a éste información sobre el país de origen de dicho producto".<sup>466</sup>

7.317 Por consiguiente, como cuestión de principio, la medida sobre el EPO exige que haya una cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen para cada animal y para cada corte de carne (músculo). En otras palabras, para cumplir la medida sobre el EPO, las empresas de transformación de animales y carne deben poseer, en cada una de las etapas de la cadena de suministro y distribución, el tipo de información sobre el origen prescrito por las diversas etiquetas aplicables a cada animal o porción de carne, y transmitir esa información a la etapa de producción siguiente. La Norma definitiva de 2009 (AMS) hace hincapié en que "es necesario asegurarse de que la información refleja con precisión el origen de cualquier grupo, lote, caja o envase conforme a la finalidad de la Ley ...".<sup>467</sup> Además, en virtud de la Norma definitiva de 2009 (AMS), por regla general "[e]l etiquetado de los productos abarcados que se ofrecen para su venta individualmente o a granel en cubos, cajas, cajones, toneles o bloques, o en envases para el consumo, debe contener la información sobre el país de origen que se establece en el presente reglamento".<sup>468</sup>

7.318 Además, en su análisis de los costos y beneficios de la medida sobre el EPO, la Norma definitiva de 2009 (AMS) señala que dicha medida genera costos a lo largo de la cadena de suministro al exigir que haya una cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen:

"[E]sta [N]orma regula directamente las actividades de los minoristas (según los define la Ley) y sus proveedores. Los minoristas están obligados por la Norma a facilitar información sobre el país de origen de los productos abarcados que venden, y las empresas que suministran productos abarcados a esos minoristas deben facilitarles esta información. Además, la Norma afecta potencialmente a prácticamente todas las demás empresas de la cadena de suministro de los productos abarcados, porque la información sobre el país de origen deberá mantenerse y transmitirse a lo largo de toda esa cadena."<sup>469</sup>

---

<sup>464</sup> Véanse los párrafos 7.116-7.122 *supra*.

<sup>465</sup> 74 FR 2660. (sin cursivas en el original)

<sup>466</sup> 7 USC § 1638a(e).

<sup>467</sup> 74 FR 2684.

<sup>468</sup> 74 CFR § 65.300(a).

<sup>469</sup> 74 FR 2684.

7.319 Por lo que respecta a la necesidad de asegurar esta cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen, la Norma definitiva (AMS) de 2009 explica que "el programa sobre el EPO ... [no] es un programa de rastreo"<sup>470</sup>, y que la Ley sobre el EPO prohíbe al USDA imponer "un sistema obligatorio de identificación para verificar el país de origen de un producto abarcado".<sup>471</sup> Además, las obligaciones en materia de mantenimiento de registros previstas por la Ley sobre el EPO para los minoristas y sus proveedores se limitan a los "registros mantenidos en el curso normal de las actividades comerciales de esas personas, incluidos los documentos sobre sanidad animal, los documentos de importación o aduana o las declaraciones juradas de los productores"<sup>472</sup>, y la Ley sobre el EPO prohíbe expresamente al USDA exigir a los minoristas y proveedores que mantengan "registros adicionales".<sup>473</sup> Por ejemplo, la medida sobre el EPO permite utilizar los números de identificación o marcas de oreja establecidos para identificar el origen de los animales vivos.<sup>474</sup>

7.320 En consecuencia, una forma práctica de asegurarse de que la cadena de información fiable sobre el país de origen prescrita por la medida sobre el EPO permanece ininterrumpida es la segregación de la carne y los animales en función de su origen tal como lo define dicha medida.

7.321 Así lo confirma la Guía para la observancia del etiquetado indicativo del país de origen, revisada por el USDA en mayo de 2009, que se publicó después de la entrada en vigor de la Norma definitiva (AMS) de 2009. Esta Guía cita un "plan de segregación" entre los "ejemplos de registros y actividades que pueden ser útiles" para cumplir la medida sobre el EPO.<sup>475</sup>

7.322 Por lo que respecta a los "bovinos, carne de bovino, cortes de carne (músculo) de bovino y carne de bovino picada", esa misma Guía del USDA menciona un "plan de segregación" específico para cada tipo de participante en la cadena de suministro de la carne, desde el "criador de vacas y terneros" hasta el "distribuidor".<sup>476</sup> Además, hace referencia a la "responsabilidad" de cada tipo de participante con respecto a la identificación del origen de todos los productos elaborados, incluidos la carne y los animales, y a la segregación o, al menos, el suministro o mantenimiento de información sobre el origen:

TIPO DE PARTICIPANTE	RESPONSABILIDAD
"Criador de vacas y terneros"	"Suministrar información suficiente para que un auditor verifique el origen y la propiedad de los animales identificados, así como la denominación declarada. <i>Identificar y registrar adecuadamente todos los animales</i> con arreglo a la denominación."
"Establecimiento de primer engorde"	" <i>Identificar y segregar los animales en función del origen que figure en la denominación. Identificar adecuadamente todos los animales vendidos. Mantener la integridad de la identificación. Mantener la transferencia de la propiedad.</i> "
"Corral de engorde"	"En el momento de su recepción, <i>identificar adecuadamente los animales</i> con arreglo a su denominación. <i>Segregar y controlar los animales. Identificar adecuadamente todos los animales vendidos. Mantener registros de la propiedad.</i> "

<sup>470</sup> 74 FR 2679.

<sup>471</sup> 7 USC § 1638a(f)(1). Véase también la Prueba documental 101 presentada por México.

<sup>472</sup> 7 USC § 1638a(d)(2)(A).

<sup>473</sup> 7 USC § 1638a(d)(2)(B).

<sup>474</sup> Véase 74 FR 2660.

<sup>475</sup> Canadá - Prueba documental 65 y México - Prueba documental 41.

<sup>476</sup> Canadá - Prueba documental 65 y México - Prueba documental 41.

TIPO DE PARTICIPANTE	RESPONSABILIDAD
"Matadero/Fabricantes"	"Segregar los animales en función del país que figure en la denominación. Segregar y controlar las canales en todo el sistema y etiquetar adecuadamente los productos en función del país que figure en la denominación. Documentar el origen de todos los productos."
"Fabricante/Empresa de transformación"	"Transferir las etiquetas y la identificación de todos los productos elaborados. Operar en el marco de un programa de etiquetado. Hacer un inventario de todos los productos en función de su origen."
"Distribuidor"	"Mantener la integridad de los productos etiquetados. Si se envasan de nuevo, transferir la identificación inicial." <sup>477</sup>

7.323 Por lo que respecta a los "cerdos, carne de porcino, cortes de carne (músculo) de porcino y carne de porcino picada", la Guía del USDA se refiere también a "planes de segregación" para los participantes en la cadena de suministro de la carne, desde el "establecimiento de engorde/acabado" en adelante. Además, la Guía del USDA menciona las siguientes tareas como "responsabilidad" de cada tipo de participante:

TIPO DE PARTICIPANTE	RESPONSABILIDAD
"Criador"	"Identificar los animales con arreglo a la cerda/camada de la que procedan. Mantener la integridad del sistema de identificación. Documentar todos los movimientos de los animales."
"Establecimiento de engorde/acabado"	"En el momento de su recepción, identificar adecuadamente los animales con arreglo a su denominación. Segregar y controlar los animales. Identificar adecuadamente todos los animales vendidos. Mantener registros de la propiedad."
"Matadero/empresa de transformación"	"Segregar los animales en función del país que figure en la denominación. Segregar y controlar las canales en todo el sistema y etiquetar adecuadamente los productos en función del país que figure en la denominación. Documentar el origen de todos los productos."
"Empresa de transformación"	"Transferir las etiquetas y la identificación de todos los productos elaborados. Operar en el marco de un procedimiento operativo normalizado que tenga en cuenta el etiquetado. Hacer un inventario de todos los productos en función de su origen."
"Distribuidor"	"Mantener la integridad de los productos. Si se envasan de nuevo, transferir la identificación inicial." <sup>478</sup>

7.324 Estos fragmentos ponen asimismo de relieve que la medida sobre el EPO entraña no sólo costos de ajuste iniciales, sino también costos ordinarios en los que incurrirán los participantes en la cadena de suministro y distribución en sus actividades diarias. Como explica la Norma definitiva (AMS) de 2009, "[l]os costos de producción de las empresas directamente afectadas aumentan debido a los costos de la aplicación del programa sobre el EPO"<sup>479</sup>, y "[l]a Norma incrementa los costos de explotación de las cadenas de suministro de los productos abarcados".<sup>480</sup>

7.325 Varias entidades estadounidenses han opinado que la medida sobre el EPO dará lugar necesariamente a segregación en la cadena de suministro de carne. El Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos ha explicado que, entre los diversos productos abarcados por la

<sup>477</sup> Canadá - Prueba documental 65 y México - Prueba documental 41. (sin cursivas en el original)

<sup>478</sup> Canadá - Prueba documental 65. (sin cursivas en el original)

<sup>479</sup> 74 FR 2683.

<sup>480</sup> 74 FR 2691.

medida sobre el EPO, "[l]as prescripciones en materia de etiquetado para la carne han resultado ser una de las esferas más complejas y polémicas de la elaboración de normas, debido en gran parte a las medidas que *deben* adoptar los establecimientos de engorde y las plantas de envasado de los Estados Unidos para segregar, mantener y sacrificar los animales de origen extranjero aparte de los animales estadounidenses".<sup>481</sup> Además, refiriéndose a la medida sobre el EPO, una nota informativa del Instituto de Comercialización de Productos Alimenticios (FMI), cuyos miembros representan "las tres cuartas partes de todas las ventas al por menor de productos alimenticios en los Estados Unidos", explica que "[l]a ley *exige* que toda la cadena de suministro -desde la granja hasta el establecimiento de venta al por menor- segregue, rastree y documente el origen de centenares de productos alimenticios, incluidos los que se producen en los Estados Unidos y los que se importan de más de 50 países".<sup>482</sup> En esa misma nota informativa del FMI se añade que "[los] sistemas de etiquetado y segregación [requeridos por la medida sobre el EPO] serán sumamente costosos y complejos para las grandes cantidades de carne de bovino y otros productos que son multinacionales por su origen, elaboración y envasado".<sup>483</sup>

7.326 En virtud de las disposiciones de la Ley sobre el EPO, el responsable de velar por el cumplimiento de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen es el USDA, el cual, llegado el momento, puede imponer también una multa "por cada infracción" a los minoristas o las personas que les suministran los productos abarcados.<sup>484</sup> La no segregación no se identifica como una infracción de la medida sobre el EPO sujeta al pago de una multa. Sin embargo, la medida sobre el EPO establece efectivamente la posibilidad de que el USDA imponga una multa a un minorista o proveedor que infrinja las prescripciones en materia de mantenimiento de registros (las cuales pueden cumplirse, por ejemplo, mediante un "plan de segregación") o a un proveedor que infrinja la prescripción de facilitar información exacta sobre el país de origen.<sup>485</sup>

7.327 Teniendo en cuenta estas consideraciones, concluimos que, a todos los efectos prácticos, la medida sobre el EPO exige la segregación de la carne y los animales en función de su origen, incluso si esta segregación está sujeta a ciertas flexibilidades, que hemos descrito *supra*. Más adelante examinamos con detalle las repercusiones de esta segregación por lo que respecta a los costos.

7.328 En cualquier caso, los reclamantes no argumentan, y nosotros no constatamos, que la segregación representa *per se* una infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Como afirmó el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, la "separación [del producto importado y nacional], *en sí y de por sí*, no impone necesariamente la conclusión de que el trato así otorgado a[l producto] importad[o] sea menos favorable que el trato otorgado a[l producto] nacional".<sup>486</sup> La cuestión es, más bien, si esta separación "modifica o no las

---

<sup>481</sup> Canadá - Pruebas documentales 117 y 199, y México - Prueba documental 53. (sin cursivas en el original)

<sup>482</sup> Canadá - Prueba documental 192. (sin cursivas en el original) Véanse también las Pruebas documentales 69, 75, 76, 81 y 90 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37 y 97 (ambas ICC) presentadas por México.

<sup>483</sup> Canadá - Prueba documental 192. Véanse también las Pruebas documentales 69, 75, 76, 81 y 90 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Pruebas documentales 33 y 55 presentadas por México. Véanse también las Pruebas documentales 37, 42 y 97 (todas ellas ICC) presentadas por México.

<sup>484</sup> Véase 7 USC § 1638b(b).

<sup>485</sup> Véase también la Guía del USDA, que identifica expresamente como infracciones "la omisión del mantenimiento de registros" y "la omisión del suministro de información sobre el EPO" y menciona expresamente el cuadro en el que se enumeran los "planes de segregación" entre los "ejemplos de los tipos de registros que pueden ser útiles para cumplir las prescripciones en materia de mantenimiento de registros del etiquetado indicativo del país de origen" (Canadá - Prueba documental 65).

<sup>486</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 144. (las cursivas figuran en el original)



*condiciones de competencia* ... en desventaja del producto importado<sup>487</sup> al imponer unos costos más altos a los animales importados que a los nacionales.

7.329 Pasamos a examinar, por consiguiente, si la segregación de los animales -en tanto en cuanto es exigida por la medida sobre el EPO, y tomando también en consideración la flexibilidad por lo que respecta a la mezcla- impone unos costos más altos a los animales importados que a los animales nacionales similares.

*Si la segregación entraña costos más altos para los animales importados*

7.330 La segregación que conlleva la medida sobre el EPO no impone necesariamente costos de aplicación diferenciados a los productos importados y a los productos nacionales. Si los animales importados y nacionales son faenados, es necesario, en principio, que sean segregados por igual unos de otros en función de su origen. En principio, los costos de aplicación resultantes son los mismos para los productos importados y los nacionales.

7.331 Aun así, es evidente que, cuanto mayor sea el número de orígenes y de tipos de etiquetas para los cortes de carne (músculo), más intensa será la necesidad de segregación a lo largo de la cadena de suministro y distribución de animales y carne. A su vez, una segregación más intensa dará lugar a unos costos más altos de cumplimiento de la medida sobre el EPO.

7.332 Como explicó el Economista Jefe del USDA en su declaración ante el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos:

"Los costos del etiquetado indicativo del país de origen, dependen del grado en que las empresas tengan que aplicar nuevos sistemas de control y verificación, incluidos el mantenimiento de registros, la reconfiguración de los procedimientos de elaboración y manipulación, la producción de señalizaciones y etiquetas y la formación e instrucción de su personal.

...

Tras examinar la totalidad de los costos para toda la cadena de suministro, incluidos los de segregación y preservación de la identidad, varios estudios han cifrado los costos para los sectores de los vacunos y la carne de vacuno y del cerdo y la carne de porcino en varios miles de millones de dólares al año.<sup>488</sup>

*Los costos de segregación en cinco situaciones hipotéticas*

7.333 En el marco de la medida sobre el EPO, son posibles cinco situaciones hipotéticas en función de que los animales objeto de elaboración sean de origen nacional o importado:

- a) elaboración de animales y carne nacionales e importados con independencia del origen y únicamente con arreglo a su precio y calidad;
- b) elaboración de carne procedente de animales exclusivamente nacionales;
- c) elaboración de carne procedente de animales exclusivamente importados;

---

<sup>487</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 144. (las cursivas figuran en el original)

<sup>488</sup> México - Prueba documental 51.

- d) elaboración de animales exclusivamente nacionales y exclusivamente importados en momentos diferentes; o
- e) elaboración de carne nacional e importada mediante la mezcla de ambas en el mismo día de producción.

7.334 Estas situaciones hipotéticas entrañan diferentes niveles de segregación y, en consecuencia, diferentes costos relativos de cumplimiento.

*Elaboración de animales y carne nacionales e importados únicamente con arreglo a su precio y calidad*

7.335 La medida sobre el EPO no prohíbe la elaboración de animales y carne nacionales e importados únicamente con arreglo al precio y la calidad de los productos, es decir, sobre la base de consideraciones puramente competitivas y con independencia del origen de los animales.

7.336 Sin embargo, ésta parece ser una forma bastante costosa de cumplir la medida sobre el EPO. Con arreglo a esta hipótesis, los cortes de carne (músculo) elaborados pueden acogerse como mínimo a dos, y posiblemente a cuatro etiquetas diferentes. Para asegurar la cadena ininterrumpida de información fiable sobre el país de origen que exige la medida sobre el EPO, esta hipótesis requiere la identificación por su origen de todos los animales y piezas de carne a lo largo de la cadena de suministro y distribución. Ello entraña una amplia segregación y unos costos de cumplimiento relativamente altos en cada etapa.

*Elaboración de animales exclusivamente nacionales o exclusivamente importados*

7.337 Los Estados Unidos aducen que se puede evitar la segregación de los cortes de carne (músculo) procediendo a la elaboración de animales de origen exclusivamente nacional o de origen exclusivamente extranjero.<sup>489</sup> Sin embargo, estas dos hipótesis representan formas de separación entre los productos importados y los nacionales. Lo cierto es que cualquiera de ellas entraña una forma absoluta de segregación en la medida en que refleja una opción de no elaborar ningún animal nacional o ningún animal extranjero.

7.338 No cabe duda de que estas dos situaciones hipotéticas entrañan costos más bajos de cumplimiento de la medida sobre el EPO, puesto que hay menos orígenes afectados y por consiguiente es necesaria una segregación menos intensa en todas las operaciones llevadas a cabo por el participante en el mercado de que se trate. Se pueden realizar ulteriores reducciones de los costos de cumplimiento si toda la cadena de suministro se orienta hacia la elaboración de animales y carne de origen exclusivamente nacional o de origen exclusivamente extranjero.

*Elaboración de animales exclusivamente nacionales y exclusivamente importados en momentos diferentes*

7.339 Los participantes en el mercado pueden optar también por segregar los animales importados y nacionales con arreglo a un criterio temporal, es decir, faenando en determinados momentos animales exclusivamente nacionales y en otros momentos animales exclusivamente importados. En esta situación hipotética, la segregación tiene lugar por turnos o por días.

---

<sup>489</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 159.

7.340 Sin embargo, este procedimiento parece ser más costoso que el faenado de animales exclusivamente extranjeros o exclusivamente nacionales. En general, esta hipótesis sigue conllevando la elaboración de productos de más de un origen por un mismo participante en el mercado. Además, aunque la segregación con arreglo a un criterio temporal puede reducir los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO para algunos participantes en el mercado, como por ejemplo los mataderos, no reduce los costos para los proveedores, que han de segregar los animales en función de su origen para que en una etapa posterior se pueda proceder a una segregación significativa aplicando ese criterio temporal. De hecho, una empresa estadounidense de transformación de carne de cerdo que recibía cerdos importados determinados días de la semana informó a sus proveedores de animales de que "[a] efectos de aclarar estos períodos de entrega limitados, si tiene usted cerdos nacidos en el Canadá, debe segregarlos, por lo que sólo podemos aceptarlos en determinados momentos de la semana que se indican en la lista".<sup>490</sup>

7.341 Esta situación hipotética entraña costos adicionales para los proveedores de animales, puesto que sólo pueden suministrar carne de determinados orígenes en determinados momentos. Como se explica detalladamente más adelante<sup>491</sup>, los reclamantes han aportado numerosas pruebas de los efectos desfavorables de la segregación de los animales importados con arreglo a un criterio temporal en virtud de la medida sobre el EPO.

7.342 Esta situación hipotética no es tampoco menos costosa para quienes participan en el mercado en etapas ulteriores del proceso de producción, como los distribuidores y minoristas, que han de proceder a la segregación si optan por utilizar carne de diferentes orígenes elaborada en diferentes momentos y sujeta a diferentes etiquetas.

*Mezcla de animales y carne nacionales e importados en el mismo día de producción*

7.343 Los participantes en el mercado pueden beneficiarse también de la flexibilidad en materia de mezcla antes mencionada. Sin embargo, esta flexibilidad sólo permite reducir hasta cierto punto los costos de la segregación.

7.344 Incluso en la etapa en que tiene lugar, la mezcla se limita a un único día de producción. Por ejemplo, en la etapa de la elaboración y en etapas posteriores del proceso productivo, sigue siendo necesario segregar la carne mezclada que lleva la etiqueta B de la carne que lleva la etiqueta A elaborada en otro día por el mismo matadero. Además, la mezcla sigue requiriendo que se mantengan "registros exactos" y que se garantice la exactitud de la información sobre el país de origen contenida en las etiquetas para productos de origen mixto. Como se explica en la Norma definitiva de 2009 (AMS):

"[e]l interesado puede optar por segregar y clasificar de manera específica cada categoría en un día de producción o por mezclar productos de diferentes procedencias y aplicarles una etiqueta mixta *siempre que se mantengan registros exactos*. Del mismo modo, si un minorista desea mezclar productos de varias categorías, únicamente puede hacerlo en envases de varios productos y en ese caso únicamente cuando en cada envase está representado un producto de las diferentes categorías para etiquetar correctamente el producto".<sup>492</sup>

---

<sup>490</sup> Canadá - Prueba documental 105. Véase también la Prueba documental 106 (ICC) presentada por México.

<sup>491</sup> Véanse los párrafos 7.345-7.372 *infra*.

<sup>492</sup> 74 FR 2670.

Evaluación *general* de los costos de segregación en las diferentes situaciones hipotéticas

*Incentivo para utilizar animales nacionales*

7.345 Las cinco situaciones hipotéticas examinadas *supra* entrañan una segregación de los animales y la carne de origen nacional e importado con diferentes grados de intensidad y diferentes costos de cumplimiento. Tres de ellas se refieren a la elaboración de carne procedente de animales nacionales e importados; una se refiere a carne procedente de animales exclusivamente nacionales; y otra a carne procedente de animales exclusivamente importados.

7.346 Como se indicó anteriormente, cuanto mayor sea el número de orígenes y de etiquetas afectados, más intensa será la segregación y más altos serán los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO a lo largo de la cadena de suministro de animales y carne. La mezcla podría reducir esos costos en etapas específicas, pero en general sigue entrañando costos más altos que la elaboración de animales de un único origen.

7.347 En consecuencia, como resultado directo de la medida sobre el EPO, en las situaciones hipotéticas que atañen a más de un origen o a más de una etiqueta para cortes de carne (músculo) los costos son más altos que en las que atañen a productos de un único origen. Las situaciones hipotéticas empresariales relativamente menos costosas son las que suponen la elaboración en todo momento de carne procedente de animales exclusivamente nacionales o exclusivamente extranjeros.

7.348 Como se explica en la Norma definitiva de 2009 (AMS):

"Nuestro análisis indica que es probable que los costos aumenten en aquellos casos en que se segregan productos de diferentes orígenes. La norma exige que se mantengan registros para asegurar la conservación de información exacta sobre el país de origen durante todo el proceso y la disponibilidad de esa información que permita examinar su observancia y aplicación.

Las empresas de transformación que utilizan únicamente productos de origen nacional o productos originarios de un único país pueden tener costos de aplicación más bajos que las que utilizan productos de varios orígenes, aunque estos costos se atenuarán probablemente en aquellos casos en que las empresas sólo utilicen productos abarcados que lleven la etiqueta indicativa de un origen múltiple."<sup>493</sup>

7.349 Por lo que respecta a las situaciones hipotéticas referentes a animales exclusivamente nacionales o exclusivamente importados, parece lógico que la hipótesis de la elaboración de animales y carne exclusivamente nacionales sea en general menos costosa y más viable que la de la elaboración de animales exclusivamente importados. Las importaciones de ganado han sido y siguen siendo pequeñas en comparación con la producción y la demanda globales de ganado en los Estados Unidos, y no es posible cubrir esta demanda en los Estados Unidos con animales exclusivamente extranjeros.<sup>494</sup> E incluso si fuera posible, teniendo en cuenta las pruebas que se nos han presentado, esta hipótesis implicaría muy probablemente más de un origen, y por lo tanto en general más segregación y costos de cumplimiento más altos que la elaboración de animales exclusivamente nacionales, que por definición tienen un único origen. Además, en general los animales estadounidenses suelen estar geográficamente más cerca de la mayoría de los mercados de los Estados

---

<sup>493</sup> 74 FR 2685.

<sup>494</sup> Véase 74 FR 2690.

Unidos, sino de todos ellos, por lo que la elaboración de animales y carne exclusivamente importados sigue siendo una opción relativamente menos competitiva.

7.350 En consecuencia, por lo general, la forma menos costosa de cumplir la medida sobre el EPO es recurrir a animales exclusivamente nacionales. Las hipótesis referentes a animales importados, incluida la referente a productos exclusivamente importados, son pues, en general, más costosas que la de la aplicación exclusiva de la etiqueta A.

7.351 Los animales y los cortes de carne (músculo) son productos agropecuarios, y las distintas situaciones hipotéticas a que se enfrentan las empresas compiten entre sí. Los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO, en particular los costos más altos resultantes de la utilización de animales importados, se transfieren, al menos en parte, a los participantes en el mercado que suministran los insumos, a los que incorporan estos insumos, o a unos y otros. Como explicó una importante empresa transformadora de carne de los Estados Unidos, cuando se pasa de una situación en la que se aplica de manera predominante la etiqueta B a otra en la que se aplica principalmente la etiqueta A:

"[e]stos cambios darán lugar a un incremento de los costos. En último término, consideramos que estos gastos adicionales tendrán que ser transferidos mediante un aumento de los precios de los productos acabados o una reducción de los precios pagados por los animales".<sup>495</sup>

7.352 En otras palabras, de conformidad con la medida sobre el EPO, y si las demás circunstancias no cambian, o bien los consumidores pagan más o bien los productores perciben menos por los animales que venden a las empresas de transformación.

7.353 En realidad, parece ser que los costos adicionales de la medida sobre el EPO no se pueden transferir plenamente a los consumidores.<sup>496</sup> Como se explica en la Norma definitiva de 2009 (AMS), al menos parte de los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO recaerá en los proveedores de los productos abarcados: "Si bien la reducción de la producción y el aumento de los precios a más largo plazo compensarán en parte el incremento de sus costos, los proveedores de los productos abarcados seguirán asumiendo los costos directos de la aplicación."<sup>497</sup>

7.354 La falta de interés por un sistema voluntario de etiquetado indicativo del país de origen demuestra también que los consumidores no están dispuestos a asumir todos los costos de dicho etiquetado para la carne de bovino y porcino. Así lo reconoce el propio USDA en la Norma definitiva (AMS):

"Aunque, teniendo en cuenta las observaciones recibidas, el USDA reconoce que los consumidores parecen estar interesados en conocer el origen de los productos alimenticios, también constata que hay pocas pruebas de que las empresas privadas no estén en condiciones de proporcionar un etiquetado indicativo del país de origen compatible con este reglamento a los consumidores, siempre que éstos estén dispuestos a pagar por ello un sobreprecio. El USDA constata asimismo que hay pocas pruebas de que, como resultado de esta reglamentación, los consumidores vayan a aumentar sus compras de productos alimenticios cuya etiqueta indique que son originarios de los Estados Unidos. Las pruebas actualmente disponibles no indican que los productores estadounidenses obtendrán por los productos etiquetados

---

<sup>495</sup> Canadá - Pruebas documentales 36-38, Canadá - Prueba documental 24 (ICC), México - Pruebas documentales 33, 35, 55, 56 y 57.

<sup>496</sup> Véanse, por ejemplo, las Pruebas documentales 58, 70 y 101 presentadas por México.

<sup>497</sup> 74 FR 2690.

como originarios de los Estados Unidos unos precios lo suficientemente altos para cubrir el etiquetado, el mantenimiento de registros y otros costos conexos. La ausencia de una participación amplia en los programas voluntarios de etiquetado de productos originarios de los Estados Unidos es prueba de que los consumidores no manifiestan una preferencia por los productos originarios de los Estados Unidos lo suficientemente firme para justificar unos sobrepuestos que permitan recuperar los costos del etiquetado."<sup>498</sup>

7.355 En su declaración ante el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el Economista Jefe del USDA ofreció una explicación similar sobre la falta de interés de los consumidores por un sistema voluntario de etiquetado indicativo del país de origen.<sup>499</sup> Señaló que al menos parte de los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO serían asumidos por los ganaderos:

"Por lo general, cuando hay un aumento de los costos de comercialización como el que impondría esta norma, dichos costos se transfieren a los consumidores, quienes los transfieren a su vez a los proveedores en forma de reducción de la demanda de sus productos. Esta es una de las posibles consecuencias a que se enfrentan los ganaderos: la reducción de la demanda causada por el aumento de los costos de comercialización. Además, tendrán su propio aumento directo de los costos que le será impuesto por los proveedores. Es posible que los precios del ganado no varíen o descendan, mientras que las ganancias probablemente disminuirán. Lo único que permitiría resolver esta situación sería que la demanda del sector minorista creciera tanto que pudieran superarse estos efectos y, como he señalado, creo que hay pocas posibilidades de que esto suceda."<sup>500</sup>

7.356 En realidad, hay pruebas directas de que los principales mataderos están aplicando a los animales importados un descuento considerable en concepto de EPO, de 40 a 60 dólares EE.UU. por cabeza.<sup>501</sup> Esto demuestra que las principales empresas de transformación están transfiriendo al menos parte de los costos adicionales de la medida sobre el EPO a los proveedores de animales importados.<sup>502</sup> No tenemos pruebas de que se aplique un descuento similar a los proveedores de animales nacionales, y los Estados Unidos no han respondido a las pruebas presentadas por el Canadá y México a este respecto.

---

<sup>498</sup> 74 FR 2682.

<sup>499</sup> El Economista Jefe del USDA declaró que "hay pruebas de que los consumidores tienen escasa preferencia por los productos nacionales. Así lo demuestra la falta de programas voluntarios que prevean etiquetas indicativas del origen nacional de los productos. El USDA ha ofrecido durante años un programa de etiquetado para la carne originaria de los Estados Unidos sin que nadie aprovechara esta oportunidad.

Si los consumidores distinguen los productos según el país de origen de éstos, existen incentivos de mercado para que los proveedores actúen sin necesidad de una intervención pública, del mismo modo que lo hacen en el marco de los programas voluntarios de certificación, como en el caso de los alimentos orgánicos, en el que los consumidores dispuestos a pagar un sobrepuesto suficiente para cubrir los costos adicionales del programa. [sic] Mientras que el mercado nos ha dado pruebas de que los consumidores estarían dispuestos a pagar por los productos orgánicos, si [sic] no se ha hecho en el caso de los productos originarios de los Estados Unidos." México - Prueba documental 51.

<sup>500</sup> México - Prueba documental 51.

<sup>501</sup> Véanse las Pruebas documentales 57 y 81 (ambas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37, 46, 64, 97 y 105 (todas ellas ICC) presentadas por México.

<sup>502</sup> Véanse las Pruebas documentales 37, 46 y 97 (todas ellas ICC) presentadas por México. Véase también la Prueba documental 101 presentada por México.

7.357 La medida sobre el EPO ofrece a los participantes un incentivo para utilizar animales nacionales en lugar de animales importados porque, en virtud de dicha medida, la elaboración de carne procedente de animales exclusivamente nacionales es menos costosa para las empresas que cualquier otra hipótesis. La transferencia, al menos en parte, de estos costos a los animales importados da lugar a su vez a una reducción de las oportunidades de competencia de éstos con respecto a los animales nacionales.

7.358 En diferencias anteriores se ha constatado que las medidas adoptadas por los gobiernos que ofrecían un incentivo para utilizar insumos nacionales frente a insumos importados eran incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Por ejemplo, en *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, el Órgano de Apelación examinó una "beneficiosa exención fiscal" concedida en virtud de una medida gubernamental que "ofrec[ía] un incentivo considerable, y en algunos casos crea[ba] en la práctica una prescripción, para que los fabricantes utili[zas]en como insumos productos nacionales en lugar de productos importados similares". El Órgano de Apelación concluyó que esta medida "otorga a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares".<sup>503</sup> De manera similar, en *China - Partes de automóviles*, el Órgano de Apelación afirmó que una medida gubernamental que creaba un incentivo para que los fabricantes de automóviles utilizaran exclusivamente partes de automóviles nacionales era incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>504</sup> Además, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - Impuestos sobre los refrescos* examinó una medida gubernamental que "establece un incentivo económico para que los productores usen azúcar de caña como edulcorante para la producción de refrescos y jarabes, en lugar de otros edulcorantes distintos del azúcar de caña, como el azúcar de remolacha o el JMAF".<sup>505</sup> Puesto que "[e]n México, los edulcorantes de producción nacional consisten casi totalmente en azúcar de caña", el Grupo Especial concluyó que, "aunque, por los términos en que están formuladas, las medidas impugnadas no distinguen entre edulcorantes importados y edulcorantes nacionales, la distinción que efectúan entre el uso del azúcar de caña y de los edulcorantes distintos del azúcar de caña constituye, en realidad, una distinción entre edulcorantes importados y edulcorantes nacionales".<sup>506</sup>

7.359 La medida sobre el EPO establece un incentivo similar para utilizar insumos nacionales, como se explica *supra*.

7.360 La existencia de ese incentivo está confirmada por pruebas sobre el uso relativo de etiquetas para los cortes de carne (músculo) en el marco de la medida sobre el EPO. Como se explica *infra*<sup>507</sup>, varias de las principales empresas de transformación de bovinos y porcinos de los Estados Unidos

---

<sup>503</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 220.

<sup>504</sup> El Órgano de Apelación sostuvo que "[l]a utilización por un fabricante de automóviles, en un modelo de vehículo dado, de determinados conjuntos o combinaciones de conjuntos clave que son importados significa que habrá que pagar sobre *todas* las partes importadas una carga mayor (25 por ciento) de la que se impondría si *no* se utilizaran esas combinaciones de conjuntos importados y los umbrales *no* se alcanzaran, en cuyo caso cualesquiera partes importadas utilizadas en el modelo de vehículo sólo quedarían sujetas a un derecho del 10 por ciento. Esto crea un incentivo para que los fabricantes *limiten* su utilización de partes importadas en relación con las partes nacionales. Además, las medidas en litigio en esta diferencia imponen procedimientos administrativos, con las consiguientes demoras, a los fabricantes de automóviles que utilizan partes importadas, lo que podría evitarse totalmente si un fabricante utilizara exclusivamente partes de automóviles nacionales. Esos incentivos 'afectan' a las condiciones de competencia para las partes de automóviles importadas en el mercado interior chino". Informe del Órgano de Apelación, *China - Partes de automóviles*, párrafo 195. (las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

<sup>505</sup> Informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.117.

<sup>506</sup> Informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.119.

<sup>507</sup> Véanse los párrafos 7.361-7.363 *infra*.

decidieron aplicar exclusivamente la etiqueta A a sus productos cárnicos como resultado de las prescripciones en materia de etiquetado de la medida sobre el EPO, a pesar de la flexibilidad limitada en lo que respecta a la mezcla. Esto parece haber ocurrido en particular después de que se suprimiera la flexibilidad incondicional, prevista inicialmente en la Norma definitiva preliminar de agosto de 2008(AMS), para aplicar la etiqueta B a la carne con la etiqueta A.

7.361 De hecho, varias importantes empresas transformadoras de carne de los Estados Unidos indicaron que, ante el final de la anterior flexibilidad incondicional para aplicar la etiqueta B a la carne con la etiqueta A y su sustitución por la flexibilidad en cuanto a la mezcla, pasarían a utilizar la etiqueta A para la gran mayoría de sus productos de carne de bovino y porcino.<sup>508</sup> Por ejemplo, Tyson notificó a sus proveedores de cerdos y bovinos para la elaboración de carne fresca que "[su] objetivo es etiquetar prácticamente toda la carne de bovino y porcino procedente de animales nacidos, criados y elaborados en los Estados Unidos con la etiqueta de la categoría A a más tardar para mediados de 2009", y que "estim[aba] que el 90 por ciento aproximadamente de todos los cortes de carne fresca de bovino y porcino producidos en los Estados Unidos para su venta al por menor podrían acogerse a la etiqueta de la categoría A".<sup>509</sup> Según se informó, Cargill se estaba orientando en la misma dirección, puesto que el 70 por ciento de su carne llevaba la etiqueta A.<sup>510</sup> JBS indicó en una circular dirigida a sus clientes que iniciaría una "transición hacia la aplicación de la etiqueta 'Producto de los Estados Unidos' [es decir, la etiqueta A] a la mayoría de [sus] productos de carne de bovino", y que "la mayoría de [sus] productos de carne de porcino continuarán produciéndose como 'Producto de los Estados Unidos'".<sup>511</sup> Smithfield, una importante empresa transformadora de carne de porcino, anunció incluso que "a partir de abril de 2009 tiene la intención de comprar únicamente cerdos nacidos y criados en los Estados Unidos para elaborarlos en sus establecimientos de carne fresca de los Estados Unidos, y etiquetará la carne de porcino fresca para su venta al por menor como procedente de animales nacidos, criados y elaborados en los Estados Unidos".<sup>512</sup>

7.362 Aunque la mayoría de estas importantes empresas transformadoras de carne estadounidenses indicaron que continuarían elaborando "algo" de carne con las etiquetas B y C, no dijeron nada sobre sus intenciones con respecto a la mezcla. Por el contrario, se informó de que, en la convención anual de la Asociación de Criadores de Ganado Bovino de Texas, celebrada en noviembre de 2008, los directores de estas tres empresas productoras de carne de los Estados Unidos manifestaron que su "principal preocupación era la capacidad para garantizar que los animales que entraban en sus instalaciones fueran segregados adecuadamente".<sup>513</sup> En un comunicado de prensa de dicha Asociación, el director de la empresa con la mayor cuota de mercado de las tres principales plantas de envasado de carne de bovino de los Estados Unidos<sup>514</sup> dijo que, "para evitar transferir a los consumidores el aumento de los costos [de la medida sobre el EPO]", las tres plantas en cuestión "[ib]an a pedir ayuda (a los ganaderos) para asegurarse de que los animales no hayan sido mezclados cuando llegan a nosotros".<sup>515</sup> Ese mismo director añadió que "cuando llegan a las plantas, hemos de asegurarnos de que podemos mantenerlos separados, a fin de que podamos utilizar de la forma más

---

<sup>508</sup> Esta flexibilidad en cuanto a la mezcla fue mencionada por primera vez en la publicación del USDA antes mencionada sobre las preguntas más frecuentes, de fecha 26 de septiembre de 2008. Véase la Prueba documental 31 presentada por el Canadá.

<sup>509</sup> Véanse las Pruebas documentales 36 a 38, y 24 (ICC) presentadas por el Canadá. Véanse también la Prueba documental 71 (ICC) presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 33, 55 y 64 (ICC) presentadas por México.

<sup>510</sup> Véanse la Prueba documental 41 y la Prueba documental 77 (ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>511</sup> Canadá - Prueba documental 39 y México - Prueba documental 57.

<sup>512</sup> Canadá - Prueba documental 40.

<sup>513</sup> Canadá - Prueba documental 71.

<sup>514</sup> Véase la Prueba documental 37 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

<sup>515</sup> Canadá - Prueba documental 71.



económica posible los animales para ofrecer (el producto) a los consumidores".<sup>516</sup> El director de la segunda mayor planta de envasado de carne de bovino de los Estados Unidos<sup>517</sup> explicó que la principal cuestión pendiente era si la segregación prevista en la Ley sobre el EPO se llevaría a cabo en términos de lugar o de tiempo. Además, dijo que una de las dudas que suscita la Ley sobre el EPO es la de si el intento de reducir los costos "requerirá una segmentación de las instalaciones o de los días de recepción".<sup>518</sup>

7.363 Incluso según indican los propios Estados Unidos, Cargill, JBS y Tyson eran las tres mayores plantas de envasado de carne de bovino en 2009<sup>519</sup>, y su cuota total de mercado era superior a 65 por ciento en 2008.<sup>520</sup> Además, Smithfield se describió como "la principal empresa de transformación y comercialización de carne de porcino fresca y de carnes envasadas de los Estados Unidos, así como el mayor productor de cerdos"<sup>521</sup>, y los Estados Unidos identificaron a Smithfield, Tyson, JBS y Cargill como las cuatro mayores empresas comerciales de envasado de carne de porcino durante la mayor parte del período comprendido entre 2002 y 2008.<sup>522</sup>

7.364 Aunque al parecer se está practicando en cierta medida la mezcla, es difícil determinar con precisión su magnitud. Los Estados Unidos presentaron una declaración jurada de una persona que trabajaba en la rama de producción de carne de los Estados Unidos en la que se indicaba que al menos una de las principales empresas de transformación estadounidenses está mezclando carnes de origen canadiense, mexicano y estadounidense en uno de sus establecimientos.<sup>523</sup> Aceptamos esta declaración como demostración de que se está procediendo la mezcla, aunque observamos que este elemento de prueba no especifica la magnitud de esa mezcla en el establecimiento en cuestión, y mucho menos la que lleva a cabo esa empresa o la rama de producción de carne de los Estados Unidos en general.

7.365 Las tres partes hacen referencia a una carta del Instituto Estadounidense de la Carne (AMI) en la que se prevé que "cuando entre en vigor la Norma definitiva, ... llevará la etiqueta 'Producto de los Estados Unidos' casi el 95 por ciento de los productos de carne de bovino y porcino con derecho a llevarla".<sup>524</sup> Esta carta del AMI indica que, incluso según cálculos de la rama de producción de carne de los Estados Unidos, únicamente el 5 por ciento aproximadamente de la carne nacional podría mezclarse realmente con carne importada. Sin embargo, no dice nada sobre si en la práctica termina por mezclarse menos del 5 por ciento de la carne nacional. No especifica en qué proporción esa carne nacional podría estar mezclada con carne importada, es decir la cantidad y el porcentaje de carne de origen no estadounidense que intervendría en cualquier mezcla.

---

<sup>516</sup> Canadá - Prueba documental 71.

<sup>517</sup> Véase la Prueba documental 37 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

<sup>518</sup> Canadá - Prueba documental 71.

<sup>519</sup> Véase la Prueba documental 37 presentada por los Estados Unidos. Véase también la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

<sup>520</sup> Véanse la Prueba documental 152 (ICC) presentada por los Estados Unidos, y la Prueba documental 111 presentada por México. Véase también la Prueba documental 55 presentada por México.

<sup>521</sup> Canadá - Prueba documental 40. Véase también la Prueba documental 215 presentada por el Canadá.

<sup>522</sup> Véase la Prueba documental 38 presentada por los Estados Unidos. Véanse también las Pruebas documentales 43, 44 y 45 presentadas por México.

<sup>523</sup> Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57, y la Prueba documental 102 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

<sup>524</sup> México - Prueba documental 67. Véanse también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57; la respuesta del Canadá a la pregunta 91 del Grupo Especial; la respuesta de México a la pregunta 91 del Grupo Especial; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial.

7.366 Los Estados Unidos presentaron fotografías de la etiqueta B que daban a entender que esa etiqueta se había aplicado a carne mezclada.<sup>525</sup> Sin embargo, dichas fotografías simplemente demuestran que hay cortes de carne (músculo) que llevan la etiqueta B. La etiqueta B, y en particular las fotografías de esas etiquetas presentadas por los Estados Unidos, no ofrecen ninguna información sobre si los cortes de carne (músculo) en cuestión son el resultado de la mezcla de carne con las etiquetas A y B en un único día de producción.

7.367 Además, los Estados Unidos mencionan una prueba documental presentada por el Canadá para demostrar que uno de los reclamantes reconoce incluso que se está procediendo realmente a la mezcla.<sup>526</sup> Sin embargo, esta prueba documental indica únicamente que algunas empresas de transformación de los Estados Unidos aceptan carne que lleva la etiqueta B, pero no necesariamente que la mezclan con carne que lleva la etiqueta A. Por lo que respecta a la mezcla propiamente dicha, esa prueba documental presentada por el Canadá se refiere únicamente a la "flexibilidad" para mezclar carne con derecho a llevar las etiquetas B y C, pero no carne que lleva la etiqueta A.

7.368 Por último, los Estados Unidos presentaron la declaración jurada de un productor en la que éste declaraba que los animales suministrados a una importante empresa transformadora de carne de los Estados Unidos tienen derecho a llevar la etiqueta B.<sup>527</sup> Sin embargo, esta declaración jurada no dice nada sobre si esos animales con la etiqueta B terminan siendo mezclados, o si los animales con derecho a llevar las etiquetas A y B se elaboran en diferentes días de producción.

7.369 Los Estados Unidos confirman también en gran medida las proporciones relativas de utilización de las diversas etiquetas que se indican *supra*. Respondiendo a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron que "el 71 por ciento aproximadamente de la carne de bovino que se vende al por menor se etiqueta como producto de la categoría A", y "el 70 por ciento de la carne de porcino que se vende al por menor se etiqueta como producto de la categoría A".<sup>528</sup> Los Estados Unidos añadieron que "hasta el 14 por ciento de los cortes de carne (músculo) de la categoría A podría etiquetarse como carne de bovino de la categoría B o C, y hasta el 20 por ciento de los cortes de carne (músculo) de la categoría A podría etiquetarse como carne de porcino de la categoría B o C".<sup>529</sup>

7.370 Los reclamantes rechazan las cifras de los Estados Unidos y aducen que sus estimaciones sobre la utilización de la etiqueta A son demasiado bajas, mientras que las relativas a la mezcla son exageradas.<sup>530</sup> A juicio de los reclamantes, la proporción de carne que lleva la etiqueta A se aproxima al 90 por ciento.<sup>531</sup> De hecho, varias importantes empresas transformadoras de carne de los Estados Unidos indicaron que, con la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS), "el 90 por ciento aproximadamente de todos los cortes de carne fresca de bovino y porcino producidos en los Estados Unidos para su venta al por menor reuniría las condiciones para llevar la etiqueta de la

---

<sup>525</sup> Véanse las Pruebas documentales 95, 96 y 98 presentadas por los Estados Unidos.

<sup>526</sup> Véase la Prueba documental 41 presentada por el Canadá.

<sup>527</sup> Véanse la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 57; y la Prueba documental 101 (ICC) presentada por los Estados Unidos.

<sup>528</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial.

<sup>529</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial.

<sup>530</sup> Véanse las observaciones de México sobre la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 90 y 91 del Grupo Especial; y las observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 90 y 91 del Grupo Especial.

<sup>531</sup> Véanse la respuesta del Canadá a la pregunta 90 del Grupo Especial; y la respuesta de México a la pregunta 90 del Grupo Especial. Véanse también las Pruebas documentales 198 (ICC) y 211 presentadas por el Canadá.

categoría A".<sup>532</sup> Ello no obstante, los reclamantes no impugnan el argumento de los Estados Unidos de que, a pesar de la mezcla, la utilización de la etiqueta A afecta a la mayor parte de la carne etiquetada con arreglo a las prescripciones en materia de EPO.<sup>533</sup>

7.371 Del mismo modo, los reclamantes no impugnan el argumento de los Estados Unidos de que la utilización de las etiquetas C y D sigue siendo "escasa".<sup>534</sup> En cambio, México impugna la justificación que ofrecen los Estados Unidos del uso limitado de la etiqueta D.<sup>535</sup>

7.372 Teniendo en cuenta lo que antecede, concluimos a título preliminar que la medida sobre el EPO crea un incentivo para utilizar animales nacionales -y un desincentivo para utilizar animales importados- al imponer unos costos de segregación más altos a los animales importados que a los nacionales. En consecuencia, la medida sobre el EPO afecta a las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento de los animales importados.

*Reducción de las oportunidades de competencia de los animales importados*

7.373 Como se indicó anteriormente, en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* el Órgano de Apelación constató una "reducción de las oportunidades de competencia"<sup>536</sup> para los productos importados con respecto a los productos nacionales similares.

7.374 En la presente diferencia nos enfrentamos a la misma situación. Las oportunidades de competencia de los animales importados se reducen cuando los costos de cumplimiento adicionales de la medida sobre el EPO en que se incurre al utilizar animales importados se transfieren, al menos en parte, a los proveedores de dichos animales. Hemos mencionado a este respecto que existen pruebas directas de que varias importantes empresas de transformación están aplicando, en el marco de la medida sobre el EPO, un descuento considerable a los animales importados, y que no hay pruebas de que se aplique un descuento similar a los animales nacionales.<sup>537</sup>

7.375 Existen otras pruebas de la reducción de las oportunidades de competencia para los animales importados, como las declaraciones de proveedores de animales importados según las cuales algunos establecimientos y empresas se niegan simplemente a seguir utilizando animales importados.<sup>538</sup> Por ejemplo, una importante empresa transformadora de carne de porcino de los Estados Unidos comunicó a sus proveedores de animales canadienses que "debido al etiquetado indicativo del país de origen (EPO)", únicamente elaborará carne de cerdos nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos.<sup>539</sup>

---

<sup>532</sup> Canadá - Pruebas documentales 36 a 38, y 24 (ICC). Véase también la Prueba documental 33 presentada por México.

<sup>533</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 91 del Grupo Especial.

<sup>534</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial. Véase también la Prueba documental 146 presentada por los Estados Unidos.

<sup>535</sup> Observaciones de México sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 90 del Grupo Especial.

<sup>536</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 147. Véase también *ibid.*, párrafo 146.

<sup>537</sup> Véase el párrafo 7.363 *supra*.

<sup>538</sup> Véanse la Prueba documental 56 (no ICC) y las Pruebas documentales 57, 66 a 69, 76, 81 y 88 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Véase también la Prueba 89 presentada por el Canadá.

<sup>539</sup> Véase la Prueba documental 92 presentada por el Canadá. Véanse también las Pruebas documentales 107 (ICC) y 109 presentadas por el Canadá.

7.376 Además, como resultado de la medida sobre el EPO, el número de establecimientos de transformación estadounidenses que aceptan animales importados es menor que antes.<sup>540</sup> Los reclamantes han presentado mapas y listas de establecimientos de transformación estadounidenses que muestran que, debido a la medida sobre el EPO, estos establecimientos han pasado a ser menos accesibles para los bovinos y cerdos importados.<sup>541</sup> Aunque los Estados Unidos rechazan las cifras concretas presentadas por los reclamantes a este respecto<sup>542</sup>, no ponen en tela de juicio los argumentos de los reclamantes sobre la reducción general del número de establecimientos que elaboran carne de animales importados como resultado de la medida sobre el EPO.

7.377 Tenemos también ante nosotros pruebas que indican que, como resultado de la reducción de los establecimientos de transformación disponibles, algunos proveedores tienen que transportar los animales importados a mayores distancias que antes de que se adoptara la medida sobre el EPO.<sup>543</sup> Además, varios establecimientos que continúan elaborando carne de animales importados lo hacen en momentos específicos y limitados<sup>544</sup>, a saber, únicamente en determinados días de la semana (normalmente, uno o dos días por semana, como máximo)<sup>545</sup>, o únicamente después de determinadas horas del día.<sup>546</sup> El hecho de que, como resultado de la medida sobre el EPO, la carne de los animales importados únicamente se elabore en determinados momentos ha creado problemas logísticos y costos adicionales para algunos proveedores de esos animales.<sup>547</sup> Debido a la congestión ocasionada por la limitación de las entregas a determinados momentos, a algunos proveedores de animales importados les resulta más difícil conseguir camiones para sus entregas o utilizar sus camiones de manera eficiente.<sup>548</sup> La congestión también ha aumentado el tiempo de espera para los animales importados que cruzan la frontera, y por consiguiente ha ocasionado retrasos en el transporte para determinados proveedores de dichos animales.<sup>549</sup> A su vez, estos retrasos han incrementado los costos de transporte de algunos proveedores de animales importados<sup>550</sup>, y han tenido efectos desfavorables en el bienestar y la calidad de los animales importados como resultado de las largas horas de espera en condiciones de temperaturas extremas y las pérdidas de peso<sup>551</sup>, que en ocasiones han provocado incluso la muerte.<sup>552</sup> Además, el transporte de los animales importados es ahora menos eficiente, porque algunos proveedores pueden realizar menos entregas debido a las distancias más largas que han de recorrer y al menor ritmo de rotación.<sup>553</sup> Por otra parte, el hecho de que algunos mataderos sólo

---

<sup>540</sup> Véanse la Prueba documental 56 (no ICC) y las Pruebas documentales 57, 72, 75, 80, 81 y 94 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37, 42, 97 y 106 (todas ellas ICC) presentadas por México. Véase la Prueba documental 90 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>541</sup> Véanse las Pruebas documentales 95 a 103 presentadas por el Canadá, y la Prueba documental 98 presentada por México.

<sup>542</sup> Véanse la Prueba documental 41 presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 102 y 152 (ambas ICC) presentadas por los Estados Unidos.

<sup>543</sup> Véanse las Pruebas documentales 57, 66, 67, 69, 81, y 85 a 87 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>544</sup> Véanse las Pruebas documentales 77, 87 y 88 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>545</sup> Véanse las Pruebas documentales 55, 57, 66, 75, 80, 84, 90 (todas ellas ICC) y 105 (no ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 97 y 106 (ambas ICC) presentadas por México.

<sup>546</sup> Véase la Prueba documental 85 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>547</sup> Véase la Prueba documental 57 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>548</sup> Véanse las Pruebas documentales 55 a 57 y 80 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>549</sup> Véanse las Pruebas documentales 55, 57, 66, 80 y 85 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>550</sup> Véanse las Pruebas documentales 57, 67, 68, 75, 80, 81, 85 y 87 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>551</sup> Véanse las Pruebas documentales 55, 66 y 85 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Véanse también las Pruebas documentales 93 y 106 presentadas por el Canadá.

<sup>552</sup> Véase la Prueba documental 85 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>553</sup> Véase la Prueba documental 68 (ICC) presentada por el Canadá.

acepten animales importados los lunes ha dado lugar a un aumento de los gastos en controles veterinarios de los animales importados los domingos.<sup>554</sup>

7.378 También se han modificado las condiciones contractuales impuestas a los proveedores de animales importados como resultado de la medida sobre el EPO. Tenemos pruebas de que varias importantes empresas de transformación han introducido una cláusula que les permite rescindir o modificar unilateralmente sus contratos con los proveedores de animales importados.<sup>555</sup> En otros casos, se han anulado o rescindido<sup>556</sup>, o simplemente no se han renovado<sup>557</sup>, los contratos de suministro de animales importados. En ocasiones, la relación contractual ha sobrevivido a la medida sobre el EPO, aunque en condiciones menos favorables para los proveedores de animales importados.<sup>558</sup> Por ejemplo, en algunos casos, contratos anteriores a largo plazo se han sustituido por contratos a corto plazo con precios de compra más bajos.<sup>559</sup> En al menos un caso, un contrato "indefinido", que anteriormente se renovaba de manera automática, fue sustituido por un contrato que establecía condiciones menos favorables.<sup>560</sup> Además, tenemos pruebas de que varios establecimientos de transformación de los Estados Unidos exigen que los suministros de bovinos mexicanos se notifiquen con 14 días de antelación.<sup>561</sup>

7.379 Algunos proveedores de animales importados han sufrido también importantes perjuicios financieros como resultado de la medida sobre el EPO. Varios proveedores han informado de que, debido a esta medida, la diferencia de precios entre los animales importados y los nacionales se ha ampliado en detrimento de los animales nacionales<sup>562</sup>, y se han introducido descuentos para los animales importados, o se han incrementado los ya existentes.<sup>563</sup> Además, hay noticias de que en varios casos instituciones financieras se han negado a conceder créditos y préstamos a ganaderos canadienses debido a los riesgos resultantes de la medida sobre el EPO.<sup>564</sup>

7.380 Por último, disponemos de pruebas, que los Estados Unidos no han cuestionado, según las cuales los bovinos importados han sido excluidos de programas para la carne de bovino de calidad superior, entre otros el del buey Angus certificado, como consecuencia de la medida sobre el EPO.<sup>565</sup> En general, estos programas relacionados con productos de calidad superior son especialmente rentables para quienes participan en la cadena de suministro, incluidos los proveedores de animales.

7.381 Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, llegamos a la conclusión preliminar de que la medida sobre el EPO reduce las oportunidades de competencia de los animales importados en relación con los animales nacionales. Sin embargo, antes de formular una constatación definitiva sobre este asunto debemos examinar los argumentos en contrario presentados por los Estados Unidos a este respecto.

---

<sup>554</sup> Véase la Prueba documental 80 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>555</sup> Véanse las Pruebas documentales 67 y 108 (ambas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>556</sup> Véanse las Pruebas documentales 86, 88 (ICC) y 108 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>557</sup> Véanse las Pruebas documentales 67 y 88 (ambas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>558</sup> Véase la Prueba documental 56 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>559</sup> Véanse las Pruebas documentales 68, 69, 82, 88 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá. Véase también la Prueba documental 66 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>560</sup> Véase la Prueba documental 86 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>561</sup> Véanse las Pruebas documentales 37, 46, 97 y 105 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>562</sup> Véanse las Pruebas documentales 55 y 94 (ambas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>563</sup> Véanse las Pruebas documentales 55 a 57, 66 a 69, 75, 80, 83, 84, 86, 87, 89, 94, 108 y 198 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37, 97 y 105 (todas ellas ICC) presentadas por México.

<sup>564</sup> Véanse las Pruebas documentales 67, 69, 83, 85 y 86 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá.

<sup>565</sup> Véanse las Pruebas documentales 36 y 38 presentadas por el Canadá, y la Prueba documental 33 presentada por México. Véanse también las Pruebas documentales 41, 55 a 57, y 81 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 57 y 64 (ambas ICC) presentadas por México.

*Argumentos de los Estados Unidos*

7.382 Los Estados Unidos aducen que diversos factores impiden que la medida sobre el EPO cree los incentivos negativos descritos *supra* y reduzca las oportunidades de competencia de los animales importados. Hemos abordado ya algunos de esos argumentos, como por ejemplo los de que todo reglamento (técnico) genera costos y que los costos pueden distribuirse de diferente modo entre los participantes en el mercado. Pasamos a examinar ahora los argumentos adicionales planteados por los Estados Unidos, a saber:

- a) continuación de la elaboración de carne de animales importados;
- b) inexistencia de la necesidad jurídica de que los particulares que participan en el mercado elijan la etiqueta A;
- c) influencia de factores distintos de la medida sobre el EPO;
- d) preexistencia de programas de segregación; y
- e) excepciones a la medida sobre el EPO.

*Continuación de la elaboración de carne de animales importados*

7.383 Los Estados Unidos aducen que no toda la carne de bovino y porcino abarcada por la medida sobre el EPO lleva la etiqueta A, puesto que prosigue la elaboración de carne de animales importados. No vemos la necesidad de determinar si esta afirmación está realmente respaldada por pruebas, ya que incluso si el argumento de los Estados Unidos fuera correcto, no modificaría nuestra conclusión preliminar de que la medida sobre el EPO crea un incentivo para faenar animales exclusivamente nacionales y reduce las oportunidades de competencia de los animales importados.

7.384 Como ha explicado el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, puede existir un trato menos favorable para los productos importados aunque una medida "no conlleve en todos los casos el otorgamiento de un trato menos favorable a los productos similares importados".<sup>566</sup> Además, al igual que el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC no sirve para proteger "las expectativas ... de un determinado volumen de comercio".<sup>567</sup>

7.385 Los Estados Unidos aducen también que, aunque el número de establecimientos estadounidenses que elaboran carne de animales canadienses y mexicanos ha disminuido, esos establecimientos tienen capacidad para elaborar la carne de todos los animales que el Canadá y México exportan a los Estados Unidos.<sup>568</sup> No consideramos que la capacidad de los establecimientos estadounidenses en cuestión sea especialmente pertinente. Como señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, "la reducción de oportunidades de competencia por medio de la restricción del acceso a los consumidores ... no es función del volumen limitado de [productos] extranjer[os] efectivamente importado[s]": "el hecho de que el contingente

---

<sup>566</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 221.

<sup>567</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 19. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 93.

<sup>568</sup> Véase la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 25.

compatible con la OMC ... haya sido plenamente utilizado, ... no disminuye la falta de igualdad de condiciones de competencia ocasionada por [la medida]".<sup>569</sup>

#### Necesidad jurídica de realizar una elección

7.386 Los Estados Unidos aducen que la medida sobre el EPO no crea la necesidad jurídica de otorgar un trato diferenciado y menos favorable; si por casualidad un determinado participante en el mercado elabora predominantemente carne que lleva la etiqueta A, ello se debe a una decisión comercial que ese participante ha adoptado a título privado.<sup>570</sup>

7.387 Observamos que los Estados Unidos no impugnan la descripción que hacen los reclamantes de la situación anterior a la medida sobre el EPO. Según los reclamantes, antes de la medida sobre el EPO las condiciones de competencia eran las mismas para los productos importados y nacionales<sup>571</sup>: había un mercado integrado de ganado y carne en el marco del TLCAN, en el que el ganado y los productos cárnicos se elaboraban conjuntamente sin que hubiera casos importantes de segregación a causa del origen salvo los debidos a meras consideraciones de precio y calidad.<sup>572</sup>

7.388 El Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos describió del siguiente modo el mercado de ganado y carne de América del Norte antes del EPO:

"Las ramas de producción de productos de origen animal de los tres países norteamericanos se han integrado cada vez más en los últimos años, especialmente después de la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, antes de éste, el Tratado de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos de 1988. *Estos acuerdos, junto con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, concluidos a escala mundial en el marco de la Organización del Comercio Mundial, han permitido a los animales o productos de ellos derivados atravesar las fronteras más libremente, sobre la base de la demanda del mercado*, al ayudar a reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio."<sup>573</sup> (sin cursivas en el original)

7.389 Del mismo modo, una nota informativa sobre el EPO del Instituto de Comercialización de Productos Alimenticios (FMI), cuyos miembros representan "las tres cuartas partes de todas las ventas al por menor de productos alimenticios en los Estados Unidos", explicaba que "desde que en 1993 se ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el ganado bovino y sus productos se han movido libremente por el Canadá, México y los Estados Unidos".<sup>574</sup>

7.390 Ha sido la medida sobre el EPO, y no sólo las decisiones privadas de los participantes en el mercado, lo que ha tenido un efecto decisivo en la modificación de esta pauta, al establecer un incentivo económico para la elaboración de carne de animales exclusivamente nacionales. En este

---

<sup>569</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 147.

<sup>570</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 147 y 150.

<sup>571</sup> Véase el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 145.

<sup>572</sup> Véase la Prueba documental 50 presentada por el Canadá, página 20. Véanse también la Prueba documental 192 presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 35 y 37 (ambas ICC) presentadas por México.

<sup>573</sup> Canadá - Pruebas documentales 117 y 199, y México - Prueba documental 53.

<sup>574</sup> Canadá - Prueba documental 192. Véanse también las Pruebas documentales 69, 75, 76, 81 y 90 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 37 y 97 (ambas ICC) presentadas por México.

sentido, la medida sobre el EPO es similar al sistema dual de venta al por menor de carne de vacuno examinado en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*. En esa diferencia, el Órgano de Apelación estableció una diferencia entre la "necesidad jurídica de optar ... impuesta por la medida misma" y un trato diferenciado que es "únicamente el resultado de la acción de los empresarios privados, basada en sus propios cálculos de los costos y beneficios comparativos de unos sistemas de distribución diferenciados":

"Somos conscientes de que la notable reducción del número de establecimientos minoristas para la venta de carne vacuna importada fue consecuencia de las decisiones de distintos minoristas que pudieron optar libremente por vender el producto nacional o el producto importado. La necesidad jurídica de optar estaba, no obstante, impuesta por la medida misma. Cabe señalar la naturaleza restringida de esa opción. La opción dada a los vendedores minoristas de carne *no* era una opción entre permanecer en el mecanismo de distribución unificada existente anteriormente y pasar a un sistema dual de venta al por menor. La opción estaba limitada a vender carne vacuna nacional únicamente o carne vacuna importada únicamente. Por ello, la reducción del acceso a los canales minoristas normales es, desde el punto de vista jurídico, efecto de esa medida. En estas circunstancias, la intervención de algún elemento de opción privada no exime a Corea de responsabilidad en virtud del GATT de 1994 por el resultante establecimiento de condiciones de competencia menos favorables para el producto importado que para el producto nacional.

...

*No* sostenemos que un sistema dual o paralelo de distribución que *no* sea impuesto directa o indirectamente por la ley o por disposición del Gobierno sino que sea únicamente el resultado de la acción de los empresarios privados, basada en sus propios cálculos de los costos y beneficios comparativos de unos sistemas de distribución diferenciados, sea ilícito en virtud del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Lo que es objeto del párrafo 4 del artículo III es meramente la intervención gubernamental que afecta a las condiciones en que compiten los productos similares, nacionales e importados, en el mercado comprendido en el territorio de un Miembro."<sup>575</sup>

7.391 Efectivamente, en la diferencia que se nos ha sometido, como en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, la medida sobre el EPO no permite el incumplimiento. Aunque, como se ha explicado *supra*, la medida sobre el EPO no prohíbe la elaboración de carne de animales nacionales e importados con independencia de su origen, sí hace que esta hipótesis empresarial resulte más costosa que otras.<sup>576</sup> Además, en la diferencia que se nos ha sometido, como en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, las decisiones que puedan adoptar los particulares que participan en el mercado no son "únicamente" el resultado de sus propios cálculos empresariales, sino que son atribuibles en gran parte a los incentivos y desincentivos económicos creados por las disposiciones de la medida sobre el EPO.

7.392 En particular, discrepamos de la afirmación de los Estados Unidos de que la distinción que se hace en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* es una distinción entre los aspectos jurídicos y económicos de una medida. Ya hemos señalado que en la presente diferencia los reclamantes aducen que existe una discriminación *de facto*. En el contexto de esta alegación relativa a

---

<sup>575</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 146 y 149. (las cursivas figuran en el original)

<sup>576</sup> Véase el párrafo 7.333.



la existencia de una discriminación *de facto*, contrariamente a lo que sugieren los Estados Unidos, la distinción que debe hacerse es entre i) una medida de un Miembro de la OMC que crea un incentivo lo suficientemente sólido, incluido posiblemente un incentivo económico, para que los particulares que participan en el mercado actúen de una determinada manera; y ii) unas decisiones empresariales de los particulares que participan en el mercado basadas "únicamente" en consideraciones económicas privadas.<sup>577</sup>

#### Factores distintos de la medida sobre el EPO

7.393 Los Estados Unidos aducen, haciendo referencia al informe del Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, que la medida sobre el EPO no implica un trato menos favorable porque los efectos perjudiciales que pudiera tener en los animales importados son atribuibles a factores económicos, y no al origen extranjero de esos animales *per se*.<sup>578</sup>

7.394 A diferencia del asunto *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, la actual diferencia no se centra en los costos unitarios que entraña la medida impugnada para los productos importados y nacionales. Los reclamantes no alegan un trato menos favorable debido al aumento de los costos unitarios para los animales importados. Del mismo modo, nuestro análisis se concentra en los costos globales relativos de las diferentes situaciones hipotéticas que pueden elegir los participantes en el mercado para cumplir la medida sobre el EPO. Además, a diferencia del requisito de fianza examinado en el informe del Órgano de Apelación en *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, la medida sobre el EPO se refiere directamente al origen de la carne y los animales. Por consiguiente, el incentivo que crea esta medida en favor de la elaboración de carne de origen nacional está claramente relacionado con el origen de los animales.

7.395 Estamos de acuerdo en que este incentivo se debe en parte a la cuota de mercado relativamente pequeña de los animales importados en comparación con la de los animales nacionales. En realidad, como hemos explicado *supra*, cuando se ha de elegir entre las dos situaciones hipotéticas de segregación absoluta, a saber, la relativa a los animales exclusivamente nacionales y la relativa a los animales exclusivamente importados, una razón para elegir la primera de ellas es que, en la mayoría de los casos, la segunda no es viable debido a la menor proporción de los animales importados.

7.396 Es conveniente examinar este factor económico para determinar si la medida sobre el EPO tiene un efecto negativo *de facto* sobre las condiciones de competencia de los animales importados. El diccionario define "*de facto*" estableciendo una relación con las circunstancias fácticas: "*in fact, in reality, in actual existence, force, or possession, whether by right or not*" ("de hecho, en realidad, con

---

<sup>577</sup> Véase el informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafos 8.116 y 8.117.

<sup>578</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 146. En *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, el Órgano de Apelación declaró:

"El Órgano de Apelación indicó en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* que se da a los productos importados un trato menos favorable que a los productos similares si una medida modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente *en detrimento de los productos importados*. No obstante, la existencia de efectos perjudiciales sobre un determinado producto importado resultantes de una medida no implica necesariamente que esa medida otorgue un trato menos favorable a las importaciones si los efectos perjudiciales se explican por factores o circunstancias que no guardan relación con el origen extranjero del producto, como, en este caso, la cuota de mercado de los importadores." (Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 96 (no se reproduce la nota de pie de página; las cursivas figuran en el original).)

existencia, fuerza o posesión real, sea justo o no").<sup>579</sup> De manera similar, el Órgano de Apelación definió la discriminación *de facto* en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 por referencia a las condiciones "en el mercado pertinente".<sup>580</sup>

7.397 La esencia misma de la dicotomía *de jure/de facto* es que el primero de estos conceptos implica un análisis centrado en el texto de la medida en litigio, mientras que el segundo entraña una evaluación del modo en que una medida cuyo texto no está redactado en términos discriminatorios opera en circunstancias reales. En el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no es posible determinar si una medida tiene efectos discriminatorios reales disociando esa determinación de las circunstancias que prevalecen en el mercado en cuestión. En efecto, para llevar a cabo una evaluación objetiva de una alegación de discriminación *de facto* es esencial tener en cuenta las circunstancias en que se aplica la medida de que se trate.

7.398 La medida sobre el EPO establece un incentivo *de facto* en favor de los animales nacionales, y en detrimento de los animales importados, en las circunstancias concretas del mercado estadounidense de ganado y carne. La pequeña cuota de mercado de los animales importados es un elemento constitutivo de estas circunstancias del mercado.

7.399 Como ya se ha explicado, antes de la medida sobre el EPO el mercado norteamericano de ganado y carne estaba muy integrado. En el mercado de los Estados Unidos, los animales nacionales e importados se faenaban atendiendo a consideraciones competitivas de precio y calidad, con independencia del origen.

7.400 La Norma definitiva preliminar de agosto de 2008 (AMS) no alteró completamente esta pauta, aunque introdujo ciertos costos de cumplimiento. La razón de ello es que, de conformidad con la Norma definitiva preliminar (AMS), seguía siendo posible faenar conjuntamente animales nacionales e importados en gran escala y aplicar a esos productos una única etiqueta (la etiqueta B). Por lo que respecta a la magnitud de esta flexibilidad, resulta revelador que la Unión Nacional de Agricultores la criticara como "un resquicio lo suficientemente grande para que pase por él un camión".<sup>581</sup> Puesto que, como se explicó anteriormente<sup>582</sup>, el enfoque basado en una única etiqueta es en general menos costoso que las hipótesis de la utilización de varias etiquetas, la rama de producción optó por la aplicación predominante de la etiqueta B a todos los animales, incluidos los importados y la mayoría de los que de otro modo habrían reunido las condiciones para llevar la etiqueta A.

7.401 La Norma definitiva de 2009 (AMS) cambió esta situación al reducir a la flexibilidad limitada de proceder a la mezcla en un único día de producción la posibilidad incondicional de aplicar la etiqueta B a la carne que de otro modo habría tenido derecho a llevar la etiqueta A. De hecho, la Norma definitiva de 2009 (AMS) indica que la mayor parte de la carne con derecho a llevar la etiqueta A deberá llevarla: "No ha sido nunca la intención de este organismo que la mayoría de los productos con derecho a llevar una etiqueta en la que se declare su origen estadounidense lleve una etiqueta indicativa de un origen múltiple."<sup>583</sup>

---

<sup>579</sup> *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición) Oxford University Press, volumen I, página 626 (2007).

<sup>580</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 137. Véase también el informe del Grupo Especial, *Canadá - Patentes para productos farmacéuticos*, párrafo 7.101.

<sup>581</sup> Canadá - Prueba documental 28.

<sup>582</sup> Véase el párrafo 7.357 *supra*.

<sup>583</sup> 74 FR 2659.

7.402 Como resultado de la Norma definitiva de 2009 (AMS), la cadena de suministro de carne se enfrenta a la prescripción de aplicar la etiqueta A a la mayor parte de la carne con derecho a llevarla, lo que implica una reducción de la cantidad de carne y animales nacionales que se faenan conjuntamente con carne y animales importados. Esto, a su vez, crea la necesidad de que la cadena de suministro elija entre la hipótesis de los productos de un único origen, a los que se aplica la etiqueta A, y la hipótesis de la elaboración tanto de carne y animales a los que se aplica la etiqueta A como de carne y animales importados. El enfoque basado en un único origen resulta menos costoso y es también generalmente viable, dada la gran cuota de mercado de los animales nacionales.

7.403 El hecho de que, en las circunstancias que concurren en el mercado estadounidense, quienes participan en él, ante la necesidad de elegir entre la hipótesis de los animales exclusivamente nacionales y la hipótesis de los animales nacionales e importados, optaran predominantemente por la primera de ellas, es el resultado de la medida sobre el EPO, y en particular de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Si bien la pequeña cuota de mercado de los animales importados influyó en esta elección, fue la medida sobre el EPO la que la hizo necesaria. En efecto, como indica la historia de la medida sobre el EPO, esta opción no habría sido elegida por los participantes en el mercado, ni tampoco estuvo determinada por la pequeña cuota de mercado de los animales importados *per se*.

7.404 Por consiguiente, en las circunstancias que concurren en el mercado estadounidense, la medida sobre el EPO, y en particular la Norma definitiva de 2009 (AMS), crea un incentivo en favor de los animales nacionales y afecta desfavorablemente a las condiciones de competencia de los animales importados. No estamos pues de acuerdo con los Estados Unidos en que este efecto es atribuible exclusivamente a factores distintos de la medida sobre el EPO.

#### Preexistencia de la segregación

7.405 Los Estados Unidos aducen que la medida sobre el EPO estuvo precedida de varios programas de segregación, como los programas del USDA sobre etiquetado indicativo de la categoría, los programas privados de etiquetado para productos de calidad superior, los programas de etiquetado para la producción y cría de animales y las prescripciones de los mercados de exportación. A juicio de los Estados Unidos, estos programas permitieron a los participantes en el mercado adquirir experiencia en materia de segregación, y su mantenimiento reduce los costos de cualquier segregación adicional que pudiera imponer la medida sobre el EPO.<sup>584</sup>

7.406 Si bien la preexistencia de la segregación podría haber permitido a determinados participantes en el mercado adquirir experiencia en materia de segregación, observamos que no todos los participantes en el mercado intervienen necesariamente en todos los programas de segregación preexistentes mencionados por los Estados Unidos. Mientras que las etiquetas del USDA indicativas de la categoría se aplican a la mayor parte de los bovinos sacrificados en los Estados Unidos, las etiquetas para productos de calidad superior de los programas privados y las etiquetas para la producción y cría de animales afectan a una proporción menor de la carne de bovino que se comercializa en los Estados Unidos. Del mismo modo, dada la pequeña proporción que representan las exportaciones de los Estados Unidos en relación con el consumo de carne de bovino en este país<sup>585</sup>, los programas de exportación no afectan a la mayor parte de la carne de bovino que se comercializa en los Estados Unidos.

---

<sup>584</sup> Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 59 y 60; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 46 del Grupo Especial. Véase también la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

<sup>585</sup> Véanse las Pruebas documentales 28 y 71 presentadas por los Estados Unidos. Véanse también las Pruebas documentales 207 y 209 presentadas por el Canadá; la respuesta del Canadá a la pregunta 109 del

7.407 Una cuestión más importante es que la mayoría de los programas de segregación anteriores no guardan relación con el país de origen, sino con la calidad o con el proceso de producción. Ni siquiera todos los programas de exportación que entrañan cierto grado de segregación en función del origen estaban vetados al ganado y la carne de bovino canadienses y mexicanos. De hecho, algunos programas de exportación permiten exportar carne de bovino de origen canadiense o mexicano junto con carne de bovino estadounidense<sup>586</sup>, mientras que otros se aplican a los bovinos, incluidos los bovinos de engorde nacidos en el Canadá y México, que han pasado al menos 100 días en los Estados Unidos antes de ser sacrificados allí.<sup>587</sup>

7.408 Puesto que la mayoría de los programas preexistentes no entraña necesariamente una segregación entre la carne de bovino canadiense y mexicana y la estadounidense, la medida sobre el EPO les añade un estrato de segregación adicional. Por ejemplo, en la práctica, tras la adopción de la medida sobre el EPO, la carne de bovino que reúne las condiciones para participar en un programa específico para productos de calidad superior debe ser segregada además en función de su origen según lo define la medida sobre el EPO. Esto entraña una segregación adicional y costos específicos de la medida sobre el EPO.

7.409 En la Norma definitiva de 2009 (AMS) se explica que:

"En determinados casos ... puede ser necesario que las empresas reformen sus actuales procesos operativos para aplicar la norma. Por ejemplo, puede que un establecimiento de transformación o envasado tenga que clasificar los productos que entran en él por país de origen y, si procede, por método de producción, además de por peso, categoría, color u otros factores de calidad. Esta clasificación puede exigir ajustes en las operaciones, la elaboración en cadena, la manipulación de productos y el almacenamiento."<sup>588</sup>

7.410 Varias importantes empresas transformadoras de carne de bovino de los Estados Unidos se negaron a asumir estos costos adicionales e informaron a sus proveedores de que, debido a la entrada en vigor de la medida sobre el EPO<sup>589</sup>, no incluirían la carne de bovino canadiense y mexicana en sus programas de carne de buey Angus certificado y otros programas para carne de bovino de calidad superior. Por ejemplo, Tyson envió a sus proveedores de bovinos para la elaboración de carne fresca una circular en la que les comunicaba que "nuestro planteamiento será utilizar la etiqueta de la categoría A ('Estados Unidos') para todos nuestros programas de carne de bovino de calidad superior a partir de comienzos de 2009", tras la sustitución de la posibilidad incondicional de aplicar la etiqueta B a carne de la etiqueta A por la flexibilidad de la mezcla, más restrictiva.<sup>590</sup>

7.411 Además, a diferencia de la medida sobre el EPO, los programas de segregación preexistentes mencionados por los Estados Unidos son de carácter voluntario y existen en tanto en cuanto satisfacen

---

Grupo Especial; la Prueba documental 104 presentada por México; la respuesta de México a la pregunta 109 del Grupo Especial; las Pruebas documentales 150 y 151 presentadas por los Estados Unidos; y la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 30 y 109 del Grupo Especial.

<sup>586</sup> Véanse la Prueba documental 75 presentada por México, y la Prueba documental 81 presentada por los Estados Unidos.

<sup>587</sup> Véanse la Prueba documental 76 y 77 presentada por México, y la Prueba documental 82 presentada por los Estados Unidos.

<sup>588</sup> 74 FR 2689.

<sup>589</sup> Véase la Prueba documental 56 (ICC) presentada por el Canadá.

<sup>590</sup> Véanse las Pruebas documentales 36 y 38 presentadas por el Canadá, y la Prueba documental 33 presentada por México. Véanse también las Pruebas documentales 41, 55, 56, 57 y 81 (todas ellas ICC) presentadas por el Canadá, y las Pruebas documentales 57 y 64 (ambas ICC) presentadas por México.

la demanda de los consumidores, es decir, dependen también de que los consumidores estén dispuestos a pagar por el tipo y la calidad de la carne de bovino que abarcan esos programas.

7.412 Por último, como señala el Canadá, ninguno de los programas de segregación anteriores mencionados por los Estados Unidos se refiere a los cerdos.<sup>591</sup>

7.413 En consecuencia, no nos convence el argumento de que la preexistencia de programas de segregación reduce los costos de la segregación adicional basada en el origen que pudiera imponer la medida sobre el EPO. Mantenemos por tanto nuestra opinión de que la medida sobre el EPO entraña costos que se distribuyen de diferente modo entre la hipótesis empresarial que implica únicamente animales nacionales y las hipótesis que implican animales importados.

#### Excepciones previstas en la medida sobre el EPO

7.414 Los Estados Unidos aducen que han reducido la cobertura inicialmente prevista de la medida sobre el EPO a fin de reducir los costos de cumplimiento.<sup>592</sup>

7.415 La medida sobre el EPO exige a los "minoristas" que apliquen etiquetas a los "productos abarcados"<sup>593</sup>, que en su parte pertinente se definen como "cortes de carne (músculo) de bovino ... y porcino" y "carne de bovino picada ... y carne de porcino picada".<sup>594</sup> Sin embargo, como señalan los Estados Unidos, la medida sobre el EPO excluye de su ámbito de aplicación cualesquiera otros productos abarcados que constituyan un "ingrediente de un producto alimenticio elaborado".<sup>595</sup>

7.416 Además, no todos los que venden carne de bovino y porcino al por menor están sujetos a la medida sobre el EPO. Como se indica *supra*<sup>596</sup>, la medida sobre el EPO sólo se aplica a un "minorista" cuando el costo según factura de todas sus compras de productos agropecuarios percederos excede de 230.000 dólares durante un año civil.<sup>597</sup> También están exentos de la medida sobre el EPO los "establecimientos que sirven comidas".<sup>598</sup>

7.417 Las pruebas presentadas por las partes indican que, como resultado de estas excepciones, una proporción considerable de la carne de bovino y porcino está exenta de la medida sobre el EPO.<sup>599</sup> La proporción o magnitud exacta de las excepciones y exclusiones no es pertinente para nuestro examen de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, al ser preguntados por la pertinencia de estas excepciones para la observancia en la práctica de la medida sobre el EPO, los Estados Unidos indicaron que:

---

<sup>591</sup> Véase la respuesta del Canadá a la pregunta 43 del Grupo Especial. Véase también la Prueba documental 179 presentada por el Canadá.

<sup>592</sup> Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 153. Véanse también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 185; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89; y la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

<sup>593</sup> 7 USC §§ 1638(2) y 1638a(a)(1).

<sup>594</sup> 7 USC §§ 1638(2)(A)(i) y (ii).

<sup>595</sup> 7 USC § 1638(2)(B) y 74 CFR § 65.135(b).

<sup>596</sup> Véanse los párrafos 7.101 y 7.106 *supra*.

<sup>597</sup> Véase la Prueba documental 7 presentada por el Canadá. Véase también 74 CFR § 65.240.

<sup>598</sup> 7 USC § 1638a(b).

<sup>599</sup> Véanse la respuesta del Canadá a la pregunta 92 del Grupo Especial; la Prueba documental 199 presentada por el Canadá; la respuesta de México a la pregunta 92 del Grupo Especial; las Pruebas documentales 99, 100 y 101 presentadas por México; la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 92 a 101 del Grupo Especial; y las Pruebas documentales 147 y 148 presentadas por los Estados Unidos.

"no tienen conocimiento de ninguna prueba que sugiera que los productores de carne que intervienen en la cadena de producción, es decir, los corrales de engorde y los mataderos, estén separando sistemáticamente los animales o productos cárnicos que reciben en función de si los productos cárnicos finales obtenidos de esos animales están sujetos a la Norma definitiva de 2009. Esto se debe al hecho de que, a menudo, en una determinada etapa de la cadena de producción no se conoce el destino final de un producto cárnico".<sup>600</sup>

7.418 Las respuestas de los reclamantes a esa misma pregunta confirman que no hay una diferenciación sistemática basada en el destino final de la carne producida.<sup>601</sup>

7.419 En consecuencia, concluimos que las excepciones a la cobertura de la medida sobre el EPO no alteran la distribución de los costos de cumplimiento para los productores y las empresas de transformación de animales y carne de una manera que modifique los incentivos creados por dicha medida.

*Conclusión con respecto a las etiquetas para los cortes de carne (músculo)*

7.420 A la luz de nuestro análisis de los argumentos de las partes, constatamos que, en lo que concierne a las etiquetas para los cortes de carne (músculo), la medida sobre el EPO crea un incentivo a favor de la utilización de animales exclusivamente nacionales y un desincentivo en contra de la utilización de animales importados. Por consiguiente, constatamos también que, en lo que concierne a las etiquetas para los cortes de carne (músculo), la medida sobre el EPO discrimina *de facto* a los animales importados al otorgar un trato menos favorable a los bovinos y cerdos canadienses, y a los bovinos mexicanos, especialmente los bovinos de engorde mexicanos, que a los animales nacionales similares.

*Etiqueta para la carne picada*

7.421 A diferencia de lo que sucede con los cortes de carne (músculo), en el marco de la medida sobre el EPO existe una única etiqueta para la carne picada, que se aplica por igual a la carne picada importada y a la de origen nacional.

7.422 En virtud de la medida sobre el EPO, la etiqueta para la carne picada debe enumerar "todos los países de origen de ... la carne picada de bovino [o] ... porcino".<sup>602</sup> De conformidad con la Norma definitiva de 2009 (AMS), esto significa que "si un país de origen es utilizado como fuente de una materia prima en la producción de carne picada, deberá ser mencionado en la etiqueta".<sup>603</sup>

7.423 Para garantizar que en la etiqueta aplicada a la carne picada figure esta información, es necesario que dicha carne se segregue en función de su origen. De hecho, la Guía para la observancia del etiquetado indicativo del país de origen publicada por el USDA, a la que nos referimos anteriormente, menciona la "segregación" y un "plan de segregación" no sólo para los cortes de carne (músculo), sino también para la carne picada. Como en el caso de los cortes de carne (músculo), esta segregación entraña costos y, lógicamente, cuanto menor es el número de orígenes afectados, menos costosa resulta la observancia de la medida sobre el EPO para la carne picada.

---

<sup>600</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 93 del Grupo Especial.

<sup>601</sup> Véanse la respuesta del Canadá a la pregunta 93 del Grupo Especial; y la respuesta de México a la pregunta 93 del Grupo Especial.

<sup>602</sup> 7 USC § 1638a(a)(2)(E).

<sup>603</sup> 74 FR 2671.

7.424 Los Estados Unidos explican que, en su versión definitiva, la medida sobre el EPO no prescribe el orden en que deben enumerarse los países de origen de la carne picada.<sup>604</sup> Los reclamantes no ponen en duda esta explicación, que de hecho es confirmada por las pruebas presentadas por el Canadá.<sup>605</sup>

7.425 Además, la etiqueta para la carne picada podrá enumerar "todos los países de origen de ... la carne picada de bovino [o] ... porcino razonablemente posibles".<sup>606</sup> La Norma definitiva de 2009 (AMS) describe esta situación del siguiente modo: "Cuando una materia prima de un origen específico no haya figurado en las existencias de una empresa de transformación durante más de 60 días, este país dejará de ser incluido como posible país de origen."<sup>607</sup>

7.426 La Norma definitiva de 2009 (AMS) explica que:

"[e]ste margen de 60 días para las existencias permitidas sólo indica cuándo podrán los países dejar de ser incluidos en la lista. Se trata de un margen concedido por el USDA a efectos de observancia en caso de que considere que un producto de carne picada ha dejado de estar correctamente etiquetado".<sup>608</sup>

7.427 Este margen de 60 días para las "existencias permitidas" otorga flexibilidad en cuanto a la segregación que entraña la etiqueta prevista en la medida sobre el EPO para la carne picada. En efecto, permite a una empresa de transformación hacer referencia a un país de origen en la etiqueta que aplica a la carne picada incluso si no ha tenido en sus existencias carne picada procedente de ese país durante los últimos 60 días. Por consiguiente, las empresas de transformación pueden utilizar la misma etiqueta para toda su carne picada, siempre que en esa etiqueta enumeren todos los países de origen de la carne que hayan picado y que tengan al menos cada 60 días en sus existencias carne para picar originaria de cada uno de esos países.

7.428 De hecho, una de las observaciones recibidas sobre el margen de 60 días para las "existencias permitidas" en el marco de la Norma definitiva de agosto de 2008 (AMS) decía así:

"Se ha observado que, en la práctica, esta disposición parece permitir que una empresa de transformación disponga de 60 días para corregir la etiqueta de un producto a fin de suprimir uno o varios países específicos, aun cuando ya no figuren en sus existencias productos de esos países. Se ha señalado que podría darse el caso de que una empresa de transformación tenga el primer día productos de los Estados Unidos y el Canadá, y que el séptimo día haya agotado los productos de los Estados Unidos y aun así pueda seguir utilizando la etiqueta 'Producto originario de los Estados Unidos y el Canadá' durante otros 53 días. Se ha expresado el temor de que las empresas transformadoras de carne puedan hacer fácilmente un uso indebido de esta disposición."<sup>609</sup>

7.429 En su respuesta, el USDA no negó esta posibilidad, ni el hecho de que en determinados casos pudiera hacerse un "uso indebido" de esta disposición. Se limitó a indicar que "no cree que haya casos *generalizados* de uso indebido de esta disposición, y abordará los problemas que se planteen a este respecto durante los exámenes normales del cumplimiento".<sup>610</sup> En las pruebas que se nos han

---

<sup>604</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 78.

<sup>605</sup> Véase la Prueba documental 41 presentada por el Canadá.

<sup>606</sup> 7 USC § 1638a(a)(2)(E).

<sup>607</sup> 74 CFR § 65.300(h).

<sup>608</sup> 74 FR 2671.

<sup>609</sup> 74 FR 2670.

<sup>610</sup> 74 FR 2671. (sin cursivas en el original)

presentado no hay nada que indique que el USDA abordó en los exámenes normales del cumplimiento que pudiera haber realizado problemas relacionados con posibles casos de "uso indebido" del margen de 60 días para las "existencias permitidas".

7.430 La flexibilidad otorgada por el margen de 60 días para las "existencias permitidas" fue confirmada también por el Secretario Vilsack, quien explicó en su carta que:

"[e]l texto de la Norma definitiva permite que en la etiqueta aplicada a los productos de carne picada figure el nombre de un país, aun cuando en las existencias de la empresa de transformación no haya habido productos de ese país durante un máximo de 60 días. Esta disposición permite utilizar las etiquetas de un modo que no indique claramente el país de origen de los productos".<sup>611</sup>

7.431 En otra observación sobre la Norma definitiva preliminar de agosto de 2008 (AMS) se aducía que el margen de 60 días para las "existencias permitidas" tenía por objeto reflejar los procesos de abastecimiento de las empresas productoras de carne picada y no les obligaba a modificar sus etiquetas simplemente porque el mercado hubiera variado y los productos recibidos de un país fueran más caros que los de otro".<sup>612</sup> El USDA confirmó básicamente esta observación:

"El USDA adoptó la decisión relativa al margen de 60 días después de analizar la rama de producción de carne picada. En su análisis, el USDA determinó que una práctica habitual de la rama de producción de carne de bovino picada es comprar recortes magros de carne de bovino procedentes de países extranjeros y mezclarlos con recortes de carne de bovino nacionales antes de picarlos para obtener el producto final. Con frecuencia, al comprar estos recortes de carne de bovino importados no se toma en consideración el país de origen, sino el costo de los recortes como consecuencia de los tipos de cambio o su disponibilidad como consecuencia de la capacidad de producción de ese mercado extranjero en un determinado momento. Debido a ello, durante un período de tiempo los países de los que proceden los recortes de carne de bovino importados que se utilizan en la fabricación de carne de bovino picada pueden cambiar, y de hecho cambian.

Puesto que las empresas productoras de carne de bovino picada en gran escala pueden tener en cualquier momento existencias para varios días de recortes de carne de bovino (con miras a su transformación en carne picada) procedentes de varios países, así como pedidos, realizados a otros mercados extranjeros o a importadores nacionales, de recortes procedentes de otros países que servirán para producir carne de bovino picada durante varias semanas, *el USDA ha determinado que era razonable permitir a esta rama de producción utilizar etiquetas que representen la mezcla de países que pasan normalmente por sus existencias durante un período fijado en 60 días para las existencias y el suministro de pedidos.*"<sup>613</sup> (sin cursivas en el original)

7.432 Además, el USDA explicó que no consideraba necesario modificar las "prácticas comerciales normales" de la rama de producción de carne picada:

"Se determinó que obligar a las empresas productoras de carne picada de bovino a modificar totalmente su sistema de producción basado en lotes específicos sería

---

<sup>611</sup> Carta de Vilsack, páginas 1 y 2.

<sup>612</sup> 74 FR 2671.

<sup>613</sup> 74 FR 2671.



excesivamente gravoso y no favorecería unas prácticas comerciales normales, lo que a juicio del USDA no era la finalidad de la Ley."<sup>614</sup>

7.433 El USDA añadió que no tenía la intención de modificar las políticas de etiquetado a granel de la rama de producción de carne picada preexistentes:

"[P]uesto que las empresas productoras de carne picada de bovino compran a menudo su material de etiquetado a granel, si un determinado mercado extranjero en el que se abastece una de esas empresas ya no es capaz de suministrar el producto, la Norma definitiva preliminar le da un período de tiempo para que consiga nuevas etiquetas de las que se haya suprimido un determinado país de origen."<sup>615</sup>

7.434 Por último, respondiendo a otra observación, el USDA confirmó que la flexibilidad otorgada por el margen de 60 días para las "existencias permitidas" estaba a disposición no sólo de las empresas productoras de carne picada, sino también de los participantes en el mercado en todas las etapas del suministro y la distribución de la carne:

"Por lo que respecta a si este margen de 60 días se concede a los minoristas o a los proveedores de los productos abarcados, el USDA no ha establecido ninguna distinción en la presente Norma definitiva y, por lo tanto, se aplicarían las mismas prescripciones."<sup>616</sup>

7.435 Así pues, el margen de 60 días para las "existencias permitidas" concede una flexibilidad significativa en cuanto a la segregación que entraña la etiqueta prevista en la medida sobre el EPO para la carne picada. A nuestro parecer, esta flexibilidad hace redundantes determinados aspectos de la segregación de la carne picada y por consiguiente limita los costos adicionales que pudiera tener la aplicación a la carne picada de la medida sobre el EPO.

7.436 Los reclamantes no han formulado argumentos específicos en respuesta a las afirmaciones de los Estados Unidos relativas a esta flexibilidad, ni sobre el modo en que los restantes costos afectarían menos favorablemente a los animales importados por lo que respecta a la carne picada.<sup>617</sup>

7.437 En consecuencia, constatamos que los reclamantes no han demostrado que la etiqueta prevista en la medida sobre el EPO para la carne picada da lugar a un trato menos favorable para el ganado importado.

c) Efectos reales en el comercio

7.438 Hemos llegado a nuestras conclusiones sobre trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC sin examinar detalladamente los efectos reales en el comercio de las etiquetas aplicables a los cortes de carne (músculo) y la carne picada en virtud de la medida sobre el EPO. En lugar de ello, al evaluar la segregación y las consiguientes repercusiones en el costo de esa medida, hemos aplicado el planteamiento del Órgano de Apelación en *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*. Como sugirió el Órgano de Apelación en esa diferencia, hay "un enfoque más directo, y tal vez más sencillo" para evaluar una alegación en materia de trato

---

<sup>614</sup> 74 FR 2671.

<sup>615</sup> 74 FR 2671.

<sup>616</sup> 74 FR 2671.

<sup>617</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 78 y 159.

nacional "centrándose en lo que ... parece ser el sentido y el efecto fundamentales de la medida misma".<sup>618</sup>

7.439 Como explicó el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - EVE* (párrafo 5 del artículo 21 - CE), ese examen no concierne a los efectos reales de la medida en el mercado:

"Ese examen no puede apoyarse en una simple afirmación, sino que debe fundamentarse en un análisis cuidadoso de la medida impugnada y de sus repercusiones en el mercado. Sin embargo, tampoco es necesario que el examen se base en los *efectos reales* en el mercado de la medida impugnada."<sup>619</sup>

7.440 Además, en *CE - Banano III* (párrafo 5 del artículo 21 - *Estados Unidos*), el Órgano de Apelación observó que la falta de "efectos reales en el comercio" de una medida no impide a un Miembro presentar con éxito una alegación de infracción de los acuerdos abarcados.<sup>620</sup> De manera análoga, el Grupo Especial del GATT a cargo del asunto *Estados Unidos - Superfund* mantuvo que la disposición relativa al trato nacional que figura en la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT:

"no puede interpretarse en el sentido de proteger las expectativas referentes a los volúmenes de las exportaciones; protege las expectativas acerca de la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales. Una variación de esa relación competitiva que sea contraria a esta disposición debe consiguientemente considerarse *ipso facto* anulación o menoscabo de ventajas resultantes del Acuerdo General".<sup>621</sup>

7.441 El Grupo Especial del GATT basó esa constatación en el hecho de que "a diferencia de lo que sucede en otras disposiciones del Acuerdo General, en [la primera frase del párrafo 2 del artículo III] no se hace referencia a los efectos comerciales".<sup>622</sup> Esto es igualmente válido por lo que respecta al párrafo 4 del artículo III del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, en el contexto del párrafo 4 del artículo III del GATT, el Grupo Especial a cargo del asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* mantuvo que "la jurisprudencia sobre el artículo III deja en claro, efectivamente, que no es necesario tener en cuenta los efectos de un trato menos favorable ni las repercusiones de tales disposiciones discriminatorias en el volumen del comercio".<sup>623</sup>

7.442 Las partes están de acuerdo en que no es preciso que verifiquemos los efectos reales en el comercio de la medida sobre el EPO al evaluar las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.<sup>624</sup>

---

<sup>618</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 142.

<sup>619</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - EVE* (párrafo 5 del artículo 21 - CE), párrafo 215 (no se reproduce la nota de pie de página).

<sup>620</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III* (párrafo 5 del artículo 21 - *Estados Unidos*), párrafo 469. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III* (párrafo 5 del artículo 21 - *Ecuador II*), párrafo 469.

<sup>621</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.1.9.

<sup>622</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Superfund*, párrafo 5.1.9.

<sup>623</sup> Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 637.

<sup>624</sup> Véase la declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 19; la respuesta de México a la pregunta 21 del Grupo Especial; y la respuesta de los Estados Unidos a la segunda serie de preguntas del Grupo Especial a las partes, párrafo 34.

7.443 Sin embargo, las partes han presentado extensos argumentos sobre los supuestos efectos económicos y comerciales reales de la medida sobre el EPO, y sobre si esos efectos son o no atribuibles a dicha medida o a otros factores. Con ese fin han presentado análisis y cifras económicas, así como estudios econométricos, que consideramos constituyen pruebas fácticas pertinentes en esta diferencia.

7.444 El que la medida sobre el EPO tenga o no efectos económicos y comerciales negativos es una cuestión fáctica importante en esta diferencia. Guarda relación con las conclusiones de nuestro análisis *supra* relativo a una infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.445 En consecuencia, nos parece importante hacer constataciones sobre los efectos reales en el comercio de la medida sobre el EPO, aunque, con arreglo al criterio jurídico que hemos identificado por lo que respecta al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, esas constataciones no son indispensables para el análisis de las alegaciones de los reclamantes.

7.446 De hecho, en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación hizo hincapié en el especial papel que desempeñan los grupos especiales al hacer constataciones fácticas examinando la totalidad de las pruebas que figuran en su expediente:

"en virtud del artículo 11 del ESD, los grupos especiales tienen el mandato de determinar los hechos del asunto y formular constataciones fácticas. En el cumplimiento de su mandato, los grupos especiales están obligados a examinar y tomar en consideración, no sólo las pruebas presentadas por una u otra de las partes, sino todas las pruebas a su alcance, y de evaluar la pertinencia y el valor probatorio de cada elemento de prueba.

En *Comunidades Europeas - Hormonas*, tuvimos ocasión de subrayar lo siguiente:

'El deber de hacer una evaluación objetiva del asunto que le haya sido sometido es, entre otras cosas, una obligación de examinar las pruebas presentadas a un grupo especial y de llegar a conclusiones de hecho a base de esas pruebas. Desestimar deliberadamente las pruebas presentadas al grupo especial, o negarse a examinarlas, son hechos incompatibles con el deber que tiene un grupo especial de hacer una evaluación objetiva de los hechos.'<sup>625</sup><sup>626</sup>

7.447 Es importante señalar que este examen de las pruebas fácticas no significa que "los grupos especiales ... están obligados a atribuir a las pruebas fácticas presentadas por las partes el mismo sentido y peso que éstas".<sup>627</sup> Además, como explicó el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas*, "por lo general queda a discreción del Grupo Especial decidir qué pruebas elige para utilizarlas en sus conclusiones".<sup>628</sup>

7.448 Los Estados Unidos mantienen que nuestro examen de los estudios econométricos presentados por el Canadá plantea preocupaciones sistémicas, ya que tradicionalmente los análisis econométricos se han empleado en los arbitrajes en virtud del párrafo 6 del artículo 22 del ESD para

---

<sup>625</sup> (nota del original) Informe del Órgano de Apelación, *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)* ("*Comunidades Europeas - Hormonas*"), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafo 133.

<sup>626</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 137.

<sup>627</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 267.

<sup>628</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 135.

determinar el nivel de anulación o menoscabo de ventajas como consecuencia de una medida incompatible con las normas de la OMC. Según los Estados Unidos, el planteamiento del Canadá amenaza con mezclar esos dos procesos e investigaciones distintos. En particular, los Estados Unidos aluden a la posibilidad de que las constataciones del Grupo Especial concernientes a ese modelo econométrico pudieran prejuzgar cualesquiera constataciones de las mismas personas que posiblemente actuarían como Árbitros con arreglo al párrafo 6 del artículo 22 del ESD.<sup>629</sup>

7.449 Es evidente que los grupos especiales no son árbitros y que los árbitros no son grupos especiales, aunque en una diferencia dada esos órganos pueden estar compuestos por las mismas personas. Los grupos especiales y los Árbitros en virtud del párrafo 6 del artículo 22 operan sobre la base de distintos procedimientos y disposiciones jurídicas, y en distintas etapas del proceso de solución de diferencias de la OMC. Sus papeles y sus mandatos también son distintos. Como destacó el Árbitro en el asunto *CE - Hormonas (párrafo 6 del artículo 22 - CE)*, los grupos especiales y los árbitros tienen distintas tareas:

"Hay ... una diferencia entre la tarea que hemos de realizar y la encomendada a un grupo especial. En el supuesto de que determinemos que la propuesta de los Estados Unidos *no* es compatible con la OMC (es decir, que el valor propuesto es excesivo), no podemos finalizar nuestro examen de la misma forma que los grupos especiales, es decir pidiendo al OSD que recomiende que se ponga la medida en conformidad con las obligaciones dimanantes de la OMC. Conforme al enfoque adoptado por los Árbitros en el asunto *Bananos* -en el que el valor propuesto de 520 millones de dólares EE.UU. se redujo a 191,4 millones de dólares EE.UU.-, no podemos limitarnos a eso. En función de los objetivos básicos de la solución pronta y positiva de las diferencias, hemos de estimar el nivel de suspensión que consideramos equivalente al menoscabo sufrido. En esto consiste esencialmente la labor de los Árbitros y la función que se les ha atribuido para solucionar la diferencia. A nuestro parecer, este enfoque se establece tácitamente en el párrafo 7 del artículo 22."<sup>630</sup>

7.450 A la luz de la interpretación arriba citada del artículo 11 del ESD, titulado "Función de los grupos especiales", estimamos que tenemos el derecho, y en realidad el deber, de hacer las constataciones fácticas necesarias para realizar un análisis objetivo de la diferencia y de todas las pruebas que tenemos ante nosotros.

7.451 Al hacerlo no tenemos, desde luego, la intención de usurpar la función de los Árbitros en virtud del párrafo 6 del artículo 22 del ESD. No estamos evaluando un nivel de anulación o menoscabo, y mucho menos si hay alguna equivalencia con algún nivel de suspensión de concesiones u otras obligaciones que se hubiera sugerido. No tenemos un mandato para hacerlo, ya sea en virtud del ESD o con arreglo a nuestro propio mandato concreto.<sup>631</sup> Estas cuestiones tendrían que decidirse en el marco de un posible arbitraje en virtud del párrafo 6 del artículo 22 del ESD y sobre la base de las pruebas presentadas en el contexto de ese arbitraje, siempre que éste realmente fuera necesario.

7.452 Tampoco hay razones para considerar que las pruebas económicas o econométricas son *per se* inadecuadas, y mucho menos que no puedan ser objeto de un examen por un grupo especial. En definitiva, la función de los grupos especiales consiste en realizar el examen fáctico y jurídico de los

---

<sup>629</sup> Véase la respuesta de los Estados Unidos a la segunda serie de preguntas del Grupo Especial a las partes, párrafo 33.

<sup>630</sup> Decisión de los Árbitros, *CE - Hormonas (Estados Unidos) (párrafo 6 del artículo 22 - CE)*, párrafo 12 (no se reproducen las notas de pie de página), y decisión de los Árbitros, *CE - Hormonas (Canadá) (párrafo 6 del artículo 22 - CE)*, párrafo 12 (no se reproducen las notas de pie de página).

<sup>631</sup> Véase el párrafo 1.6 *supra*.

argumentos y pruebas presentados por las partes que sea necesario, efectuando así una evaluación objetiva del asunto sometido a su consideración. Esta función básica de los grupos especiales no excluye -y de hecho puede requerir- el examen de pruebas y argumentos económicos y econométricos.

7.453 Por consiguiente, en las siguientes secciones procederemos a examinar las corrientes básicas del comercio de ganado entre el Canadá y los Estados Unidos y entre México y los Estados Unidos. En particular, estudiaremos fluctuaciones en los volúmenes y cuotas de importación entre 2000 y 2010, con especial atención a la segunda mitad de ese período. Seguidamente examinaremos, a la luz de los estudios económicos presentados por las partes, los costos que entraña la medida sobre el EPO. Por último evaluaremos si, a la luz de los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos, la medida sobre el EPO tiene una repercusión negativa y significativa en el precio y el volumen del ganado importado.

i) *Volúmenes del comercio en el mercado de ganado de América del Norte*

Ganado bovino

7.454 Las partes presentan cifras sobre el volumen de importación de ganado bovino canadiense y mexicano en los Estados Unidos en los últimos 5 a 10 años. Aunque hay ciertas divergencias entre algunas cifras, éstas permiten establecer las principales tendencias de las importaciones globales en los Estados Unidos de ganado bovino del Canadá y de México.

Importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos

*Importaciones globales de 2000 a 2009*

7.455 Entre 2000 y 2009, el Canadá exportó a los Estados Unidos una media anual aproximada de 950.000<sup>632</sup> ó 1 millón<sup>633</sup> de cabezas de ganado, según los Estados Unidos y el Canadá, respectivamente. Hubo fluctuaciones significativas en las cifras de exportación anuales. En particular, en 2004 las importaciones globales de ganado bovino canadiense se desplomaron hasta unos pocos miles<sup>634</sup> o unos pocos centenares<sup>635</sup> de cabezas de ganado, según los Estados Unidos y el Canadá, respectivamente. Esto se debió principalmente al descubrimiento de brotes de encefalopatía espongiforme bovina ("EEB") en el Canadá, lo que dio lugar a la imposición de importantes restricciones a las importaciones en los Estados Unidos de ganado canadiense entre 2003 y 2005.<sup>636</sup>

7.456 El Canadá y los Estados Unidos presentan cifras de importaciones en los Estados Unidos de ganado bovino canadiense utilizando estadísticas del Servicio de Inspección Autosanitaria y Fitosanitaria ("APHIS") y la Oficina del Censo de los Estados Unidos correspondientes al período iniciado en 2005. Las cifras de las partes obtenidas de las dos fuentes, y en algunos casos incluso de la misma fuente, no son idénticas. No obstante, revelan pautas globales similares en el desarrollo de las importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos.

7.457 Las estadísticas presentadas por ambas partes muestran un aumento de las importaciones de ganado bovino canadiense entre 2005 y 2007 y una disminución considerable en 2009 en

---

<sup>632</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89 (Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 3).

<sup>633</sup> Canadá - Prueba documental 208.

<sup>634</sup> Véase la Prueba documental 28 presentada por los Estados Unidos, cuadro 3.

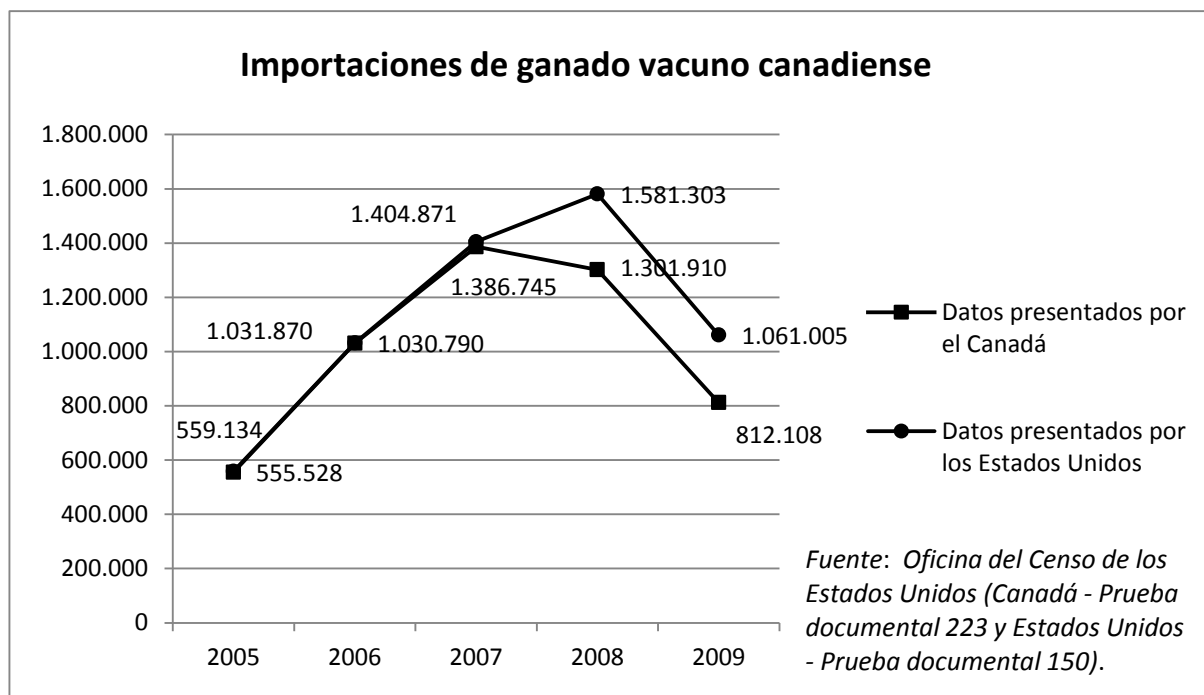
<sup>635</sup> Véase la Prueba documental 208 presentada por el Canadá.

<sup>636</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 99-105 (Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 3; Canadá - Prueba documental 208).

comparación con 2008. La principal diferencia es que los datos presentados por el Canadá muestran una disminución del número de importaciones de ganado bovino que comienza ya en 2008, mientras que los datos presentados por los Estados Unidos sólo revelan una disminución en 2009.

<b>Importaciones de bovino canadiense</b> <i>Fuente: APHIS</i>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Datos presentados por el Canadá <sup>637</sup>	518.287	1.025.522	1.379.105	1.252.279	797.638
Datos presentados por los Estados Unidos <sup>638</sup>	518.287	993.620	1.397.156	1.407.081	999.045

<b>Importaciones de bovino canadiense</b> <i>Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos</i>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Datos presentados por el Canadá <sup>639</sup>	555.528	1.030.790	1.386.745	1.301.910	812.108
Datos presentados por los Estados Unidos <sup>640</sup>	559.134	1.031.870	1.404.871	1.581.303	1.061.005



<sup>637</sup> Canadá - Prueba documental 223. Esta información presentada por el Canadá excluye las vacas, los toros y los animales de cría.

<sup>638</sup> Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 3. Esta información presentada por los Estados Unidos excluye los animales de cría.

<sup>639</sup> Canadá - Prueba documental 223. Esta información presentada por el Canadá excluye las vacas, los toros y los animales de cría.

<sup>640</sup> Estados Unidos - Prueba documental 150.

### *Importaciones globales en 2010*

7.458 El Canadá y los Estados Unidos sólo han presentado cifras parciales del volumen de importación en el año 2010, ya que ese período coincidió en parte con las actuaciones en esta diferencia. Los Estados Unidos comparan el volumen de importación de ganado bovino canadiense desde enero hasta septiembre de 2010 con cifras correspondientes al período equivalente de 2009. Esa comparación muestra que el número de cabezas de ganado bovino canadiense aumentó de 809.513 entre enero y septiembre de 2009 a 864.579 en el mismo período de 2010.<sup>641</sup> Sin embargo, no se nos han presentado pruebas sobre si esa tendencia al alza continuó en los restantes meses de 2010.

7.459 A falta de datos sobre el período correspondiente de 2009 no es posible hacer una comparación similar para las demás cifras parciales de importación presentadas por el Canadá y los Estados Unidos para períodos específicos de 2010. El Canadá ha presentado estadísticas del APHIS que muestran la importación de 765.248 cabezas de ganado bovino canadiense en los 11 primeros meses de 2010.<sup>642</sup> El Canadá, basándose en datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, sostiene además que las importaciones de bovino canadiense se cifraron en 756.275 animales de enero a octubre de 2010, mientras que los Estados Unidos aducen que de enero a septiembre de 2010 se importaron 864.579 cabezas de bovino canadiense.<sup>643</sup> Todos estos datos parciales correspondientes a 2010 demuestran que en los primeros 11 meses de ese año las importaciones de bovino canadiense no sobrepasaron los niveles de importación de 2009 en su conjunto.

### *Otros datos*

7.460 El Canadá presenta también datos más detallados en los que se especifica el volumen de importación en función de la categoría de animal examinada, es decir, ganado de engorde o cebado, vacas, toros y, en general, animales con fines de cría. Esto es así porque el Canadá y los Estados Unidos discrepan sobre si determinadas categorías de ganado deben excluirse de la serie de datos utilizada para medir las fluctuaciones del volumen de importación. El Canadá aduce que sus pruebas económicas excluyen adecuadamente las vacas y los toros de los datos, porque esos animales se utilizan principalmente a efectos de cría, y no para producir cortes de carne (músculo) sujetos a la medida sobre el EPO.<sup>644</sup> Los Estados Unidos sostienen que las vacas y toros de más de 30 meses de edad representan una gran parte de las exportaciones del Canadá a los Estados Unidos.<sup>645</sup>

7.461 El Canadá presenta pruebas de *Agriculture and Agri-Food Canada*<sup>646</sup> que muestran que el número de animales canadienses, excluidos los animales para cría, importados en los Estados Unidos de 2006 a 2009 aumentó gradualmente hasta 2008 y sufrió una reducción significativa en 2009.

	2006	2007	2008	2009
Importaciones de ganado bovino canadiense, excluidos animales para cría ( <i>Fuente: Agriculture and Agri-Food Canada</i> ) <sup>647</sup>	1.031.767	1.402.172	1.557.910	1.054.596

<sup>641</sup> Estados Unidos - Prueba documental 150.

<sup>642</sup> Canadá - Prueba documental 223.

<sup>643</sup> Estados Unidos - Prueba documental 150.

<sup>644</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 43.

<sup>645</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

<sup>646</sup> Canadá - Prueba documental 110.

<sup>647</sup> Canadá - Prueba documental 110.

7.462 El Canadá presenta también estadísticas del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos para comparar datos con inclusión y exclusión de vacas y toros. Con ese fin, la información se subdivide en importaciones de ganado para sacrificio, una categoría que podría incluir vacas y toros de más de 30 meses de edad, e importaciones de bovino de engorde<sup>648</sup>:

	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense sin incluir vacas y toros (APHIS de los Estados Unidos)	840.015	644.360	523.635	418.864
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense sin incluir vacas y toros (Oficina del Censo de los Estados Unidos)	838.495	661.028	523.474	437.375
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense, con inclusión de vacas y toros (APHIS)	858.060	844.667	755.817	565.305
Importaciones de bovino para sacrificio canadiense, con inclusión de vacas y toros (Oficina del Censo de los Estados Unidos)	849.315	895.643	763.145	588.810
Importaciones de bovino de engorde canadiense (APHIS)	539.090	607.919	274.003	158.785
Importaciones de bovino de engorde canadiense (Oficina del Censo de los Estados Unidos)	548.250	640.882	288.634	180.779

7.463 Basándonos en los datos arriba expuestos, constatamos que la principal tendencia de las importaciones de bovino canadiense no está afectada por el hecho de que incluyan o no a vacas y toros. De hecho, las importaciones de ganado para sacrificio y de engorde, con independencia de que las vacas y los toros estén incluidos o excluidos, siguen, con arreglo a los datos del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos, la misma tendencia general interanual. Los datos concernientes al ganado de matadero, con inclusión de vacas y toros, en 2007 y 2008 representan la única excepción en la comparación; las cifras del APHIS, que se ajustan a la tendencia que muestran los demás datos sobre ganado para sacrificio, disminuyeron durante ese período, mientras que los datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos muestran un incremento. Es importante señalar que todas las fuentes y datos que figuran en el cuadro *supra* muestran una disminución sustancial de las importaciones de bovino canadiense en 2009, ya se trate de bovino de engorde o para sacrificio, y con independencia de que este último excluya o no a las vacas y los toros. Al estar limitados a los primeros ocho meses, los datos correspondientes a 2010, a falta de datos sobre el mismo período correspondientes a años anteriores, no muestran una tendencia clara.

<sup>648</sup> Canadá - Prueba documental 196.



## Importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos

### *Importaciones globales de 2000 a 2009*

7.464 De 2000 a 2009 México exportó anualmente a los Estados Unidos un promedio aproximado de 1,1-1,2 millones de cabezas de ganado.<sup>649</sup>

7.465 Los datos correspondientes al período que comenzó en 2003 presentados por México y los Estados Unidos muestran una tendencia similar en la evolución de los volúmenes de importación de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos. Las importaciones de ganado vacuno mexicano fluctuaron entre aproximadamente 1.239.000 y 1,37 millones de cabezas en el período 2003-2006.<sup>650</sup> En 2007, el volumen de importación descendió hasta quedar por debajo de 1,1 millones de cabezas de ganado mexicano, con una nueva disminución, hasta 700.000 cabezas, en 2008. En 2009, el número de cabezas de ganado mexicano importadas en los Estados Unidos aumentó hasta 940.000.<sup>651</sup>

<b>Importaciones de ganado vacuno mexicano</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Datos presentados por México (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos) <sup>652</sup>	1.239.220	1.370.259	1.256.351	1.256.996	1.090.094	702.651	940.851
Datos presentados por los Estados Unidos ( <i>Oficina del Censo de los Estados Unidos</i> ) <sup>653</sup>	1.239.531	1.370.476	1.256.404	1.256.973	1.090.094	702.661	940.869

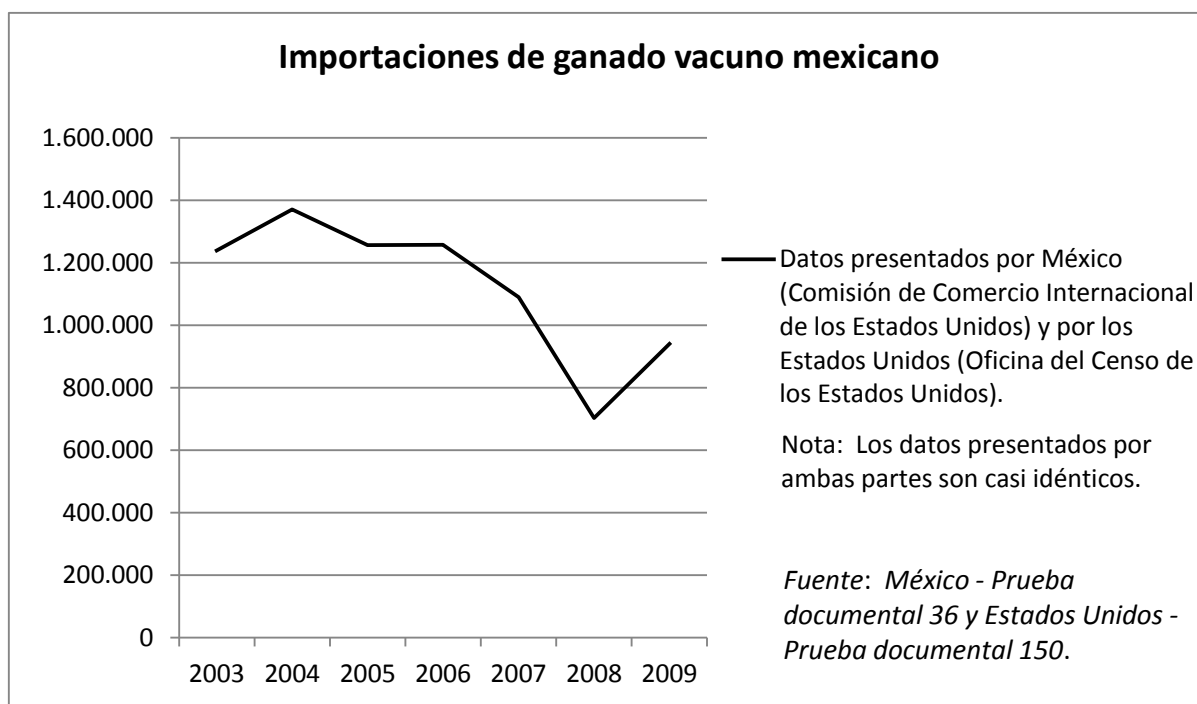
<sup>649</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 114, y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108 (Pruebas documentales 36, 79 y 104 presentadas por México; Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 13, Estados Unidos - Prueba documental 150).

<sup>650</sup> México - Prueba documental 36 y Estados Unidos - Prueba documental 150.

<sup>651</sup> México - Prueba documental 36 y Estados Unidos - Prueba documental 150.

<sup>652</sup> México - Prueba documental 36.

<sup>653</sup> Estados Unidos - Prueba documental 150.



#### *Importaciones en 2010*

7.466 México y los Estados Unidos comparan los volúmenes de importación de ganado vacuno mexicano durante los primeros siete meses de 2009 y 2010 basándose en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y la Oficina del Censo de los Estados Unidos, respectivamente. Esas cifras muestran un aumento del volumen de importación de ganado vacuno mexicano entre enero y julio de 2010 con respecto al mismo período de 2009.

7.467 México proporciona datos correspondientes al período enero-julio desde 2007, lo que permite hacer una comparación más detallada con las cifras correspondientes al mismo período de 2010. Esa comparación revela que las importaciones de ganado vacuno mexicano han aumentado en los primeros siete meses de 2010 en comparación con el mismo período en los tres años anteriores.

Importaciones de ganado vacuno mexicano	2007 (enero-julio)	2008 (enero-julio)	2009 (enero-julio)	2010 (enero-julio)
Datos presentados por México <sup>654</sup>	583.829	421.266	496.214	648.143
Datos presentados por los Estados Unidos <sup>655</sup>			478.694	628.817

7.468 Los Estados Unidos también presentan datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos en los que se compara el número de cabezas de ganado mexicano importadas desde enero hasta septiembre de 2009 y 2010. Según esos datos, los volúmenes de importación aumentaron desde 569.405 en los primeros nueve meses de 2009 hasta 737.644 en el mismo período de 2010.<sup>656</sup>

<sup>654</sup> México - Prueba documental 79.

<sup>655</sup> Estados Unidos - Prueba documental 71.

<sup>656</sup> Estados Unidos - Prueba documental 150.

Esto confirma la tendencia al aumento arriba mencionada desde el período pertinente de 2009 hasta el mismo período en 2010.

### Ganado porcino canadiense

#### Importaciones globales de 2000 a 2009

7.469 Las importaciones de cerdos canadienses en los Estados Unidos aumentaron de 4,2 millones de cabezas en 2000 a aproximadamente 4,7 millones de cabezas en los primeros 10 meses de 2010<sup>657</sup>, alcanzando un máximo aproximado de 10 millones de cabezas en 2007<sup>658</sup>, con un aumento ininterrumpido de 2000 a 2007. Las importaciones de cerdos canadienses disminuyeron ligeramente en 2008 y de nuevo en 2009.

7.470 Las estadísticas de *Agriculture and Agri-Food* presentadas por el Canadá<sup>659</sup> y los datos del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos correspondientes al período que comenzó en 2005 presentados por los Estados Unidos proporcionan más detalles sobre la evolución de las importaciones de cerdos canadienses. Aunque los datos no son idénticos, revelan un aumento de las importaciones de cerdos canadienses entre 2005 y 2007, seguido de una disminución por dos años en 2008 y 2009.

Importaciones de cerdos canadienses	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Agriculture and Agri-Food Canada</i> <sup>660</sup>		8.647.391	9.894.930	9.270.268	6.306.919
APHIS <sup>661</sup>	7.911.137	8.494.939	9.907.316	9.072.783	6.169.537
Oficina del Censo de los Estados Unidos <sup>662</sup>	8.190.467	8.763.378	10.004.317	9.347.951	6.364.553

#### Importaciones en 2010

7.471 Las pruebas presentadas por los Estados Unidos demuestran que las importaciones de cerdos canadienses desde enero hasta septiembre de 2010 permanecen ligeramente por debajo de los niveles correspondientes al mismo período en 2009. Concretamente, el número de cerdos canadienses importados en los Estados Unidos de enero a septiembre de 2009 fue de 4.892.846, en comparación con 4.332.342 en el mismo período de 2010.<sup>663</sup>

<sup>657</sup> Canadá - Prueba documental 210 y Estados Unidos - Prueba documental 151.

<sup>658</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 34, y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 116 (Pruebas documentales 47, 49 y 111 presentadas por el Canadá; Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 10, y Estados Unidos - Prueba documental 72).

<sup>659</sup> Las cifras de *Agriculture and Agri-Food Canada* excluyen los cerdos de cría canadienses importados en los Estados Unidos.

<sup>660</sup> Canadá - Prueba documental 111.

<sup>661</sup> Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadro 10.

<sup>662</sup> Estados Unidos - Prueba documental 151.

<sup>663</sup> Estados Unidos - Prueba documental 151.

7.472 El Canadá presenta otras pruebas que demuestran que durante el período enero-octubre las importaciones de cerdos canadienses llegaron a 4.788.520 cabezas.<sup>664</sup> Sin embargo, no ha presentado datos comparables correspondientes al mismo período de 10 meses de años civiles anteriores a 2010.

#### Otros datos

7.473 El Canadá también presenta datos que incluyen cifras concernientes a las importaciones de cerdos para sacrificio<sup>665</sup> y de cerdos de engorde, así como datos comparables del APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.<sup>666</sup> Esa comparación demuestra que las importaciones de cerdos para sacrificio empezaron a disminuir en 2008, mientras que las importaciones de cerdos de engorde sólo disminuyeron en 2009. Al estar limitados a los primeros ocho meses, los datos correspondientes a 2010, a falta de datos correspondientes al mismo período de años anteriores, no revelan una tendencia clara.

	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de cerdos para sacrificio canadienses ( <i>APHIS de los Estados Unidos</i> ) <sup>667</sup>	3.292.100	2.334.367	1.191.944	673.250
Importaciones de cerdos para sacrificio canadienses ( <i>Oficina del Censo de los Estados Unidos</i> ) <sup>668</sup>	3.174.415	2.234.238	1.085.480	641.126
Importaciones de cerdos de engorde canadienses ( <i>APHIS de los Estados Unidos</i> ) <sup>669</sup>	6.602.321	7.065.734	5.099.259	2.962.822
Importaciones de cerdos de engorde canadienses ( <i>Oficina del Censo de los Estados Unidos</i> ) <sup>670</sup>	6.736.221	7.055.529	5.246.057	3.143.804

<sup>664</sup> Canadá - Prueba documental 210.

<sup>665</sup> La categoría de cerdos para sacrificio incluye hembras y machos.

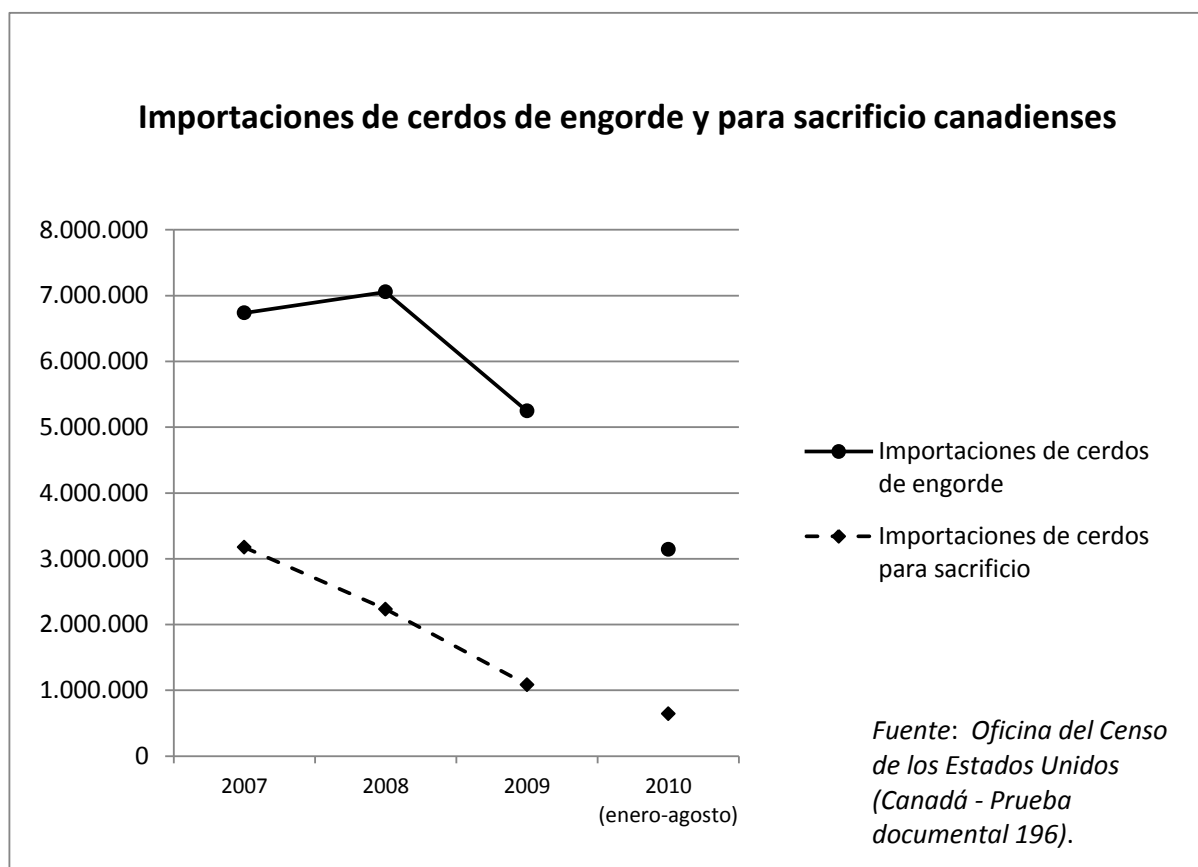
<sup>666</sup> Canadá - Prueba documental 196.

<sup>667</sup> Canadá - Prueba documental 196.

<sup>668</sup> Canadá - Prueba documental 196.

<sup>669</sup> Canadá - Prueba documental 196. El APHIS proporciona estadísticas con y sin un intervalo de ocho semanas. Las cifras que figuran en el cuadro son sin un intervalo de ocho semanas.

<sup>670</sup> Canadá - Prueba documental 196.



ii) *Participación de las importaciones de ganado en los Estados Unidos*

7.474 Globalmente, la participación de las importaciones de ganado canadiense y mexicano en los Estados Unidos ha sido pequeña entre 2005 y 2010. Las importaciones de ganado bovino canadiense como proporción del ganado para sacrificio estadounidense<sup>671</sup> y las importaciones de ganado mexicano como proporción del puesto a engorde en los Estados Unidos<sup>672</sup> durante ese período han estado por debajo del 5 por ciento en cada categoría. Los cerdos canadienses importados en los Estados Unidos nunca superaron una proporción del 10 por ciento del sacrificio de cerdos en los Estados Unidos entre 2005 y 2009.<sup>673</sup>

<sup>671</sup> Canadá - Prueba documental 46.

<sup>672</sup> Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta prueba documental contiene un gráfico que muestra las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado de engorde mexicano como proporción del ganado estadounidense dedicado a engorde. El Grupo Especial calcula el promedio anual desde 2007 a 2009 basándose en esta información.

<sup>673</sup> Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta prueba documental contiene un gráfico que muestra las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado de engorde mexicano como proporción del ganado estadounidense dedicado a engorde. El Grupo Especial calcula el promedio anual desde 2007 a 2009 basándose en esta información.

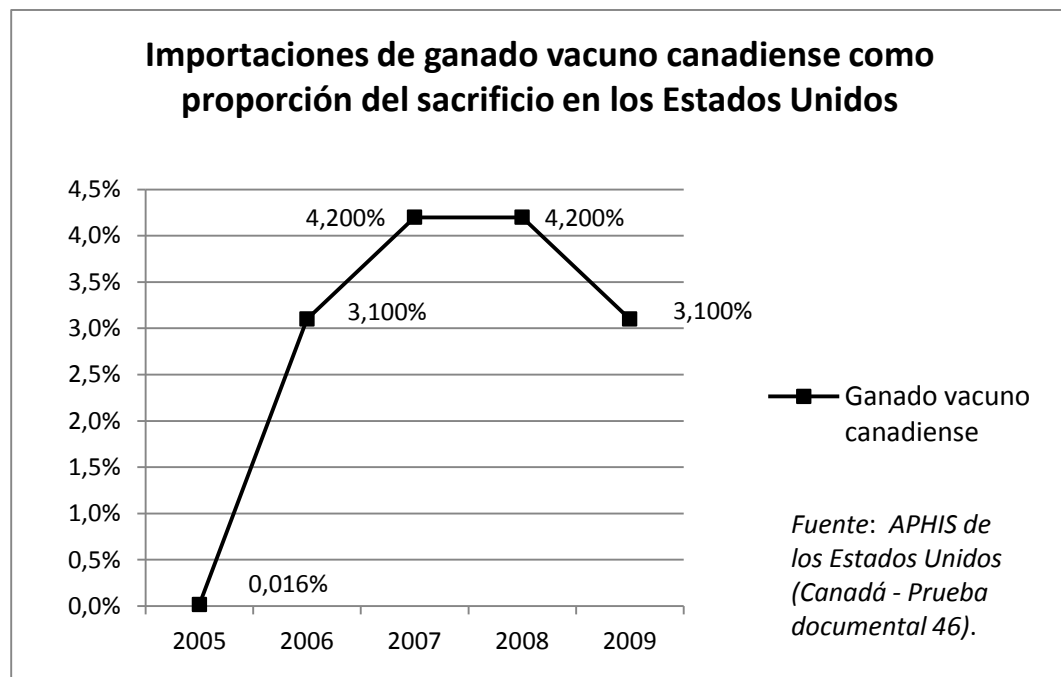
### Ganado bovino

Proporción de las importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos

#### *Participación global de las importaciones de ganado bovino canadiense*

7.475 La participación de las importaciones de ganado bovino canadiense en los Estados Unidos ha sido pequeña a lo largo del pasado decenio. Basándose en estadísticas del APHIS, el Canadá presenta información sobre el total de importaciones de ganado bovino canadiense como proporción de los sacrificios de ganado bovino en los Estados Unidos, que muestra una tendencia al alza de 2005 a 2008, seguida de una caída en 2009.<sup>674</sup>

<i>Fuente: APHIS.</i>	2005 <sup>675</sup>	2006	2007	2008	2009
Total de importaciones de ganado bovino canadiense como proporción del sacrificio en los Estados Unidos <sup>676</sup>	0,016%	3,1%	4,2%	4,2%	3,1%



7.476 El Canadá y los Estados Unidos también han presentado cifras sobre ganado de engorde y cebado como proporción del ganado puesto a engorde y el ganado para sacrificio en los Estados Unidos, respectivamente. Los datos muestran que la proporción que las importaciones de ganado bovino de engorde canadiense representaban en el ganado puesto a engorde en los Estados Unidos aumentó de 2007 a 2008, pero disminuyó considerablemente en 2009.

<sup>674</sup> Canadá - Prueba documental 46.

<sup>675</sup> La baja cifra de 2005 se debe sobre todo a las restricciones a la importación de ganado bovino canadiense impuestas por los Estados Unidos entre 2003 y 2005 debido a la detección de brotes de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en el Canadá.

<sup>676</sup> Canadá - Prueba documental 46.

<i>Fuente: USDA/USDC</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010 (enero-agosto)</b>
Importaciones de ganado bovino de engorde canadiense como proporción del puesto a engorde en los Estados Unidos (Canadá) <sup>677</sup>	2,29%	2,71%	1,22%	1,14%
Importaciones de ganado bovino de engorde canadiense como proporción del puesto a engorde en los Estados Unidos (Estados Unidos) <sup>678</sup>	2,65%	3%	1,41%	

7.477 La proporción que las importaciones de ganado bovino cebado canadiense representan en el ganado bovino para sacrificio en los Estados Unidos ha disminuido regularmente desde al menos 2008.

<i>Fuente: USDA/USDC</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010 (enero-agosto)</b>
Importaciones de ganado bovino cebado canadiense como proporción de los sacrificios en los Estados Unidos (Canadá) <sup>679</sup>	3,1%	2,4%	2%	2,4%
Importaciones de ganado bovino cebado canadiense como proporción de los sacrificios en los Estados Unidos (Estados Unidos) <sup>680</sup>	2,54%	1,86%	1,73%	

7.478 Por lo que respecta a los primeros ocho meses de 2010, los datos presentados por el Canadá indican que la proporción de ganado bovino de engorde canadiense disminuyó con respecto a 2009, mientras que la proporción de ganado bovino cebado canadiense recuperó el nivel de 2008.

#### *Preocupaciones expresadas por las partes*

7.479 El Canadá y los Estados Unidos discrepan sobre dos aspectos del enfoque metodológico para calcular la participación de las importaciones de ganado bovino y porcino canadiense en el mercado ganadero estadounidense: la elección del denominador y la unidad temporal.

7.480 Por lo que respecta al denominador, los Estados Unidos aducen que "la relación de importación que el Canadá utiliza para ilustrar la participación en el mercado emplea como denominador la cantidad de puestas en engorde o sacrificios en los Estados Unidos en cualquier año

<sup>677</sup> Canadá - Prueba documental 159.

<sup>678</sup> Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta Prueba documental contiene dos gráficos que muestran las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado bovino de engorde y cebado canadiense como proporción del ganado bovino dedicado a engorde y dedicado a matadero en los Estados Unidos, respectivamente. El Grupo Especial calcula el promedio anual de 2007 a 2009 basándose en esa información.

<sup>679</sup> Canadá - Prueba documental 159.

<sup>680</sup> Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta prueba documental contiene dos gráficos que muestran las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado bovino de engorde y cebado canadiense como proporción de las puestas en engorde en los Estados Unidos y el sacrificio de bovino en los Estados Unidos, respectivamente. El Grupo Especial calcula la media anual de 2007 a 2009 basándose en esta información.

dado, y en consecuencia capta tendencias más amplias en el mercado estadounidense que no guardan relación alguna con las importaciones procedentes del Canadá".<sup>681</sup> El Canadá lo justifica por la necesidad de descartar factores de mercado que no tienen una repercusión diferencial en el ganado importado, como un aumento general de los precios del grano.<sup>682</sup> Observamos que los Estados Unidos no han presentado una metodología alternativa para calcular las proporciones, y que en sus propias pruebas se utiliza el mismo denominador que en las del Canadá. En cualquier caso, dado el uso del mismo numerador y denominador, los datos permiten hacer una comparación útil independientemente del desacuerdo de las partes sobre el denominador.

7.481 Por lo que respecta a la unidad temporal, los Estados Unidos sostienen que los datos presentados por el Canadá "son inadecuados debido al 'ruido' significativo asociado a la utilización de datos semanales en lugar de datos mensuales".<sup>683</sup> En consecuencia, los Estados Unidos presentan estimaciones basadas en datos mensuales. El Canadá responde que "los Estados Unidos, al utilizar observaciones mensuales en lugar de datos semanales del APHIS, reducen la magnitud de la serie de datos disponible y reducen la precisión con la que pueden medirse los efectos de la medida sobre el EPO".<sup>684</sup> El Canadá sostiene también que las estadísticas preparadas por el APHIS y la Oficina del Censo de los Estados Unidos son semejantes, con una variación prevista atribuible a que los datos semanales no están exactamente en paralelo con los datos mensuales.<sup>685</sup> Como se explica más arriba, la tendencia general que muestran los datos de ambas partes es muy parecida, con independencia de la unidad temporal escogida.

#### Participación de las importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos

7.482 La participación de las importaciones de ganado bovino mexicano en los Estados Unidos ha sido pequeña en el último decenio. Según los Estados Unidos, las importaciones de ganado bovino mexicano, como proporción del sacrificio en los Estados Unidos, han representado entre el 3 y el 5 por ciento de 2000 a 2009.<sup>686</sup>

7.483 Los datos correspondientes al período 2007-2009 presentados por los Estados Unidos muestran que las importaciones de ganado de engorde mexicano, como proporción en las puestas en engorde en los Estados Unidos, han fluctuado dentro de la misma horquilla<sup>687</sup>:

<i>Fuente: Departamento de Comercio y USDA</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Importaciones de ganado bovino de engorde mexicano como proporción de las puestas en engorde en los Estados Unidos	4,75%	3,6%	4,95%

<sup>681</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73.

<sup>682</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 49.

<sup>683</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 74.

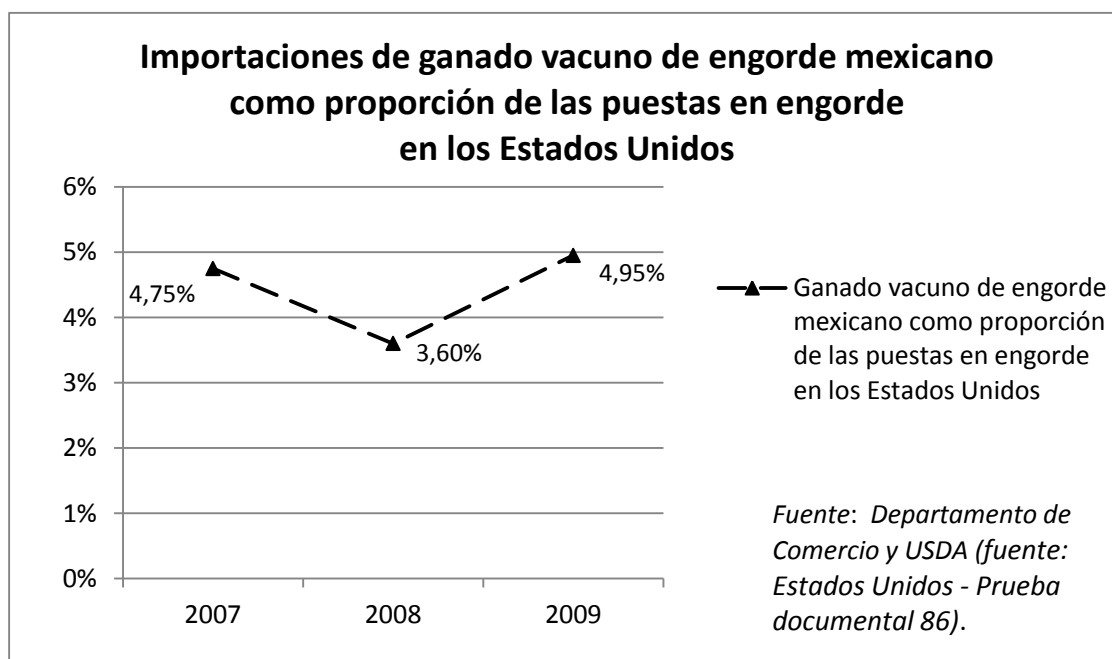
<sup>684</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 42.

<sup>685</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 43.

<sup>686</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108 (Estados Unidos - Prueba documental 28, cuadros 5 y 13).

<sup>687</sup> Estados Unidos - Prueba documental 86. Esta Prueba documental contiene un gráfico que muestra las fluctuaciones mensuales de las importaciones de ganado bovino de engorde mexicano como participación de la puesta en engorde en los Estados Unidos. El Grupo Especial calcula la media anual de 2007 a 2009 basándose en esta información.



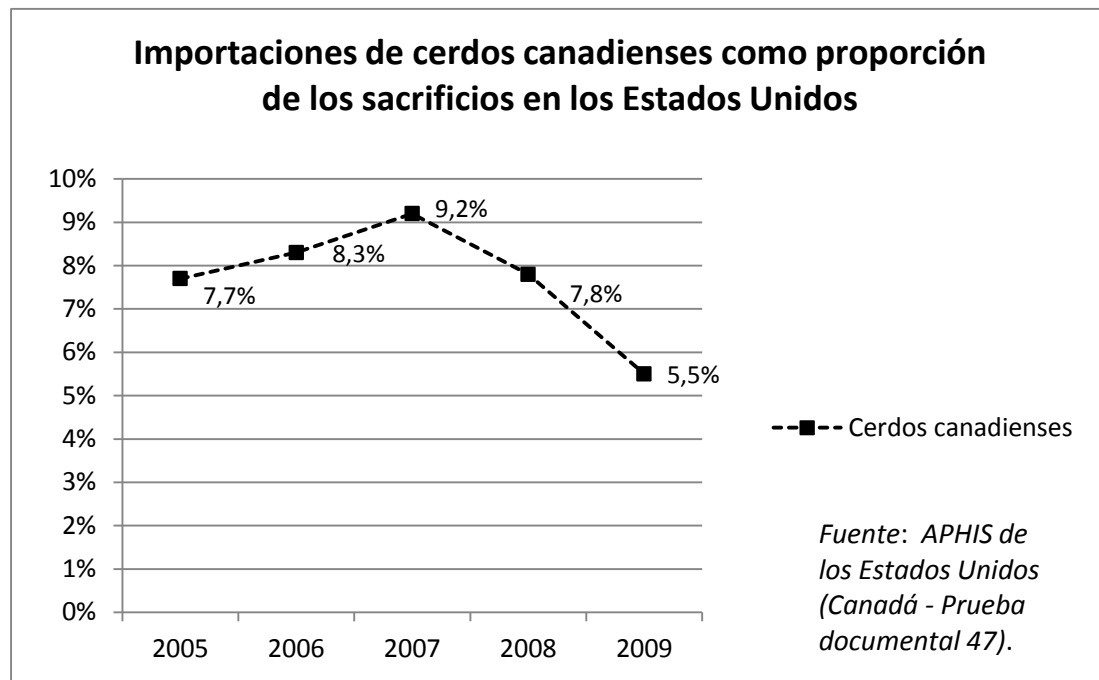


#### Cerdos canadienses

7.484 El Canadá presenta datos que muestran que el total de importación de cerdos canadienses como proporción del sacrificio de cerdos en los Estados Unidos aumentó constantemente entre 2005 y 2007, a lo que siguieron dos años consecutivos de reducción<sup>688</sup>:

<i>Fuente: APHIS</i>	2005	2006	2007	2008	2009
Total de importaciones de cerdos canadienses como proporción de los sacrificios en los Estados Unidos	7,7%	8,3%	9,2%	7,8%	5,5%

<sup>688</sup> Canadá - Prueba documental 47.



7.485 El Canadá también presenta datos más detallados que muestran que la importación de cerdos de engorde canadienses como proporción de la producción de cerdos en los Estados Unidos<sup>689</sup> disminuyó en 2009 y en los primeros ocho meses de 2010, y que el número de cerdos para sacrificio canadienses como proporción del sacrificio de cerdos en los Estados Unidos ha disminuido regularmente desde al menos 2008<sup>690</sup>:

<i>Fuente: USDA</i>	2007	2008	2009	2010 (enero-agosto)
Importaciones de cerdos de engorde canadienses como proporción de la producción de cerdos en los Estados Unidos	4,9%	5%	3,6%	3%
Importaciones de cerdos para sacrificio canadienses como proporción de los sacrificios de cerdos en los Estados Unidos	3,1%	2%	1,1%	1%

<sup>689</sup> El Canadá presenta esta información con y sin el intervalo de ocho semanas entre las importaciones de cerdos canadienses y la producción total de cerdos en los Estados Unidos. Según la respuesta del Canadá a la pregunta 21 del Grupo Especial, los cerdos canadienses son aproximadamente ocho semanas más viejos que el conjunto de los cerdos estadounidenses. Por tanto, aduce el Canadá, para comparar con más exactitud los dos grupos de cerdos es necesario utilizar el intervalo de ocho semanas. El Canadá indica, como ejemplo, que en esa hipótesis las exportaciones de cerdos canadienses a los Estados Unidos en la semana nueve se comparan con la producción de cerdos en los Estados Unidos en la semana uno.

<sup>690</sup> Canadá Prueba - documental 159.

iii) *Costos de la medida sobre el EPO*

7.486 Como se explica más arriba, la medida sobre el EPO conlleva costos de cumplimiento, entre ellos costos de segregación.<sup>691</sup> De hecho, todas las partes convienen en que existen costos de cumplimiento asociados a la introducción de la medida sobre el EPO. Sin embargo, las opiniones de las partes sobre esos costos son distintas. Mientras que el Canadá y México aducen que los costos de la segregación son significativos, los Estados Unidos alegan que siguen siendo pequeños gracias a la flexibilidad que permiten las prescripciones sobre el EPO.

7.487 La estructura de los costos de segregación puede ser compleja, en función tanto del grado de integración de la estructura de la cadena de suministro como de la disposición de los consumidores a pagar una prima por el etiquetado indicativo del país de origen. Esos costos tienen que ser sufragados por algunos participantes a lo largo de la cadena de suministro, ya sea mediante la fijación de un precio de venta más alto o mediante la imposición de un precio de compra con descuentos. Como consecuencia de ello es probable que los precios y las cantidades se vean afectados.

7.488 Además de declaraciones juradas que indican que como consecuencia de las prescripciones sobre el EPO se han negociado descuentos para animales y carne importados<sup>692</sup>, el Canadá presenta dos estudios económicos sobre los costos de segregación de la medida sobre el EPO. El primero, preparado por *Informa Economics*<sup>693</sup> ("informe Informa") en junio de 2010, evalúa los costos de aplicación de la cadena de suministro en los Estados Unidos. El segundo es un modelo económico de simulación creado por el Dr. Sumner ("Estudio de simulación de Sumner") publicado en junio de 2010, en el que se mide la repercusión de la medida sobre el EPO en la disposición de los participantes en la cadena de suministro a pagar por animales canadienses habida cuenta de los costos de segregación estimados que figuran en el informe Informa.

El informe Informa

Resumen del estudio

7.489 El informe Informa contiene una evaluación descriptiva de los costos asociados a la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Actualiza una anterior evaluación del etiquetado indicativo del país de origen establecido en la Ley Agrícola de 2002 publicada en abril de 2003.<sup>694</sup> En el informe se analiza la cadena de suministro de ganado bovino y carne de bovino en los Estados Unidos, así como la cadena de suministro de cerdos y carne de cerdo, comparando dos configuraciones de dicha cadena: procesos de producción que afecten únicamente a animales originarios de los Estados Unidos o a animales de origen mixto.

7.490 En el informe Informa se identifican varios tipos de costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO, y se dan cifras que sugieren que los costos en el marco de la configuración de origen mixto son sustancialmente mayores que los asociados a la cadena de suministro configurada para tratar únicamente productos de origen estadounidense. Esos costos son consecuencia de las adaptaciones que los operadores de la cadena de suministro tienen que hacer para cumplir la medida sobre el EPO.

7.491 En el informe Informa se explica que la magnitud de esos costos depende de la etapa de la cadena de suministro y de si los productos de origen mixto se están elaborando. Los costos de

---

<sup>691</sup> Véanse los párrafos 7.330-7.372 *supra*.

<sup>692</sup> Véase el párrafo 7.356 *supra*.

<sup>693</sup> Canadá - Prueba documental 64.

<sup>694</sup> Canadá - Prueba documental 70.

segregación son especialmente altos al nivel de envasador/elaborador y distribución/venta al por menor para los operadores que aceptan ganado y carne de origen mixto.

7.492 En el informe Informa se comparan los costos estimados con arreglo a la Ley Agrícola de 2002 y los estimados con arreglo a la Norma definitiva de 2009 (AMS), y se constata que a pesar de la flexibilidad que permite este último instrumento, por ejemplo la posibilidad de intermezclar y el uso intercambiable de las etiquetas B y C, los operadores que faenan animales y productos de origen mixto siguen teniendo que sufragar costos de segregación y cumplimiento adicionales en comparación con una cadena de suministro configurada para tratar únicamente animales de origen estadounidense.

7.493 En el informe Informa se concluye, sobre la base de un estudio de la rama de producción y un análisis del sector cárnico minorista, que la medida sobre el EPO tiene repercusiones distintas en los costos de los sectores de carne de bovino y carne de porcino.

7.494 En la cadena de suministro de ganado bovino y carne de bovino, un gran número de operadores adoptó una configuración que puede utilizar una o más de las etiquetas, a pesar de los elevados costos de segregación asociados al uso de animales y productos de origen mixto. Las preocupaciones por la disponibilidad de suministro a largo plazo explican por qué los operadores decidieron soportar los costos de segregación. Los mataderos eran conscientes de que podría no haber suficientes animales nacidos en los Estados Unidos para satisfacer la alta tasa de utilización necesaria para que los costos de producción fueran los mínimos, y en consecuencia decidieron manejar ganado tanto nacional como nacido en el extranjero.

7.495 El informe Informa indica que, en contraste con lo que sucede en el sector de la carne de bovino, los costos de segregación en el sector del ganado porcino son especialmente complejos y dependen del tipo de configuración de la producción y del grado de integración vertical. De hecho, en el informe Informa se distingue entre la producción de cerdos y el envasado/transformación integrados, la producción a gran escala no integrada con el envasado/transformación, y los pequeños productores de cerdos independientes. El informe concluye que muchos operadores en la cadena de suministro de cerdos y carne de cerdo optaron por utilizar únicamente cerdos de origen estadounidense para evitar los grandes y complejos costos de segregación y seguir así siendo competitivos.

#### Críticas de los Estados Unidos

7.496 Los Estados Unidos aducen que la falta de transparencia del método utilizado en el informe Informa pone en entredicho la validez de su estimación de los costos.<sup>695</sup> Además, según los Estados Unidos, en el informe Informa no se tienen en cuenta la segregación que tenía lugar anteriormente y la flexibilidad que ofrece la Norma definitiva de 2009 (AMS). El informe Informa sugiere que no debería haber importaciones de ganado, pero las tendencias reales en el mercado lo refutan. Por consiguiente, aducen los Estados Unidos, el informe Informa sobreestima los costos de cumplimiento de las prescripciones sobre el EPO.

7.497 En respuesta, el Canadá presenta una carta de seguimiento del Vicepresidente de *Informa Economics*, en la que se explica que el informe Informa se basa en información compilada a base de entrevistas y datos sobre costos a nivel de empresas.<sup>696</sup> El carácter sensible de los datos y los acuerdos de confidencialidad con los participantes en el estudio explican por qué no pueden divulgarse las fuentes. Según la carta de seguimiento, el informe Informa pudo distinguir entre los costos asociados a la medida sobre el EPO y los derivados de otras razones, como la EEB, u otras

---

<sup>695</sup> Estados Unidos - Prueba documental 43.

<sup>696</sup> Canadá - Prueba documental 174.

prescripciones en materia de etiquetado o exportación. La flexibilidad que ofrece la Norma definitiva de 2009 (AMS) también se incluyó en las estimaciones de los costos, y explica por qué algunos costos de cumplimiento disminuyeron.

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

7.498 El informe Informa permite comprender mejor en qué modo los distintos tipos de costos de cumplimiento y segregación se asignan en la cadena de suministro. El informe demuestra que los costos de cumplimiento de la medida sobre el EPO a los que los operadores tienen que hacer frente dependen de un gran número de determinantes, como la decisión de faenar únicamente productos de origen estadounidense o productos de origen mixto, la etapa de la cadena de suministro, el tamaño de la empresa, la ubicación geográfica de los operadores y la fecha. El informe también demuestra que, en general, los costos relacionados con el EPO aumentan en cada etapa de la cadena de suministro de ganado y carne, y que se incrementan a medida que el ganado y la carne van recorriendo la cadena.

7.499 Sin embargo, el informe Informa nada dice sobre el método que utiliza y la muestra empleada (es decir, ámbito temporal, zona geográfica, número de empresas investigadas). Por consiguiente, no podemos determinar con suficiente certeza si el informe Informa es fiable y cuantifica con exactitud los costos de la medida sobre el EPO.

#### Estudio de simulación de Sumner

##### Resumen del Estudio

7.500 El Estudio de simulación económica realizado por el Profesor Daniel A. Sumner<sup>697</sup> aplica razonamientos económicos para explicar algunos de los hechos descriptivos concernientes a los costos de segregación destacados en el informe Informa. En particular, el Profesor Sumner compara las situaciones con y sin la medida sobre el EPO, y desarrolla un modelo económico del sector ganadero estadounidense (cerdos de engorde, cerdos cebados y carne de cerdo, ganado bovino de engorde, ganado bovino cebado y carne de bovino) para ilustrar la manera en que los distintos costos de aplicación de la medida sobre el EPO se distribuyen entre los participantes en el mercado debido a la operación de las fuerzas del mercado. Al igual que el informe Informa, el Estudio de simulación de Sumner tiene en cuenta a los operadores que faenan animales o bien exclusivamente de origen estadounidense o de origen mixto. El Estudio presenta los resultados del modelo de simulación económica que evalúa la reducción de la demanda de ganado canadiense, en términos de disposición a pagar, tras la aplicación de la medida sobre el EPO.

7.501 El Estudio de simulación de Sumner expone el mecanismo competitivo económico que explica la manera en que la aplicación de la medida sobre el EPO afecta al ganado bovino y porcino canadiense en comparación con la producción nacional estadounidense. Según el Estudio, la presión de mercado competitiva de las prescripciones sobre el EPO comienza al final de la cadena de suministro. Los minoristas que ofrecen carne de origen mixto tienen que vender esa carne a un precio al menos igual o inferior al de la carne de origen estadounidense para poder seguir compitiendo con otros minoristas que sólo venden carne de origen estadounidense. No obstante, los minoristas que venden carne de origen mixto tienen que hacer frente a costos de etiquetado adicionales relacionados con la segregación por el origen. Según el Estudio, esos costos adicionales no pueden transferirse a los clientes, que pueden comprar carne de origen estadounidense por la que no hay que pagar costos de segregación. Así pues, el Estudio considera que la única opción que esos minoristas tienen es

---

<sup>697</sup> El Profesor Daniel A. Sumner es Director del Centro de Cuestiones Agrícolas de la Universidad de California y Profesor en la Cátedra Frank H. Buck Jr. del Departamento de Economía Agrícola y de los Recursos, Universidad de California en Davis.

pagar a sus proveedores, es decir, las empresas de engorde y los envasadores, un precio para la carne de origen mixto inferior al pagado por la carne de origen estadounidense. El Estudio considera que las empresas de engorde y los envasadores que faenan ganado bovino y porcino canadiense no pueden, frente a esta presión del mercado, transferir sus costos de cumplimiento y segregación adicionales a los minoristas o los proveedores de ganado bovino y porcino estadounidense. El Estudio concluye que la única opción que esos operadores tienen para seguir siendo competitivos es o bien evitar la utilización de animales de engorde y cebados importados o pedir un precio de importación más bajo para el ganado y la carne canadienses, a fin de compensar los costos de cumplimiento y segregación adicionales. En ambos casos, la fuerte presión del mercado hace que la mayoría de los costos de aplicación de la medida sobre el EPO recaigan sobre importadores/proveedores de ganado y carne mediante una reducción de las importaciones y/o los precios del ganado canadiense. Dado que el ganado canadiense ya representaba una pequeña proporción del mercado estadounidense antes de la aplicación de la medida sobre el EPO, y habida cuenta de que el cambio a exclusivamente productos de origen estadounidense puede hacerse con poco o ningún costo, el Estudio prevé que la reducción de las importaciones y/o los precios del ganado canadiense será significativa.<sup>698</sup>

7.502 El Estudio de simulación de Sumner prosigue con la derivación de una representación matemática de los mecanismos competitivos económicos. Con objeto de que el modelo siga siendo utilizable y para limitar el número de ecuaciones que contiene, el Profesor Sumner introduce varios supuestos para definir la relación de las fuerzas del mercado en la cadena de suministro y aislar los cambios causados por la aplicación de las prescripciones sobre el EPO. En última instancia, el modelo económico depende de una serie de parámetros que representan las cuotas de mercado, el margen técnico (es decir, la diferencia entre el costo y el precio de venta del producto) y los costos de segregación. Seguidamente, para cuantificar los efectos de la medida sobre el EPO en cada etapa de la cadena de suministro, en el modelo se introducen datos del informe Informa, el USDA y *Statistics Canada*. Los resultados del Estudio muestran en qué modo la aplicación de las prescripciones sobre el EPO, debido a las fuerzas del mercado, dan lugar a que los operadores, a lo largo de la cadena de suministro, estén menos dispuestos a pagar por cantidades dadas de ganado bovino y porcino canadiense.

#### Críticas de los Estados Unidos

7.503 Los Estados Unidos ponen en entredicho la exactitud de las figuras simuladas del Estudio, ya que éste se apoya en gran medida en datos del informe Informa, el cual, según los Estados Unidos, adolece de falta de transparencia y se apoya en un modelo basado en supuestos demasiado restrictivos y poco realistas.<sup>699</sup> Por ejemplo, según los Estados Unidos, el Estudio de simulación de Sumner no tuvo en cuenta el aumento del costo de la compra de ganado resultante del cambio a un proceso exclusivamente estadounidense.<sup>700</sup> Además, según revelan recientes datos comerciales, los Estados Unidos siguen importando ganado canadiense y mexicano, lo que sugiere que los costos adicionales resultantes de la medida sobre el EPO se están absorbiendo.<sup>701</sup>

---

<sup>698</sup> Un estudio económico realizado en la primavera de 2003 presentado por México contiene un razonamiento económico semejante (véase México - Prueba documental 88). En ese estudio se evalúan los costos de aplicación relacionados con la Ley Agrícola de 2002 sobre la base de dos métodos de aplicación: un "certificado con una auditoría" o un sistema de "rastreo". No examinamos ese estudio.

<sup>699</sup> Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos; la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 188; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

<sup>700</sup> Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

<sup>701</sup> Véase la Prueba documental 43 presentada por los Estados Unidos.

7.504 El Canadá aborda las críticas de los Estados Unidos relacionadas con el uso del informe Informa en la carta de seguimiento del Vicepresidente de *Informa Economics*.<sup>702</sup> Sin embargo, el Canadá no aborda con detalle las críticas de los Estados Unidos relacionadas con los supuestos del modelo utilizados en el Estudio de simulación de Sumner.

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

7.505 Como se explica en el Estudio de simulación de Sumner, no puede considerarse que los resultados de la simulación constituyen proyecciones de resultados por lo que respecta al precio de mercado. Antes bien, el Estudio ofrece un ejemplo de la manera en que la demanda de productos importados, comparada con la de productos de origen estadounidense, podría verse afectada por la medida sobre el EPO en cada una de las etapas de la cadena de suministro. Aunque es razonable suponer que los operadores que faenan únicamente productos de origen estadounidense tendrán que hacer frente a menos costos de cumplimiento de las disposiciones sobre el EPO, del Estudio de simulación de Sumner es sumamente difícil sacar conclusiones fiables por lo que respecta al nivel exacto de los costos de segregación y su repercusión concreta en el precio y las cantidades. De hecho, el modelo económico derivado por el Profesor Sumner es una simplificación para ilustrar el complejo mecanismo económico subyacente en la repercusión de la medida sobre el EPO, que por definición introduce más incertidumbre en las cifras estimadas.

#### Conclusión sobre el informe Informa y el Estudio de simulación de Sumner

7.506 Aunque no podemos apoyarnos directamente en las cifras que figuran en el informe Informa y el Estudio de simulación de Sumner, ambos estudios arrojan alguna luz sobre los distintos tipos de costos de segregación y cumplimiento que se producen en distintas etapas de la cadena de suministro. Dado que esos costos tienen que sufragarse en algún segmento del sistema, todo se reduce a la presión de la competencia económica. El Estudio de simulación de Sumner demuestra en qué manera los mecanismos de mercado asignan esos costos a lo largo de la cadena de suministro. Si los consumidores estadounidenses que están dispuestos a pagar una prima por el etiquetado indicativo del país de origen no son muchos, la forma más barata de cumplir la medida sobre el EPO consiste en faenar únicamente ganado de origen estadounidense, siempre que las demás condiciones no varíen. La otra posibilidad es seguir faenando ganado importado mediante segregación, lo que en prácticamente todos los casos conlleva costos adicionales. Es probable que ambas configuraciones resulten en una disminución del volumen y el precio del ganado importado.

- iv) *Si la medida sobre el EPO tuvo una repercusión negativa y significativa en los volúmenes y los precios del ganado canadiense importado*

#### Introducción

7.507 El Canadá y los Estados Unidos también presentan análisis econométricos para determinar si la aplicación de la medida sobre el EPO afectó a los precios y las cuotas de ganado importado.

7.508 Como se indica más arriba, no es posible apoyarse exclusivamente en los análisis económicos presentados por el Canadá y los Estados Unidos para establecer si cualesquiera efectos económicos y comerciales negativos son concretamente atribuibles a la medida sobre el EPO. Hemos constatado que esos análisis descriptivos adolecen de deficiencias tanto en términos de fiabilidad de los datos subyacentes como por lo que respecta al planteamiento metodológico. Aunque los cuadros y los gráficos ofrecen algunas perspectivas, inferir la repercusión de la medida sobre el EPO exclusivamente sobre la base de ese tipo de información puede ser engañoso o inexacto. Ello es así

---

<sup>702</sup> Véase la Prueba documental 174 presentada por el Canadá.

porque, como aducen los Estados Unidos, son muchos los factores que pueden explicar la evolución de los precios y las cuotas de mercado, entre ellos la situación económica general, un evento específico (por ejemplo, la EEB), efectos estacionales, cambios en los costes del transporte, los precios del combustible y las existencias de ganado, y las fluctuaciones de los tipos de cambio. Abstenerse de considerar y atribuir su debida importancia a cada uno de esos factores invalidaría las conclusiones sobre si cualesquiera efectos desfavorables en el precio y las cuotas de importación de ganado son atribuibles a la medida sobre el EPO. Esto es especialmente importante porque dicha medida empezó a producir efectos en 2008, poco después de la recesión económica en los Estados Unidos que comenzó en diciembre de 2007.<sup>703</sup>

7.509 En contraste con los análisis descriptivos, los estudios econométricos pueden aislar y cuantificar los distintos factores en juego. Concretamente, el enfoque econométrico permite distinguir y evaluar la repercusión de la medida sobre el EPO, la recesión económica y otros determinantes de la cantidad y el precio del ganado importado. Para ser exacta, la evaluación de la relación causal estimada entre dos variables dadas debe basarse en el nivel de significación estadística. La significación estadística proporciona información sobre el grado de confianza y la fiabilidad del valor estimado de cada parámetro.

7.510 El nivel de significación es importante porque el signo del coeficiente de la variable estimado no es suficiente para interpretar los resultados empíricos. Desde un punto de vista técnico, la significación estadística es un instrumento matemático para evaluar la probabilidad de que la relación entre variables específicas (por ejemplo, la repercusión de la medida sobre el EPO en las cuotas de importación o la base de los precios) sea resultado de una casualidad.<sup>704</sup> Normalmente se dice que una variable es estadísticamente significativa cuando hay una probabilidad del 95 por ciento de que el coeficiente de una variable dada (por ejemplo la medida sobre el EPO) sea distinto de cero. A la inversa, sólo hay una probabilidad del 5 por ciento de que el valor del coeficiente estimado se deba a la casualidad o a un error aleatorio. La probabilidad del 95 por ciento generalmente se adopta para aceptar o rechazar la fiabilidad de las estimaciones.<sup>705</sup>

7.511 Para sacar alguna conclusión de las estimaciones empíricas los resultados también deben ser cuantitativamente semejantes a una serie de controles de solidez, como la inclusión de variables explicativas adicionales o la ampliación del período de tiempo.

#### Observaciones generales sobre los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos

7.512 Tanto el Canadá como los Estados Unidos han presentado un estudio econométrico para evaluar la repercusión de la medida sobre el EPO en las importaciones de ganado bovino canadiense como proporción de las puestas en engorde o en sacrificio en los Estados Unidos y sobre la diferencia de precio entre el ganado estadounidense y el ganado canadiense importado (también denominada "base del precio"). Además, en el estudio econométrico presentado por el Canadá también se analiza la repercusión de la medida sobre el EPO en las importaciones de cerdos canadienses como proporción de las puestas en engorde o en sacrificio en los Estados Unidos. Ambos estudios econométricos se basan en una ecuación en la que la variable dependiente, a saber, la relación de importación o la diferencia de precio, está en función de varias variables explicativas y un término de error. El término de error refleja el hecho de que el modelo no representa plenamente la relación real entre las variables dependientes y las variables explicativas. En otras palabras, todos los factores que no están expresamente controlados en la especificación del modelo se incluyen en lo que se denomina

---

<sup>703</sup> Estados Unidos - Prueba documental 156.

<sup>704</sup> R.A. Fisher, *Statistical Methods for Research Workers*, primera edición (Oliver y Boyd, 1925).

<sup>705</sup> R.A. Fisher, *Statistical Methods for Research Workers*, primera edición (Oliver y Boyd, 1925).



término de error. La estimación en los dos estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos consiste en reducir al mínimo ese término de error.

7.513 Aunque los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos estiman los mismos tipos de repercusión de la medida sobre el EPO, las conclusiones a las que llegan son distintas. Dado que ambos estudios se basan en el mismo método de estimación normalizado (es decir, el denominado "método de los mínimos cuadrados ordinario"<sup>706</sup>), esas estimaciones opuestas son consecuencia del uso de distintos tipos de datos (semanales o mensuales), períodos de tiempo y especificaciones de modelos. No nos incumbe establecer un informe econométrico unificado o realizar nuestra propia evaluación econométrica; en lugar de ello, evaluaremos la solidez de cada uno de los estudios.

#### Resumen del Estudio econométrico de Sumner presentado por el Canadá

##### Principales constataciones del Estudio econométrico de Sumner

7.514 El Estudio econométrico preparado por el Profesor Sumner en nombre del Canadá ("Estudio econométrico de Sumner") se compone de dos elementos: un modelo económico teórico y un estudio econométrico empírico.<sup>707</sup>

7.515 La parte del Estudio econométrico de Sumner que es un modelo económico teórico deriva un modelo de equilibrio parcial de la repercusión de la medida sobre el EPO en el mercado estadounidense por lo que respecta al ganado bovino cebado y de engorde y el ganado porcino cebado y de engorde canadienses. El hecho de que se trate de un modelo de equilibrio parcial implica que la repercusión de la medida sobre el EPO en un mercado dado, en este caso el mercado estadounidense, se analiza con independencia de los precios y cantidades objeto de oferta y demanda en otros mercados, por ejemplo el mercado canadiense. El modelo sugiere que en condiciones de competencia perfecta la repercusión de la aplicación de la medida sobre el EPO dependerá de la elasticidad de los precios de la oferta de importaciones del Canadá, que corresponde a la capacidad de reacción de la cantidad de importación a un cambio en el precio de importación. Basándose en las condiciones de mercado reales que determinan la elasticidad de los precios de los sectores del ganado bovino y el ganado porcino, el Estudio econométrico de Sumner concluye que es más probable que la aplicación de la medida sobre el EPO dé lugar a una disminución de las importaciones procedentes del Canadá que a una reducción de los precios. El Estudio econométrico de Sumner prevé una reducción significativa de los precios únicamente en el mercado de ganado bovino cebado estadounidense. El Profesor Sumner utiliza esas constataciones teóricas para interpretar las constataciones empíricas del modelo econométrico.

7.516 En la segunda parte del Estudio econométrico de Sumner se estima empíricamente, sobre la base de datos semanales, la repercusión de la medida sobre el EPO en la proporción que el ganado bovino y porcino canadiense representa en las puestas en engorde o los sacrificios y la base del precio en los Estados Unidos. En contraste con un modelo teórico, este modelo econométrico no se apoya en supuestos específicos sobre la estructura del mercado y la conducta de los consumidores o los productores. El Estudio efectúa sus estimaciones econométricas por separado para los mercados estadounidenses de bovino cebado, bovino de engorde, porcino cebado y porcino de engorde para el período septiembre de 2005-septiembre de 2009. La repercusión de la medida sobre el EPO se representa mediante una denominada variable ficticia, que es un indicador variable que toma valor cero antes de la aplicación de la medida sobre el EPO y después valor uno para representar su existencia en el modelo.

---

<sup>706</sup> William H. Greene, *Econometric Analysis*, quinta edición (Prentice Hall, 2000), páginas 19-38.

<sup>707</sup> Pruebas documentales 64 y 174 presentadas por el Canadá.

7.517 Las constataciones empíricas sugieren que la medida sobre el EPO efectivamente tuvo una repercusión negativa y significativa en las cuotas de importación de ganado canadiense y la base del precio del ganado bovino cebado canadiense. En otras palabras, parece que la introducción de la medida sobre el EPO ha reducido de manera significativa la cuota y de las importaciones de bovino y porcino canadienses en relación con el ganado estadounidense, así como el precio del bovino cebado canadiense. Estos resultados sugieren que de no existir la medida sobre el EPO, y si las demás condiciones no cambian, la base del precio para el bovino cebado canadiense habría sido más baja, y la cuota de importación del bovino y el porcino canadienses más alta. Las pruebas de una repercusión negativa de la medida sobre el EPO en la base del precio coinciden parcialmente con las constataciones empíricas de otro estudio econométrico de CanFax presentado por el Canadá.<sup>708</sup>

#### Críticas de los Estados Unidos

7.518 Los Estados Unidos plantearon algunas preocupaciones relacionadas con determinados aspectos del Estudio econométrico de Sumner, que a su juicio invalidan las principales constataciones del Estudio.<sup>709</sup> Aparte de las cuestiones relacionadas con la elección del denominador de la cuota de importación<sup>710</sup> y la unidad temporal (mensual en lugar de semanal)<sup>711</sup>, los Estados Unidos pusieron en tela de juicio la utilización de un modelo de forma reducida para determinar si la medida sobre el EPO tenía efectos en los precios y las exportaciones, dada la complejidad del mercado ganadero estadounidense. En particular, los Estados Unidos adujeron que el Estudio arroja resultados engañosos porque no tiene en cuenta factores importantes no relacionados con la medida sobre el EPO, como las fluctuaciones de los tipos de cambio, los cambios en las existencias de ganado, los costes de transporte y los precios del combustible. Los Estados Unidos adujeron además que la repercusión negativa establecida por el Estudio es atribuible a la recesión económica y no a la medida sobre el EPO. Añadieron que el Estudio no aborda el período entre 2003 y 2005 en el que hubo casos de EEB y el cambio estructural a largo plazo hasta noviembre de 2007, cuando las importaciones de ganado bovino canadiense de más de 30 meses se permitieron de nuevo. Como consecuencia de ello, según los Estados Unidos, las conclusiones a las que llega el Estudio econométrico de Sumner son poco fiables y engañosas.

#### Respuesta del Canadá

7.519 Aunque aduce que las críticas de los Estados Unidos carecen de fundamento, el Canadá, en respuesta a esas críticas, actualiza su análisis económico para incluir datos más recientes y tener en cuenta los costos del transporte.<sup>712</sup> Dado que los resultados empíricos actualizados siguen siendo cualitativamente semejantes a las estimaciones iniciales, el Canadá aduce que la repercusión de la medida sobre el EPO en la cuota de importación y la base de los precios sigue siendo significativamente negativa.<sup>713</sup> El Canadá alega también que el Estudio econométrico de Sumner ya tiene en cuenta las tendencias preexistentes relacionadas con las existencias.<sup>714</sup> En términos más generales, el Canadá aduce que la inclusión en la especificación del modelo de variables que están afectadas por la medida/las prescripciones sobre el EPO (es decir, variables endógenas) sería un error.<sup>715</sup>

---

<sup>708</sup> Canadá - Prueba documental 114.

<sup>709</sup> Estados Unidos - Prueba documental 43.

<sup>710</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73. Véase el párrafo 7.480 *supra*.

<sup>711</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafos 45 y 46. Véase el párrafo 7.481 *supra*.

<sup>712</sup> Canadá - Prueba documental 152.

<sup>713</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 37.

<sup>714</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 36.

<sup>715</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 52.

7.520 Por lo que respecta a la repercusión de la recesión económica, el Canadá conviene en que ésta puede tener efectos en la demanda de ganado en América del Norte. Alega, sin embargo, que los Estados Unidos no han presentado ningún argumento que explique por qué la recesión económica afectaría de manera distinta a las importaciones procedentes del Canadá y a la producción estadounidense.<sup>716</sup>

7.521 El Canadá explica que el Estudio econométrico de Sumner pasa por alto deliberadamente el período en el que hubo casos de EEB (2003-2005), porque la integración del mercado de ganado Canadá-Estados Unidos sufrió temporalmente una perturbación estructural durante ese período. No obstante, señala el Canadá, el Estudio tiene en cuenta los efectos de la EEB, mediante un indicador variable 0-1 por el hecho de que entre el 16 de julio de 2005 y el 19 de noviembre de 2007 las importaciones de ganado bovino canadiense de más de 30 meses estuvieron prohibidas.<sup>717</sup>

#### Nuevas actualizaciones del Estudio econométrico de Sumner

7.522 El Canadá presenta otra versión actualizada del Estudio econométrico de Sumner en la que la recesión económica y la EEB se abordan con más amplitud.<sup>718</sup> A esos efectos, el período de análisis se amplió al comprendido entre diciembre de 2003 y noviembre de 2010, para que abarcara el período 2003-2005 en que hubo casos de EEB y datos más recientes, incluyendo expresamente una variable ficticia igual a uno hasta noviembre de 2007 y a cero posteriormente para tener en cuenta la prohibición de la importación de ganado de más de 30 meses. La recesión económica también está incluida en la especificación del modelo actualizado, ya sea mediante un indicador variable 0-1 o mediante la relación de desempleo relativa entre el Canadá y los Estados Unidos.

7.523 El Canadá aduce que esos nuevos resultados actualizados son sólidos y cualitativamente semejantes a las estimaciones del Estudio econométrico de Sumner original. En particular, la repercusión de la medida sobre el EPO sigue siendo negativa y significativa aunque se tenga en cuenta la recesión económica que comenzó unos pocos meses antes de la entrada en vigor de dicha medida. La EEB, aunque no siempre fue significativa, redujo la cuota de importación del Canadá y aumentó la base de los precios. En términos más generales, a pesar de la recesión económica, los resultados actualizados sugieren que los precios y las cantidades de ganado canadiense importado habrían sido mayores de no existir la medida sobre el EPO.

7.524 El Canadá proporciona después otra serie de estimaciones, en las que se utilizan datos mensuales para calcular las cuotas de importación y la base de los precios.<sup>719</sup> En la mayoría de las especificaciones, la repercusión de la medida sobre el EPO en los precios y las cantidades de importación de ganado canadiense es negativa y significativa. Según el Canadá, esas constataciones confirman que la medida sobre el EPO afectó a las condiciones de competencia para el ganado canadiense en el mercado estadounidense de manera negativa y significativa.

7.525 Según los Estados Unidos, los ajustes realizados en esas nuevas actualizaciones del Estudio econométrico de Sumner no subsanan las deficiencias del modelo econométrico que figura en el Estudio econométrico de Sumner original. En particular, el uso de la relación de desempleo no es adecuado, porque no capta la repercusión de la recesión económica en el mercado de trabajo<sup>720</sup>, además a menudo es un indicador retardado de la actividad económica. Los Estados Unidos también

---

<sup>716</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 44.

<sup>717</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 45.

<sup>718</sup> Canadá - Prueba documental 174.

<sup>719</sup> Canadá - Prueba documental 228.

<sup>720</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafos 28-30.

ponen en entredicho la manera en que en esas nuevas actualizaciones se calculan las tasas de desempleo semanales. Proponen que en lugar de ello se tenga en cuenta, como medida de la recesión económica, el comercio de productos básicos agrícolas en general.<sup>721</sup>

7.526 Por lo que respecta a la EEB, los Estados Unidos aducen que no puede considerarse que el período en el que las importaciones en los Estados Unidos estuvieron prohibidas debido a la EEB es normal o representativo para analizar los efectos comerciales de la medida sobre el EPO en el mercado estadounidense.<sup>722</sup> Por consiguiente, los Estados Unidos rechazan esos nuevos resultados.<sup>723</sup>

#### Resumen del Estudio econométrico del USDA presentado por los Estados Unidos

##### Principales constataciones del Estudio econométrico del USDA

7.527 Los Estados Unidos aducen que, en su calidad de demandados, no están obligados a elaborar un modelo econométrico competidor.<sup>724</sup> Pese a ello, presentan un estudio econométrico alternativo preparado por la Oficina del Economista Jefe del USDA ("Estudio econométrico del USDA").<sup>725</sup> En contraste con el Estudio econométrico de Sumner, el Estudio econométrico del USDA se centra exclusivamente en los mercados de importación de ganado bovino cebado y de engorde canadiense y mexicano. El período de análisis abarca desde julio de 2003 hasta abril y mayo de 2010 para las cuotas de importación y la diferencia de precios, respectivamente. Además el Estudio econométrico del USDA contiene estimaciones para las que se usan datos correspondientes al período comprendido entre enero de 1997 y abril/mayo de 2010. Aunque utiliza la misma definición de la cuota de importación y la base de los precios que el Estudio econométrico de Sumner, el Estudio econométrico del USDA calcula la cuota de importación y la base de los precios empleando datos mensuales, no semanales. Además, el Estudio econométrico del USDA incluye en la especificación del modelo variables explicativas adicionales (por ejemplo, precios de la gasolina) que no están presentes en el Estudio econométrico de Sumner. No obstante, los Estados Unidos aplican el mismo planteamiento que el Estudio econométrico de Sumner y también representan la repercusión de la medida sobre el EPO como un indicador variable 0-1.

7.528 Sin embargo, el Estudio econométrico del USDA llega a conclusiones distintas de las del Estudio econométrico del Sumner por lo que respecta a la repercusión de la medida sobre el EPO en la relación de importación y la base de los precios del ganado canadiense importado y el ganado estadounidense. Por un lado, el Estudio econométrico del USDA constata que en algunas especificaciones la repercusión de la medida sobre el EPO en la base de los precios es positiva y significativa. Esto sugiere que la medida sobre el EPO redujo la diferencia de precio entre el ganado canadiense y el estadounidense. Los Estados Unidos lo atribuyen al efecto de sustitución en el mercado estadounidense de carne estadounidense de alta calidad (*Choice*), más cara, por carne canadiense de baja calidad (*Select*), resultante de la recesión económica.<sup>726</sup> La mayor demanda de ganado canadiense dio lugar a un aumento de su precio y a una disminución del precio del bovino estadounidense. Como consecuencia de ello, según el Estudio econométrico del USDA, la diferencia

---

<sup>721</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 30.

<sup>722</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafos 32 y 33.

<sup>723</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta del Canadá a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 34.

<sup>724</sup> Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 35. Véase también el párrafo 7.518 *supra*.

<sup>725</sup> Pruebas documentales 42 y 149 presentadas por los Estados Unidos.

<sup>726</sup> Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 49.

de precios entre el ganado canadiense y el estadounidense disminuyó tras la aplicación de la medida sobre el EPO.

7.529 Los resultados empíricos del Estudio econométrico del USDA indican que la medida sobre el EPO tuvo una repercusión negativa, pero no significativa, en la relación de importación de ganado canadiense. Dado que esa repercusión no es significativamente distinta de cero, los Estados Unidos infieren que la medida sobre el EPO no repercutió en las importaciones procedentes del Canadá. Aducen, además, que cuando en la especificación del modelo la variable EPO es sustituida por una variable ficticia para la recesión económica, esta última tiene una repercusión significativamente negativa en la cuota de importación en algunas especificaciones. Este resultado, aducen los Estados Unidos, corrobora su alegación de que la recesión económica fue el principal determinante de cualquier disminución de las cuotas de importación.

7.530 Por lo que respecta al sector porcino, el Estudio econométrico del USDA concluye, sin aportar un análisis econométrico, que el principal factor explicativo de la reducción de las importaciones de porcino canadiense es la disminución de las existencias de cerdos canadienses que comenzó antes de la aplicación de la medida sobre el EPO. Los Estados Unidos alegan que ese factor es tan evidente que no se necesita ningún análisis econométrico para explicar la disminución de las importaciones de cerdos canadienses.

#### Críticas del Canadá

7.531 El Canadá aduce que el Estudio econométrico del USDA no ha abordado las críticas formuladas por los Estados Unidos contra el Estudio econométrico de Sumner.<sup>727</sup> En particular, el uso de una medida constante de la recesión económica, como la variable ficticia, en el Estudio econométrico del USDA, no es adecuado, porque la recesión económica y recuperación fluctúan con el paso del tiempo.<sup>728</sup> El Canadá alega, además, que el Estudio econométrico del USDA se basa en una variable ficticia para la recesión mal definida, que sigue teniendo valor uno después del final de la recesión económica en junio de 2009. Por lo que respecta a la EEB, el Canadá alega que incluir el período en que hubo casos de EEB en el Estudio econométrico del USDA es inadecuado, porque las perturbaciones estructurales están asociadas a una base de los precios muy grande y a cuotas de importación cero.<sup>729</sup> El Canadá critica también el uso de una única variable para tener en cuenta toda la gama de cambios estructurales resultantes de la prohibición de las importaciones relacionada con la EEB.<sup>730</sup>

7.532 El Canadá aduce asimismo que el Estudio econométrico del USDA se apoya en un índice erróneo para medir los costos del transporte. En lugar de representar los costos del transporte que afrontan los productores con el "índice de precios al productor para camionaje", los Estados Unidos utilizan el "índice de precios al consumo para el transporte", que incluye las cantidades pagadas por los consumidores por automóviles nuevos, tasas de aparcamiento, tarifas aéreas y billetes de transporte público. Por consiguiente, el Canadá aduce que el Estudio econométrico del USDA aplica un análisis económico equivocado.<sup>731</sup>

---

<sup>727</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 39.

<sup>728</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 44.

<sup>729</sup> Observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 15.

<sup>730</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 45 y 46.

<sup>731</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 47.

7.533 En lo tocante al análisis relativo a los cerdos que figura en el Estudio econométrico del USDA, el Canadá niega que la disminución gradual de las existencias de cerdos en el Canadá sea la única explicación de la disminución de las importaciones de cerdos canadienses.<sup>732</sup> Observa que a pesar de que las existencias de cerdos empezaron a disminuir en 2005, las importaciones de cerdos canadienses aumentaron antes de la aplicación de la medida sobre el EPO. De hecho, la disminución de las importaciones de cerdos canadienses, tanto en cantidad como en porcentaje del sacrificio en los Estados Unidos, comenzó en 2008, al mismo tiempo que las existencias de cerdos en los Estados Unidos empezaban a disminuir.

#### La respuesta de los Estados Unidos

7.534 Los Estados Unidos responden que la finalidad del Estudio econométrico del USDA no era abordar las deficiencias del Estudio econométrico de Sumner, sino demostrar en qué modo la inclusión de variantes más pertinentes producía resultados contradictorios.<sup>733</sup> En términos más generales, los Estados Unidos alegan que la estimación de un "modelo de forma reducida" en el que un sistema de ecuaciones (es decir, demanda y oferta) se resuelve para expresar la variable endógena (cuota de importación o base de los precios) como una función de variables explicativas, no es adecuada, porque los resultados asociados al "modelo de forma reducida" dependen principalmente de las variables escogidas. Además, hace falta un gran número de variables para cuantificar con un nivel de confianza suficiente cualesquiera posibles efectos.

7.535 Los Estados Unidos aducen que la decisión de omitir un análisis econométrico empírico del sector del ganado porcino en el Estudio econométrico del USDA se basa en las características específicas del sector porcino canadiense. Además de la disminución de las existencias de cerdos canadienses, los Estados Unidos destacan que el precio de los cerdos canadienses se basa en el precio en los Estados Unidos, por lo que no hay un "precio de los cerdos canadienses" único *per se*.<sup>734</sup>

#### Estudio econométrico del USDA actualizado

7.536 Los Estados Unidos, en respuesta a preguntas del Grupo Especial, presentaron una versión actualizada del Estudio econométrico del USDA.<sup>735</sup> En el Estudio actualizado, los Estados Unidos utilizan el mismo período de análisis y la misma especificación, pero al mismo tiempo incluyen las variables del EPO y la recesión económica.

7.537 En esta especificación modificada, la repercusión de la medida sobre el EPO y la recesión económica ya no son significativas cuando ambas variables se incluyen al mismo tiempo en la especificación del modelo. Los Estados Unidos explican que inicialmente no introdujeron ambas variables en la misma especificación porque la superposición de la medida sobre el EPO y el período de recesión económica daría lugar a multicolinealidad.<sup>736</sup> (Se produce multicolinealidad cuando dos o más variables explicativas transmiten la misma información.) Según los Estados Unidos, aunque las variables de la recesión económica y el EPO representan dos eventos distintos, ambas se expresan como un indicador 0-1. La variable de la recesión económica toma valor 1 después de diciembre de 2007, mientras que la variable del EPO es igual a 1 después de agosto de 2008. Por tanto, aducen los Estados Unidos, la única diferencia entre las dos variables es el valor 1 tomado por la variable de

---

<sup>732</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 35.

<sup>733</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 106 del Grupo Especial.

<sup>734</sup> Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 51.

<sup>735</sup> Estados Unidos - Prueba documental 149.

<sup>736</sup> Respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 42.

la recesión económica entre enero y agosto de 2008. Cuando hay multicolinealidad, el valor de predicción del modelo no cambia, pero el intervalo de confianza de los coeficientes estimados de las variables objeto de multicolinealidad aumenta. Como consecuencia de ello, sostienen los Estados Unidos, la estimación de la repercusión de las variables de la medida sobre el EPO y la recesión económica se hace menos exacta.

7.538 Según el Canadá, la multicolinealidad no es una cuestión importante, porque las fechas de la recesión económica y la aplicación de la medida sobre el EPO no se corresponden exactamente. Además, el Estudio econométrico de Sumner no adolecía de multicolinealidad alguna con respecto a las dos variables ficticias.<sup>737</sup>

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

7.539 Como ya hemos explicado, los estudios econométricos presentados por el Canadá y los Estados Unidos se basan en datos y métodos distintos, y no nos incumbe establecer un informe econométrico unificado o realizar nuestra propia evaluación econométrica. En lugar de ello, examinaremos por separado la solidez de cada uno de los estudios.

7.540 Consideramos que el Estudio econométrico de Sumner es lo bastante sólido por varias razones. En primer lugar, las pruebas empíricas de una repercusión negativa significativa de la medida sobre el EPO son sólidas debido a la inclusión de variables explicativas adicionales como los costos de transporte, la prohibición de las importaciones como consecuencia de la EEB y la recesión económica. En segundo lugar, la utilización de una variable ficticia y del índice de desempleo para medir la recesión económica confirma que las constataciones son independientes de la definición de la variable de la recesión económica. En tercer lugar, la especificación dinámica del modelo mediante la inclusión de la variable dependiente retardada (es decir, cuotas de importación o base de los precios) reduce cualquier sesgo de omisión variable, como los cambios en las existencias. En cuarto lugar, la utilización de datos semanales aumenta el tamaño de la muestra y, en consecuencia, reduce cualquier multicolinealidad entre las variables del EPO y la recesión económica. En quinto lugar, la inclusión del período en que hubo casos de EEB y el período de recuperación de la recesión económica confirma que las pruebas sobre la repercusión de la medida sobre el EPO no corresponden específicamente a un período de análisis dado.

7.541 En términos generales, las actualizaciones del Estudio econométrico de Sumner y las respuestas del Canadá a preguntas del Grupo Especial y a las críticas de los Estados Unidos aumentan la solidez de las constataciones del Estudio, a saber, que la medida sobre el EPO tuvo una repercusión negativa y significativa en las cuotas de importación y la base de los precios canadienses. De hecho, la inmensa mayoría de las 101 ecuaciones estimadas que figuran en el Estudio econométrico de Sumner indican un coeficiente negativo y significativo de la variable del EPO. Por tanto, la repercusión de la medida sobre el EPO se ha definido adecuadamente. Como consecuencia de ello, la medida sobre el EPO sigue teniendo una repercusión negativa y significativa, aunque otros factores distintos puedan afectar positivamente a las importaciones procedentes del Canadá y a los precios.

7.542 Por consiguiente, el Estudio econométrico de Sumner acredita una presunción *prima facie* de que la medida sobre el EPO afectó negativa y significativamente a las cuotas de importación y la base de los precios del ganado canadiense.

7.543 A la inversa, el Estudio econométrico del USDA no es lo bastante sólido, tanto en sí mismo como en comparación con el Estudio econométrico de Sumner. De hecho, las 13 ecuaciones

---

<sup>737</sup> Observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, párrafo 14.

estimadas para el análisis del ganado no son lo bastante coherentes para llegar a una conclusión firme. Según el estudio Econométrico del USDA, la variable del EPO y su repercusión nunca son significativas. Sin embargo, la repercusión de la recesión económica sólo es negativa y significativa en un número limitado de especificaciones, e incluso en esos casos sólo con un nivel de precisión relativamente bajo, a saber, el 90 por ciento en lugar del nivel de confianza habitual del 95 por ciento. Esto significa que el Estudio econométrico del USDA no ofrece una explicación suficientemente sólida de que cualquier repercusión negativa debe atribuirse a la recesión económica y no a la medida sobre el EPO. Además, todas las constataciones del Estudio econométrico del USDA relativas a la variable de la recesión económica y su repercusión quedan en entredicho por la posible multicolinealidad, que el Estudio no abordó.

7.544 En lo tocante al ganado porcino, el Estudio econométrico del USDA simplemente se remite a determinadas características del mercado de porcino, es decir, la fijación de los precios basada en los Estados Unidos y la disminución de las existencias de cerdos canadienses, pero esto no puede sustituir a un análisis econométrico adecuado y sólido.

7.545 Por consiguiente, el Estudio econométrico del USDA no refuta la presunción *prima facie* de existencia de una repercusión negativa y significativa de la medida sobre el EPO acreditada por el Estudio econométrico de Sumner.

7.546 Esta repercusión significativa y negativa de la medida sobre el EPO demostrada por el Estudio econométrico de Sumner, y no refutada por el Estudio econométrico del USDA, concuerda con nuestra constatación de que la medida sobre el EPO, en particular por lo que respecta a los cortes de carne (músculo), otorga un trato menos favorable en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

d) Conclusión sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC

7.547 Hemos constatado *supra* que los reclamantes han demostrado que la medida sobre el EPO satisface los tres elementos del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.548 Por consiguiente, concluimos que la medida sobre el EPO, en particular por lo que respecta a los cortes de carne (músculo), infringe el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

### **3. Párrafo 2 del artículo 2**

a) Marco jurídico para el análisis de la alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2

7.549 El artículo 2 establece determinadas obligaciones que los Miembros de la OMC deben respetar al elaborar, adoptar o aplicar reglamentos técnicos. Dispone lo siguiente:

"Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. *A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.* Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar



en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos." (sin cursivas en el original)

7.550 La alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2 plantea una cuestión inicial sobre el criterio jurídico que ha de aplicarse para evaluar si la medida sobre el EPO satisface las obligaciones específicamente establecidas en esa disposición. Observamos que no podemos recurrir a anteriores análisis de grupos especiales o del Órgano de Apelación sobre esta cuestión.<sup>738</sup>

7.551 Entendemos, y las partes convienen en ello, que la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 establece un principio general, a saber, que no deben crearse obstáculos innecesarios al comercio internacional. El preámbulo del Acuerdo OTC confirma esa interpretación: el quinto considerando del preámbulo dice así: "Deseando, sin embargo, asegurar que los reglamentos técnicos ... los requisitos de marcado y etiquetado ... *no creen obstáculos innecesarios al comercio*." Este principio se refleja también en el párrafo 5 del artículo 2: "siempre que un reglamento técnico se elabore, adopte o aplique para alcanzar uno de los objetivos legítimos mencionados expresamente en el párrafo 2, y esté en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presumirá, a reserva de impugnación, que *no crea un obstáculo innecesario al comercio internacional*".<sup>739</sup>

7.552 Estimamos, y las partes también convienen en ello, que la conformidad de una medida con el principio general consagrado en la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 tiene que establecerse sobre la base de los elementos de la segunda frase.<sup>740</sup> En otras palabras, la segunda frase explica lo que la primera frase significa. Como observan las partes, las palabras "a tal fin" que introducen la segunda frase indican que ésta explica el sentido del principio general consagrado en la primera frase estableciendo la obligación específica que los Miembros han de observar.<sup>741</sup> Por consiguiente, nos

---

<sup>738</sup> Aunque en varias diferencias anteriores se han presentado alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, ninguno de los grupos especiales que entendieron en ellas ni el Órgano de Apelación tuvieron la oportunidad de hacer un análisis sustantivo de la disposición. El Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)*, por ejemplo, tuvo ante sí una alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 2, pero no realizó un análisis sustantivo de la alegación porque se constató que la medida en cuestión *no* era un reglamento técnico en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Véase también *CE - Amianto*, *CE - Sardinias* y *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*.

<sup>739</sup> El hecho de que el párrafo 5 del artículo 2 se remita únicamente al texto de la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 respalda nuestra opinión de que la primera frase consagra el principio general de la obligación establecida por el párrafo 2 del artículo 2. A nuestro juicio, interpretar que la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 consagra una obligación separada sería incongruente con el párrafo 5 del artículo 2, que sirve de contexto, ya que significaría que la presunción refutable de cumplimiento prescrita por el párrafo 5 del artículo 2 sólo es aplicable con respecto a la primera frase del párrafo 2 del artículo 2. A nuestro entender, esto no es una interpretación razonable, especialmente dado que la segunda frase comienza con las palabras "A tal fin", que se remiten al objetivo, enunciado en la primera frase, de no crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

El párrafo 3 del artículo 12 también contiene una cláusula que refleja este principio general establecido en el párrafo 2 del artículo 2: "Los Miembros ... tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros, con el fin de asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad *no creen obstáculos innecesarios* para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros." (sin cursivas en el original)

<sup>740</sup> Respuestas de las partes a la pregunta 51 del Grupo Especial.

<sup>741</sup> La Unión Europea considera que las frases primera y segunda del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC están relacionadas porque se utilizan las palabras "a tal fin" (comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 54). Australia también considera que la segunda frase del párrafo 2 del

centraremos en el contenido de la segunda frase para derivar el marco jurídico en el que necesariamente ha de basarse el análisis de la alegación formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2.

7.553 La segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 dice así: "A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo." El texto de la segunda frase enuncia una obligación que puede dividirse en varios elementos, cada uno de los cuales examinaremos más abajo. Nuestro planteamiento para examinar el cumplimiento por la medida sobre el EPO de la obligación establecida en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2, tal como se esboza más abajo, refleja en cierta medida la manera en que las partes configuraron sus argumentos a la luz de los hechos propios de esta diferencia. Aunque la obligación establecida en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 sigue siendo la misma en todos los casos, no creemos que el análisis de esos elementos tenga que estructurarse y organizarse de la misma manera en cualquier situación.

7.554 En el presente caso, todas las partes convienen en que un reclamante tiene primero que demostrar que un reglamento técnico dado restringe el comercio.<sup>742</sup> Es evidente que una medida, para "restringir el comercio más de lo necesario", tiene que "restringir el comercio" de algún modo.

7.555 Lógicamente, si se constata que el reglamento técnico restringe el comercio, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, el siguiente paso en el análisis en el marco de la segunda frase consistirá en identificar el objetivo que persigue el reglamento técnico de que se trate y examinar si dicho objetivo es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.556 Seguidamente, si determinamos que el objetivo de ese reglamento técnico es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, abordaremos la cuestión de si el reglamento técnico alcanza el objetivo identificado.<sup>743</sup>

7.557 Si la respuesta es afirmativa, procederíamos a continuación a examinar si el reglamento técnico en cuestión no restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo de que se trata. Esto conllevaría un análisis de la posibilidad de aplicar medidas alternativas menos restrictivas del comercio que puedan igualmente alcanzar el objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

7.558 En la presente diferencia los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 porque no satisface los requisitos establecidos en la segunda frase. Como confirmó el Órgano de Apelación en *CE - Sardinias*, la obligación de acreditar una presunción *prima facie* de la incompatibilidad de una medida con el párrafo 2 del artículo 2 recae sobre los

---

artículo 2 explica lo que la primera frase significa (comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 66).

<sup>742</sup> En respuesta a la pregunta 52 del Grupo Especial, los Estados Unidos hacen hincapié en que la restrictividad del comercio de las medidas en litigio es una cuestión básica que los reclamantes tienen primero que establecer, y que las medidas no incumplirán las obligaciones de un Miembro en virtud del párrafo 2 del artículo 2 si no restringen el comercio.

<sup>743</sup> Las partes convienen en que el punto de partida es si el reglamento técnico de que se trate alcanza un objetivo legítimo, lo que es un paso analítico necesario para examinar si ese reglamento técnico restringe el comercio más de lo necesario. Los Estados Unidos, en particular, explican que procede analizar primero si la medida en cuestión alcanza un objetivo legítimo, porque un análisis de "lo que restringe el comercio más de lo necesario", que a menudo incluye un examen de la existencia de medidas alternativas, no sería posible sin establecer antes el objetivo de la parte demandada. Además, según los Estados Unidos, el "tener en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo", como dispone el párrafo 2 del artículo 2, es un elemento que los Miembros tienen en cuenta para determinar el nivel adecuado para alcanzar el objetivo legítimo específico de que se trate.

reclamantes.<sup>744</sup> Así pues, basándonos en los elementos de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 arriba destacados, examinaremos en esta sección si los reclamantes han establecido lo siguiente<sup>745</sup>:

- que la medida sobre el EPO restringe el comercio en el sentido del párrafo 2 del artículo 2;
- que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO no es legítimo; y
- que, si el objetivo es legítimo, la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesarios para alcanzar uno o más objetivos legítimos.

b) Si la medida sobre el EPO restringe el comercio en el sentido del párrafo 2 del artículo 2

i) *Principales argumentos de las partes*

7.559 El **Canadá** sostiene que los reglamentos técnicos no son por definición restrictivos del comercio, y que si un reglamento técnico impone alguna restricción al comercio internacional, satisface ese elemento de la prueba.<sup>746</sup> Sin embargo, si un reglamento técnico no restringe el comercio internacional, no puede infringir el párrafo 2 del artículo 2, ya que una medida de esa naturaleza jamás crearía "obstáculos innecesarios al comercio internacional" o "restringiría el comercio más de lo necesario".

7.560 Hay pruebas de que la medida sobre el EPO ha restringido el comercio internacional al reducir la posibilidad de que ganado nacido en el Canadá se exporte a los Estados Unidos. Las pruebas presentadas por los reclamantes para establecer que la medida sobre el EPO modificó las condiciones de competencia demuestran que dicha medida, a los efectos del primer elemento del análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2, restringe el comercio internacional.<sup>747</sup> Las mismas pruebas son también pertinentes para determinar si se puede recurrir a otras medidas que sean menos restrictivas del comercio, teniendo en cuenta los riesgos de no alcanzar los objetivos.

7.561 **México** también sostiene que los reglamentos técnicos no son por definición "restrictivos del comercio" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.<sup>748</sup> Según México, algunos reglamentos técnicos podrían, de hecho, facilitar el comercio. Sin embargo, la medida sobre el EPO es un reglamento técnico que restringe el comercio. La restricción del comercio podría manifestarse en una reducción de las oportunidades de competencia para los productos importados, así como en restricciones de las corrientes comerciales. Esto es coherente con la opinión de que las disciplinas del GATT sobre el uso de restricciones tienen por objeto proteger las oportunidades de competencia de los productos importados.

7.562 México opina, por tanto, que los argumentos y pruebas presentados por los reclamantes en el contexto de sus alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2 también demuestran que la medida sobre el EPO restringe el comercio.<sup>749</sup> Concretamente, la medida sobre el EPO ha modificado la

---

<sup>744</sup> El Órgano de Apelación confirmó que el mismo principio relativo a la carga de la prueba aplicable en el marco de otros acuerdos de la OMC abarcados es igualmente aplicable en el contexto del Acuerdo OTC. Véase el informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 275.

<sup>745</sup> Respuestas de las partes a la pregunta 52 del Grupo Especial.

<sup>746</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 66 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 48 y 49.

<sup>747</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 60 del Grupo Especial.

<sup>748</sup> Respuesta de México a la pregunta 66 del Grupo Especial.

<sup>749</sup> Respuesta de México a la pregunta 60 del Grupo Especial.

producción de carne de bovino en los Estados Unidos de manera que restringe el acceso del ganado bovino de engorde mexicano al mercado estadounidense y niega oportunidades competitivas a dicho ganado en ese mercado.

7.563 Los **Estados Unidos** convienen en que los reclamantes, para establecer la incompatibilidad de las medidas sobre el EPO con el párrafo 2 del artículo 2, primero tienen que demostrar que dichas medidas restringen el comercio.<sup>750</sup>

7.564 Los Estados Unidos mantienen que los argumentos de los reclamantes a este respecto se basan en sus aseveraciones erróneas de que las medidas sobre el EPO requieren la segregación, y de que los altos costos relacionados con esa práctica han obligado a las empresas de transformación estadounidenses a rechazar por completo el ganado extranjero. Además, los reclamantes pasan por alto recientes datos comerciales que ponen de manifiesto un aumento significativo de las exportaciones de ganado canadiense y mexicano en 2010, y que en consecuencia socavan directamente sus argumentos. Así pues, los reclamantes no han justificado sus alegaciones acerca de la repercusión en el comercio de las medidas sobre el EPO, y mucho menos demostrado que esa repercusión restringe el comercio más de lo necesario.<sup>751</sup>

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.565 Los reclamantes afirman que los argumentos y pruebas presentados en el marco de su alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 2, a saber, una reducción de las oportunidades de competencia para los productos importados en comparación con los productos nacionales similares, así como restricciones de las corrientes comerciales, establecen igualmente que la medida sobre el EPO restringe el comercio en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.<sup>752</sup>

7.566 Para determinar si la medida sobre el EPO restringe el comercio, examinaremos primero el sentido corriente del término "restrictivo", y la manera en que ese término se ha entendido en anteriores diferencias.

7.567 El sentido corriente del término "*restrictive*" ("restrictivo") es "[i]mplying, conveying, or expressing restriction or limitation" ("que implica, supone o expresa una restricción o limitación") y "[h]aving the nature or effect of a restriction; imposing a restriction" ("que tiene la naturaleza o efecto de una restricción; que impone una restricción").<sup>753</sup> El término "*restriction*" ("restricción") se define, a su vez, como "[a] thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation" ("lo que restringe a alguien o algo, una limitación de actividad, una condición o regulación limitadora").

7.568 Como pone de manifiesto el párrafo anterior, el diccionario define ampliamente los términos "restrictivo" y "restricción". No hay que respetar umbrales específicos para caracterizar una determinada medida como una "restricción" o calificarla como "restrictiva". Una "restricción" puede ser también cualquier cosa que restrinja algo, cualquier limitación de actividad, o una condición

---

<sup>750</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103.

<sup>751</sup> Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 49.

<sup>752</sup> Australia conviene con las partes reclamantes en que las medidas que restringen el comercio incluyen las que impongan cualquier forma de limitación de las importaciones, discriminen contra las importaciones o nieguen oportunidades de competencia al producto importado (comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 71).

<sup>753</sup> *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), Oxford University Press, volumen I, página 2553 (2007).

limitadora. Además, a la luz del sentido del término "restrictivo", cabe considerar que una medida "que tiene la *naturaleza o el efecto* de una restricción" es una medida "restrictiva".

7.569 Las constataciones de los grupos especiales en anteriores diferencias confirman el amplio alcance de los términos "restrictivo" o "restricción".

7.570 El Grupo Especial a cargo del asunto *India - Restricciones cuantitativas* concluyó, en el contexto del artículo XI del GATT de 1994, que "el término 'restricción' tiene también un amplio alcance como se comprueba por su sentido corriente, que es 'una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativas'".<sup>754</sup> Posteriormente, el Grupo Especial a cargo del asunto *India - Automóviles* hizo suya esa opinión en el contexto de la misma disposición.<sup>755</sup> Más recientemente, en el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, el Grupo Especial se mostró de acuerdo con la interpretación del término "restricción" propugnada por anteriores grupos especiales.<sup>756</sup>

7.571 Como puso de relieve el Grupo Especial a cargo del asunto *Colombia - Puertos de entrada*, anteriores grupos especiales de la OMC y el GATT también determinaron la restrictividad de una medida basándose en su repercusión en las oportunidades de competencia para los productos importados.<sup>757</sup> En particular, el Grupo Especial a cargo del asunto *Argentina - Piel y cueros* constató que para determinar, en el contexto de los artículos I, II y III y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, si una medida hace efectiva una restricción, debe prestarse especial atención a las oportunidades de competencia para los productos importados, no a los efectos en el comercio. Ese Grupo Especial estimó, en consecuencia, que no es necesario que la parte reclamante que alega la existencia de una restricción demuestre la existencia de efectos reales en el comercio.<sup>758</sup>

7.572 Basándonos en lo anteriormente expuesto, concluimos que la expresión "restringirán el comercio" tiene un amplio alcance. Entendemos asimismo que el concepto de "restrictividad del comercio" en el marco de las disposiciones del GATT de 1994 no obliga a demostrar la existencia de efectos reales en el comercio, ya que la atención debe centrarse en las oportunidades de competencia de que disponen los productos importados. No vemos motivos para desviarnos de esta interpretación en el contexto de un examen, en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, de la "restrictividad del comercio" del reglamento técnico en litigio en esta diferencia.

7.573 Habiendo llegado a esa conclusión, no estimamos necesario definir el alcance exacto de las palabras "restringirán el comercio" que figuran en la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2. Especialmente, somos conscientes de que aún hay que determinar si la no conformidad de un reglamento técnico con el párrafo 1 del artículo 2 afecta de algún modo al elemento de restrictividad del comercio del párrafo 2 del artículo 2. A los efectos de esta diferencia, procederemos a analizar la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 2 del artículo 2 presuponiendo que la no conformidad de un reglamento técnico con el párrafo 1 del artículo 2 no es *per se* algo que afecte a la conformidad de ese reglamento técnico con el párrafo 2 del artículo 2 en general, o con el elemento de "restrictividad del comercio" en particular.

7.574 Por lo que respecta al reglamento técnico objeto de la actual diferencia, en la sección anterior hemos constatado que la medida sobre el EPO, al imponer al ganado importado costos de segregación

---

<sup>754</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.128.

<sup>755</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafos 7.269 y 7.270.

<sup>756</sup> Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.241.

<sup>757</sup> Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.236.

<sup>758</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.20.

más altos, afecta negativamente a las condiciones de competencia del ganado importado, en relación con el ganado nacional, en el mercado estadounidense.<sup>759</sup>

7.575 En consecuencia, concluimos que los reclamantes han demostrado que la medida sobre el EPO "restringe el comercio" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 al afectar a las condiciones de competencia del ganado importado. Al llegar a esa conclusión no estamos haciendo una constatación sobre el nivel de restrictividad del comercio de la medida sobre el EPO. Esa cuestión se abordará, si fuera necesario, en un análisis de si la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario.

c) Si el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO es legítimo

7.576 El Canadá y México aducen que el verdadero objetivo de la medida sobre el EPO es proteger la rama de producción nacional.

7.577 Los Estados Unidos afirman que el objetivo que tratan de alcanzar mediante la medida sobre el EPO es proporcionar a los consumidores información sobre el origen.<sup>760</sup>

7.578 El Canadá sostiene que, aunque se aceptara que el objetivo declarado por los Estados Unidos es el verdadero objetivo, los Estados Unidos no han demostrado por qué ese objetivo es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. México afirma que en las circunstancias fácticas de la presente diferencia, el objetivo declarado por los Estados Unidos no es legítimo.

7.579 Para abordar la cuestión sometida a nuestra consideración examinaremos primero si los reclamantes tienen razón cuando afirman que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es la protección de la rama de producción nacional. Seguidamente examinaremos si el objetivo identificado es legítimo.

i) *Identificación del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO*

#### Principales argumentos de las partes

7.580 El **Canadá** y **México** alegan que el objetivo de las prescripciones sobre el EPO es la protección del comercio.<sup>761</sup>

7.581 Los **Estados Unidos** sostienen que el objetivo que persiguen mediante la medida sobre el EPO es "proporcionar a los consumidores información sobre el origen".<sup>762</sup> Confirman que la salud y seguridad de las personas no forman parte de los objetivos perseguidos por la medida sobre el EPO.<sup>763</sup>

---

<sup>759</sup> Véase la sección VII.D.2. Además, en la sección VII.D.2 c) iv) observamos que la medida sobre el EPO tuvo efectos negativos reales en el comercio de ganado importado, como demuestra una repercusión significativa y negativa en las cuotas de importación y los precios.

<sup>760</sup> Véase el párrafo 7.617.

<sup>761</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 158-175; segunda comunicación escrita, párrafos 57-68; primera comunicación escrita de México, párrafos 279-283.

<sup>762</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 206-225; segunda comunicación escrita, párrafo 106; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 38. Véanse los párrafos 7.616 y 7.617.

<sup>763</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 17 del Grupo Especial; Canadá - Prueba documental 5, página 2677.

7.582 El **Canadá** sostiene que el Grupo Especial debe determinar el objetivo de una medida centrándose en el "diseño, arquitectura y estructura" de esa medida, complementándolos si fuera necesario con información adicional, entre otras cosas sus antecedentes legislativos.<sup>764</sup> Según el Canadá, el diseño, la arquitectura y la estructura de la medida sobre el EPO revelan que su objetivo es de carácter proteccionista. El Canadá mantiene que así lo confirma también la intención de los legisladores. Aduce que el Grupo Especial debe tener en cuenta pruebas que aclaran los motivos de los principales diseñadores y promotores legislativos de la disposición. Al contrario que en el contexto del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC la intención es importante, porque esa disposición requiere una evaluación no sólo del efecto de una medida, sino también de su "objetivo", algo que no requiere el párrafo 2 del artículo III.<sup>765</sup>

7.583 Si, a pesar de ello, el Grupo Especial aceptara los objetivos tal como han sido identificados por los Estados Unidos, el Canadá sostiene que el Grupo Especial debería comenzar su análisis con la idea de que el objetivo de la medida sobre el EPO es "proporcionar a los consumidores información sobre el lugar donde el ganado utilizado para producir carne en los Estados Unidos nació, se crió y fue sacrificado, a fin de que los consumidores puedan [adoptar la decisión X]". El Canadá aduce que las razones para proporcionar la información son importantes.<sup>766</sup> Todas las pruebas invocadas con respecto a esta cuestión en la presente diferencia demuestran que los pocos consumidores que apoyaron la medida sobre el EPO lo hicieron debido a sus objetivos proteccionistas o debido a objetivos no contemplados en la medida sobre el EPO.

7.584 **México** afirma que el objetivo de un Miembro, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2, no es algo que se determine por sí mismo, sino que forma parte de la evaluación objetiva de los hechos por el Grupo Especial.<sup>767</sup> Por consiguiente, el Grupo Especial tiene que determinar todos los detalles pertinentes de los objetivos del reglamento técnico, no sólo su objetivo declarado, tal como se manifiestan en el diseño y estructura de la medida y tal como los corroboran otras pruebas. Aunque reconoce el derecho de todos los Miembros de la OMC a establecer por sí mismos los objetivos de sus reglamentos técnicos, México afirma que ello no significa que otro Miembro no pueda poner en tela de juicio los objetivos "declarados" o "reconocidos", o impugnar esos objetivos declarados o reconocidos ante un grupo especial y pedir que se realice una evaluación objetiva de los hechos pertinentes.<sup>768</sup>

---

<sup>764</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 50-54, 57-68.

<sup>765</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 52; respuesta a la pregunta 126 del Grupo Especial. Habida cuenta de ello, el Canadá rechaza la afirmación de los Estados Unidos, basada en las constataciones del Órgano de Apelación en *Chile - Bebidas alcohólicas* y *Japón - Bebidas alcohólicas*, de que las declaraciones de intención de los legisladores y los encargados de las reglamentaciones no deben tenerse en cuenta para determinar el objetivo en esta diferencia. Además, en respuesta a la referencia hecha por los Estados Unidos a determinadas decisiones de tribunales estadounidenses para respaldar su afirmación de que los tribunales nacionales se niegan a tener en cuenta las declaraciones de los legisladores al interpretar las leyes, el Canadá afirma que el uso de los antecedentes legislativos en la interpretación de las leyes no es lo mismo que el uso de los antecedentes legislativos para determinar el objetivo de una medida a los efectos del párrafo 2 del artículo 2. Cuando hay una analogía, el uso de los antecedentes legislativos, aduce el Canadá, está en consonancia con la práctica moderna de interpretación de las leyes de muchos tribunales nacionales, así como con la interpretación de las obligaciones establecidas en los tratados conforme al derecho internacional (segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 53).

<sup>766</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 49-53; segunda comunicación escrita, párrafo 69.

<sup>767</sup> Respuesta de México a la pregunta 54 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 155-157.

<sup>768</sup> Respuesta de México a la pregunta 54 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 149 y 150.

7.585 México aduce que el diseño, la arquitectura y la estructura de la medida sobre el EPO demuestran que su objetivo no es proporcionar información a los consumidores, sino proteger a los productores estadounidenses de ganado bovino alterando el funcionamiento de la rama de producción de carne de bovino estadounidense en favor del ganado bovino de engorde estadounidense. Su finalidad proteccionista se pone de manifiesto en la limitación a determinados productos, la especial atención prestada a las principales redes de distribución y los productos elaborados, la exclusión de los pequeños minoristas y de la rama de producción de productos elaborados estadounidense y el abandono del sistema establecido para regular la información a los consumidores.<sup>769</sup>

7.586 A juicio de los **Estados Unidos**, el objetivo y la medida son cosas distintas, ya que lo primero es el objetivo o la meta que se trata de alcanzar y lo segundo es el medio para lograrlo. En consecuencia, los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial debe primero evaluar si el objetivo legítimo del Miembro es el que el Miembro afirma, y después si el reglamento técnico alcanza ese objetivo.<sup>770</sup>

7.587 Los Estados Unidos sostienen que el texto, el diseño, la arquitectura y la estructura de la ley, junto con la Norma definitiva de 2009 (AMS), indican claramente que el objetivo es proporcionar a los consumidores, a nivel de minorista, información sobre el país de origen de los productos abarcados, y prevenir la confusión de los consumidores por lo que respecta al origen de la carne.<sup>771</sup>

7.588 Concretamente, el objetivo de la medida es proporcionar a los consumidores cuanta información clara y precisa sea posible sobre el país o países de origen de los productos cárnicos que compren a minoristas.<sup>772</sup> Esto incluye información sobre los países en los que el animal del que procede la carne nació, fue criado y fue sacrificado.

7.589 Por lo que respecta a la prevención de la confusión de los consumidores, los Estados Unidos hacen referencia a dos tipos de confusión.<sup>773</sup> Primero, en los Estados Unidos muchos consumidores creían erróneamente que productos cárnicos que llevaban la etiqueta indicativa de la calidad del USDA procedían de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, cuando no era así.<sup>774</sup> Segundo, muchos consumidores estadounidenses podían haber sido inducidos a error por el sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos", que permitía a los productores utilizar voluntariamente esa etiqueta si los productos cárnicos eran objeto de una transformación mínima en los Estados Unidos.<sup>775</sup> Para explicar con más detalle la confusión causada por el sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos", los Estados Unidos hacen referencia a una carta de 17 de diciembre de 2001 de la Federación de Consumidores de América al USDA durante la elaboración de la norma del FSIS sobre dicha indicación.<sup>776</sup>

---

<sup>769</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 168-176; segunda comunicación escrita, párrafo 61.

<sup>770</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 126 del Grupo Especial. Véanse los párrafos 7.582-7.585, en los que se expone la opinión opuesta de los reclamantes a este respecto.

<sup>771</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 3 del Grupo Especial.

<sup>772</sup> Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 24 y 58 del Grupo Especial.

<sup>773</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial.

<sup>774</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 29; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial; Canadá - Prueba documental 10, páginas 24, 71.

<sup>775</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 30-31; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial; Estados Unidos - Prueba documental 17, México - Prueba documental 32.

<sup>776</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131; Estados Unidos - Prueba documental 84.



Análisis realizado por el Grupo Especial

7.590 En esta diferencia, los reclamantes ponen en tela de juicio la existencia de un "objetivo legítimo" perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO. Aducen que el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante esa medida es proteger su comercio, lo que no puede ser un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.591 Los Estados Unidos, por su parte, sostienen que su objetivo es proporcionar a los consumidores información sobre el origen.<sup>777</sup>

7.592 Como reconoció el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*, un Miembro que aplica una determinada medida normalmente estará en condiciones de identificar y detallar el objetivo que quiere alcanzar mediante la medida adoptada.<sup>778</sup> No obstante, conforme a la debida asignación de la carga de la prueba en el marco del párrafo 2 del artículo 2, aclarada por el Órgano de Apelación en *CE - Sardinias*, el Canadá y México tienen que identificar el objetivo perseguido por los Estados Unidos basándose en la información obtenida antes del procedimiento de solución de diferencias o durante éste.

7.593 Concretamente, en *CE - Sardinias*, el Órgano de Apelación afirmó lo siguiente:

"El *Acuerdo OTC* reconoce el derecho de todos los Miembros de la OMC de establecer por sí mismos los objetivos de sus reglamentos técnicos, dando a la vez a cada uno de los demás Miembros oportunidades adecuadas para obtener información acerca de esos objetivos. Sin perjuicio de ello, parte del motivo que llevó al Grupo Especial a la conclusión de que la carga de la prueba en el marco del párrafo 4 del artículo 2 recae en el demandado es que, a juicio del Grupo Especial, el reclamante no puede 'expresar' los 'objetivos legítimos' del reglamento técnico. ...

En nuestra opinión, estas dos preocupaciones no se justifican. El *Acuerdo OTC* ofrece al reclamante oportunidades adecuadas para obtener información sobre los objetivos de los reglamentos técnicos o las consideraciones específicas que pueden ser pertinentes para evaluar si es apropiado."<sup>779</sup>

7.594 Dadas las opiniones opuestas de las partes sobre el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO, primero tenemos que determinar el "objetivo" que los Estados Unidos persiguen mediante dicha medida.<sup>780</sup>

---

<sup>777</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201, [encabezamiento sobre el párrafo 227], 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

<sup>778</sup> Estamos de acuerdo con la afirmación del Grupo Especial, en *CE - Sardinias*, de que "sólo los Miembros que persiguen el objeto legítimo están en condiciones de dar explicaciones acerca del objetivo que tratan de alcanzar". (Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121.)

<sup>779</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafos 276 y 277.

<sup>780</sup> En general, las partes convienen en que el Grupo Especial debe determinar el objetivo de una medida. Véase la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 50, nota 61; la primera comunicación escrita de México, párrafo 279; la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 39; la respuesta a la pregunta 3 del Grupo Especial. Véase también la declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 19-22; la respuesta a la pregunta 10 del Grupo Especial.

La naturaleza de un "objetivo" legítimo con arreglo al párrafo 2 del artículo 2

7.595 Para determinar el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO nos parece útil comenzar por un examen de lo que significa un "objetivo legítimo" en el contexto del párrafo 2 del artículo 2.

7.596 Los reclamantes mantienen que el texto de la medida sobre el EPO, así como su diseño, arquitectura y estructura, ponen de manifiesto su finalidad proteccionista. Consideramos que el argumento de los reclamantes está fuera de lugar por varias razones.

7.597 En primer lugar, parece que los reclamantes, al presentar este argumento, confunden el objetivo perseguido por un reglamento técnico con el reglamento técnico en sí mismo. De hecho, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los reclamantes afirman que el término "objetivo" que figura en el párrafo 2 del artículo 2 alude al objetivo del reglamento técnico, y no a algún "objetivo de política general" que un Miembro pueda tener.<sup>781</sup> Por las razones que a continuación exponemos, estimamos que un "objetivo" legítimo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, tiene que distinguirse de un reglamento técnico específico adoptado por un Miembro para alcanzar ese objetivo.

7.598 La distinción es importante, porque lo que lleva a un Miembro a adoptar un reglamento técnico es el objetivo, y no al revés.

7.599 Normalmente, un objetivo de política perseguido por un Gobierno precederá al establecimiento del reglamento técnico que se introducirá o mantendrá. El párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo OTC proporciona orientación contextual para esta interpretación: "los reglamentos técnicos no se mantendrán si las circunstancias u objetivos *que dieron lugar a* su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio". Las palabras "circunstancias u objetivos *que dieron lugar a* [la adopción de reglamentos técnicos]" indican que las "circunstancias" u "objetivos" no son lo mismo que los reglamentos técnicos, y lógicamente preceden a su adopción.

7.600 El texto del preámbulo del Acuerdo OTC también consagra el derecho de los Miembros a adoptar reglamentos técnicos para alcanzar sus objetivos de política.<sup>782</sup> En *CE - Sardinias*, el Órgano

---

<sup>781</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 126 del Grupo Especial; respuesta de México a la pregunta 126 del Grupo Especial.

<sup>782</sup> El sexto considerando del preámbulo dice así: "no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que considere apropiados. ..."

En el asunto *CE - Sardinias*, el Grupo Especial afirmó lo siguiente:

"El párrafo 2 del artículo 2 y este texto del preámbulo afirman que corresponde a los Miembros decidir cuáles son los objetivos de política que desean perseguir y los niveles a los que desean perseguirlos. Al mismo tiempo, estas disposiciones imponen ciertos límites a la autonomía de los Miembros que deciden adoptar reglamentos técnicos: los Miembros no pueden crear obstáculos al comercio que sean innecesarios o que en su aplicación constituyan una discriminación arbitraria e injustificada o una restricción encubierta del comercio internacional. De este modo, el Acuerdo OTC, como el GATT de 1994, cuyos objetivos tiene el propósito de impulsar, otorga cierto grado de deferencia a los objetivos de política interna que los Miembros desean perseguir. Sin embargo, el Acuerdo OTC, como el GATT de 1994, muestra menos deferencia respecto de los medios que los Miembros escogen para el logro de sus objetivos de política interna. Consideramos que corresponde al demandado promover los objetivos de su reglamento técnico que considere legítimos". (Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.120.)

de Apelación también confirmó que "el Acuerdo OTC reconoce el derecho de todos los Miembros de la OMC de establecer por sí mismos los objetivos de sus reglamentos técnicos".<sup>783</sup>

7.601 Los reclamantes tampoco niegan que los Estados Unidos tienen en principio el derecho a establecer por sí mismos determinados objetivos de política.<sup>784</sup> En efecto, lo que los reclamantes realmente aducen es que los Estados Unidos adoptaron la medida sobre el EPO con la intención de proteger la rama de producción de ganado nacional estadounidense, no de informar a los consumidores.<sup>785</sup>

7.602 Como hemos indicado más arriba, un reglamento técnico, incluida la supuesta intención que ha llevado a promulgarlo, tiene que distinguirse de un objetivo de política perseguido por un Miembro. El que un Miembro persiga un "objetivo legítimo" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 es una cuestión distinta de si la medida de que se trata fue de hecho adoptada para alcanzar, y en efecto alcanza, ese objetivo.

7.603 Por consiguiente, lo que hay que identificar como un objetivo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, es el objetivo que precedió y llevó a la adopción por los Estados Unidos de la medida sobre el EPO.

7.604 Respalda nuestra opinión a este respecto la aclaración por el Órgano de Apelación de la relación entre el "nivel adecuado de protección" y una medida sanitaria o fitosanitaria en el asunto *Australia - Salmón*. En aquella diferencia, el Órgano de Apelación afirmó que "deducir el nivel adecuado de protección de la MSF en vigor equivaldría a presumir que con la medida se logra siempre el nivel adecuado de protección determinado por el Miembro".<sup>786</sup> De manera análoga, a nuestro

---

<sup>783</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 276.

<sup>784</sup> En el párrafo 7.97 de su informe sobre el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Grupo Especial afirmó lo siguiente:

"observamos que a nuestro juicio no estamos obligados a examinar la conveniencia del objetivo de política declarado en sí mismo. En otras palabras, no estamos obligados a evaluar la opción de política declarada por el Brasil para proteger la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales frente a ciertos riesgos, ni el nivel de protección que el Brasil desea lograr".

Recordamos también, a ese respecto, que en *CE - Amianto* el Órgano de Apelación afirmó claramente que los Miembros de la OMC "... tienen derecho a determinar el nivel de protección sanitaria que consideren apropiado para una situación dada". (Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.97, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 168.) El Órgano de Apelación afirmó lo siguiente:

"Con respecto al tercer argumento del Canadá, relativo al nivel de protección, observamos que no se discute que los Miembros de la OMC tienen derecho a determinar el nivel de protección sanitaria que consideren apropiado para una situación dada. Francia ha determinado que el nivel de protección sanitaria elegido permite 'detener' la propagación de los riesgos sanitarios relacionados con el *amianto*, y el Grupo Especial ha convenido en ello. Al prohibir todas las variedades de anfíboles e imponer rigurosas restricciones al uso de crisotilo, está claro que la medida de que se trata está encaminada a lograr ese nivel de protección sanitaria y es idónea para ello. ..."

<sup>785</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 160-161; primera comunicación escrita de México, párrafos 279-283.

<sup>786</sup> En *Australia - Salmón*, el Órgano de Apelación afirmó que:

"La relación entre el 'nivel adecuado de protección' y la 'medida sanitaria y fitosanitaria' se establece quizás con la máxima claridad en el párrafo 6 del artículo 5 del *Acuerdo MSF*, que dice: [...] *cuando se establezcan o mantengan* medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su

entender, el objetivo perseguido mediante un reglamento técnico no puede necesariamente deducirse de ese mismo reglamento técnico.

7.605 En segundo lugar, el argumento de los reclamantes implica que lo que los Estados Unidos, en su notificación oficial a la OMC de la medida sobre el EPO, han identificado expresamente como el objetivo perseguido no es cierto. En la notificación de los Estados Unidos de la medida EPO al Comité OTC se indica que el objetivo es la "información al consumidor".<sup>787</sup> Aunque no estamos diciendo que esto constituye una prueba definitiva y determinante de que el objetivo perseguido mediante la medida sobre el EPO no es proteger el comercio, sí estimamos que es una de las circunstancias objetivas que informan a los reclamantes acerca del objetivo de la medida sobre el EPO. Además, según el Órgano de Apelación, en virtud del principio de buena fe en el marco del derecho internacional general consagrado por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se presume que las partes en un tratado internacional acatarán de buena fe las obligaciones que éstos les imponen, incluidas las asumidas en el marco de la OMC.<sup>788</sup> Así pues, se debe presumir que los Estados Unidos han dicho la verdad al notificar al Comité OTC el objetivo que tratan de perseguir mediante su medida sobre el EPO. Naturalmente, la presunción de buena fe puede refutarse mediante pruebas sólidas, en este caso demostrando que en realidad el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es la protección del comercio. Sin embargo, no se nos han presentado tales pruebas.

7.606 Además de las consideraciones relativas a la buena fe, en *CE - Sardinias* el Órgano de Apelación recordó que el Acuerdo OTC "ofrece al reclamante oportunidades adecuadas para obtener información sobre los objetivos de los reglamentos técnicos", y se remitió expresamente a determinadas disposiciones del Acuerdo OTC que obligan a los Miembros a presentar a otros Miembros información sobre sus reglamentos técnicos. Las notificaciones oficiales hechas conforme al párrafo 9 del artículo 2 del Acuerdo OTC (que debe contener una breve indicación del "objetivo" del reglamento técnico) están comprendidas en el tipo de disposiciones a que hizo referencia el Órgano de Apelación.

7.607 En tercer lugar, el argumento de los reclamantes relativo a la intención proteccionista de la medida sobre el EPO guarda relación con el principio general enunciado en la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 considerada aisladamente de la segunda frase de esa disposición. La primera frase dispone que "los Miembros se asegurarán de que *no se elaboren, adopten o apliquen* reglamentos técnicos *que tengan por objeto o efecto* crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". Como hemos aclarado más arriba, y como convienen las partes, la primera frase del párrafo 2 del artículo 2 enuncia un principio general del que no es preciso que exista una infracción separada. La segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 establece los elementos específicos de las obligaciones que han de respetarse para cumplir el principio general enunciado en la primera frase. Los argumentos de los reclamantes basados en el "diseño, arquitectura y estructura" de la medida

---

nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria [...] (la cursiva es nuestra) El texto del párrafo 6 del artículo 5, y, en particular, la expresión '*cuando se establezcan o mantengan* medidas sanitarias' pone de manifiesto que la determinación del nivel de protección es un elemento del proceso de adopción de decisiones que *precede* lógicamente al establecimiento o mantenimiento de la MSF y es *distinto* de ellos. Es el nivel adecuado de protección el que determina la MSF que ha de establecerse o mantenerse, y no la MSF establecida o mantenida la que determina el nivel adecuado de protección. Deducir el nivel adecuado de protección de la MSF en vigor equivaldría a presumir que con la medida se logra siempre el nivel adecuado de protección determinado por el Miembro, lo que evidentemente no es posible. (Párrafo 203)"

<sup>787</sup> G/TBT/N/USA/281 y G/TBT/N/USA/281/Add.1.

<sup>788</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 278.

sobre el EPO no afectan especialmente a nuestro análisis de la identificación del objetivo que dio lugar a dicha medida.

7.608 A nuestro juicio, las características de la medida, entre ellas su diseño, arquitectura y estructura, así como antecedentes legislativos como las declaraciones de los legisladores, pueden abordarse más adecuadamente en el contexto de si la medida sobre el EPO alcanza los objetivos identificados. El Canadá, por ejemplo, también ha aclarado que no está impugnando la información indicativa del país de origen en general, sino la medida sobre el EPO debido a sus *características especiales*, entre ellas su estructura y objetivo y la limitada información que proporciona.<sup>789</sup> Como se explica más arriba, un reglamento técnico, incluidos sus rasgos y características específicos, tiene que distinguirse del objetivo que el propio reglamento técnico persigue. Observamos a ese respecto que en *Estados Unidos - Juegos de azar* el Órgano de Apelación, al abordar una alegación al amparo del apartado a) del artículo XIV del AGCS, también afirmó que:

"la caracterización que hace un Miembro de los objetivos de una medida y de la eficacia de su enfoque reglamentario -como lo demuestran, por ejemplo, los textos de las leyes, los antecedentes legislativos y las declaraciones de los organismos y funcionarios públicos- será pertinente para determinar si la medida es objetivamente 'necesaria'. Sin embargo, un grupo especial no está obligado por estas caracterizaciones [no se reproduce la nota de pie de página] y también puede encontrar orientación en la estructura y aplicación de la medida y en las pruebas en sentido contrario presentadas por la parte reclamante. En todo caso, el grupo especial, tomando como base las pruebas que consten en el expediente, debe evaluar de manera independiente y objetiva la 'necesidad' de la medida que examina".<sup>790</sup>

7.609 En el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, la Unión Europea formuló un argumento similar al de los reclamantes en esta diferencia, en el sentido de que el verdadero objetivo de la prohibición de las importaciones impuesta por el Brasil, la medida en litigio en aquella diferencia, era proteger la rama de producción nacional brasileña, y no alcanzar los objetivos declarados por el Brasil con arreglo al apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 (es decir, proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales). En aquella diferencia, el Grupo Especial no estimó necesario considerar el argumento de la Unión Europea "para determinar, en el marco del apartado b) del artículo XX, si el objetivo de política declarado de una medida está comprendido en el grupo de las políticas a que alude ese apartado".<sup>791</sup> Estamos de acuerdo con el Grupo Especial encargado del asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, y aplicamos el mismo criterio en este caso. Así pues, opinamos que para identificar el objetivo de la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 2 del artículo 2 no es necesario que examinemos la supuesta intención subyacente en la aplicación de dicha medida.

7.610 Por consiguiente, nos parece inadecuado abordar en esta etapa de nuestro análisis los argumentos formulados por los reclamantes en defensa de su opinión de que el objetivo de la medida

---

<sup>789</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 68.

<sup>790</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 304. En aquella diferencia, los Estados Unidos alegaron que las medidas en litigio eran necesarias para proteger la moral pública o mantener el orden público, en el sentido del apartado a) del artículo XIV del AGCS.

<sup>791</sup> Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.101 (no se reproduce la nota de pie de página del original). El Grupo Especial afirmó que, a su juicio, "lo que es importante determinar en esta etapa del análisis es la existencia de un riesgo, y si el objetivo de política de reducir ese riesgo, tal como lo declara el Miembro que adopta la medida, está comprendido en el ámbito de las políticas destinadas a proteger la salud y la vida de las personas y los animales o a preservar los vegetales".

sobre el EPO es proteger el comercio.<sup>792</sup> Abordaremos esos argumentos, en la medida que sea necesario, en el contexto de nuestro análisis de si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo identificado.<sup>793</sup>

7.611 En cuarto lugar, parece que el argumento de los reclamantes se basa en una interpretación demasiado amplia de la prescripción, establecida en el artículo 11 del ESD, de que el Grupo Especial haga una "evaluación objetiva" de los hechos. Los reclamantes hacen hincapié en la obligación de hacer una evaluación objetiva de los hechos, incluido el "objetivo" establecido por el Miembro demandado, que el artículo 11 impone a los grupos especiales en los procedimientos de solución de diferencias en la OMC. En la medida en que los reclamantes estén impugnando el objetivo u objetivos que los Estados Unidos han establecido para ellos mismos, lo que constituye una cuestión distinta de su legitimidad, no encontramos en el artículo 11 justificación para ese planteamiento. A ese respecto, el Órgano de Apelación observó, en *Australia - Salmón*, lo siguiente:

"No creemos que el artículo 11 del ESD, ni cualquier otra disposición del ESD o del *Acuerdo MSF*, autorice al Grupo Especial o al Órgano de Apelación, a reemplazar, a los efectos de la aplicación del párrafo 6 del artículo 5 en el presente caso, el razonamiento expuesto sistemáticamente por Australia acerca del nivel de protección de que se trata por su propio razonamiento al respecto. La determinación del nivel adecuado de protección, un concepto que el párrafo 5 del Anexo A define como 'el nivel de protección que estime adecuado el Miembro que establezca la medida sanitaria', es una *prerrogativa* de ese Miembro y no de un grupo especial o del Órgano de Apelación.

Hay que distinguir claramente entre el 'nivel adecuado de protección' establecido por un Miembro y la 'medida sanitaria o fitosanitaria'. No se trata de la misma cosa: el primero constituye un *objetivo*, y la segunda un *instrumento* elegido para conseguir o hacer realidad ese objetivo."<sup>794</sup>

7.612 Aunque se hizo en el contexto del Acuerdo MSF, la declaración del Órgano de Apelación afecta a la cuestión que tenemos ante nosotros. El objetivo que persigue un reglamento técnico, claramente distinguido del reglamento técnico escogido para alcanzar ese objetivo, es una prerrogativa del Miembro de que se trate y no de un grupo especial. El Órgano de Apelación, en el contexto de las obligaciones asumidas en el marco del GATT de 1994, también ha destacado la importancia que tiene reconocer la prerrogativa de los Miembros para perseguir sus propios objetivos de política.<sup>795</sup>

---

<sup>792</sup> Las partes no discuten que la protección del comercio, si se demuestra que tal es el objetivo perseguido mediante un reglamento técnico, no puede ser un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

<sup>793</sup> Véanse los párrafos 7.692-7.719.

<sup>794</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafos 199 y 200.

<sup>795</sup> En *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación observó que:

"Los Miembros de la OMC son libres de perseguir sus propios objetivos nacionales mediante la tributación o la reglamentación interiores siempre y cuando no lo hagan de manera que infrinjan lo dispuesto en el artículo III o cualquier otro compromiso contraído en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*." (sin cursivas en el original)

El Órgano de Apelación también afirmó, en *Chile - Bebidas alcohólicas*, que:

"Los Miembros de la OMC tienen facultades soberanas para determinar la base o bases sobre las cuales gravarán mercancías tales como, por ejemplo, las bebidas alcohólicas destiladas, y para clasificar en consecuencia esas mercancías, a condición, por supuesto, de que respeten sus compromisos en el marco de la OMC. La referencia que figura en la segunda frase del

7.613 No vemos motivos para desviarnos del criterio arriba expuesto desarrollado por el Órgano de Apelación para determinar el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. Una de las finalidades del Acuerdo OTC es promover la realización de los objetivos del GATT de 1994. Los Miembros de la OMC son tan libres de adoptar reglamentos técnicos como libres son de establecer el nivel adecuado de protección mediante una MSF o de legislar sobre tributación o reglamentación interiores.<sup>796</sup> Por consiguiente, la identificación del objetivo perseguido mediante un reglamento técnico tiene que basarse en la información facilitada por el Miembro que aplica el reglamento técnico de que se trate.<sup>797</sup> No obstante, como observó el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*, la *legitimidad* de los objetivos perseguidos por un Miembro tiene que ser determinada por los grupos especiales.<sup>798</sup>

7.614 Dicho esto, tenemos que identificar el objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO.

Identificación del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO

7.615 Habida cuenta de que hemos decidido aceptar el objetivo tal como ha sido identificado por los Estados Unidos, continuamos nuestro análisis sobre esa base.

7.616 En el curso de estas actuaciones, los Estados Unidos han identificado su objetivo en varias formas, a saber: "proporcionar a los consumidores información [sobre el origen]"<sup>799</sup>; "lograr el objetivo legítimo de proporcionar al consumidor información que, entre otras cosas, ayuda a prevenir la confusión entre los consumidores por lo que respecta al uso de etiquetas del USDA indicativas de la calidad"<sup>800</sup>; "proporcionar al consumidor información e impedir la confusión entre los

---

párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 a que 'no esté sujeto a un impuesto similar' no constituye en sí misma una prohibición de la clasificación de las *mercancías con fines fiscales y reglamentarios que los Miembros se hayan fijado a sí mismos como legítimos y deseables*. Los Miembros de la OMC son libres de gravar las bebidas alcohólicas destiladas sobre la base de su contenido de alcohol y de su precio, en tanto la clasificación fiscal no se aplique de manera que se proteja la producción nacional frente a las importaciones. El contenido de alcohol, como cualquier otra base o criterio tributario, *está sujeto a la norma jurídica consagrada en el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.*" (Párrafo 60) (sin cursivas en el original)

<sup>796</sup> Varios terceros mantienen que los Miembros de la OMC son libres de decidir qué objetivos de política desean perseguir. Australia, por ejemplo, afirma que: "Australia opina que ... incumbe a los Estados Unidos decidir qué objetivos de política desean perseguir y los niveles a los que desean perseguirlos ..."; (declaración oral de Australia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 22); el Brasil establece que "un Miembro que impone un reglamento técnico tiene derecho a definir su objetivo u objetivos" (comunicación escrita del Brasil en calidad de tercero, párrafo 12); y Nueva Zelandia sostiene que "dado que la lista del párrafo 2 del artículo 2 no es exhaustiva, Nueva Zelandia reconoce que un Miembro puede demostrar que otros objetivos legítimos también justifican los reglamentos técnicos" (comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero, párrafo 32).

<sup>797</sup> La Unión Europea opina que en la presente diferencia el Grupo Especial no debe constatar que el objetivo es algo distinto de la provisión de información al consumidor (declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 10).

<sup>798</sup> Véase la nota 826 por lo que respecta a la declaración en este sentido del Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Sardinias*.

<sup>799</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201 [encabezamiento sobre el párrafo 227], 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

<sup>800</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 201.

consumidores"<sup>801</sup>; "proporcionar a los consumidores información sobre el origen de los productos abarcados que compran a minoristas, lo cual, por lo que respecta a los productos cárnicos, incluye la enumeración de los nombres de los países en los que el animal ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado. Al hacerlo, las medidas sobre el EPO también contribuyen a prevenir la confusión entre los consumidores".<sup>802</sup>

7.617 Como demuestran las referencias *supra*, la formulación que los Estados Unidos hacen de su objetivo ha variado algo a lo largo de sus comunicaciones escritas. Observamos, no obstante, que el principal elemento que los Estados Unidos han destacado reiteradamente es "proporcionar al consumidor información sobre el origen". Por consiguiente, procederemos en el entendimiento de que ese es el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO.

7.618 A ese respecto, los Estados Unidos han detallado más el objetivo identificado por lo que respecta a los productos cárnicos. En lo tocante a la información exacta sobre el origen que desean proporcionar a los consumidores, los Estados Unidos aluden a "información sobre los países en los que el animal del que la carne procede ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado".<sup>803</sup> Mediante esa información, los Estados Unidos también pretenden prevenir la confusión derivada de una etiqueta del USDA indicativa de la calidad, que inducía a los consumidores a creer erróneamente que los productos cárnicos que llevaban esa etiqueta procedían de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, y del anterior sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos", que permitía poner esa etiqueta en los productos cárnicos si esos productos eran objeto de una transformación mínima en los Estados Unidos.<sup>804</sup>

7.619 Los Estados Unidos emplearon las siguientes descripciones para indicar el nivel al que tienen intención de lograr el objetivo identificado: "proporcionar al consumidor cuanta información sea posible"<sup>805</sup>; "proporcionar a los consumidores cuanta información clara y exacta sea posible sobre el origen de los productos cárnicos"<sup>806</sup>; "proporcionar a los consumidores cuanta información sea posible sobre el país de origen de los productos cárnicos que compran a minoristas y minimizar en la mayor medida posible la confusión sobre el origen de los productos cárnicos".<sup>807</sup>

7.620 Basándonos en esas referencias, concluimos que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es proporcionar a los consumidores cuanta información clara y exacta sobre el origen sea posible.

7.621 Los reclamantes aducen que, en el caso de que aceptaran el objetivo tal como ha sido declarado por los Estados Unidos ("información al consumidor sobre el origen"), ese objetivo *no* es legítimo. En la siguiente sección examinaremos la legitimidad del objetivo tal como ha sido identificado por los Estados Unidos.

---

<sup>801</sup> Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 41.

<sup>802</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 74 del Grupo Especial.

<sup>803</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial.

<sup>804</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 a) del Grupo Especial.

<sup>805</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 7.

<sup>806</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial.

<sup>807</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 142 a) del Grupo Especial.



ii) *Legitimidad del objetivo identificado en el sentido del párrafo 2 del artículo 2*

Principales argumentos de las partes

7.622 El **Canadá** sostiene que como el supuesto objetivo de la medida sobre el EPO no está enumerado en el párrafo 2 del artículo 2, los Estados Unidos están obligados a demostrar, con pruebas claras y convincentes, que el objetivo de que se trata es legítimo.<sup>808</sup> Esas pruebas no pueden basarse en una mera afirmación, y deben incluir una demostración de una intención más general de alcanzar una meta de política específica.<sup>809</sup> El Canadá aduce que, en consecuencia, para determinar si un objetivo no enumerado concretamente en el párrafo 2 del artículo 2 es un objetivo legítimo hay que tener en cuenta los objetivos legítimos concretamente enumerados en dicha disposición. Destaca que como los objetivos enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 se reflejan en excepciones generales en otros acuerdos abarcados, sería razonable concluir que el tipo de elementos enumerados abarca objetivos establecidos como excepciones generales u otras situaciones semejantes previstas en dichos acuerdos.<sup>810</sup>

7.623 El Canadá alega que los Estados Unidos no han demostrado que proporcionar "información sobre el país de origen tal como se define en la medida sobre el EPO" es un objetivo legítimo. Aclara que en términos generales no se opone a que se proporcione información sobre el país de origen de la carne; antes bien, impugna la medida sobre el EPO debido a sus características particulares, entre ellas su estructura y objetivo, y la escasa información que proporciona.<sup>811</sup> Concretamente, el Canadá aduce que los Estados Unidos no han explicado por qué es importante que los consumidores dispongan de la información proporcionada en virtud de la medida sobre el EPO, o por qué necesitan esa información. Considera que hay motivos para proporcionar información a los consumidores que son o podrían ser legítimos cuando el objetivo es lo bastante específico, como sería permitir que los consumidores tomen decisiones y hagan opciones basadas en la inocuidad de los alimentos o la protección del medio ambiente, objetivos estrechamente vinculados con los enumerados.<sup>812</sup> El Canadá rechaza la afirmación de los Estados Unidos de que las razones por las que los consumidores quieren tener información sobre el origen no son pertinentes para determinar la legitimidad del objetivo de la medida.<sup>813</sup> Por el contrario, el deseo de los consumidores de comprar alimentos producidos en su propio país, sin pruebas de que los consumidores perciben una diferencia cualitativa debida a ese hecho, no puede ser el fundamento de un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.<sup>814</sup>

7.624 **México** aduce que la provisión de información a los consumidores puede ser un objetivo legítimo, pero no en cualquier circunstancia.<sup>815</sup> El que el objetivo sea o no legítimo dependerá del tipo concreto de información que se proporciona a los consumidores y de si la provisión de esa

---

<sup>808</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 70-76. Observamos que inicialmente el Canadá afirmó que no se pronunciaba sobre si proporcionar información a los consumidores es o no legítimo, y que no era necesario que el Grupo Especial determinara si la información a los consumidores es legítima a efectos de examinar su alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 2, porque la medida no satisface otros elementos de esa disposición. (Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 176.)

<sup>809</sup> El Canadá se remite a la comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero (párrafo 32) y a su respuesta a la pregunta 24 del Grupo Especial.

<sup>810</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 72, nota 124. El Canadá se remite a la comunicación escrita de Colombia en calidad de tercero, párrafos 43-47. Colombia alude al GATT, al AGCS y al Acuerdo sobre los ADPIC como posibles referencias para determinar si un objetivo es legítimo.

<sup>811</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 68.

<sup>812</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 76.

<sup>813</sup> Observaciones del Canadá sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 136.

<sup>814</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 136 del Grupo Especial.

<sup>815</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 284-295; respuesta a la pregunta 55 del Grupo Especial.

información es o no "justificable" a la luz de todas las circunstancias pertinentes relacionadas con ella. Esto hará necesario un análisis del carácter y el valor intrínseco de la información dada a los consumidores. Según México, en las circunstancias de la presente diferencia el objetivo de protección de los consumidores no es legítimo.<sup>816</sup> La información dada a los consumidores en virtud de las prescripciones sobre el EPO (es decir, que la carne de bovino de origen estadounidense procede de ganado "nacido, criado y sacrificado y faenado" en los Estados Unidos) tiene, por su propio *carácter*, una sola finalidad, que es intrínsecamente proteccionista. En apoyo de su posición, México diferencia la naturaleza de la información proporcionada en virtud de la medida sobre el EPO del tipo de información requerida, por ejemplo, con fines sanitarios o de seguridad o para hacer opciones conformes a las creencias culturales o religiosas o las preferencias dietéticas.<sup>817</sup>

7.625 México aduce que la medida sobre el EPO se aplica de una manera que constituye un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países donde prevalecen las mismas condiciones, y que es una restricción encubierta al comercio internacional, en el sentido del preámbulo del Acuerdo OTC. Según México, esos objetivos no pueden ser "legítimos" en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 porque son contrarios al objeto y fin fundamental de los Acuerdos de la OMC. México sostiene, además, que la demanda de los consumidores del tipo concreto de información proporcionada en virtud de la medida sobre el EPO está relacionada con las circunstancias en las que la medida se introdujo, y en consecuencia con la intención proteccionista de dicha medida.<sup>818</sup>

7.626 Los **Estados Unidos** sostienen que proporcionar a los consumidores información sobre el origen y prevenir la confusión entre los consumidores son objetivos legítimos en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.<sup>819</sup> Concretamente, afirman que proporcionar a los consumidores información sobre el país de origen de los productos alimenticios que compran para ayudarlos a adoptar decisiones de compra fundamentadas siempre es un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.<sup>820</sup> Dado que esa disposición contiene una lista no exhaustiva de objetivos legítimos, objetivos no expresamente enumerados en la lista también pueden serlo. Además, la legitimidad de la provisión de información al consumidor sobre el origen y de la prevención de la confusión entre los consumidores en cuanto que objetivos está respaldada por su relación con un objetivo enumerado en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC: la prevención de prácticas que puedan inducir a error.<sup>821</sup> Los Estados Unidos también destacan que las partes reclamantes no han impugnado directamente su argumento de que proporcionar al consumidor información sobre el origen y prevenir la confusión entre los consumidores son objetivos legítimos.<sup>822</sup> Ni el Canadá ni México aducen que el etiquetado indicativo del país de origen es *per se* incompatible con los Acuerdos de la OMC.

7.627 Los Estados Unidos sostienen asimismo que el firme respaldo de los consumidores al etiquetado indicativo del país de origen en los Estados Unidos, así como el hecho de que muchos Miembros de la OMC hayan notificado al Comité OTC sus prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen identificando su objetivo como la información al consumidor, también respaldan la conclusión de que proporcionar al consumidor información sobre el origen y prevenir la confusión entre los consumidores son objetivos legítimos en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

---

<sup>816</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 287; respuesta a la pregunta 55 del Grupo Especial.

<sup>817</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 287-289; respuesta a la pregunta 55 del Grupo Especial.

<sup>818</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 67-69; respuesta de México a la pregunta 135 del Grupo Especial.

<sup>819</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 106-117; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 38; Estados Unidos - Prueba documental 69.

<sup>820</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 132 del Grupo Especial.

<sup>821</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 229.

<sup>822</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 107.

Los Estados Unidos presentan ejemplos de observaciones de determinadas organizaciones de consumidores de los Estados Unidos relativas a la información indicativa del país de origen de los productos alimenticios.<sup>823</sup> En consecuencia, rechazan que tratan de "configurar la percepción de los consumidores mediante su intervención reguladora", preocupación que planteó el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*.<sup>824</sup> Por el contrario, el diseño de las propias medidas y el papel desempeñado por los grupos de defensa del consumidor instando a su adopción revela que la intención reguladora tuvo lugar en respuesta a la percepción y los errores de percepción de los consumidores.

#### Análisis realizado por el Grupo Especial

7.628 Habiendo determinado el objetivo perseguido por los Estados Unidos, procederemos a examinar su legitimidad.<sup>825</sup> Recordamos que el objeto de nuestro examen en este contexto es el objetivo identificado (proporcionar al consumidor información sobre el origen) que se quiere alcanzar mediante el reglamento técnico, no el reglamento técnico (la medida sobre el EPO) en sí mismo.

7.629 Recae sobre los reclamantes, en cuanto que partes que impugnan la legitimidad del objetivo identificado, la obligación de establecer que dicho objetivo no es legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.630 La palabra "*legitimate*" ("legítimo") se define como "2. *a. Conformable to, sanctioned by or authorized by, law or principle; lawful; justifiable; proper. b. Normal, regular; conformable to a recognized standard type*" ("a) Conforme a, sancionado o autorizado por, leyes o principios; lícito; justificable; apropiado, b) normal, regular; conforme a un tipo normal reconocido").<sup>826</sup> Por consiguiente, y basándonos en el sentido corriente de la expresión, tenemos que determinar si "proporcionar al consumidor información sobre el origen) es "conforme a la ley o los principios", "justificable y apropiado" o "conforme a un tipo normal reconocido".

7.631 Respalda esta interpretación el análisis efectuado a este respecto por el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*. Refiriéndose al sentido del término "legítimo" en el contexto de un objetivo legítimo como los mencionados en los párrafos 2 y 4 del artículo 2, en el asunto *CE - Sardinias* el Grupo Especial sugirió que el término "legítimo" alude a la verdadera naturaleza del objetivo.<sup>827</sup> Destacó asimismo, con respecto a la definición de la expresión "intereses legítimos", la declaración del Grupo Especial encargado del asunto *Canadá - Patentes para productos farmacéuticos*, en el contexto del artículo 30 del Acuerdo sobre los ADPIC, de que esa expresión tenía que definirse

---

<sup>823</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 110; respuesta a las preguntas 129 y 132 del Grupo Especial; Pruebas documentales 17, 49, 61, 85, 113 a 115, 119 a 125 presentadas por los Estados Unidos.

<sup>824</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafos 7.127-7.129; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 234.

<sup>825</sup> Observamos que no se discute que los grupos especiales están obligados a determinar la *legitimidad* de un objetivo perseguido por un Miembro en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En el asunto *CE - Sardinias*, el Grupo Especial afirmó que "los grupos especiales ... necesitan determinar la legitimidad de esos objetivos". (Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121.)

Australia y el Perú también convienen en que el Grupo Especial debe examinar la legitimidad del objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO. (Comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafos 58, 60; declaración oral del Perú en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 7.)

<sup>826</sup> *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), Oxford University Press, volumen I, página 1577 (2007).

<sup>827</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121.

"como concepto normativo que exige la protección de intereses que son 'justificables' en el sentido de que están apoyados por políticas públicas u otras normas sociales pertinentes".<sup>828</sup>

7.632 La tercera frase del párrafo 2 del artículo 2 contiene una lista no exhaustiva de objetivos legítimos a los efectos de esa disposición: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o la seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. El uso de los términos "entre otros" en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC indica que los objetivos abarcados van más allá de los específicamente mencionados en la disposición.<sup>829</sup> No obstante, el tipo de objetivos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 demuestra que la legitimidad de un objetivo dado debe hallarse en la "*verdadera naturaleza*" de la medida, que debe ser "justificable" y estar "apoyada por políticas públicas u otras normas sociales pertinentes".

7.633 Como observan los Estados Unidos, los reclamantes no niegan que la "información al consumidor" sobre el país de origen puede, en un plano general, constituir un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.<sup>830</sup> El Canadá, no obstante, considera que hay algunos motivos para proporcionar información a los consumidores que son, o podrían ser, legítimos cuando el objetivo es lo bastante específico en cuanto a la finalidad de disponer de la información, por ejemplo cuando permite a los consumidores adoptar decisiones y hacer opciones basadas en la inocuidad de los alimentos o la protección del medio ambiente, objetivos estrechamente relacionados con los enumerados. México también conviene en que hay que distinguir entre la naturaleza (el carácter y valor intrínseco) de la información que los Estados Unidos pretenden proporcionar a los consumidores y el tipo de información requerido, por ejemplo, con fines sanitarios o de seguridad o para hacer opciones conformes a creencias culturales o religiosas u opciones dietéticas.

---

<sup>828</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.121, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Canadá - Patentes sobre productos farmacéuticos*, párrafo 7.69. El Grupo Especial también hace referencia al informe del Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Artículo 110(5) de la Ley de Derecho de Autor*, el cual afirmó que el término tenía "una connotación de legitimidad en una perspectiva más normativa, en el contexto de exigir la protección de intereses que se justifican habida cuenta de los objetivos de protección de los derechos exclusivos" (párrafo 6.224).

<sup>829</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 286.

<sup>830</sup> Véase, por ejemplo, la declaración oral inicial del Canadá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 58 y 59 ("... la impugnación del Canadá concierne concretamente a la medida sobre el EPO y a sus repercusiones discriminatorias sobre el ganado nacido en el Canadá. ... No obstante, una medida de etiquetado indicativo del país de origen puede perfectamente ser compatible con el Acuerdo OTC y el GATT de 1994 si ... cumple un objetivo legítimo en la forma menos restrictiva del comercio. ..."); 62, 68 ("... el Canadá está impugnando la medida sobre el EPO al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC debido a sus características particulares, entre ellas su estructura, su objetivo, y la poca información que proporciona. ..."; la primera comunicación escrita de México, párrafos 284 y 285 ("... México opina que si bien en determinadas circunstancias proporcionar información al consumidor puede ser un objetivo legítimo en el sentido de la disposición, no es un objetivo legítimo en *todas* las circunstancias."); la respuesta de México a la pregunta 55 del Grupo Especial ("México no sostiene que la información al consumidor nunca es un objetivo legítimo cuando la información proporcionada concierne al origen"). Tomamos nota asimismo de las observaciones de los terceros. Declaración oral de Australia en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 22 ("En opinión de Australia, los Estados Unidos, mediante la medida sobre el EPO, están tratando de proporcionar a los consumidores más información útil. Australia considera que ese objetivo es un objetivo legítimo, y acepta la opinión de los Estados Unidos de que está "estrechamente relacionado" con la prevención de prácticas que induzcan a error"); declaración oral de la Unión Europea en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 12 ("Consideramos que el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen es legítimo").

7.634 Al abordar la posición de los reclamantes sobre esta cuestión debemos tener en cuenta, como se indica más arriba, que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC contiene una lista abierta, no exhaustiva, de objetivos legítimos. Esto puede contrastarse, por ejemplo, con las categorías específicas de objetivos de política enunciadas en los apartados del artículo XX del GATT de 1994. A nuestro juicio, el hecho de que el párrafo 2 del artículo 2 contenga una lista abierta de objetivos, sin salvedades que la maticen, indica inicialmente que una amplia gama de objetivos podría estar comprendida en el ámbito de los objetivos legítimos a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 2. No vemos en el texto del párrafo 2 del artículo 2 ni en el de ninguna otra disposición del Acuerdo OTC una exigencia expresa de que un objetivo de política perseguido por un reglamento técnico tenga que estar concretamente vinculado, por su propia naturaleza, a los objetivos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2.

7.635 El Canadá sostiene, basándose en el principio *ejusdem generis*, que el objetivo perseguido por los Estados Unidos, para ser legítimo, tiene que ser del tipo de los elementos específicamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Aduce que, conforme a ese principio, cuando una expresión como "entre otros" precede a términos específicos (es decir, la lista de objetivos legítimos), esa expresión tiene que estar limitada al tipo de elementos enumerados en los términos específicos.<sup>831</sup> Basándose en el principio *ejusdem generis*, el Canadá aduce asimismo que el objetivo perseguido por los Estados Unidos está expresado a un nivel tal de generalidad que no es tan específico como los objetivos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2.<sup>832</sup> Con arreglo a las pruebas presentadas por el Canadá, ese principio establece que cuando palabras generales suceden a palabras especiales, las palabras generales están limitadas por el *genus* (género) indicado por las palabras especiales. Por ejemplo, en la frase "cualquier ensayo de explosión de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear", el alcance de las palabras que figuran en cursivas está limitado por las palabras que las preceden.<sup>833</sup>

7.636 No creemos que en la presente diferencia el principio *ejusdem generis* sea útil para determinar si el objetivo perseguido por los Estados Unidos es legítimo. Aunque cabría considerar que la expresión "objetivos legítimos" es de carácter genérico, y que la lista de objetivos específicamente mencionados en la disposición son ejemplos (o hipónimos), todos los ejemplos enumerados se expresan a un alto nivel de generalidad. Así pues, suponiendo, a efectos de argumentación, que el principio *ejusdem generis* afecte al nivel de especificidad que un objetivo ha de tener en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC -posición que el Grupo Especial pone en tela de juicio-, es difícil ver en qué modo la aplicación de este principio sustenta el argumento del Canadá.

7.637 Dado que los objetivos legítimos en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 *no* están limitados a los expresamente enumerados en esa disposición, el hecho de que el objetivo de la medida sobre el EPO no esté relacionado con objetivos sanitarios, de seguridad o ambientales no ofrece en sí mismo un fundamento suficiente para constatar que no es legítimo. A ese respecto, los Estados Unidos destacan que casi otros 70 Miembros de la OMC mantienen alguna forma de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para productos alimenticios y otros productos destinados a consumo humano.<sup>834</sup> Muchos de esos sistemas de etiquetado con indicación obligatoria son aplicables

---

<sup>831</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 71 y 72.

<sup>832</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 127 del Grupo Especial.

<sup>833</sup> Pruebas documentales 186, 190 y 191 presentadas por el Canadá.

<sup>834</sup> Véase la Prueba documental 68 presentada por los Estados Unidos (donde se enumeran la Argentina, Australia, Barbados, el Brasil, el Canadá, China, Chile, Colombia, los 6 miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar), Corea, Costa Rica, Dominica, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, la India, Indonesia, Israel, el Japón, Kenya, Malasia, México, Nigeria, Nueva Zelandia, Panamá, el Perú, Singapur, la República Dominicana, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, el Taipei Chino, la Unión Europea y sus 27 Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría,

a productos alimenticios a nivel minorista.<sup>835</sup> Según los Estados Unidos, muchos de los Miembros de la OMC que han establecido sistemas de etiquetado con indicación obligatoria han identificado expresamente, en sus notificaciones OTC, la información al consumidor como el objetivo de sus prescripciones en materia de etiquetado.<sup>836</sup> Los Estados Unidos observan asimismo que muchos otros Miembros de la OMC también han indicado que sus prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los productos alimenticios se adoptaron para prevenir prácticas que pudieran inducir a error o para prevenir que los consumidores fueran inducidos a él o sufrieran confusión.<sup>837</sup> Los Estados Unidos consideran que concluir que proporcionar información al consumidor y evitar la confusión entre los consumidores no son objetivos legítimos sugeriría que ninguno de esos regímenes se adoptó para alcanzar un objetivo legítimo.

7.638 Hemos revisado ejemplos de las prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen mantenidas por los reclamantes<sup>838</sup> y por terceros en esta diferencia.<sup>839</sup>

---

Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Irlanda, Rumania y Suecia) y Viet Nam como Miembros de la OMC que han establecido prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen). Además de esos 67 Miembros de la OMC, los Estados Unidos han sabido que Guatemala también ha establecido prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen (como confirman las respuestas de Guatemala a las preguntas del Grupo Especial).

<sup>835</sup> Muchos de los sistemas de etiquetado indicativo del país de origen identificados por los Estados Unidos en su Prueba documental 68 son aplicables a nivel minorista. Entre los terceros, Australia, el Brasil, Colombia, Corea, Guatemala, el Japón, el Taipei Chino y la UE mantienen prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen aplicables a nivel minorista. Entre otros que las han establecido cabe citar a Chile, Filipinas, Malasia y Viet Nam, entre otros Miembros de la OMC.

<sup>836</sup> Entre ellos Australia, Barbados, el Brasil, Chile, Corea, Dominica, el Taipei Chino y la UE (Estados Unidos - Prueba documental 69).

<sup>837</sup> Entre esos Miembros están Colombia, Dominica, Malasia, Qatar, Suiza y la UE (Estados Unidos - Prueba documental 69).

<sup>838</sup> El Canadá sostiene que "no es obligatorio que la carne derivada de animales sacrificados en el Canadá lleve una etiqueta indicativa del país de origen"; antes bien, la información voluntaria sobre el país de origen está regulada por las "directrices sobre productos del Canadá" (respuesta del Canadá a la pregunta 40 del Grupo Especial). No obstante, el Canadá mantiene varias prescripciones obligatorias concernientes al país de origen para productos lácteos (Canadá - Prueba documental 164), huevos (Canadá - Prueba documental 165) y huevos cocinados (Canadá - Prueba documental 166). También hay varias prescripciones obligatorias concernientes al país de origen para productos importados, como productos del arce (Canadá - Prueba documental 167), pescado cocinado (Canadá - Prueba documental 168), productos elaborados (Canadá - Prueba documental 169), brandy (Canadá - Prueba documental 170), productos orgánicos (Canadá - Prueba documental 171), frutas y hortalizas frescas (Canadá - Prueba documental 172) y miel (Canadá - Prueba documental 173). Con excepción de la reglamentación de productos orgánicos, todas las demás medidas son anteriores al establecimiento de la OMC. México impone determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen para alimentos preenvasados y bebidas no alcohólicas mediante la medida denominada *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria* (NOM-051-SCFI/SSA1-2010). El objetivo enunciado en la medida es establecer la información comercial y sanitaria para el etiquetado de alimentos preenvasados y bebidas no alcohólicas de origen nacional o extranjero (Pruebas documentales 72 y 73 presentadas por México; G/TBT/N/MEX/178/Add.2).

<sup>839</sup> La Unión Europea notificó al Comité OTC su proyecto de Reglamento que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de bovino y los productos a base de carne de bovino y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 820/97 del Consejo (en su forma enmendada), cuyo objetivo es el establecimiento de un sistema de etiquetado obligatorio en el sector de la carne de bovino basado en criterios objetivos del origen de la carne de bovino y la continuación del programa de etiquetado facultativo para las etiquetas que lleven indicaciones distintas de las previstas en el sistema obligatorio (Estados Unidos - Prueba documental 68; G/TBT/Notif.00/289 (20 de junio de 2000)). Corea ha notificado al Comité OTC varios instrumentos por los que se establecen disposiciones relativas al etiquetado

Observamos que muchas de esas prescripciones en materia de etiquetado tienen por objeto proporcionar al consumidor información sobre el origen de productos alimenticios. Esto sugiere que una parte considerable de los Miembros de la OMC considera que la información al consumidor sobre el país de origen es un objetivo legítimo con arreglo al Acuerdo OTC. Por ejemplo, entre los terceros, Australia notificó al Comité OTC su "Informe Final de Evaluación de la Propuesta P292 - Etiquetado del País de Origen de los Productos Alimenticios", cuyo objetivo es asegurar "que se proporcione la información adecuada sobre el origen de los productos alimenticios, a fin de que los consumidores puedan elegir con criterio".<sup>840</sup>

7.639 También encontramos respaldo para nuestra posición en el contexto del AGCS. Concretamente, las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad*, elaboradas conforme al párrafo 4 del artículo VI del AGCS, también hacen referencia, en el párrafo 2 de la sección II (Disposiciones generales), a la "protección de los consumidores" como un ejemplo de "objetivos legítimos". Las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad*, como primeras disciplinas elaboradas en el marco del mandato del párrafo 4 del artículo VI del AGCS, tienen un texto casi idéntico al del párrafo 2 del artículo 2. El párrafo 2 de la sección II de las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad* dice así:

"Los Miembros se asegurarán de que *no se elaboren, adopten o apliquen* medidas ... relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias, las normas técnicas y las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud *que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio de servicios de contabilidad. A tal fin, los Miembros se asegurarán de que dichas medidas no restrinjan el comercio más de lo necesario para cumplir un objetivo legítimo. Son objetivos legítimos, entre otros, la protección de los consumidores* (incluidos todos los usuarios de los servicios de contabilidad y el público en general), la calidad del servicio, la competencia profesional y la integridad de la profesión."<sup>841</sup> (sin cursivas en el original)

7.640 Somos conscientes de que, dados los distintos tipos de medidas comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo VI del AGCS, los objetivos legítimos perseguidos mediante las medidas establecidas en cada uno de esos acuerdos pueden no ser siempre idénticos. Pese a ello, la referencia a la protección de los consumidores como un ejemplo de objetivo legítimo en el contexto del AGCS, con un texto casi idéntico al del párrafo 2 del artículo 2, nos sugiere que los objetivos relacionados con la información al consumidor o la protección de los consumidores pueden en principio constituir un objetivo legítimo con arreglo a los acuerdos de la OMC abarcados.

---

indicativo del país de origen para determinados productos cárnicos vendidos en restaurantes. En relación con las diversas medidas notificadas hay cuatro objetivos principales: i) garantía de los derechos de información y de elección de los consumidores; ii) prevención de prácticas que puedan inducir a error; iii) ordenamiento de la comercialización y distribución de los productos agropecuarios y suministro a los consumidores de información correcta para la compra; y iv) mejora de la fiabilidad de los productos de bovinos (Estados Unidos - Prueba documental 68; G/TBT/N/KOR/111 (22 de junio de 2006); G/TBT/N/KOR/156 (18 de septiembre de 2007); y G/TBT/N/KOR/202 - Addendum (20 de enero de 2009); G/TBT/N/KOR/173 (7 de mayo de 2008); G/TBT/N/KOR/181 (7 de agosto de 2008); G/TBT/N/KOR/202 (20 de enero de 2009); G/TBT/N/KOR/291 (23 de septiembre de 2010)).

<sup>840</sup> La Propuesta notificada recomienda, entre otras cosas, la extensión del etiquetado indicativo del país de origen a otros productos además de pescado, frutas y hortalizas para determinados artículos elaborados, como frutas y hortalizas y productos de porcino, que se expongan sin envasar para su venta al detalle (respuesta de Australia en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial; Estados Unidos - Prueba documental 68; G/TBT/N/AUS/45).

<sup>841</sup> El Consejo del Comercio de Servicios adoptó las *Disciplinas en el Sector de la Contabilidad* el 17 de diciembre de 1998.

7.641 Como se indica más arriba<sup>842</sup>, hay un acuerdo básico entre las partes en el sentido de que la información al consumidor por lo que respecta al país de origen puede constituir un objetivo legítimo. Al mismo tiempo, los reclamantes subrayan que esa legitimidad debe determinarse sobre la base de las circunstancias fácticas de cada caso. A su juicio, no debe constatarse que los objetivos declarados por los Estados Unidos en esta diferencia son legítimos si los Estados Unidos no pueden demostrar que es importante proporcionar a los consumidores esa información, o por qué los consumidores la necesitan. Concretamente, el Canadá destaca que los Estados Unidos han presentado muy pocas pruebas de que los consumidores deseen obtener información relacionada específicamente con el origen de la carne derivada de ganado importado. Mantiene que "el 'interés del consumidor' expresado en esas pocas pruebas es proteccionista, se basa en una premisa falsa, o concierne a un objetivo que la medida sobre el EPO no trata de alcanzar".<sup>843</sup>

7.642 Los Estados Unidos aducen que la información sobre el origen en cuestión ayuda a los consumidores a hacer opciones fundamentadas, y previene la confusión entre los consumidores causada por el sistema de etiquetado del FSIS con la indicación "Producto de los Estados Unidos" y el sistema de etiquetado del USDA indicativo de la calidad.<sup>844</sup>

7.643 Al abordar los argumentos formulados por las partes a este respecto, recordamos la preocupación expresada por el Grupo Especial en el asunto *CE - Sardinias*:

"Si hubiéramos de aceptar que un Miembro de la OMC puede 'crear' expectativas en el consumidor y después invocar la existencia de las expectativas así 'creadas' para justificar la medida restrictiva del comercio que les dio origen, estaríamos aprobando la admisibilidad de obstáculos reglamentarios al comercio que se justifican a sí mismos. *El peligro es que los Miembros, al influir en las expectativas del consumidor con su intervención reglamentaria en el mercado, puedan justificar después la legitimidad de esas mismas intervenciones alegando las expectativas creadas en el consumidor por las autoridades.* ..." <sup>845</sup> (sin cursivas en el original)

7.644 En el contexto de la presente diferencia, los reclamantes opinan que los Estados Unidos están tratando de influir en la percepción de los consumidores con una intervención reglamentaria, y de justificar la legitimidad de esa intervención sobre la base de una percepción de los consumidores creada por las autoridades.<sup>846</sup> Esto es algo que tendremos en cuenta al realizar nuestro análisis.

7.645 Los Estados Unidos mantienen que hay pruebas sólidas que demuestran que los consumidores estadounidenses quieren obtener información sobre el país de origen del tipo abarcado por el objetivo declarado.<sup>847</sup> Sostienen que las principales organizaciones de consumidores de los Estados Unidos han expresado su apoyo al etiquetado indicativo del país de origen a efectos de información a los consumidores y como medio de prevenir la confusión entre los consumidores. Los Estados Unidos, a modo de ejemplo, aluden a la Federación de Consumidores de América, que indicó que "apoya desde hace mucho tiempo un programa de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen (EPO) como medio de proporcionar a los consumidores importante información sobre el origen de sus alimentos".<sup>848</sup> En una carta conjunta con la Liga Nacional de Consumidores y *Public Citizen*

---

<sup>842</sup> Véase el párrafo 7.633.

<sup>843</sup> Declaración oral inicial del Canadá en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 49.

<sup>844</sup> Véanse los párrafos 7.587-7.589.

<sup>845</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.127.

<sup>846</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 294 y 295.

<sup>847</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 129 del Grupo Especial; Pruebas documentales 17, 49, 61, 85, 113 a 115, 119 a 125 presentadas por los Estados Unidos.

<sup>848</sup> Estados Unidos - Prueba documental 5 (20 de agosto de 2007). En sus observaciones sobre el etiquetado con indicación obligatoria del país de origen formuladas durante la tramitación legislativa de la



-otras dos importantes organizaciones de consumidores estadounidenses- la Federación de Consumidores de América también afirmó que "sin etiquetado indicativo del país de origen, esos consumidores no pueden hacer opciones fundamentadas entre los productos estadounidenses y los importados. De hecho, con arreglo al sistema del Departamento de Agricultura de estampillado indicativo de la calidad, podrían verse erróneamente inducidos a pensar que alguna carne importada ha sido producida en este país".<sup>849</sup> De manera análoga, la Unión de Consumidores afirmó que "es evidente que los consumidores quieren saber de dónde provienen sus alimentos".<sup>850</sup>

7.646 Para demostrar el apoyo de los consumidores a la información indicativa del país de origen de la carne, los Estados Unidos también hacen referencia a lo siguiente: i) pruebas que demuestran que consumidores individuales han expresado su apoyo al etiquetado indicativo del país de origen para proporcionar información al consumidor e impedir la confusión entre los consumidores<sup>851</sup>; ii) otros miles de consumidores que expresaron una opinión semejante durante el proceso de elaboración de la norma, instando al USDA a que adoptara el reglamento para la aplicación del EPO con ese fin<sup>852</sup>,

---

medida sobre el EPO, la Federación de Consumidores de América se define a sí misma como "una asociación sin ánimo de lucro de más de 300 organizaciones, con un número total de miembros superior a 50 millones de americanos de todas partes del país (...) para promover los intereses del consumidor mediante actividades de investigación, educación y fomento" (Estados Unidos - Prueba documental 5, página 1).

<sup>849</sup> Estados Unidos - Prueba documental 61, página S13275.

<sup>850</sup> Estados Unidos - Prueba documental 4 (20 de agosto de 2007). Los Estados Unidos aducen que también a nivel internacional se encuentra apoyo de las organizaciones de defensa de los consumidores al etiquetado indicativo del país de origen con fines de información al consumidor. Por ejemplo, el *Trans Atlantic Consumer Dialogue* ("TACD"), un foro de 27 organizaciones de consumidores estadounidenses (Estados Unidos - Prueba documental 110), 49 organizaciones de consumidores de la UE (Estados Unidos - Prueba documental 110) y 3 organizaciones observadoras del Canadá y Australia (Estados Unidos - Prueba documental 110), adoptó una resolución sobre el etiquetado indicativo del país de origen en la que se afirma que "los consumidores han expresado reiterada y abrumadoramente su apoyo al etiquetado indicativo del país de origen de los productos alimenticios tanto en los Estados Unidos como en países europeos" (Resolución del TACD sobre etiquetado indicativo del país de origen, Documento *Food* 29-08 (marzo de 2008) (Estados Unidos - Prueba documental 111, página 1). El objetivo del TACD es elaborar recomendaciones de política para los gobiernos de los Estados Unidos y la UE en defensa de los intereses de los consumidores, y las organizaciones adoptan a menudo recomendaciones y resoluciones por consenso de sus miembros (recomendaciones anuales del TACD (Estados Unidos - Prueba documental 112)). Los Estados Unidos destacan que en la resolución del TACD sobre el etiquetado indicativo del país de origen esas 79 distintas organizaciones de consumidores subrayaron los beneficios de dicho etiquetado (Estados Unidos - Prueba documental 111, página 2). En la parte pertinente se indica que "el etiquetado indicativo del país de origen puede proporcionar a los consumidores información adicional para hacer opciones fundamentadas sobre los alimentos que desean comprar y consumir. Es posible que muchos consumidores deseen comprar productos alimenticios a productores de su propio país, o comprar productos alimenticios de otros países que se sabe producen un producto en particular. Las razones para ello comprenden desde principios ambientales y éticos a opciones en materia de normas alimentarias y de calidad de los alimentos. Sin un etiquetado que identifique dónde se ha producido el alimento, los consumidores no pueden hacer esas opciones con fundamento en el punto de compra".

<sup>851</sup> Por ejemplo, Gregory Cook, de Fircrest, Washington, escribió al USDA lo siguiente: "Les escribo para apoyar la reglamentación que requiere el etiquetado indicativo del país de origen (EPO) de las carnes vendidas en los Estados Unidos. Creemos que nosotros -consumidores y ciudadanos- deberíamos tener la posibilidad de hacer opciones fundamentadas al comprar carne y otros alimentos. Las etiquetas en las que figura el país de origen podrían ayudar mucho a hacer esas opciones." (Observaciones presentadas por Gregory Cook al USDA (18 de julio de 2007) (Estados Unidos - Prueba documental 113)); y Becky McManus, de Volin, South Dakota, escribió al USDA lo siguiente: "Apoyo sin reservas el etiquetado indicativo del país de origen. Como consumidores, tenemos derecho a saber de dónde proviene la comida que consumimos." (Observaciones presentadas por Becky McManus al USDA (julio de 2007) (Estados Unidos - Prueba documental 114).)

<sup>852</sup> Pruebas documentales 17, 49, 61, 85, 113 a 115, 119 a 125 presentadas por los Estados Unidos.

y iii) numerosas encuestas que indican el apoyo de los consumidores al etiquetado con indicación obligatoria del país de origen.<sup>853</sup>

7.647 En términos generales, esas pruebas aluden a observaciones hechas durante el proceso legislativo, por lo que no necesariamente demostrarían la existencia de políticas públicas o de una demanda de los consumidores que requirieran alcanzar el objetivo declarado que llevó a la introducción de la medida sobre el EPO. No obstante, la falta de pruebas independientes del proceso legislativo que demuestren el deseo de los consumidores de obtener información sobre el origen, tal como lo han definido los Estados Unidos, no es en sí misma suficiente para demostrar que proporcionar a los consumidores esa información sobre el origen no es un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

7.648 Es evidente que si los consumidores conocen el país de origen podrán hacer opciones fundamentadas por lo que respecta al origen de los productos, entre ellos la carne. De hecho, algunos consumidores pueden preferir, por diversas razones, productos producidos en determinados países u originarios de ellos.

7.649 Reconocemos que los Miembros tienen un cierto margen de actuación para determinar sus objetivos. Hay, por tanto, circunstancias en las que los Miembros pueden decidir adoptar reglamentos específicos incluso si no hay una demanda concreta de sus ciudadanos, y podrían hacerlo sin realmente influir en las expectativas de los consumidores mediante una intervención reguladora. Tomamos asimismo nota del informe del Grupo Especial, en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, de que "puede haber buenas razones -aparte de toda motivación proteccionista- para que un Miembro de la OMC desee que se proporcione información sobre el origen de los productos, y en especial de los productos cárnicos, a nivel de venta al por menor".<sup>854</sup>

7.650 Estamos persuadidos, basándonos en las pruebas relativas a las preferencias de los consumidores estadounidenses que tenemos ante nosotros, así como en la práctica de una parte considerable de los Miembros de la OMC, de que por lo general los consumidores están interesados en disponer de información sobre el origen de los productos que compran. Observamos asimismo que muchos Miembros de la OMC han respondido a ese interés estableciendo medidas que requieren el suministro de esa información, si bien con distintas definiciones del "origen". A ese respecto, recordamos una vez más las palabras del Grupo Especial, en el asunto *CE - Sardinas*, concernientes a la conclusión del Grupo Especial a cargo del asunto *Canadá - Patentes para productos farmacéuticos* de que un objetivo legítimo atañe a la "protección de intereses que son 'justificables' en el sentido de que están apoyados por políticas públicas u otras normas sociales pertinentes".<sup>855</sup> A nuestro juicio, la determinación de si un objetivo es o no legítimo no puede hacerse en el vacío, sino que debe evaluarse en el contexto del mundo en que vivimos.<sup>856</sup> Para determinar si puede considerarse que un objetivo

---

<sup>853</sup> Estados Unidos - Prueba documental 5.

<sup>854</sup> Informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 655.

<sup>855</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafo 7.121, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Canadá - Patentes sobre productos farmacéuticos*, párrafo 7.69. El Grupo Especial también hace referencia al informe del Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Artículo 110(5) de la Ley de Derecho de Autor*, el cual afirmó que el término tenía "una connotación de legitimidad en una perspectiva más normativa, en el contexto de exigir la protección de intereses que se justifican habida cuenta de los objetivos de protección de los derechos exclusivos" (párrafo 6.224).

<sup>856</sup> En *CE - Hormonas*, el Órgano de Apelación afirmó que:

"... Es esencial tener presente que el riesgo que se va a evaluar en una evaluación del riesgo con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 no es únicamente un riesgo verificable en un laboratorio científico que funciona en condiciones estrictamente controladas, sino también un riesgo en las sociedades humanas que realmente existen, en otras palabras, la posibilidad efectiva de que se produzcan efectos adversos para la salud humana en el mundo real en el que las personas viven, trabajan y mueren." (Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 187.)

concreto perseguido por un Gobierno es legítimo es preciso atribuir a las normas sociales su debida importancia. A nuestro entender, como demuestran las pruebas que tenemos ante nosotros, proporcionar a los consumidores información sobre el origen de los productos que compran es coherente con las exigencias de las actuales normas sociales en una parte considerable de los Miembros de la OMC.

7.651 A la luz de lo anteriormente expuesto, concluimos que proporcionar a los consumidores información sobre el origen es un objetivo legítimo en el sentido del párrafo 2 del artículo 2.

d) Si la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo

7.652 En esta sección evaluamos si los reclamantes han establecido que la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo identificado de proporcionar al consumidor información sobre el origen. La posición de los reclamantes sobre esta cuestión se basa en los dos elementos siguientes: i) la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo; y ii) aunque se constatará que alcanza el objetivo, la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario, porque hay medidas alternativas que restringen el comercio menos que dicha medida, pero que igualmente alcanzan los objetivos.

i) *Principales argumentos de las partes*

7.653 El **Canadá** sostiene que, para alcanzar su objetivo declarado, la información disponible como resultado de la medida sobre el EPO tendría que ser clara y precisa.<sup>857</sup> Las prescripciones sobre el EPO pueden, no obstante, proporcionar a los consumidores información inexacta o engañosa. Por ejemplo, la información sobre cortes de carne (músculo) que figura en la etiqueta es confusa, porque los consumidores no descifran fácilmente el significado de las etiquetas. Concretamente, cuando productos cárnicos que llevan las etiquetas B y C se colocan juntos en la venta al por menor, es razonable inferir que un consumidor no sería capaz de apreciar la distinción entre ellos.<sup>858</sup> Por consiguiente, no se les está proporcionando una información exacta sobre el país de origen de los cortes de carne (músculo) que están comprando.<sup>859</sup> El Canadá afirma que aun en el caso de que los consumidores entendieran la diferencia entre las etiquetas A, B y C, la información que figura en una etiqueta no proporciona prácticamente ninguna información útil, debido a la forma en que la medida sobre el EPO se aplica.<sup>860</sup> Además, por lo que respecta a la carne picada, las etiquetas que cumplen las prescripciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS) pueden indicar que un paquete de carne picada contiene carne de un país que se especifica cuando de hecho no la contiene. Además, la información que la medida sobre el EPO requiere que se ponga en las etiquetas es limitada, porque los países se mencionan sin un vínculo expreso con el lugar de nacimiento, cría o sacrificio del ganado utilizado para producir la carne.<sup>861</sup> No se proporciona información específica sobre el tiempo que el animal estuvo en los Estados Unidos.

7.654 El Canadá sostiene, además, que la información, para alcanzar el objetivo de proporcionar información a los consumidores, tiene que ser "significativa" y proporcionar a los consumidores información que éstos desean, o al menos información con arreglo a la cual están dispuestos a

---

<sup>857</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 78-80.

<sup>858</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 65 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafo 79.

<sup>859</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 178-181.

<sup>860</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 80.

<sup>861</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 64 a) del Grupo Especial.

actuar.<sup>862</sup> Sin embargo, la medida sobre el EPO proporciona información que por lo general los consumidores estadounidenses no están interesados en conocer, por lo que no es significativa.

7.655 El Canadá aduce que si se eliminaran las excepciones y las disposiciones sobre mezcla la medida sobre el EPO podría acercarse más a alcanzar el objetivo. Sin embargo, las prescripciones sobre el EPO seguirían sin alcanzarlo, porque no hay pruebas de que los consumidores entiendan lo que significan las etiquetas B y C.<sup>863</sup>

7.656 El Canadá rechaza la alegación de los Estados Unidos de que el etiquetado del USDA indicativo de la calidad confunde a los consumidores de carne procedente de ganado bovino o porcino nacido en el Canadá. Recuerda que el USDA no clasifica la carne de porcino, y que en consecuencia cualquier posible confusión sólo sería aplicable a la carne de bovino. Aun suponiendo que hubiera confusión entre los consumidores por lo que respecta al significado de la clasificación del USDA, la medida sobre el EPO no eliminará esa confusión.<sup>864</sup>

7.657 **México** sostiene que el Grupo Especial, al examinar si las medidas alcanzan el objetivo, debe tener en cuenta no sólo las disposiciones jurídicas expresas de las medidas, sino también su diseño, arquitectura y estructura. Las medidas sobre el EPO adolecen de importantes lagunas en su cobertura, e imponen etiquetas que inducen a confusión, creando ambigüedad e incertidumbre.<sup>865</sup> En consecuencia, no pueden alcanzar un objetivo legítimo de provisión de información a los consumidores.

7.658 México afirma que aunque no ha habido estudios sobre la medida en que los consumidores conocen las etiquetas establecidas por la medida sobre el EPO, las etiquetas B y C son, en principio, incompletas y engañosas.<sup>866</sup> México aduce que con arreglo a las prescripciones sobre el EPO los consumidores necesitarían una matriz para determinar siquiera aproximadamente el origen de sus productos cárnicos. Un sistema así no informa, ni puede informar, a los consumidores. Su única consecuencia es crear mayores costos para el bovino extranjero. México pone como ejemplo una situación en la que un consumidor estadounidense no podría decir si el animal del que procede la carne de bovino nació y se crió en los Estados Unidos y fue después sacrificado en México, porque esa carne de bovino llevaría la etiqueta de categoría D ("producto de México"). Sostiene que el consumidor medio no podría entender el significado exacto de la información que figura en las etiquetas establecidas por la medida sobre el EPO.<sup>867</sup> México aduce que la única etiqueta que proporciona al consumidor información exacta es la etiqueta A.<sup>868</sup>

7.659 México sostiene que la medida sobre el EPO proporciona en las etiquetas información relativa al posible origen del producto, pero no información específica sobre el tiempo que el animal ha estado en los Estados Unidos.<sup>869</sup> Al igual que el Canadá, México sugiere que las prescripciones sobre el EPO alcanzarían mejor el objetivo declarado si se eliminaran las excepciones y las disposiciones sobre mezcla. No obstante, la medida sobre el EPO seguiría teniendo un objetivo ilegítimo, y

---

<sup>862</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 81 y 82, donde se hace referencia a las Pruebas documentales 177, 192 presentadas por el Canadá y a la Prueba documental 87 presentada por los Estados Unidos; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 69.

<sup>863</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 143 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafo 79.

<sup>864</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 138 del Grupo Especial.

<sup>865</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 296-302; segunda comunicación escrita, párrafo 164.

<sup>866</sup> Respuesta de México a la pregunta 65 del Grupo Especial.

<sup>867</sup> Respuesta de México a la pregunta 75 del Grupo Especial; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 49-51.

<sup>868</sup> Declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva, párrafo 51.

<sup>869</sup> Respuesta de México a la pregunta 64 a) del Grupo Especial.

restringiría el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo. Además, la eliminación de la flexibilidad para la mezcla no subsanaría la modificación de las condiciones de competencia que subyace en las alegaciones relativas a la no discriminación formuladas por México.<sup>870</sup>

7.660 Además, la medida sobre el EPO no mitiga la supuesta confusión entre los consumidores derivada de las etiquetas del USDA indicativas de la calidad.<sup>871</sup>

7.661 Los **Estados Unidos** aducen que las medidas sobre el EPO alcanzan los objetivos legítimos de proporcionar a los consumidores información adicional sobre el origen de los productos alimenticios que compran al por menor y de ayudar a prevenir la confusión entre los consumidores debida al etiquetado de determinados productos no producidos en su totalidad en los Estados Unidos y que siguen llevando una etiqueta del USDA indicativa de la calidad.

7.662 Por lo que respecta a la opinión de los reclamantes de que las etiquetas para la carne generan confusión, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no han presentado pruebas que demuestren que el actual sistema de etiquetado ha causado o causará alguna confusión entre los consumidores. En cuanto a si el consumidor estadounidense medio es capaz de percibir la diferencia entre las categorías de etiquetas B y C, los Estados Unidos mantienen que es probable que un consumidor crea que la carne esté más estrechamente vinculada con el nombre del país que aparece primero en la etiqueta.<sup>872</sup> Además, el USDA ha desplegado en varias ocasiones esfuerzos para informar a los consumidores acerca de las prescripciones sobre el EPO.<sup>873</sup>

7.663 En cuanto a si las prescripciones sobre el EPO transmiten información exacta a la luz de las disposiciones sobre el EPO relativas a productos mezclados, los Estados Unidos destacan que la carne procedente de ganado importado para sacrificio inmediato no se etiquetará como únicamente de origen estadounidense (es decir, "Producto de los Estados Unidos"), con independencia de que el animal se haya o no mezclado con otros animales en un único día de producción.<sup>874</sup> En consonancia con las expectativas de los consumidores, sólo se designará como de origen estadounidense la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos. Los Estados Unidos admiten que si bien es cierto que las prescripciones sobre el EPO podrían haberse diseñado para proporcionar en determinadas circunstancias información aún más específica (requiriendo el etiquetado de cada etapa de producción o no permitiendo la mezcla), las medidas diseñadas de ese modo también habrían sido mucho más gravosas.<sup>875</sup> Las medidas previstas se modificaron durante el proceso de elaboración de la norma en respuesta a observaciones recibidas de partes interesadas, entre ellas el Canadá y México, y se añadió flexibilidad para contribuir a reducir los costos de cumplimiento, proporcionando al mismo tiempo más información de la que antes podía obtenerse. Así pues, las medidas sobre el EPO alcanzan sus objetivos declarados.<sup>876</sup>

---

<sup>870</sup> Respuesta de México a la pregunta 143 del Grupo Especial.

<sup>871</sup> Respuesta de México a la pregunta 138 del Grupo Especial.

<sup>872</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 65 del Grupo Especial.

<sup>873</sup> Los Estados Unidos subrayan que en el sitio Web del USDA hay una cantidad significativa de información acerca de las medidas sobre el EPO, incluido un folleto para consumidores y minoristas que los informa acerca de las distintas etiquetas EPO (Estados Unidos - Prueba documental 88). Los Estados Unidos también aluden a una página de preguntas y respuestas para los consumidores y a un vídeo en el que se explica el programa (respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 71 del Grupo Especial).

<sup>874</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 64 b) del Grupo Especial.

<sup>875</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 62-66; respuestas a las preguntas 58, 73 del Grupo Especial.

<sup>876</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 234-241; respuesta a la pregunta 24 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 101 y 102; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 48 y 49.

7.664 Los Estados Unidos aducen que el hecho de que haya determinadas lagunas en la cobertura de productos en las medidas no significa que éstas no cumplan el objetivo declarado. El párrafo 2 del artículo 2 no requiere que un Miembro persiga el objetivo específico en la máxima medida posible, sin tener en cuenta los costos u otras consideraciones. Tampoco impide a un Miembro establecer un equilibrio entre la medida en que un reglamento técnico alcanza un objetivo legítimo en particular y los costos que un reglamento técnico impone a los participantes en el mercado. Los Estados Unidos aclaran que el hecho de tener en cuenta los costos no refleja una rebaja del nivel al que decidió alcanzar sus objetivos de proporcionar a los consumidores información sobre el origen y de prevenir la confusión entre los consumidores.<sup>877</sup> De hecho, las disposiciones sobre mezcla criticadas por los reclamantes se incluyeron concretamente a solicitud del Consejo Canadiense del Porcino y el Gobierno del Canadá.<sup>878</sup>

7.665 Los Estados Unidos sostienen además que las prescripciones sobre el EPO ayudan a impedir que se induzca a error a los consumidores sobre el origen de la carne en dos formas distintas.<sup>879</sup> Primero, al asegurar que toda la carne vendida al por menor lleve una etiqueta de origen, las prescripciones sobre el EPO impiden la confusión entre los consumidores relacionada con la presencia de una etiqueta del USDA indicativa de la calidad en carne que no es de origen estadounidense, al tiempo que permiten que tanto los productos nacionales como los importados se beneficien del uso de esas etiquetas indicativas de la calidad. En segundo lugar, las prescripciones sobre el EPO impiden la confusión que podría haberse producido si productos procedentes de animales nacidos y/o criados en otro país y después sacrificados en los Estados Unidos se etiquetaran como "Producto de los Estados Unidos". Con arreglo a las prescripciones sobre el EPO, esos productos ahora se etiquetarán como productos de origen mixto, y los consumidores no creerán erróneamente que son productos derivados de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos cuando no es así.<sup>880</sup>

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.666 Al evaluar si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo comenzamos recordando el objetivo perseguido por los Estados Unidos y las características básicas de las prescripciones sobre etiquetado indicativo del país de origen.

7.667 Al realizar esa evaluación nos remitiremos también al criterio jurídico establecido en disposiciones pertinentes de otros acuerdos abarcados, entre ellas el artículo XX del GATT de 1994<sup>881</sup> y el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, según proceda.<sup>882</sup> A ese respecto, encontramos apoyo

---

<sup>877</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 142 del Grupo Especial.

<sup>878</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 32; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 44, donde se hace referencia a la Prueba documental 44 presentada por los Estados Unidos.

<sup>879</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial; Estados Unidos - Prueba documental 84.

<sup>880</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial.

<sup>881</sup> Somos conscientes de que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC contiene una disposición que establece obligaciones específicas, mientras que el artículo XX del GATT de 1994 contempla excepciones generales a las obligaciones. Esto tiene una repercusión importante en la asignación de la carga de la prueba entre los reclamantes y el demandado. En efecto, en la presente diferencia los reclamantes están obligados a acreditar una presunción *prima facie* de que la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. En contraste, con arreglo al artículo XX del GATT de 1994 incumbiría al demandado acreditar una presunción *prima facie* de que la medida es necesaria para [alcanzar] determinados objetivos en el marco de la disposición.

<sup>882</sup> Varios terceros sostienen que el Grupo Especial debe remitirse en la medida necesaria a las pruebas jurídicas desarrolladas en el marco del artículo XX del GATT de 1994 o el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF. No obstante, todos esos terceros convienen en que, en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no es necesario que los reclamantes presenten una medida alternativa menos restrictiva del

para nuestro planteamiento en la declaración del Órgano de Apelación en *Australia - Manzanas*. En el contexto del análisis de una disposición en el marco del Acuerdo MSF, el Órgano de Apelación encontró ayuda para la interpretación en el sentido atribuido a una disposición del GATT de 1994, basándose en el hecho de que ambas disposiciones forman parte integrante del mismo Acuerdo en virtud del párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC.<sup>883</sup>

7.668 Los Estados Unidos, aunque convienen en que el criterio jurídico aplicado por el Órgano de Apelación para una interpretación en el contexto del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF puede resultar útil para la interpretación del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC<sup>884</sup>, han aducido que el criterio jurídico desarrollado por anteriores grupos especiales y el Órgano de Apelación para la interpretación en el contexto del artículo XX del GATT de 1994 no es, en la presente diferencia, pertinente por lo que respecta al párrafo 2 del artículo 2.<sup>885</sup> En lo fundamental, los Estados Unidos presentan los siguientes argumentos en apoyo de su posición. En primer lugar, contrastan el contexto en el que se utiliza la palabra "necesario" y la cuestión jurídica que plantea el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC con la que plantea el artículo XX del GATT de 1994. Concretamente, afirman que con arreglo al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC lo que hay que determinar es si una medida "restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo", mientras que en el marco del artículo XX del GATT de 1994 lo que hay que determinar es si para perseguir uno o más de los objetivos de política, en el sentido del artículo XX, es necesario infringir la obligación u obligaciones establecidas en el GATT de 1994. En segundo lugar, los Estados Unidos ponen de relieve la diferencia en la asignación de la carga de la prueba en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el artículo XX del GATT de 1994.<sup>886</sup> En tercer lugar, aducen que el texto del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF es mucho más parecido al del artículo XX del GATT de 1994, y que no hay en el texto fundamento alguno para aplicar al párrafo 2 del artículo 2 el criterio jurídico aplicable a la interpretación en el marco del artículo XX.

7.669 No creemos que los argumentos de los Estados Unidos justifiquen su afirmación de que el criterio jurídico aplicable a la interpretación en el marco del artículo XX no es pertinente por lo que respecta al párrafo 2 del artículo 2. Convenimos en que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el artículo XX del GATT de 1994 son dos disposiciones independientes de dos Acuerdos de la OMC

---

comercio que sea *significativamente* menos restrictiva del comercio, como ocurre en el caso del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Véase, por ejemplo, la comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafos 74, 76; la comunicación escrita del Brasil en calidad de tercero, párrafos 7 y 8; la comunicación escrita del Japón en calidad de tercero, párrafo 27; y la declaración oral de Nueva Zelandia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva, párrafo 7.

<sup>883</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 173, nota 285. Al encontrar ayuda para la interpretación del sentido que se ha atribuido a una frase del párrafo 1 del artículo III del GATT de 1994 en relación con su análisis de una frase que figura en el párrafo 1 a) del Anexo A del Acuerdo MSF, el Órgano de Apelación observó que ambas disposiciones forman parte del mismo Acuerdo en virtud del párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC, por lo cual cada una de ellas constituye contexto pertinente para la interpretación de la otra.

<sup>884</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 102-105.

<sup>885</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 104 y 105, donde también se hace referencia a la respuesta de Guatemala, en calidad de tercero, a la pregunta 5 del Grupo Especial.

Los Estados Unidos también han hecho referencia a una carta del Director General del GATT al Negociador principal como prueba que confirma que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC debe interpretarse de manera análoga que el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF (primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 248; segunda comunicación escrita, párrafo 105; Estados Unidos - Prueba documental 53). Aunque se centran en la aplicación de planteamientos interpretativos similares al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, los Estados Unidos no han detallado en qué modo la carta respalda su afirmación de que el planteamiento interpretativo aplicable al artículo XX del GATT de 1994 carece de pertinencia para el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

<sup>886</sup> Véase la nota 882 por lo que respecta a nuestra observación sobre esta cuestión.

abarcados distintos. Esto, sin embargo, no significa que el criterio jurídico aplicable a la interpretación de una disposición y el criterio jurídico aplicable a la interpretación de otra no puedan informarse mutuamente. A nuestro juicio, los Estados Unidos hacen hincapié en las diferencias entre esas disposiciones sin explicar por qué esas diferencias hacen que el criterio jurídico aplicable en el marco del artículo XX sea irrelevante para un análisis en el marco del párrafo 2 del artículo 2.

7.670 Las siguientes consideraciones también respaldan la opinión de que el criterio jurídico para una interpretación en el marco del artículo XX es igualmente aplicable al párrafo 2 del artículo 2. En primer lugar, el segundo considerando del preámbulo del Acuerdo OTC enuncia el deseo de los Miembros de la OMC de "promover la realización de los objetivos del GATT de 1994". Esto indica una estrecha relación entre el Acuerdo OTC y el GATT de 1994. En segundo lugar, el texto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC es semejante al del artículo XX del GATT de 1994. Los ejemplos de objetivos legítimos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 se parecen a los tipos de objetivos de política prescritos en el artículo XX del GATT de 1994.<sup>887</sup> Además, el texto del sexto considerando del preámbulo del Acuerdo OTC es también similar al del encabezamiento del artículo XX del GATT de 1994. Por consiguiente, discrepamos de los Estados Unidos.

7.671 El objetivo que los Estados Unidos persiguen mediante la medida sobre el EPO es proporcionar a los consumidores información sobre el origen de los productos que consumen. Por lo que respecta concretamente a los productos cárnicos, los Estados Unidos describen con más detalle su objetivo en la forma siguiente: i) información al consumidor -la medida sobre el EPO pretende "proporcionar a los consumidores cuanta información clara y exacta sea posible sobre el país o países de origen de los productos cárnicos que compran al por menor", especialmente "información sobre los países en los que el animal del que procede la carne ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado"; y ii) prevención de la confusión entre los consumidores -la medida sobre el EPO pretende prevenir la confusión relacionada con la etiqueta del USDA indicativa de la calidad y el anterior sistema del FSIS de etiquetado con la indicación "Producto de los Estados Unidos", que permitía aponer esa etiqueta si los productos cárnicos eran objeto de una mínima elaboración en los Estados Unidos.

7.672 Como se explica con detalle en la sección VII.C.1 b) i) *supra*, con arreglo a la medida sobre el EPO los vendedores al por menor de los productos abarcados están obligados a informar a los consumidores acerca del país de origen del producto abarcado de conformidad con las prescripciones en materia de etiquetado establecidas en la medida. Los cortes de carne (músculo) deben estar comprendidos en una de las cuatro categorías de etiquetado (es decir, etiquetas A, B, C y D) basadas en los países en los que el animal del que se procede la carne ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado. La Norma definitiva de 2009 (AMS) permite utilizar las etiquetas B o C de manera intercambiable cuando cualquier combinación de carne comprendida en las categorías A, B y/o C se mezcla en un único día de producción.

---

<sup>887</sup> Los ejemplos de objetivos legítimos expresamente enumerados en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC son los siguientes: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Los objetivos de política comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo XX del GATT son, entre otros, los siguientes: la protección de la moral pública; la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales; la observancia de las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras o la prevención de prácticas que puedan inducir a error; y la conservación de los recursos naturales agotables.

En el artículo XX del GATT de 1994, el término "necesarias" figura a continuación del término "medidas" y es seguido de frases como "*para proteger* la salud y la vida de las personas" y "*para lograr* la observancia de las leyes y de los reglamentos". En el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC ese mismo término "necesari[o]" sigue a la frase "no restringirán el comercio más de lo" y precede a la frase "para alcanzar un objetivo legítimo".



7.673 Los Estados Unidos definen el origen de la carne sobre la base del lugar donde un animal del que procede la carne ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado.<sup>888</sup> En ese contexto, los Estados Unidos detallan que la medida sobre el EPO adopta una definición del origen que impide que se induzca a los consumidores a creer erróneamente que la carne que compran procede de un animal que ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado en los Estados Unidos cuando no es así.<sup>889</sup>

7.674 Somos conscientes de que la definición que los Estados Unidos hacen del origen a efectos del etiquetado es distinta de la empleada a efectos aduaneros. A efectos aduaneros, los Estados Unidos se basan en las normas de transformación sustancial para determinar el origen de los productos importados en el país.<sup>890</sup> Con respecto a las importaciones procedentes de un país parte en el TLCAN hay dos series de normas para determinar si se reúnen las condiciones requeridas por ese Tratado, a saber, una serie a efectos preferenciales y otra a efectos de marcado. Normalmente tienen el mismo resultado. Las Normas sobre marcas del TLCAN se basan en el principio del cambio de clasificación arancelaria. Así pues, la clasificación arancelaria del producto importado se compara con la del producto acabado para determinar si se ha producido un cambio suficiente.

7.675 No hay, sin embargo, fundamento alguno para que constatemos que los Estados Unidos no están facultados para adoptar, a efectos de etiquetado, una definición del origen que sea distinta de la utilizada a efectos aduaneros. Por consiguiente, llevamos a cabo nuestro análisis de la medida sobre el EPO y de si logra su objetivo declarado basándonos en la definición del origen de los productos cárnicos tal como ha sido establecida por los Estados Unidos. Recordamos que los Estados Unidos definen el origen de la carne basándose en los lugares en los que los animales utilizados para producirla han nacido, se han criado y han sido sacrificados.

7.676 Los reclamantes aducen que la medida sobre el EPO se diseñó para proteger a la rama de producción nacional. Según ellos, aunque el objetivo fuera proporcionar al consumidor información sobre el origen, como alegan los Estados Unidos, la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo identificado, sobre todo porque la información sobre el país de origen proporcionada con arreglo a las prescripciones en materia de etiquetado es confusa e insuficiente.

7.677 A la luz del argumento de los reclamantes y de nuestra anterior decisión de examinar ese argumento en el contexto de si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo identificado<sup>891</sup>, examinaremos primero si el objetivo identificado es realmente el objetivo de la medida sobre el EPO.

Si el objetivo de la medida sobre el EPO es proporcionar al consumidor información sobre el origen

7.678 Los reclamantes sostienen que la medida sobre el EPO está diseñada para proteger a la rama de producción nacional. Según ellos, así lo confirma no sólo el texto de la medida, sino también su diseño, arquitectura y estructura. En ese contexto los reclamantes también han aludido a varias declaraciones hechas por legisladores durante el proceso legislativo para la promulgación de la ley sobre el EPO. Abordaremos sucesivamente esos elementos, comenzando por el texto de la medida.

---

<sup>888</sup> No se nos han presentado pruebas que demuestren que algún otro Miembro ha adoptado la misma definición del origen de la carne que los Estados Unidos.

<sup>889</sup> Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva, párrafo 42.

<sup>890</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 59 del Grupo Especial; respuesta de México a la pregunta 59 del Grupo Especial.

<sup>891</sup> Véase el párrafo 7.608.

7.679 Examinaremos en primer lugar el texto de la medida sobre el EPO.<sup>892</sup>

7.680 El texto de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) contienen disposiciones sobre las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen, con inclusión de la cobertura de productos y la naturaleza de las prescripciones.<sup>893</sup> Constatamos que el texto de esas disposiciones, si bien no describe el objetivo de la medida, está dedicado exclusivamente a las prescripciones sobre el etiquetado indicativo del origen. En el resumen de la Norma definitiva de 2009 (AMS) también se afirma que la ley sobre el EPO obliga a los minoristas a poner en conocimiento de sus clientes el país de origen de los productos abarcados.<sup>894</sup> Como parte de la respuesta del organismo a las observaciones del público, el USDA explica asimismo que "por lo que respecta a los beneficios para el productor, aunque algunos productores estadounidenses puedan concebir la esperanza de obtener del programa sobre el EPO beneficios para los productos de origen estadounidense, la finalidad del programa sobre el EPO es proporcionar a los consumidores información sobre el origen".<sup>895</sup> Por tanto, el texto de la medida sobre el EPO confirma que el objetivo de dicha medida es proporcionar información sobre el origen.

7.681 Para justificar su aseveración de que el objetivo de la medida sobre el EPO no es la información a los consumidores, como declaran los Estados Unidos, los reclamantes también hacen referencia al diseño y la estructura de la medida, especialmente las exenciones y los productos abarcados.

7.682 Los productos abarcados por la medida se definen en 7 USC § 1638(2)(A) como sigue: "por 'producto abarcado' se entiende- i) cortes de carne (músculo) de bovino, ovino y porcino; ii) carne picada de bovino, ovino y porcino; iii) pescado de acuicultura; iv) pescado salvaje; v) un producto agrícola perecedero; vi) cacahuets (manís); y [no se reproduce la nota de pie de página] vii) carne producida con ganado caprino; viii) pollo, entero o en trozos; ix) ginseng; x) pacana; y xi) nuez de macadamia".<sup>896</sup> Los reclamantes aducen que los Estados Unidos han limitado los productos abarcados por la medida sobre el EPO a productos estadounidenses amenazados por la competencia extranjera. Subrayan que varios productos<sup>897</sup> que se producen en los Estados Unidos, pero que afrontan poca o ninguna competencia, no están sujetos a la medida sobre el EPO.<sup>898</sup>

7.683 Los reclamantes sostienen asimismo que el verdadero objetivo de la medida sobre el EPO es proteger el comercio, como demuestra el hecho de que excluya de su alcance productos abarcados que son un ingrediente en un producto alimenticio elaborado o que son objeto de elaboración<sup>899</sup>, así como

---

<sup>892</sup> Australia conviene en que el Grupo Especial debe comenzar su análisis para determinar el objetivo de la medida sobre el EPO por el texto de la medida (declaración oral de Australia en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva, párrafo 10).

<sup>893</sup> La principal prescripción ("Notificación del país de origen" - "En general") con arreglo a la Ley Agrícola de 2002, en su forma enmendada, y la Norma definitiva de 2008, es la siguiente: "los minoristas de un producto abarcado informarán a los consumidores, en el punto final de venta, del país de origen de ese producto".

<sup>894</sup> 74 FR 2658.

<sup>895</sup> 74 FR 2670.

<sup>896</sup> Canadá - Prueba documental 1; México - Prueba documental 9.

<sup>897</sup> El Canadá aduce que los productos que tienen que hacer frente a poca o ninguna competencia de las importaciones son, entre otros, las almendras (con una cuota de mercado del 99,5 por ciento), las nueces (con una cuota de mercado del 99,1 por ciento), los pistachos (con una cuota de mercado del 99 por ciento) y el pavo (con una cuota de mercado del 99,9 por ciento).

<sup>898</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 161-170; primera comunicación escrita de México, párrafos 171 y 172.

<sup>899</sup> 7 CFR § 65.220.

determinadas entidades (por ejemplo, establecimientos que sirven comidas<sup>900</sup>, entidades que venden productos agrícolas perecederos en cantidades inferiores a 230.000 dólares EE.UU. anuales<sup>901</sup>). De hecho, aducen los reclamantes, si su objetivo fuera proporcionar información sobre el origen, la medida sobre el EPO tendría que aplicarse sobre una base más amplia.<sup>902</sup>

7.684 Los argumentos de los reclamantes no nos convencen. Consideramos que el mero hecho de que la medida sobre el EPO no se aplique a todos los productos alimenticios y a todas las entidades pertinentes no significa necesariamente que la medida está diseñada con fines proteccionistas. De hecho, no es raro que algún tipo de reglamento contenga excepciones concernientes a los productos y entidades sujetos a él. Algunas de esas excepciones pueden estar justificadas por motivos prácticos y simplemente facilitar la aplicación de la medida en cuestión sin que ello implique necesariamente una intención proteccionista. Consideramos asimismo que el alcance de la medida sobre el EPO es lo bastante amplio para abarcar una gama significativa de productos alimenticios y de entidades que manipulan esos productos.

7.685 Basándonos en el texto y en el diseño y estructura de la medida sobre el EPO, determinamos que su objetivo es proporcionar al consumidor información sobre el origen, como declaran los Estados Unidos.

7.686 Por último, examinaremos, con objeto de confirmar el objetivo de la medida sobre el EPO, el significado y la pertinencia jurídica de algunas declaraciones hechas por legisladores durante el proceso legislativo para su promulgación.<sup>903</sup> Tenemos presente la declaración del Órgano de Apelación, en *Japón - Bebidas alcohólicas*, concerniente a la prohibición de aplicar impuestos y otras cargas interiores "de manera que se proteja la producción nacional" establecida en el artículo III, en la que se indica que "no es necesario que un grupo especial investigue a fondo las numerosas razones que a menudo tienen los legisladores y los reglamentadores para lo que hacen, ni que pondere la importancia relativa de esas razones, para establecer la intención legislativa o reglamentaria".<sup>904</sup> En *Chile - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación explicó que "las intenciones *subjetivas* que tiene en su mente el legislador o la persona que establece el reglamento no tienen peso en la investigación, aunque más no sea porque no son accesibles al intérprete de los tratados".<sup>905</sup> El mismo argumento cabría aplicar al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC al examinar una medida de un Miembro en la que se expone su objetivo legítimo declarado. En el presente caso tenemos ante nosotros pruebas presentadas para demostrar las intenciones de los legisladores. Según el Órgano de Apelación, se puede recurrir a "los propósitos u objetivos de la ley -es decir, el propósito o los objetivos del poder legislativo de un Miembro o del conjunto de su Gobierno- en la medida en que se les haya dado una

---

<sup>900</sup> 7 USC § 1638a(b).

<sup>901</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 10; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 49; Canadá - Prueba documental 5, página 2705; en 7 USC § 499a(b)(11) de la PACA se define al minorista como "un comerciante que realiza operaciones de venta de un producto agrícola perecedero al por menor". Seguidamente, en 7 USC § 499a(b)(6) se define al "comerciante" como sigue: "(B) no se considerará que una persona que compre productos de esa naturaleza únicamente para su venta al por menor es un 'comerciante' a no ser que los costos facturados de sus compras de productos agrícolas perecederos en un año civil superen los 230.000 dólares EE.UU.".

<sup>902</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 57; primera comunicación escrita de México, párrafos 173 y 174.

<sup>903</sup> Corea considera que referirse únicamente a determinadas declaraciones escogidas de legisladores puede no aclarar con exactitud los antecedentes legislativos (comunicación escrita de Corea en calidad de tercero, párrafo 18).

<sup>904</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 32.

<sup>905</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Bebidas alcohólicas*, párrafo 62 (las cursivas figuran en el original). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de Compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 259.

expresión objetiva en la propia ley".<sup>906</sup> Así pues, aunque el Órgano de Apelación ha indicado que *no es necesario* que los grupos especiales realicen la investigación, examinaremos las declaraciones a que las partes hacen referencia para determinar si se les ha dado expresión objetiva en la propia medida sobre el EPO.

7.687 Los reclamantes han presentado varias declaraciones de miembros del Congreso de los Estados Unidos con miras a demostrar que el objetivo de la medida sobre el EPO es proteger el comercio.<sup>907</sup> Los Estados Unidos aducen, en respuesta, que las declaraciones de los miembros del Congreso confirman que el objetivo de la medida sobre el EPO es "proporcionar a los consumidores información adicional sobre el origen de los productos abarcados".<sup>908</sup>

7.688 El Canadá mantiene que la finalidad de la medida sobre el EPO es proteger a los ganaderos estadounidenses de la competencia extranjera recuperando cuota de mercado para el bovino estadounidense.<sup>909</sup> Entre las declaraciones identificadas por el Canadá cabe destacar las siguientes: i) "Quiero capturar ese 22 por ciento del mercado de carne de bovino para nuestros productores americanos"<sup>910</sup>; ii) "Estoy perfectamente dispuesto a erigir obstáculos en las fronteras, y quiero que quede claro"<sup>911</sup>; iii) "[La medida sobre el EPO] daría un buen impulso a nuestros productores independientes".<sup>912</sup>

7.689 México también presenta declaraciones de miembros del Congreso de los Estados Unidos, en el contexto de la Ley Agrícola de 2002, que supuestamente demuestran la intención proteccionista. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: i) "los productores presionaron al Congreso para que incluyera el etiquetado indicativo del origen, y su trabajo rindió frutos. Si se les da esa opción, creo que los consumidores escogerán productos americanos con preferencia a los de nuestros competidores extranjeros"<sup>913</sup>; ii) "Los ganaderos de vacas y terneros del Oeste de Dakota del Sur estarán orgullosos de saber que la norma para la 'carne de bovino de los Estados Unidos' establecida en mi disposición requerirá que esa carne provenga de ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos, a pesar de una campaña de última hora de sus oponentes para permitir que el bovino extranjero pueda reunir las condiciones aplicables a la carne de bovino estadounidense"<sup>914</sup>; iii) "este programa informará específicamente a los consumidores en sus mercados locales de si están comiendo

---

<sup>906</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Bebidas alcohólicas*, párrafo 62.

<sup>907</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 13, 172-174; segunda comunicación escrita de México, párrafos 79 y 80. Los reclamantes aluden también a declaraciones de un grupo de intereses, R-CALF. Concretamente, en una carta de R-CALF al Secretario de Agricultura de los Estados Unidos y al Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) se indica lo siguiente: "A falta de actuación afirmativa por parte del USDA o el USTR para mitigar este desequilibrio comercial insostenible pero prolongado que sigue arruinando a decenas de miles de agricultores y ganaderos estadounidenses cada año, el EPO es el *único* instrumento disponible que la rama de producción de ganado estadounidense tiene para al menos empezar a reequilibrar las sesgadas relaciones comerciales con el Canadá y México." (Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 171, donde se hace referencia a la Prueba documental 145 presentada por el Canadá; primera comunicación escrita de México, párrafo 182, donde se hace referencia a la Prueba documental 50 presentada por México.)

<sup>908</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 28 (Estados Unidos - Prueba documental 12).

<sup>909</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 13, 172-174.

<sup>910</sup> Audiencia ante el Subcomité sobre ganado y horticultura del Comité de Agricultura, Cámara de Representantes, 26 de septiembre de 2000 (Canadá - Prueba documental 10, página 6).

<sup>911</sup> Audiencia ante el Subcomité sobre ganado y horticultura del Comité de Agricultura, Cámara de Representantes, 26 de septiembre de 2000 (Canadá - Prueba documental 10, página 42).

<sup>912</sup> Registros del Congreso, Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales, 7 de mayo de 2002 (Canadá - Prueba documental 146, S3918).

<sup>913</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 89.

<sup>914</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 91.

productos estadounidenses o productos producidos con arreglo a las leyes de otra nación (...) el etiquetado indicativo del origen estadounidense es importante porque permitirá a los consumidores votar con sus carteras en apoyo de los agricultores, ganaderos y pescadores estadounidenses"<sup>915</sup>; iv) "el etiquetado indicativo del país de origen para las carnes, frutas, hortalizas y pescado frescos ayudará a los productores de Oregón".<sup>916</sup>

7.690 Los Estados Unidos presentan declaraciones de dos congresistas que respaldan su afirmación de que la medida sobre el EPO proporciona a los consumidores información sobre el origen de sus alimentos. En una de ellas se afirma que esa ley es importante principalmente<sup>917</sup> porque "primero, los consumidores tienen derecho a conocer el origen de la carne que compran en las tiendas de comestibles. Segundo, los ganaderos merecen que su producto esté claramente identificado. Tercero, la actual normativa crea una falsa impresión sobre el origen de la carne clasificada por el USDA".<sup>918</sup> Otro miembro del Congreso afirma que "conocer el país de origen de sus alimentos es tan importante como conocer el país de origen de cualquier otro producto que pudieran comprar los consumidores en los Estados Unidos".<sup>919</sup>

7.691 Hemos examinado todas las declaraciones de legisladores presentadas por las partes a este respecto y concluimos que, si bien la forma de pensar de algunos de ellos encuentra expresión en la medida sobre el EPO, la de otros no la encuentra. En última instancia, no creemos que esas pruebas nos ayuden en nuestro examen del objetivo de la medida sobre el EPO. De hecho, no es inconcebible que parlamentos y gobiernos persigan más de un objetivo al promulgar una determinada medida. Distintos electorados y legisladores pueden tener distintos objetivos, que pese a ello desemboque en la adopción de una medida en particular. En esos casos, un grupo especial no debe tratar de adivinar las diversas intenciones subyacentes en la introducción de esa medida. Por tanto, las declaraciones arriba citadas no afectan a nuestra conclusión de que el objetivo de la medida sobre el EPO es proporcionar al consumidor información sobre el origen.

Si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen

7.692 El término "*fulfil*" ("alcanzar") puede definirse como "2. *Provide fully with what is wished for; satisfy the appetite or desire of; 3. Make complete, supply with what is lacking; replace (something); ... 6. Carry out, perform, do (something prescribed)*" ("2. Proporcionar plenamente lo deseado; satisfacer el apetito o el deseo de; 3. Completar, suministrar lo que aún falta; sustituir (algo); ... 6. Llevar a cabo, realizar, hacer (algo prescrito)").<sup>920</sup> Por tanto, el sentido corriente de "*fulfil*" ("alcanzar") indica que la medida sobre el EPO, para satisfacer la prescripción establecida en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, tiene que llevar a cabo y realizar el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre el origen.

<sup>915</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 92.

<sup>916</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 80; México - Prueba documental 93.

<sup>917</sup> El mismo congresista adujo otras dos razones por las que la medida sobre el EPO debe promulgarse: i) "La mayoría de los demás productos de consumo están etiquetados con indicación de su origen. La carne no debe ser distinta"; y ii) "Muchos países, entre ellos el Canadá, México y la Unión Europea, ya están imponiendo prescripciones de etiquetado indicativo del país de origen" (Estados Unidos - Prueba documental 13).

<sup>918</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 31; Estados Unidos - Prueba documental 13.

<sup>919</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 31; Estados Unidos - Prueba documental 14.

<sup>920</sup> *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), *Oxford University Press*, volumen 1, página 1053 (2007).

7.693 Antes de iniciar nuestro análisis conviene recordar la aclaración hecha por el Órgano de Apelación, en el contexto del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, de que los grupos especiales, al evaluar si una medida contribuye al logro del objetivo perseguido con arreglo a esa disposición, no están obligados a aplicar un método en particular. El Órgano de Apelación estimó que existe una contribución cuando hay una relación auténtica de fines a medios entre el objetivo perseguido y la medida de que se trate.<sup>921</sup> A nuestro juicio, ese criterio es también pertinente para analizar una medida en el marco del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, concretamente con respecto a si alcanza el objetivo para el que se puso en vigor. Como se indica más arriba<sup>922</sup>, consideramos que el criterio jurídico para la interpretación del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 es pertinente para nuestro análisis del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

7.694 Habida cuenta de ello, examinaremos ahora los argumentos específicos de las partes concernientes a si la medida sobre el EPO alcanza los objetivos identificados.

7.695 Las partes no discuten que la información sobre el origen de los productos tiene que ser clara y exacta para que transmita una información significativa a los consumidores.<sup>923</sup> En el marco de un sistema de etiquetado adoptado con esa finalidad, el logro de ese objetivo dependerá de que las etiquetas puedan transmitir una información clara y exacta sobre el origen. Para determinar si la medida sobre el EPO transmite a los consumidores una información clara y exacta sobre el país de origen de los productos cárnicos tenemos que examinar en qué modo el sistema concreto de etiquetado establecido en la medida sobre el EPO, y especialmente el contenido y la clasificación de las distintas categorías de etiquetas, se expresan en la propia medida.

7.696 Los reclamantes aducen que las etiquetas indicativas del país de origen previstas en la medida sobre el EPO pueden transmitir a los consumidores información inexacta o engañosa. Su posición se basa en gran medida en las siguientes afirmaciones: i) el significado de las etiquetas, especialmente las etiquetas B y C para cortes de carne (músculo) es confuso, y los consumidores no lo pueden entender fácilmente; y ii) la flexibilidad otorgada a empresas de transformación y minoristas para utilizar las etiquetas B y C de manera intercambiable para todas las categorías de cortes de carne

---

<sup>921</sup> En *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Órgano de Apelación afirmó lo siguiente: "Nos ocupamos ahora de la metodología utilizada por el Grupo Especial al analizar la contribución de la prohibición de las importaciones al logro de su objetivo. Esa contribución existe *cuando hay una relación auténtica de fines a medios entre el objetivo perseguido y la medida en litigio*. La elección de una metodología para evaluar la contribución de una medida está en función de la naturaleza del riesgo, el objetivo perseguido y el nivel de protección que se trata de alcanzar. En último término depende además de la naturaleza, cantidad y calidad de las pruebas con que se cuenta en el momento en que se realiza el análisis. Dado que el Grupo Especial, como instancia a la que corresponde la apreciación de los hechos, está en condiciones de evaluar esas circunstancias, debe gozar de un determinado margen para establecer la metodología que resulta apropiado utilizar y para decidir la forma de estructurar u organizar el análisis de la contribución de la medida en litigio a la consecución de los fines perseguidos con ella. Este margen no es, sin embargo, ilimitado. De hecho, un grupo especial ha de analizar la contribución de la medida en litigio a la consecución de los fines perseguidos con ella de conformidad con las prescripciones del artículo XX del GATT de 1994 y el artículo 11 del ESD". (Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 145.)

<sup>922</sup> Véanse los párrafos 7.667-7.670.

<sup>923</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 178, 210 y 211; respuesta de México a las preguntas 64 y 105 del Grupo Especial; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 85, 154, 155, 210, 211, 240. Australia y Nueva Zelandia convienen en que la información transmitida por medio de la medida sobre el EPO tiene que ser exacta. (Comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 68; comunicación escrita de Nueva Zelandia en calidad de tercero, párrafo 40.)

(músculo) cuando hay mezcla hace que la información sobre el origen sea aún más confusa para los consumidores.<sup>924</sup>

7.697 Comenzamos por el significado de las distintas categorías de etiquetas previstas en la medida. Recordamos que la carne comprendida en el ámbito de las categorías B y C tiene que llevar etiquetas que indiquen "producto de los Estados Unidos, país X" (etiqueta B) y "producto del país X, los Estados Unidos" (etiqueta C). Como se indica *supra* en la sección VII.C.1 b) i), la etiqueta B alude a la carne derivada de animales nacidos en el país X y criados y sacrificados en los Estados Unidos, mientras que la etiqueta C alude a la carne derivada de animales importados para sacrificio inmediato (es decir, animales nacidos y criados fuera de los Estados Unidos). Por consiguiente, las etiquetas B y C difieren por el orden en que los nombres de los países se indican en la etiqueta.

7.698 Los reclamantes aducen que la descripción del origen en la etiqueta B y la etiqueta C es confusa. Por ejemplo, un producto cárnico con una etiqueta B o C indicará varios países de origen (es decir, "producto de los Estados Unidos, país X" o "producto del país X, los Estados Unidos"). Esto induce a confusión porque los consumidores no entenderán lo que esas etiquetas significan por lo que respecta a los países donde han tenido lugar fases de producción específicas.<sup>925</sup> Especialmente, a juicio de México, una etiqueta que indique "producto de los Estados Unidos, país X" podría llevar a los consumidores a pensar que un paquete contiene tanto cortes de carne (músculo) producida en los Estados Unidos como cortes de carne (músculo) producida en México, cuando no es así.<sup>926</sup>

7.699 Como se indica más arriba, la definición estadounidense del origen conlleva información sobre los lugares en los que los animales de los que la carne procede han nacido, se han criado y han sido sacrificados. Así pues, las etiquetas en las que se identifica el origen aluden a varios elementos. Como consecuencia de ello, a nuestro entender, la descripción del origen en la etiqueta B y la etiqueta C de hecho no transmite información sobre el origen tal como ésta se define en la medida o como el consumidor podría entenderla.

7.700 Por ejemplo, una etiqueta con la indicación "producto de los Estados Unidos, México" no describe lo que "los Estados Unidos y México" significa en lo tocante al origen de la carne. Como sugiere México, a primera vista podría entenderse que esos nombres se refieren a productos que contienen carne originaria tanto de los Estados Unidos como de México. Tal puede ser el caso, especialmente, de la carne que se vende expuesta a granel. Sin embargo, la confusión también es probable cuando un paquete listo para consumo sólo contiene una pieza de carne, ya que el sentido de los dos nombres de países que figuran en la etiqueta no está claro. En efecto, para que el consumidor medio entienda el significado de una etiqueta EPO específica en un producto cárnico también tendría que entender la definición de cada una de las categorías de etiquetas prescritas en la medida.

7.701 Los reclamantes aducen, además, que no es fácil distinguir el significado de la etiqueta B y la etiqueta C. La diferencia en las descripciones de las etiquetas B y C radica en el orden en que figura el nombre del país, que se determina en función de si los animales se han criado en los Estados Unidos (etiqueta B) o han sido importados justo antes de su sacrificio (etiqueta C). Por ejemplo, si un animal del que procede la carne ha sido criado en los Estados Unidos (no ha nacido en los

---

<sup>924</sup> La mayoría de los terceros comparte la opinión de que determinados aspectos de la medida sobre el EPO podrían transmitir una información inexacta a los consumidores. Véanse, por ejemplo, la comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 70; la declaración oral en calidad de tercero de la Unión Europea en la primera reunión sustantiva, párrafo 41; la declaración oral de Guatemala en calidad de tercero en la primera reunión sustantiva, página 2; la declaración oral del Japón en calidad de tercero en la segunda reunión sustantiva, párrafo 7.

<sup>925</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 181; primera comunicación escrita de México, párrafo 301; segunda comunicación escrita, párrafo 46.

<sup>926</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 301; segunda comunicación escrita, párrafo 46.

Estados Unidos), el primer nombre de país que figura en la etiqueta es los Estados Unidos ("producto de los Estados Unidos, país X"). No nos parece ni mucho menos claro que la diferenciación del origen basada en el orden de los nombres de los países transmitirá realmente información precisa sobre el origen. Por ejemplo, a nuestro entender, si dos paquetes de filetes en la estantería de una tienda llevan, respectivamente, las etiquetas "producto de los Estados Unidos, México (o Canadá)" y "producto de México (o Canadá), los Estados Unidos", la similitud del contenido entre esas dos etiquetas hará muy improbable que el consumidor medio de los Estados Unidos sea capaz de distinguir entre ellas en términos del origen tal como se define en la medida sobre el EPO.<sup>927</sup> Los Estados Unidos aducen que por lo general es probable que un consumidor piense que la carne está más vinculada al nombre del país que aparece primero en la etiqueta.<sup>928</sup> No nos han presentado ninguna prueba que respalde esa afirmación, por lo cual no la tendremos en cuenta a efectos de nuestra decisión.

7.702 Aunque concibiéramos un consumidor perfecto que esté plenamente informado del significado de las distintas categorías de etiquetas establecidas en la medida sobre el EPO, ese consumidor nunca podrá estar seguro de que la etiqueta refleja exactamente el origen de la carne tal como se define en dicha medida. Esto se debe a la manera en que operan las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida, entre otras cosas por lo que respecta al uso intercambiable de la etiqueta B y la etiqueta C permitido para la carne mezclada.<sup>929</sup> Examinaremos ahora este aspecto de la medida.

7.703 Con arreglo a la Norma definitiva de 2009 (AMS), cuando animales de las categorías A y B, las categorías A y C o las categorías A, B y C se mezclan en un único día de producción, la carne procedente de esos animales puede etiquetarse como de categoría B o de categoría C. México describe distintas combinaciones posibles de carne con distintos orígenes, con arreglo a las disposiciones sobre la mezcla, como sigue: "A & B = B o C; A & C = B o C; B & C = B o C";

---

<sup>927</sup> En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, el Canadá sostiene que cabe inferir razonablemente que un consumidor no sería capaz de apreciar la distinción entre productos cárnicos etiquetados como B y C, respectivamente (respuesta del Canadá a la pregunta 65 del Grupo Especial). México aduce que no hay pruebas de que los consumidores estadounidenses puedan percibir o perciban las inmensas repercusiones de este diminuto cambio en el orden de las palabras, y añade que los consumidores necesitarían una matriz para determinar conforme al régimen EPO, siquiera aproximadamente, el origen de sus productos cárnicos (respuesta de México a la pregunta 65 del Grupo Especial).

<sup>928</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 65 del Grupo Especial. En respuesta a una pregunta similar del Grupo Especial referida a dos paquetes de carne de bovino distintos, uno etiquetado "producto de los Estados Unidos, el Canadá y México" y otro etiquetado "producto de México, el Canadá y los Estados Unidos", los Estados Unidos hicieron referencia a tres casos en los que la carne de bovino podría etiquetarse como se describe en la pregunta: i) carne de bovino picada procedente de una empresa de transformación que en los últimos 60 días tuvo en sus existencias los tres tipos de carne de bovino; ii) un corte de carne (músculo) derivada de un animal que había pasado tiempo en los tres países (es decir, nacido en el Canadá, criado en México y sacrificado en los Estados Unidos); o iii) un corte de carne (músculo) procedente de una empresa de transformación que había mezclado varios tipos de animales en un único día de producción. Los Estados Unidos añaden que en ninguno de esos casos requiere la Norma definitiva de 2009 (AMS) que los nombres de esos países se enumeren en un orden específico.

Observamos que los Estados Unidos también afirman que el USDA ha proporcionado una cantidad significativa de información acerca de las prescripciones sobre el EPO, principalmente orientada a educar a los consumidores. Entre los distintos tipos de información que pueden encontrarse en el sitio Web hay un folleto para consumidores y minoristas en el que se les dan explicaciones acerca de las distintas etiquetas indicativas del país de origen (Estados Unidos - Prueba documental 88), una página de preguntas y respuestas para consumidores, y un vídeo en el que se explica el programa. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 71 del Grupo Especial.)

<sup>929</sup> Observamos asimismo que la Norma definitiva de 2009 (AMS) permite que para la carne de categoría B los nombres de los países se indiquen en cualquier orden.



A & B & C = B o C".<sup>930</sup> Por tanto, una etiqueta B o C apuesta a un producto cárnico puede no corresponder necesariamente a la definición del origen establecida en la medida. Esto puede ocurrir incluso con carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos (es decir, carne de categoría A), ya que según las disposiciones sobre la mezcla esa carne puede llevar las etiquetas B o C en lugar de la etiqueta A.

7.704 Observamos asimismo que la mezcla puede tener lugar en múltiples etapas del proceso de producción de la carne (por ejemplo, empresas de transformación y envasadores), incluso a nivel minorista.<sup>931</sup> Esto, entendemos, puede reducir en cierta medida los costos de cumplimiento.<sup>932</sup> Al mismo tiempo, hace más difuso el contenido y la repercusión de las etiquetas indicativas del origen definidas por la medida. Si un minorista decidiera mezclar productos cárnicos que ya se han mezclado durante el proceso de producción, las etiquetas resultantes aplicadas a esos productos serían aun menos precisas en términos del origen de dichos productos tal como lo definen los Estados Unidos.

7.705 Como ejemplo, si animales de las categorías A y B se mezclan en el matadero, la carne procedente de esos animales debe, en principio, utilizar la etiqueta B. Si esa carne con etiqueta B se mezcla a nivel minorista con carne con etiqueta C, en el grupo resultante pueden usarse las etiquetas B o C. En el caso de que el minorista decida utilizar la etiqueta C para ese grupo de carne, el consumidor no sabrá con certeza cuál es el origen de la carne tal como lo definen los Estados Unidos. En esa hipótesis, el consumidor podría, alternativamente, creer que esa carne procede de cualquiera de los siguientes animales: i) nacidos y criados en el país X y sacrificados en los Estados Unidos; ii) nacidos en el país X y criados y sacrificados en los Estados Unidos que se mezclaron con animales nacidos y criados en el país X y fueron sacrificados en los Estados Unidos; o iii) nacidos en el país X y criados y sacrificados en los Estados Unidos cuando los nombres de los países simplemente se indican en cualquier orden. Como demuestra este ejemplo, la medida sobre el EPO crea una situación en la que los consumidores toman sus decisiones de compra con poca o ninguna certeza adicional sobre el origen exacto de los productos cárnicos.

7.706 Además, como se indica en los párrafos 7.421-7.430, en el contexto del párrafo 1 del artículo 2, la medida sobre el EPO permite que en la etiqueta de la carne picada se enumeren "todos los países de origen de ... carne de bovino [o] ... carne de porcino picada razonablemente posibles" y que se haga referencia a un país de origen aunque la empresa de transformación no haya tenido en sus existencias en los últimos 60 días, o menos, carne picada procedente de ese país en particular. Debido a ese denominado "margen de 60 días para las existencias permitidas" establecido en la Norma definitiva de 2009 (AMS), es probable que la etiqueta de la carne picada transmita información inexacta sobre el origen, ya que una empresa de transformación puede utilizar la misma etiqueta para toda su carne picada, enumerando todos los países de origen de la que ha tenido en sus existencias al menos durante 60 días. En otras palabras, una etiqueta indicativa del origen apuesta a la carne picada podría indicar con el nombre de un país una carne que la empresa de transformación tal vez ni siquiera ha utilizado para producir la carne picada específica contenida en ese paquete. De hecho, la carta de Vilsack contiene una declaración que así lo confirma: "esta disposición [el margen

---

<sup>930</sup> Segunda comunicación escrita de México, nota 39. México también proporciona una matriz de las etiquetas que han de utilizarse con arreglo a la medida sobre el EPO (respuesta de México a la pregunta 65).

<sup>931</sup> Por ejemplo, en un folleto sobre el EPO preparado por el USDA, la etiqueta indicativa del país de origen de productos mezclados se explica así: "los productos cárnicos abarcados (por ejemplo, filetes de músculo dorsal) derivados de animales estadounidenses y de origen mixto que se mezclan durante un día de producción pueden llevar la indicación de origen mixto *producto de los Estados Unidos, país X, país Y ...*" (Estados Unidos - Prueba documental 88).

<sup>932</sup> Véase el párrafo 7.343.

de 60 días para las existencias permitidas] permite utilizar las etiquetas de un modo que no indica claramente el país de origen de los productos".

7.707 En consecuencia, por las razones arriba expuestas, el etiquetado con arreglo a la medida sobre el EPO ofrece, a nuestro juicio, información sobre la carne relativa al origen posible, pero no necesariamente real, o en cualquier caso exacto, tal como se define en la medida.

7.708 Los Estados Unidos destacan que los reclamantes no han presentado pruebas que demuestren que el sistema de etiquetado establecido por la medida sobre el EPO ha causado alguna confusión.<sup>933</sup> Aunque para evaluar hasta qué punto los consumidores entienden el significado de las distintas categorías de etiquetas habría sido útil disponer, por ejemplo, de pruebas basadas en encuestas de mercado, no creemos que esas pruebas cuantitativas sean necesarias para evaluar la contribución de la medida al objetivo declarado. Como se indica en el párrafo 7.693 *supra*, los grupos especiales disponen de un cierto arbitrio para decidir qué método utilizarán para evaluar si una medida alcanza el objetivo. Somos, por tanto, libres de apoyarnos en pruebas cuantitativas o cualitativas, o en ambos tipos de pruebas. En consecuencia, podemos determinar si la medida sobre el EPO alcanza el objetivo basándonos en los argumentos de los reclamantes sobre la manera en que operan las disposiciones relativas al etiquetado de la medida sobre el EPO.<sup>934</sup>

7.709 Los Estados Unidos aducen también que, "en general", las prescripciones sobre el EPO satisfacen la definición del origen tal como la entienden los Estados Unidos.<sup>935</sup> Explican que a la carne procedente de animales de origen mixto siempre se le aplicará una etiqueta de categoría B o C, que informa a los consumidores acerca de todos los países en los que el animal del que la carne procede ha pasado algún tiempo.

7.710 Los argumentos de los Estados Unidos no nos convencen. Como se indica más arriba, los Estados Unidos han definido el origen de la carne sobre la base del lugar en el que los animales de los que la carne procede han nacido, se han criado y han sido sacrificados. Sostienen, además, que, por lo que respecta a los productos cárnicos, el proporcionar información sobre el origen sobre la base de esa definición específica forma parte del objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. No vemos en qué modo el proporcionar información general sobre los diversos países en los que un animal ha pasado algún tiempo y ha sido sacrificado se ajusta al objetivo que, según los Estados Unidos, la medida trata de alcanzar.

7.711 Además, los Estados Unidos crearon excepciones y añadieron flexibilidad a las reglamentaciones porque trataron de reducir los costos de cumplimiento, al tiempo que deseaban proporcionar al consumidor tanta información como fuera posible.<sup>936</sup> Los Estados Unidos aducen que tuvieron que establecer un equilibrio entre la provisión de información al consumidor y la reducción de los costos de cumplimiento de la rama de producción. Naturalmente, a menudo es necesario e importante que los gobiernos tengan en cuenta intereses contrapuestos al aplicar leyes y reglamentos para alcanzar objetivos de política. Sin embargo, el hecho de equilibrar intereses contrapuestos no puede justificar ninguna incompatibilidad que pudiera constatarse entre la medida impugnada y las obligaciones que corresponden al demandado en virtud de los acuerdos abarcados. En las circunstancias de hecho de la presente diferencia, lo que tenemos que determinar es si la medida sobre el EPO está alcanzando el objetivo identificado de conformidad con las obligaciones enunciadas en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

---

<sup>933</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 239.

<sup>934</sup> Véase el párrafo 7.693.

<sup>935</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 73 del Grupo Especial.

<sup>936</sup> Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 44.

7.712 Los Estados Unidos hacen también hincapié en que, con arreglo a la medida, en ningún caso animales que hayan pasado toda su vida en otro país antes de ser importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato podrán clasificarse como "Producto de los Estados Unidos". Los Estados Unidos destacan que "en consonancia con las expectativas del consumidor estadounidense, sólo se designará como originaria de los Estados Unidos la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos".<sup>937</sup> Esto, a juicio de los Estados Unidos, alcanza el objetivo de prevenir la confusión de los consumidores relacionada con la etiqueta del USDA indicativa de la calidad y el anterior sistema del FSIS de etiquetado voluntario como "Producto de los Estados Unidos de América", que permitía aplicar esa etiqueta si los productos cárnicos eran objeto de una mínima elaboración en los Estados Unidos. Los Estados Unidos subrayan que las prescripciones sobre el EPO, al asegurar que toda la carne vendida al por menor lleve una etiqueta indicativa del origen, previenen la confusión de los consumidores relacionada con la presencia de una etiqueta del USDA indicativa de la calidad en carne que no sea de origen estadounidense, al tiempo que permiten que tanto los productos nacionales como los importados se beneficien del uso de esas etiquetas indicativas de la calidad.<sup>938</sup>

7.713 En lo fundamental, el objetivo específico perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO tal como se explica más arriba, a saber, la prevención de la confusión causada por el anterior régimen de etiquetado indicativo del país de origen, así como por el etiquetado del USDA indicativo de la calidad, es, en cualquier circunstancia, impedir que animales de origen no estadounidense lleven una etiqueta indicativa de origen estadounidense. En ese sentido, la medida sobre el EPO parece alcanzar el objetivo, porque prohíbe que esa carne lleve una etiqueta A aunque esa misma carne pueda aun así llevar una etiqueta del USDA indicativa de la calidad.

7.714 Por último, los Estados Unidos hacen hincapié en que la medida sobre el EPO asegura que los consumidores dispongan de mucha más información sobre el origen que la que antes tenían.<sup>939</sup> Según los Estados Unidos, la medida sobre el EPO reduce la probabilidad de confusión de los consumidores en determinadas circunstancias.<sup>940</sup> Por tanto, a juicio de los Estados Unidos, la medida sobre el EPO alcanza los objetivos legítimos al nivel que los Estados Unidos consideran apropiado.

7.715 No obstante, como se aclara en el párrafo 7.620 *supra*, los Estados Unidos pretenden alcanzar su objetivo declarado proporcionando cuanta información *clara y exacta* sobre el origen sea posible. Contrastado con este nivel de logro de su objetivo, y a la luz de la naturaleza del objetivo (es decir, proporcionar información exacta sobre el origen), el mero hecho de proporcionar *más* información que con arreglo al anterior sistema de etiquetado, o de alcanzar sólo un aspecto limitado del objetivo identificado, no contribuye de manera significativa a alcanzar el objetivo. Como se indica más arriba, las distintas y complejas categorías de etiquetas establecidas por la medida sobre el EPO, así como la operación del sistema de etiquetado indicativo del país de origen sobre la base de las disposiciones

---

<sup>937</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 64 b) del Grupo Especial.

<sup>938</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 d) del Grupo Especial.

<sup>939</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 58, 64 b) del Grupo Especial. Los Estados Unidos hacen hincapié en que la medida sobre el EPO ha proporcionado a millones de consumidores estadounidenses información a la que anteriormente no tenían acceso (declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 43).

<sup>940</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 64 b), 73 del Grupo Especial. Los Estados Unidos califican como significativa la información indicativa del país de origen con arreglo a la medida sobre el EPO, distinguiéndola de la información sobre productos cárnicos, supuestamente engañosa, que se proporcionaría con arreglo a un sistema de etiquetado basado únicamente en la transformación sustancial.

relativas a la mezcla, hacen que la información sobre el origen que figura en las etiquetas sea inexacta y confusa.<sup>941</sup>

#### Evaluación global

7.716 Globalmente, el sistema de etiquetado obligatorio establecido en la medida sobre el EPO no permite proporcionar plenamente a los consumidores información clara y exacta sobre el país de origen de los productos cárnicos.

7.717 Reconocemos que las etiquetas que tienen que aplicarse a los productos cárnicos con arreglo a las prescripciones establecidas en la medida proporcionan más información sobre el país de origen de la que podía obtenerse antes de la medida sobre el EPO. Convenimos asimismo en que las prescripciones de etiquetado establecidas en dicha medida pueden haber reducido la confusión de los consumidores que existía durante la vigencia de la medida anterior al EPO y el sistema indicativo de la calidad del USDA.

7.718 No obstante, convenimos con los reclamantes en que la información sobre el origen que figura en las etiquetas con arreglo a lo prescrito por la medida no asegura, salvo en el caso de la información sobre el origen en la etiqueta A, la transmisión a los consumidores de una información significativa. Concretamente, considerada a la luz de la definición del origen determinada por los Estados Unidos para los productos cárnicos, la definición del origen para la etiqueta B y la etiqueta C es confusa en cuanto al significado de los múltiples nombres de países que figuran en esas etiquetas. Además, la posibilidad de utilizar la etiqueta B y la etiqueta C de manera intercambiable para todas las categorías de carne sobre la base de la mezcla no contribuye de manera significativa a proporcionar a los consumidores una información exacta sobre el origen de los productos cárnicos.

7.719 Por consiguiente, concluimos que la medida sobre el EPO no alcanza el objetivo identificado, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2, porque no transmite a los consumidores información significativa sobre el origen. Dada esa conclusión, no creemos necesario pasar a la siguiente etapa del análisis, a saber, si la medida sobre el EPO "restringe el comercio más de lo necesario" habida cuenta de la disponibilidad de medidas alternativas menos restrictivas del comercio que pueden alcanzar igualmente el objetivo identificado.<sup>942</sup>

e) Conclusión sobre las alegaciones de los reclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC

7.720 Por las razones arriba expuestas, concluimos que los reclamantes han demostrado que la medida sobre el EPO *no* alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen, especialmente por lo que respecta a los productos cárnicos, en el sentido del párrafo 2 del artículo 2. Constatamos, en consecuencia, que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 2.

---

<sup>941</sup> Según el Canadá, los datos compilados durante el primer trimestre de 2010 muestran que las distintas categorías de etiquetado para cortes de carne (músculo) de bovino se suministraron en los principales supermercados como sigue: etiqueta A, 78,6 por ciento; etiquetas A y B, 6,3 por ciento; etiqueta B, 14,2 por ciento; y etiquetas B y C, 0,9 por ciento (Canadá - Prueba documental 211). Según los Estados Unidos, en julio de 2009 las distintas declaraciones de origen correspondientes a los cortes de carne (músculo) de bovino se usaron en los siguientes porcentajes: Estados Unidos, 71 por ciento; Estados Unidos, Canadá, 5 por ciento; Estados Unidos, México, 0,5 por ciento; Canadá, Estados Unidos, 0,5 por ciento; Estados Unidos, Canadá, México, 22 por ciento; y procedentes del extranjero (categoría D), 0,3 por ciento (Estados Unidos - Prueba documental 145).

<sup>942</sup> Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 156, 178, y *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafos 237-249.

#### 4. Alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2

##### a) Introducción

7.721 El párrafo 4 del artículo 2 dispone lo siguiente:

Cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales.

7.722 México sostiene que la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 porque los Estados Unidos no basaron su reglamentación en la Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados ("CODEX-STAN 1-1985"), una norma internacional que es un medio eficaz y apropiado para alcanzar el objetivo legítimo perseguido por los Estados Unidos.<sup>943</sup>

7.723 Los Estados Unidos aducen que México no ha cumplido su obligación de demostrar que alguna de las medidas sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo 2. En particular, no ha demostrado que la citada norma no es un medio ineficaz o inapropiado para el logro del objetivo legítimo de los Estados Unidos.<sup>944</sup>

7.724 Por consiguiente, los Estados Unidos no niegan que la Norma CODEX-STAN 1-1985 no se utilizó como base para la medida sobre el EPO. Dado que los Estados Unidos no han refutado el argumento presentado por México a este respecto, podremos constatar que actuaron de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 4 del artículo 2 si concluimos que México ha establecido que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz y apropiado para el logro del objetivo legítimo perseguido por los Estados Unidos.

b) Si la Norma CODEX-STAN 1-1985 no es un medio ineficaz o inapropiado para el logro del objetivo legítimo perseguido

##### i) *Principales argumentos de las partes*

7.725 **México** sostiene que si el Grupo Especial concluye que la medida sobre el EPO persigue un objetivo legítimo, la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz y apropiado para el logro de ese objetivo legítimo. Según México, la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio "eficaz" para alcanzar el objetivo de los Estados Unidos porque: i) trata de: proteger a los consumidores de prácticas que induzcan a error; y ii) transmite, mediante una etiqueta, información sobre el país de origen.<sup>945</sup> En apoyo de esa posición, México alude a varias observaciones recibidas por el USDA durante la revisión de la Norma definitiva preliminar (AMS) que sugieren que en lugar de la medida sobre el EPO propuesta debería seguirse aplicando la Norma CODEX-STAN 1-1985.<sup>946</sup> México añade que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es "apropiada" porque las normas sobre el país de origen

---

<sup>943</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 321.

<sup>944</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 173.

<sup>945</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 351; respuesta a la pregunta 78 del Grupo Especial.

<sup>946</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 352-355.

que contiene están especialmente diseñadas, y por tanto son adecuadas, para satisfacer la finalidad de informar a los consumidores acerca del país de origen de los alimentos preenvasados.<sup>947</sup>

7.726 Los **Estados Unidos** aducen que basar las medidas sobre el EPO en la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un método no sólo "ineficaz" sino también "inapropiado" para alcanzar el objetivo legítimo de proporcionar a los consumidores información sobre el origen.<sup>948</sup> Por lo que respecta a la información exacta sobre el origen que tratan de proporcionar a los consumidores, los Estados Unidos aluden a "información sobre los países en los que el animal del que la carne procede ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado".<sup>949</sup> En particular, la Norma CODEX-STAN 1-1985, que aparentemente se basa en la transformación sustancial, no satisface el objetivo de proporcionar información sobre los distintos países en los que un animal ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado.<sup>950</sup> Además, la Norma CODEX-STAN 1-1985 proporcionaría información engañosa a los consumidores cuando carne procedente de un animal que hubiera pasado parte de su vida en otro país antes de ser llevado a los Estados Unidos para su sacrificio se etiquetara como de origen estadounidense.<sup>951</sup>

7.727 México rechaza ese argumento y pone de relieve que el único ejemplo de una tal situación presentado por los Estados Unidos es cuando el ganado bovino entra en territorio estadounidense un día antes del sacrificio. A juicio de México, esto es exactamente lo contrario de lo que ocurre con el ganado mexicano, que gana el 70 por ciento de su peso en los Estados Unidos.<sup>952</sup>

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.728 En *CE - Sardinas*, el Órgano de Apelación estableció que en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC incumbe a la parte reclamante la obligación de demostrar que la norma internacional pertinente de que se trate es apropiada y eficaz para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la parte demandada mediante su reglamentación.<sup>953</sup> Por consiguiente, examinaremos si México ha establecido que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz o apropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO.

7.729 Somos conscientes de que las partes discrepan sobre si la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una norma internacional pertinente en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. En ese contexto recordamos asimismo que en el Acuerdo MSF se reconoce la competencia de la Comisión del Codex Alimentarius afirmando que en materia de inocuidad de los alimentos las normas, directrices y recomendaciones internacionales son las establecidas por dicha Comisión.<sup>954</sup> Reconocemos asimismo que el CODEX desempeña una función crucial en materia de calidad e inocuidad de los alimentos. No obstante, por lo que respecta a nuestro análisis de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC consideramos suficiente evaluar si la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio *eficaz y apropiado* para el logro del objetivo identificado perseguido por los Estados Unidos. "Con el fin de aumentar la simplicidad y

---

<sup>947</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 357; respuesta a la pregunta 78 del Grupo Especial.

<sup>948</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201, 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

<sup>949</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial.

<sup>950</sup> Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafos 51, 54.

<sup>951</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 268; segunda comunicación escrita, párrafo 176.

<sup>952</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 176 y 177.

<sup>953</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 282.

<sup>954</sup> Párrafo 3 a) del Anexo A del Acuerdo MSF.

eficiencia" en nuestra adopción de decisiones en el presente caso<sup>955</sup>, realizaremos este análisis dando por sentado que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una norma internacional pertinente en el sentido del párrafo 4 del artículo 2.<sup>956</sup>

7.730 El Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Sardinias* estableció que "en el contexto del párrafo 4 del artículo 2 un medio ineficaz significa un medio que no cumple la función necesaria para alcanzar el objetivo legítimo perseguido, mientras que un medio es inapropiado cuando no es especialmente idóneo para el logro de ese objetivo".<sup>957</sup> En aquella diferencia, el Órgano de Apelación constató que en aquel caso el examen de lo *apropiado* de la norma y el examen de su *eficacia* estaban relacionados como consecuencia de la naturaleza de los objetivos del reglamento objeto de examen.<sup>958</sup>

7.731 Recordamos nuestras constataciones *supra* de que el objetivo perseguido por los Estados Unidos mediante la medida sobre el EPO es proporcionar al consumidor información sobre el origen.<sup>959</sup> Recordamos asimismo que la información exacta sobre el origen que los Estados Unidos quieren proporcionar a los consumidores mediante la medida sobre el EPO es la indicativa de los países en los que el animal del que la carne procede ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado.<sup>960</sup>

7.732 Por lo que respecta a la *eficacia* y lo *apropiado*, la Norma CODEX-STAN 1-1985 sería *eficaz* si tuviera la capacidad para alcanzar el objetivo, y sería *apropiada* si fuera adecuada para el logro del objetivo.

7.733 Estimamos que en este caso un examen de lo *eficaz* y un examen de lo *apropiado* de la Norma CODEX-STAN 1-1985 están relacionados debido a la naturaleza del objetivo de la medida sobre el EPO.

7.734 A nuestro juicio, la Norma CODEX-STAN 1-1985 no tiene la función de alcanzar el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre los países en los que un animal ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado, o la capacidad para hacerlo. Ello se debe a que la Norma confiere origen *exclusivamente* al país en el que ha tenido lugar la elaboración del producto alimenticio. En

---

<sup>955</sup> En *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, el Órgano de Apelación dio orientación sobre el uso de suposiciones por los grupos especiales en la forma siguiente:

"Observamos que el recurso a una suposición a efectos de argumentación es una técnica jurídica que puede utilizar la autoridad encargada de resolver un asunto con el fin de aumentar la simplicidad y eficiencia en la adopción de sus decisiones. Aunque los grupos especiales y el Órgano de Apelación pueden optar por emplear esta técnica en circunstancias especiales, posiblemente ésta no ofrezca una base sólida para sustentar conclusiones jurídicas. El empleo de esta técnica puede dificultar una enunciación clara de las normas pertinentes de la OMC y crear problemas de implementación. El recurso a esta técnica también puede ser problemático para determinados tipos de cuestiones jurídicas, por ejemplo las que se refieren a la jurisdicción de un grupo especial o a cuestiones preliminares de las que depende el fondo de un análisis ulterior." (Informe del Órgano de Apelación, *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafo 213.)

<sup>956</sup> Habida cuenta de la orientación dada por el Órgano de Apelación, nuestro planteamiento no podría afectar a nuestras conclusiones jurídicas por dos razones. En primer lugar, nuestra suposición no crea dificultades para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD; y, en segundo lugar, la cuestión de si la Norma CODEX-STAN 1-1985 es o no un medio eficaz y apropiado para el logro del objetivo perseguido por los Estados Unidos no está comprendida en nuestra jurisdicción, y tampoco como cuestión preliminar de la que dependa el contenido de nuestro subsiguiente análisis.

<sup>957</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Sardinias*, párrafo 7.116.

<sup>958</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinias*, párrafo 289.

<sup>959</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68, 201, 228; respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafos 97, 106, 107, 147.

<sup>960</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial.

otras palabras, se basa en el principio de la transformación sustancial. Esto significa que sólo un país puede reclamar origen con arreglo a la Norma CODEX-STAN 1-1985; incluso cuando un animal hubiera nacido y se hubiera criado en un tercer país, y después hubiera sido sacrificado en los Estados Unidos, el origen sería *exclusivamente* de los Estados Unidos. Así pues, la Norma CODEX-STAN 1-1985 no puede transmitir la información exacta que los Estados Unidos quieren proporcionar a los consumidores. Por las mismas razones, constatamos que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio inapropiado para el logro de ese objetivo, ya que no es especialmente adecuada para proporcionar ese tipo de información al consumidor.

7.735 Basándonos en lo anteriormente expuesto, constatamos que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es *ineficaz* e *inapropiada* para el logro del objetivo específico definido por los Estados Unidos.

c) Conclusión sobre la alegación formulada por México al amparo del párrafo 4 del artículo 2

7.736 A la luz de lo anteriormente expuesto, constatamos que México no ha establecido que la medida sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo 2.

## **5. Alegaciones formuladas por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12**

a) Principales argumentos de las partes

7.737 **México** aduce que la medida sobre el EPO es incompatible con los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. Alega que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de México en cuanto que país en desarrollo al preparar y aplicar la medida sobre el EPO, con miras a asegurarse de que no se crearan obstáculos innecesarios para las exportaciones de ganado bovino mexicano a los Estados Unidos.

7.738 Según México, el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC contiene dos obligaciones separadas que afectan a la medida sobre el EPO: i) "tener en cuenta" las necesidades especiales de México, en cuanto que país en desarrollo Miembro, en materia de desarrollo, finanzas y comercio; y ii) asegurarse de que la medida sobre el EPO no cree obstáculos innecesarios para las exportaciones de ganado vacuno de México en cuanto que país en desarrollo.<sup>961</sup>

7.739 Por lo que respecta al primer tipo de acción, México sostiene que los Estados Unidos, al preparar la medida sobre el EPO, no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de México, en cuanto que país en desarrollo, en materia de desarrollo, finanzas y comercio.<sup>962</sup> Según México, un 56 por ciento de su territorio (110 millones de ha, igual a 1,1 millones de km<sup>2</sup>) se utiliza para la producción de ganado vacuno, generando 1 millón de empleos directos y más de 2 millones de empleos indirectos en 1,132 millones de instalaciones de producción de ganado bovino, 65 mataderos inspeccionados a nivel federal y 940 mataderos municipales, y aproximadamente 100 plantas de envasado especializadas en la elaboración de carne de vacuno.<sup>963</sup> Unos 6 millones de las aproximadamente 30 millones de cabezas de la cabaña de ganado vacuno mexicano se destinan a consumo interno, y 1,2 millones a exportaciones a los Estados Unidos.<sup>964</sup> La producción de vacuno representa alrededor del 33 por ciento del PIB agropecuario de México, y un 1,3 por ciento de su PIB

---

<sup>961</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 362.

<sup>962</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 364.

<sup>963</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 365.

<sup>964</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 366.



global.<sup>965</sup> Las ventas de exportación de ganado de engorde a los Estados Unidos representan anualmente entre 400 y 600 millones de dólares EE.UU.<sup>966</sup>

7.740 Según México, la expresión "tener en cuenta" significa "considerar" y "la obligación de 'considerar' pruebas no puede satisfacerse simplemente 'recibiendo pruebas' o meramente 'dándose por enterado de las pruebas'".<sup>967</sup> México sugiere que el cumplimiento del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC podría probarse demostrando que los Estados Unidos consideraron i) "cómo podía la medida afectar a los países en desarrollo"; ii) posibles actuaciones para "reducir al mínimo los efectos de la medida en los países en desarrollo"; y iii) "alternativas menos gravosas".<sup>968</sup>

7.741 México se remite al Resumen de las observaciones sobre la Norma definitiva preliminar (AMS) que figura en la Norma definitiva de 2009 (AMS) y aduce que el USDA previó, pero no abordó, algunos de los posibles efectos para el comercio de ganado de engorde procedente de México.<sup>969</sup> México alega que tuvo la oportunidad de hacer observaciones sobre la elaboración de la Norma definitiva de 2009 (AMS) "cuando las disposiciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen ya se habían establecido y sólo tenían que aplicarse". En esa etapa de la elaboración de la medida sobre el EPO no había flexibilidad para introducir cambios en la reglamentación. Por tanto, los Estados Unidos simplemente recibieron las observaciones de México, pero no las "tuvieron en cuenta" al preparar y aplicar la medida sobre el EPO.<sup>970</sup>

7.742 México añade que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC no obliga a los países en desarrollo a identificar y transmitir al país desarrollado la naturaleza y carácter específicos de sus necesidades especiales. Pese a ello, sostiene que explicó a los Estados Unidos que la medida sobre el EPO iba a tener una repercusión negativa desproporcionada en el ganado vacuno mexicano.<sup>971</sup>

7.743 Por lo que respecta al segundo tipo de acción supuestamente requerida por el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, México sostiene que, como ha explicado en el contexto del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, la medida sobre el EPO crea obstáculos innecesarios al comercio. Por consiguiente, los Estados Unidos tampoco cumplieron su obligación de asegurarse de que la medida sobre el EPO no creara obstáculos innecesarios para las exportaciones de México en cuanto que país en desarrollo Miembro, como requiere el párrafo 3 del artículo 12.

7.744 México presenta una alegación consiguiente de infracción del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC aduciendo que la incompatibilidad de la medida sobre el EPO con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC también da lugar a una incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 12 del mismo Acuerdo. Según México, el párrafo 3 del artículo 12 tiene que interpretarse y aplicarse conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 12, ya que "el párrafo 1 del artículo 12 requiere que los Estados Unidos otorguen a México un trato *diferenciado y más favorable* con arreglo a lo dispuesto, entre otras cosas, en el párrafo 3 del artículo 12".<sup>972</sup>

---

<sup>965</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 366.

<sup>966</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 366.

<sup>967</sup> Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafo 218 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda V*, párrafo 133).

<sup>968</sup> Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial.

<sup>969</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 368 (donde se cita la Prueba documental 7 presentada por México).

<sup>970</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 181 y 182.

<sup>971</sup> Respuesta de México a la pregunta 154 del Grupo Especial.

<sup>972</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 372 y 373 (las cursivas figuran en el original), y respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial, párrafos 216-218.

7.745 En respuesta a los argumentos de México, los **Estados Unidos** sostienen que la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 no son incompatibles con los párrafos 1 ó 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.<sup>973</sup>

7.746 Según los Estados Unidos, el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC establece una sola obligación, y México, para probar que se ha infringido ese artículo, tiene que demostrar: i) "que [México] es un país en desarrollo"; ii) "que los [Estados Unidos] no tuvieron en cuenta sus necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas o comercio durante la preparación y aplicación de [la medida sobre el EPO]; y iii) "que los [Estados Unidos] no tuvieron en cuenta esas necesidades *con el fin* de asegurarse de que el reglamento técnico no creara obstáculos innecesarios para las exportaciones".<sup>974</sup>

7.747 Los Estados Unidos mantienen que México no ha probado ninguno de esos tres elementos. No sólo no ha demostrado que es un país en desarrollo, sino que tampoco ha presentado pruebas de que hubiera comunicado a los Estados Unidos sus necesidades especiales, o de que los Estados Unidos no "tuvieron en cuenta" esas necesidades cuando prepararon y aplicaron la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009. Por tanto, y dado que la carga de la prueba recae sobre México, éste no ha acreditado una presunción *prima facie* de infracción del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.<sup>975</sup>

7.748 Los Estados Unidos aducen que México, aun en el caso de que hubiera presentado pruebas suficientes sobre lo anterior, de hecho tuvo muchas oportunidades para hacer observaciones acerca de la medida sobre el EPO. Los Estados Unidos respondieron a las observaciones de México y cambiaron la Ley Agrícola de 2002 y sus reglamentos de aplicación de conformidad con sugerencias hechas por México a fin de reducir al mínimo la repercusión de las medidas sobre el EPO en el comercio y facilitar el cumplimiento de las prescripciones en materia de mantenimiento de registros y verificación mediante auditorías.<sup>976</sup> Los Estados Unidos aducen que la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC no obliga a un Miembro a "aceptar cualquier recomendación que presente el país en desarrollo Miembro", y observan que "es de esperar que un país desarrollado [Miembro] que elabora un reglamento equilibre las consideraciones relativas a los países en desarrollo con las opiniones de otras partes interesadas, como los consumidores y los minoristas".<sup>977</sup>

7.749 Por lo que respecta al supuesto tercer elemento del párrafo 3 del artículo 12, los Estados Unidos mantienen que la expresión "con el fin de asegurarse" no establece una obligación sustantiva que prohíba la creación de obstáculos innecesarios al comercio. El Miembro de que se trate está simplemente obligado a tratar de no crear obstáculos innecesarios para las exportaciones de países en desarrollo cuando prepara y aplica un reglamento técnico. Así pues, no hay en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC ninguna obligación que concierna a los efectos reales de la medida sobre el EPO en las exportaciones de los países en desarrollo.

7.750 En cuanto a la relación entre el párrafo 3 del artículo 12 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, los Estados Unidos explican que el párrafo 2 del artículo 2 establece una obligación más amplia, ya que también utiliza la expresión "tengan por ... efecto" crear obstáculos innecesarios al

---

<sup>973</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 271.

<sup>974</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274.

<sup>975</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 275, y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 82 del Grupo Especial.

<sup>976</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 275.

<sup>977</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 185 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1621).

comercio. Según los Estados Unidos, "una medida que cumple lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC también será compatible con el párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo"; no obstante, "un Miembro puede infringir el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC sin infringir el párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo".<sup>978</sup>

7.751 Los Estados Unidos concluyen que, al no haber demostrado México que las medidas sobre el EPO son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, el Grupo Especial también debe rechazar la alegación consiguiente de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 12 de dicho Acuerdo.<sup>979</sup>

b) Análisis realizado por el Grupo Especial

7.752 A la luz de los argumentos de las partes, examinaremos en primer lugar la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. El párrafo 3 del artículo 12 dice así:

"Los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros, con el fin de asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros."

7.753 Antes de analizar el contenido de la alegación de México evaluaremos tres puntos de discrepancia por lo que respecta al criterio jurídico aplicable al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, a saber:

- a) si el párrafo 3 del artículo 12 establece una o dos obligaciones jurídicas;
- b) la distribución de la carga de la prueba con arreglo al párrafo 3 del artículo 12; y
- c) el sentido de la expresión "tendrán en cuenta".

i) *Si el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC establece una o dos obligaciones jurídicas*

7.754 La primera cuestión que se plantea con respecto al criterio jurídico aplicable al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC es si, como aduce México, esa disposición establece dos obligaciones jurídicas, o, como sostienen los Estados Unidos, sólo una. Como cuestión de interpretación, lo que en definitiva hay que determinar es la función de la siguiente cláusula que figura al final del párrafo 3 del artículo 12: "con el fin de asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros".

7.755 En el diccionario, la expresión "*with a view to*" (en la versión española "con el fin de") se define como "*with the aim or object of attaining, effecting, or accomplishing something*" ("con la finalidad o el objeto de lograr, efectuar o conseguir algo").<sup>980</sup> Por tanto, en el contexto del párrafo 3 del artículo 12, la expresión "con el fin de" introduce un objetivo.

---

<sup>978</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 83 del Grupo Especial.

<sup>979</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 277.

<sup>980</sup> Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial (donde se cita la Prueba documental 82 presentada por México).

7.756 La primera parte del párrafo 3 del artículo 12 dispone que "los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros". En este texto se utiliza el futuro imperativo y se establece una obligación que afecta a todos los Miembros.

7.757 Entendemos que esta primera parte del párrafo 3 del artículo 12 es la parte operativa de esa disposición.

7.758 Confirma esa interpretación del párrafo 3 del artículo 12 el informe sobre el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, en el que el Grupo Especial constató que los diversos párrafos del artículo 12 contienen varias obligaciones distintas (en contraste con una sola obligación), y describió la "obligación" establecida en el párrafo 3 del artículo 12 como sigue:

"el párrafo 3 del artículo 12 exige que, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, los Miembros tengan en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros".<sup>981</sup>

7.759 Además, según el mismo Grupo Especial, "el párrafo 3 del artículo 12 constituye una aplicación específica de la obligación prevista en el párrafo 2 del mismo artículo de tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo al aplicar el Acuerdo OTC en el plano nacional".<sup>982</sup>

7.760 De hecho, la cláusula final del párrafo 3 del artículo 12, que comienza con las palabras "con el fin de", es una formulación específica, en favor de los países en desarrollo, del principio más general expresado en el preámbulo del Acuerdo OTC en la forma siguiente:

"*Deseando* ... asegurar que los reglamentos técnicos y normas, incluidos los requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado, y los procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional."

7.761 Este principio también se refleja en otras disposiciones del Acuerdo OTC.<sup>983</sup>

7.762 A la luz de lo anteriormente expuesto, concluimos que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC sólo establece una de las dos obligaciones jurídicas aducidas por México, a saber, la enunciada en la parte operativa de esa disposición: "Los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros." En la segunda mitad de la frase se enuncia el objetivo de esa obligación, a saber, "asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros".

---

<sup>981</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.47, apartado 75.

<sup>982</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.47, apartado 77.

<sup>983</sup> Véanse, por ejemplo, los párrafos 2 y 4 del artículo 2 y el párrafo 1.2 del artículo 5 del Acuerdo OTC.

7.763 Al constatar que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC sólo establece una obligación jurídica que está limitada a la parte operativa de esa frase, no estamos sugiriendo que la cláusula final de la frase, que empieza con las palabras "con el fin de", deba excluirse del párrafo 3 del artículo 12 o privarse de eficacia.

7.764 Una evaluación de una alegación al amparo del párrafo 3 del artículo 12 requiere un examen de si la acción u omisión pertinente del demandado por lo que respecta a la parte operativa de esa disposición alcanza, o se lleva a cabo con, el objetivo de asegurarse de que los reglamentos técnicos y las normas y procedimientos para la determinación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros.

7.765 Sin embargo, esa evaluación sigue necesariamente a un examen de si el demandado ha cumplido la parte operativa del párrafo 3 del artículo 12.

7.766 Por consiguiente, examinaremos si los Estados Unidos han cumplido la parte operativa del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. Empezamos esta evaluación analizando dos principales puntos de desacuerdo por lo que respecta a esa parte operativa, a saber: i) la distribución de la carga de la prueba; y ii) el sentido de la expresión "tendrán en cuenta".

ii) *La carga de la prueba en el marco del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC*

7.767 Las alegaciones formuladas por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC plantean la cuestión de cuál de las partes está obligada a demostrar la compatibilidad o incompatibilidad con esas disposiciones, y en particular con el párrafo 3 del artículo 12.

7.768 Los Estados Unidos sugieren que la carga de la prueba a este respecto recae sobre México en cuanto que reclamante. En contraste, en su comunicación escrita en calidad de tercero, Colombia aduce que son únicamente los Estados Unidos quienes están obligados a demostrar que han cumplido lo dispuesto en esas disposiciones.<sup>984</sup> México no aduce expresamente que la carga recae sobre los Estados Unidos; no obstante, especifica el tipo de pruebas que los Estados Unidos deberían presentar para demostrar que han cumplido lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.<sup>985</sup>

7.769 Los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC están redactados como otras obligaciones clásicas de los acuerdos abarcados. Esto sugiere que, en principio, el criterio normalmente establecido para la carga de la prueba también es aplicable a esas disposiciones. En *CE - Sardinas*, el Órgano de Apelación hizo referencia a ese criterio establecido en el contexto del Acuerdo OTC:

"Recordamos que en el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* dijimos lo siguiente acerca de la carga de la prueba:

'... la carga de la prueba incumbe a la parte, sea el demandante o el demandado, que afirma una determinada reclamación o defensa. Si esa parte presenta pruebas suficientes para fundar la presunción de que su reclamación es legítima, la carga de la prueba se desplaza a la otra parte, que deberá aportar pruebas suficientes para refutar la presunción.

---

<sup>984</sup> Comunicación escrita de Colombia en calidad de tercero, párrafos 64-65.

<sup>985</sup> Véanse la respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial; y la segunda comunicación escrita de México, párrafo 183.

En el contexto del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre la OMC*, la cuantificación precisa y la determinación del tipo de pruebas que se necesitará para establecer esa presunción variará necesariamente para cada medida, para cada disposición y para cada caso. (no se reproduce la nota de pie de página)"<sup>986</sup>

7.770 El artículo 12 regula el "trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros", y sus beneficiarios son únicamente una subcategoría de Miembros de la OMC. Sin embargo, ni esto en sí mismo ni el nivel de desarrollo de los Miembros de la OMC comprendidos en la subcategoría debe modificar la distribución normal de la carga de la prueba establecida.

7.771 Los párrafos 3 y 1 del artículo 12 no están configurados como excepciones a otras obligaciones establecidas en el Acuerdo OTC. Consagran obligaciones adicionales a las enunciadas en el resto de los artículos de dicho Acuerdo. E incluso si los párrafos 3 y 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC pudieran describirse como excepciones a otras obligaciones, ello no sería en sí mismo suficiente para desplazar sobre el demandado la carga de la prueba inicial. Como explicó el Órgano de Apelación en el contexto del Acuerdo MSF, y después confirmó en el contexto del Acuerdo OTC<sup>987</sup>:

"La norma generalmente aplicable en un procedimiento de solución de diferencias, que exige que el reclamante acredite *prima facie* la incompatibilidad con una disposición del *Acuerdo MSF* antes de que la carga de demostrar la compatibilidad con esa disposición sea asumida por el demandado, *no* se elude simplemente describiendo a dicha disposición como una 'excepción'." <sup>988</sup>

7.772 El Grupo Especial encargado del asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* también mantuvo que, en el contexto del párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF, que el Grupo Especial describió como la "disposición equivalente" al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC<sup>989</sup>, la obligación de demostrar que sus necesidades de desarrollo no se han tenido en cuenta recae claramente sobre la parte reclamante:

"La Argentina aduce que las Comunidades Europeas no han presentado ninguna prueba que acreditara que tuvieron en cuenta las necesidades especiales de la Argentina como país en desarrollo Miembro. Este argumento es infundado, pues corresponde a la Argentina, como parte reclamante, aportar pruebas y argumentos suficientes para crear una presunción de que las Comunidades Europeas no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de la Argentina en su carácter de país en desarrollo Miembro." <sup>990</sup>

7.773 Por consiguiente, no vemos motivos para desviarnos de la distribución normal de la carga de la prueba establecida al evaluar las alegaciones formuladas por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12. No es el demandado, los Estados Unidos, quien tiene que establecer que "ha tenido en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "cuando preparó y aplicó [la medida sobre el EPO]". No obstante, al decir esto no estamos

---

<sup>986</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 270 (no se reproduce la nota de pie de página). Véase también el informe del Grupo Especial, *CE - Sardinas*, párrafos 7.48-7.50.

<sup>987</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 271.

<sup>988</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

<sup>989</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, nota 1330.

<sup>990</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1622.

poniendo en tela de juicio que el artículo 12 imponga obligaciones sustantivas a los Estados Unidos en cuanto que Miembro y en cuanto que demandado en la presente diferencia.

7.774 En consonancia con la distribución normal de la carga de la prueba establecida, incumbe a México, el reclamante que presenta una alegación al amparo del párrafo 3 del artículo 12, la obligación inicial de acreditar una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos no "tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "cuando prepararon y aplicaron [la medida sobre el EPO]". Si México consigue acreditar una presunción *prima facie*, la obligación de refutarla recae sobre los Estados Unidos, el demandado.

iii) *Sentido de la expresión "tendrán en cuenta"*

7.775 Por lo que respecta al sentido de la expresión "tendrán en cuenta", lo primero que hay que determinar es si, en términos generales, conlleva la obligación de que un Miembro simplemente considere necesidades, opiniones o posiciones específicas, o de que también actúe al respecto y de conformidad con ellas.

7.776 Según el diccionario, por "tener en cuenta" se entiende: "tener en consideración como elemento existente, tener conocimiento de algo".<sup>991</sup> Esto sugiere que "tener en cuenta" significa considerar, pero no necesariamente actuar en consonancia con la concreta necesidad, opinión o posición objeto de consideración.

7.777 Así lo confirma el sentido que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Continuación de la suspensión* dio a la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo MSF:

"Como se señaló antes en el contexto de las técnicas de evaluación del riesgo, *para tener en cuenta los testimonios científicos disponibles no es necesario que un Miembro ajuste sus acciones a una conclusión determinada de un estudio científico determinado*. La información científica existente puede contener una multiplicidad de opiniones y datos sobre un tema determinado. El Grupo Especial opina que la prescripción del párrafo 2 del artículo 5 tiene por fin garantizar que los Miembros, cuando evalúen un riesgo con el objetivo de elaborar una MSF adecuada, tengan ante sí la gama más amplia posible de informaciones científicas para asegurarse de que su medida se base en datos científicos suficientes y se apoye en principios científicos."<sup>992</sup> (sin cursivas en el original)

7.778 En el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, la Argentina también formuló una alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF, que el Grupo Especial describió como la "disposición equivalente" al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.<sup>993</sup> Al igual que en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, la obligación clave establecida en el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF es que se "tengan en cuenta" las necesidades especiales de los países en desarrollo:

"Al elaborar y aplicar las medidas sanitarias o fitosanitarias, los Miembros *tendrán en cuenta* las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros, y en particular las de los países menos adelantados Miembros." (sin cursivas en el original)

---

<sup>991</sup> Véanse la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178; y la Prueba documental 140 presentada por los Estados Unidos.

<sup>992</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Continuación de la suspensión*, párrafo 7.480.

<sup>993</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, nota 1330.

7.779 En el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, el Grupo Especial hizo hincapié en que la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF es que se "tengan en cuenta" las necesidades de los países en desarrollo, e interpretó restrictivamente esa expresión:

"El argumento de la Argentina supone que cuando un Miembro importador aplica una medida que: i) trata las exportaciones procedentes del territorio de países en desarrollo Miembros en la misma forma que las exportaciones originarias del territorio de países desarrollados Miembros; y ii) tiene efectos desfavorables significativos para las exportaciones de los países en desarrollo, el Miembro importador actúa de manera incompatible con la obligación que le corresponde en virtud del párrafo 1 del artículo 10. La Argentina sugiere que, en esas situaciones, las exportaciones de los países en desarrollo Miembros tienen derecho a recibir, en virtud del párrafo 1 del artículo 10, un trato especial y diferenciado respecto de las exportaciones de los países desarrollados Miembros. Sin embargo, la obligación que establece el párrafo 1 del artículo 10 consiste en que el Miembro importador 'ten[ga] en cuenta' las necesidades de los países en desarrollo Miembros. El diccionario define la expresión '*take account*' ('tener en cuenta') como '*consider along with other factors before reaching a decision*' ('considerar junto con otros factores antes de adoptar una decisión').<sup>994</sup> De conformidad con esto, el párrafo 1 del artículo 10 no prescribe un resultado concreto que deba alcanzarse. *En especial no dispone que el Miembro importador deba otorgar invariablemente un trato especial y diferenciado en los casos en que una medida haya dado lugar, o pueda dar lugar, a una disminución de las exportaciones de los países en desarrollo o a la mayor lentitud de su aumento.*"<sup>995</sup> (sin cursivas en el original)

7.780 El mismo Grupo Especial añadió que posiblemente las necesidades de los países en desarrollo tengan que equilibrarse con otros intereses:

"Las Comunidades Europeas están obligadas a tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo Miembros al aplicar su legislación en materia de aprobación, pero al mismo tiempo pueden tener en cuenta otros intereses legítimos, incluidos los de sus propios consumidores, su medio ambiente, etc. *Ninguna disposición del párrafo 1 del artículo 10 indica que, al ponderar y equilibrar los diversos intereses en juego, las Comunidades Europeas debieran forzosamente dar prioridad a las necesidades de la Argentina en su carácter de país en desarrollo.*"<sup>996</sup> (sin cursivas en el original)

7.781 Basándonos en el planteamiento aplicado al párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF por el Grupo Especial en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, así como en la interpretación de la expresión "tendrán en cuenta" por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Continuación de la suspensión*, constatamos que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC no obliga a los Miembros de la OMC a ajustar su actuación a las necesidades especiales de los países en desarrollo, sino simplemente a tener en consideración esas necesidades, junto con otros factores, antes de adoptar una decisión.

---

<sup>994</sup> (nota del original) *The Concise Oxford Dictionary*, décima edición, J. Pearsall (editor) (Clarendon Press, 1999), página 8.

<sup>995</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1620.

<sup>996</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1621.



7.782 Llegamos a esta conclusión basándonos en parte en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*. México destaca la diferencia entre el texto del párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF y el del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, en particular la falta en el primero de la cláusula que comienza con las palabras "con el fin de". Según México, esto hace que las constataciones del Grupo Especial en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* sean irrelevantes en el contexto de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC en la presente diferencia.<sup>997</sup>

7.783 No obstante, como ya hemos explicado, la cláusula final del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, que comienza con las palabras "con el fin de", queda fuera de la parte operativa de esa disposición, y simplemente especifica el objetivo que la obligación establecida en la parte operativa debe lograr. Por consiguiente, llegamos a nuestra conclusión relativa al sentido concreto de la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC independientemente de la cláusula final y separada de esa disposición. Tampoco cambia nada considerar esa cláusula final junto con la parte operativa, en cuanto que dicha cláusula no modifica la naturaleza o el alcance de la actuación requerida por el párrafo 3 del artículo 12, sino que simplemente especifica su objetivo.

7.784 Por consiguiente, consideramos que las constataciones del Grupo Especial, en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, sobre el sentido de las palabras "tendrán en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros" que figuran en el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo MSF son pertinentes para interpretar el sentido de la cláusula "tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros", en particular la expresión "tendrán en cuenta".

7.785 Por lo que respecta al sentido práctico de la expresión "tendrán en cuenta", México hace también referencia a otras diferencias en la OMC en las que se han interpretado las expresiones "tendrán en cuenta" y "considerar".<sup>998</sup> En particular, México se remite al asunto *Estados Unidos - Madera blanda V*, en el que el Órgano de Apelación mantuvo que, en el contexto del párrafo 2.1.1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping, "la obligación de 'tomar en consideración' las pruebas no se satisface simplemente 'recibiendo las pruebas' o por el mero hecho de 'darse por enterado de las pruebas'".<sup>999</sup> México también cita el asunto *Estados Unidos - Madera blanda VI*, en el que el Grupo Especial mantuvo que el término "considerar" que figura en el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC significa que la "consideración no debe limitarse a una simple enumeración de los hechos en cuestión y debe situarlos en su contexto".<sup>1000</sup> México cita también el siguiente pasaje del informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles* relativo al sentido de las palabras "tendrán en cuenta" que figuran en el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC:

"Tener algo en cuenta significa tomar algo en consideración o tomar conocimiento de algo."<sup>1001</sup> En consecuencia, en el contexto del tercer factor de especificidad, la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 exige que uno de los elementos de la

---

<sup>997</sup> Véase la respuesta de México a las preguntas 82 y 152 del Grupo Especial.

<sup>998</sup> Véase la respuesta de México a la pregunta 152 del Grupo Especial.

<sup>999</sup> Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda V*, párrafo 133). Véase también la respuesta de México a la pregunta 152 del Grupo Especial.

<sup>1000</sup> Respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.67). Véase también la respuesta de México a la pregunta 152 del Grupo Especial.

<sup>1001</sup> (nota del original) *The New Shorter Oxford Dictionary*, cuarta edición, página 15.

*consideración o apreciación de si la cuantía de una subvención otorgada de conformidad con un programa de subvenciones es desproporcionadamente elevada sea el período durante el que se haya aplicado ese programa.*"<sup>1002</sup>

7.786 Estamos de acuerdo con esas interpretaciones de los términos "considerar" y "tener en cuenta". Demuestran que el Miembro al que esos términos obligan ha de tener activa y significativamente en consideración determinados factores. Así pues, en el contexto del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, la expresión "tendrán en cuenta" implica que los Miembros están obligados a tener activa y significativamente en consideración las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de los países en desarrollo Miembros.

7.787 Por lo que respecta a lo que esa consideración activa y significativa quiere decir en términos prácticos, no interpretamos que el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC prescriba algún medio específico. En particular, aunque no lo excluye, el párrafo 3 del artículo 12 no requiere concretamente a los Miembros de la OMC que se pongan activamente en contacto con los países en desarrollo para conocer sus opiniones sobre sus necesidades especiales. Tampoco interpretamos la expresión "tendrán en cuenta" que figura en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC como una obligación expresa de que los Miembros documenten específicamente, en su proceso legislativo y su proceso de elaboración de normas, la manera en que tuvieron en consideración activamente las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de los países en desarrollo Miembros. De hecho, en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, el Grupo Especial mantuvo que "a los efectos de acreditar una alegación basada en el párrafo 1 del artículo 10 [del Acuerdo MSF] no es suficiente señalar la falta de referencia, en la legislación de la CE sobre la aprobación, a las necesidades de los países en desarrollo Miembros".<sup>1003</sup>

7.788 Hay, en efecto, diversas formas en que los Miembros pueden tener en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de los países en desarrollo Miembros. Como se explica más arriba, esto obliga a los Miembros a tener activa y significativamente en consideración esas necesidades, lo que representa una obligación positiva para los Miembros de la OMC. Examinaremos ahora si los Estados Unidos han cumplido su obligación por lo que respecta a la medida sobre el EPO.

*iv) Evaluación de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12*

7.789 México aduce que los Estados Unidos infringieron el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC al no haber dado a México una oportunidad de hacer observaciones sobre la preparación de la medida sobre el EPO, en particular la Ley Agrícola de 2002.

7.790 Sin embargo, como se explica más arriba, no creemos que los Estados Unidos tuvieran una obligación expresa, de cumplimiento exigible en un procedimiento de solución de diferencias en la OMC, de tomar la iniciativa y compilar las opiniones de México durante la preparación y la aplicación de la medida sobre el EPO. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, los Estados Unidos estaban simplemente obligados a "tener en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "al preparar y aplicar la [medida sobre el EPO]". Esto significa prestar una consideración activa y significativa a esas necesidades.

---

<sup>1002</sup> Informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.969.

<sup>1003</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1623.

7.791 México no ha demostrado que los Estados Unidos no lo hayan hecho. Aduce que los Estados Unidos hicieron caso omiso de las observaciones de México y de la repercusión que sabían que la medida sobre el EPO tendría en las exportaciones mexicanas.<sup>1004</sup> Sin embargo, México no lo ha probado. En particular, no nos ha presentado ninguna prueba que demuestre que los Estados Unidos "no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "al preparar y aplicar la [medida sobre el EPO]" en el sentido arriba expuesto.

7.792 De hecho, México no rechaza los argumentos y pruebas de los Estados Unidos que demuestran que éstos tomaron la iniciativa para examinar activamente con México la elaboración de la medida sobre el EPO en las siguientes ocasiones:

- a) al menos cuatro oportunidades para que las partes interesadas presentaran formalmente observaciones sobre las reglamentaciones concernientes al EPO<sup>1005</sup>;
- b) una reunión informativa del USDA sobre la Norma definitiva preliminar (AMS) para funcionarios de embajada que tuvo lugar el 27 de agosto de 2008<sup>1006</sup>;
- c) una reunión para examinar la elaboración de normas concernientes al EPO celebrada el 11 de septiembre de 2008 entre el Administrador del AMS Lloyd Day y funcionarios de la Embajada de México<sup>1007</sup>;
- d) reuniones del Comité Consultivo sobre Agricultura Estados Unidos - México presididas por funcionarios del USDA y el USTR celebradas en octubre de 2002, abril de 2003, mayo de 2004, mayo de 2007 y enero de 2008 para examinar la elaboración de normas concernientes al EPO.<sup>1008</sup>

7.793 México tampoco rechaza los argumentos y pruebas de los Estados Unidos que demuestran que, en el contexto de las consultas arriba citadas, México presentó el 23 de febrero de 2004 y el 15 de agosto de 2008 observaciones acerca de elementos cruciales de la medida sobre el EPO<sup>1009</sup>, y que altos funcionarios del USDA indicaron que la aportación de México se tendría en cuenta. En particular, tenemos ante nosotros pruebas de que en septiembre de 2003 el Subsecretario del USDA envió al Secretario de Agricultura de México una carta en la que se afirmaba que "tendremos plenamente en consideración sus observaciones ... al elaborar la norma definitiva".<sup>1010</sup> Del mismo modo, en octubre de 2008, el Secretario del USDA envió al Secretario de la Asociación de Secretarios de Desarrollo Rural de México una carta en la que se pedían nuevas aportaciones sobre la elaboración de la norma como parte de la labor del Grupo de Trabajo Canadá - México "alentando al Grupo de

---

<sup>1004</sup> Véanse la declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva, párrafo 48; la declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 62; y la declaración oral final en la segunda reunión sustantiva, párrafo 39.

<sup>1005</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183; la Prueba documental 13 presentada por el Canadá; y las Pruebas documentales, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 presentadas por México.

<sup>1006</sup> Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

<sup>1007</sup> Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 274; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

<sup>1008</sup> Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

<sup>1009</sup> Véanse la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 184; y las Pruebas documentales 19 y 127 presentadas por los Estados Unidos.

<sup>1010</sup> Estados Unidos - Prueba documental 141. Véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

Trabajo Canadá - México a que presente observaciones acerca de esta reglamentación sobre el EPO para que podamos aplicar el programa de manera que incorpore sus aportaciones".<sup>1011</sup>

7.794 México tampoco niega que los Estados Unidos introdujeron ciertas modificaciones en elementos de la medida sobre el EPO en respuesta a preocupaciones expresadas por México, concretamente haciendo menos estrictos los requisitos en materia de mantenimiento de registros e introduciendo la flexibilidad para la mezcla, en parte en respuesta a las observaciones de México.<sup>1012</sup>

7.795 Observamos asimismo que los Estados Unidos hicieron una invitación pública a presentar observaciones sobre las Directrices para el etiquetado provisional con indicación voluntaria del país de origen de la carne de bovino, ovino, porcino, el pescado, los productos agrícolas precederos y los cacahuets (maníes) (AMS). En el proyecto de Norma de 2003 (AMS) de octubre de 2003 se registra este proceso de presentación de observaciones y se hace referencia, entre otras cosas, al "testimonio [por al menos un comentarista] de que esta ley puede infringir las obligaciones comerciales asumidas por los Estados Unidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio".<sup>1013</sup> Además, por lo que respecta a la Norma definitiva preliminar (AMS) de agosto de 2008<sup>1014</sup>, la sección sobre observaciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS)<sup>1015</sup> hace referencia explícita a los "interlocutores comerciales" de los Estados Unidos y responde al menos a una preocupación expresada por ellos.<sup>1016</sup>

7.796 México aduce que los Estados Unidos no "tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio", en particular por lo que respecta a la Ley Agrícola de 2002, ya que no consultaron a México al elaborar esa Ley.<sup>1017</sup> Sin embargo, como ya hemos explicado, con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, los Estados Unidos no estaban expresamente obligados a iniciar consultas en ese sentido.

7.797 Aunque la medida sobre el EPO fue introducida en su forma inicial por la Ley Agrícola de 2002, no entró en vigor como prescripción jurídica plenamente desarrollada y de cumplimiento exigible para los productos objeto de esta diferencia hasta el 30 de septiembre de 2008. México no niega que fue consultado por los Estados Unidos mucho antes de esta última fecha.<sup>1018</sup> Reconoce incluso que expresó sus opiniones tanto al USDA como al Congreso de los Estados Unidos: "durante el proceso de preparación de la medida sobre el EPO se puso en conocimiento tanto del Congreso de los Estados Unidos como del USDA que la medida sobre el EPO perjudicaría a las importaciones de ganado de engorde mexicano".<sup>1019</sup> La Ley Agrícola de 2008 modificó de manera significativa la Ley Agrícola de 2002. Por tanto, cualquier oportunidad para hacer observaciones sobre la Ley Agrícola de 2008 conllevaba en la práctica una oportunidad de expresar opiniones sobre

---

<sup>1011</sup> Estados Unidos - Prueba documental 142. Véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

<sup>1012</sup> Véanse la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 84 del Grupo Especial; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 184; y las Pruebas documentales 19 y 127 presentadas por los Estados Unidos.

<sup>1013</sup> 68 FR 61945. Véase también la declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 55.

<sup>1014</sup> Véase la Prueba documental 4 presentada por el Canadá.

<sup>1015</sup> 74 FR 2678 y 2679.

<sup>1016</sup> 74 FR 2678. Véase también la primera comunicación escrita de México, párrafo 368 (donde se cita 74 FR 2669).

<sup>1017</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 180-182; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafo 61; declaración oral final en la segunda reunión sustantiva, párrafo 40; y respuesta de México a las preguntas 153-155 del Grupo Especial.

<sup>1018</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 183.

<sup>1019</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 367. Véase también la respuesta de México a la pregunta 82 del Grupo Especial.

la Ley Agrícola de 2002 tal como los Estados Unidos la estaban modificando para su conversión final en lo que en esta diferencia estamos tratando como la parte legislativa de la medida sobre el EPO. De hecho, la Ley Agrícola de 2002 sólo introdujo normas específicas en relación con la carne de bovino y porcino procedente de animales exclusivamente nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos.<sup>1020</sup> Las disposiciones específicas sobre lo que se convirtió en las etiquetas B, C y D y la etiqueta para la carne picada con arreglo a la versión definitiva de la medida sobre el EPO sólo se introdujeron mediante la Ley Agrícola de 2008, tras haberse mantenido consultas con México en varias ocasiones.<sup>1021</sup>

7.798 Lo que México pone en entredicho en sus alegaciones en la presente diferencia, incluida la formulada al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, es la versión finalizada de la medida sobre el EPO. De hecho, México aduce que debemos tratar como una medida única los diversos instrumentos impugnados en esta diferencia. En su mayor parte, hemos optado por hacerlo así. Por tanto, no es apropiado que México singularice uno de los primeros instrumentos comprendidos en la medida sobre el EPO, y también sería inadecuado que examináramos si los Estados Unidos infringieron el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC con respecto a ese solo instrumento.

7.799 Habida cuenta de las consideraciones arriba expuestas y de los diversos documentos que demuestran que los Estados Unidos tuvieron activa y significativamente en consideración las necesidades especiales de México en materia de desarrollo, finanzas y comercio, concluimos que México no ha demostrado que los Estados Unidos "no tuvieron en cuenta las necesidades especiales de [México] en materia de desarrollo, finanzas y comercio" "al preparar y aplicar [la medida sobre el EPO]".

7.800 A la luz de esa constatación, nos abstenemos de abordar otros aspectos de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12, y procedemos a examinar la alegación formulada al amparo del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

v) *Evaluación de la alegación formulada por México al amparo del párrafo 1 del artículo 12*

7.801 El párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo OTC estipula lo siguiente:

"Los Miembros otorgarán a los países en desarrollo Miembros del presente Acuerdo un trato diferenciado y más favorable, tanto en virtud de las disposiciones siguientes como de las demás disposiciones pertinentes contenidas en otros artículos del presente Acuerdo."

7.802 Como se explica más arriba, México alega que los Estados Unidos infringieron esa disposición al haber infringido el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

7.803 Dado que México no ha establecido la infracción del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, no es preciso que analicemos su alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 12 de dicho Acuerdo; concluimos que México tampoco ha demostrado la infracción del párrafo 1 del artículo 12.

---

<sup>1020</sup> Véase 7 USC § 1638a(a)(2).

<sup>1021</sup> Véase 7 USC § 1638a(a)(2).

- c) Conclusión sobre la alegación formulada por México al amparo de los párrafos 1 y 3 del artículo 12

7.804 Por consiguiente, constatamos que México no ha establecido que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

E. ALEGACIONES AL AMPARO DEL GATT DE 1994

**1. Alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del GATT de 1994**

7.805 Los reclamantes presentan, al amparo del párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, alegaciones contra las medidas en litigio.

7.806 Observamos que hay diferencias entre el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 a) del artículo X por lo que respecta al tipo de medidas sujetas a las obligaciones establecidas en las respectivas disposiciones. La establecida en el párrafo 3 a) del artículo X atañe a la aplicación de las leyes, reglamentos, decisiones y resoluciones del tipo comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo X, pero no a esas leyes y reglamentos en sí mismos.<sup>1022</sup> La compatibilidad de las leyes y reglamentos en sí mismos debe examinarse en el marco de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, como el párrafo 4 del artículo III y no el párrafo 3 a) del artículo X.<sup>1023</sup>

7.807 Las alegaciones de los reclamantes al amparo del párrafo 4 del artículo III conciernen tanto a la medida sobre el EPO como a la carta de Vilsack.<sup>1024</sup> Sin embargo, a la luz de nuestra decisión de examinar la medida sobre el EPO por separado de la carta de Vilsack, procedimos a examinar dicha medida en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Al haber constatado que la carta de Vilsack no era un reglamento técnico, no procedimos a examinarla en el marco del párrafo 1 del artículo 2. Seguidamente se constató que la medida sobre el EPO era incompatible con la obligación de trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2.<sup>1025</sup> Dada la estrecha relación entre el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 por lo que respecta a la naturaleza de las obligaciones<sup>1026</sup>, y habida cuenta de nuestra constatación en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, estimamos innecesario examinar las alegaciones de los reclamantes relativas a la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>1027</sup>

---

<sup>1022</sup> Informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 200; *CE - Productos avícolas*, párrafo 115. A ese respecto, en *CE - Banano III* el Órgano de Apelación mantuvo que "del texto del párrafo 3 a) del artículo X se desprende claramente que los requisitos de 'uniformidad, imparcialidad y razonabilidad' no se aplican a las *propias* leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas, sino a la *administración* de tales leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas" (párrafo 200). El Órgano de Apelación reiteró esa opinión en *CE - Productos avícolas*, manteniendo que "el artículo X se refiere a la *publicación* y *aplicación* de 'las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general' y no al *contenido sustantivo* de esas medidas" (párrafo 115).

<sup>1023</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 200.

<sup>1024</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 219; primera comunicación escrita de México, párrafo 225. Véanse los párrafos 3.1-3.3.

<sup>1025</sup> Véanse los párrafos 7.420, 7.547 y 7.548.

<sup>1026</sup> Véase la sección VII.D.2.

<sup>1027</sup> Refiriéndose al principio de economía procesal, el Órgano de Apelación aclaró que no es necesario que los grupos especiales examinen todas las alegaciones jurídicas formuladas por una parte reclamante. Afirmó que, en consonancia con los objetivos del sistema de solución de diferencias de la OMC, tal como se exponen en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 del ESD, los grupos especiales pueden hacer constataciones únicamente sobre las alegaciones que a su juicio sean necesarias para resolver el asunto en particular (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, páginas 17-20).

7.808 El Canadá, por su parte, impugna la carta de Vilsack al amparo del párrafo 3 a) del artículo X. México también presentó una alegación al amparo de dicho artículo contra los supuestos cambios en la interpretación de la medida sobre el EPO reflejados en las directrices del USDA, la presión privada del Gobierno estadounidense a empresas individuales, y la carta de Vilsack.<sup>1028</sup> Por consiguiente, en esta sección examinaremos las alegaciones de los reclamantes concernientes a la aplicación por los Estados Unidos de la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 3 a) del artículo X. Si se constata que la carta de Vilsack no está comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición, procederemos a examinar si lo está en el del párrafo 4 del artículo III.

## 2. Párrafo 3 a) del artículo X

7.809 El Canadá y México alegan que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 3 a) del artículo X al aplicar la medida sobre el EPO. La alegación del Canadá se limita a la aplicación "razonable" de dicha medida, mientras que la de México concierne a todas las prescripciones establecidas en el párrafo 3 a) del artículo X, a saber, a la aplicación "razonable", "uniforme" e "imparcial"<sup>1029</sup> de la medida sobre el EPO.

7.810 El párrafo 3 a) del artículo X dispone lo siguiente:

"Cada parte contratante aplicará de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo."

7.811 A su vez, el párrafo 1 del artículo X dispone que:

"Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de *aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos ...*"

7.812 Para establecer la existencia de una infracción del párrafo 3 a) del artículo X una parte reclamante tiene que demostrar que el Miembro demandado *aplica* los instrumentos jurídicos del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X de una manera que no satisface el criterio de *uniformidad, imparcialidad o razonabilidad* enunciado en el párrafo 3 a) del artículo X.<sup>1030</sup>

---

A la luz de la norma aplicable al recurso al principio de economía procesal por los grupos especiales, estimamos que en esta diferencia, habida cuenta de nuestra constatación en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, no es preciso que hagamos constataciones sobre la obligación de trato nacional consagrada en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

<sup>1028</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 227; declaración oral inicial en la primera reunión sustantiva, párrafo 2; segunda comunicación escrita, párrafo 108; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 73-75. Primera comunicación escrita de México, párrafo 378; declaración oral inicial en la primera reunión sustantiva, párrafos 49-51; segunda comunicación escrita, párrafos 185-189; declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 65-68.

<sup>1029</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 185 y 189. La alegación de México sobre la aplicación parcial de la medida sobre el EPO por los Estados Unidos se presentó por primera vez en su segunda comunicación escrita.

<sup>1030</sup> Informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 7.866.

7.813 En la presente diferencia, los reclamantes, para probar su alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X, tienen que establecer los siguientes elementos: i) que la medida sobre el EPO está comprendida entre las leyes, reglamentos, decisiones y resoluciones del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X; ii) que los Estados Unidos "aplicaron" la medida sobre el EPO; y iii) que la aplicación por los Estados Unidos de la medida sobre el EPO no fue uniforme, imparcial ni razonable.

- a) Leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X

7.814 Las partes no discuten que la medida sobre el EPO está comprendida en la categoría de "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas descrita en el párrafo 1" del artículo X del GATT de 1994 y a la que se hace referencia en el párrafo 3 a) del artículo X.<sup>1031</sup>

7.815 Compartimos la opinión de las partes sobre esta cuestión. A efectos de la presente diferencia utilizamos la expresión "medida sobre el EPO" para referirnos a la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS). Se trata de documentos jurídicos formales que reúnen las condiciones de "leyes" o "reglamentos" en el sentido del párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994.

7.816 Pasamos, por tanto, al siguiente elemento del párrafo 3 a) del artículo X, a saber, si los reclamantes han identificado debidamente un acto de los Estados Unidos que represente la "aplicación" de la medida sobre el EPO.

- b) "Aplicará" sus leyes y reglamentos

- i) *Principales argumentos de las partes*

7.817 El **Canadá** aduce que en el presente caso el "acto de aplicación del Gobierno estadounidense" exacto es la carta de Vilsack, porque ésta es un medio de "poner efectivamente en práctica, o aplicar" la Norma definitiva de 2009 (AMS) y las disposiciones jurídicas subyacentes, lo que corresponde a la definición del término "aplicar".<sup>1032</sup> La carta de Vilsack creó incertidumbre en cuanto a las prescripciones exactas de la medida sobre el EPO, por lo que la medida sobre el EPO se aplicó de manera no razonable.<sup>1033</sup> Según el Canadá, las prescripciones de la carta de Vilsack iban más allá de las de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS)<sup>1034</sup>; alentaba a la rama de producción a actuar de manera que la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) no requieran.<sup>1035</sup> A ello acompañaba una amenaza a los participantes en el mercado estadounidense que estaban aplicando al pie de la letra la legislación sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS). La amenaza entrañaba la imposición de prescripciones aún más gravosas si los participantes en el mercado no iban más allá de las prescripciones establecidas en la ley y cumplían las "sugerencias de actuación voluntaria" contenidas en la carta de Vilsack.<sup>1036</sup>

7.818 **México** aduce que el acto de aplicación radica en los distintos cambios introducidos en la medida sobre el EPO durante la aplicación de los reglamentos, como se refleja en las directrices

---

<sup>1031</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 226; primera comunicación escrita de México, párrafo 376. Los Estados Unidos no niegan que la medida sobre el EPO reúne las condiciones de las "leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas del tipo descrito en el párrafo 1" del artículo X del GATT de 1994.

<sup>1032</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 85 del Grupo Especial (cursivas en el original).

<sup>1033</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 228-231.

<sup>1034</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 228.

<sup>1035</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 229.

<sup>1036</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 230.



asociadas emitidas por el USDA<sup>1037</sup>, y las presiones ejercidas en privado por el Gobierno de los Estados Unidos sobre determinadas empresas<sup>1038</sup>, y la carta de Vilsack.<sup>1039</sup> Según México, los actos realizados por el USDA mediante la introducción de cambios en los criterios sobre el cumplimiento son actos realizados "a efectos de la aplicación" de la medida.<sup>1040</sup> México sostiene que la orientación incoherente e impredecible del USDA no era parte del proceso legislativo o reglamentario, sino una acción de un organismo que no se reflejaba en leyes o reglamentos.<sup>1041</sup> México sostiene que los constantes cambios en la política del USDA, primero indicando que las etiquetas de origen mixto eran admisibles, y después desalentando su utilización, contribuyeron a las perturbaciones experimentadas por la rama de producción mexicana.<sup>1042</sup> Contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, la medida sobre el EPO no se ha aplicado de manera uniforme, imparcial y razonable.<sup>1043</sup>

7.819 Los **Estados Unidos** aducen que los reclamantes no han presentado ninguna prueba que guarde alguna relación con la aplicación de las medidas sobre el EPO.<sup>1044</sup> Sostienen que los reclamantes no pueden basar sus alegaciones en la carta de Vilsack porque la emisión de esa carta no está comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 3 a) del artículo X.<sup>1045</sup> Esa disposición atañe a la manera en que los Miembros de la OMC "aplican" las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que alude el párrafo 1 del artículo X. Los Estados Unidos niegan que la carta de Vilsack habría "dado efectos prácticos" o "aplicado" las prescripciones sobre el EPO.<sup>1046</sup> Lejos de referirse a la aplicación de ya sea la Ley o la Norma definitiva de 2009, la carta de Vilsack simplemente sugiere que determinados participantes en el mercado pueden, con carácter voluntario, tomar medidas que vayan más allá de lo dispuesto en la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 (AMS).<sup>1047</sup> La declaración en la carta de que ésta "conciene a la aplicación de la Norma definitiva sobre el etiquetado con indicación obligatoria del país de origen (EPO)" simplemente indica que la carta se refiere a la aplicación de la Norma definitiva de 2009.<sup>1048</sup>

7.820 Los Estados Unidos también ponen en entredicho la caracterización que México hace del término "aplicación", porque ese término no engloba las etapas y acciones relacionadas con la adopción de una decisión administrativa. Los actos que desembocaron en la aprobación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) no "dan efectos prácticos" o "aplican" las prescripciones sobre el EPO, porque tuvieron lugar antes de la promulgación de dicha Norma.<sup>1049</sup>

---

<sup>1037</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 187, donde se hace referencia a la Prueba documental 29 presentada por el Canadá.

<sup>1038</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 258 y 259; segunda comunicación escrita, párrafo 188 (Pruebas documentales 33, 55, 56 y 57 presentadas por México).

<sup>1039</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 378; respuesta a la pregunta 85 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrafo 185.

<sup>1040</sup> Declaración oral inicial de México en la segunda reunión sustantiva, párrafos 67 y 68.

<sup>1041</sup> Respuesta de México a la pregunta 86 del Grupo Especial.

<sup>1042</sup> Respuesta de México a la pregunta 85 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de México, párrafo 188.

<sup>1043</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 189.

<sup>1044</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 289.

<sup>1045</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 291.

<sup>1046</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 291 y 292 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 200); y segunda comunicación escrita, párrafos 187-189.

<sup>1047</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 292; declaración oral inicial en la primera reunión sustantiva, párrafo 59; y segunda comunicación escrita, párrafos 187 y 188.

<sup>1048</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 87 del Grupo Especial.

<sup>1049</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 187-189.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

El argumento del Canadá

7.821 El término "aplicará" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X alude a "dar efecto práctico o aplicar" un instrumento jurídico del tipo descrito en el párrafo 1 del artículo X.<sup>1050</sup> Recordamos asimismo la observación del Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Pielés y cueros*, relativa al ámbito adecuado del párrafo 3 a) del artículo X, de que la cuestión pertinente es "si el contenido de esa medida es *de naturaleza administrativa* o implica cuestiones sustantivas reguladas más adecuadamente en otras disposiciones del GATT de 1994".<sup>1051</sup>

7.822 El Canadá aduce que la carta de Vilsack es un acto de aplicación, porque representa un medio de "dar efecto práctico o aplicar" la medida sobre el EPO.

7.823 Hemos aclarado más arriba que en este caso el instrumento jurídico que se aplica, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X, es la medida sobre el EPO (es decir, la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS)). Por tanto, tenemos que determinar si el Canadá ha demostrado que los Estados Unidos han dado efecto práctico o aplicado la medida sobre el EPO al emitir la carta de Vilsack.

7.824 Como ya hemos indicado<sup>1052</sup>, la carta de Vilsack comienza afirmando que concierne a la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Lo fundamental en la carta de Vilsack es que el Secretario Vilsack comunicó que la Norma definitiva de 2009 (AMS) entraría en vigor en las fechas previstas por la anterior Administración, al tiempo que sugería, basándose en "preocupaciones" planteadas por las prescripciones establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS), que la rama de reproducción adoptara voluntariamente medidas más estrictas.

7.825 En lo que respecta a las circunstancias que rodean a la emisión de la carta de Vilsack, los Estados Unidos explican que, de conformidad con la directiva de la Casa Blanca emitida por la nueva Administración, el Secretario Vilsack había procedido a pasar revista a la Norma definitiva preliminar (AMS), que era uno de los reglamentos elaborados por la anterior Administración que aún no había entrado en vigor.<sup>1053</sup> Tras examinar la Norma definitiva de 2009 (AMS), el Secretario Vilsack envió a la rama de producción estadounidense la carta en la que se indicaba que dicha Norma entraría en vigor sin modificaciones, y se incluían algunas sugerencias que las empresas podían seguir con carácter voluntario para proporcionar aún más información a los consumidores. Suponiendo que, como sostienen los Estados Unidos, el Secretario Vilsack tuviera la intención de permitir que el reglamento entrara en vigor tal como la anterior Administración lo había redactado, no está claro por qué en la carta se incluían sugerencias para la adopción voluntaria por la rama de producción de medidas más estrictas que las requeridas en la Norma definitiva de 2009 (AMS). Según los Estados Unidos, el Secretario Vilsack optó por enviar la carta en lugar de modificar la Norma definitiva de 2009 (AMS)

---

<sup>1050</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 224. Véase también la segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 108, nota 164. En *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, el Órgano de Apelación aclaró que "el término 'aplicar' puede incluir los procesos administrativos", lo que puede entender como "una serie de actuaciones, medidas o acontecimientos que se adoptan o tienen lugar en relación con la formulación de una decisión administrativa" (informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 224).

<sup>1051</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Pielés y cueros*, párrafo 11.70 (sin cursivas en el original).

<sup>1052</sup> Véase el párrafo 7.123.

<sup>1053</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial, donde se hace referencia a la directiva de la Casa Blanca (Estados Unidos - Prueba documental 62). En la directiva se afirma que a fin de gestionar el proceso reglamentario federal al comienzo de su Administración, el Presidente Obama deseaba examinar y aprobar cualesquiera reglamentos nuevos o pendientes.

porque no tenía intención de cambiar la legislación estadounidense, sino de permitir que el reglamento entrara en vigor tal como había sido redactado por la anterior Administración.<sup>1054</sup>

7.826 Los Estados Unidos afirman que otros secretarios y altos funcionarios de la Administración de los Estados Unidos también han emitido cartas de ese tipo a la rama de producción o hecho anuncios similares a las partes interesadas. Esas otras comunicaciones de los Estados Unidos -un "podcast" del Secretario del Interior sobre la importancia de la protección de los osos polares; una carta de la Administración de los Productos Alimenticios y Farmacéuticos sobre los posibles peligros para los lactantes de una cantidad no inocua de vitamina D; y una carta del Secretario de Salud y Servicios Humanos a los jefes ejecutivos de compañías de seguros para justificar el aumento de las primas- no sugieren, a nuestro juicio, alguna similitud concreta de naturaleza o de contenido con la carta de Vilsack.<sup>1055</sup> No obstante, ponen de manifiesto las facultades y el arbitrio otorgado a los jefes de los organismos administrativos estadounidenses en general, y confirman la autoridad administrativa del Secretario Vilsack.

7.827 Por consiguiente, el contenido de la carta de Vilsack y las circunstancias que rodean a su emisión, como explican los Estados Unidos, indican que el envío de esa carta a la rama de producción estadounidense está comprendido en el amplio ámbito de autoridad administrativa otorgado al USDA por lo que respecta a la medida sobre el EPO, incluidas cualesquiera orientaciones que pudieran darse al público sobre las prescripciones específicas de la medida.

7.828 De hecho, como se indica más arriba, la carta se emitió para confirmar la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) una vez examinadas las cuestiones de derecho y de política relacionadas con las prescripciones, conforme al mandato dado por el nuevo Presidente. La directiva emitida por la Casa Blanca indica la posibilidad de que se pasara revista a las leyes y políticas subyacentes en reglamentos nuevos y pendientes, entre ellos la Norma definitiva de 2009 (AMS). Por tanto, la carta de Vilsack confirmó efectivamente la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS), lo cual, estimamos, está comprendido en el ámbito de la aplicación de la medida sobre el EPO.

7.829 Al llegar a esa conclusión somos muy conscientes de que la emisión de la carta de que se trata puede distinguirse de los casos en los que el USDA "aplica" las prescripciones específicas establecidas en la medida sobre el EPO en circunstancias particulares. Aun a falta de algún caso concreto de aplicación, el contexto en que el Secretario Vilsack envió la carta a la rama de producción ofrece en general un fundamento suficiente para considerar que la carta constituye un acto de aplicación de la medida sobre el EPO.

7.830 En consecuencia, concluimos que la emisión de la carta de Vilsack está comprendida en el alcance del término "aplicará" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X.

#### El argumento de México

7.831 En contraste con el Canadá, México no se centra únicamente en la carta de Vilsack para identificar actos de aplicación de la medida sobre el EPO. Entendemos que México argumenta que la orientación dada por el USDA sobre las prescripciones en materia de etiquetado de la medida sobre el EPO, que supuestamente se modificó a lo largo del proceso de elaboración de normas, es un acto realizado a efectos de aplicar la medida sobre el EPO. Según México, la orientación pertinente del USDA se refleja en las directrices asociadas emitidas por el USDA, la "presión ejercida en

---

<sup>1054</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial.

<sup>1055</sup> Pruebas documentales 63 y 65 presentadas por los Estados Unidos.

privado por el Gobierno de los Estados Unidos sobre determinadas empresas"<sup>1056</sup>, y la carta de Vilsack.

7.832 En el cuadro que figura a continuación se resumen las pruebas a que México hace referencia para poner de manifiesto las orientaciones del USDA, y la manera en que esas pruebas guardan relación con el proceso reglamentario de formulación de normas (resaltado en gris en el cuadro) por lo que concierne a la aplicación de la Ley sobre el EPO.

Categorización por México	Prueba documental	Fecha	Contenido
<b>Publicación de la Norma definitiva preliminar (AMS) (1.8.2008)</b>			
<b>Directrices del USDA</b>	Directrices del USDA (preguntas más frecuentes) (Canadá - Prueba documental 29) <sup>1057</sup>	11.9.2008	El USDA comunicó que la etiqueta B puede utilizarse para carne de etiqueta A.
<b>Entrada en vigor de la Norma definitiva preliminar (AMS) (30.9.2008)</b>			
<b>Directrices del USDA</b>	<i>Farm and Dairy website</i> (México - Prueba documental 83)	30.9.2008	Artículo en el que se hace referencia a las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008.
<b>Presión ejercida en privado</b>	"Tyson Cool With Federal Labeling Law" (México - Prueba documental 55)	16.10.2008	Artículo en el que se hace referencia a la intención del USDA de cerrar un "resquicio" que permitía a las empresas de transformación de carne utilizar la etiqueta B para la mayoría de sus productos.
<b>Presión ejercida en privado</b>	"The Pig Site" (México - Prueba documental 56)	16.10.2008	"Reuters comunica que el principal productor de carne de vacuno y segundo productor de carne de porcino de los Estados Unidos había previsto inicialmente catalogar sus cortes de vacuno y porcino con la etiqueta B, pero abandonó ese plan después de recibir comunicaciones de funcionarios gubernamentales y algunos grupos industriales."
<b>Presión ejercida en privado</b>	Carta de JBS (México - Prueba documental 57)	23.10.2008	Carta de JBS a los clientes en la que se explica que su intención inicial era etiquetar la mayoría de sus productos con la etiqueta de categoría B, pero que debido a la evolución en la interpretación de la medida sobre el EPO optarían por producir la mayoría de la carne con la etiqueta de categoría A.
<b>Publicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) (15.1.2009)</b>			
<b>Envío de la carta de Vilsack a la rama de producción (20.2.2009)</b>			
<b>Entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS) (16.3.2009)</b>			
<b>Presión ejercida en privado</b>	Folleto de Tyson para sus clientes (México - Prueba documental 33)	Abril de 2009	Carta de Tyson a sus clientes en la que se explica que a pesar de que inicialmente cumplían utilizando la etiqueta B para la mayoría de sus productos, comunicaciones de funcionarios gubernamentales los habían llevado a cambiarse a la etiqueta A para la mayoría de los productos.

<sup>1056</sup> Observamos que la denominada "presión ejercida en privado" representa la manera en que México caracteriza varias *pruebas* descritas en el cuadro del párrafo 7.832.

<sup>1057</sup> En su segunda comunicación escrita, México alude a la Prueba documental conexas presentada por el Canadá (segunda comunicación escrita de México, párrafo 187).

7.833 Consideramos que el acto de dar orientación sobre el sentido de prescripciones específicas de una medida equivale a un acto de aplicación de esa medida en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Los organismos gubernamentales tienen derecho a dar a las empresas y al público orientaciones sobre el sentido de prescripciones específicas de los reglamentos pertinentes. A nuestro juicio, el USDA "dio efecto práctico" a la medida sobre el EPO al dar orientaciones sobre las prescripciones en materia de etiquetado. En su condición de autoridad encargada de la aplicación de la medida sobre el EPO, el USDA asesoró a los destinatarios de las prescripciones sobre el EPO sobre la manera de cumplir las prescripciones de etiquetado específicas.

7.834 Procederemos a examinar si México ha establecido que el USDA dio esas orientaciones con respecto a la medida sobre el EPO. Concretamente, México presentó tres categorías de pruebas, a saber, las directrices del USDA, la presión ejercida en privado y la carta de Vilsack, aduciendo que demuestran que el USDA actuó dando orientaciones a la rama de producción.

7.835 En primer lugar, por lo que respecta a las directrices del USDA, México alude a una lista de "preguntas frecuentes" publicada por el USDA el 11 de septiembre de 2008 y al *Farm and Dairy website*, en el que se hacía referencia a las mismas directrices.<sup>1058</sup> Concretamente, México aduce que la orientación administrativa en cuestión es la siguiente:

**"Pregunta.** ¿Puede un minorista, como un envasador de carne, declarar el origen de productos cárnicos derivados de ganado nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos (es decir, Producto de los Estados Unidos) en una etiqueta indicativa de origen mixto, como Producto de los Estados Unidos, el Canadá y México?

**Respuesta.** Sí. Los minoristas pueden comercializar productos cárnicos producidos en los Estados Unidos bajo una declaración con etiqueta indicativa de origen mixto."<sup>1059</sup>

7.836 Por lo que respecta a la segunda categoría de orientación del USDA, descrita por México como la denominada "presión ejercida en privado" del Gobierno estadounidense, México alude a dos artículos y a dos cartas de productores de carne. Sostiene que esas pruebas documentales demuestran que el USDA revocó las orientaciones inicialmente dadas en las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y se puso privadamente en contacto con importantes empresas de transformación de carne estadounidenses para aconsejarlas que no utilizaran etiquetas indicativas de origen mixto. Observamos que en las dos cartas de los productores de carne se indica su intención de etiquetar la mayoría de sus productos cárnicos con la etiqueta A, habida cuenta de determinadas comunicaciones del Gobierno estadounidense.<sup>1060</sup> Ambas cartas demuestran que esas empresas, para cumplir las prescripciones sobre el EPO, habían tenido inicialmente la intención de etiquetar la mayoría de sus productos con la etiqueta B. Sin embargo, ese planteamiento inicial para el cumplimiento cambió después a favor del etiquetado de la mayoría de sus productos cárnicos con la etiqueta A. Concretamente, la parte pertinente de la carta de Tyson Fresh Meats, Inc. a sus clientes dice así:

"[El planteamiento inicial] implicaba la oferta de la mayoría de nuestros cortes de vacuno y porcino bajo la etiqueta de categoría B para varios países ... Basándonos en las comunicaciones que posteriormente hemos recibido de funcionarios gubernamentales y de varios grupos industriales, ahora creemos que a largo plazo este

---

<sup>1058</sup> Canadá - Prueba documental 29, México - Prueba documental 83. El Canadá presenta más pruebas sobre otras directrices del USDA. Véanse las Pruebas documentales 7, 30 y 31 presentadas por el Canadá.

<sup>1059</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 187, donde se hace referencia a la Prueba documental 29 presentada por el Canadá.

<sup>1060</sup> Pruebas documentales 33, 55, 56 y 57 presentadas por México.

planteamiento para el cumplimiento no será viable. ... Nuestro planteamiento consistirá en utilizar la etiqueta 'Estados Unidos', o de categoría A en todos nuestros programas de carne de vacuno de primera calidad a partir de comienzos de 2009."<sup>1061</sup>

7.837 De manera análoga, la carta de JBS USA, Inc. a sus clientes establece que:

"Al preparar nuestra política sobre el etiquetado indicativo del país de origen (EPO) para productos de carne de vacuno, JBS tomó la decisión de etiquetar la mayoría de nuestros productos con la etiqueta de categoría B ... Dado que la interpretación del etiquetado indicativo del país de origen sigue evolucionando, nos parece fundamental adaptarnos a la interpretación más actual del reglamento. ... JBS ha optado por iniciar una transición a una etiqueta 'Producto de los Estados Unidos' para la mayoría de nuestros productos de carne de vacuno. Este cambio se hará efectivo a lo largo de los próximos meses."<sup>1062</sup>

7.838 México alude también a dos artículos de prensa, uno escrito por Tom Johnston y otro publicado en un sitio Web denominado "*Pig Site*". En esos artículos se describen los cambios en el planteamiento de Tyson para cumplir la medida sobre el EPO.<sup>1063</sup> En uno de ellos se informa de que el planteamiento inicial para el cumplimiento fue abandonado tras la recepción de información del Gobierno y de grupos industriales.<sup>1064</sup> En el otro se indica que el USDA estaba trabajando para cerrar el "resquicio" reflejado en el primer planteamiento para la aplicación empleado por la rama de producción, por estimar que "la ley pretende diferenciar los productos cárnicos estadounidenses de los de otros países".<sup>1065</sup>

7.839 Entre las pruebas arriba mencionadas a que alude México, las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y la carta de Vilsack son instrumentos emitidos por el Gobierno de los Estados Unidos, mientras que los artículos de prensa y las cartas de los productores de carne no lo son.

7.840 Consideramos que la emisión por el Gobierno de los Estados Unidos de instrumentos como las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y la carta de Vilsack constituyen actos de aplicación de la medida sobre el EPO. Como se indica más arriba, el acto de dar orientación sobre el sentido de prescripciones específicas de una medida, por ejemplo publicando "preguntas frecuentes", es un acto de aplicación de esa medida en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Recordamos asimismo nuestra anterior conclusión de que la emisión de la carta de Vilsack es un acto de aplicación en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.<sup>1066</sup>

7.841 También se nos han facilitado artículos de prensa y cartas de la rama de producción a sus clientes. En esa serie de pruebas se hace referencia a determinadas informaciones y comunicaciones del Gobierno de los Estados Unidos relacionadas con las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO. México trata de demostrar que determinados contactos entre los productores de carne y el USDA, a los que se hace referencia en esas pruebas documentales, han orientado la decisión de esos productores de carne sobre la manera de cumplir las prescripciones de etiquetado. Parece, concretamente, que la orientación inicial del USDA contenida en las directrices de 11 de septiembre de 2008 llevó a los productores de carne a decidir etiquetar la mayoría de sus productos en la categoría B. Las pruebas sugieren que, a la luz de un cambio posterior en las orientaciones dadas

---

<sup>1061</sup> México - Prueba documental 33.

<sup>1062</sup> México - Prueba documental 57.

<sup>1063</sup> Pruebas documentales 55 y 56 presentadas por México.

<sup>1064</sup> México - Prueba documental 56.

<sup>1065</sup> México - Pruebas documentales 55 y 83.

<sup>1066</sup> Véase el párrafo 7.830.

por el Gobierno de los Estados Unidos, determinados productores optaron por aplicar una política de etiquetado distinta, a saber, etiquetar la mayoría de los cortes de carne (músculo) en la categoría A. A pesar de la falta de pruebas que demuestren la existencia de contactos específicos entre el USDA y los productores de carne, como se indica en esas pruebas documentales, podemos inferir de ellas que el USDA dio a los productores de carne alguna información u orientación sobre las prescripciones de etiquetado. Observamos asimismo que los Estados Unidos no han argumentado que esa información u orientación del USDA, tal como se menciona en esas pruebas documentales, no existió.

7.842 Por consiguiente, las pruebas demuestran, en su conjunto, que el USDA dio orientaciones a los productores de carne. Esto, a nuestro juicio, constituye un acto de aplicación en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

c) Aplicación "no razonable" de leyes y reglamentos

i) *Principales argumentos de las partes*

7.843 Según el **Canadá**, la carta de Vilsack representa una aplicación no razonable de la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS).<sup>1067</sup>

7.844 El Canadá aduce que la carta de Vilsack representa una actuación gubernamental que va más allá de la aplicación normal de las leyes y reglamentos en los Estados Unidos, y que en consecuencia no es razonable.<sup>1068</sup> La carta de Vilsack aborda la aplicación de la Norma definitiva, y equivale a la "elaboración de un reglamento" mediante una carta pública en la que se alude a la intención del Congreso de los Estados Unidos.<sup>1069</sup> El Canadá hace hincapié en que amenazar a la rama de producción estadounidense con la posibilidad de reabrir la Norma definitiva de 2009 (AMS) e imponer prescripciones más gravosas si la rama de producción no cumple las "sugerencias de actuación voluntaria" del Secretario Vilsack equivale a una aplicación no razonable de la medida sobre el EPO.

7.845 El Canadá sostiene que las pruebas disponibles, en forma de declaraciones de testigos, cartas de mataderos estadounidenses y análisis econométricos, demuestran el cumplimiento de la carta de Vilsack.<sup>1070</sup> El Canadá mantiene que la carta de Vilsack tuvo efectos en la rama de producción debido a la fecha en que se envió y las circunstancias que la rodeaban, el cargo de la persona que la firmaba, el carácter público de la carta, las directivas dadas a la rama de producción estadounidense y la amenaza expresa que respaldaba las directivas del Secretario Vilsack.<sup>1071</sup> Por tanto, según el Canadá, los Estados Unidos han infringido la obligación que les corresponde, en virtud del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, de aplicar de manera razonable sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de aplicación general.<sup>1072</sup>

---

<sup>1067</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 231. El Canadá cita el asunto *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, en el que el Grupo Especial, basándose en la definición del diccionario, interpretó el término "razonable" remitiéndose a nociones como "conforme a la razón", "no irracional ni absurdo", "proporcionado", "de buen criterio", "que está dispuesto a atenerse a razones", "que no pide demasiado", "dentro de los límites de la razón, que no es ni mucho menos ni mucho más de lo que podría considerarse probable o adecuado", "claro" (primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 231, nota 262, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.385 y nota 589).

<sup>1068</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 231.

<sup>1069</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 111.

<sup>1070</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 106.

<sup>1071</sup> Segunda comunicación escrita del Canadá, párrafo 103.

<sup>1072</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 232.

7.846 **México** aduce que la aplicación de la medida sobre el EPO, caracterizada por cambios en la interpretación y las orientaciones del USDA sobre sus disposiciones legales y reglamentarias, no ha podido ser menos previsible y razonable.<sup>1073</sup> Aduce que la aplicación de las disposiciones detalladas de la medida sobre el EPO cambió en el curso de la evolución de la Norma definitiva preliminar (AMS) y la Norma definitiva de 2009 (AMS) y las directrices asociadas emitidas por el USDA a lo largo de ese período. Los cambios recurrentes en la política del USDA, que primero permitió el uso de etiquetas indicativas de origen mixto y después lo desalentó, son pruebas adicionales de una aplicación no razonable.<sup>1074</sup>

7.847 Esa incertidumbre continuó con la carta de Vilsack, en la que se sugerían prácticas adicionales y se amenazaba con modificar la medida sobre el EPO si esas prácticas no se seguían. México mantiene que la carta de Vilsack es parte de una serie de medidas adoptadas por el Gobierno estadounidense para impedir que la rama de producción utilice ganado bovino extranjero. Como un claro indicio del efecto de la intervención gubernamental mediante la carta de Vilsack, determinadas empresas de transformación de carne estadounidenses han modificado su planteamiento inicial para la aplicación de las prescripciones sobre el EPO.<sup>1075</sup> Por tanto, aplicar de esa manera una ley o reglamento no puede representar una aplicación uniforme (es decir, previsible) y razonable, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

7.848 Los **Estados Unidos** sostienen que el Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO se han aplicado de manera *no razonable*, ya sea mediante la emisión de la carta de Vilsack o debido a los cambios introducidos en los reglamentos de aplicación durante su elaboración.<sup>1076</sup> Según los Estados Unidos, los reclamantes no han presentado pruebas que demuestren que la conducta del USDA en aplicación de las medidas sobre el EPO ha sido en algún sentido no razonable.<sup>1077</sup> Dado que la carta de Vilsack en modo alguno aplica las medidas sobre el EPO, los reclamantes incurren en error cuando aducen que esa carta representa una aplicación "no razonable" de esas medidas. Por lo demás, México no ha presentado pruebas que sugieran que cualesquiera decisiones sobre los reglamentos de aplicación adoptadas a medida que éstos evolucionaban a lo largo del proceso reglamentario fueron "irracionales" o "absurdas".

7.849 Los Estados Unidos consideran que los reclamantes no han demostrado que la emisión de la carta de Vilsack o la elaboración de la Norma definitiva de 2009 no fueron razonables. La carta de Vilsack se emitió de conformidad con una directiva de la Administración de Obama de pasar revista a todos los reglamentos de la anterior Administración pendientes. Algunos de los cambios introducidos durante la elaboración de la Norma definitiva de 2009 (AMS), como la flexibilidad para la mezcla, se hicieron para solventar las preocupaciones de los reclamantes.<sup>1078</sup>

---

<sup>1073</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 377 y 378, donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.385 y nota 589; segunda comunicación escrita, párrafos 185 y 186.

<sup>1074</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafo 188, en la que México se remite a su primera comunicación escrita, párrafo 258 (Pruebas documentales 33, 55, 56, 57 y 83 presentadas por México); declaración oral inicial en la segunda reunión sustantiva, párrafos 67 y 68.

<sup>1075</sup> Declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva, párrafos 50 y 51. (México - Prueba documental 33)

<sup>1076</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 297.

<sup>1077</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 299.

<sup>1078</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.



ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.850 El término "razonable" se define como "conforme a la razón", "no irracional ni absurdo", "proporcionado", "que está dispuesto a atenerse a razones", y "dentro de los límites de la razón, que no es ni mucho menos ni mucho más de lo que podría considerarse probable o adecuado".<sup>1079</sup> Evaluaremos las alegaciones de aplicación no razonable formuladas por las partes a la luz de esas definiciones.

7.851 A nuestro juicio, la determinación de si un acto de aplicación puede considerarse razonable en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X conlleva un examen de las circunstancias fácticas propias de cada caso. Así lo confirman anteriores diferencias en las que se entendió que el requisito de aplicación razonable requería un examen de las características del acto administrativo en cuestión a la luz de su objetivo, causa o fundamento.<sup>1080</sup>

Argumento del Canadá - la carta de Vilsack

7.852 Recordamos, en primer lugar, la explicación de los Estados Unidos sobre las circunstancias en que se emitió la carta.<sup>1081</sup> Se emitió en el contexto de la Directiva de la nueva Administración en virtud de la cual se debía pasar revista a las leyes y políticas establecidas en los reglamentos nuevos y pendientes promulgados por la anterior Administración. En lo fundamental, la Directiva indica que la nueva Administración deseaba examinar esos reglamentos para decidir si los mantendría sin cambios. En lo tocante a la Norma definitiva de 2009 (AMS), el Secretario Vilsack confirma en la carta la intención de la nueva Administración de aplicarla con arreglo a los plazos previstos por la anterior Administración, e incluye algunas sugerencias de carácter voluntario para la rama de producción.

7.853 La carta, no obstante, sugiere que la rama de producción adopte voluntariamente prácticas de etiquetado más estrictas que las requeridas por la Norma definitiva de 2009 (AMS) por lo que respecta a la información sobre el origen. Concretamente, en la carta de Vilsack se pide a la rama de producción que siga voluntariamente tres recomendaciones para el etiquetado de los productos cárnicos que no figuran en la medida sobre el EPO.

---

<sup>1079</sup> Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.385, en el que se alude al *New Shorter Oxford English Dictionary* (quinta edición), Oxford University Press, volumen II, página 2482 (2002).

<sup>1080</sup> En el asunto *Argentina - Piel y cueros*, por ejemplo, el Grupo Especial consideró que el acceso de un competidor en el mercado a información confidencial era un factor pertinente para determinar si la acción administrativa en aquella diferencia era razonable (párrafo 11.86). Recordamos asimismo el análisis del Órgano de Apelación, en *Brasil - Neumáticos recauchutados*, de que "el análisis de si la aplicación de una medida da lugar a una discriminación arbitraria o injustificable debe centrarse en la causa de la discriminación, o los fundamentos expuestos para explicar su existencia" (informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 226; informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 7.291). En el asunto *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, Filipinas alegó que el nombramiento de funcionarios con dobles funciones como directores de una empresa objeto de actuaciones administrativas constituía una aplicación no razonable, porque los funcionarios estaban en condiciones que les permitían reunir y revelar información confidencial sobre competidores directos de las industrias filipinas. El Grupo Especial constató que Tailandia no había actuado de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X. No obstante, el Grupo Especial consideró que los retrasos globales en las actuaciones administrativas que se habían producido a lo largo del proceso de examen de la valoración aduanera no eran "ni apropiados ni proporcionados" habida cuenta de la naturaleza de las circunstancias pertinentes, por lo que cual se consideró que la aplicación había sido "irrazonable" (informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos*, párrafo 7.969). En el asunto *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, el Grupo Especial constató que la República Dominicana había aplicado las disposiciones reguladoras del Impuesto Selectivo al Consumo de una manera que "no era razonable" y era, por tanto, incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 (párrafos 7.365-7.394).

<sup>1081</sup> Véanse los párrafos 7.39-7.42 *supra*.

7.854 La primera recomendación de la carta de Vilsack es la inclusión de información sobre la etapa de producción que ha tenido lugar en cada país cuando en la etiqueta aparece más de uno. La carta de Vilsack contiene los siguientes ejemplos sobre la manera en que esa información podría incluirse en las etiquetas: "nacido y criado en el país X y sacrificado en el país Y" o "nacido en el país X y criado y sacrificado en el país Y".<sup>1082</sup> Esa sugerencia va más allá de las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO. Con arreglo a esta última, la declaración del país de origen de los productos cárnicos derivados de ganado procedente de múltiples países de origen (etiqueta B) o importado para su sacrificio inmediato (etiqueta C) no tiene que especificar los países en los que ese ganado ha nacido, se ha criado y ha sido sacrificado. En la carne con etiqueta B el productor sólo tiene que indicar "Producto de los Estados Unidos, Producto del país X", mientras que para la etiqueta C la información es "Producto del país X, Producto de los Estados Unidos".<sup>1083</sup>

7.855 La segunda recomendación de la carta de Vilsack es que incluso cuando los productos han sido curados, ahumados, asados a la plancha o a la parrilla o cocidos al vapor debe procederse voluntariamente a su etiquetado. Esta recomendación va más allá de lo dispuesto en la medida sobre el EPO, que exige claramente de la obligación general de proporcionar información sobre el país de origen a los productos abarcados que han sido objeto de cualquiera de las etapas de elaboración antes citadas.<sup>1084</sup>

7.856 En tercer lugar, por lo que respecta a la carne picada, la medida sobre el EPO establece que las empresas de transformación enumerarán todos los países de origen de carne que haya podido haber estado razonablemente en sus existencias durante los 60 días anteriores a la declaración del país de origen. En la carta de Vilsack se sugiere que la rama de producción reduzca ese margen temporal de 60 a 10 días.<sup>1085</sup>

7.857 La comparación arriba expuesta demuestra que las acciones voluntarias sugeridas en la carta de Vilsack van más allá de determinadas obligaciones y reducen determinadas flexibilidades previstas en la medida sobre el EPO.

7.858 El Canadá no impugna que una nueva Administración pase revista a reglamentos y políticas elaborados por una Administración anterior, y nosotros no vemos en ello un problema *per se*. En ese sentido, la nueva Administración puede decidir cambiar los reglamentos existentes o adoptar nuevos reglamentos en ejercicio de las facultades que el marco legislativo otorga al poder ejecutivo.

7.859 Sin embargo, por lo que respecta a la carta de Vilsack, no encontramos ningún fundamento justificable para sugerir la aplicación de prácticas de etiquetado más estrictas que las requeridas por la Norma definitiva de 2009 (AMS), permitiendo al mismo tiempo que la Norma definitiva de 2009 (AMS) entre en vigor. En cualquier caso, las sugerencias que figuran en la carta -aunque se refieran a actuaciones voluntarias de la rama de producción- debilitan las prescripciones de etiquetado establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS).<sup>1086</sup> De hecho, la carta aborda cuestiones que no emanan directamente de las prescripciones de etiquetado efectivamente establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS). Es importante señalar que esto se hace precisamente en la misma carta en la que se anuncia la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS) tras su revisión por el

---

<sup>1082</sup> Carta de Vilsack.

<sup>1083</sup> 7 CFR § 65.300(e).

<sup>1084</sup> 7 CFR § 65.220.

<sup>1085</sup> 7 CFR § 65.300(h).

<sup>1086</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 188.

Los propios Estados Unidos afirman que las recomendaciones de la carta de Vilsack son incompatibles con la Norma definitiva de 2009 (AMS) (observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de México y el Canadá a la pregunta 96 del Grupo Especial).

Secretario Vilsack. Aunque la actuación sugerida en la carta es sólo de carácter voluntario, el texto de la carta puede aun así haber causado incertidumbre y confusión con respecto a sus consecuencias, incluidas posibles modificaciones de la Norma definitiva de 2009 (AMS) si la rama de producción no seguía las sugerencias de actuación voluntaria adicional hechas por el Secretario Vilsack.

7.860 Además, la carta de Vilsack se emitió menos de un mes antes de la entrada en vigor de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Esto puede haber causado aún más confusión para la rama de producción en cuanto a las prescripciones de etiquetado específicas que debían observarse. En particular, de lo que estamos aquí hablando es de una carta enviada a la rama de producción en su conjunto por el jefe de un organismo gubernamental. En comparación con los casos en que la Administración aplica la medida sobre el EPO a determinadas entidades en particular, este tipo de carta puede, a nuestro juicio, tener una repercusión más amplia en la rama de producción, porque se envió a la rama de producción en su conjunto, no a entidades específicas.

7.861 Aunque en términos generales un Miembro de la OMC está libremente facultado para aplicar sus leyes y reglamentos como le parezca oportuno, también tiene la obligación de respetar "determinadas normas mínimas de transparencia y equidad procesal" por lo que respecta a sus actuaciones. Como ha observado el Órgano de Apelación, el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 establece determinadas normas mínimas de transparencia y equidad procesal en la aplicación de las reglamentaciones comerciales.<sup>1087</sup>

7.862 Esa obligación es, a nuestro juicio, aplicable a todos los tipos de acciones comprendidas en el amplio alcance del término "aplicará" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X. Consideramos que la carta de Vilsack no satisfizo esas normas mínimas de equidad procesal por lo que respecta a la aplicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS) al permitir que dicha Norma entrara en vigor y, al mismo tiempo, sugerir a la rama de producción que cumpliera prescripciones de etiquetado más estrictas que las establecidas en ella.

7.863 Basándonos en la manera en que el Secretario de Agricultura abordó la decisión de aplicar la Norma definitiva de 2009 (AMS), así como en las circunstancias en las que dicha carta se emitió, estimamos que la carta de Vilsack no era "apropiada", por lo que no satisface la obligación de aplicar razonablemente la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

7.864 Concluimos, por consiguiente, que el Canadá ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X al no aplicar la medida sobre el EPO de manera razonable mediante la emisión de la carta de Vilsack.

#### Argumento de México - cambios en la interpretación y las orientaciones del USDA

7.865 Como se explica más arriba, México, a diferencia del Canadá, no centró su argumentación exclusivamente en la emisión de la carta de Vilsack. A juicio de México, la aplicación supuestamente no razonable de la medida sobre el EPO se refleja en cambios en las orientaciones y la interpretación por el USDA de sus disposiciones legales y reglamentarias, que culminó en la carta de Vilsack.

---

<sup>1087</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 183. El Órgano de Apelación también subrayó que "en tanto rija la prescripción de las debidas garantías procesales en general con respecto a medidas que por lo demás se imponen de conformidad con las obligaciones dimanantes de la OMC, no es sino razonable que se exija el riguroso cumplimiento de *dichas garantías* fundamentales en la aplicación y administración de una medida ..." (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 182) (sin cursivas en el original).

7.866 En la medida en que la alegación de México se basa en la emisión de la carta de Vilsack, ya hemos concluido que dicha emisión no representó una aplicación razonable de la medida sobre el EPO en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Observamos que México no desarrolló su argumentación relativa a la carta de Vilsack tan ampliamente como el Canadá. No obstante, a nuestro juicio, México ha presentado pruebas suficientes para demostrar que la carta de Vilsack creó incertidumbre para la rama de producción sobre la manera de cumplir las prescripciones de etiquetado específicas establecidas en la Norma definitiva de 2009 (AMS).<sup>1088</sup> En particular, México destaca que en la carta de Vilsack se sugería que se adoptaran prácticas adicionales a las previstas en la Norma definitiva de 2009 (AMS) y se amenazaba con modificar dicha Norma si esas prácticas no se seguían. Es fundamentalmente por esas mismas razones por lo que hemos constatado que el Canadá ha demostrado que la carta de Vilsack es incompatible con la obligación de aplicar razonablemente las disposiciones establecida en el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. Por consiguiente, constatamos que México ha demostrado que la carta de Vilsack no satisface el criterio de aplicación razonable de la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

7.867 En relación con su argumento de que los Estados Unidos cambiaron su interpretación de la medida sobre el EPO con demasiada frecuencia para que su aplicación fuera razonable, México presentó las pruebas que se resumen en el cuadro que figura en el párrafo 7.832 *supra*.

7.868 A nuestro entender, México hace referencia a esas pruebas documentales *en su conjunto* como pruebas para afirmar que a lo largo del tiempo el USDA ha dado orientaciones incoherentes para la aplicación de las disposiciones. Del contenido de esas pruebas documentales podemos inferir que efectivamente se transmitieron a la rama de producción interpretaciones cambiantes por lo que respecta a las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO.

7.869 Al mismo tiempo, observamos que los cambios en las orientaciones, especialmente los relativos al uso de distintas etiquetas para distintas categorías de carne, reflejan precisamente las modificaciones introducidas en la Norma definitiva preliminar (AMS) antes de la publicación de la Norma definitiva de 2009 (AMS). Como se explica en la sección VII.C.1 a) ii), los principales cambios de la Norma definitiva preliminar (AMS) a la Norma definitiva de 2009 (AMS) son la eliminación de la posibilidad de utilizar la etiqueta B para carne de categoría A y la adición de las disposiciones sobre la mezcla. Las orientaciones administrativas del USDA, como ponen de manifiesto las directrices del USDA de 11 de septiembre de 2008 y se deduce implícitamente de artículos de prensa y de cartas a la rama de producción después de la entrada en vigor de la Norma definitiva preliminar (AMS), obedecían, por tanto, a los cambios efectuados en el contenido de los reglamentos de aplicación de las normas sobre el EPO durante el proceso de elaboración de normas previsto en el sistema jurídico estadounidense. En la medida en que las diferencias en las orientaciones del USDA se debieron a cambios introducidos en la ley o los reglamentos sustantivos en cuestión, no consideramos que esos actos administrativos fueron irracionales o inadecuados, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. El USDA estaba actuando en el marco de sus facultades y su mandato al hacer públicas sus interpretaciones de las prescripciones de etiquetado vigentes en los reglamentos de aplicación de las disposiciones sobre el EPO en un momento dado.

7.870 Constatamos, por consiguiente, que, a diferencia de lo concerniente a la carta de Vilsack, México no ha establecido que los Estados Unidos no aplicaron la medida sobre el EPO de manera razonable debido a los cambios en las orientaciones del USDA sobre las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO.

---

<sup>1088</sup> Véanse los párrafos 7.846 y 7.847.

d) Aplicación "no uniforme" de leyes y reglamentos

i) *Principales argumentos de las partes*

7.871 **México** aduce que la aplicación "uniforme" requiere que los Miembros se aseguren de que sus leyes se apliquen de manera coherente y previsible.<sup>1089</sup> Afirma que la aplicación "no uniforme" se debe a los cambios significativos de las prescripciones y la interpretación durante la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias.<sup>1090</sup> La aplicación de las disposiciones detalladas de la medida sobre el EPO cambió durante sus procesos de aplicación y examen, y las directrices asociadas emitidas por el USDA durante ese período crearon incertidumbre, que continuó con la emisión de la carta de Vilsack el 20 de febrero de 2009.

7.872 Los **Estados Unidos** sostienen que México no ha demostrado que las medidas sobre el EPO se han aplicado de manera *no uniforme* debido a los cambios de la norma a lo largo del tiempo.<sup>1091</sup> México no ha presentado pruebas que demuestren esa afirmación, ya sea con respecto a los cambios introducidos en los reglamentos de aplicación o con respecto a la emisión de la carta de Vilsack.<sup>1092</sup> Los cambios a los que México se refiere reflejan simplemente el sistema de notificación y observaciones propio de la elaboración de normas en los Estados Unidos, y no representan la aplicación de la ley o de la Norma definitiva de 2009 (AMS).<sup>1093</sup> Los Estados Unidos se remiten al informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Piel y cueros*<sup>1094</sup>, según el cual la aplicación "uniforme" requiere que los Miembros se aseguren de que sus leyes se apliquen de forma coherente y previsible.<sup>1095</sup>

7.873 Los Estados Unidos añaden que en el asunto *Estados Unidos - Acero inoxidable* el Grupo Especial observó que "el requisito de la aplicación uniforme de las leyes y los reglamentos ha de interpretarse en el sentido de que significa uniformidad de trato con respecto a las personas situadas en situación similar; no puede entenderse en el sentido de que requiere resultados idénticos cuando los hechos pertinentes difieren". Ese Grupo Especial aclaró que el párrafo 3 a) del artículo X no requiere que la aplicación de un reglamento sea fija e invariable a lo largo del tiempo; la aplicación de un reglamento sólo tiene que ser uniforme en un momento dado.<sup>1096</sup> Los Estados Unidos aducen que México no ha presentado pruebas que demuestren que la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 se han aplicado de una forma que haya afectado de manera no uniforme a personas en situación similar.<sup>1097</sup> Los Estados Unidos han mantenido en todo momento un solo conjunto de reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO, y esos reglamentos se han aplicado de manera uniforme. Los Estados Unidos añaden que México no ha presentado pruebas que sugieran que la Norma definitiva de 2009 ha afectado en formas diferentes a personas en situación similar en el período posterior a esa fecha.<sup>1098</sup>

---

<sup>1089</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 377 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.83).

<sup>1090</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 188 y 189.

<sup>1091</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 296.

<sup>1092</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293.

<sup>1093</sup> Declaración oral inicial de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 60.

<sup>1094</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.83.

<sup>1095</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.

<sup>1096</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero inoxidable (Corea)*, párrafo 6.51.

<sup>1097</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.

<sup>1098</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 295.

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.874 México alega que la supuesta aplicación "no uniforme" es consecuencia de los cambios significativos en la orientación sobre las prescripciones de etiquetado en el marco de la medida sobre el EPO. Según México, esos cambios contribuyeron a las perturbaciones experimentadas por la rama de producción mexicana.

7.875 Los Estados Unidos aducen que México no ha presentado pruebas que demuestran que la Ley sobre el EPO o la Norma definitiva de 2009 (AMS) se han aplicado de una forma que haya afectado de manera no uniforme a personas en situación similar.<sup>1099</sup> Los Estados Unidos han mantenido en todo momento un solo conjunto de reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO, y esos reglamentos se han aplicado de manera uniforme. Los Estados Unidos añaden que México no ha presentado pruebas que sugieran que la Norma definitiva de 2009 (AMS) ha afectado en formas diferentes a personas en situación similar en el período posterior a esa fecha.<sup>1100</sup>

7.876 El término "uniforme" se define como "*of one unchanging form, character, or kind; that is or stays the same in different places or circumstances, or at different times*" ("de la misma forma, naturaleza o tipo; que es o sigue siendo el mismo en distintos lugares o circunstancias, o en ocasiones distintas").<sup>1101</sup> Encontramos orientación sobre el sentido del término "uniforme" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X en las constataciones de los grupos especiales en otras diferencias. Por ejemplo, en el asunto *Argentina - Piel y cueros*, el Grupo Especial afirmó que la "aplicación uniforme" requiere que los Miembros se aseguren de que sus leyes se apliquen de manera coherente y previsible.<sup>1102</sup> Por su parte, el Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Acero inoxidable* observó que "el requisito de la aplicación uniforme de las leyes y los reglamentos ha de interpretarse en el sentido de que significa uniformidad de trato con respecto a las personas situadas en situación similar".<sup>1103</sup> Basándonos en la definición del diccionario y en las orientaciones dadas por otros grupos especiales, evaluaremos si México ha establecido que los cambios en las orientaciones dadas por el USDA a que se ha referido representan una aplicación no uniforme de la medida sobre el EPO.

7.877 En la presente diferencia, como destacan los Estados Unidos, México no ha presentado hechos ni pruebas que demuestren que en algún momento dado el USDA trató a personas en situación similar de manera no uniforme al dar efecto práctico a las prescripciones de etiquetado establecidas en la medida sobre el EPO. Antes bien, las pruebas presentadas por México demuestran que el USDA dio orientaciones sobre las prescripciones de etiquetado que eran aplicables a la rama de producción estadounidense en su conjunto.<sup>1104</sup>

7.878 Por lo que respecta a los cambios en las orientaciones dadas por el USDA a lo largo del tiempo impugnados por México en el sentido de que no son uniformes, observamos que, como afirma el Grupo Especial a cargo del asunto *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, la interpretación del término "uniforme" que figura en el párrafo 3 a) del artículo X no implica necesariamente una uniformidad instantánea. Antes bien, la uniformidad debe lograrse dentro de un período de tiempo que sea razonable. Lo que es razonable dependerá de la forma, naturaleza y escala de la aplicación de

---

<sup>1099</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 294.

<sup>1100</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 295.

<sup>1101</sup> *The Shorter Oxford English Dictionary* (sexta edición), Oxford University Press, volumen II, página 3440 (2007); informe del Grupo Especial, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 7.124.

<sup>1102</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Piel y cueros*, párrafo 11.83. El Grupo Especial constató que las medidas en litigio eran incompatibles con las obligaciones que correspondían a la Argentina en virtud del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

<sup>1103</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero inoxidable (Corea)*, párrafo 6.51.

<sup>1104</sup> Véanse la Prueba documental 29 presentada por el Canadá, y las Pruebas documentales 33, 55, 56, 57 y 83 presentadas por México; cuadro en la página 182.

que se trate, así como de la complejidad de las cuestiones fácticas y jurídicas que plantee el acto de aplicación impugnado.<sup>1105</sup>

7.879 Los cambios en las orientaciones sobre los requisitos de etiquetado de la medida sobre el EPO a que México hace referencia tuvieron lugar entre septiembre de 2008 y abril de 2009. Como se observa más arriba, los cambios que tuvieron lugar durante ese período guardan relación con modificaciones en el contenido de los propios reglamentos en un contexto de elaboración de normas a lo largo de un período de tiempo relativamente corto. La forma y estructura de los cambios en las orientaciones y la interpretación, que a juicio de México culminaron en la carta de Vilsack, no son muestra de un acto "que no es de la misma forma" o de un acto que "no es el mismo en ocasiones distintas" que pudiera representar una aplicación "no uniforme" en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

7.880 De hecho, puede considerarse que la publicación de las orientaciones gubernamentales sobre los reglamentos para la aplicación del EPO mediante preguntas frecuentes es un ejemplo de actuación gubernamental beneficiosa para la rama de producción, que puede aumentar la transparencia en la aplicación de los reglamentos por las autoridades.

7.881 Por las razones arriba expuestas, concluimos que México no ha establecido que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X al aplicar la medida sobre el EPO de manera no uniforme.

e) Aplicación "parcial" de leyes y reglamentos

i) *Principales argumentos de las partes*

7.882 **México** aduce que la aplicación de la medida sobre el EPO fue parcial, ya que la interpretación definitiva del USDA de la aplicación del reglamento y sus disposiciones favoreció a los productores de vacas y terneros estadounidenses.<sup>1106</sup>

7.883 Los **Estados Unidos** no abordan el argumento de México relativo a la aplicación "parcial".

ii) *Análisis realizado por el Grupo Especial*

7.884 México presentó por primera vez su alegación sobre la supuesta aplicación *parcial* de la medida sobre el EPO por los Estados Unidos en su segunda comunicación escrita, afirmando simplemente la falta de aplicación imparcial. Sin embargo, México no ha explicado en qué modo la aplicación de la medida sobre el EPO fue parcial en el sentido de que favoreció a los productores de vacas y terneros estadounidenses.

7.885 Por consiguiente, constatamos que México no ha acreditado una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos aplicaron la medida sobre el EPO de manera parcial, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X.

---

<sup>1105</sup> Informe del Grupo Especial, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 7.135.

<sup>1106</sup> Segunda comunicación escrita de México, párrafos 185 y 189.

- f) Conclusión sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 3 a) del artículo X

7.886 A la luz de lo anteriormente expuesto, constatamos que el Canadá y México han establecido que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X al no haber aplicado la medida sobre el EPO de manera razonable debido a la emisión de la carta de Vilsack.

7.887 Constatamos, sin embargo, que México no ha demostrado que los cambios en las orientaciones del USDA sobre las prescripciones de etiquetado de la medida sobre el EPO a que ha hecho referencia no constituyen un acto de aplicación razonable de la medida sobre el EPO, en el sentido del párrafo 3 a) del artículo X. Constatamos asimismo que México no ha establecido que los Estados Unidos aplicaron la medida sobre el EPO de manera no uniforme y parcial, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 3 a) del artículo X.

### 3. Alegación no basada en una infracción en el marco del párrafo 1 b) del artículo XXIII

7.888 Una vez tratadas las alegaciones de infracción formuladas por los reclamantes, procederemos a examinar sus alegaciones no basadas en una infracción. Esto se ajusta a la secuencia de los argumentos presentados por las partes en la presente diferencia. Está también en consonancia con la prioridad que generalmente debe otorgarse al trato de las infracciones frente a las alegaciones no basadas en infracción, enunciada por el Grupo Especial en el asunto *Japón - Películas*:

"tradicionalmente, en los asuntos en los que se formulan reclamaciones por infracción de disposiciones y reclamaciones no basadas en la infracción de disposiciones, los grupos especiales examinan en primer lugar las alegaciones de incompatibilidad con un acuerdo abarcado, en relación con el párrafo 1 a) del artículo XXIII, para proceder posteriormente a examinar las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones al amparo del párrafo 1 b) de dicho artículo".<sup>1107</sup>

- a) Principales argumentos de las partes

7.889 **México** y el **Canadá** sostienen que la aplicación de las prescripciones sobre el EPO anula o menoscaba beneficios dimanantes para ellos de sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales.<sup>1108</sup> Según los reclamantes, los Estados Unidos, al aplicar las prescripciones sobre el EPO, están perturbando la relación competitiva y frustrando las legítimas expectativas de acceso al mercado de los reclamantes por lo que respecta al ganado bovino y porcino vivo procedente del Canadá<sup>1109</sup> y el ganado bovino vivo procedente de México.<sup>1110</sup>

7.890 Las tres partes convienen<sup>1111</sup> en que la siguiente prueba en tres elementos establecida por el Grupo Especial en el asunto *Japón - Películas* para abordar alegaciones no basadas en una infracción es también aplicable en la presente diferencia:

"El texto del párrafo 1 b) del artículo XXIII establece tres elementos que la parte reclamante ha de demostrar que concurren para formular una reclamación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII que pueda ser admitida a trámite: 1) la aplicación

---

<sup>1107</sup> Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.26.

<sup>1108</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 237; y primera comunicación escrita de México, párrafo 379.

<sup>1109</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 239.

<sup>1110</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafo 379.

<sup>1111</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 235; primera comunicación escrita de México, párrafo 385; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 303.



de una medida por un Miembro de la OMC; 2) una ventaja resultante del acuerdo pertinente; y 3) anulación o menoscabo de la ventaja a consecuencia de la aplicación de la medida."<sup>1112</sup>

7.891 Por lo que respecta al primer elemento de este criterio jurídico, los reclamantes sostienen que la aplicación por los Estados Unidos de varios aspectos de las prescripciones sobre el EPO lo satisfacen.<sup>1113</sup>

7.892 Los **Estados Unidos** responden que no todos los elementos de las prescripciones sobre el EPO impugnados por los reclamantes pueden invocarse en el marco de una alegación no basada en infracción. Según los Estados Unidos, una alegación de esa naturaleza sólo es posible con respecto a medidas que se están aplicando actualmente; por consiguiente, en la presente diferencia sólo la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva de 2009 (AMS) pueden ser objeto de una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.<sup>1114</sup>

7.893 Por lo que respecta al segundo elemento del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, los Estados Unidos sostienen que los reclamantes no tienen expectativas legítimas, dado que en los Estados Unidos había diversas normas en materia de etiquetado indicativo del país de origen para la carne a nivel minorista ya en el decenio de 1930, mucho antes de la Ronda Uruguay. Así pues, cuando tuvieron lugar esas negociaciones arancelarias los reclamantes podrían haber previsto razonablemente que los Estados Unidos modificarían o complementarían las normas sobre etiquetado indicativo del país de origen, como han venido haciendo desde el decenio de 1960, complementando varios instrumentos legislativos relativos al etiquetado indicativo del país de origen con prescripciones adicionales para la carne aplicables a nivel minorista.<sup>1115</sup>

7.894 En respuesta, los reclamantes mantienen que sus expectativas de acceso al mercado son legítimas, ya que no podían haber previsto razonablemente que los Estados Unidos aplicarían las prescripciones sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen, o cualquier otra medida concerniente al etiquetado indicativo del origen, con repercusiones tan drásticas para el acceso al mercado del ganado bovino y porcino procedente del Canadá y del ganado bovino procedente de México. Aunque en las fechas en que se negociaron concesiones arancelarias que después se incorporaron al Acuerdo sobre la OMC había reglamentos sobre etiquetado con indicación voluntaria del país de origen en vigor, esos reglamentos no eran específicos para el ganado bovino y porcino, y no contenían disposiciones tan restrictivas como las prescripciones sobre el EPO.<sup>1116</sup>

7.895 Por lo que respecta al segundo elemento del criterio jurídico, los Estados Unidos también aducen que las ventajas invocadas por los reclamantes dimanaban de aranceles en el marco del TLCAN, porque de lo que confiere ventajas no son las concesiones hechas en el marco de la OMC, sino el tipo arancelario más bajo negociado en el marco del TLCAN que entró en vigor a comienzos de 1994. Por tanto, aducen los Estados Unidos, la concesión de esas ventajas no puede reclamarse al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.<sup>1117</sup>

---

<sup>1112</sup> Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.41.

<sup>1113</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 235; y primera comunicación escrita de México, párrafos 386-392.

<sup>1114</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 305, nota 348.

<sup>1115</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 309 y 310; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.

<sup>1116</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafos 237-239; primera comunicación escrita de México, párrafos 388-390; y segunda comunicación escrita, párrafo 193.

<sup>1117</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 194.

7.896 En respuesta, los reclamantes afirman que tienen expectativas legítimas de acceder al mercado de los Estados Unidos de conformidad con las consolidaciones arancelarias negociadas en el marco de la OMC, a pesar de que sus actuales concesiones arancelarias para el ganado se basen en el TLCAN. En particular, el Canadá destaca que el actual arancel consolidado NMF de los Estados Unidos para el ganado distinto del ganado de leche o de cría es de 1 centavo/kg con arreglo a la partida arancelaria 0102.90.40. Ese arancel figura en la Lista de concesiones de los Estados Unidos negociada en la Ronda Uruguay. El Canadá observa, además, que todas las partidas arancelarias al nivel de 8 dígitos bajo el encabezamiento Cerdos vivos (partida arancelaria 0103) que figuran en el mismo arancel de los Estados Unidos muestran un derecho consolidado *ad valorem* del 0 por ciento, y que la libre importación de cerdos en los Estados Unidos es anterior al Acuerdo sobre la OMC (y también al Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos y al TLCAN).<sup>1118</sup> México añade que su alegación no basada en infracción se basa en el arancel consolidado NMF de los Estados Unidos de 1 centavo/kg para el ganado negociado en el marco de la OMC.<sup>1119</sup> Por consiguiente, los reclamantes disfrutaban de ventajas dimanantes de expectativas legítimas de acceso al mercado basadas en la Lista de los Estados Unidos en la OMC.

7.897 Por lo que respecta al tercer elemento del criterio jurídico establecido en el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, los reclamantes mantienen que las prescripciones sobre el EPO restringen drásticamente su acceso al mercado en comparación con el nivel de acceso al mercado negociado durante la Ronda Uruguay. El Canadá sostiene que al obligar a los minoristas estadounidenses a etiquetar la carne de bovino y porcino en una forma que está fundamentalmente en contradicción con la práctica normal aplicada en otros ámbitos de la legislación aduanera de los Estados Unidos, éstos han anulado el acceso irrestricto al mercado que el Canadá tenía derecho a esperar para sus exportaciones de ganado bovino y porcino.<sup>1120</sup>

7.898 México sostiene que la medida sobre el EPO creó una nueva serie de restricciones para el ganado vacuno exportado de México. Redujo el número de instalaciones estadounidenses que faenan vacuno mexicano, limitó los días en que esas instalaciones reciben vacuno de México, introdujo nuevas prescripciones en materia de notificación previa, y las empresas de transformación estadounidenses impusieron un descuento a las importaciones de vacuno mexicano.<sup>1121</sup> El descuento real del precio creado por la medida sobre el EPO oscila entre 40 y 60 dólares EE.UU. para el mismo animal de 300-400 libras, y la desventaja competitiva y el nivel de protección que ese descuento del precio reflejan excede enormemente de las expectativas legítimas de México de un arancel de 1,36 a 1,81 dólares EE.UU. por animal negociado en el marco de la OMC.<sup>1122</sup> Según México, la aplicación de las prescripciones sobre el EPO perturbó la relación de competencia con el ganado nacional en los Estados Unidos.<sup>1123</sup>

7.899 Los Estados Unidos responden que los reclamantes no han demostrado "con la 'justificación detallada' requerida" y con pruebas claras y sólidas que han sufrido anulación o menoscabo de ventajas "como consecuencia de la aplicación" de la medida sobre el EPO.<sup>1124</sup> Según los Estados Unidos, los reclamantes no han demostrado la existencia de una "correlación clara" entre la medida sobre el EPO y los supuestos efectos desfavorables para las importaciones de ganado procedentes de

---

<sup>1118</sup> Respuesta del Canadá a la pregunta 88 del Grupo Especial.

<sup>1119</sup> Respuesta de México a la pregunta 88 del Grupo Especial.

<sup>1120</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 239; respuesta del Canadá a la pregunta 88 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita del Canadá, párrafos 45 y 46.

<sup>1121</sup> Declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 55.

<sup>1122</sup> Respuesta de México a la pregunta 88 del Grupo Especial.

<sup>1123</sup> Primera comunicación escrita de México, párrafos 391 y 392; respuesta de México a la pregunta 88 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de México, párrafo 191.

<sup>1124</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 196.

México y el Canadá, ni han presentado pruebas al respecto. Los Estados Unidos sostienen que otras fuerzas del mercado, entre ellas la crisis financiera y determinadas enfermedades de animales, habían tenido una grave repercusión desfavorable en los mercados ganaderos de los Estados Unidos, el Canadá y México. Así pues, los efectos desfavorables para el ganado no pueden atribuirse exclusivamente a las prescripciones sobre el EPO.<sup>1125</sup>

b) Análisis realizado por el Grupo Especial

7.900 Al iniciar nuestro análisis de las alegaciones no basadas en infracción formuladas por los reclamantes, recordamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Japón - Películas* explicó que la acción por anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones debe tratarse con cautela y como un concepto excepcional:

"aunque la acción por anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones constituye un instrumento importante y aceptado del mecanismo de solución de diferencias de la OMC/GATT y ha figurado 'en los textos' durante casi 50 años, sólo en ocho asuntos grupos especiales o grupos de trabajo han realizado un examen sustantivo de reclamaciones formuladas al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII.<sup>1126</sup> De ello se desprende que tanto las partes contratantes del GATT como los Miembros de la OMC han adoptado al respecto un enfoque prudente y que, de hecho, han considerado que esa acción es un instrumento excepcional de la solución de diferencias. A este respecto señalamos que en el asunto *CEE - Semillas oleaginosas* las dos partes en ese asunto, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos, confirmaron la necesidad de adoptar un enfoque prudente respecto de la acción por anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones y de considerar que ese concepto es excepcional.<sup>1127</sup> La razón de esta prudencia es evidente. Los Miembros negocian las normas que convienen en seguir y sólo excepcionalmente prevén la posibilidad de que se dirijan contra ellas impugnaciones por medidas que no infringen esas normas".<sup>1128</sup>

7.901 El Órgano de Apelación lo confirmó en *CE - Amianto* manteniendo que "al igual que el Grupo Especial que entendió en el asunto ... *Japón - Películas* ..., consideramos que el recurso

<sup>1125</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 314-316.

<sup>1126</sup> (nota del original) Informe del Grupo de Trabajo, *Australia - Subvenciones al sulfato amónico*, adoptado el 3 de abril de 1950, IBDD II/188; informe del Grupo Especial, *Alemania - Régimen de importación de sardinas* ("Alemania - Sardinas"), G/26, adoptado el 31 de octubre de 1952, IBDD 1S/53; *Recurso del Uruguay*, adoptado el 16 de noviembre de 1962, IBDD 11S/100; informe del Grupo Especial, *CEE - Trato arancelario concedido a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo* ("CEE - Productos cítricos"), documento L/5576 del GATT, de fecha 7 de febrero de 1985 (no adoptado); informe del Grupo Especial, *CEE - Ayudas concedidas para la producción de melocotones en lata, peras en lata, macedonias de frutas en lata y pasas* ("CEE - Frutas en lata"), documento L/5778 del GATT, de fecha 20 de febrero de 1985 (no adoptado); *Japón - Semiconductores*, adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130; *CEE - Semillas oleaginosas*, adoptado el 25 de enero de 1990, IBDD 37S/93; *Estados Unidos - Exención relativa a productos agrícolas*, adoptado el 7 de noviembre de 1990, IBDD 37S/255.

<sup>1127</sup> (nota del original) En *CEE - Semillas oleaginosas*, los Estados Unidos "coincidieron en que el recurso al concepto de anulación o menoscabo sin violación de disposiciones debía ser excepcional. Dicho concepto, aunque figuraba en el texto del artículo XXIII del Acuerdo General desde el principio, debía ser objeto de aplicación cautelosa". *CEE - Semillas oleaginosas*, IBDD 37S/93, página 129, párrafo 114. En ese mismo asunto, la CEE manifestó que "el recurso al concepto de anulación o menoscabo sin violación de disposiciones enunciado en el párrafo 1 b) del artículo XXIII debe ser excepcional, porque de otro modo el mundo del comercio quedaría sumido en un estado de precariedad e incertidumbre". *Ibid.*, párrafo 113.

<sup>1128</sup> Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.36. Véase también *ibid.*, párrafo 10.37.

previsto en el párrafo 1 b) del artículo XXIII 'debe ser objeto de un enfoque prudente y seguir siendo una acción excepcional'".<sup>1129</sup>

7.902 Tomamos nota asimismo de que en el asunto *Japón - Películas* el Grupo Especial hizo hincapié en que la necesidad de analizar una alegación sin infracción en un caso específico debe examinarse a la luz de "las circunstancias que concurren en cada caso".<sup>1130</sup>

7.903 En la presente diferencia ya hemos constatado que la medida sobre el EPO infringe los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y que la carta de Vilsack infringe el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

7.904 En el asunto *CEE - Semillas oleaginosas I*, el Grupo Especial estableció la siguiente prueba para determinar si es necesario examinar la alegación de anulación o menoscabo sin infracción a la luz de una constatación de incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT:

"El Grupo Especial examinó en primer lugar si su conclusión de que los pagos a los elaboradores son incompatibles con el Acuerdo General hacía innecesario el examen de la cuestión de la anulación o menoscabo de las concesiones arancelarias. El Grupo Especial observó que así sucedería *si la aceptación y aplicación por la Comunidad de la constatación relativa al artículo III.4 suprimieran necesariamente el fundamento de la reclamación estadounidense de anulación o menoscabo*." <sup>1131</sup> (sin cursivas en el original)

7.905 En la presente diferencia, la aceptación y aplicación por los Estados Unidos de las constataciones de infracción arriba citadas suprimiría el fundamento de las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción formuladas por los reclamantes. De hecho, en el asunto *Japón - Películas* el Grupo Especial identificó un paralelismo entre elementos clave de los criterios jurídicos establecidos en el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994:

"podría aducirse que el criterio que enunciamos y aplicamos en relación con el párrafo 1 b) del artículo XXIII -el 'trastorno de la relación de competitividad'- difiere de 'la alteración de la igualdad efectiva de oportunidades de competencia' aplicable al párrafo 4 del artículo III. No obstante, no encontramos ninguna diferencia significativa entre los dos criterios, aparte del hecho de que este criterio relativo al párrafo 4 del artículo III exige en general la concesión de un trato no menos favorable a los productos importados, en tanto que el criterio del párrafo 1 b) del artículo XXIII requiere una comparación de la relación de competitividad entre productos extranjeros y nacionales en dos momentos concretos distintos: el del otorgamiento de la concesión y el momento actual".<sup>1132</sup>

7.906 Podría aducirse que hay una relación similar entre el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. De hecho, hemos destacado el parecido entre términos clave del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y del párrafo 1 del

---

<sup>1129</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto*, párrafo 186 (no se reproduce la nota de pie de página).

<sup>1130</sup> Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.37.

<sup>1131</sup> Informe del Grupo Especial del GATT, *CEE - Semillas oleaginosas I*, párrafo 142.

<sup>1132</sup> Informe del Grupo Especial, *Japón - Películas*, párrafo 10.380.

artículo 2 del Acuerdo OTC; así pues, hemos reconocido que hay similitud entre partes pertinentes de los criterios jurídicos establecidos por esas dos disposiciones.<sup>1133</sup>

7.907 Por consiguiente, ponemos fin aquí a nuestro análisis de las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción formuladas por los reclamantes. La aceptación y aplicación por los Estados Unidos de nuestra constatación de infracción del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC suprimiría el fundamento de las alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción formuladas por los reclamantes. Lo mismo se lograría si los Estados Unidos aceptaran y aplicaran nuestras constataciones de infracción del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

## **VIII. CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES**

8.1 Recordamos la solicitud de los Estados Unidos de que formulemos nuestras constataciones en forma de un documento único que contenga dos informes separados con constataciones y recomendaciones separadas para cada reclamante. Recordamos asimismo que el Canadá aceptó la solicitud de los Estados Unidos y que México no se opuso a ella.<sup>1134</sup> Por consiguiente, presentamos dos conjuntos separados de constataciones y recomendaciones con un número/signatura diferente para cada reclamante (WT/DS384 para el Canadá y WT/DS386 para México).

---

<sup>1133</sup> Véanse los párrafos 7.228-7.234 *supra*.

<sup>1134</sup> Véase el párrafo 2.11 *supra*.

A. RECLAMACIÓN DEL CANADÁ (DS384): CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIÓN

8.2 El Canadá ha formulado alegaciones con respecto a la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack al amparo de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.3 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del Acuerdo OTC, concluimos que:

- a) la medida sobre el EPO es un "reglamento técnico" en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, mientras que la carta de Vilsack no lo es;
- b) la medida sobre el EPO, especialmente en lo tocante a las etiquetas para los cortes de carne (músculo) infringe el párrafo 1 del artículo 2 porque concede al ganado importado un trato menos favorable que el otorgado al ganado nacional similar; y
- c) la medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2 porque no alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen de los productos cárnicos.

8.4 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del GATT de 1994, concluimos que:

- a) no es preciso que formulemos una constatación con respecto a la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 4 del artículo III, habida cuenta de nuestra constatación de que la misma medida infringe la obligación de trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
- b) la carta de Vilsack infringe el párrafo 3 a) del artículo X porque no constituye una aplicación razonable de la medida sobre el EPO; y
- c) habiendo constatado que la carta de Vilsack está comprendida en el ámbito del párrafo 3 a) del artículo X, nos abstenemos de examinar si es incompatible con el párrafo 4 del artículo III.

8.5 Por último, a la luz de las anteriores constataciones de infracción, nos hemos abstenido de examinar la alegación no basada en una infracción formulada por el Canadá al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.6 Conforme al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que los Estados Unidos, en la medida en que han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, han anulado o menoscabado ventajas resultantes para el Canadá de esos acuerdos.

8.7 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, y habiendo constatado que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias solicite a los Estados Unidos que pongan las medidas incompatibles en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo OTC y el GATT de 1994.

---

A. RECLAMACIÓN DE MÉXICO (DS386): CONSTATAIONES Y RECOMENDACIÓN

8.2 México ha formulado alegaciones con respecto a la medida sobre el EPO y la carta de Vilsack al amparo de los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC, y el párrafo 4 del artículo III, el párrafo 3 a) del artículo X y el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.3 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por México al amparo del Acuerdo OTC, concluimos que:

- a) la medida sobre el EPO es un "reglamento técnico" en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, mientras que la carta de Vilsack no lo es;
- b) la medida sobre el EPO, especialmente en lo tocante a las etiquetas para los cortes de carne (músculo) infringe el párrafo 1 del artículo 2 porque concede al ganado importado un trato menos favorable que el otorgado al ganado nacional similar;
- c) la medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2 porque no alcanza el objetivo de proporcionar al consumidor información sobre el origen de los productos cárnicos;
- d) México no ha establecido que la medida sobre el EPO infrinja el párrafo 4 del artículo 2;
- e) México no ha establecido que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12; y
- f) a la luz de nuestra constatación sobre la alegación formulada por México al amparo del párrafo 3 del artículo 12, México no ha establecido su alegación formulada al amparo del párrafo 1 del artículo 12.

8.4 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por México al amparo del GATT de 1994, concluimos que:

- a) no es preciso que formulemos una constatación con respecto a la medida sobre el EPO en el marco del párrafo 4 del artículo III, habida cuenta de nuestra constatación de que la misma medida infringe la obligación más específica de trato nacional establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
- b) la carta de Vilsack infringe el párrafo 3 a) del artículo X porque no constituye una aplicación razonable de la medida sobre el EPO;
- c) México no ha establecido que los Estados Unidos aplicaran la medida sobre el EPO de manera no uniforme y parcial, de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 3 a) del artículo X, debido a los cambios en las orientaciones del USDA acerca de la medida sobre el EPO; y
- d) habiendo constatado que la carta de Vilsack está comprendida en el ámbito del párrafo 3 a) del artículo X, nos abstenemos de examinar si es incompatible con el párrafo 4 del artículo III.

8.5 Por último, a la luz de las anteriores constataciones de infracción, nos hemos abstenido de examinar la alegación no basada en una infracción formulada por México al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

8.6 Conforme al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que los Estados Unidos, en la medida en que han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, han anulado o menoscabado ventajas resultantes para México de esos acuerdos.

8.7 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, y habiendo constatado que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias solicite a los Estados Unidos que pongan las medidas incompatibles en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo OTC y el GATT de 1994.

---