ANEXO A

**RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES
ESCRITAS DE LAS PARTES**

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

ANEXO A-1

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente diferencia concierne al establecimiento por los Estados Unidos de prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (la "medida sobre el EPO"). La medida sobre el EPO tiene numerosos efectos negativos en los bovinos y cerdos del Canadá:

- Perturba prácticas arraigadas en lo que respecta a la importación de bovinos y cerdos canadienses en los Estados Unidos y la producción posterior de carne de bovino y cerdo procedente de dichos animales.
- Impone costos y cargas adicionales e innecesarios a los establecimientos de engorde, los mataderos y los minoristas estadounidenses que utilizan animales canadienses o venden carne procedente de éstos.
- Reduce la demanda de animales canadienses o carne procedente de éstos en el mercado de los Estados Unidos al disuadir a los establecimientos de engorde y mataderos estadounidenses de comprar animales canadienses y a los minoristas estadounidenses de vender carne de bovino y cerdo procedente de dichos animales.

2. El resultado final de la medida sobre el EPO ha sido una disminución significativa de las exportaciones de bovinos y cerdos canadienses a los Estados Unidos y una reducción de los precios que ofrecen los compradores estadounidenses por determinados animales canadienses.

II. ANTECEDENTES DE LA DIFERENCIA

A. LA MEDIDA SOBRE EL EPO

3. La medida sobre el EPO comprende:

- la Ley Agrícola de 2008, promulgada el 18 de junio de 2008;
- la Norma definitiva preliminar, publicada el 1º de agosto de 2008;
- la Norma definitiva, publicada el 15 de enero de 2009; y
- la "carta de Vilsack", del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos Tom Vilsack, hecha pública el 20 de febrero de 2009.

4. La Ley Agrícola de 2008 exige que determinados minoristas estadounidenses identifiquen el país de origen de los cortes de carne (músculo) de bovino (incluidos los cortes de ternera), ovino, pollo, caprino y porcino; carne picada de bovino, de ovino, de pollo, de caprino y de cerdo; pescado y marisco salvaje y de acuicultura; productos agrícolas perecederos (frutas y hortalizas frescas y congeladas); cacahuete (maní); pacana; ginseng; y nuez de macadamia.

5. La medida sobre el EPO se aplica únicamente a los establecimientos minoristas que venden productos agrícolas perecederos por un valor superior a 230.000 dólares EE.UU. durante un año civil. Las carnicerías y los establecimientos en que se sirven comidas están exentos de la medida sobre el EPO.

6. El país de origen de la carne debe identificarse mediante la utilización de una de las cinco etiquetas siguientes:

- Etiqueta A - "Producto de los Estados Unidos": se utiliza únicamente para los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos.
- Etiqueta B - "Producto de los Estados Unidos y del país X": se utiliza para los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos en el país X, pero criados y sacrificados en los Estados Unidos.
- Etiqueta C - "Producto del país X y de los Estados Unidos": se utiliza para los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos y criados en el país X e importados para su sacrificio inmediato en los Estados Unidos.
- Etiqueta D - "Producto del país X": se utiliza para los cortes de carne (músculo) importados.
- Etiqueta E - "Producto del país X, del país Y y del país Z": se utiliza para la carne picada; en la etiqueta deben enumerarse todos los países de origen de la carne contenida en la carne picada o que sea razonable suponer que está contenida en ella.

7. Los minoristas son los principales responsables de mantener registros exactos sobre el país de origen de los productos abarcados. Sin embargo, la responsabilidad de mantener registros exactos recorre toda la cadena de producción, desde los productores hasta los minoristas, pasando por los establecimientos de engorde y los mataderos. Todo proveedor de un producto abarcado que esté obligado a hacer una declaración sobre el país de origen debe mantener registros que justifiquen dicha declaración.

8. La Norma preliminar constituyó la base reglamentaria inicial para la aplicación de la legislación sobre el EPO.

9. Tomando como base el texto de la Norma definitiva preliminar y con el fin de evitar los costos de la segregación que impondría la utilización de varias etiquetas, algunos mataderos importantes de los Estados Unidos indicaron su intención de utilizar la etiqueta B para la mayoría de sus productos, incluidos los que procedieran exclusivamente de bovinos y cerdos de origen estadounidense (y que estuvieran autorizados por tanto a llevar la etiqueta A). Como respuesta, el USDA publicó una serie de documentos aclaratorios en los que se ofrecía orientación sobre diversos aspectos de la Norma definitiva preliminar, incluida una declaración según la cual no estaba permitido aplicar a carne procedente de animales de origen estadounidense una etiqueta indicativa de un origen mixto si en ese día únicamente se había producido carne de origen estadounidense. También se celebró una reunión entre un grupo restringido de representantes de los mataderos y líderes del Congreso de los Estados Unidos en la que éstos últimos amenazaron con modificar la legislación sobre el EPO para eliminar toda posibilidad de mezcla de animales durante el sacrificio, si la rama de producción no abandonaba sus planes de utilizar básicamente la etiqueta B. La combinación de los documentos aclaratorios y la reunión tuvo un profundo efecto en esta rama de

producción de los Estados Unidos. Los principales mataderos estadounidenses indicaron que modificarían sus prácticas de compra, de manera que la mayor parte de su carne llevara la etiqueta A.

10. El 15 de enero de 2009, el USDA publicó la Norma definitiva, que concedía mayor flexibilidad en la utilización de las etiquetas B o C. No obstante, esta Norma eliminó la posibilidad de aplicar la etiqueta B a productos que procedieran exclusivamente de animales de origen estadounidense, a no ser que en un único día de producción hubiera habido una mezcla con animales de origen no estadounidense.

11. El 20 de febrero de 2009, el Secretario del USDA, Tom Vilsack, hizo pública una carta abierta (la "carta de Vilsack"), dirigida a la rama de producción, en la que expresaba su preocupación por la flexibilidad que seguía concediendo la Norma definitiva. Pedía a esta rama de producción que adoptara prácticas de etiquetado aún más rigurosas que las prescritas en la Norma definitiva, incluida la adopción "voluntaria" de un etiquetado indicativo de cada lugar de producción (es decir, nacido en el país X, criado en el país Y y sacrificado en el país Z). En la carta se señalaba que el incumplimiento de las sugerencias "voluntarias" podría dar lugar a modificaciones de la Norma definitiva.

B. MERCADOS DE BOVINOS Y CERDOS DEL CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS: RAMAS DE PRODUCCIÓN INTEGRADAS

12. Los mercados de bovinos y cerdos del Canadá y los Estados Unidos están muy integrados, al haber productores, establecimientos de engorde y mataderos ubicados en ambos lados de la frontera entre los dos países.

13. Los Estados Unidos son el mayor mercado de exportación de bovinos y cerdos del Canadá. En 2007, antes de la adopción de la medida sobre el EPO, las exportaciones de bovinos canadienses ascendieron a 1,4 millones de cabezas aproximadamente, y las de cerdos a unos 10 millones de cabezas. En 2009, primer año completo después de que entrara en vigor la medida sobre el EPO, las exportaciones de bovinos disminuyeron a 1,1 millones de cabezas aproximadamente, y las de cerdos a unos 6,4 millones de cabezas, lo que supuso una reducción del 23 y el 36 por ciento, respectivamente.

14. Las exportaciones de bovinos y cerdos canadienses a los Estados Unidos representan un porcentaje importante de la producción del Canadá (el 30 por ciento en 2007). Los Estados Unidos constituyen básicamente el único mercado de exportación de bovinos y cerdos del Canadá con fines distintos de la reproducción, debido a su proximidad y a las limitaciones con que tropieza en la práctica el transporte de animales vivos a otros países.

15. En cambio, los establecimientos de engorde y los mataderos de la mayoría de las regiones de los Estados Unidos pueden encontrar muy fácilmente sustitutos nacionales de las importaciones canadienses cuando los costos de utilizar animales del Canadá son superiores a los de utilizar animales estadounidenses. Dada la magnitud del mercado de los Estados Unidos, las exportaciones canadienses de bovinos y cerdos constituyen un pequeño porcentaje de los sacrificios en los Estados Unidos, porcentaje que se ha reducido desde la introducción de la medida sobre el EPO:

- por lo que respecta a los bovinos, el porcentaje fue del 4,2 por ciento de los sacrificios en los Estados Unidos en 2007 y se redujo al 3,1 por ciento en 2009;
- por lo que respecta a los cerdos, el porcentaje fue del 9,2 por ciento por ciento de los sacrificios en los Estados Unidos en 2007 y se redujo al 5,5 por ciento en 2009.

C. EFECTOS DE LA MEDIDA SOBRE EL EPO

16. La medida sobre el EPO ha tenido efectos diferenciados en los bovinos y cerdos del Canadá y los bovinos y cerdos de los Estados Unidos. Impone costos y cargas considerablemente mayores cuando se utilizan bovinos y cerdos canadienses que cuando se utilizan bovinos y cerdos estadounidenses para la producción de carne de bovino y cerdo, especialmente en forma de prescripciones relativas a la segregación de los productos. Por consiguiente, la medida sobre el EPO ofrece un incentivo importante para la utilización exclusiva de animales de origen estadounidense.

17. Como consecuencia de la medida sobre el EPO, ha habido un descenso de la demanda de bovinos y cerdos canadienses por parte de los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos. Este descenso de la demanda ha dado lugar a una reducción significativa del volumen de las importaciones estadounidenses de bovinos y cerdos procedentes del Canadá y de los precios que ofrecen los compradores estadounidenses por determinados animales canadienses.

III. ARGUMENTOS JURÍDICOS

18. La medida sobre el EPO es incompatible con las siguientes obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco de la OMC:

- párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC; y
- párrafo 4 del artículo III, párrafo 3 a) del artículo X y párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

1. Acuerdo OTC

a) La medida sobre el EPO es un reglamento técnico

19. De conformidad con el Acuerdo OTC, una medida es un reglamento técnico si: es aplicable a un producto o grupo de productos identificable; en ella se establecen las características de un producto; y la observancia de las características del producto que se establecen en la medida es obligatoria. La medida sobre el EPO es un reglamento técnico porque se aplica a productos específicos; en ella se establecen las características del producto al exigir etiquetas que permiten identificar los productos en función de su origen; y es obligatoria.

b) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC

20. Existe una infracción del párrafo 1 del artículo 2 cuando un reglamento técnico se aplica a productos "similares" y da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a productos nacionales similares. Una medida da un trato menos favorable a un producto importado cuando modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados.

21. Los bovinos y cerdos importados y los bovinos y cerdos nacionales son productos similares a los efectos del párrafo 1 del artículo 2, porque la única base para distinguir a los bovinos y cerdos importados de los nacionales es su origen.

22. La medida sobre el EPO da un trato menos favorable a los bovinos y cerdos canadienses que a sus equivalentes estadounidenses porque impone costos y cargas adicionales considerables a la utilización de bovinos y cerdos canadienses. En particular:

- La medida sobre el EPO impone costos y cargas de segregación a los establecimientos de engorde, mataderos y minoristas que utilizan bovinos y cerdos de origen canadiense o carne procedente de dichos animales.
- Estos costos y cargas han dado lugar a que muchos establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos hayan dejado de aceptar bovinos y cerdos canadienses. Como resultado de ello, los animales que se exportan deben recorrer mayores distancias, con costos más altos, al ser transportados a los establecimientos de engorde y mataderos estadounidenses que siguen aceptando animales canadienses.
- Para hacer frente a la necesidad de segregar los bovinos y cerdos canadienses de los bovinos y cerdos de los Estados Unidos, los mataderos estadounidenses que siguen aceptando animales canadienses han restringido los días de la semana, e incluso las horas del día, en que aceptan estos animales en sus instalaciones. Estas restricciones de los días y las horas han causado retrasos en la frontera, han incrementado los costos del transporte y han creado otros problemas logísticos para los productores canadienses.
- La medida sobre el EPO ha obligado a los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos a modificar sus prácticas de contratación en detrimento de los bovinos y cerdos canadienses.
- La medida sobre el EPO ha generado incertidumbre administrativa y política con respecto a la utilización de bovinos y cerdos canadienses. El USDA y el Congreso han dado orientaciones contradictorias y confusas acerca de la aplicación de la medida sobre el EPO. De ese modo se ha generado incertidumbre para los establecimientos de engorde y mataderos de los Estados Unidos que utilizan bovinos y cerdos canadienses, incertidumbre que no existe para los establecimientos de engorde y mataderos que únicamente utilizan bovinos y cerdos estadounidenses.

23. Puesto que la medida sobre el EPO impone costos y cargas adicionales considerables a la utilización de bovinos y cerdos canadienses, en comparación con la utilización de animales de los Estados Unidos, la demanda de bovinos y cerdos canadienses ha disminuido. La disminución de la demanda ha dado lugar a un descenso significativo de las importaciones de animales canadienses y a una reducción de los precios que ofrecen los compradores de los Estados Unidos por determinados animales canadienses, como confirman los análisis econométricos y el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos.

24. La medida sobre el EPO ha modificado por tanto las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento del ganado canadiense, en contra de lo que prescribe el párrafo 1 del artículo 2.

c) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC

25. Un reglamento técnico infringe el párrafo 2 del artículo 2 si:

- su objetivo no es legítimo;
- no alcanza un objetivo legítimo; o
- restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo. Al examinar este elemento de la prueba es importante considerar si hay una medida alternativa razonablemente disponible y menos restrictiva del comercio que permita alcanzar el objetivo legítimo.

26. El verdadero objetivo de la medida sobre el EPO es el proteccionismo comercial, como demuestran tanto la selección de los productos abarcados por esa medida como las declaraciones de los legisladores y grupos de la rama de producción de los Estados Unidos durante la elaboración y promulgación de dicha medida. El proteccionismo comercial no puede ser nunca un objetivo justificable o legítimo con arreglo al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Por consiguiente, la medida sobre el EPO infringe el párrafo 2 del artículo 2.

27. La medida sobre el EPO no alcanza su objetivo declarado de suministrar a los consumidores información exacta sobre el país de origen, porque en realidad la información que suministra es inexacta e induce a confusión sobre el país de origen de la carne que compran los consumidores.

28. La medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo declarado de los Estados Unidos. Hay otras medidas menos restrictivas del comercio razonablemente al alcance de los Estados Unidos que permiten alcanzar su objetivo legítimo de suministrar información a los consumidores. Estas medidas son, entre otras, el etiquetado voluntario indicativo del país de origen y el etiquetado basado en la transformación sustancial

29. El etiquetado voluntario es una alternativa adecuada, ya que en los Estados Unidos la demanda de los consumidores de información sobre el país de origen es limitada y no existen razones convincentes, por ejemplo de salud o inocuidad, que justifiquen la obligatoriedad de suministrar esa información. El etiquetado voluntario indicativo del país de origen pondría esa información al alcance de los consumidores que la considerasen lo suficientemente importante en sus decisiones de compra para estar dispuestos a pagar por ella. Además, restringiría menos el comercio que la medida sobre el EPO, ya que eliminaría o reduciría los costos y cargas diferenciados que gravan la utilización de bovinos y cerdos canadienses.

30. También es una alternativa adecuada el etiquetado basado en la transformación sustancial, con arreglo al cual el país de origen se determina en función de si la elaboración en un segundo país modifica la naturaleza del producto. Este etiquetado suministraría a los consumidores información clara y pertinente sobre el país de origen, al tiempo que induciría menos a confusión y sería más fácil de comprender que la medida sobre el EPO. Además, resultaría sencillo, y factible desde el punto de vista técnico y económico, utilizar este sistema para el etiquetado al por menor. Por último, no impondría costos diferenciados a la utilización de bovinos y cerdos importados, ya que no habría costos ocasionados por la segregación de los animales durante la producción.

2. GATT de 1994

a) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

31. Para que una medida infrinja el párrafo 4 del artículo III deben concurrir tres elementos: 1) los productos importados y los productos nacionales deben ser "similares"; 2) la medida debe constituir una ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior; y 3) la medida debe otorgar a los productos importados un trato menos favorable al modificar las condiciones de competencia en el mercado pertinente, en detrimento de los productos importados.

32. Los bovinos y cerdos importados y los bovinos y cerdos nacionales son productos similares a los efectos del párrafo 4 del artículo III, porque la única base para distinguir los bovinos y cerdos importados de los nacionales es su origen.

33. La medida sobre el EPO es una ley, reglamento o prescripción que afecta a la venta, la oferta para la venta, la compra, la distribución y el uso en el mercado interior de bovinos y cerdos importados, así como de carne de bovino y cerdo procedente de bovinos y cerdos importados. La

medida sobre el EPO afecta a las oportunidades de competencia de los bovinos y cerdos canadienses al imponer a la rama de producción de los Estados Unidos costos y cargas mayores cuando utiliza dichos animales. Esto ha dado lugar a un descenso significativo de la demanda de bovinos y cerdos canadienses y, por lo tanto, ha afectado a la venta, la compra y el uso de animales canadienses.

34. La medida sobre el EPO modifica las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento de los productos canadienses importados. En consecuencia, es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque da a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a los productos nacionales "similares".

b) La medida sobre el EPO infringe el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994

35. El párrafo 3 a) del artículo X obliga a los Miembros de la OMC a aplicar de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de aplicación general que afecten a la venta, la distribución, la transformación o cualquier otra utilización de las importaciones.

36. La medida sobre el EPO es una ley, reglamento o disposición administrativa de aplicación general que afecta a la venta, la distribución, la transformación o cualquier otra utilización de las importaciones.

37. Los Estados Unidos establecieron mediante la carta de Vilsack prescripciones que no figuraban en sus leyes y reglamentos y exigieron el cumplimiento de esas prescripciones bajo la amenaza de modificaciones reglamentarias. Ello constituye una aplicación no razonable de la legislación sobre el EPO y la Norma definitiva. Los Estados Unidos han infringido por tanto la obligación de aplicar de manera razonable sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de aplicación general que les impone el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994.

c) La medida sobre el EPO ha anulado o menoscabado ventajas para el Canadá como consecuencia de su aplicación

38. Para justificar una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII, la parte reclamante debe establecer que concurren tres elementos: 1) la aplicación de una medida por un Miembro de la OMC; 2) la existencia de una ventaja resultante del acuerdo pertinente; y 3) la anulación o menoscabo de la ventaja como consecuencia de la aplicación de la medida.

39. Los Estados Unidos han aplicado la medida sobre el EPO, con lo que se establece la concurrencia del primer elemento. El Canadá tiene derecho a esperar un acceso al mercado de los Estados Unidos para sus bovinos y cerdos que guarde relación con las concesiones arancelarias entre los Estados Unidos y el Canadá que serían aplicables, sobre una base NMF, en virtud del Acuerdo sobre la OMC, con lo que se establece que concurre el segundo elemento.

40. El Canadá esperaba razonablemente que el acceso de sus bovinos y cerdos vivos al mercado de los Estados Unidos fuera prácticamente ilimitado, habida cuenta de sus bajos tipos NMF. No se habría podido esperar razonablemente unas restricciones del acceso al mercado de tal magnitud como consecuencia de la medida sobre el EPO. Al exigir que los minoristas estadounidenses etiqueten la carne de bovino y cerdo de un modo que es fundamentalmente contrario a la práctica normal seguida en otras esferas de la legislación aduanera de los Estados Unidos -como es la transformación sustancial- los Estados Unidos han anulado o menoscabado las ventajas que negoció el Canadá en el momento en que se concluyó la Ronda Uruguay y a las que tiene derecho en virtud del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

ANEXO A-2

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente diferencia concierne a una medida obligatoria sobre etiquetado indicativo del país de origen (en adelante "la medida sobre el EPO") que se aplica de tal manera y en tales circunstancias que discrimina y restringe injustificablemente las importaciones de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos.

2. México ha sido tradicionalmente un importante proveedor de ganado vacuno a los Estados Unidos y el mayor importador de carne de vacuno estadounidense. México y los Estados Unidos han establecido un mercado integrado en este sector.

3. La medida sobre el EPO ha modificado las condiciones de competencia en perjuicio del ganado vacuno mexicano frente al ganado vacuno estadounidense. También ha reducido las posibilidades de exportación de ganado vacuno mexicano, al tiempo que ha aumentado el costo de manipulación y ha reducido el precio de dicho ganado. La medida sobre el EPO ha tenido efectos desfavorables en la rama de producción mexicana de ganado vacuno.

4. La medida sobre el EPO es una medida interna obligatoria sobre etiquetado indicativo del país de origen que, por su diseño, estructura y aplicación, discrimina y restringe injustificablemente las importaciones de ganado vacuno mexicano en los Estados Unidos. Su finalidad y efecto es proteger a la rama de producción de ganado vacuno y otras ramas de producción de los Estados Unidos contra la competencia de productos importados similares, y en el caso del ganado vacuno procedente de México ha logrado tal finalidad y efecto.

5. La medida sobre el EPO infringe el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 y los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC, y no puede justificarse en virtud de otras disposiciones de la OMC. Además anula o menoscaba ventajas resultantes para México del GATT de 1994 en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII de este Acuerdo.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

A. LA MEDIDA EN LITIGIO

6. La medida en litigio en la presente diferencia -la medida sobre el EPO- comprende los siguientes instrumentos jurídicos: *i*) la *Agricultural Marketing Act of 1946* (Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946), modificada por la *Farm, Security and Rural Investment Act of 2002* (Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales de 2002) (en adelante la Ley Agrícola de 2002) y la *Food, Conservation and Energy Act of 2008* (Ley de Productos Alimenticios, Conservación y Energía de 2008) (en adelante la Ley Agrícola de 2008); *ii*) la *Interim Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts* (Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de vacuno, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia); *iii*) la *Interim Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Muscle Cuts of Beef (including Veal), Lamb, Chicken, Goat and Pork, Ground Beef, Ground Lamb, Ground Chicken, Ground Goat, and Ground Pork, and its affirmation* (Norma definitiva preliminar sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para los cortes de carne (músculo) de vacuno (incluidos los cortes de

ternera), ovino, pollo, caprino y porcino; carne picada de bovino, de ovino, de pollo, de caprino y de cerdo, y su afirmación); *iv*) la *Final Rule on Mandatory Country of Origin Labelling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng and Macadamia Nuts* (Norma definitiva sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para la carne de vacuno, de porcino, de ovino, de pollo y de caprino, productos agrícolas perecederos, cacahuete (maní), pacana, ginseng y nuez de macadamia); *v*) la carta del Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Thomas J. Vilsack, a los representantes de la rama de producción; *vi*) cualquier modificación, enmienda, orientación administrativa, directriz o anuncio de política publicado en relación con los puntos *i*) a *v*) *supra*.

B. LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS SOBRE EL EPO

7. La Ley Agrícola de 2002 modificó la Ley de Comercialización de Productos Agrícolas de 1946, a la que añadió el subtítulo D - *Etiquetado indicativo del país de origen*. La Ley Agrícola de 2008 modificó algunas de las disposiciones legislativas sobre etiquetado indicativo del país de origen que habían sido introducidas por primera vez en la Ley Agrícola de 2002.

1. El contenido de las disposiciones legislativas sobre el EPO

8. La principal prescripción de las disposiciones legislativas sobre el EPO es que los minoristas deben notificar a los consumidores el país de origen de los productos abarcados.

9. Para que una entidad pueda ser considerada un "minorista" a los efectos del EPO, debe vender productos agrícolas perecederos (es decir, frutas y hortalizas, incluidas cerezas en salmuera) por un valor superior a 230.000 dólares al año. Las disposiciones sobre el EPO no se aplican a las entidades que realizan ventas por un valor inferior o que no venden frutas y hortalizas.

10. Los productos abarcados por las prescripciones sobre el EPO que figuran en las disposiciones legislativas son los siguientes: *i*) cortes de carne (músculo) de vacuno, ovino y porcino; *ii*) carne picada de bovino, de ovino y de cerdo; *iii*) pescado de acuicultura; *iv*) pescado salvaje; *v*) productos agrícolas perecederos; *vi*) cacahuete (maní); *vii*) carne de caprino; *viii*) pollo, entero o en trozos; *ix*) ginseng; *x*) pacana; y *xi*) nuez de macadamia.

11. Las disposiciones legislativas excluyen del ámbito de aplicación de las prescripciones sobre el EPO los productos abarcados utilizados como ingrediente de un producto alimenticio sujeto a una transformación ulterior y los preparados en establecimientos en que se sirven comidas.

12. Por lo que respecta a los cortes de carne (músculo) de vacuno, las disposiciones legislativas prevén cuatro normas sobre etiquetado: *i*) Originario de los Estados Unidos¹; *ii*) Originario de varios países²; *iii*) Importado para su sacrificio inmediato³; y Originario de un país extranjero.⁴

¹ Para que un corte de carne (músculo) pueda ser etiquetado como producto originario de los Estados Unidos, tiene que proceder de *i*) un animal nacido, criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos; *ii*) un animal presente en los Estados Unidos el 15 de julio de 2008 o antes de esa fecha; o *iii*) un animal nacido y criado en Alaska o Hawai y transportado a los Estados Unidos a través del Canadá en un plazo de 60 días.

² La carne procedente de un animal que no haya nacido ni haya sido criado y sacrificado exclusivamente en los Estados Unidos, o que haya nacido, o haya sido criado o sacrificado en los Estados Unidos, y que no haya sido importado para su sacrificio inmediato, debe llevar una etiqueta en la que se indiquen todos los países en que el animal haya podido nacer, o ser criado o sacrificado.

³ Los productos cárnicos procedentes de animales importados para su sacrificio inmediato deben llevar una etiqueta en la que se indiquen el país del que hayan sido importados esos animales y los Estados Unidos.

⁴ Los productos cárnicos originarios de un país extranjero deben llevar una etiqueta en la que se indique el país de origen de la carne.

13. Por lo que respecta a la carne picada, de conformidad con las disposiciones legislativas sobre el EPO debe llevar una etiqueta en la que se indiquen todos los países de origen, o todos los países de origen razonablemente posibles, de esa carne picada.

14. *Sistema de verificación mediante auditoría:* Las disposiciones legislativas sobre el EPO autorizan al Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) a realizar auditorías con respecto a toda persona que prepare, almacene, manipule o distribuya un producto abarcado para su venta al por menor.

15. Las disposiciones legislativas sobre el EPO comprenden disposiciones específicas sobre el sistema de verificación mediante auditoría para los proveedores y minoristas, las obligaciones de los proveedores en materia de información y los procedimientos de observancia.

C. LOS REGLAMENTOS

16. El 1º de agosto de 2008, el Servicio de Comercialización de Productos Agrícolas (AMS) del USDA publicó la Norma definitiva preliminar para los productos abarcados distintos del pescado y el marisco. El 15 de enero de 2009, el AMS publicó la Norma definitiva sobre etiquetado con indicación obligatoria del país de origen para todos los productos abarcados, que entró en vigor el 16 de marzo de 2009.

1. El contenido de los reglamentos de aplicación de las disposiciones legislativas sobre el EPO

17. La carne originaria de los Estados Unidos se define en los reglamentos como la carne procedente de animales nacidos, criados y sacrificados exclusivamente en los Estados Unidos.

18. En los reglamentos se expone más detalladamente la norma legislativa aplicable a los productos originarios de varios países. Los cortes de carne (músculo) originarios de varios países "podrán" ser etiquetados con la indicación, en primer lugar, de los Estados Unidos y, en segundo lugar, del país o países de origen extranjeros. Además, si los productos abarcados, es decir, los cortes de carne (músculo) procedentes de animales nacidos en un país extranjero y criados y sacrificados en los Estados Unidos se mezclan en un único día de producción con animales nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos, esos productos "podrán" designarse como originarios de los Estados Unidos, del país X y (cuando proceda) del país Y.

19. También se detalla en los reglamentos la norma legislativa aplicable a los animales importados para su sacrificio inmediato. Los cortes de carne (músculo) procedentes de animales que hayan sido importados para su sacrificio inmediato "serán" etiquetados con la indicación, en primer lugar, del país de origen extranjero y, en segundo lugar, de los Estados Unidos. Además, si los productos abarcados, es decir, los cortes de carne (músculo) procedentes de animales importados en los Estados Unidos para su sacrificio inmediato se mezclan en un único día de producción con animales nacidos en un país extranjero y criados y sacrificados en los Estados Unidos, esos productos podrán designarse como originarios de los Estados Unidos, del país X y (cuando proceda) del país Y.

20. Por lo que respecta a los productos originarios de un país extranjero, la reglamentación establece que en la frontera aduanera seguirán aplicándose a los cortes de carne (músculo) de origen extranjero las prescripciones normales en materia de etiquetado.

21. Además, en los reglamentos se expone con más detalle la norma legislativa aplicable a los productos a base de carne picada, y se especifica que la etiqueta debe incluir una lista de todos los países de origen, o de todos los países de origen razonablemente posibles, de esa carne picada. En cuanto al término "razonable", cuando una materia prima originaria de un país específico no figura

entre las existencias de una empresa de transformación durante más de 60 días, ese país no puede ser incluido en la etiqueta como posible país de origen.

22. *Prescripciones en materia de mantenimiento de registros:* Por lo que respecta a las competencias que las disposiciones legislativas otorgan al USDA con respecto al sistema de verificación mediante auditoría y a la observancia, los reglamentos contienen una sección en la que se describen las prescripciones en materia de mantenimiento de registros.

D. LA CARTA DE VILSACK Y OBSERVACIONES AL RESPECTO

23. El 20 de febrero de 2009, Thomas Vilsack, Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, hizo público un comunicado de prensa para anunciar que había enviado una carta en la que invitaba a las partes interesadas a seguir prácticas adicionales de carácter voluntario en materia de etiquetado. La carta del Sr. Vilsack iba dirigida a los representantes de la rama de producción, y en ella se sugería que, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Norma definitiva, la rama de producción siguiera voluntariamente las prácticas indicadas en dicha carta. Estas prácticas eran las siguientes:

- *Productos originarios de varios países:* Inclusión de información relativa a las etapas de producción que hayan tenido lugar en cada país.
- *Productos alimenticios transformados:* Etiquetado de los productos que hayan sido curados, ahumados, asados a la plancha o a la parrilla, o cocidos al vapor.
- *Existencias permitidas de carne picada:* Reducción de 60 a 10 días del tiempo que una materia prima puede figurar entre las existencias de una empresa de transformación para poder ser incluida en la indicación del país de origen.

24. La carta del Sr. Vilsack contenía la advertencia de que el USDA decidiría si era o no necesario modificar la reglamentación en función del cumplimiento de sus sugerencias por la rama de producción.

III. ANTECEDENTES DE HECHO: LA REPERCUSIÓN DEL EPO EN LAS IMPORTACIONES DE GANADO VACUNO MEXICANO

A. PANORAMA GENERAL

25. Las ramas de producción de ganado vacuno y carne de vacuno de México y los Estados Unidos han estado tradicionalmente integradas y relacionadas entre sí. México produce y exporta ganado vacuno de engorde a los Estados Unidos, donde es criado en pastizales y corrales de ceba y posteriormente sacrificado. La rama de producción de ganado vacuno de engorde destinado a la exportación ha adquirido tal importancia para México que de 2003 a 2007, es decir, los años que precedieron a la aplicación del EPO, México exportó como promedio más de 1.200.000 cabezas de ganado vacuno al año, por un valor superior a 500 millones de dólares EE.UU. anuales.

B. EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CARNE DE VACUNO PROCEDENTE DE ANIMALES NACIDOS EN MÉXICO

26. La rama de producción mexicana de ganado vacuno de engorde destinado a la exportación está constituida por un gran número de criadores independientes de vacas y terneros. La actividad principal de estos criadores consiste en promover el nacimiento de terneros y criarlos luego hasta que son destetados y están listos para ser enviados a los pastizales. La práctica comercial habitual es por tanto vender los terneros con un peso comprendido entre 300 y 400 libras.

27. Hay diferentes formas de vender en el mercado de los Estados Unidos el ganado vacuno mexicano destinado a la exportación. Dependiendo de su capacidad, un criador puede vender directamente los terneros al comprador en los Estados Unidos o venderlos a un intermediario que se encargará de concluir la transacción con el comprador en los Estados Unidos. La venta de terneros por el agente o criador a sus clientes estadounidenses asume normalmente la forma de una transacción directa entre ellos.

28. El precio de venta de los terneros mexicanos destinados a la exportación suele ser fijado de antemano por el comprador y el vendedor antes de que los animales crucen la frontera entre México y los Estados Unidos. El comprador y el vendedor negocian el precio de venta teniendo en cuenta varios factores, como la demanda del mercado de terneros, la calidad de los terneros determinada con arreglo al sistema de clasificación del USDA, los precios de referencia utilizados en las subastas de ganado de los Estados Unidos, el costo del transporte de los terneros, los precios de futuros y el costo del engorde. Puesto que el ganado vacuno de engorde es un producto básico, los vendedores mexicanos deben ofrecer un precio competitivo para conservar a sus clientes en los Estados Unidos. Un pequeño incremento del costo del ganado vacuno puede dar lugar a una pérdida de clientes.

29. Por lo general, los terneros procedentes de los Estados exportadores mexicanos, en su mayoría ubicados en el norte de México, tienen las mismas características genéticas que los terneros procedentes de las regiones sudoccidentales de los Estados Unidos. No hay diferencias cualitativas entre los terneros mexicanos destinados a la exportación y los terneros nacidos en los Estados Unidos.

30. Una vez que el ganado vacuno es exportado a los Estados Unidos, se transporta a través del territorio de este país. Los animales se envían a los pastizales en los que se crían y engordan con pasto. Permanecen en los pastizales hasta que alcanzan un peso comprendido entre 600 y 700 libras.

31. Una vez que los animales han alcanzado un peso de 600 a 700 libras, son enviados a los corrales de ceba, donde reciben una alimentación intensiva basada en cereales. Permanecen confinados en los corrales de ceba hasta que alcanzan un peso comprendido entre 1.100 y 1.200 libras.

32. Cuando los animales alcanzan un peso de 1.200 libras, se los considera cebados y listos para el sacrificio, por lo que son enviados a los mataderos. La canal refrigerada se despieza y los trozos de carne se colocan en cajas. Esta carne en cajas se transporta entonces a los centros de distribución y posteriormente a los mercados minoristas.

C. MODIFICACIONES DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CARNE DE VACUNO TRAS LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE EL EPO

33. La aplicación de las disposiciones sobre el EPO alteró el mercado de ganado y carne de vacuno perfectamente integrado entre México y los Estados Unidos. Antes del EPO, la carne de vacuno etiquetada como "producto de los Estados Unidos" podía ser carne procedente de un animal nacido en México pero sacrificado en los Estados Unidos. Esto permitía que el ganado vacuno nacido en México fuera engordado, sacrificado, faenado, colocado en cajas y enviado a los mercados minoristas junto con el ganado vacuno nacido en los Estados Unidos sin tener que proceder a su segregación en cada una de estas etapas.

34. Tras la adopción de la medida sobre el EPO, la carne procedente de ganado vacuno nacido en México y criado y sacrificado en los Estados Unidos debe ser etiquetada como "producto de los Estados Unidos y México". Por ello es imposible que el ganado vacuno nacido en México sea sacrificado y que su carne sea faenada en instalaciones de los Estados Unidos junto con el ganado vacuno nacido y criado en los Estados Unidos. La aplicación de la medida sobre el EPO exige

necesariamente la segregación a lo largo de la cadena que va de la cría de los animales a la producción de carne.

35. Las empresas estadounidenses de transformación de carne de vacuno deben hacer frente ahora a costos adicionales para segregar los animales a lo largo del proceso de producción de carne y mantener registros que acrediten esa segregación. Para limitar tales costos, los cuatro principales empresas estadounidenses de transformación de carne de vacuno han decidido que el sacrificio y faenado del ganado vacuno mexicano tenga lugar únicamente en uno de sus establecimientos. Además, en el caso de una de esas empresas, ese establecimiento sólo puede proceder al faenado de ganado vacuno nacido en México un número limitado de días por semana y con un preaviso de 14 días.

36. El ganado vacuno debe ser segregado también en los corrales de ceba y los pastizales. Además, teniendo en cuenta que los pocos establecimientos que aceptan ganado vacuno nacido en México están situados cerca de la frontera entre los Estados Unidos y México, la compra de terneros mexicanos resulta económicamente inviable para los pastizales y corrales de ceba que no están situados cerca de esa frontera. Por esta razón, algunas empresas de semiacabado y corrales de ceba que anteriormente compraban ganado vacuno nacido en México han decidido simplemente suspender estas compras para evitar los costos del cumplimiento de la medida sobre el EPO y adaptarse a las nuevas políticas de las empresas de transformación de los Estados Unidos.

37. Además, la necesidad de segregar los animales ha dado lugar a un descenso del precio del ganado vacuno de engorde de México en relación con el ganado vacuno comparable de los Estados Unidos, descenso que oscila entre 40 y 60 dólares EE.UU. por cabeza.

38. Para una rama de producción que siempre ha utilizado indistintamente ganado vacuno nacional e importado, la promulgación de la medida sobre el EPO ha supuesto una modificación radical de sus actividades que a su vez ha dado lugar a pérdidas significativas, en volumen y valor, de las exportaciones mexicanas de ganado vacuno a los Estados Unidos.

IV. EL OBJETIVO PROTECCIONISTA DEL EPO

39. La verdadera finalidad del EPO, por su diseño, estructura y aplicación, es proteger a los productores nacionales de los Estados Unidos alterando el funcionamiento de la rama de producción estadounidense de carne de vacuno en favor del ganado vacuno de engorde de este país. Una medida que crea un nuevo sistema, independiente del sistema en vigor, y suministra información sobre el país de origen de los insumos de un producto fabricado en los Estados Unidos, pero sólo con respecto a *algunos* productos que se compran en *determinados* establecimientos de venta al por menor, y que excluye ese tipo de información con respecto a los insumos de *determinados* productos elaborados, no puede ser calificada de medida diseñada y estructurada para alcanzar un objetivo legítimo de información a los consumidores.

40. El efecto proteccionista de la medida sobre el EPO queda confirmado por sus antecedentes legislativos y por las actuaciones del Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund, United Stockgrowers of America (R-CALF), principal proponente y defensor de dicha medida. R-CALF y sus partidarios consideraban el etiquetado indicativo del país de origen como un medio para proteger a la rama de producción estadounidense de ganado vacuno de la competencia extranjera.

V. ARGUMENTOS JURÍDICOS

41. La medida en litigio en la presente diferencia es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de las siguientes disposiciones: *i*) artículos III y X del GATT de 1994, y *ii*) artículos 2 y 12 del Acuerdo OTC. Además, anula o menoscaba ventajas resultantes para México del GATT de 1994 en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII de este Acuerdo.

A. ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

42. La medida sobre el EPO concede al ganado vacuno de engorde de México un trato menos favorable que el otorgado al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

43. En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación explicó que, para que se considere que la medida de un Miembro infringe el párrafo 4 del artículo III, deben cumplirse tres condiciones: *i*) que los productos importado y nacional en cuestión sean "productos similares"; *ii*) que la medida en cuestión sea una ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior; y *iii*) que los productos importados reciban un trato "menos favorable" que el concedido a los productos similares de origen nacional. La medida sobre el EPO cumple las tres condiciones.

1. Productos similares

44. Las alegaciones de México se refieren al trato otorgado a las exportaciones mexicanas de ganado vacuno de engorde en pie producido por criadores mexicanos de vacas y terneros. El ganado vacuno de engorde en pie nacido en México y criado en los Estados Unidos, y el ganado vacuno de engorde en pie nacido, criado y sacrificado en los Estados Unidos son "productos similares" con arreglo a los criterios establecidos en las constataciones y recomendaciones del OSD de la OMC sobre esta cuestión específica:

- Las propiedades físicas del ganado vacuno de engorde de México son equivalentes a las del ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos. El ganado vacuno de engorde, ya sea de México o de los Estados Unidos, cumple las mismas normas y prescripciones de la rama de producción.
- Por lo que respecta a los usos finales, el ganado vacuno de engorde, ya sea de México o de los Estados Unidos, se destina principalmente a la producción de carne. Antes de la adopción de la medida sobre el EPO, se utilizaba indistintamente ganado vacuno mexicano y estadounidense en la producción y faenado de carne.
- En cuanto a las percepciones de los consumidores y a su comportamiento, los consumidores de ganado vacuno de engorde son las instalaciones de primer engorde, los corrales de ceba y los mataderos de los Estados Unidos en los que se faena ganado vacuno. Antes de la adopción de la medida sobre el EPO, todos ellos percibían y trataban de idéntica forma al ganado vacuno mexicano y estadounidense.
- Por último, tanto el ganado vacuno mexicano como el estadounidense se clasifican en la subpartida 0102.90 del Sistema Armonizado (los demás animales de la especie bovina, vivos).

45. En consecuencia, el ganado vacuno de engorde mexicano y el estadounidense son productos similares con arreglo a todos los criterios pertinentes.

2. Leyes, reglamentos y prescripciones que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior

46. La medida sobre el EPO comprende una serie de leyes y reglamentos en los que se establece la prescripción en materia de etiquetado indicativo del país de origen. Esas leyes, reglamentos y prescripciones "afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso [de ganado vacuno de engorde] en el mercado interior".

47. La medida sobre el EPO se aplica a un grupo específico de "productos abarcados", entre los que se incluye la carne de vacuno. Impone a los minoristas la obligación de notificar a sus clientes el país de origen de la carne de vacuno. También impone a todas las personas que intervienen directa o indirectamente en el suministro de carne de vacuno a los minoristas, incluidos criadores, instalaciones de primer engorde, corrales de ceba, empresas de transformación y mataderos, obligaciones en materia de mantenimiento de registros y verificación para justificar las declaraciones de origen. La medida sobre el EPO no regula directamente el ganado vacuno de engorde, pero *afecta* a su venta, oferta para la venta, compra, transporte, distribución y uso en el mercado interior, porque regula la carne de vacuno vendida al por menor procedente de dichos animales.

48. La medida sobre el EPO está comprendida por tanto en la categoría de leyes, reglamentos y prescripciones que *afectan* a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de ganado vacuno de engorde mexicano en el mercado interior, en el sentido del párrafo 4 del artículo III. Es aplicable por tanto la obligación de trato nacional prevista en ese artículo.

3. Trato menos favorable

49. La medida sobre el EPO exige que la carne de vacuno vendida al por menor lleve una etiqueta con información sobre el lugar de nacimiento, cría y sacrificio de los animales e impone obligaciones en materia de mantenimiento de registros y verificación para respaldar el contenido de las etiquetas. La medida en sí no distingue *de jure* entre productos nacionales y productos importados similares ni tampoco distingue *de jure* entre ganado vacuno de engorde mexicano y estadounidense. Sin embargo, el párrafo 4 del artículo III del GATT se aplica a la incompatibilidad tanto *de jure* como *de facto*. Lo que importa es si la medida modifica las condiciones de competencia, y la medida sobre el EPO otorga al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos una ventaja competitiva sobre el ganado vacuno de engorde similar de México en el mercado estadounidense de ganado vacuno de engorde.

50. La medida sobre el EPO ha inducido a los mataderos estadounidenses a dejar de mezclar el ganado vacuno de engorde nacido en México y criado en los Estados Unidos con el ganado vacuno de engorde nacido y criado en los Estados Unidos y a proceder en cambio a su segregación: *i*) reduciendo el número de instalaciones en que se sacrifica y faena ganado vacuno de engorde nacido en México y criado en los Estados Unidos; *ii*) reduciendo el número de días por semana en que se sacrifica y faena ese ganado; *iii*) reduciendo el número total de cabezas de ganado que se sacrifican y faenan; y *iv*) exigiendo un preaviso antes de aceptar ese ganado.

51. La medida sobre el EPO ha inducido también a los mataderos estadounidenses a reducir el precio pagado por el ganado vacuno de engorde nacido en México y criado en los Estados Unidos mediante la aplicación de un descuento adicional al precio de compra. El descuento varía entre 40 y 60 dólares EE.UU. por cabeza.

52. Estas medidas han tenido los siguientes efectos desfavorables directos en las fases iniciales del proceso de producción: *i)* algunas instalaciones de primer engorde y corrales de ceba han dejado simplemente de comprar terneros de engorde nacidos en México; *ii)* las únicas instalaciones de primer engorde y corrales de ceba que están dispuestos a recibir terneros de engorde nacidos en México son los que están próximos a los mataderos que siguen admitiendo ganado vacuno cebado nacido en México; *iii)* el ganado vacuno cebado nacido en México y criado en los Estados Unidos se segrega del ganado vacuno cebado nacido en los Estados Unidos durante su expedición y transporte a los mataderos y, en algunos casos, en las instalaciones de primer engorde y los corrales de ceba; *iv)* el descuento aplicado por los mataderos al precio de compra del ganado vacuno cebado nacido en México y criado en los Estados Unidos se ha transferido en último término a los productores mexicanos de terneros de engorde.

53. Además, la incertidumbre generada por la carta del Secretario Vilsack ha tenido por efecto alentar a los mataderos, las instalaciones de primer engorde y los corrales de ceba de los Estados Unidos a adoptar las medidas aún más rigurosas anteriormente descritas.

54. No se han adoptado medidas análogas con respecto a la cría, primer engorde, engorde y transporte de ganado vacuno similar nacido en los Estados Unidos.

55. Estas medidas han modificado las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos en detrimento del ganado vacuno de engorde mexicano. De este modo, la medida sobre el EPO otorga al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos una ventaja competitiva sobre el ganado vacuno de engorde similar de México en el mercado estadounidense de ganado vacuno de engorde y en consecuencia incumple la obligación de trato nacional que se establece en el párrafo 4 del artículo III.

B. ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

56. La medida sobre el EPO es un reglamento técnico, en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC, que es incompatible con los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y los párrafos 1 y 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo.

1. La medida sobre el EPO es un "reglamento técnico" a los efectos del Acuerdo OTC

57. Las obligaciones que se establecen en los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC son aplicables a los reglamentos técnicos según se definen en el punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. La medida sobre el EPO está comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC porque constituye un "reglamento técnico", de conformidad con la definición que figura en el punto 1 del Anexo 1, por las siguientes razones:

- La medida sobre el EPO está recogida en una serie de instrumentos jurídicos publicados que son indudablemente "documentos" en el sentido del punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Estos documentos satisfacen los tres criterios para poder ser considerados "reglamentos técnicos": *i)* son aplicables a un producto o grupo de productos identificable; *ii)* en ellos se establecen una o varias características del producto; *iii)* la observancia de esas características del producto es obligatoria.
- En las disposiciones sobre el EPO se afirma expresamente que las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen son aplicables a un grupo específico de "productos abarcados". Los cortes de carne (músculo) de vacuno y la carne picada de bovino figuran entre esos productos abarcados. La carta del Secretario Vilsack y su comunicado de prensa son aplicables a ese mismo grupo de

"productos abarcados". Por consiguiente, la medida sobre el EPO se aplica expresamente a un grupo de productos identificable.

- Por lo que respecta al segundo criterio, la definición de "reglamento técnico" incluye expresamente las "prescripciones en materia de ... marcado o etiquetado". El Órgano de Apelación aclaró en *CE - Amianto* que una "prescripción en materia de etiquetado" es una característica del producto. La medida sobre el EPO impone a los minoristas la obligación de informar a los consumidores sobre el país de origen de los productos abarcados. Además, describe el método para indicar el país de origen de los productos abarcados, a saber, mediante una etiqueta, sello, marca, placa o cualquier otro signo visible. En el caso de algunos productos abarcados, como los cortes de carne (músculo) de vacuno, la medida sobre el EPO establece normas para determinar cuándo puede ser etiquetado este producto como originario de los Estados Unidos, originario de varios países u originario de países extranjeros. Estas particularidades de la medida sobre el EPO no dejan lugar a duda acerca del hecho de que cumplen el segundo criterio, es decir, establecer características del producto consistentes en prescripciones en materia de marcado o etiquetado.
- Por último, la medida sobre el EPO impone a los minoristas la obligación de informar a los consumidores sobre el país de origen de los productos abarcados. De las disposiciones legislativas sobre el EPO se infiere claramente que los Estados Unidos imponen un sistema obligatorio. En cuanto a la carta del Secretario Vilsack y su comunicado de prensa, tienen también un carácter imperativo, como demuestra la amenaza implícita en ellos de que la introducción de modificaciones adicionales dependerá del cumplimiento por la rama de producción, amenaza que ésta toma muy serio.

58. En conclusión, la medida sobre el EPO está comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC porque constituye un "reglamento técnico" de conformidad con la definición que figura en el punto 1 del anexo 1 del Acuerdo OTC.

2. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC

59. Como ya se explicó al analizar el artículo III del GATT de 1994, la medida sobre el EPO da al ganado vacuno de engorde de México un trato menos favorable que el otorgado al ganado vacuno de engorde de los Estados Unidos, en contra de lo que prescribe el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

60. Hay una gran similitud entre los términos utilizados en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC y los del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Por consiguiente, los elementos esenciales de una incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 2 son los siguientes: *i*) que la medida en litigio sea un "reglamento técnico"; *ii*) que los productos importados y nacionales en litigio sean "productos similares" en el sentido de esa disposición; y *iii*) que se dé a los productos importados un trato "menos favorable" que el otorgado a productos nacionales similares.

61. Como ya se ha explicado, la medida sobre el EPO es ciertamente un "reglamento técnico", los productos en litigio son "productos similares" y la medida sobre el EPO da a los productos importados procedentes de México un trato menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional. Por estas razones, la medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

3. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC

62. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC porque ha sido elaborada, adoptada y aplicada teniendo por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional, y restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

63. Hay dos cuestiones que deben ser examinadas en relación con esta disposición, en concreto, si el reglamento técnico: *i)* alcanza o puede alcanzar un objetivo legítimo; y *ii)* no restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

64. La medida sobre el EPO no alcanza un objetivo legítimo ni puede alcanzarlo, como se explica a continuación. En caso de que el Grupo Especial discrepe de esta afirmación, México sostiene que la medida restringe ciertamente el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Por consiguiente, la medida sobre el EPO constituye un obstáculo innecesario al comercio internacional.

a) La medida sobre el EPO no alcanza un objetivo legítimo

65. En el presente caso, el objetivo de la medida sobre el EPO no es legítimo por las siguientes razones:

66. Como se explicó anteriormente, la medida sobre el EPO no persigue un objetivo legítimo, puesto que su objetivo real es proteger a los productores nacionales de los Estados Unidos alterando el funcionamiento de la rama de producción estadounidense de carne de vacuno en favor del ganado vacuno de engorde de ese país y en detrimento del ganado vacuno de engorde similar de México. El objetivo de la medida es claramente proteccionista.

67. Sin embargo, en caso de que el Grupo Especial constate que el objetivo de la medida sobre el EPO es suministrar información a los consumidores, México considera que, si bien el suministro de información a los consumidores puede ser un objetivo legítimo, en el sentido de la disposición, en algunas circunstancias, no es un objetivo legítimo en *todas* ellas. Que el objetivo sea o no legítimo dependerá del tipo específico de información que se suministre a los consumidores y de que el suministro de esa información pueda "justificarse" teniendo en cuenta todas las circunstancias relacionadas con esa información.

68. En el caso de la medida sobre el EPO, tanto el carácter como el valor intrínseco de la información suministrada a los consumidores son fundamentalmente proteccionistas.

69. En lo que concierne al carácter de la información, ésta se refiere a que la carne de vacuno originaria de los Estados Unidos se produce a partir de animales "nacidos, criados, sacrificados y faenados" en los Estados Unidos. Una información tan detallada y específica tiene un único objetivo, que es fundamentalmente proteccionista.

70. En cuanto al valor de la información, la medida sobre el EPO suministra un tipo de información cuyo valor para los consumidores es también puramente proteccionista. Al promulgar la medida sobre el EPO, los Estados Unidos tratan de orientar la percepción de los consumidores mediante una intervención reglamentaria y justifican la legitimidad de esta intervención basándose en una percepción de los consumidores creada por los poderes públicos. En tales circunstancias, no se

puede decir que el suministro de información a los consumidores conforme con esta intervención reglamentaria es un "objetivo legítimo".

71. Por otra parte, en caso de que el Grupo Especial constate que, en las circunstancias de la presente diferencia, el suministro de información a los consumidores es un objetivo legítimo, México sostiene que la medida sobre el EPO no alcanza este objetivo de informar a los consumidores debido a las importantes lagunas existentes en su ámbito de aplicación y a la ambigüedad e incertidumbre que genera.

72. Por lo que respecta a las lagunas existentes en su ámbito de aplicación, la medida sobre el EPO se limita a determinados productos, únicamente se aplica a determinados minoristas, y determinados productos alimenticios elaborados están excluidos de su ámbito de aplicación. Una medida que suministra información sobre el país de origen de los insumos de un producto fabricado en los Estados Unidos, pero sólo con respecto a algunos productos que se compran en determinados establecimientos de venta al por menor y que excluye ese tipo de información con respecto a los insumos de determinados productos elaborados no puede ser razonablemente calificada de medida destinada a "alcanzar" un objetivo de información a los consumidores.

73. Por lo que respecta a la ambigüedad e incertidumbre generadas por la medida sobre el EPO, en primer lugar, los Estados Unidos disponen desde hace tiempo de un sistema detallado que regula la información suministrada a los consumidores en el embalaje de los productos cárnicos; en segundo lugar, el etiquetado como "producto originario de los Estados Unidos y México" previsto en el EPO induce a confusión porque los consumidores no sabrán que todo el proceso de producción de la carne se ha desarrollado en los Estados Unidos, mientras que únicamente el nacimiento y un breve período de la cría han tenido lugar en México. Una medida que establece nuevas normas, que se apartan de los criterios anteriores, para determinar el origen de la carne de vacuno a efectos del etiquetado y que impone etiquetas que inducen a confusión no puede alcanzar un objetivo legítimo de información a los consumidores.

b) Incluso si se considera que medida sobre el EPO alcanza un objetivo legítimo, dicha medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

74. En caso de que el Grupo Especial concluya que la medida sobre el EPO cumple un objetivo legítimo, México sostiene que dicha medida restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar ese objetivo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

75. El USDA ha constatado que el valor de la información suministrada y su contribución a satisfacer las necesidades de los consumidores estadounidenses son mínimos y se limitan a un pequeño subconjunto de esos consumidores. Por consiguiente, la importancia del objetivo de suministrar información a los consumidores es escasa. Del mismo modo, hay pocas posibilidades de que se produzcan consecuencias desfavorables en caso de que no se alcance el objetivo y, en la medida en que se produzcan tales consecuencias, se limitarán a un pequeño subconjunto de consumidores estadounidenses.

76. Es evidente que la medida sobre el EPO restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Esta medida restringe considerablemente el comercio, como lo demuestran sus efectos desfavorables en las importaciones de ganado vacuno de engorde procedentes de México.

77. Por último, hay al menos otras medidas alternativas razonablemente disponibles que pueden contribuir de un modo equivalente a alcanzar el objetivo. La primera de ellas es una prescripción en

materia de etiquetado con indicación *voluntaria* del país de origen. Otra posibilidad es modificar los criterios aplicables al etiquetado para acomodarlos a los criterios anteriores (cambio de la clasificación arancelaria y elaboración, con inclusión en ambos casos de la norma de transformación sustancial o cambio de naturaleza).

78. Por este motivo, la medida de los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

4. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC

79. La medida sobre el EPO no se basa en una norma internacional pertinente ya existente, contrariamente a la obligación prevista en el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

80. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC porque: *i*) existe una norma internacional pertinente; *ii*) los Estados Unidos no basaron su reglamento en esa norma internacional; y *iii*) la norma internacional pertinente no es un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos.

81. La Norma CODEX-STAN 1-1985 es la "Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados". Es una Norma porque se ajusta a la definición de "norma" que figura en el punto 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC. Es pertinente porque establece reglas para el etiquetado de los alimentos preenvasados, incluidas las relativas al país de origen para el etiquetado de estos productos, y los cortes de carne (músculo) de vacuno y la carne picada de bovino están comprendidos en su ámbito de aplicación. Es internacional porque fue aprobada por un organismo internacional.

82. De conformidad con la Norma CODEX-STAN 1-1985, si se considera necesario un etiquetado indicativo del país de origen, la carne procedente de ganado vacuno nacido en México y posteriormente criado y sacrificado en los Estados Unidos deberá etiquetarse como originaria de los Estados Unidos. En directa contradicción con esta norma internacional, la medida sobre el EPO únicamente considera originarios de los Estados Unidos los cortes de carne (músculo) de vacuno y la carne de bovino picada procedentes de animales exclusivamente nacidos, criados y sacrificados en los Estados Unidos. Por consiguiente, los Estados Unidos no basaron su reglamento en la norma internacional pertinente.

83. Por último, en caso de que el Grupo Especial concluya que la medida sobre el EPO persigue un objetivo legítimo, México sostiene que la regla que se enuncia en la Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz y apropiado para el logro de un objetivo legítimo.

84. Los Estados Unidos han declarado que el objetivo de la medida sobre el EPO es informar a los consumidores y proporcionarles información exacta sobre el país de origen, a efectos de la adopción de decisiones en materia de compra. La Norma CODEX-STAN 1-1985 es un medio eficaz para alcanzar el objetivo perseguido porque trata de proteger a los consumidores contra prácticas que puedan inducir a error, y porque la información sobre el país de origen se transmite por medio de una etiqueta. Es un medio apropiado para informar a los consumidores sobre el país de origen de los productos abarcados porque las reglas relativas al país de origen que en ella se enuncian están especialmente concebidas, y son por consiguiente idóneas, para alcanzar el objetivo de informar a los consumidores sobre el país de origen de los alimentos preenvasados.

85. Por este motivo, la medida de los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

5. La medida sobre el EPO es incompatible con los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC

86. La medida sobre el EPO es contraria a la obligación de otorgar a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado que corresponde a los Estados Unidos en virtud de los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC.

87. La obligación que se establece en el párrafo 3 del artículo 12 consta de dos elementos: *i*) la obligación de los Estados Unidos de tener en cuenta, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tenga México como país en desarrollo; y *ii*) la obligación de los Estados Unidos de asegurarse de que la medida sobre el EPO no cree obstáculos innecesarios para las exportaciones de México como país en desarrollo.

88. Los Estados Unidos no hicieron ninguna de esas dos cosas.

89. En primer lugar, durante el proceso de elaboración de la medida sobre el EPO, el Congreso de los Estados Unidos y el USDA fueron advertidos de que la medida sobre el EPO perjudicaría a las importaciones de ganado vacuno de engorde de México. No cabe duda de que los Estados Unidos conocían los posibles efectos negativos en las exportaciones mexicanas de ganado vacuno de engorde. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos y el USDA no tuvieron en cuenta esas advertencias y en consecuencia no hicieron ningún esfuerzo para tener en cuenta las necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio de México en su condición de país en desarrollo.

90. Por último, la medida sobre el EPO tiene el efecto de crear obstáculos innecesarios al comercio, por lo que los Estados Unidos no cumplieron su obligación de asegurarse de que los reglamentos técnicos no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de México como país en desarrollo Miembro.

C. PÁRRAFO 3 A) DEL ARTÍCULO X DEL GATT DE 1994

91. La medida sobre el EPO es incompatible con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 porque su aplicación no ha sido en modo alguno previsible y razonable. Se introdujeron modificaciones en la aplicación de los detalles de la medida en el curso de la elaboración de la Norma definitiva, preliminar y la Norma definitiva, así como en las directrices correspondientes publicadas por el USDA durante este período. Esta incertidumbre se mantuvo con la carta de Vilsack. La aplicación de una ley o reglamento de este modo no puede equivaler a una aplicación uniforme (es decir, previsible) y razonable.

D. ANULACIÓN O MENOSCABO SIN INFRACCIÓN: PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO XXIII DEL GATT DE 1994

92. La medida sobre el EPO anula o menoscaba también ventajas resultantes para México de las concesiones arancelarias hechas por los Estados Unidos con respecto al ganado vacuno en pie al término de sucesivas rondas multilaterales de negociaciones comerciales, de un modo incompatible con el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

93. Este artículo establece que un Miembro podrá recurrir al sistema de solución de diferencias de la OMC si considera que una ventaja resultante para él directa o indirectamente del GATT de 1994 se halla anulada o menoscabada como resultado de la aplicación por otro Miembro de una medida contraria o no a las disposiciones de dicho Acuerdo.

94. En el presente caso, en primer lugar, los Estados Unidos promulgaron y aplicaron la medida sobre el EPO mediante una serie de medidas entre las que se incluyeron disposiciones legislativas, reglamentos y otras orientaciones para su aplicación, directrices o anuncios de políticas publicados en relación con esas medidas. En consecuencia, se aplicó una medida.

95. En segundo lugar, México tiene derecho a esperar, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, un acceso al mercado de los Estados Unidos para su ganado vacuno de engorde que guarde relación con las concesiones arancelarias entre México y los Estados Unidos que serían aplicables, sobre la base del trato de la nación más favorecida (NMF), en virtud del Acuerdo sobre la OMC. En opinión de México, estas concesiones arancelarias no constituyen una garantía en cuanto al volumen del comercio, sino que más bien crean expectativas comerciales en lo que concierne a la relación de competencia entre el ganado vacuno de engorde de México y el de los Estados Unidos. Hay por tanto ventajas resultantes para México del GATT de 1994.

96. Por último, habida cuenta de los bajos tipos NMF de los Estados Unidos con respecto al ganado vacuno de engorde, México esperaba razonablemente que el acceso de su ganado vacuno de engorde al mercado de los Estados Unidos fuera prácticamente ilimitado. La medida sobre el EPO restringe drásticamente este acceso de un modo que no podría haberse previsto en el momento de la conclusión de la Ronda Uruguay. Esta medida anula y menoscaba por tanto las ventajas resultantes del GATT de 1994 que México negoció durante esa Ronda.

VI. CONCLUSIONES

97. Teniendo en cuenta lo anterior, México solicita respetuosamente al Grupo Especial que constate que las medidas de los Estados Unidos son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 3 del artículo X del GATT de 1994 y con los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 2 y el artículo 12 del Acuerdo OTC. México solicita también al Grupo Especial que constate que las medidas de los Estados Unidos anulan o menoscaban además ventajas para México resultantes del GATT de 1994, en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII de este Acuerdo.

ANEXO A-3

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

I. INTRODUCCIÓN

1. Las medidas de los Estados Unidos sobre etiquetado indicativo del país de origen son el fruto de un proceso legislativo y reglamentario que se inició hace un decenio, impulsado por el deseo de proporcionar a los consumidores información adicional sobre el origen de la carne y otros productos alimenticios que compran al por menor. Simplemente, los consumidores de los Estados Unidos desean estar mejor informados sobre el lugar del que proceden sus alimentos.

2. Las prescripciones anteriores de los Estados Unidos en materia de etiquetado no exigían que la carne vendida al por menor estuviera etiquetada ni mitigaban la confusión de los consumidores con respecto al origen, lo que en el caso de algunos productos se agravaba a causa del programa de etiquetado indicativo de la calidad aplicado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos ("USDA"). Las disposiciones en materia de etiquetado incluidas en la Ley Agrícola de 2002, modificada en 2008, y los reglamentos de aplicación de 2009 fueron el resultado de un arduo trabajo encaminado a conciliar las opiniones de los grupos de defensa de los consumidores estadounidenses, que apoyaban firmemente unas prescripciones más rigurosas en materia de etiquetado, y los intereses de la rama de producción, que trataban de reducir al mínimo los costos de cumplimiento. El historial legislativo y reglamentario muestra lo mucho que hicieron los Estados Unidos para establecer un equilibrio entre esos intereses y los esfuerzos que desplegaron para tener en cuenta las preocupaciones de las partes interesadas, entre ellas el Canadá y México, al tiempo que se aseguraban de que los consumidores estadounidenses recibieran la mejor información posible sobre los productos que compraban.

3. Los Estados Unidos no son los únicos que tratan de proporcionar a los consumidores información sobre el país de origen. Guiados por el objetivo de proporcionar información a los consumidores, numerosos Miembros de la OMC, entre ellos el Canadá y México, han establecido sistemas de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen aplicables a una gran variedad de productos.

4. A pesar de la aceptación general por los Miembros de la OMC de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen y de los esfuerzos de los Estados Unidos para diseñar cuidadosamente las medidas sobre el EPO, el Canadá y México alegan que son incompatibles con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo OTC y el GATT de 1994 y que anulan y menoscaban las ventajas del GATT resultantes para ellos. Fundamentalmente, las objeciones del Canadá y México no son más que un intento de replantear el complejo equilibrio de intereses que dio lugar a las medidas y, de paso, impedir que los Estados Unidos proporcionen a sus consumidores información que normalmente está al alcance de los consumidores de otros Miembros de la OMC.

5. El Canadá y México tratan de proceder de ese modo *no* porque las medidas sean discriminatorias por los términos en que están formuladas, ni porque tengan como resultado una discriminación *de facto* contra la carne canadiense o mexicana, sino porque algunos mataderos de los Estados Unidos han modificado supuestamente determinadas prácticas con respecto al faenado de ganado canadiense y mexicano. Basándose únicamente en este hecho, intentan trastocar todo el marco legislativo y reglamentario de los Estados Unidos, a pesar de que no hay ninguna disposición en esas medidas que obligue a los mataderos a actuar del modo en que supuestamente algunos lo

hicieron. El Canadá y México pasan por alto el hecho de que los mataderos segregaban el ganado antes de que entraran en vigor las prescripciones en materia de etiquetado, y que la finalidad de las medidas era conceder a los participantes en el mercado la mayor flexibilidad posible a fin de reducir al mínimo la carga que recae sobre los proveedores.

6. Estas actuaciones de los mataderos no han tenido tampoco un efecto apreciable en el comercio; de hecho, las exportaciones de ganado bovino a los Estados Unidos registraron un fuerte aumento en 2010. Únicamente haciendo caso omiso de factores fundamentales del mercado que no están relacionados con las medidas sobre el EPO, como la recesión económica mundial, los altos costos de los piensos, cuestiones de sanidad animal, el descenso de las existencias y la reestructuración del sector porcino norteamericano, pueden el Canadá y México tratar de sugerir que ciertas repercusiones comerciales en su ganado son atribuibles a las medidas sobre el EPO. Es ciertamente revelador que, al formular la alegación (notablemente poco desarrollada) de que sus ventajas han sido anuladas o menoscabadas, ninguno de los dos reclamantes pueda indicar siquiera el modo en que ha resultado perjudicado. El hecho de que las partes reclamantes no hayan presentado un argumento plausible a este respecto pone de manifiesto que el fundamento de sus argumentos es poco sólido. Las medidas sobre el EPO no otorgan un trato menos favorable al ganado del Canadá y México. Alcanzan el objetivo legítimo de suministrar información a los consumidores sin restringir sustancialmente el comercio, se aplican en forma equitativa, y fueron elaboradas y aplicadas de manera que tuvieran en cuenta una amplia gama de intereses. A lo largo del proceso, los Estados Unidos sopesaron cuidadosamente los objetivos en pugna -el deseo de suministrar a los consumidores mejor información y el deseo de limitar la repercusión en los participantes en el mercado- e incorporaron las opiniones de las partes interesadas, en un intento de establecer el equilibrio adecuado. Las medidas sobre el EPO reflejan estos objetivos y no son incompatibles con los Acuerdos de la OMC.

II. ARGUMENTOS JURÍDICOS

7. El Canadá y México describen las medidas en litigio como una única "medida sobre el EPO," pero su definición de esta expresión revela que su reclamación se basa en varias medidas que difieren sustantivamente: el artículo 10816 de la Ley Agrícola de 2002, modificado por el artículo 11002 de la Ley Agrícola de 2008, la Norma definitiva preliminar de 2008, la Norma definitiva de 2009 y una carta del Secretario Vilsack de fecha 20 de febrero de 2009. México caracteriza también la Norma definitiva del FSIS como un elemento adicional de la "medida sobre el EPO".

8. Al proceder de este modo, el Canadá y México ocultan el hecho de que la Norma definitiva preliminar de 2008 no está en vigor. Además, la carta de Vilsack (incluso si se la considera una medida de los Estados Unidos) no está sujeta a las disciplinas del Acuerdo OTC que, según alegan los reclamantes, han infringido los Estados Unidos, porque no es "obligatoria". Por último, el Canadá y México pasan por alto importantes diferencias sustantivas entre los distintos elementos de la "medida sobre el EPO," lo que tiene importantes consecuencias para sus respectivas alegaciones sobre cuestiones de derecho. Por ejemplo, los argumentos del Canadá y México no plantean en qué modo la ley, dejando a un lado la Norma definitiva de 2009, es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos, como tampoco explica México en qué modo es incompatible la Norma del FSIS con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos.

9. Al considerar esas medidas como una única "medida sobre el EPO," el Canadá y México tratan de incluir en el análisis realizado por el Grupo Especial un documento que no está sujeto a los compromisos pertinentes, a fin de obtener constataciones sobre una medida que ya no está en vigor y evitar presentar sus argumentos con respecto a otras medidas. En lugar de proceder a una evaluación colectiva de estos documentos, el Grupo Especial debería evaluar cada uno de ellos por separado, de conformidad con el criterio aplicado en diferencias anteriores.

III. LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO NO SON INCOMPATIBLES CON EL ACUERDO OTC

10. El Canadá y México se ocupan ampliamente de la carta de Vilsack al argumentar que la "medida sobre el EPO" es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo OTC. Sin embargo, la carta de Vilsack no se ajusta a la definición de "reglamento técnico": de acuerdo con los términos en que está redactada, su cumplimiento no es obligatorio. Las sugerencias que se hacen en la carta de Vilsack indican que el Secretario se limita a recomendar a la rama de producción que "adopte *voluntariamente* ... prácticas que aseguren que los consumidores están debidamente informados sobre la procedencia de los productos alimenticios". La carta de Vilsack no incluye ningún mecanismo para velar por que las empresas sigan sus sugerencias. Aunque el Canadá y México intentan presentar la observación del Secretario según la cual "examinará atentamente si son necesarias modificaciones de la norma para alcanzar el objetivo del Congreso" como una prueba del supuesto "carácter obligatorio" de la carta, esta declaración refleja simplemente el hecho de que el USDA (como cualquier otro organismo de reglamentación) está facultado para revisar las normas que elabora. Por último, el Canadá y México no presentan ninguna prueba que demuestre que la rama de producción está siguiendo las sugerencias de la carta.

11. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Para demostrar que una medida es incompatible con esta obligación, la parte reclamante debe demostrar: 1) que la medida es un reglamento técnico; 2) que los productos importado y nacional en cuestión son productos "similares"; 3) que los productos importados reciben un trato menos favorable que el concedido a los productos "similares" de origen nacional; y 4) que ese trato se da con respecto al reglamento técnico.

12. Como se expuso anteriormente, la carta de Vilsack no es un reglamento técnico. Por lo que se refiere a la Ley sobre el EPO de 2002 modificada, la Norma definitiva de 2009 y la Norma del FSIS, las prescripciones que se establecen en ellas prevén para la carne de bovino y cerdo vendida al por menor un etiquetado indicativo del país de origen, independientemente de si el producto es importado o de producción nacional. Además, el Canadá y México ni siquiera tienen en cuenta el hecho de que las medidas sobre el EPO se aplican a la carne, y no al ganado.

13. Incluso si fuera procedente evaluar una medida para determinar su compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 2 basándose en pruebas relativas a un producto que no está regulado por esa medida, el Canadá y México no han demostrado que las medidas sobre el EPO otorgan un trato menos favorable al ganado. Estas medidas exigen que la carne lleve una etiqueta con información sobre el origen, independientemente de dónde haya nacido o haya sido criado o sacrificado el ganado del que procede la carne.

14. En lugar de afirmar que las medidas sobre el EPO, por los términos en que están redactadas, otorgan un trato diferente a sus carnes de bovino y cerdo, el Canadá y México sostienen que las medidas han modificado las condiciones de competencia en detrimento de su ganado. Un elemento central de su argumento es la afirmación de que las medidas exigen que las empresas de transformación estadounidenses segreguen sus líneas de producción. Además, los reclamantes alegan que esas empresas han evitado incurrir en costos de segregación rechazando el ganado extranjero. Estos argumentos no resisten un examen atento.

15. Las medidas sobre el EPO no exigen, ni *de jure* ni *de facto*, que las empresas de transformación estadounidenses lleven a cabo una segregación. Los establecimientos de engorde y los mataderos pueden cumplir las prescripciones de la legislación como prefieran. De hecho, la Norma definitiva de 2009 indicaba que una empresa transformadora tiene la posibilidad de cumplir la legislación de varias formas, una de las cuales puede o no ser la segregación.

16. No sólo en estas medidas no hay nada que exija una segregación, sino que además la flexibilidad que otorgan reduce la probabilidad de que el ganado deba ser segregado para cumplir la legislación. Por ejemplo, la Norma definitiva de 2009 concede a las empresas de transformación una flexibilidad significativa que les permite mezclar cortes de carne (músculo) de diversas procedencias y aplicar la misma etiqueta a toda la carne que elaboran. Los minoristas pueden utilizar una etiqueta de la categoría B o C cuando se mezclan diversas combinaciones de carnes de las categorías A, B y C en un único día de producción.

17. Incluso en el caso de que una empresa de transformación estadounidense no aproveche esta flexibilidad y opte por proceder a la segregación o por aceptar únicamente un tipo de ganado, no hay nada en esas medidas que le obligue a dar preferencia al ganado de los Estados Unidos. Una empresa de transformación puede dedicar sin problemas su línea de elaboración al ganado canadiense o mexicano, en lugar del ganado estadounidense, y aun así cumplir eficazmente las medidas sobre el EPO.

18. En conclusión, un matadero tiene a su disposición diversas opciones para cumplir las medidas sobre el EPO sin proceder a la segregación. El matadero puede: 1) faenar exclusivamente ganado bovino de origen nacional; 2) faenar exclusivamente ganado bovino de origen extranjero; 3) faenar ganado bovino nacional e importado en un mismo día de producción para obtener cortes de carne (músculo); o 4) faenar ganado bovino y carne de diversos orígenes para producir carne picada.

19. Aunque ninguna de las medidas sobre el EPO exige la segregación, el Canadá y México argumentan que esta práctica está muy extendida y ha tenido consecuencias perjudiciales para sus productos. También alegan que varios mataderos rechazan de plano su ganado.

20. Para empezar, no está claro que lo que afirman el Canadá y México sea cierto. Además, las pruebas que aducen muestran que cuatro de los cinco mayores mataderos de ganado bovino y cuatro de los cinco mayores mataderos de ganado porcino continúan aceptando animales extranjeros en alguna de sus instalaciones. Conjuntamente, estas instalaciones tienen capacidad más que suficiente para faenar todas las exportaciones del Canadá y México. Las pruebas presentadas por el Canadá indican también que muchos productores están aprovechando la flexibilidad de la legislación para continuar faenando ganado nacional y extranjero sin recurrir a la segregación.

21. El Canadá y México pasan también por alto el hecho de que algunas empresas de transformación estadounidenses segregaban sus líneas de elaboración antes de que se aplicara la Norma definitiva de 2009. La existencia previa de esta segregación debilita el argumento del Canadá y México según el cual las medidas sobre el EPO han generado altos costos de cumplimiento para las empresas de transformación que faenan su ganado, al exigirles que segreguen las líneas de elaboración. También demuestra que las razones por las que los distintos participantes en el mercado segregan sus productos no tienen nada que ver con las medidas sobre el EPO.

22. Además de afirmar incorrectamente que las medidas sobre el EPO exigen la segregación, el Canadá y México argumentan que estas medidas "crean incentivos" para que la rama de producción de los Estados Unidos proceda a la segregación, citando el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* para sostener que ello es suficiente para demostrar que las medidas otorgan un trato menos favorable. Sin embargo, el asunto *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna* no respalda esta posición. La medida en litigio en ese caso había creado un sistema dual de venta al por menor para la carne vacuna nacional y extranjera, por lo que la medida en sí imponía a los minoristas "la necesidad jurídica de optar" entre los productos nacionales y extranjeros. En cambio, los reclamantes argumentan que la legislación estadounidense genera una necesidad *comercial* de segregar los productos. En realidad, el hecho de que algunas empresas no estén segregando los productos demuestra que no es necesario hacerlo en el

plano comercial, y por supuesto no lo es en el plano jurídico. Las empresas de transformación pueden aceptar, y están aceptando, ambos tipos de carne, tanto en forma segregada como no segregada.

23. Incluso si el Canadá y México pudieran probar que algunos productores comenzaron a segregar después de la adopción de las medidas sobre el EPO, ello no acredita que se dé un trato menos favorable, porque esa decisión habría sido el resultado de circunstancias no relacionadas con esas medidas. El Canadá y México parecen reconocer que la decisión de los mataderos estadounidenses de modificar sus prácticas de producción se debe en gran medida a que las cuotas de mercado de los reclamantes son relativamente pequeñas.

24. Por último, los datos relativos al comercio no justifican la conclusión de que las medidas sobre el EPO tuvieron efectos desfavorables en el ganado canadiense y mexicano. Las exportaciones de bovinos del Canadá y México fueron similares a sus promedios decenales en 2009 y se espera que aumenten en 2010. También se espera que aumenten los precios de los bovinos canadienses y mexicanos. Asimismo, los precios de los cerdos canadienses han aumentado desde finales de 2009. Si bien las exportaciones de cerdos canadienses se sitúan todavía a unos niveles bajos, ello se debe a la amplia reestructuración de la rama de producción, que ha tenido más peso que el impulso positivo dado por otros factores.

25. En la medida en que las condiciones económicas fueron favorables para el ganado canadiense y mexicano en 2008 y 2009, ello se debió a factores no relacionados con el EPO. La recesión, los costos de los piensos y del transporte, las fluctuaciones monetarias, las condiciones meteorológicas y las enfermedades de los animales han influido en el volumen y los precios de las exportaciones de bovinos canadienses y mexicanos. La situación del mercado canadiense de cerdos en los últimos tiempos está en consonancia con la importante reestructuración de la rama de producción, la recesión, el descenso de las existencias, los altos costos de los piensos, las fluctuaciones monetarias y el virus H1N1. Un análisis del USDA demuestra que el descenso de las exportaciones canadienses de bovinos y cerdos a los Estados Unidos en 2008 y 2009 es atribuible a factores distintos de la Norma definitiva de 2009. En particular, el análisis del USDA indica que la recesión económica es una causa más probable del descenso temporal de las importaciones que la Norma definitiva de 2009.

26. Los estudios citados por el Canadá y México para demostrar que las condiciones del mercado en 2008 y 2009 habrían sido más favorables de no ser por la aplicación de la Norma definitiva de 2009 son defectuosos. El informe Informa adolece de cuatro limitaciones principales: 1) sus metodologías no son transparentes; 2) no tiene en cuenta situaciones de segregación anteriores; 3) no tiene en cuenta el efecto de la flexibilidad prevista en la Norma definitiva de 2009; y 4) llega a conclusiones poco verosímiles, dadas las tendencias del mercado. Los dos modelos elaborados por el Profesor Daniel Sumner son también defectuosos. La Prueba documental 78 presentada por el Canadá se basa en los resultados injustificados y erróneos obtenidos por el informe Informa. Del mismo modo, la prueba documental 79 presentada por el Canadá no tiene en cuenta factores que influyeron de manera decisiva en los mercados de ganado norteamericanos durante este período turbulento, recurre erróneamente a la utilización de variables ficticias para explicar complejos cambios en las diferencias entre los precios de los Estados Unidos y el Canadá y en las importaciones estadounidenses de ganado, e incurre en otros errores metodológicos.

27. Los argumentos del Canadá y México relativos a las medidas sobre el EPO pasan también por alto una realidad fundamental de la reglamentación, a saber, que el hecho de que un gobierno apruebe una nueva ley o adopte un nuevo reglamento puede siempre acarrear importantes costos de cumplimiento para la rama de producción o incluso imponer a algunos participantes en el mercado un costo mayor que a otros. Esto no significa que la medida "modifica las condiciones de competencia" de manera que otorga un trato menos favorable. Antes bien, en la medida en que existen, los "costos"

identificados por el Canadá y México son, como máximo, simples costos de transición y cumplimiento que suelen surgir cuando los gobiernos aplican una nueva reglamentación.

28. El Canadá y México citan además la supuesta "incertidumbre" administrativa y política que rodea a la adopción y aplicación de las medidas sobre el EPO. Resulta incongruente que estas objeciones parezcan estar dirigidas a la naturaleza transparente del proceso de reglamentación de los Estados Unidos, que dio a las partes interesadas numerosas oportunidades de realizar aportaciones, y a las modificaciones que se introdujeron para tener en cuenta las aportaciones al elaborar la Norma definitiva de 2009. De hecho, el Canadá y México no señalan ningún elemento del proceso que redundara en perjuicio de los productos importados frente a los productos nacionales.

29. Por último, aunque tanto la Ley sobre el EPO como la Norma definitiva de 2009 contienen prescripciones en materia de etiquetado que están "relacionadas con" el etiquetado de la carne de bovino y cerdo, esas prescripciones no se han establecido "con respecto" al etiquetado de los animales. En consecuencia, no es necesario que el Grupo Especial investigue si las medidas sobre el EPO han dado lugar a un trato menos favorable para el ganado canadiense y mexicano, porque esas medidas no se aplican con respecto a esos productos.

30. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC. Los Estados Unidos adoptaron estas medidas para alcanzar el objetivo legítimo de proporcionar a los consumidores una información que, entre otras cosas, ayuda a evitar la confusión que pudiera inducir en ellos la utilización de las etiquetas de clasificación del USDA. Además, las medidas sobre el EPO fueron cuidadosamente elaboradas y modificadas durante los procesos legislativo y reglamentario para asegurarse de que no restringieran el comercio más de lo necesario para alcanzar su objetivo.

31. Al determinar el objetivo de las medidas sobre el EPO, el Grupo Especial debería empezar por su texto y examinar su "diseño, arquitectura y estructura reveladora". El texto de la Norma definitiva de 2009 establece claramente que su objetivo es proporcionar a los consumidores información sobre los alimentos que compran al por menor. Varios aspectos del diseño y la estructura de las medidas confirman este objetivo. En el caso la carne, el Congreso determinó que los minoristas debían proporcionar a los consumidores información sobre el país en que había sido sacrificado el animal del que procedía la carne, y sobre el lugar donde había nacido y se había criado el animal cuando hubiera sido sacrificado en los Estados Unidos. El Congreso decidió que esto era necesario para reducir las probabilidades de confusión de los consumidores acerca del origen de la carne en caso de que el animal hubiera sido sacrificado en los Estados Unidos. De no existir esta prescripción, la carne de animales cuya vida hubiera transcurrido en su totalidad fuera de los Estados Unidos y que sólo hubieran estado presentes en este país durante un breve período antes de su sacrificio, podría a pesar de ello ser etiquetada como producto de los Estados Unidos. Al leer la etiqueta, un consumidor podría suponer razonablemente que la carne que compraba procedía de una vaca cuya vida hubiera transcurrido en su mayor parte en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, este producto llevaría también una etiqueta de clasificación del USDA, lo que reforzaría aún más la impresión errónea de que la carne procedía de un animal "estadounidense". El objetivo de las medidas sobre el EPO se pone también de manifiesto en otros elementos de su diseño, como las prescripciones relativas al mantenimiento de registros y las multas para garantizar que el consumidor reciba información exacta sobre el origen.

32. La cobertura de productos de las medidas sobre el EPO no respalda la conclusión de que su objetivo no es informar a los consumidores. Las medidas sobre el EPO abarcan productos que representan más del 90 por ciento de los productos cárnicos consumidos por los estadounidenses y exigen que todas las frutas y hortalizas que se venden al por menor estén etiquetadas. El hecho de que una medida no abarque todos los productos imaginables de un sector para el que sería legítimo

perseguir el mismo objetivo no prueba que esa medida sea proteccionista, como tampoco lo prueba el hecho de que un Miembro haya adoptado prescripciones en materia de etiquetado para un sector pero no para otro. En realidad, el hecho de que las medidas sobre el EPO abarquen muchos más productos que la carne de bovino y cerdo contradice la constatación de que su finalidad es proteger al sector ganadero.

33. El Canadá y México argumentan que el hecho de que los productos abarcados tengan más probabilidades de enfrentarse a la competencia de las importaciones que los productos no abarcados pone de manifiesto la finalidad proteccionista del EPO. Sin embargo, al formular este argumento el Canadá y México hacen caso omiso de algo obvio: que si el objetivo de una medida es proporcionar a los consumidores información sobre el lugar del que proceden los alimentos que compran, cuando más valiosa resulta esa información es precisamente cuando los consumidores pueden elegir entre diversos productos nacionales e importados. Si no hay competencia de las importaciones con respecto a un determinado producto, es menos apremiante exigir una etiqueta indicativa del origen porque es menos probable que esa etiqueta proporcione información adicional a los consumidores o los ayude a evitar la confusión.

34. Aparte de esto, los datos que citan el Canadá y México inducen a error. Por lo que respecta a los productos omitidos, el Canadá sólo cita al parecer las estadísticas sobre importaciones que respaldan su teoría, al tiempo que soslaya las que no la respaldan. E incluso en lo que concierne a los productos abarcados, no hay una tendencia discernible: algunos de ellos se enfrentan a una competencia considerable, pero otros no.

35. Las decisiones del Congreso de aplicar las prescripciones únicamente a los minoristas que vendan frutas y hortalizas frescas por un valor superior a 230.000 dólares y eximir a determinados productos alimenticios elaborados no fueron tampoco irracionales ni estuvieron motivadas por el proteccionismo. Por el contrario, se adoptaron con el fin de ayudar a reducir los costos de cumplimiento para los productores nacionales y extranjeros.

36. Por último, el argumento de México de que las medidas sobre el EPO se adoptaron con fines proteccionistas porque los Estados Unidos ya habían establecido otras medidas para facilitar información a los consumidores no resiste un examen detenido. En primer lugar, esas prescripciones no garantizaban que los consumidores dispusieran de información exacta sobre determinados productos alimenticios vendidos al por menor, incluida la carne. En segundo lugar, no hay nada intrínsecamente proteccionista en el hecho de adoptar más de una medida para alcanzar el mismo objetivo. En tercer lugar, el programa de aprobación previa de las etiquetas del FSIS en vigor, en virtud del cual los mataderos y empresas de transformación podían solicitar la autorización para etiquetar un producto como originario de los Estados Unidos, era un programa voluntario que no garantizaba que los consumidores recibieran información adecuada sobre la mayoría de los productos agrícolas que compraban.

37. El Canadá y México basan también sus alegaciones acerca de la finalidad "proteccionista" de las medidas sobre el EPO en declaraciones de distintos grupos y legisladores. Al basarse en esas declaraciones, México y el Canadá simplifican excesivamente el debate interno sobre el EPO que tuvo lugar en los Estados Unidos y hacen caso omiso de la gran diversidad de partes interesadas que participaron en un proceso legislativo y reglamentario de varios años de duración, al tiempo que tratan de adivinar la finalidad de las medidas en litigio basándose en una selección arbitraria de participantes, y no en el propio texto.

38. En primer lugar, la rama de producción de carne de los Estados Unidos *se opuso* a la inclusión de la carne de bovino y cerdo entre los productos abarcados por la ley. Por consiguiente, en la medida en que el Canadá y México sugieren que la cobertura de la ley refleja los deseos

proteccionistas del conjunto de la rama de producción estadounidense, esas sugerencias son simplemente incorrectas. En segundo lugar, los principales patrocinadores de la legislación expresaron repetidas veces su deseo de que la información a los consumidores fuera el objetivo de la legislación. En tercer lugar, el Canadá y México pasan por alto los centenares de observaciones, todas ellas favorables a las medidas, que se recibieron de numerosos consumidores y grupos de consumidores durante el proceso de elaboración de las normas.

39. El párrafo 2 del artículo 2, interpretado en el contexto del preámbulo del Acuerdo OTC, deja que cada Miembro elija los objetivos legítimos que desea alcanzar y el nivel al que tratará de alcanzarlos. El párrafo 2 del artículo 2 contiene una lista no exhaustiva de objetivos legítimos, como confirma el empleo de la expresión "entre otros". El texto indica que pueden ser "legítimos" objetivos distintos de los expresamente mencionados en el párrafo 2 del artículo 2. Además, uno de los objetivos legítimos expresamente mencionados es "la prevención de prácticas que pueden inducir a error", que está estrechamente relacionada con la información a los consumidores.

40. Ni el Canadá ni México afirman que la información a los consumidores no puede constituir un objetivo legítimo. El Canadá no niega que proporcionar información a los consumidores es un objetivo legítimo, mientras que los argumentos de México no resisten un examen detenido. En la medida en que sugiere que la información a los consumidores no es nunca un objetivo legítimo cuando la información suministrada se refiere al origen, México parece poner en tela de juicio todos los sistemas de etiquetado con indicación obligatoria del origen aplicados por los Miembros, incluidos sus propios programas. Además, si bien afirma que la información que exigen las medidas sobre el EPO puede distinguirse de la que exigen otros programas de etiquetado indicativo del país de origen, no ofrece ninguna base válida para establecer esa distinción.

41. La adopción de medidas sobre el EPO ha "alcanzado" también el objetivo de los Estados Unidos de proporcionar a millones de consumidores estadounidenses información sobre el origen de los productos que compran al por menor, información que anteriormente no estaba disponible. Aunque las medidas sobre el EPO no abarcan todas las situaciones imaginables en que un consumidor compra alimentos, esto no significa que no alcancen su objetivo. Después de todo, el párrafo 2 del artículo 2 no exige que los Miembros persigan un objetivo en el mayor grado posible sin tener en cuenta los costos u otros factores. De hecho, al diseñar las medidas sobre el EPO, el Congreso y el USDA tuvieron que establecer un equilibrio entre intereses contrapuestos. Por un lado, trataron de diseñar medidas que proporcionaran a los consumidores la máxima información posible sobre el origen. Por otro, deseaban asegurarse de que el costo del cumplimiento de esas medidas no impusiera una carga demasiado grande a los productores o minoristas nacionales o extranjeros. El resultado de ello fue que el Congreso y el USDA previeron diversas flexibilidades y excepciones para reducir los costos de cumplimiento sin poner en peligro el logro del objetivo más amplio.

42. Si bien el Canadá y México afirman que las etiquetas para la carne prescritas en las medidas sobre el EPO "inducen a confusión" y que no se puede considerar que alcanzan el objetivo de proporcionar información a los consumidores, no han aportado ninguna prueba que demuestre que el sistema de etiquetado en vigor haya creado o vaya a crear confusión entre los consumidores. Por el contrario, el etiquetado indicativo del país de origen de la carne refleja los hechos relativos al origen de esos productos de forma mucho más exacta que las etiquetas de que disponían anteriormente los consumidores.

43. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC establece que los reglamentos técnicos no "restringirán el comercio más de lo necesario" para alcanzar un objetivo legítimo. Teniendo en cuenta el sentido corriente del párrafo 2 del artículo 2 y su contexto pertinente, para que un Miembro de la OMC pueda demostrar que un reglamento técnico de otro gobierno restringe el comercio más de lo necesario a los efectos de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, el Miembro

reclamante debe acreditar, en primer lugar, que hay otra medida que está razonablemente al alcance del Gobierno. En segundo lugar, esa medida debe permitir alcanzar los objetivos legítimos del Gobierno. Por último, la medida debe ser *significativamente* menos restrictiva del comercio.

44. El Canadá y México sugieren que los Estados Unidos adopten un programa de etiquetado voluntario. Un programa de etiquetado voluntario no permite alcanzar el objetivo de proporcionar a los consumidores información sobre el país de origen de una amplia gama de productos que se venden al por menor. De hecho, antes de aplicar a la carne las prescripciones en materia de etiquetado con indicación obligatoria del país de origen, los Estados Unidos probaron sin éxito esta opción. El principal problema que plantea el etiquetado voluntario es que, si se les ofrece esta posibilidad, muchas empresas no optarán voluntariamente por aplicar a sus productos una etiqueta indicativa del origen.

45. El Canadá y México sugieren también que los Estados Unidos adopten un sistema de etiquetado de la carne basado en la transformación sustancial. Esta opción no permitiría alcanzar el objetivo de los Estados Unidos porque no proporcionaría información a los consumidores sobre dónde tuvieron lugar las diversas etapas de la elaboración. Los Estados Unidos han determinado que esta información debe ser una parte fundamental de cualquier sistema de etiquetado, dada la confusión de los consumidores con respecto a los animales que han sido importados para su sacrificio inmediato. Lo cierto es que los consumidores no esperan que la carne procedente de un animal cuya vida ha transcurrido en su totalidad en un país extranjero y que sólo ha permanecido en los Estados Unidos durante un breve período antes de ser sacrificado sea etiquetada como originaria de los Estados Unidos. Análogamente, una etiqueta en la que los Estados Unidos figuren como país de origen no proporcionaría información completa en el caso de los animales cuya vida haya transcurrido durante períodos considerables en los Estados Unidos y en un país extranjero. Los consumidores tendrían una información incompleta y engañosa y significativamente menor que la que se les proporcionaría en el marco del sistema previsto en las medidas sobre el EPO.

46. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC. México argumenta que son incompatibles con esa disposición porque no se basan en la Norma CODEX-STAN 1-1985. Para constituir una norma internacional, una norma debe ser adoptada por un organismo al que puedan adherirse los organismos competentes de todos los Miembros y que esté basado en el consenso. Es posible que la Norma CODEX-STAN 1-1985 pueda ser calificada como tal, pero la obligación de demostrar que esto es cierto recae sobre México.

47. Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que la Norma CODEX-STAN 1-1985 es una "norma internacional pertinente" y que los Estados Unidos no basaron en ella las medidas sobre el EPO, la alegación de México no puede prosperar porque, en la medida en que esta norma se refiere al suministro de información sobre el país de origen de un producto basado en el principio de la transformación sustancial, no permitiría alcanzar el objetivo legítimo de proporcionar información a los consumidores perseguido por los Estados Unidos, y por consiguiente sería un medio ineficaz e inapropiado para lograr el objetivo de las medidas sobre el EPO.

48. En la medida en que la Norma CODEX-STAN 1-1985 se refiere al suministro de información sobre el país de origen basado en el principio de la transformación sustancial con respecto a todos los productos, no proporcionaría a los consumidores información satisfactoria sobre el origen de los productos que están en litigio en la presente diferencia. En lo que concierne a la carne, una norma de transformación sustancial supondría que la carne procedente de una vaca nacida y criada en el Canadá o México sería etiquetada como producto de los Estados Unidos por el simple hecho de haber cruzado la frontera un único día para ser sacrificada. Esto hace que la norma sea "ineficaz" porque no cumple la función de alcanzar el objetivo legítimo perseguido. Una norma de transformación sustancial

tampoco es "apropiada," porque en algunos casos el tipo de información que suministra induce a error.

49. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC. México no argumenta que los Estados Unidos han infringido de manera independiente el párrafo 1 del artículo 2; su argumento parece basarse más bien en la premisa de que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC y, en consecuencia, también han actuado de manera incompatible con el párrafo 1 de ese artículo.

50. Para acreditar una infracción del párrafo 3 del artículo 12, la parte reclamante debe demostrar: 1) que es un país en desarrollo; 2) que el otro Miembro no ha tenido en cuenta sus necesidades especiales en materia de desarrollo, finanzas y comercio durante la preparación y aplicación de un reglamento técnico; y 3) que ese Miembro no ha tenido en cuenta esas necesidades *con el fin* de asegurarse de que dicho reglamento técnico no cree obstáculos innecesarios para las exportaciones.

51. México no ha satisfecho su obligación de demostrar ninguno de esos elementos. Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que es un país en desarrollo, México no ha demostrado que los Estados Unidos no tuvieron en cuenta una o varias de sus necesidades especiales al preparar y aplicar las medidas sobre el EPO. Por el contrario, los Estados Unidos ofrecieron a México numerosas oportunidades de expresar formalmente su opinión sobre la elaboración de los reglamentos y celebraron reuniones con México para debatir el establecimiento de las normas. Además, las modificaciones introducidas en las medidas sobre el EPO están en conformidad con las sugerencias hechas por México durante el proceso de reglamentación sobre el modo de reducir al mínimos sus efectos en el comercio y facilitar el cumplimiento de las prescripciones en materia de etiquetado que contienen.

52. Por otra parte, el argumento de México de que los Estados Unidos han infringido el párrafo 3 del artículo 12 porque las medidas sobre el EPO han creado un obstáculo innecesario al comercio no se ampara en la norma jurídica adecuada. El párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo OTC exige que los Miembros tengan en cuenta las necesidades de los países en desarrollo Miembros, cuando "preparen o apliquen" una medida, "*con el fin*" de asegurarse de que dicha medida no cree obstáculos innecesarios al comercio. Esto significa que los Miembros deben tomar en consideración las necesidades especiales de los países en desarrollo cuando elaboran sus reglamentos técnicos con el objetivo de asegurarse de que dichos reglamentos no constituyan obstáculos innecesarios al comercio, lo que han hecho los Estados Unidos. La realidad es que el párrafo 3 del artículo 12 no prohíbe la creación de obstáculos innecesarios al comercio. Esta obligación se establece en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y, como se ha demostrado, la Ley sobre el EPO y la Norma definitiva no son incompatibles con esa obligación.

IV. LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO NO SON INCOMPATIBLES CON EL GATT DE 1994

53. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT. Para demostrar que un Miembro ha actuado de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo III, una parte reclamante debe establecer que concurren tres elementos: 1) los productos importado y nacional son "productos similares"; 2) la medida en cuestión es una "ley, reglamento o prescripción" que afecta a "la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior" de los productos importados; y 3) los productos importados reciben un trato "menos favorable" que el concedido a los productos "similares" de origen nacional. Los argumentos del Canadá y México no establecen la concurrencia de estos tres elementos.

54. El Canadá y México no han demostrado que el ganado canadiense y el ganado mexicano son productos similares al ganado estadounidense, de conformidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT. Además, las partes reclamantes no han formulado siquiera un argumento con respecto a la carne de bovino o cerdo.

55. La carta del Secretario Vilsack a los representantes de la rama de producción no es una "ley, reglamento o prescripción" que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, la distribución y el uso en el mercado interior de los animales o la carne de bovino y cerdo importados, en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT, y ni el Canadá ni México explican las razones por las que consideran que esa carta puede calificarse como tal. Evidentemente, la carta no es una "ley" o un "reglamento", ni tampoco una "prescripción". La rama de producción no está "legalmente obligada" a poner en práctica las sugerencias de la carta de Vilsack que, según se desprende de sus propios términos, son de carácter voluntario. Además, la carta de Vilsack no contiene sugerencias que las empresas puedan "aceptar voluntariamente para obtener una ventaja del Gobierno". El Canadá y México alegan que la rama de producción se beneficiaría al "no estar sujeta en el futuro a una reglamentación posiblemente más rigurosa y amplia". Sin embargo, en la carta no se alude al compromiso de no reglamentar, y el Secretario carece de facultades jurídicas para impedir que el Congreso (o un futuro Secretario) modifique las prescripciones en materia de etiquetado o prescriba reglamentos adicionales.

56. El Canadá y México tampoco han demostrado que la Ley y la Norma definitiva de 2009 dan a sus animales un trato menos favorable que el otorgado a los animales estadounidenses. Los Estados Unidos no repetirán aquí los argumentos que ya formularon en el contexto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

57. Las medidas sobre el EPO no son incompatibles con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994. La alegación formulada por el Canadá al amparo del artículo X se basa íntegramente en su argumento de que la carta de Vilsack constituye una aplicación no razonable de las leyes sobre el EPO porque supuestamente "amenazaba" a las personas físicas y jurídicas de los Estados Unidos que no fueran más allá de los términos de la Ley y la Norma definitiva de 2009 y adoptaran "voluntariamente" determinadas medidas. México presenta un argumento similar según el cual la aplicación de las medidas sobre el EPO no es uniforme ni razonable porque la carta de Vilsack generó incertidumbre con respecto a dicha aplicación.

58. La carta de Vilsack no está comprendida en el alcance del párrafo 3 a) del artículo X. El párrafo 3 a) del artículo X se refiere a la manera en que los Miembros de la OMC "aplican" las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas mencionados en el párrafo 1. El Órgano de Apelación ha interpretado el término "*administer*" ("administrar, aplicar") en el sentido de "dar efecto práctico" a las medidas que se enumeran en el párrafo 1 del artículo X o "aplicar" esas medidas. La carta de Vilsack no se "aplica" a las medidas sobre el EPO ni les da "efecto práctico".

59. México alega que la aplicación de las medidas sobre el EPO no ha sido uniforme, debido a las modificaciones que se han introducido en ellas a lo largo del tiempo. Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que la carta de Vilsack está comprendida en el alcance del párrafo 3 a) del artículo X, México no ha presentado ninguna prueba que demuestre que la Ley o la Norma definitiva de 2009 se aplicó de un modo que afectó de manera no uniforme a personas que se encontraban en una situación similar. Los Estados Unidos han mantenido en todo momento un único conjunto de reglamentos de aplicación de la Ley sobre el EPO, y esos reglamentos se han aplicado de manera uniforme.

60. El Canadá y México no han demostrado tampoco que las medidas sobre el EPO se están aplicando de manera no razonable. De hecho, el Canadá y México no han presentado pruebas que demuestren que el comportamiento del USDA al aplicar las medidas sobre el EPO no ha sido

razonable en algún sentido. En primer lugar, los reclamantes incurrir en error al argumentar que la carta de Vilsack constituye una aplicación "no razonable" de las medidas sobre el EPO, puesto que dicha carta no aplica esas medidas. En segundo lugar, México no ha aportado ninguna prueba que indique que cualquiera de las decisiones adoptadas con respecto a los reglamentos de aplicación, tal como evolucionaron a lo largo del proceso, fue "irracional" o "absurda".

V. LAS MEDIDAS SOBRE EL EPO NO ANULAN NI MENOSCABAN LAS VENTAJAS PARA EL CANADÁ Y MÉXICO RESULTANTES DE LOS ACUERDOS DE LA OMC

61. El párrafo 1 b) del artículo XXIII establece tres elementos que la parte reclamante ha de demostrar que concurren para formular una reclamación al amparo de esa disposición que pueda ser admitida a trámite: 1) la aplicación de una medida por un Miembro de la OMC; 2) una ventaja resultante del GATT de 1994; y 3) la anulación o menoscabo de la ventaja a consecuencia de la aplicación de la medida.

62. Corresponde al Canadá y México demostrar que sus ventajas están siendo anuladas o menoscabadas y "apoyar con una justificación detallada" sus alegaciones relativas a casos en que no existe infracción. También les corresponde demostrar que las medidas de los Estados Unidos no podrían haberse previsto de manera razonable en el momento en que se negociaron las concesiones arancelarias pertinentes y que las medidas impugnadas han alterado directamente la relación de competencia que existía entre los productos nacionales y los importados como consecuencia de las concesiones arancelarias pertinentes. Debido a su análisis superficial de estos elementos, el Canadá y México no establecen ni siquiera una presunción *prima facie* de que las medidas sobre el EPO han anulado o menoscabado cualesquiera expectativas legítimas que justamente pudieran tener.

63. En primer lugar, ni el Canadá ni México explican cómo se anula o menoscaba una ventaja arancelaria resultante para ellos directa o indirectamente del GATT de 1994 cuando, en realidad, su comercio no depende de una concesión arancelaria en el marco de este Acuerdo: ambos admiten que se trata de una concesión arancelaria en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que les otorga acceso al mercado. En segundo lugar, el Canadá y México afirman, sin pruebas que lo justifiquen, que tienen derecho a esperar, para sus bovinos vivos (y, en el caso del Canadá, para sus cerdos vivos), un acceso al mercado de los Estados Unidos que guarde relación con las concesiones arancelarias "que serían aplicables, sobre una base NMF ... en el marco del Acuerdo sobre la OMC". Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que esta alegación prosperara, ni el Canadá ni México identifican expresamente qué concesión arancelaria incorporada en el GATT de 1994 daría supuestamente lugar a las ventajas que, según alegan, han sido anuladas o menoscabadas.

64. En segundo lugar, el Canadá y México no han demostrado que no habrían podido prever de manera razonable las medidas sobre el EPO en el momento en que se negociaron las concesiones arancelarias. En realidad, desde 1930, decenios antes de la conclusión de la Ronda Uruguay o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, muchos productos estadounidenses vendidos al por menor deben llevar una etiqueta en la que se indique su origen. Además, el Congreso de los Estados Unidos estudia desde hace tiempo diversos instrumentos legislativos que impondrían prescripciones adicionales en materia de etiquetado para la carne. Por último, muchos otros Miembros de la OMC exigen desde hace muchos años el etiquetado indicativo del país de origen para muchos productos (incluida la carne). En consecuencia, cuando se negociaron los tipos arancelarios el Canadá y México deberían haber previsto razonablemente que los Estados Unidos mantendrían algún tipo de etiquetado indicativo del país de origen para los productos cárnicos.

65. El Canadá y México no han demostrado tampoco que las ventajas otorgadas a su ganado importado en virtud de las concesiones arancelarias pertinentes han sido anuladas o menoscabadas estableciendo la existencia de una "correlación clara" con el hecho de que las medidas sobre el EPO han alterado la relación de competencia entre el ganado nacional y el importado en los Estados Unidos en detrimento de las importaciones. Aparte de presentar modelos económicos defectuosos y no verificables, el Canadá y México no han aportado en sus comunicaciones ninguna prueba que demuestre que las medidas sobre el EPO han tenido mayores efectos negativos en el conjunto del ganado importado que en el ganado nacional, o que esos efectos están claramente relacionados con las medidas sobre el EPO en sí mismas en lugar de ser atribuibles a fuerzas del mercado independientes.

VI. CONCLUSIÓN

66. Por las razones antes mencionadas, los Estados Unidos piden respetuosamente al Grupo Especial que rechace en su totalidad las alegaciones formuladas por el Canadá y México.