



16 de julio de 2018

(18-4425)

Página: 1/163

**Consejo General  
26-27 de julio de 2018**

Original: inglés

**INFORME DE 2017 AL CONGRESO SOBRE EL CUMPLIMIENTO  
POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC**

INFORME DEL REPRESENTANTE DE LOS ESTADOS UNIDOS  
ENERO DE 2018

*Comunicación de los Estados Unidos*

La siguiente comunicación, de fecha 11 de julio de 2018, se distribuye a petición de la delegación de los Estados Unidos.

---

---

\* La presente traducción podría ser objeto de una revisión ulteriormente.

---

**ÍNDICE**

<b>PRÓLOGO</b> .....	<b>6</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>7</b>
PANORAMA GENERAL .....	<b>7</b>
ENFOQUE DE CHINA SOBRE SU PERTENENCIA A LA OMC.....	11
NOVEDADES EN 2017.....	13
CUMPLIMIENTO POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC .....	14
<b>CUESTIONES PRIORITARIAS</b> .....	<b>14</b>
Política industrial.....	14
Derechos de Propiedad Intelectual.....	21
Servicios .....	24
Agricultura .....	28
Transparencia .....	29
Marco jurídico .....	31
<b>SEGUIMIENTO</b> .....	<b>31</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>32</b>
1.1 LAS NEGOCIACIONES PARA LA ADHESIÓN DE CHINA A LA OMC.....	32
1.2 LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR CHINA EN EL MARCO DE LA OMC .....	32
<b>2 PANORAMA GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS</b> .....	<b>33</b>
2.1 DIÁLOGO.....	33
2.1.1 Conversaciones bilaterales.....	33
2.1.2 Reuniones multilaterales.....	35
2.2 MEDIDAS PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO .....	35
<b>3 CUMPLIMIENTO POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC</b> .....	<b>38</b>
3.1 DERECHOS COMERCIALES.....	39
3.2 REGULACIÓN DE LAS IMPORTACIONES .....	40
3.2.1 Aranceles.....	40
3.2.2 Administración de aduanas y comercio .....	41
3.2.2.1 Valoración en aduana .....	41
3.2.2.2 Normas de origen .....	42
3.2.2.3 Licencias de importación .....	43
3.2.3 Medidas no arancelarias .....	44
3.2.4 Contingentes arancelarios para productos industriales.....	44
3.2.5 Otros instrumentos de regulación de las importaciones.....	45
3.2.5.1 Medidas antidumping .....	45
3.2.5.2 Derechos compensatorios .....	48
3.2.5.3 Salvaguardias.....	50
3.3 REGULACIÓN DE LAS EXPORTACIONES .....	51
3.4 POLÍTICAS INTERNAS QUE AFECTAN AL COMERCIO .....	54
3.4.1 No discriminación .....	54

---

3.4.2	Tributación .....	58
3.4.3	Subvenciones .....	59
3.4.4	Controles de precios.....	64
3.4.5	Normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad.....	66
3.4.5.1	Reformas reglamentarias .....	66
3.4.5.2	Normas y reglamentos técnicos .....	67
3.4.5.3	Procedimientos de evaluación de la conformidad .....	77
3.4.5.4	Transparencia.....	82
3.4.6	Otras políticas internas .....	83
3.4.6.1	Empresas de propiedad estatal y con inversión estatal.....	83
3.4.6.2	Empresas comerciales del Estado.....	85
3.4.6.3	Contratación pública.....	86
3.5	INVERSIONES .....	91
3.6	AGRICULTURA.....	103
3.6.1	Aranceles.....	105
3.6.2	Contingentes arancelarios sobre los productos básicos agrícolas a granel.....	105
3.6.3	Reglamento sobre Biotecnología de China .....	107
3.6.4	Cuestiones sanitarias y fitosanitarias.....	109
3.6.5	Requisitos relacionados con la inspección.....	113
3.6.6	Ayuda interna .....	114
3.6.7	Subvenciones a la exportación .....	115
3.7	DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL.....	116
3.7.1	Marco jurídico .....	116
3.7.2	Observancia.....	122
3.8	SERVICIOS .....	127
3.8.1	Servicios de distribución .....	128
3.8.1.1	Servicios de venta al por mayor.....	128
3.8.1.2	Servicios de venta al por menor.....	131
3.8.1.3	Servicios de franquicia.....	131
3.8.1.4	Servicios de venta directa .....	132
3.8.2	Servicios financieros .....	132
3.8.2.1	Servicios bancarios .....	132
3.8.2.2	Servicios de financiación de vehículos automóviles.....	135
3.8.2.3	Servicios de seguro .....	135
3.8.2.4	Servicios de información financiera .....	137
3.8.2.5	Servicios de pago electrónico .....	137
3.8.3	Servicios jurídicos.....	139
3.8.4	Servicios de telecomunicaciones .....	140
3.8.5	Servicios audiovisuales y servicios conexos.....	141
3.8.6	Servicios relacionados con Internet.....	142

3.8.7 Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos.....	143
3.8.8 Servicios de enseñanza .....	145
3.8.9 Servicios de entrega urgente.....	145
3.8.10 Servicios de logística .....	146
3.8.11 Transporte aéreo y servicios conexos .....	146
3.8.12 Servicios marítimos.....	147
3.8.13 Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes.....	147
3.9 MARCO JURÍDICO.....	147
3.9.1 Transparencia .....	147
3.9.1.1 Diario oficial .....	147
3.9.1.2 Traducciones .....	148
3.9.1.3 Observaciones del público .....	149
3.9.1.4 Servicios de Información.....	151
3.9.2 Aplicación uniforme de las leyes .....	151
3.9.3 Revisión judicial.....	152
3.9.4 Otras cuestiones relativas al marco jurídico.....	152
3.9.4.1 Licencias administrativas .....	152
3.9.4.2 Política de competencia .....	153
3.9.4.3 Ley de Gestión de ONG Extranjeras.....	156
3.9.4.4 Solución de diferencias comerciales.....	156
3.9.4.5 Legislación laboral.....	156
3.9.4.6 Legislación sobre la tenencia de tierras.....	158
3.9.4.7 Corrupción .....	158
<b>APÉNDICE 1: LISTA DE LAS COMUNICACIONES ESCRITAS EN QUE SE PRESENTAN OBSERVACIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC (20 DE SEPTIEMBRE DE 2017).....</b>	<b>160</b>
<b>APÉNDICE 2: LISTA DE PERSONAS QUE HAN PRESTADO TESTIMONIO EN LA AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC (4 DE OCTUBRE DE 2017).....</b>	<b>161</b>
<b>APÉNDICE 3: FICHA RECAPITULATIVA: MEDIDAS INICIALES DEL PLAN A 100 DÍAS DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA (11 DE MAYO DE 2017) .....</b>	<b>162</b>

**SIGLAS**

ACFTU	Federación China de Sindicatos
APEC	Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
AQSIQ	Administración Estatal General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena
BOFT	Oficina de Comercio Leal de Importación y Exportación
CAC	Administración del Ciberespacio de China
CED	Diálogo Económico Amplio entre los Estados Unidos y China
CFDA	Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos de China
CIRC	Comisión de Reglamentación de los Seguros de China
CNCA	Administración Nacional de Certificación y Acreditación de China
CNIS	Instituto Nacional Chino de Normalización
CNP	Congreso Nacional del Pueblo
CUP	China UnionPay
GAPP	Administración General de Prensa y Publicaciones
IBII	Oficina de Investigaciones sobre la Existencia de Daño a una Rama de Producción
ISO	Organización Internacional de Normalización
JCCT	Comisión Conjunta de Comercio Estados Unidos-China
MIIT	Ministerio de Industria y Tecnología de la Información
MOA	Ministerio de Agricultura
MOC	Ministerio de Construcción
MOF	Ministerio de Hacienda
MOFCOM	Ministerio de Comercio
MOFTEC	Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica
MOH	Ministerio de Salud
MOST	Ministerio de Ciencia y Tecnología
NCA	Administración Nacional del Derecho de Autor
NDRC	Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
PBOC	Banco Popular de China
S&ED	Diálogo Estratégico y Económico entre los Estados Unidos y China
SAC	Administración de Normalización de China
SAIC	Administración Estatal de Industria y Comercio
SAPPRFT	Administración Estatal de Prensa, Publicaciones, Radio, Cine y Televisión
SARFT	Administración Estatal de Radio, Cine y Televisión
SASAC	Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales
SAT	Administración Estatal de Impuestos
SCLAO	Oficina de Asuntos Legislativos del Consejo de Estado
SDPC	Comisión Estatal de Planificación del Desarrollo
SFDA	Administración Estatal de Productos Alimenticios y Farmacéuticos
SIPO	Oficina Estatal de la Propiedad Intelectual
SPB	Oficina Postal Estatal
SPC	Tribunal Supremo del Pueblo

## PRÓLOGO

El presente documento es el 16° informe elaborado de conformidad con el artículo 421 de la Ley de Relaciones entre los Estados Unidos y China de 2000 (P.L. 106-286, 22 USC. § 6951) (en adelante, la Ley), que obliga al Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales a informar anualmente al Congreso sobre el cumplimiento por la República Popular China (China) de los compromisos contraídos a raíz de su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), incluidos los compromisos multilaterales y cualesquiera compromisos bilaterales asumidos con los Estados Unidos. El informe abarca el año civil 2016, e incorpora asimismo las conclusiones del Programa de Cumplimiento en el Extranjero, tal como exige el artículo 413 (b) (2) de la Ley 22 USC. § 6943 (b) (2).

Al igual que los informes anteriores, el presente informe está estructurado en torno al examen de las nueve categorías amplias de compromisos asumidos por China en el marco de la OMC. A lo largo del informe, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales ha procurado ofrecer una imagen lo más completa posible del cumplimiento por China de las normas de la OMC, con las limitaciones intrínsecas que se derivan del propio volumen y complejidad de los cambios requeridos en el régimen comercial de China y de los obstáculos relacionados con la transparencia. En el informe se identifican las esferas en que se han registrado avances y se subrayan, cuando procede, los motivos de preocupación relacionados con los compromisos que se hicieron efectivos con la adhesión de China a la OMC y con aquellos otros que deberán cumplirse de manera gradual.

El análisis del informe sigue centrándose en las preocupaciones comerciales planteadas por las partes interesadas de los Estados Unidos a las que, en opinión del Gobierno estadounidense, debe prestarse atención en la OMC. El informe no pretende analizar de forma exhaustiva esas preocupaciones ni los compromisos individuales asumidos en el acuerdo de adhesión de China a la OMC a los que podrían afectar.

Para preparar el presente informe, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales se basó en su experiencia de supervisión del control que ejerce el Gobierno de los Estados Unidos sobre las medidas adoptadas por China para dar cumplimiento a las normas de la OMC. El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales preside el Subcomité para China del Comité Técnico de Política Comercial (TPSC), un organismo interinstitucional cuya función es, entre otras cosas, evaluar los esfuerzos realizados por China para cumplir sus compromisos en el marco de la OMC. Este Subcomité del TPSC está compuesto por expertos de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales; de los Departamentos de Comercio, de Estado, de Agricultura y del Tesoro; y de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos, entre otros organismos. Trabaja en estrecha cooperación con funcionarios de economía del Departamento de Estado; funcionarios del Servicio Exterior y de Comercio; funcionarios encargados de la observancia y el cumplimiento y agregados encargados de los derechos de propiedad intelectual del Departamento de Comercio; funcionarios del Servicio Exterior de Agricultura; y agregados del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras y del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de la Embajada y los Consulados Generales de los Estados Unidos en China. Todos ellos participan activamente en la recopilación y análisis de información, mantienen contactos regulares con las industrias estadounidenses que operan en China y dialogan de forma constante con funcionarios públicos chinos de los principales ministerios y organismos. El Subcomité se reúne para evaluar y coordinar la relación estadounidense con China en el contexto comercial.

Con vistas a la preparación de este informe, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales publicó el 2 de agosto de 2017 un aviso en el *Federal Register*, en el que se solicitaba a las partes interesadas que presentaran observaciones y testimonios por escrito y se anunciaba una audiencia pública ante el TPSC. La audiencia pública se celebró el 4 de octubre de 2017. En el apéndice 1 se incluye una lista de las observaciones escritas recibidas de las partes interesadas, y en el apéndice 2 se identifican las personas que prestaron testimonio en la audiencia ante el TPSC.

---

## RESUMEN

### PANORAMA GENERAL

Tras su adhesión a la OMC en 2001, China debía en principio revisar cientos de leyes, reglamentos y otras medidas para ponerlos en conformidad con sus obligaciones en el marco de la OMC, tal como establecen las condiciones de su Protocolo de Adhesión. Los encargados de la formulación de políticas de los Estados Unidos esperaban que las condiciones establecidas en ese Protocolo acabarían con aquellas políticas y prácticas estatales que resultaban incompatibles con un sistema de comercio internacional expresamente basado en políticas abiertas y orientadas al mercado y en los principios de no discriminación, acceso a los mercados, reciprocidad, equidad y transparencia. Pero esas expectativas resultaron defraudadas. En la actualidad, la economía china sigue estando en gran medida dirigida por el Estado, y los Estados Unidos y otros interlocutores comerciales continúan teniendo serios problemas con el régimen comercial de China. Entre tanto, China ha utilizado el imprimátur de su pertenencia a la OMC para convertirse en uno de los principales protagonistas del comercio internacional. Por estos motivos, parece claro que los Estados Unidos se equivocaron al apoyar la entrada de China en la OMC en unas condiciones que han demostrado ser ineficaces para asegurar que el país adopte un régimen comercial abierto y orientado al mercado.

Además, ahora está claro que las normas de la OMC son insuficientes para frenar las prácticas de China que crean distorsión en los mercados. Aunque los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación han señalado que algunas políticas y prácticas problemáticas del Gobierno chino son contrarias a las obligaciones que corresponden a China en el marco de la OMC, muchas de las más preocupantes no están sujetas directamente a las normas de la OMC o a los compromisos adicionales que China asumió en su Protocolo de Adhesión. La realidad es que las normas de la OMC no fueron formuladas pensando en una economía dirigida por el Estado, y que aunque los compromisos adicionales asumidos por China en su Protocolo de Adhesión impusieron en 2001 disciplinas a determinadas políticas y prácticas estatales, el Gobierno chino las ha sustituido desde entonces por políticas y prácticas más sofisticadas e igualmente muy preocupantes.

En la actualidad, casi dos décadas después de haberse comprometido a apoyar el sistema multilateral de comercio de la OMC, el Gobierno chino aplica una amplia gama de políticas y prácticas intervencionistas en constante evolución destinadas a limitar el acceso a los mercados de los bienes y servicios importados y de los fabricantes y proveedores de servicios extranjeros. Asimismo, China ofrece orientación, recursos y apoyo reglamentario sustanciales a las industrias chinas, por ejemplo mediante iniciativas encaminadas a extraer tecnologías avanzadas de las empresas extranjeras en varios sectores de la economía. Los principales beneficiarios de las políticas y prácticas de China son las empresas estatales chinas y otras empresas nacionales importantes que tratan de ascender en la cadena de valor económico. La consecuencia de ello es que los mercados de todo el mundo son menos eficientes de lo que deberían ser.

Sorprendentemente, esta situación es peor hoy que hace cinco años. Aunque algunos de los cambios jurídicos y reformas económicas conexas introducidos por China en los años inmediatamente posteriores a su adhesión a la OMC ofrecían la posibilidad de que el país abrazase más plenamente los principios del mercado, esas iniciativas se paralizaron y estancaron. De hecho, durante los últimos cinco años y a pesar de los pronunciamientos en sentido contrario de China, el papel del Estado en la economía ha aumentado, como lo han hecho la seriedad y amplitud de las preocupaciones de las empresas estadounidenses y de otras empresas extranjeras que tratan de hacer negocios en China o que intentan competir en su mercado interno con las empresas chinas beneficiarias de un trato de favor.

Desde la adhesión de China a la OMC, los Estados Unidos han intentado reiteradamente trabajar con China de manera cooperativa y constructiva. Los Estados Unidos han tratado de limar fricciones comerciales importantes a través de diálogos bilaterales intensivos y de alto nivel, y han procurado alentar a China a desarrollar políticas orientadas al mercado y a convertirse en un Miembro más responsable de la OMC. Estos esfuerzos bilaterales han fracasado en gran medida, debido no a causas imputables a los responsables de la formulación de políticas de los Estados Unidos, sino al desinterés de los políticos chinos por avanzar hacia una verdadera economía de mercado.

Los Estados Unidos mantuvieron su primer diálogo comercial de alto nivel con China en 2003, fecha en que la Comisión Conjunta de Comercio Estados Unidos-China (JCCT) aumentó de categoría al sumarse el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales al Secretario de Comercio en la presidencia estadounidense de este órgano y nombrarse a un Viceprimer Ministro para liderar el lado chino. En 2006 se inició otro diálogo de alto nivel, el Diálogo Estratégico Económico entre los Estados Unidos y China (SED), centrado en términos generales en asuntos económicos, lo que incluía algunas cuestiones relacionadas con el comercio y la inversión. En 2009, el SED fue ampliado y sustituido por el Diálogo Estratégico y Económico entre los Estados Unidos y China (S&ED). Finalmente, en 2017 los Estados Unidos y China establecieron el Diálogo Económico Amplio entre los Estados Unidos y China (CED), que sustituyó a la JCCT y al S&ED. A pesar de este compromiso constante de alto nivel a lo largo de los años, los citados diálogos solo lograron una mejora marginal del acceso a los mercados y la derogación o modificación de algunas medidas problemáticas que China, para empezar, nunca debiera haber aprobado. En ocasiones, los Estados Unidos también consiguieron que China asumiese compromisos amplios sobre cambios fundamentales de orientación de sus políticas y prácticas, pero China ha incumplido reiteradamente esos compromisos.

Por ejemplo, en la reunión del S&ED de 2010, la reunión del S&ED de 2012, la reunión de la Cumbre celebrada por Obama y Xi en 2012 y la reunión de la JCCT de 2014, China se comprometió a permitir que las empresas extranjeras pudieran basar sus decisiones en materia de transferencia de tecnología en consideraciones comerciales y de mercado, así como negociar y decidir de forma autónoma si y en qué circunstancias asignar u otorgar licencias sobre derechos de propiedad intelectual a empresas, afiliadas o no afiliadas. Parece claro, sin embargo, que las autoridades de reglamentación chinas no permiten a las empresas estadounidenses adoptar sus propias decisiones en materia de transferencia de tecnología y asignación u otorgamiento de licencias sobre derechos de propiedad intelectual, sino que continúan exigiendo a las empresas extranjeras que transfieran tecnología como condición para asegurar sus inversiones u obtener otras autorizaciones, o presionándolas para que lo hagan.

China también se ha comprometido en reiteradas ocasiones (por ejemplo, en la reunión del S&ED de 2011 y en las reuniones de la JCCT de 2010 y 2011) a no vincular las preferencias en materia de contratación pública con el registro o desarrollo de los derechos de propiedad intelectual en China. A pesar de ello, en una ocasión tan reciente como la reunión de la JCCT de noviembre de 2016, los Estados Unidos señalaron a la atención de China más de 30 medidas provinciales y locales que vinculaban las preferencias en materia de contratación pública con el registro o desarrollo de los derechos de propiedad intelectual en China. Al margen del contexto de la contratación pública, China también ha asumido compromisos amplios (por ejemplo, en la reunión del S&ED de 2012 y en las reuniones de la JCCT de 2014 y 2015) para otorgar a los derechos de propiedad intelectual registrados o desarrollados fuera de China el mismo trato que a los derechos de propiedad intelectual registrados o desarrollados en China. A pesar de ello, China sigue aplicando fuera del contexto de la contratación pública múltiples políticas que exigen o favorecen el registro o desarrollo de los derechos de propiedad intelectual en China.

En la reunión de la Cumbre celebrada por Obama y Xi en 2015, la reunión del S&ED de 2016 y la reunión de la JCCT de 2016, China se comprometió a que las políticas "seguras y controlables" en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que aplica en el sector comercial no limitaran o impidieran innecesariamente las oportunidades de ventas comerciales de los proveedores extranjeros de productos, servicios y tecnologías de la información y las comunicaciones, y a no imponer condiciones y restricciones innecesarias basadas en la nacionalidad a la compra, la venta o la utilización por parte de las empresas comerciales de esos productos, servicios y tecnologías. A pesar de ello, China sigue aplicando numerosas políticas mercantilistas alegando motivos de ciberseguridad, como prueba por ejemplo la importante disminución de las ventas comerciales de productos y servicios de las TIC de origen extranjero en China.

China se ha comprometido reiteradamente (por ejemplo en la reunión de la Cumbre entre Obama y Xi de 2015, en la reunión de la JCCT de 2015 y en la reunión del S&ED de 2016, así como durante el período que precedió a la reunión del CED de 2017) a examinar las solicitudes relativas a productos de biotecnología agrícola de manera oportuna, continua y científica y a introducir cambios específicos en el proceso de examen. Sin duda, el proceso de aprobación de China sigue siendo preocupante, ya que las autoridades de reglamentación chinas no han dejado de examinar las solicitudes a un ritmo lento y sin base científica, mientras las empresas chinas continúan

tratando de desarrollar su propia capacidad en el ámbito de la biotecnología agrícola. Tras la reunión del S&ED de 2016, China llegó incluso a adoptar una nueva medida que acentuó la ambigüedad y los retrasos del proceso de aprobación, sin realizar los cambios prometidos previamente.

Se podrían facilitar otros ejemplos, pero existen pocas dudas sobre la dinámica subyacente. China se ha mostrado dispuesta a hacer pequeños avances para abordar cuestiones aisladas, y asumirá en ocasiones compromisos más amplios cuando se la presione a muy alto nivel, pero no está preparada para cumplir compromisos de importancia o para introducir cambios fundamentales en su régimen de comercio e inversión. China está decidida a mantener el protagonismo del Estado en la economía y a seguir aplicando políticas industriales que promuevan, orienten y respalden a las ramas de producción nacionales al tiempo que busca activamente obstaculizar, desfavorecer y perjudicar a sus homólogas extranjeras, a pesar de que este enfoque es incompatible con el enfoque basado en el mercado expresamente previsto por los Miembros de la OMC y contrario a los principios fundamentales que informan todos los numerosos Acuerdos de la OMC.

A lo largo de los muchos años de compromiso de alto nivel entre los Estados Unidos y China desde que China se unió a la OMC, el desequilibrio comercial entre los Estados Unidos y China ha crecido exponencialmente. Son varios los factores que pueden explicar un desequilibrio comercial, pero el volumen y la dirección del desequilibrio comercial entre los Estados Unidos y China ponen de manifiesto una relación comercial que no es ni natural ni sostenible.

En 2001, fecha de la adhesión de China a la OMC, el déficit del comercio de bienes de los Estados Unidos con China se cifraba en 83.000 millones de dólares EE.UU. En 2003, cuando la JCCT ascendió de categoría, el déficit comercial bilateral se elevó a 124.000 millones de dólares EE.UU. En 2006, fecha de establecimiento del SED, el déficit comercial bilateral alcanzó los 234.000 millones de dólares EE.UU. En 2009, cuando se sustituyó el SED por el S&ED, el déficit comercial bilateral disminuyó ligeramente hasta situarse en 227.000 millones de dólares EE.UU., debido en buena medida a la crisis financiera mundial de 2008. Sin embargo, en los años posteriores el déficit comercial bilateral reanudó su fuerte crecimiento hasta alcanzar los 350.000 millones de dólares EE.UU. en 2016, es decir, un año antes del establecimiento del CED. Por último, en 2017, cuando los Estados Unidos intentaron trabajar con China en el recién establecido CED, no se registraron cambios. El déficit comercial de los Estados Unidos con China ascendió a 274.000 millones de dólares EE.UU. en los primeros nueve meses del año y estaba previsto que fuera de 365.000 millones de dólares EE.UU. a finales de año.

Es cierto que los Estados Unidos mantienen un superávit bilateral con China en el comercio de servicios. Sin embargo, en 2016 este superávit fue solo de 38.000 millones de dólares EE.UU. y se debió principalmente a los servicios relacionados con los viajes. Además, una comparación de las exportaciones totales de servicios de los Estados Unidos a China y a otros países asiáticos (en porcentaje del producto interno bruto (PIB) de los servicios de cada país) pone de relieve que las exportaciones estadounidenses a China son significativamente inferiores en algunos sectores fundamentales como los servicios bancarios, los servicios de seguros, los servicios relacionados con Internet, los servicios profesionales y los servicios al por menor. Por supuesto, el Gobierno chino sigue manteniendo numerosas restricciones en estos sectores de servicios.

En el futuro, los Estados Unidos seguirán exigiendo a China que responda plenamente del cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC. Al igual que otros Miembros de la OMC, los Estados Unidos seguirán recurriendo al mecanismo de solución de diferencias de la OMC como instrumento de observancia y planteando sus preocupaciones en las reuniones de los Comités y Consejos de la OMC a fin de sacar a relucir las políticas y prácticas de China que sean problemáticas. Además, los Estados Unidos seguirán participando en otros foros multilaterales, como el Foro Mundial sobre el Exceso de Capacidad de la Industria Siderúrgica. Por otra parte, los Estados Unidos continuarán aplicando rigurosamente las leyes estadounidenses sobre medidas comerciales correctivas, de conformidad con las normas de la OMC, cuando sus intereses se vean perjudicados por importaciones procedentes de China que sean objeto de comercio desleal o que experimenten un aumento brusco. Los Estados Unidos adoptarán asimismo todas las demás medidas necesarias para frenar las políticas y prácticas mercantilistas de China que sean perjudiciales, aun cuando no estén sujetas directamente a las disciplinas de la OMC, como prueba la investigación en curso del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales sobre las políticas y prácticas de transferencia de

---

tecnología de China, llevada a cabo con arreglo al artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 (modificada).

Es lamentable que a lo largo de los años los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC hayan tenido que recurrir a tantas medidas coercitivas, iniciativas relacionadas con la observancia y diálogos de alto nivel para intentar frenar el régimen chino de comercio dirigido por el Estado y alentar a China a actuar como un Miembro más responsable de la OMC. Nunca se previó que la observancia desempeñara un papel tan importante en ningún Miembro de la OMC, y es especialmente desafortunado que esto ocurra en el caso de China, país al que corresponde el mayor volumen de comercio de todos los Miembros de la OMC. De hecho, no es realista pensar que las medidas coercitivas de la OMC bastarán por sí solas para influir de forma significativa en una economía tan grande como la de China si el Gobierno chino no se compromete verdaderamente a desarrollar una competencia basada en el mercado. La idea de que nuestros problemas con China pueden resolverse simplemente planteando más casos ante la OMC es en el mejor de los casos ingenua y, en el peor, distrae a los responsables de la formulación de políticas de la necesidad de afrontar el grave problema que plantean las políticas no sujetas a las leyes del mercado que aplica China.

Es importante recordar que se supone que los Miembros de la OMC avanzan hacia fórmulas basadas en el mercado de forma voluntaria. La Declaración de Marrakech de 15 de abril de 1994, con la que concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay, reflejó claramente las expectativas de los Miembros de la OMC. En ella, los Miembros de la OMC afirmaron expresamente su idea de que el establecimiento de la Organización anunciaría el comienzo de "una nueva era de cooperación económica mundial, que responde al deseo generalizado de actuar en un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto". Los Miembros de la OMC también dejaron clara la voluntad de que sus economías participaran en el sistema de comercio internacional "sobre la base de políticas orientadas al mercado y de los compromisos enunciados en los Acuerdos y Decisiones de la Ronda Uruguay" (*cursiva añadida*). Está claro que no se contemplaba la posibilidad de que ningún Miembro adoptase políticas económicas y comerciales dirigidas por el Estado en lugar de políticas orientadas al mercado, ni de que ningún Miembro llevase adelante políticas comerciales mercantilistas en lugar de políticas que promoviesen un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto.

Por el contrario: con la creación de la OMC se esperaba que sus Miembros desarrollaran políticas abiertas y orientadas al mercado a fin de asegurar que las corrientes comerciales fluyeran con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posibles. Esto implica, entre otras cosas, no solo cumplir estrictamente las normas acordadas, sino observar de buena fe los principios fundamentales que informan los numerosos Acuerdos de la OMC. El primero de estos principios es el de no discriminación. Los Miembros de la OMC deberían conceder a los productos, servicios y ciudadanos extranjeros el mismo trato que a los suyos, sin discriminación. Un segundo principio fundamental es la apertura. Los Miembros de la OMC deberían trabajar para reducir los obstáculos comerciales, no para aumentarlos. Un tercer principio esencial que informa todos los Acuerdos de la OMC es la reciprocidad. Mediante normas como la regla de la nación más favorecida, la OMC trata de evitar que existan beneficiarios sin contrapartida y de alentar las concesiones recíprocas entre los Miembros. Un cuarto principio fundamental es la equidad, y de ahí que los Acuerdos de la OMC prevean medidas correctivas para determinados tipos de situaciones en las que el comercio se considera desleal. Un quinto principio clave es la transparencia, que obliga a los Miembros, entre otras cosas, a publicar todas sus medidas comerciales, a responder a las solicitudes de información de otros Miembros y a notificar los cambios que introduzcan en sus políticas comerciales.

Aunque los Acuerdos de la OMC prevén un mecanismo de solución de diferencias, este mecanismo no está diseñado para abordar situaciones en que un Miembro de la OMC haya optado por un régimen de comercio dirigido por el Estado que prevalece sobre las fuerzas del mercado y cuyas políticas se basan en el mercantilismo y no en la cooperación económica mundial. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC está destinado exclusivamente a resolver diferencias de buena fe en las que un Miembro considera que otro Miembro ha adoptado una medida o tomado una decisión que vulnera una obligación contraída en el marco de la OMC. Puede abordar este tipo de problemas específicos, pero no es eficaz para tratar el problema de un régimen de comercio que es contrario en términos generales a los pilares fundamentales del sistema de la OMC. Este tipo de comportamiento no puede corregirse por muchas medidas que otros Miembros de la OMC adopten para asegurar la observancia.

En el caso de China, el análisis del presente informe pone de relieve en qué casos China parece haber adoptado medidas o tomado decisiones que entran en conflicto con las obligaciones que ha contraído en el marco de la OMC. El análisis también muestra que China no ha abrazado ni de lejos esa "nueva era" contemplada por los Miembros de la OMC en que la "cooperación económica mundial" refleja el deseo generalizado de operar en un sistema de comercio multilateral más justo y más abierto donde todos los Miembros de la OMC apliquen políticas abiertas y orientadas al mercado. Lamentablemente, la "nueva era" que China contempla se basa en el "socialismo con características chinas" recientemente consagrado en la Constitución del Partido Comunista de China.

Es difícil imaginar un cambio sustancial en esta preocupante situación mientras China siga comprometida con una economía dominada por el Estado y basada en políticas industriales mercantilistas que promueven, orientan y respaldan a las ramas de producción nacionales al tiempo que buscan activamente obstaculizar, desfavorecer y perjudicar a sus homólogas extranjeras. Si China no adopta realmente un enfoque orientado al mercado y basado en los principios fundamentales de la OMC de no discriminación, acceso a los mercados, reciprocidad, equidad y transparencia, lo más probable es que los muy graves y nefastos problemas derivados de su régimen de comercio persistan.

### **ENFOQUE DE CHINA SOBRE SU PERTENENCIA A LA OMC**

Los compromisos que los dirigentes chinos asumieron cuando China se adhirió a la OMC en 2001 eran de amplio alcance y requerían que el Gobierno chino modificase cientos de leyes, reglamentos y otras medidas que afectan el comercio y la inversión. Los cambios exigidos coincidían en gran medida con los objetivos de reforma económica que movían a los dirigentes chinos en aquel momento, basados en las reformas económicas iniciadas en 1978 durante el mandato de Deng Xiaoping. Los dirigentes chinos que negociaron los términos de la adhesión de China a la OMC consideraban que la economía china debía basarse en mayor medida en las señales del mercado y menos en el papel del Estado. De hecho, esos dirigentes habían iniciado una reforma radical y rápida de las empresas estatales a mediados del decenio de 1990.

Tras la adhesión a la OMC, el Gobierno chino comenzó a poner en práctica los numerosos compromisos asumidos por China. En ese momento, los legisladores estadounidenses tenían la esperanza de que esas medidas profundizaran la integración de China en el sistema de comercio internacional basado en normas de la OMC y reforzaran las reformas económicas en curso de China.

Los nuevos dirigentes asumieron el poder en China en 2003, dos años después de la adhesión del país a la OMC. Bajo su mandato, el Gobierno chino hizo cada vez más hincapié en la importancia del papel del Estado en la economía, y se apartó así de la senda de reforma económica que había llevado a su adhesión a la OMC. Con el Estado como impulsor del desarrollo económico, el Gobierno chino comenzó a aplicar políticas industriales nuevas y más amplias, a menudo encaminadas a limitar el acceso al mercado de mercancías importadas y de fabricantes y proveedores de servicios extranjeros, al tiempo que brindaba orientación, recursos y apoyo reglamentario sustanciales a sus industrias, en particular las dominadas por empresas estatales. Esta marcada intervención del Estado en la economía, reforzada por las medidas discrecionales no sujetas a control adoptadas por las autoridades de reglamentación chinas, generó graves fricciones comerciales con los principales interlocutores comerciales de China, incluidos los Estados Unidos.

En particular, desde la creación de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales (SASAC) en 2003, los nuevos dirigentes chinos desestimaron el avance impulsado por sus predecesores hacia una mayor dependencia de las fuerzas del mercado y una menor dependencia de los planificadores económicos del Gobierno chino y de las empresas de propiedad estatal. En su lugar, los nuevos dirigentes se propusieron reforzar el sector estatal tratando de mejorar la eficiencia operativa de las empresas estatales y orquestando fusiones y uniones para fortalecer a esas empresas. Estas medidas llevaron pronto al establecimiento de preferencias institucionalizadas para las empresas estatales y a la creación de empresas nacionales dominantes en numerosos sectores.

En 2006, cuando China ya había adoptado medidas para poner en práctica el último de sus compromisos fundamentales contraídos en el marco de la OMC, el cambio de política de China se

hizo más evidente. Las políticas y prácticas del Gobierno chino pusieron de manifiesto una mayor apuesta por el capitalismo de Estado, tendencia esta que prosiguió en 2012 (último año completo del mandato de los dirigentes chinos que habían asumido el poder en 2003). Muchas de estas políticas y prácticas sugerían que China había decidido no ceñirse por completo a principios fundamentales de la OMC, como el acceso a los mercados, la no discriminación y la transparencia. La aplicación limitada del imperio de la ley por parte de China, lo que incluía la arbitrariedad de los funcionarios públicos en los procedimientos administrativos, agravaba esa situación.

Por ejemplo, la información confidencial transmitida por empresas no chinas sugería que los funcionarios del Gobierno chino, actuando sin temor a impugnaciones legales, exigían a veces a estas empresas que transfirieran tecnología si querían que se autorizasen sus inversiones. Asimismo, y por lo que se refiere a las medidas comerciales correctivas, las autoridades de reglamentación chinas parecían en ocasiones llevar a cabo investigaciones en materia de derechos antidumping o de derechos compensatorios e imponer derechos con la finalidad de perjudicar a los interlocutores comerciales que ejercían legítimamente sus derechos con arreglo a las normas de la OMC en materia de medidas comerciales correctivas. Como confirman tres asuntos ganados ante la OMC por los Estados Unidos, las autoridades de reglamentación chinas llevaron a cabo estas investigaciones a pesar de que los derechos carecen del necesario fundamento jurídico y fáctico. Además, las ramas de producción de los Estados Unidos y de otros Miembros de la OMC han afirmado que las autoridades chinas que se ocupan de velar por el cumplimiento de la política de competencia no solo acosan a las empresas extranjeras, sino que recurren en ocasiones a investigaciones previstas en la Ley Antimonopolio para proteger y promover a las empresas nacionales dominantes y a las ramas de producción nacionales.

En 2013, al finalizar la transición en el Gobierno de China, comenzó a haber señales de un renovado compromiso con la reforma económica en el país. El interés aparente de los nuevos dirigentes chinos en la reforma económica condujo pronto a una decisión alcanzada en noviembre de 2013 durante el Tercer Plenario del 18º Comité Central del Partido Comunista Chino. Con la Decisión del Tercer Plenario se aprobaron una serie de anuncios de reformas económicas de gran alcance que preveían que el mercado tuviera un papel "decisivo" en la asignación de recursos, lo cual permitiría limitar la intervención del Gobierno en la economía, acelerar la apertura de China a los bienes y servicios extranjeros, reformar las empresas estatales, aumentar la transparencia y reforzar el imperio de la ley a fin de facilitar una competencia leal en el mercado chino. Una vez más, y a pesar de estos pronunciamientos, no se llevó a cabo ninguna reforma económica importante.

Por el contrario, el papel del Estado en la economía es mayor, ya que el Gobierno chino ha seguido aplicando y ampliando políticas industriales que promueven, orientan y respaldan a las ramas de producción nacionales al tiempo que buscan activamente obstaculizar, desfavorecer y perjudicar a sus homólogas extranjeras. El plan publicado en 2015, conocido como "Made in China 2025", es ilustrativo de las cambiantes políticas industriales de China. El plan prevé la utilización de la intervención estatal y considerables ayudas públicas económicas y de otro tipo en relación con 10 industrias manufactureras avanzadas de China. En estas industrias, el plan prevé sustituir en el mercado chino los productos de fabricación extranjera por productos de empresas chinas mediante diversos procedimientos leales y desleales, como por ejemplo la obtención de tecnologías extranjeras. Una vez aseguradas unas cuotas dominantes en el mercado de China, el plan desarrolla su objetivo final, que consiste en que las empresas chinas tengan un papel protagonista en los mercados internacionales.

En resumen, el régimen comercial de China no ha experimentado hasta la fecha ningún cambio fundamental. El papel del Estado en la economía sigue siendo importante y hay una amplia gama de políticas y prácticas, comportamientos arbitrarios constantes de los funcionarios públicos en los procedimientos administrativos y otros factores que continúan preocupando seriamente a las partes interesadas estadounidenses. Entre los principales motivos específicos de preocupación siguen figurando la utilización excesiva que hace el Gobierno chino de políticas industriales que promueven, orientan y respaldan a las ramas de producción nacionales al tiempo que buscan activamente obstaculizar, desfavorecer y perjudicar a sus homólogas extranjeras; la concesión de subvenciones masivas; el grave exceso de capacidad existente; las restricciones a la inversión; las políticas "seguras y controlables" en materia de TIC; las muy amplias y discriminatorias restricciones en el ámbito de la seguridad cibernética; las restricciones a la transferencia de datos; los graves problemas de observancia de los derechos de propiedad intelectual en China; las restricciones a la exportación; la aplicación de normas nacionales exclusivas; las preocupantes

políticas agrícolas que impiden el acceso al mercado estadounidense; las numerosas y continuas restricciones al acceso al mercado de servicios; y la escasa transparencia.

## **NOVEDADES EN 2017**

En el plano bilateral, los Estados Unidos y China convinieron en la cumbre celebrada por el Presidente Trump y el Presidente chino Xi en abril de 2017 en Mar-a-Lago (Florida) iniciar cuatro nuevos diálogos de alto nivel. El nuevo diálogo sobre comercio e inversión, conocido como Diálogo Económico Amplio entre los Estados Unidos y China (CED), fue presidido por la parte estadounidense por el Secretario del Tesoro y el Secretario de Comercio, y por la parte china, por el Viceprimer Ministro Wang Yang. El mandato del CED abarcaba, además de las cuestiones relacionadas con el comercio y la inversión, la política macroeconómica, la estabilidad financiera, la moneda y la energía.

Poco después de la cumbre de Mar-a-Lago comenzaron las conversaciones en el marco del CED, en las que los Estados Unidos aceptaron un plan de acción de 100 días propuesto por China. En mayo de 2017, las dos partes acordaron determinados resultados iniciales de ese plan de acción; cada parte determinó cinco resultados para la otra.

Los resultados establecidos por la parte estadounidense se centraron en gran parte en medidas pendientes de aplicación por las autoridades de reglamentación chinas, en lugar de en cambios fundamentales del régimen de comercio e inversión de China. En concreto, China se comprometió a reanudar el acceso a los mercados de las importaciones de carne de bovino procedentes de los Estados Unidos; a llevar a cabo evaluaciones de determinadas solicitudes pendientes de productos biotecnológicos estadounidenses; a eliminar determinadas restricciones a la inversión aplicadas a las empresas extranjeras que prestan servicios de calificación crediticia y servicios de investigación crediticia; a adoptar nuevas medidas para otorgar licencias a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico; y a expedir licencias de suscripción y liquidación de bonos a dos empresas estadounidenses.

La primera reunión plenaria del CED tuvo lugar en julio de 2017, al expirar el plazo de 100 días establecido para el plan de acción de ambas partes. Aunque las dos partes trataron varias cuestiones en el período previo a esa primera reunión, no se alcanzó ningún resultado. Al finalizar la primera, los Secretarios Mnuchin y Ross y el Viceprimer Ministro Wang Yang examinaron un posible plan de acción de un año, si bien no llegaron a identificar qué cuestiones específicas formarían parte de él. En los meses siguientes, China trató de lograr un acuerdo sobre las cuestiones que se debatirían en el marco del plan de acción de un año. Sin embargo, tras evaluar la productividad del proceso del CED, la Administración declinó llegar a un acuerdo sobre un plan de acción de un año.

En noviembre de 2017 prosiguieron las conversaciones, cuando se reunieron el Presidente Trump y el Presidente Xi en Beijing. Los Estados Unidos explicaron que no tenían interés en el tipo de conversaciones bilaterales que se habían celebrado en el marco del CED y en anteriores foros de diálogo, como la JCCT o el diálogo económico del S&ED, en las que solo se habían logrado progresos aislados y muy pequeños con respecto a los problemáticos obstáculos al comercio y la inversión establecidos por China. Los Estados Unidos dejaron claro que, en lugar de ello, buscaban cambios fundamentales del régimen comercial de China, incluidas las políticas industriales de carácter general que han seguido dominando la economía china, dirigida por el Estado. Como señalaron los Estados Unidos, esas políticas industriales inadmisibles persisten y evolucionan de múltiples maneras no solo para promover a las ramas de producción nacionales, sino para imponer a las ramas de producción de los Estados Unidos y de otros países desventajas injustas muy importantes.

Inmediatamente después de la visita del presidente Trump a Beijing, China hizo ciertos anuncios unilaterales. En concreto, China declaró que adoptaría medidas para flexibilizar determinadas restricciones a la inversión extranjera en los sectores bancario, de valores, de administración de fondos, de administración de activos, de futuros y de seguros de vida. China anunció asimismo que dejaría de gravar con un impuesto sobre el valor añadido (IVA) discriminatorio las importaciones de residuos desecados de cereales de destilería, con solubles (DDGS) procedentes de los Estados Unidos, y que reduciría gradualmente su arancel de importación sobre los

automóviles. No se estableció plazo alguno y, hasta la fecha, China no ha introducido ninguno de estos cambios, excepto el relativo al IVA sobre los DDGS.

Por lo que respecta a la cuestión del cumplimiento, en agosto de 2017 el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, en respuesta a un memorándum presidencial, inició una investigación de conformidad con el artículo 301 de la Ley de Comercio de 1974 (en su versión modificada). Esta investigación se centra en las políticas y prácticas del Gobierno de China en materia de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación. El estado actual de esa investigación se detalla *infra* en la sección relativa al cumplimiento.

Además, en 2017 los Estados Unidos siguieron exigiendo a China que respondiese plenamente del cumplimiento de las normas de la OMC. Los casos pendientes están relacionados con 1) la administración de los contingentes arancelarios de China para el arroz, el trigo y el maíz; 2) las ayudas públicas excesivas concedidas a los agricultores chinos para la producción de arroz, trigo y maíz; 3) los contingentes y derechos de exportación que China mantiene respecto a diversos tipos de 11 categorías de materias primas; 4) los derechos antidumping y compensatorios que aplica China a las importaciones de productos de pollos de engorde estadounidenses; 5) las restricciones establecidas por China para crear y mantener una empresa nacional dominante como proveedora exclusiva de servicios de pago electrónico en el mercado de China; y 6) las restricciones a la importación y la distribución aplicadas a las películas cinematográficas. En la sección *infra* relativa al cumplimiento se describe en detalle la situación de cada uno de estos aspectos.

## **CUMPLIMIENTO POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC**

Cada una de las conclusiones que se exponen a continuación se trata de forma más detallada en las siguientes secciones del presente informe.

## **CUESTIONES PRIORITARIAS**

En la actualidad, las políticas y las prácticas comerciales de China en varias esferas específicas suscitan especial preocupación a los Estados Unidos y a las partes interesadas de los Estados Unidos. A continuación se resumen los principales motivos de preocupación en cada una de esas esferas.

### **Política industrial**

#### **Panorama general**

En 2017 China siguió aplicando una gran variedad de políticas industriales encaminadas a limitar el acceso a los mercados para las mercancías importadas, los fabricantes extranjeros y los proveedores extranjeros de servicios, a la par que se ofrecía a las industrias chinas considerables recursos, orientación y ayuda en el marco de la reglamentación. Los beneficiarios de esa clase de políticas en constante evolución son no solo las empresas de propiedad del Estado sino también las empresas nacionales que intentan ascender en la cadena de valor económica.

#### **Transferencia de tecnología**

A comienzos de 2017, China seguía sin haber dado respuesta a las graves preocupaciones que vienen expresando desde hace tiempo los Estados Unidos en materia de transferencia de tecnología, a pesar de los reiterados compromisos bilaterales contraídos a alto nivel por China a fin de eliminar o dejar de aplicar políticas y prácticas problemáticas. Al mismo tiempo han seguido surgiendo nuevos motivos de preocupación. Como se indicó más arriba, en agosto de 2017, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 en su forma enmendada, inició una investigación de las políticas y las prácticas del Gobierno chino en materia de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación. Específicamente, en su aviso de iniciación de la investigación, el Representante mencionaba cuatro categorías de supuestas acciones del Gobierno chino que serían objeto de investigación, en particular, aunque no exclusivamente, la utilización de diversos instrumentos para exigir o forzar la transferencia de tecnología y propiedad intelectual y privar así a las empresas de los Estados Unidos de la posibilidad de establecer condiciones basadas en el mercado en sus negociaciones con las

empresas chinas sobre la concesión de licencias; la intervención estatal en los mercados imponiendo o facilitando de manera desleal la adquisición, por empresas chinas, de empresas y activos estadounidenses para obtener tecnología y propiedad intelectual punteras; y las intrusiones en redes informáticas comerciales de los Estados Unidos, y el apoyo a esa clase de actividades, o el robo por medios informáticos para obtener beneficios comerciales. Al mes de diciembre de 2017, la investigación estaba en curso.

### **Plan de desarrollo industrial "Made in China 2025"**

En mayo de 2015, el Consejo de Estado de China dio a conocer el plan "Made in China 2025" ("Fabricado en China 2025"). Ejecutado bajo la dirección del Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (MIIT), este plan decenal tiene por objeto promover 10 ramas de producción de importancia estratégica: la tecnología avanzada de la información; las máquinas herramientas automatizadas y la robótica; el equipo de aviación y exploración espacial; el equipo de ingeniería marítima y los buques de alta tecnología; el equipo avanzado de tráfico ferroviario; los vehículos que funcionan con nuevos tipos de energía; el equipo eléctrico; la maquinaria agrícola; los nuevos materiales; los fármacos biológicos y los dispositivos médicos avanzados. Aunque en apariencia el plan tiene simplemente por objeto incrementar la productividad industrial mediante la aplicación de técnicas de fabricación más avanzadas y flexibles, en realidad es un claro ejemplo del enfoque chino de la "innovación autóctona", enfoque evolutivo y cada vez más complejo que caracteriza a muchos planes chinos de apoyo a la industria y planes afines. El principal objetivo común de esos planes es lograr, por todos los medios posibles, reemplazar la tecnología extranjera por tecnología china en el mercado chino a fin de posicionar a las empresas chinas para que dominen los mercados internacionales.

El plan "Made in China 2025" tiene por objeto fortalecer las empresas chinas en las 10 ramas de producción estratégicas que se desea promover, a expensas y en detrimento de las ramas de producción extranjeras y sus tecnologías, mediante un proceso de varias etapas a lo largo de 10 años. El objetivo inicial del plan consiste en lograr, por diversos medios, que las empresas chinas desarrollen, extraigan o adquieran su propia tecnología, propiedad intelectual y conocimientos técnicos y tengan sus propias marcas. El siguiente objetivo del plan consiste en reemplazar la tecnología, los productos y los servicios extranjeros por tecnología, productos y servicios nacionales en el mercado chino. El objetivo final del plan es captar una proporción mucho mayor del mercado mundial de las 10 ramas de producción estratégicas seleccionadas.

Muchos de los instrumentos de política que utiliza el Gobierno chino para alcanzar los objetivos del plan "Made in China 2025" son motivo de grave preocupación. Esos instrumentos, que mayormente no tienen precedentes ya que no son utilizados por otros Miembros de la OMC, comprenden una amplia gama de medidas de ayuda e intervención estatales encaminadas a promover el desarrollo de la industria china, principalmente imponiendo restricciones a la actividad de las empresas extranjeras, sus tecnologías, productos y servicios, aprovechándose de ellos y discriminando contra ellos o poniéndolos por otros medios en situación de desventaja. En efecto, incluso las medidas en apariencia neutras pueden ser aplicadas a favor de las empresas nacionales, como lo demuestra la experiencia pasada, en particular al nivel de los gobiernos subcentrales.

El plan "Made in China 2025" también se diferencia de las medidas de apoyo a la industria que aplican otros Miembros de la OMC por su nivel de ambición y, lo que es tal vez más importante, por el volumen de los recursos que está invirtiendo el Estado para la consecución de los objetivos de su política industrial. En ese sentido, incluso si el Gobierno chino no logra los objetivos de política industrial expuestos en el plan, así y todo es probable que consiga provocar distorsiones del mercado, o exacerbar las existentes, y generar un grave exceso de capacidad en muchas de las ramas de la producción que busca promover.

### **Innovación autóctona**

Las políticas encaminadas a promover la "innovación autóctona" siguen constituyendo un importante componente de los esfuerzos de industrialización chinos. En los intensos contactos bilaterales de alto nivel que vienen manteniendo con China desde 2010, los Estados Unidos han intentado abordar esa clase de políticas, que otorgan diversas preferencias a la propiedad

intelectual de titularidad china o desarrollada en China, en todos los sectores de la economía china y, específicamente, en el contexto de la contratación pública.

Así, por ejemplo, en la reunión celebrada en el marco del Diálogo Estratégico y Económico en mayo de 2012, China se comprometió a otorgar a la propiedad intelectual de titularidad extranjera o desarrollada en otros países el mismo trato que otorgaba a la propiedad intelectual de titularidad nacional o desarrollada en China. Los Estados Unidos también utilizaron el foro de la Comisión Conjunta de los Estados Unidos y China sobre Comercio (JCCT) para tratar de persuadir a China de que revisase o eliminase determinadas medidas que parecían ser incompatibles con ese compromiso. A lo largo de 2013 y 2014, los Estados Unidos y China intensificaron las conversaciones. En la reunión celebrada por la JCCT en diciembre de 2014, China aclaró y subrayó que otorgaría a la propiedad intelectual desarrollada en otros países o de titularidad extranjera el mismo trato que otorgaba a la propiedad intelectual desarrollada en China o de titularidad china. Sin embargo, también en este caso, esos compromisos no se cumplieron. China sigue aplicando muchas políticas que exigen que los titulares de los derechos de propiedad intelectual sean nacionales chinos o que la propiedad intelectual sea desarrollada en China.

Los Estados Unidos consiguieron que China asumiese varios compromisos similares en el contexto de la contratación pública; así, China aceptó desvincular las políticas en materia de innovación autóctona aplicadas a todos los niveles del Gobierno chino de las preferencias acordadas en el marco de la contratación pública, incluso mediante la publicación de una medida del Consejo de Estado en la que se daba instrucciones a los gobiernos provinciales y locales para que, para diciembre de 2011, eliminasen todos los vínculos restantes que pudieran existir. Sin embargo, casi cinco años más tarde, esa promesa no se había cumplido. En la reunión celebrada por la JCCT en noviembre de 2016, respondiendo a la preocupación expresada por los Estados Unidos en relación con el hecho de que siguiesen publicándose decenas de medidas incompatibles con los compromisos contraídos, China anunció que el Consejo de Estado había publicado un documento en que se exigía a todos los organismos y a todas las autoridades a nivel subcentral que siguiesen eliminando las medidas en que se vinculaba la innovación autóctona a la concesión de preferencias en materia de contratación pública. Una vez más, los Estados Unidos no deberían tener que tratar de obtener las mismas promesas constantemente mediante múltiples negociaciones.

### **Restricciones a la inversión**

China trata de proteger muchas de las industrias nacionales mediante un régimen de inversión restrictivo que perjudica a los inversores extranjeros en sectores clave de los servicios, la agricultura, las industrias extractivas y determinados sectores manufactureros. Muchos aspectos del actual régimen de inversión de China, en particular el bajo grado de liberalización; la aplicación de límites máximos a la participación extranjera en el capital social; los requisitos para la constitución de empresas mixtas; la aplicación de un régimen de aprobación administrativa, caso por caso, en relación con determinadas inversiones; la posibilidad de un nuevo examen de la seguridad nacional excepcionalmente amplio y la repercusión de la *Ley de Ciberseguridad* y la *Ley de Seguridad Nacional* de China y las medidas de aplicación conexas, siguen siendo motivo de profunda preocupación para los inversores extranjeros.

Además, las empresas extranjeras han informado de que los funcionarios públicos chinos pueden exigir a una empresa extranjera, como condición para aprobar una inversión, que transfiera tecnología, lleve a cabo actividades de investigación y desarrollo en China, cumpla requisitos en materia de resultados de la exportación o la utilización de contenido local u otorgue valiosas concesiones comerciales en el marco de la inversión de que se trata. Los Estados Unidos han planteado a China, en repetidas oportunidades, su preocupación por el carácter restrictivo del régimen de inversión chino. Hasta la fecha, esos reiterados contactos bilaterales no han servido para lograr que China reduzca sensiblemente las restricciones que aplica a la inversión, así como tampoco parecen haber puesto freno a las medidas *ad hoc* que aplican los funcionarios públicos chinos. Durante el viaje a Beijing del Presidente Trump en noviembre de 2017, China anunció que, de cara al futuro, atenuaría determinadas restricciones a la inversión extranjera en el sector de los servicios bancarios, los servicios de seguros de vida y los servicios de gestión de valores y activos. Queda por ver si China cumplirá esas promesas.

### **Políticas en materia de TIC seguras y controlables**

En 2017, al publicar China una serie de proyectos de medidas y medidas definitivas para la aplicación de la *Ley de Ciberseguridad* aprobada en noviembre de 2016, aumentó la preocupación que suscita a nivel mundial el enfoque chino de la política de ciberseguridad. Como lo demuestran las medidas de aplicación, el enfoque chino consiste en imponer graves restricciones a una amplia variedad de productos y servicios TIC de los Estados Unidos y de otros países, con el aparente objetivo de reemplazar a largo plazo esos productos y servicios por productos y servicios chinos. Las partes interesadas y los gobiernos de todo el mundo expresaron seria preocupación por el requisito de que el equipo de TIC y otros productos y servicios de TIC en sectores de importancia crítica fueran "seguros y controlables" ya que el Gobierno chino recurre a esa clase de medidas para poner en situación de desventaja, de múltiples maneras, a las empresas no chinas.

Por ejemplo, China invoca los requisitos en materia de seguridad y control para exigir a los usuarios chinos de TI que compren productos chinos; favorecer a los proveedores de servicios chinos; imponer requisitos relativos al contenido local y a la investigación y desarrollo nacional; considerar que la ubicación de las instalaciones de investigación y desarrollo plantea un riesgo informático, y exigir la transferencia o divulgación del código fuente u otros tipos de propiedad intelectual. China también invoca los requisitos en materia de seguridad y control con el objeto de limitar las transferencias transfronterizas de datos.

De manera más general, mediante la aprobación, a partir de 2015, de varias leyes de ciberseguridad, China ha establecido el marco reglamentario general para las restricciones relacionadas con la tecnología que aplica a las empresas extranjeras en nombre de la ciberseguridad o la seguridad nacional. Sin embargo, el enfoque global de esa legislación suscita preocupación por considerarse que ese marco se utilizará como instrumento de la política industrial para promover y favorecer a los "campeones nacionales" y otras empresas nacionales y obstaculizar o impedir el acceso de las empresas extranjeras al mercado chino. Por ejemplo, en julio de 2015 China aprobó la *Ley de Seguridad Nacional*, que, en principio, tiene por objeto salvaguardar la seguridad de China, pero que también contiene disposiciones de amplio alcance en materia de política industrial y económica. Además, en septiembre de 2015, el Consejo de Estado publicó un plan de desarrollo de macrodatos en el que, por primera vez, se estableció un calendario para la aprobación, para 2020, de productos y servicios "seguros y controlables" en departamentos de importancia crítica. En diciembre de 2015 China también promulgó una *Ley Antiterrorista* y en noviembre de 2016 una *Ley de Ciberseguridad*, en que se imponen restricciones onerosas y de amplio alcance a la importación de productos y servicios de TIC en China.

Mientras tanto, al amparo de ese marco amplio, siguen adoptándose políticas destinadas a sectores específicos en todo el ámbito de la economía china. Un ejemplo de ello que dio mucho que hablar en diciembre de 2014 fue una medida elaborada por la Comisión de Reglamentación Bancaria de China (CBRC) en virtud de la cual, para 2019, el 75% de los productos de TIC utilizados por el sistema bancario debían ser "seguros y controlables", y en la que se establecían varios criterios encaminados a excluir del sector bancario chino a los proveedores extranjeros de TIC. Otros sectores que aplican políticas de "seguridad y control" son el sector de los seguros y el sector del comercio electrónico.

En 2015, los Estados Unidos y otros Gobiernos y partes interesadas de todo el mundo plantearon concertadamente su grave preocupación ante las más altas instancias del Gobierno chino. Durante la visita de Estado del Presidente Xi en septiembre de 2015, los Presidentes de los Estados Unidos y China se comprometieron a establecer un conjunto de principios en relación con el comercio de las tecnologías de la información. La cuestión también se planteó en la reunión celebrada en junio de 2015 en el marco del Diálogo Estratégico y Económico y en la reunión celebrada por la JCCT en noviembre de 2015; en esa oportunidad China asumió varios importantes compromisos adicionales en relación con su política en materia de tecnología. En la reunión celebrada por la JCCT en noviembre de 2016, China reiteró muchos de esos compromisos y afirmó que sus políticas de "seguridad y control" no tenían por objeto limitar innecesariamente, ni bloquear, las posibilidades de los proveedores extranjeros de TIC de vender sus productos ni imponer innecesariamente condiciones y restricciones basadas en la nacionalidad a los efectos de la compra, la venta o el uso de TIC. China también convino en notificar al Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (Comité OTC) la reglamentación técnica pertinente.

Sin embargo, una vez más, China no parece tener la intención de cumplir sus promesas. Los numerosos proyectos de medidas y medidas definitivas publicados por China en 2017 suscitan serias dudas en cuanto al enfoque chino en materia de reglamentación de la ciberseguridad. Las medidas chinas no parecen ser compatibles con el enfoque no discriminatorio y no restrictivo del comercio que China se comprometió a aplicar. En consecuencia, a lo largo del año pasado, los Estados Unidos transmitieron su viva inquietud en relación con el enfoque chino de la reglamentación de la ciberseguridad mediante observaciones por escrito sobre proyectos de medidas, en conversaciones bilaterales bajo los auspicios del Diálogo Económico Amplio entre los Estados Unidos y China y, a nivel multilateral, en el marco de las reuniones de los comités de la OMC con el propósito de persuadir a China de que revisase sus políticas en esa esfera para que fuesen compatibles con las obligaciones que había contraído en la OMC y en el marco de compromisos bilaterales. Siguen desplegándose esfuerzos con tal fin.

### **Subvenciones**

Las cuantiosas subvenciones que sigue otorgando China a las ramas de la producción nacional perjudican a la industria de los Estados Unidos. Algunas de esas subvenciones también parecen estar prohibidas por las normas de la OMC. Hasta la fecha, los Estados Unidos han logrado abordar algunas de ellas recurriendo a los procedimientos de imposición de derechos compensatorios tramitados por el Departamento de Comercio y el procedimiento de solución de diferencias de la OMC. Los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC también han seguido instando a China a que, de conformidad con las obligaciones contraídas en el marco de la OMC, notifique a la OMC todas las subvenciones que otorga. Desde su adhesión a la OMC 16 años atrás, China aún no ha presentado una sola notificación completa de las subvenciones que concede el Gobierno central y, hasta julio de 2016, no había notificado ni una sola de las subvenciones concedidas por los gobiernos subcentrales; en esa oportunidad proporcionó información únicamente sobre las subvenciones concedidas por los gobiernos subcentrales que los Estados Unidos habían impugnado en un procedimiento de la OMC por tratarse de subvenciones prohibidas.

### **Exceso de capacidad**

China, cuya economía está controlada por el Estado, es el país que crea más exceso de capacidad en el mundo, como lo demuestra el exceso de capacidad sin precedentes en varias ramas de producción. China también está en vías de crear un grave exceso de capacidad en otras ramas de producción mediante la ejecución de planes industriales como "Made in China 2025", en el marco de los cuales está proporcionando ayuda por valor de cientos de miles de millones de dólares a cambio de que las empresas chinas beneficiadas logren objetivos preestablecidos en relación con su participación en el mercado interno y en el mercado mundial en cada una de las 10 industrias manufactureras avanzadas.

En industrias manufactureras como las del acero y el aluminio en particular, los responsables chinos de la planificación económica, así como las medidas y el apoyo financiero del Estado, han contribuido al enorme exceso de capacidad en China; el consiguiente exceso de producción distorsiona el funcionamiento de los mercados mundiales y perjudica a los productores y trabajadores de los Estados Unidos y de terceros países como el Canadá y México, en cuyos mercados las exportaciones de los Estados Unidos compiten con las exportaciones chinas. China reconoce el grave problema que plantea el exceso de capacidad en esas ramas de la producción y ha tomado algunas medidas para tratar de subsanarlo, pero los resultados han sido desiguales.

Entre 2000 y 2014, la contribución de China al crecimiento de la capacidad mundial de producción de acero fue superior al 75%, si bien China no goza de una ventaja comparativa en relación con los insumos de energía y materias primas, cuyo costo representa la mayor parte del costo de producción del acero. En la actualidad, la capacidad de producción de acero china representa aproximadamente la mitad de la capacidad mundial y es el doble de la capacidad combinada de la Unión Europea, el Japón, los Estados Unidos y Rusia. Mientras tanto, las exportaciones chinas de acero han ido aumentando hasta alcanzar los 91 millones de toneladas métricas en 2014, cifra que representó un incremento del 50% respecto del nivel logrado en 2013, pese a la atonía de la demanda externa de acero. En 2015, las exportaciones chinas de acero alcanzaron la cifra sin precedentes de 110 millones de toneladas métricas, lo que sirvió para aumentar la preocupación por los efectos negativos que tendrían esas exportaciones en el ya saturado mercado mundial del acero. Las exportaciones chinas de acero siguieron aumentando en el primer semestre de 2016,

antes de comenzar a mermar en el segundo semestre de ese año, tendencia que continuó en 2017.

También la producción china de aluminio primario aumentó en más del 50% entre 2011 y 2015 y ha seguido aumentando en los años subsiguientes a pesar de la abrupta caída del precio mundial del aluminio a partir de 2015. Se han construido grandes instalaciones nuevas con la ayuda del Estado, en particular a través de subvenciones a la energía. La producción china de aluminio primario representa más de la mitad de la producción mundial. Como consecuencia, en parte, del exceso de capacidad de producción de aluminio de China, se ha desplomado el precio mundial del metal, con el consiguiente perjuicio que eso representa para las plantas y los trabajadores de los Estados Unidos.

Como en el caso de las ramas de producción del acero y el aluminio, la producción china de ceniza de soda ha aumentado, a pesar de que la demanda interna se ha mantenido estacionaria. Como resultado de ello, en 2015 las exportaciones de ceniza de soda aumentaron en un 23% en comparación con las del año anterior, tendencia que continuó en 2016. Además, se prevé que la producción china de ceniza de soda, que alcanzó un volumen total de 26 millones de toneladas métricas en 2016, aumentará a una tasa anual de casi el 3% hasta 2020 inclusive, nivel que supera en más del doble el del aumento anual de la demanda interna de ese producto en China proyectado para el mismo período (1,2%). También se estima que, en los próximos años, el exceso de capacidad de producción de ceniza de soda seguirá aumentando y superará los 10,5 millones de toneladas métricas para 2019.

El exceso de capacidad de China -ya sea en la rama de producción del acero o en otras ramas de la producción, como las del aluminio o la ceniza de soda- perjudica a la industria y los trabajadores de los Estados Unidos no solo como resultado de las exportaciones directas de esos productos de China a los Estados Unidos, sino también porque, debido a la caída de los precios mundiales y al exceso de oferta, aun a los productores más competitivos les resulta difícil seguir siendo viables. Las ramas de producción nacional en muchos de los asociados comerciales de China han seguido pidiendo a los respectivos gobiernos que impongan medidas comerciales correctivas, como las medidas antidumping y los derechos compensatorios, para contrarrestar los efectos de distorsión del comercio que tiene el exceso de capacidad de producción de China.

### **Limitaciones de las exportaciones**

China sigue aplicando una combinación de medidas de limitación de las exportaciones, con inclusión de contingentes de exportación, licencias de exportación, precios mínimos de exportación, derechos de exportación y otras restricciones, sobre varias materias primas de las que es uno de los principales productores mundiales. Mediante esa clase de limitaciones, parece que China está en condiciones de conceder importantes ventajas económicas a una amplia variedad de productores chinos en las etapas posteriores del proceso productivo, a expensas de sus homólogos extranjeros, y de ejercer presión sobre los productores extranjeros para que trasladen a China sus operaciones, tecnología y puestos de trabajo.

En 2013, China suprimió los contingentes y derechos de exportación en relación con varias materias primas de importancia clave para las ramas de producción del acero, el aluminio y los productos químicos tras ganar los Estados Unidos el procedimiento de solución de diferencias que habían entablado contra China en la OMC. En 2014, los Estados Unidos ganaron un segundo procedimiento entablado en la OMC en relación con las medidas impuestas por China para limitar la exportación de tierras raras, tungsteno y molibdeno, que constituyen insumos claves para una multitud de productos fabricados en los Estados Unidos, como las baterías para automóviles híbridos, las turbinas eólicas, los sistemas de iluminación con uso eficiente de la energía, la producción de acero, la electrónica avanzada, los automóviles, el petróleo y los productos químicos. En mayo de 2015 China suprimió esas medidas de limitación de las exportaciones. En julio de 2016, los Estados Unidos iniciaron un tercer procedimiento en la OMC para impugnar las limitaciones a las exportaciones aplicadas por China. Entre las medidas de exportación impugnadas figuraban los contingentes y los derechos de exportación aplicados por China a 11 materias primas (antimonio, cobalto, cobre, cromo, estaño, grafito, indio, magnesia, plomo, talco y tantalio) en sus diversas formas. Esas materias primas son insumos fundamentales en importantes industrias manufactureras de los Estados Unidos, como la industria aeroespacial y las industrias del automóvil, la construcción y la electrónica. El hecho de que los Estados Unidos se hayan visto obligados, una y otra vez, a iniciar múltiples procedimientos para resolver las

consabidas cuestiones en materia de respeto de las normas de la OMC es motivo de profunda preocupación.

### **Rebaja del impuesto sobre el valor añadido y políticas conexas**

Como en años anteriores, en 2017 el Gobierno chino intentó controlar la exportación de muchos productos primarios, intermedios y finales aumentando o reduciendo la rebaja del IVA disponible sobre las exportaciones. A veces China promueve la consecución de sus objetivos imponiendo o retirando derechos de exportación. Esa clase de prácticas han sido la causa de enormes perturbaciones, incertidumbre e inequidad en los mercados mundiales de algunos productos, en particular los productos finales de los que China es uno de los principales productores o exportadores, como los de las ramas de producción del acero, el aluminio y la ceniza de soda. Esas prácticas, junto con otras políticas, como las subvenciones estatales excesivas, también han contribuido al grave exceso de capacidad en esas ramas de la producción. En julio de 2014, en una reunión celebrada en el marco del Diálogo Estratégico y Económico, la situación pareció tomar un giro positivo cuando China se comprometió a introducir mejoras en el régimen de rebajas del IVA, estudiando activamente las mejores prácticas internacionales, entre otras cosas, y a estrechar la comunicación con los Estados Unidos en la materia, en particular en lo relativo a su repercusión sobre el comercio. Sin embargo, una vez más, China no ha cumplido su promesa. Hasta la fecha, no ha dado paso alguno hacia la adopción de las mejores prácticas internacionales.

### **Prohibición de importación de productos remanufacturados**

China prohíbe la importación de productos remanufacturados, que normalmente clasifica como mercancías usadas. China mantiene también restricciones a la importación de insumos para procesos de remanufactura (núcleos) en el territorio aduanero de China (excepto en las zonas económicas especiales). Estas prohibiciones y restricciones de importación dificultan el desarrollo de industrias en muchos sectores de China, incluidos el sector de la minería, la agricultura, la atención de la salud, el transporte y las comunicaciones, entre otros, porque las empresas que operan en estos sectores no pueden comprar productos remanufacturados de alta calidad a más bajo precio producidos fuera de China. Sin embargo, China parece estar dispuesta a pagar ese precio a fin de limitar la importación de productos remanufacturados.

### **Prohibición de importación de materiales recuperables**

En 2017, China publicó dos medidas encaminadas a limitar o prohibir la importación de determinados residuos recuperables y materiales recuperados, como los residuos de plástico y el papel sin clasificar. Esas medidas aparentemente tienen por objeto promover una política de sustitución de las importaciones, ya que no parecen aplicarse restricciones similares a los residuos recuperables o los materiales recuperados de procedencia interna.

### **Normas**

A nivel normativo, hay dos tipos principales de políticas chinas que perjudican a las empresas de los Estados Unidos. En primer lugar, se ha informado de que, en algunos casos, los funcionarios públicos chinos han ejercido presión sobre las empresas extranjeras interesadas en participar en el proceso de establecimiento de normas a fin de que estas otorgasen licencias para la explotación de su tecnología o propiedad intelectual en condiciones desfavorables. En segundo lugar, China ha seguido aplicando normas nacionales propias en varios sectores de alta tecnología en los que ya existen normas internacionales (como las normas que rigen la tecnología de tercera generación y cuarta generación en el sector de las telecomunicaciones, las normas WiFi y las normas relativas a la seguridad de la información). Los Estados Unidos siguen instando a China a que atienda esas preocupaciones específicas, pero, hasta la fecha, los progresos logrados en el marco de los intercambios bilaterales en esa esfera han sido mínimos.

En la actualidad, China está llevando a cabo una reforma en gran escala de su sistema normativo. Como parte de ese proceso de reforma, está tratando de incorporar en la elaboración de normas una estrategia "ascendente", además del sistema "descendente" que ya existe. En 2016 y 2017, China publicó versiones preliminares de una nueva *Ley de Normalización* y los Estados Unidos presentaron por escrito sus observaciones al respecto. Al mismo tiempo, los comités técnicos existentes continúan elaborando normas. Por ejemplo, pese a no haberse tenido en cuenta las

preocupaciones sustantivas de los Estados Unidos, el comité técnico de normas de ciberseguridad ha comenzado a permitir la participación de empresas extranjeras en la elaboración y el establecimiento de normas, y se ha autorizado a varias empresas de los Estados Unidos y otras empresas extranjeras a votar y participar, a nivel de grupo de trabajo, en la elaboración de las normas. Sin embargo, las políticas chinas en materia de normas siguen siendo objeto de gran preocupación para los Estados Unidos.

Cabe señalar que la preocupación que suscita en los Estados Unidos el régimen normativo chino no responde únicamente a las consecuencias que tiene para el acceso de las empresas estadounidenses al mercado chino. Los esfuerzos que está desplegando China para elaborar un sistema propio de normas nacionales tienen por objeto servir, a la larga, los intereses de las empresas chinas que intentan competir a nivel mundial, ya que lo que busca el Gobierno chino es aprovechar el poder que le confiere el gran tamaño del mercado chino para promover o forzar la adopción de las normas chinas en los mercados mundiales.

### **Contratación pública**

China se comprometió a adherirse al Acuerdo sobre Contratación Pública y a abrir su vasto mercado de contratación pública a los Estados Unidos y otras partes en el Acuerdo. Sin embargo, hasta la fecha, en opinión de los Estados Unidos, la UE y otras partes en el Acuerdo, las ofertas chinas, tanto por su alcance como por su cobertura, han dejado mucho que desear. En diciembre de 2014, China presentó su quinta oferta revisada. La nueva oferta mostraba progresos en varias esferas, en particular en relación con los valores de umbral, así como con las entidades y los servicios abarcados. Sin embargo, no estaba a la altura de las expectativas de los Estados Unidos y distaba de ser aceptable para ellos y para otras partes en el Acuerdo, ya que subsistían deficiencias importantes en varias esferas críticas, como los valores de umbral, las entidades abarcadas y los servicios abarcados y excluidos.

El actual régimen de contratación pública chino se rige por dos leyes importantes: La *Ley de Contratación Pública*, que es administrada por el Ministerio de Hacienda y rige las actividades de contratación pública financiadas con cargo al presupuesto de los organismos del Estado o de otras organizaciones a todos los niveles de gobierno en China; y la *Ley de Licitaciones*, que es de competencia de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma y que prevé procedimientos uniformes de licitación para determinadas clases de proyectos de contratación pública en China, en particular los de construcción y obras públicas, independientemente del tipo de entidad encargada de la contratación. Ambas leyes abarcan importantes proyectos de contratación pública que, a juicio de las partes en el Acuerdo sobre Contratación Pública, reunirían las condiciones previstas para la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

### **Medidas comerciales correctivas**

En algunos casos, las autoridades chinas de reglamentación parecen llevar a cabo investigaciones antidumping y en materia de derechos compensatorios, pese a no existir el fundamento jurídico y fáctico necesario para imponer derechos, con el objeto de tomar represalias contra asociados comerciales que han hecho valer sus derechos contra China en la OMC. La respuesta de los Estados Unidos ha consistido en iniciar y tramitar tres procedimientos de solución de diferencias en el marco de la OMC. Las decisiones de la OMC en esas tres diferencias confirmaron que China no había respetado las disciplinas de la OMC al imponer los derechos correspondientes.

### **Derechos de Propiedad Intelectual**

#### **Panorama general**

Tras su adhesión a la OMC, China se comprometió a llevar a cabo una revisión de amplio alcance de sus leyes y reglamentos a fin de proteger los derechos de propiedad intelectual de los titulares nacionales y extranjeros, según se prevé en el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC (el Acuerdo sobre los ADPIC). En la actualidad, China está llevando a cabo una amplia labor de revisión de esos reglamentos y leyes. A pesar de los diversos planes y directrices publicados por el Consejo de Estado en 2017, las deficiencias del régimen de protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual siguen constituyendo graves obstáculos para las exportaciones y las inversiones de los Estados Unidos.

Como resultado de ello, en el informe de 2017 relativo al artículo 301 especial del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, China volvió a figurar en la lista de vigilancia prioritaria. Además, en enero de 2018, el Representante anunció los resultados correspondientes a 2017 del examen, fuera del ciclo ordinario, de los mercados notorios, en el que se identifican los mercados en línea y físicos representativos de las principales dificultades que se encuentran en la lucha mundial contra la piratería y la falsificación. Varios mercados chinos están incluidos en la lista de mercados notorios.

### **Secretos comerciales**

En años recientes, las graves deficiencias en la protección y observancia de los secretos comerciales en China han sido objeto de atención y conversaciones al más alto nivel entre los Estados Unidos y China. Los robos de secretos comerciales en beneficio de empresas chinas han tenido lugar dentro y fuera de China. En muchos casos, los infractores siguen operando con impunidad. Son motivo de especial preocupación los informes según los cuales agentes afiliados al Gobierno chino y militares chinos se han infiltrado en los sistemas informáticos de empresas estadounidenses y han robado terabytes de datos, incluida la propiedad intelectual de las empresas, para dar una ventaja comercial a las empresas chinas.

En un intento de subsanar esos problemas, los Estados Unidos lograron que China se comprometiera a publicar directrices judiciales con el objeto de fortalecer su régimen de protección del secreto comercial. Los Estados Unidos también lograron que China se comprometiera a no tolerar la apropiación indebida de secretos comerciales patrocinada por el Estado con fines comerciales. Además, los Estados Unidos han instado a China a efectuar determinadas enmiendas fundamentales en las leyes y los reglamentos relacionados con los secretos comerciales, en particular con respecto a un proyecto de revisión de la *Ley de Represión de la Competencia Desleal*. Los Estados Unidos también han instado a China a tomar medidas para corregir las deficiencias a nivel de todos los entes que están bajo la tutela del Estado y lograr que la opinión pública tome conciencia de las disciplinas relacionadas con los secretos comerciales.

En la reunión celebrada por la JCCT en noviembre de 2016, China confirmó que estaba fortaleciendo su régimen de protección de los secretos comerciales y proyectaba reforzar varias esferas de importancia, con inclusión de la posibilidad de emitir órdenes relativas a la conservación de los elementos de prueba y de calcular los daños sobre la base del valor de mercado, así como la publicación de una interpretación judicial de los mandatos judiciales preliminares y otros asuntos. Además, en 2016 y 2017, China distribuyó proyectos de revisión de la *Ley de Represión de la Competencia Desleal* para que el público formulase observaciones. La medida definitiva, publicada por China en noviembre de 2017, debía entrar en vigor en enero de 2018. A pesar de que, en comparación con la legislación anterior, los secretos comerciales están mejor protegidos, en varios casos se ha desaprovechado la oportunidad de promover la protección eficaz de los secretos comerciales en la medida definitiva.

Además, como se indicó más arriba, los Estados Unidos siguen estando muy preocupados por la protección de la propiedad intelectual en China, especialmente por la protección de los secretos comerciales. De manera más general, la cuestión de la protección de los secretos comerciales es otra esfera en la que China no ha cumplido su promesa de adoptar un sistema más orientado al mercado, en particular en la medida en que el propio Estado patrocina el robo de secretos comerciales o atenta activamente contra la protección eficaz de los secretos comerciales.

### **Registro de mala fe de marcas de fábrica o de comercio**

El hecho de que sigan registrándose de mala fe marcas de fábrica o de comercio es motivo de especial preocupación. En la reunión celebrada por la JCCT en noviembre de 2016, China se refirió públicamente al perjuicio que pueden ocasionar las marcas utilizadas de mala fe y confirmó que estaba tomando nuevas medidas para luchar contra la presentación de mala fe de solicitudes de marcas de fábrica o de comercio. Sin embargo, las empresas de los Estados Unidos en todos los sectores siguen teniendo que lidiar con solicitantes que registran sus marcas y les piden que "paguen rescate" o intentan establecer una empresa aprovechando la reputación de las empresas norteamericanas a nivel mundial.

## **Productos farmacéuticos**

Los Estados Unidos siguen dialogando con China sobre diversas cuestiones relacionadas con las patentes y la transferencia de tecnología en la esfera de los productos farmacéuticos. En la reunión de la JCCT de diciembre de 2013, China se comprometió a autorizar la presentación de información complementaria en apoyo de las solicitudes de patente de productos farmacéuticos. Sin embargo, hasta la fecha, aparentemente China no ha cumplido ese compromiso de manera sistemática.

Al mismo tiempo, sigue habiendo muchas otras cuestiones que suscitan preocupación, por ejemplo la necesidad de proporcionar una protección eficaz contra el uso comercial desleal de datos de pruebas o de otro tipo no divulgados presentados para obtener la aprobación de la comercialización de productos farmacéuticos, y de establecer medidas eficaces contra la infracción de los derechos de patente sobre productos farmacéuticos. Además, el sistema reglamentario de aprobación de medicamentos, por estar sobrecargado, es motivo de preocupación en lo que respecta al acceso de los fármacos al mercado y el acceso de los pacientes a los fármacos.

En la reunión de la JCCT de diciembre de 2014, China se comprometió a reducir considerablemente el tiempo que tardan en llegar al mercado los productos farmacéuticos innovadores simplificando los procesos y proporcionando fondos y personal adicionales. Además en 2017, el Consejo de Estado y la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos de China (CFDA) publicaron varios proyectos de medidas que mostraban una evolución positiva por lo que se refería a la protección de las patentes farmacéuticas y los datos reglamentarios en China y la simplificación del proceso de aprobación de medicamentos. Sin embargo, esos proyectos de medidas son de carácter general, y aún no está claro si China, en definitiva, tiene la intención de cumplir los compromisos contraídos en esa esfera. En consecuencia, los Estados Unidos seguirán manteniéndose en estrecho contacto con la industria estadounidense y seguirán de cerca la evolución de la situación para asegurarse de que se modifiquen debidamente y de manera no discriminatoria las medidas de aplicación previstas en las esferas de la vinculación de patentes, la protección de datos reglamentarios y los ensayos clínicos.

Otra cuestión que es objeto de grave preocupación guarda relación con propuestas de China en el sector de los productos farmacéuticos encaminadas a promover la innovación autóctona y la transferencia de tecnología bajo la dirección del Gobierno mediante la concesión de preferencias reglamentarias. Por ejemplo, en 2016, en virtud de una medida promulgada por el Consejo de Estado en su versión final, sin consulta pública previa, se ha creado un proceso acelerado de aprobación reglamentaria para los medicamentos nuevos e innovadores con arreglo al cual la capacidad de fabricación del solicitante se traslada a China. Los Estados Unidos están insistiendo a China para que reconsidere ese enfoque.

En cuanto al trato de los datos de pruebas complementarios, cabe señalar que, con arreglo a las directrices modificadas para el examen de patentes que entraron en vigor en abril de 2017, los examinadores de patentes ahora deben tener en cuenta los datos de pruebas complementarios que se presenten en el marco del proceso de examen de las patentes. Sin embargo, se ha informado de que los examinadores de patentes chinos siguen negándose a acceder a las peticiones de los solicitantes que desean presentar datos de pruebas complementarios.

En abril de 2016, la CFDA publicó un proyecto de medida en virtud del cual los fabricantes de medicamentos se comprometerían a hacer concesiones en materia de precios como condición para obtener la aprobación para comercializar nuevos medicamentos. Dada la incompatibilidad de esas disposiciones con las prácticas internacionales en materia de reglamentación basadas en criterios científicos de inocuidad, eficacia y calidad, el proyecto de medida suscitó grave preocupación en los Estados Unidos y la industria estadounidense. Posteriormente, en la reunión de la JCCT de noviembre de 2016, China prometió que no vincularía a compromisos en materia de precios la evaluación y aprobación a efectos del registro de medicamentos. Además, prometió que no exigiría la presentación de información específica sobre la fijación de precios cuando se pusiera en aplicación la medida definitiva. Como China no ha dado seguimiento a sus promesas en otras esferas, según ya se ha indicado en el presente informe, a los Estados Unidos sigue preocupándoles que esas promesas puedan quedar sin cumplir y, por consiguiente, se han mantenido en estrecho contacto con su industria y han estado examinando detenidamente la evolución de la situación en esa esfera.

## **Infracciones en línea**

Siguen cometiéndose actos de pirateo en línea en gran escala en China; esa clase de actos afectan a una amplia gama de ramas de la producción, entre ellas las que se ocupan de la distribución legítima de música, películas, libros, periódicos, programas informáticos y juegos de vídeo. Si bien el aumento de las actividades encaminadas a lograr la observancia ha contribuido a poner freno a las ventas en línea de algunas mercancías pirateadas, es necesario adoptar más medidas y prestar más atención a este problema a fin de que la situación cambie de manera más significativa para los creadores de contenido y los titulares de derechos, en particular las pequeñas y medianas empresas.

Los Estados Unidos han instado a China a estudiar la forma de establecer un entorno normativo más amplio que ayude a promover el crecimiento de mercados sanos para el comercio de contenido legítimo bajo licencia. También han instado a China a revisar las normas existentes que han demostrado ser contraproducentes. Así, por ejemplo, las nuevas normas sobre el examen del contenido extranjero de los programas de televisión son motivo de grave preocupación ya que amenazan la viabilidad en el futuro de la difusión bajo licencia de contenido extranjero por televisión a través de plataformas en línea. Esas normas perturban el funcionamiento del comercio legítimo e, inadvertidamente, crean condiciones propicias para que el contenido legítimo en línea sea desplazado por contenido pirateado.

En la reunión de la JCCT de noviembre de 2016, China convino en promover activamente la legislación en materia de comercio electrónico, fortalecer la supervisión de las infracciones y las falsificaciones en línea y colaborar con los Estados Unidos a fin de estudiar nuevos enfoques con miras a reforzar la capacidad para hacer respetar los derechos en línea. Además, en diciembre de 2016 y noviembre de 2017 China publicó proyectos de una nueva *Ley de Comercio Electrónico* para que el público formulase observaciones. En las observaciones que presentaron por escrito, los Estados Unidos subrayaron que la versión final de esta ley debía promover el establecimiento de un régimen eficaz de notificación y retirada para subsanar el problema de las infracciones en línea y proporcionar salvaguardias apropiadas a los proveedores de servicios de Internet.

## **Mercancías falsificadas**

Según los titulares de derechos, las autoridades chinas han redoblado los esfuerzos encaminados a lograr la observancia, pero la falsificación en China sigue constituyendo una práctica generalizada que afecta a una amplia gama de mercancías. Los medicamentos son una de las muchas esferas que son motivo de especial preocupación para los Estados Unidos. Pese a las repetidas exhortaciones de los Estados Unidos a lo largo de los años, China no ha introducido todas las mejoras necesarias en la reglamentación relativa a la fabricación de ingredientes farmacéuticos activos a fin de impedir su uso en medicamentos falsificados y de inferior calidad. En la reunión celebrada en julio de 2014 en el marco del S&ED, China se comprometió a estudiar seriamente y elaborar enmiendas de la *Ley de Administración de Productos Farmacéuticos* encaminadas a exigir la fiscalización reglamentaria de los fabricantes de productos químicos a granel que pueden ser utilizados como ingredientes farmacéuticos activos. En la reunión celebrada en junio de 2015 en el marco del S&ED, China también se comprometió a publicar proyectos de las revisiones de la *Ley de Administración de Productos Farmacéuticos* para que el público formulase observaciones y a tener en cuenta las opiniones de los Estados Unidos y otras partes interesadas. En octubre de 2017, China publicó proyectos de revisión de la *Ley de Administración de Productos Farmacéuticos* de alcance limitado y declaró que en breve se publicarían futuros proyectos de revisión del resto de la Ley. Aunque muchos elementos de los proyectos de revisión de octubre de 2017 parecen ser positivos, los Estados Unidos siguen manteniéndose en estrecho contacto con la industria estadounidense y seguirán vigilando atentamente la evolución de la situación en esta esfera.

## **Servicios**

### **Panorama general**

Dado el tamaño del mercado chino, las perspectivas para los proveedores de servicios estadounidenses deberían ser halagüeñas. Pese a que los Estados Unidos tienen un superávit por valor de 38.000 millones de dólares en el comercio de servicios con China, su participación en el

mercado de servicios de China siguió estando muy por debajo de la que tiene en el mercado mundial de servicios.

En 2017, seguía habiendo muchos problemas en diversos sectores de servicios. Como en años anteriores, las autoridades de reglamentación chinas siguieron otorgando autorizaciones caso por caso, aplicando procedimientos reglamentarios discriminatorios, prohibiciones informales en materia de entrada y expansión, requisitos excesivamente engorrosos para la concesión de licencias y la explotación y otros mecanismos encaminados a menoscabar los esfuerzos que hacían los proveedores de servicios de los Estados Unidos para desarrollar todo su potencial en el mercado chino, en particular los proveedores de servicios bancarios y jurídicos, de gestión de valores y activos, de seguros, de pago electrónico, de informática en la nube, de telecomunicaciones, de programas de vídeo y esparcimiento, de producción y distribución cinematográficas y de entrega urgente, entre otros. Además, como consecuencia de la *Ley de Ciberseguridad* de China, así como de las medidas de aplicación en proyectos y definitivas, incluidos los mandatos para la compra de productos y servicios de TIC nacionales, las restricciones que se aplican a las corrientes transfronterizas de datos y los requisitos en materia de localización de datos, a los proveedores de servicios de los Estados Unidos les resulta aún más difícil aprovechar el acceso a los mercados que pueda ofrecérseles. Aunque las medidas en algunos sectores, como el de los servicios de pago electrónico y la distribución de películas cinematográficas, han sido objeto de procedimientos de solución de diferencias en la OMC, no se ha atendido plenamente a las preocupaciones de los Estados Unidos.

### **Servicios de pago electrónico**

En 2017 China siguió imponiendo restricciones injustificadas a las empresas extranjeras, incluidas las principales empresas estadounidenses de procesamiento de pagos con tarjeta de crédito, que vienen intentando prestar servicios de pago electrónico a bancos y otras empresas que emiten o aceptan tarjetas de crédito y tarjetas de débito en China. En un procedimiento que iniciaron en la OMC en 2010, los Estados Unidos alegaban que, en su acuerdo de adhesión a la OMC, China se había comprometido a abrir ese sector en 2006, y un Grupo Especial de la OMC dio la razón a los Estados Unidos en una decisión dictada en 2012. China convino en cumplir las resoluciones del Grupo Especial de la OMC en 2013, pero hubo que esperar hasta junio de 2017 para que tomase las medidas necesarias para que los proveedores extranjeros cuando menos pudiesen solicitar licencias. Según información recibida, desde entonces varios proveedores de los Estados Unidos han presentado sus solicitudes. Durante todo el tiempo que China ha demorado activamente la apertura de su mercado a los proveedores extranjeros, el "campeón nacional" chino China Union Pay ha utilizado el acceso exclusivo que tiene al mercado chino para fortalecer su red de servicios de pago electrónico en el exterior. Recientemente China Union Pay anunció que había logrado una tasa de penetración del 100% del mercado de cajeros automáticos de los Estados Unidos y una tasa de penetración de entre el 80% y el 90% de las tiendas de los Estados Unidos que aceptan tarjetas de crédito. Esto demuestra de qué modo China ha conseguido mantener prácticas causantes de distorsión del mercado que benefician a sus propias empresas, a pesar de las resoluciones desfavorables dictadas en la OMC.

### **Películas cinematográficas**

En febrero de 2012, los Estados Unidos y China acordaron una solución alternativa respecto de determinadas resoluciones relativas a la importación y distribución de películas cinematográficas dictadas en un procedimiento que los Estados Unidos habían ganado en la OMC. Las dos partes firmaron un memorando de entendimiento en que se disponía un aumento considerable del número de películas importadas que se distribuirían en China todos los años, y un incremento considerable de los ingresos que percibirían los productores cinematográficos de los Estados Unidos. Desde la firma del memorando de entendimiento se ha importado y distribuido en China un número sensiblemente mayor de películas de los Estados Unidos y los ingresos percibidos por los productores estadounidenses han aumentado considerablemente. Sin embargo, China aún no ha cumplido plenamente los compromisos contraídos en el memorando de entendimiento, en particular el importante compromiso de crear oportunidades para la distribución de películas extranjeras. Como resultado de ello, los Estados Unidos han insistido a China para que cumpla plenamente los compromisos contraídos en el memorando de entendimiento. En 2017, de conformidad con lo previsto en el memorando, las dos partes iniciaron conversaciones sobre una compensación adicional significativa para los Estados Unidos.

### **Servicios bancarios**

China en general se ha negado a abrir su sector bancario a la competencia extranjera, que es importante. La información disponible más reciente muestra que en China la participación extranjera en los activos bancarios ha disminuido al 1,2%. China ha impuesto diversos requisitos que hacen que a los bancos extranjeros les resulte más difícil establecerse e incrementar su presencia en el mercado chino. Además, muchos de esos requisitos no se aplican por igual a los bancos extranjeros y a los bancos chinos.

La participación de los bancos de los Estados Unidos y otros bancos extranjeros en las operaciones en moneda china es uno de los ámbitos que plantean problemas. Este es un segmento del mercado chino en el que los bancos extranjeros tienen sumo interés en participar, especialmente en lo que respecta a las operaciones con particulares chinos. Con arreglo a la reglamentación actualmente en vigor, solo podrán solicitar autorización para constituir una sociedad en China los bancos financiados con capital extranjero que hayan mantenido una oficina de representación en China durante un período de dos años como mínimo y cuyos activos totales asciendan por lo menos a 10.000 millones de dólares EE.UU. Además, tras la constitución de la sociedad, estos bancos solo tendrán derecho a ofrecer a particulares chinos toda la gama de servicios en la moneda nacional si pueden demostrar que han operado en China durante tres años como mínimo y han tenido utilidades durante dos años consecutivos. Además, China aplica a los bancos extranjeros requisitos considerables en materia de activos y capital propio, que no aplica a los bancos nacionales, y se demora la tramitación de las solicitudes de bancos extranjeros que desean establecer nuevas sucursales en el país. China también restringe el alcance de las actividades de los bancos extranjeros que desean operar en el país a través de sucursales en lugar de filiales. Para los bancos extranjeros la posibilidad de participar en los mercados de capital chinos también se ha visto limitada por una reglamentación discriminatoria y opaca.

Durante años, China ha limitado al 20%, para un mismo inversor extranjero, la participación en el capital social de los bancos de propiedad nacional existentes, y al 25% la participación total de todos los inversores extranjeros en dicho capital. En noviembre de 2017 China anunció que atenuaría las restricciones que aplicaba respecto al capital social extranjero, pero hasta la fecha no lo ha hecho.

### **Servicios de seguros**

La reglamentación del sector de los seguros en China ha dado lugar a obstáculos al acceso a los mercados para las aseguradoras extranjeras, cuya participación en el mercado chino sigue siendo muy baja. En el sector de los seguros de vida, China autoriza a las compañías extranjeras únicamente a establecer empresas mixtas de capital chino y extranjero, y aplica un límite máximo del 50% a la participación extranjera. La participación de esas empresas mixtas en el mercado es de aproximadamente el 5%. China también limita al 50% del capital social la participación extranjera en los sectores de los seguros de salud y los seguros de pensiones. Si bien China permite el establecimiento de filiales íntegramente de propiedad extranjera en el sector de los seguros distintos de los de vida (es decir, seguros de bienes y seguros de accidentes), la participación de las sociedades de capital extranjero en este sector es de apenas el 2%, aproximadamente. El mercado chino de seguros contra riesgos políticos sigue estando vedado a la participación extranjera. Si bien en el *Catálogo de Inversiones Extranjeras* se indica que China ha liberalizado los servicios de corretaje de seguros, en la práctica parece seguir restringiendo el alcance de los servicios de esa clase que pueden prestar las empresas extranjeras. Al mismo tiempo, a algunas compañías de seguros de los Estados Unidos establecidas en China a veces les resulta difícil obtener, dentro de los plazos previstos, la autorización de las autoridades de reglamentación para establecer nuevas sucursales en el país a fin de ampliar sus operaciones. En noviembre de 2017, China anunció que atenuaría algunas de las restricciones que aplica a la participación extranjera en el capital social, pero hasta la fecha no lo ha hecho.

### **Servicios de gestión de valores y activos**

En el sector de los servicios de gestión de valores y activos, China solo permite a las empresas extranjeras establecer empresas mixtas de capital chino y extranjero con una participación extranjera máxima del 49%. Sin embargo, según informaciones, recientemente China autorizó a una empresa extranjera para establecer una empresa mixta con participación mayoritaria

extranjera. Además, China ha comenzado a otorgar licencias a un número reducido de empresas de propiedad íntegramente extranjera para que presten determinados servicios de gestión de fondos a particulares acaudalados, pero esa clase de servicios representa apenas una fracción de los servicios que prestan normalmente las empresas de gestión de valores y activos. En noviembre de 2017, China anunció que atenuaría las restricciones que aplicaba al sector de los servicios de gestión de valores y activos, pero hasta la fecha no lo ha hecho.

### **Servicios de telecomunicaciones**

Las restricciones que aplica China a la prestación de servicios de telecomunicaciones con valor añadido han creado graves obstáculos a la entrada al mercado para los proveedores extranjeros interesados en prestar esa clase de servicios. Además, como resultado de las restricciones que aplica China a los servicios de telecomunicaciones básicas, prohibiendo informalmente el ingreso de nuevos proveedores al mercado, autorizando a los proveedores extranjeros únicamente para constituir empresas mixtas con empresas de propiedad del Estado y exigiendo una inversión de capital excepcionalmente elevada, entre otras cosas se ha visto bloqueado el acceso de los proveedores extranjeros al mercado chino de servicios básicos.

### **Servicios relacionados con Internet**

El régimen chino de reglamentación de Internet es restrictivo, carece de transparencia y afecta a una amplia gama de servicios comerciales que se prestan a través de Internet. El trato que otorga China a las empresas extranjeras interesadas en participar en la prestación de servicios de informática en la nube, incluidos los servicios de datos informáticos y de almacenamiento de datos que se prestan a través de Internet, es motivo de especial preocupación. China prohíbe a las empresas extranjeras prestar directamente servicios de informática en la nube. En cambio, la empresa extranjera debe establecer una sociedad de índole contractual con una empresa china, que es titular de la licencia para explotar el centro de datos, y ceder valiosos elementos, tales como tecnología, propiedad intelectual, saber hacer y marcas como parte del trato. Esta evolución de la situación es motivo de grave preocupación para los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC, así para las empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras.

### **Servicios audiovisuales y servicios conexos**

Las restricciones impuestas por China en relación con los servicios de salas cinematográficas han desalentado completamente la inversión por parte de los proveedores extranjeros; las restricciones que aplica a la prestación de servicios de radiodifusión y televisión también han limitado considerablemente la participación de proveedores extranjeros. Además, China prohíbe a las empresas extranjeras prestar servicios de producción y distribución de películas cinematográficas en China. A los Estados Unidos también sigue preocupándoles en grado sumo la repercusión de las nuevas normas en materia de publicaciones en línea publicadas por la Administración Estatal de Prensa, Publicaciones, Radio, Cine y Televisión (SAPPRFT) y el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (MIIT) en febrero de 2016, y medidas conexas, en lo que respecta a la posibilidad de que las empresas extranjeras distribuyan en línea vídeos y programas de informática con fines de esparcimiento.

### **Servicios de entrega urgente**

A los Estados Unidos sigue preocupándoles la forma en que China aplica la *Ley de Correos* de 2009 y la reglamentación conexas. China ha bloqueado el acceso de las empresas extranjeras al segmento del mercado interno de servicios de entrega urgente de documentos y no ha dado muchas pruebas de proceder de forma no discriminatoria a la hora de conceder a las empresas extranjeras permisos para que tengan acceso al segmento de servicios de reparto de paquetes del mercado interno de entrega urgente, en el que también aplica enfoques normativos excesivamente restrictivos e incoherentes, en particular con respecto a las inspecciones de seguridad.

### **Servicios jurídicos**

China ha promulgado medidas encaminadas a cumplir los compromisos en materia de servicios jurídicos que contrajo al adherirse a la OMC. Sin embargo, esas medidas restringen los tipos de servicios que pueden prestar las empresas extranjeras de servicios jurídicos, en particular

prohibiendo que contraten a abogados cualificados para ejercer el derecho chino, y demoran considerablemente el establecimiento de nuevas oficinas.

## Agricultura

### Panorama general

China es el mercado de exportación más grande para los productos agropecuarios de los Estados Unidos. En 2016 las exportaciones de estos productos a China alcanzaron un valor de más de 21.000 millones de dólares EE.UU., en comparación con 20.000 millones en 2015. No obstante, China sigue siendo un mercado opaco e imprevisible que plantea problemas a los exportadores de productos agropecuarios de los Estados Unidos, principalmente como resultado de la aplicación irregular de la reglamentación y de la intervención selectiva de las autoridades de reglamentación en el mercado.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias basadas en principios científicos de dudosa validez o una reglamentación mayormente opaca frecuentemente son causa de dificultades e incertidumbre para los exportadores de productos agropecuarios, quienes, en cambio, necesitan la mayor certidumbre y transparencia posibles. Además, a veces las aduanas y las autoridades de cuarentena chinas demoran o detienen el ingreso en China de cargamentos de productos agropecuarios sin justificar el riesgo en que basan su decisión.

Como China ha seguido adelante con la aplicación de la *Ley de Inocuidad de los Alimentos* de 2015, están aumentando las nuevas disposiciones reglamentarias -y las nuevas preocupaciones-. Una de las propuestas en materia de aplicación que plantea mayores dificultades es el requisito de que todos los alimentos que ingresan en China vayan acompañados de un certificado de exportación. Los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC han insistido a China para que aclare esa disposición y aplase su aplicación. En octubre de 2017 China anunció que aplazaría su aplicación por un período de dos años.

Mientras tanto, el acceso a los mercados por medio de un sistema de contingentes arancelarios que China prometió establecer en el marco de su acuerdo de adhesión a la OMC no se ha concretado plenamente. Al mismo tiempo, China ha estado incrementando de manera sostenida la ayuda interna a la producción de los principales productos básicos. En septiembre de 2016 los Estados Unidos iniciaron un procedimiento en la OMC que tenía por objeto impugnar la ayuda que prestaba el Gobierno chino a la producción de arroz, trigo y maíz por ser superior a la prevista en los compromisos contraídos por China. Posteriormente, en diciembre de 2016, los Estados Unidos iniciaron un procedimiento en el marco de la OMC a fin de impugnar la forma en que China estaba administrando los contingentes arancelarios de arroz, trigo y maíz. Los Estados Unidos tienen previsto seguir adelante activamente con esos procedimientos.

### Carne de bovino, de aves de corral y de porcino

En 2017, las importaciones de carne de bovino, de aves de corral y de porcino se vieron afectadas por medidas sanitarias y fitosanitarias cuestionables aplicadas por las autoridades chinas de reglamentación. Por ejemplo, hasta finales del mes de mayo de 2017 inclusive, o sea, más de nueve años después de que, con arreglo a las directrices científicas internacionales establecidas por la Organización Mundial de Sanidad Animal (conocida por su acrónimo histórico OIE), se declarara que la carne de bovino y los productos de carne de bovino procedentes de los Estados Unidos podían ser comercializados sin riesgo alguno, y pese a que, en 2013, según la OIE, esos productos de los Estados Unidos tenían el estatus de riesgo más bajo de la clasificación (riesgo insignificante), China continuaba bloqueando su importación.

Un mes después de la reunión en la cumbre celebrada por el Presidente Trump y el Presidente Xi de China en Mar-a-Lago en abril de 2017, como parte de los resultados iniciales del plan de acción de 100 días en el marco del Diálogo Económico Amplio, China convino en autorizar la reanudación de las importaciones de carne de bovino procedente de los Estados Unidos en el mercado chino, si bien insistió en mantener determinadas condiciones que los Estados Unidos consideran injustificadas y sin fundamento científico. Por ejemplo, contrariamente a lo previsto en las directrices y normas internacionalmente aceptadas, China aplica una política de tolerancia cero en relación con la prohibición del uso de hormonas, beta-agonistas y otros productos químicos

sintéticos y naturales de uso generalizado en la industria mundial de la carne de bovino. También mantiene la suspensión injustificada y sin fundamento científico de la importación de aves de corral procedentes de los Estados Unidos debido a un brote de influenza aviar de alta patogenicidad (IAAP) que ha sido eliminado en los Estados Unidos. Específicamente, China se ha mostrado renuente a seguir las directrices de la OIE y a aceptar productos avícolas de regiones de los Estados Unidos que no han resultado afectadas por la enfermedad. Además, China sigue aplicando requisitos excepcionalmente restrictivos en materia de patógenos y residuos a la carne cruda de bovino y aves de corral. En consecuencia, el aumento previsto de las exportaciones estadounidenses de estos productos no se ha concretado.

### **Aprobación de productos de la biotecnología**

En general, en 2017 siguió habiendo demoras en el proceso de aprobación de productos de la biotecnología agrícola, y el proceso en sí siguió siendo opaco e imprevisible, lo que genera incertidumbre entre los comerciantes y tiene efectos comerciales negativos para los exportadores de los Estados Unidos. Además, continúa habiendo una falta de sincronización considerable entre los procesos de aprobación de productos en China y en los otros países.

En mayo de 2017, como parte de los resultados iniciales del plan de acción de 100 días en el marco del Diálogo Económico Amplio, China se comprometió a llevar a cabo evaluaciones basadas en criterios científicos de ocho solicitudes relativas a productos de la biotecnología de los Estados Unidos pendientes de aprobación. Cuando se celebró la reunión plenaria de julio de 2017 en el marco del Diálogo Económico Amplio, China solo había aprobado cuatro de las ocho solicitudes. Desde entonces, el proceso para la aprobación de las otras cuatro solicitudes no parece haber avanzado.

### **Ayuda al sector agropecuario**

Desde hace varios años, China ha venido incrementando considerablemente las subvenciones internas y otras medidas de ayuda a su sector agropecuario. En ese contexto ha establecido un programa de pagos directos, ha fijado precios mínimos de sostenimiento de los productos básicos y ha incrementado sensiblemente las subvenciones a los insumos. También ha establecido un sistema de reservas nacionales de algodón basado en precios de compra mínimos, y un programa de precios de referencia para el algodón. Además ha comenzado a ejecutar nuevos programas de ayuda a la producción de cerdos y carne de cerdo y ha establecido un sistema de compras para la constitución de reservas de carne de cerdo.

China presentó a la OMC su notificación más reciente sobre las medidas de ayuda interna en mayo de 2015, pero en esa oportunidad solo proporcionó información hasta 2010. La posibilidad de que la metodología empleada por China subestime el nivel de la ayuda (en particular en relación con las políticas de sostenimiento de los precios y los pagos directos) sigue siendo motivo de preocupación para los Estados Unidos. Determinadas agrupaciones de agricultores de los Estados Unidos encomendaron la preparación de informes para calcular el nivel de la ayuda prestada a la producción de determinados productos básicos, como el maíz, el trigo y la soja; en esos informes se llega a la conclusión de que es posible que el nivel de la ayuda interna prestada por China supere considerablemente los límites de los desembolsos que acordó en la OMC en esa esfera. Como se indicó anteriormente, en septiembre de 2016 los Estados Unidos iniciaron un procedimiento en la OMC para impugnar la ayuda que presta el Gobierno chino a la producción de arroz, trigo y maíz, por ser superior al nivel de los compromisos de China. En diciembre de 2016, los Estados Unidos impugnaron la forma en que China administra los contingentes arancelarios de arroz, trigo y maíz. Los Estados Unidos proseguirán activamente esos dos procedimientos.

## **Transparencia**

### **Panorama general**

La transparencia es uno de los principios básicos consagrados en el acuerdo de adhesión de China a la OMC. Lamentablemente, a China le queda mucho por hacer en esta esfera.

---

### **Publicación de leyes, reglamentos y otras medidas relacionadas con el comercio**

En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a establecer un único diario oficial para la publicación de todas las leyes, los reglamentos y otras medidas relacionadas con el comercio. En 2006 China estableció un único diario oficial, bajo la administración del Ministerio de Comercio (MOFCOM). Más de 10 años después, aparentemente no todos los organismos del Gobierno central publican las medidas relacionadas con el comercio en dicho diario oficial, y los organismos públicos que lo hacen tienden a interpretar de manera limitada el tipo de medidas relacionadas con el comercio que es necesario publicar en él. En consecuencia, si bien suelen publicarse en el diario oficial los reglamentos administrativos y las normas departamentales relacionados con el comercio (aun así no de manera sistemática), es menos frecuente que se publiquen otras medidas, como dictámenes, circulares, órdenes, directivas y avisos, pese a ser todas ellas jurídicamente vinculantes. Además, China normalmente no publica en el diario oficial determinados tipos de medidas relacionadas con el comercio, como las subvenciones, ni las medidas relacionadas con el comercio aprobadas a nivel subcentral.

### **Publicación de avisos y formulación de observaciones**

En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a conceder un plazo razonable para que el público pudiese presentar observaciones sobre todos los nuevos reglamentos, leyes, y otras medidas relacionadas con el comercio antes de su aplicación. En 2008, el Congreso Nacional del Pueblo (NPC) estableció procedimientos para notificar y consultar a la opinión pública sobre proyectos de ley; poco después, China indicó que también publicaría proyectos de reglamentos administrativos y normas departamentales relacionados con el comercio y la economía para que el público formulase observaciones. A continuación, el NPC comenzó a publicar regularmente proyectos de ley para que el público formulase observaciones, y el Consejo de Estado de China ha sometido a menudo (aunque no sistemáticamente) a la opinión pública proyectos de reglamentos administrativos. Además, muchos ministerios chinos no publican sistemáticamente los proyectos de normas departamentales para que el público formule observaciones. En la reunión celebrada en mayo de 2011 en el marco del S&ED, China se comprometió a promulgar una medida de aplicación del requisito según el cual deben publicarse todos los proyectos de reglamentos y normas departamentales relacionados con el comercio y la economía en el sitio web de la Oficina de Asuntos Legislativos dependiente del Consejo de Estado (SCLAO) para que el público formule observaciones en un plazo de por lo menos 30 días. En abril de 2012, la SCLAO publicó dos medidas que parecían cumplir con dicho requisito. Desde entonces, pese a la insistencia de los Estados Unidos, no parece haber mejorado de forma notable la situación en lo que respecta a la publicación de normas departamentales con el fin de consultar a la opinión pública, pese a que China ha confirmado que esas dos medidas de la SCLAO tienen carácter vinculante para los ministerios del Gobierno central.

### **Traducciones**

En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a poner a disposición traducciones, en uno o varios idiomas de la OMC (español, francés e inglés), de todas sus leyes, reglamentos y demás medidas relacionadas con el comercio a todos los niveles del gobierno. Antes de 2014, China solo había reunido traducciones (al inglés) de leyes y reglamentos administrativos relacionados con el comercio, pero no de otros tipos de medidas, y llevaba años de retraso en la publicación de esas traducciones. En la reunión celebrada en julio de 2014 en el marco del S&ED, China se comprometió a traducir no solo las leyes y los reglamentos administrativos relacionados con el comercio sino también otras normas departamentales relacionadas con el comercio. Posteriormente, en marzo de 2015, China promulgó una medida con arreglo a la cual las normas departamentales relacionadas con el comercio debían ser traducidas al inglés. En esa medida también se dispone que normalmente la traducción de una norma departamental deberá ser publicada antes de su aplicación. Aun cuando se aplique plenamente, esta medida, por sí sola, no bastará para lograr el pleno cumplimiento de las obligaciones de China en esta esfera. Los Estados Unidos han insistido a China para que tome las disposiciones necesarias para publicar también traducciones de leyes y reglamentos relacionados con el comercio antes de su aplicación, como exige en el acuerdo de adhesión de China a la OMC.

## Marco jurídico

### Panorama general

Además de la cuestión de la transparencia, hay otros aspectos del marco jurídico de China que pueden afectar a las posibilidades de los Estados Unidos y los inversores y exportadores estadounidenses de acceder al mercado chino o invertir en él. Los principales aspectos son las licencias administrativas, la política de competencia, el trato que se otorga a las organizaciones no gubernamentales, la solución de diferencias comerciales, la legislación del trabajo y las leyes que rigen el uso de la tierra. Otro motivo fundamental de preocupación es la corrupción de los funcionarios públicos chinos, como resultado, en parte, de no haberse implantado plenamente el imperio de la ley en China.

### Licencias administrativas

Las empresas de los Estados Unidos siguen tropezando con importantes escollos en el marco de diversos procesos de concesión de licencias administrativas en China, en particular los encaminados a obtener la aprobación de productos, de inversiones, y de la expansión de empresas, la renovación de licencias comerciales e, incluso, la aprobación de actividades comerciales ordinarias. Si bien, en general, ha disminuido el número de requisitos que hay que cumplir para obtener la aprobación de una licencia y se ha concentrado la atención en descentralizar los procesos de aprobación de licencias, según las empresas de los Estados Unidos, hasta la fecha esos esfuerzos solo han tenido un efecto limitado, y no ha cambiado mucho su experiencia con el trámite de licencias.

### Política de competencia

La aplicación, por las autoridades chinas de reglamentación, de la *Ley Antimonopolio* plantea múltiples desafíos. La forma en que la Ley se aplicará a las empresas de propiedad del Estado constituye uno de los principales motivos de preocupación. Las autoridades chinas de reglamentación han explicado que la Ley se aplica a las empresas de propiedad del Estado, pero, hasta la fecha, solo han iniciado procedimientos para hacerla cumplir contra empresas de propiedad de los gobiernos provinciales y no contra empresas del Gobierno central bajo la supervisión de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales (SASAC). Además, la *Ley Antimonopolio* protege las operaciones legales de las empresas de propiedad del Estado y los monopolios estatales que operan en ramas de producción consideradas de importancia nacional. En general, muchas empresas de los Estados Unidos opinan que la manera selectiva en que se hace cumplir la Ley constituye uno de los principales obstáculos para hacer negocios en China y han puesto de relieve que se toman pocas medidas para obligar a las empresas de propiedad estatal a cumplir la Ley.

Otra cuestión que suscita preocupación es la de la equidad de los procedimientos en las investigaciones en el marco de la *Ley Antimonopolio*. La industria estadounidense ha expresado preocupación frente a la escasa previsibilidad, equidad y transparencia de los procesos de investigación de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), en particular la práctica de la Comisión de obligar a las empresas a "cooperar" frente a alegaciones imprecisas o para evitar las cuantiosas multas que pudiera imponer la NDRC si no lo hacen y las medidas de la NDRC para disuadir a las empresas extranjeras de llevar un asesor letrado a las reuniones o impedir que lo hagan.

## SEGUIMIENTO

Durante más de 15 años, los Estados Unidos han recurrido al diálogo y la cooperación de alto nivel para lograr la introducción de cambios fundamentales y significativos en el régimen comercial mercantilista de China dirigido por el Estado. En general esos esfuerzos han fracasado. Por consiguiente, de cara al futuro, los Estados Unidos tienen previsto concentrar sus esfuerzos en la observancia. Para ello recurrirán no solo al mecanismo de solución de diferencias de la OMC a fin de obligar a China a cumplir estrictamente las obligaciones que ha contraído en el marco de la Organización, sino también a otros mecanismos necesarios, incluidos los disponibles en el marco de la legislación comercial de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos están empeñados en utilizar todas las herramientas a su alcance para hacer frente a las perniciosas políticas y prácticas de China, independientemente de si están sujetas, o no, directamente a las normas de la OMC o los compromisos adicionales contraídos por China en su Protocolo de Adhesión a la OMC. Los Estados Unidos no aceptarán ninguna política o práctica que sea desleal, discriminatoria o mercantilista y perjudique a los fabricantes, agricultores, proveedores de servicios, innovadores, trabajadores o consumidores estadounidenses. Los Estados Unidos han aguardado lo suficiente. Ha llegado la hora de que China ponga coto a sus políticas y prácticas causantes de distorsión de los mercados y se convierta, por fin, en un Miembro responsable de la OMC.

## **1 INTRODUCCIÓN**

### **1.1 LAS NEGOCIACIONES PARA LA ADHESIÓN DE CHINA A LA OMC**

1.1. En julio de 1986 China solicitó adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el predecesor de la OMC. En marzo de 1987 se estableció en el marco del GATT un Grupo de Trabajo, integrado por todas las partes contratantes del GATT interesadas, con el fin de examinar la solicitud de China y negociar las condiciones de su adhesión. Durante los ocho años siguientes se celebraron negociaciones bajo los auspicios del Grupo de Trabajo del GATT. Cuando se estableció la OMC el 1º de enero de 1995, en virtud del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (el acuerdo sobre la OMC), un Grupo de Trabajo de la OMC, sucesor del anterior e integrado por todos los Miembros de la Organización interesados, se hizo cargo de las negociaciones.

1.2. Como todas las negociaciones de adhesión a la OMC, las negociaciones celebradas con China constaban de tres aspectos fundamentales. En primer lugar, China facilitó al Grupo de Trabajo información sobre su régimen comercial. China también actualizó periódicamente esa información a lo largo de los 15 años de negociación, para reflejar los cambios de su régimen comercial. En segundo lugar, cada Miembro de la OMC interesado negoció bilateralmente con China concesiones y compromisos en materia de acceso a los mercados para las mercancías y los servicios; por ejemplo, los aranceles que se aplicarían a los productos industriales y agropecuarios y los compromisos que China contraería para abrir su mercado a los proveedores extranjeros de servicios. Las concesiones y los compromisos que establecían el mayor grado de liberalización del comercio obtenidos en esas negociaciones bilaterales se consolidaron en las Listas de China relativas a las mercancías y los servicios y se aplican a todos los Miembros de la OMC. En tercer lugar, al mismo tiempo que se celebraban esas negociaciones bilaterales, China entabló con los Miembros integrantes del Grupo de Trabajo negociaciones multilaterales sobre las normas que regirían el comercio con China. A lo largo de esas negociaciones multilaterales, el liderazgo de los Estados Unidos en el diálogo con China fue esencial para eliminar los obstáculos a la adhesión de China a la OMC y lograr el consenso en torno a compromisos adecuados en materia de normas. Esos compromisos se exponen en el Protocolo de Adhesión de China y en el informe del Grupo de Trabajo que lo acompaña.

1.3. Los Miembros de la OMC aprobaron formalmente un acuerdo sobre las condiciones de la adhesión de China el 10 de noviembre de 2001, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Qatar). Un día después, China firmó el acuerdo y depositó su instrumento de ratificación en poder del Director General de la OMC. China pasó a ser el 143º Miembro de la OMC el 11 de diciembre de 2001.

1.4. El Protocolo de Adhesión de China, el informe del Grupo de Trabajo que lo acompaña y las Listas relativas a las mercancías y los servicios pueden consultarse en el sitio web de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

### **1.2 LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR CHINA EN EL MARCO DE LA OMC**

1.5. Para adherirse a la OMC, China tuvo que convenir en adoptar medidas concretas para suprimir los obstáculos al comercio y abrir sus mercados a las empresas extranjeras y a sus exportaciones, desde el día de la adhesión, en la práctica totalidad de los sectores de productos y para una amplia variedad de servicios. En respaldo de esas medidas, China se comprometió además a introducir cambios importantes en su marco jurídico con el fin de aumentar la transparencia y previsibilidad de las operaciones comerciales.

1.6. Como todos los Miembros al adherirse a la OMC, China también acordó contraer las obligaciones establecidas en los más de 20 acuerdos multilaterales de la OMC existentes, que abarcan todos los ámbitos del comercio. Entre los aspectos que más preocupaban a los Estados Unidos y otros interlocutores comerciales de China figuraban, como se puso de manifiesto en las negociaciones de adhesión, los principios básicos de la OMC, incluidos los de trato de la nación más favorecida, trato nacional, transparencia y disponibilidad de un mecanismo de examen independiente de las decisiones administrativas. Otras preocupaciones fundamentales surgieron en el ámbito de la agricultura, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas de inversión relacionadas con el comercio, la valoración en aduana, las normas de origen, las licencias de importación, las medidas antidumping, las subvenciones y las medidas compensatorias, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, y los servicios. Respecto de algunas de sus obligaciones en esas esferas, se concedieron a China períodos de transición mínimos cuando se consideró necesario.

1.7. Aunque las condiciones del acuerdo de adhesión de China tienen por objeto la apertura del mercado de China a los Miembros de la OMC, el acuerdo contiene también disposiciones destinadas a abordar cuestiones relacionadas con cualquier daño que las ramas de producción y los trabajadores de los Estados Unidos u otros Miembros de la OMC puedan sufrir a causa de aumentos súbitos de las importaciones o de prácticas comerciales desleales. Entre los mecanismos previstos se incluyen los siguientes: 1) un mecanismo de salvaguardia especial para los productos textiles (que expiró el 11 de diciembre de 2008, 7 años después de la adhesión de China), 2) un mecanismo de salvaguardia singular, específico para China, que permitía a los Miembros de la OMC limitar las importaciones procedentes de China cuando el aumento de estas perturbaba su mercado (que expiró el 11 de diciembre de 2013, 12 años después de la adhesión de China), 3) la posibilidad expresa para los Miembros de la OMC de utilizar una metodología antidumping que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China si los productores sometidos a investigación no pueden demostrar claramente que prevalecen en la rama de producción que produce el producto similar las condiciones de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, la producción y la venta de tal producto (que expiró el 11 de diciembre de 2016, 15 años después de la fecha de la adhesión de China) y 4) la posibilidad de utilizar metodologías que no se basen en las condiciones que prevalecen en China para identificar y medir el beneficio otorgado por las subvenciones a empresas chinas. La Administración está decidida a preservar la eficacia de estos mecanismos, en la medida en que sigan en vigor, en beneficio de las empresas, los trabajadores y los agricultores estadounidenses afectados.

1.8. Con el consentimiento de China, la OMC creó también un mecanismo multilateral especial para examinar anualmente el cumplimiento por parte de China. Ese mecanismo, denominado Mecanismo de Examen de Transición, se utilizó cada año durante los 8 años siguientes a la adhesión de China. El último examen, en el que se consideraron los 10 primeros años de la pertenencia de China a la OMC, tuvo lugar en el décimo año, 2011.

## **2 PANORAMA GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS**

### **2.1 DIÁLOGO**

#### **2.1.1 Conversaciones bilaterales**

2.1. En abril de 2017, en una reunión celebrada en Mar-a-Lago (Florida), el Presidente Trump y el Presidente Xi de China acordaron establecer una nueva estructura de diálogo de alto nivel para los Estados Unidos y China, que comprendía el CED, el Diálogo Diplomático y de Seguridad, el Diálogo sobre Medidas para el Cumplimiento de la Ley y Ciberseguridad y el Diálogo Social y Cultural. Se acordó que las cuestiones relacionadas con el comercio y la inversión se tratarían en el marco del CED, que también abarcaría las cuestiones relacionadas con la política macroeconómica, la estabilidad financiera, la moneda y la energía.

2.2. El CED estaba presidido, por parte de los Estados Unidos, por el Secretario del Tesoro y el Secretario de Comercio y, por parte de China, por un Viceprimer Ministro, el Sr. Wang Yang. Sustituyó a otros dos foros de diálogo de alto nivel, la JCCT y el S&ED.

2.3. Los Estados Unidos y China establecieron la JCCT en 1983 como mecanismo de consulta intergubernamental del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y un organismo que

precedió al MOFCOM, el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores y Comercio. La Comisión se había concebido como un foro en el que tratar preocupaciones comerciales y buscar oportunidades comerciales bilaterales. En 2003 el Presidente Bush y el Primer Ministro Wen acordaron elevar el rango de la Comisión, que pasó a estar presidida por el Secretario de Comercio y el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, por parte de los Estados Unidos, y por un Viceprimer Ministro, por parte de China. La Comisión celebraba reuniones plenarias anuales, y varios grupos de trabajo y foros de diálogo subsidiarios se reunían a lo largo del año para tratar cuestiones como las políticas industriales, la competitividad, los derechos de propiedad intelectual, cuestiones estructurales, el acero, la agricultura, los productos farmacéuticos y el instrumental médico, la tecnología de la información, los seguros, el turismo, el medio ambiente, el derecho mercantil, las medidas comerciales correctivas y las estadísticas.

2.4. El Presidente Obama y el Presidente de China Hu establecieron el S&ED en abril de 2009; en aquel momento, el S&ED constituía el foro bilateral de más alto nivel entre los Estados Unidos y China. El S&ED incluía una vía estratégica y otra económica y celebraba reuniones plenarias anuales.

2.5. Poco después de la cumbre de Mar-a-Lago comenzaron las conversaciones en el marco del CED, en las que los Estados Unidos aceptaron un plan de acción de 100 días propuesto por China. Un mes más tarde, en mayo de 2017, las dos partes acordaron determinados resultados iniciales de ese plan de acción; cada parte determinó cinco resultados para la otra (véase el apéndice 3). Los resultados establecidos por la parte estadounidense se centraron en gran parte en medidas pendientes de aplicación por las autoridades de reglamentación chinas, y no en cambios fundamentales del régimen comercial de China. En concreto, China 1) convino en reanudar las importaciones de carne de bovino y productos de bovino procedentes de los Estados Unidos en condiciones compatibles con las normas internacionales de inocuidad de los alimentos y sanidad animal, 2) se comprometió a llevar a cabo evaluaciones basadas en criterios científicos de ocho solicitudes relativas a productos biotecnológicos estadounidenses pendientes desde hacía largo tiempo, 3) se comprometió a permitir que las empresas de servicios financieros de propiedad totalmente extranjera establecidas en China prestaran servicios de calificación crediticia y a iniciar el proceso de concesión de licencias para los servicios de investigación crediticia, 4) se comprometió a permitir que los proveedores de propiedad totalmente estadounidense de servicios de pago electrónico iniciaran el proceso de solicitud de licencia, y 5) anunció que expediría licencias de suscripción y liquidación de bonos a dos instituciones financieras estadounidenses calificadas.

2.6. Al mismo tiempo, los Estados Unidos aceptaron cinco resultados definidos por China, que guardaban relación con la importación por los Estados Unidos de productos avícolas cocinados de origen chino, las exportaciones estadounidenses de gas natural licuado, la compensación de permutas financieras, el trato reglamentario de las instituciones bancarias y determinadas iniciativas de inversión extranjera.

2.7. Aunque China comenzó a adoptar medidas en relación con sus compromisos antes del primer pleno en el marco del CED, programado para julio de 2017, aún no ha aplicado plenamente sus compromisos en relación con el acceso a los mercados para la carne de bovino, la aprobación de solicitudes relativas a productos biotecnológicos y la concesión de licencias a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico. Los Estados Unidos pudieron negociar con China un protocolo que permite reanudar los envíos de carne de bovino, pero China insistió en mantener, en relación con los productos farmacéuticos veterinarios y las hormonas, condiciones que no son compatibles con las normas internacionales de inocuidad de los alimentos y sanidad animal. Además, hasta la fecha, China solo ha aprobado cuatro de las ocho solicitudes relativas a productos biotecnológicos pendientes desde hace largo tiempo respecto de las que había prometido adoptar medidas. Entretanto, los proveedores estadounidenses de servicios de pago electrónico han presentado solicitudes para iniciar los trabajos preparatorios que deben llevarse a cabo previamente a fin de poder obtener una licencia para operar en el mercado chino, pero aún no se han concedido sus solicitudes.

2.8. La primera reunión plenaria en el marco del CED tuvo lugar en julio de 2017, al expirar el plazo de 100 días establecido para el plan de acción de ambas partes. Aunque las dos partes trataron varias cuestiones en el período previo a la reunión, no se logró ningún resultado nuevo. Al finalizar la reunión, los Secretarios Mnuchin y Ross y el Viceprimer Ministro Wang Yang

examinaron un posible plan de acción de un año, aunque no llegaron a tratar las cuestiones específicas que formarían parte de él.

2.9. En los meses siguientes a la reunión en el marco del CED de julio de 2017, China trató de lograr un acuerdo sobre las cuestiones que se considerarían en el plan de acción de un año. Sin embargo, tras evaluar la productividad del proceso del CED, la Administración declinó llegar a un acuerdo sobre un plan de acción de un año.

2.10. En noviembre de 2017 prosiguieron las conversaciones, cuando se reunieron el Presidente Trump y el Presidente Xi en Beijing. Los Estados Unidos explicaron que no tenían interés en participar en el tipo de conversaciones bilaterales que se habían celebrado en el marco del CED y en anteriores foros de diálogo, como la JCCT, el SED y el S&ED, en las que solo se habían logrado progresos aislados y muy pequeños con respecto a los problemáticos obstáculos al comercio y la inversión establecidos por China. Los Estados Unidos dejaron claro que, en lugar de ello, buscan cambios fundamentales del régimen comercial de China, incluidas las problemáticas políticas industriales que han seguido dominando la economía china, dirigida por el Estado. Como señalaron los Estados Unidos, esas políticas industriales inadmisibles persisten y evolucionan continuamente, ya que China parece decidida a mantener el protagonismo del Estado en la economía y a seguir aplicando políticas y prácticas que promuevan, orienten y respalden a las ramas de producción nacionales, al tiempo que trata activamente de obstaculizar, desfavorecer y perjudicar a sus homólogas extranjeras. Los Estados Unidos pusieron de relieve que el enfoque de China es incompatible con el enfoque basado en el mercado expresamente contemplado por los Miembros de la OMC, y contrario a los principios fundamentales que informan los numerosos Acuerdos de la OMC.

2.11. Inmediatamente después de la visita del Presidente Trump a Beijing, China hizo ciertos anuncios unilaterales. En concreto, declaró que adoptaría medidas para flexibilizar ciertas restricciones a la inversión extranjera en los sectores de la banca, los seguros de vida y los servicios de gestión de valores y activos. China anunció también que dejaría de gravar las importaciones de residuos desecados de destilería, con solubles (DDGS) procedentes de los Estados Unidos con un IVA discriminatorio, y que reduciría gradualmente su arancel de importación sobre los automóviles. Queda por ver si China cumplirá realmente todas estas promesas.

### **2.1.2 Reuniones multilaterales**

2.12. En 2017, como en años anteriores, los Estados Unidos complementaron su diálogo bilateral con China con una participación activa en reuniones de la OMC en las que se trató la cuestión de China y su cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC. A lo largo del año, los Estados Unidos plantearon cuestiones relacionadas con China en las reuniones ordinarias de los comités y consejos de la OMC. En 2018 los Estados Unidos seguirán planteando cuestiones relacionadas con China en las reuniones de la OMC.

2.13. Los Estados Unidos también han continuado participando activamente en el Foro Mundial sobre el Exceso de Capacidad en la Industria Siderúrgica, junto con otros miembros del G-20 y los miembros interesados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El Foro Mundial es una plataforma cooperativa de diálogo e intercambio de información sobre la evolución de la capacidad mundial y sobre las políticas y las medidas de apoyo adoptadas por los Gobiernos; la Secretaría de la OCDE actúa como facilitador. En 2017 los miembros del Foro Mundial examinaron las subvenciones y otros tipos de ayuda gubernamental que pueden causar distorsiones en los mercados y contribuir a un exceso de capacidad mundial, centrándose muy especialmente en China, cuya industria siderúrgica representa aproximadamente la mitad de la capacidad y la producción mundiales. Los miembros del Foro Mundial también han trabajado con miras a elaborar medidas eficaces para abordar los desafíos del exceso de capacidad en la industria siderúrgica con el fin de mejorar la función del mercado y alentar los ajustes.

## **2.2 MEDIDAS PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO**

2.14. En agosto de 2017, en respuesta a un memorándum presidencial, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) inició una investigación en virtud del artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificada, centrada en las

políticas y prácticas del Gobierno de China en relación con la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y la innovación. En su aviso de iniciación, el USTR identificó cuatro categorías de comportamiento que serían objeto de su investigación. El USTR explicó lo siguiente: 1) que, según se ha informado, el Gobierno chino utiliza diversos instrumentos (como procesos de aprobación opacos, prescripciones en materia de empresas conjuntas, limitaciones de la participación extranjera en el capital social y otros mecanismos) para exigir o forzar la transferencia de tecnologías y propiedad intelectual a las empresas chinas; 2) que, según se ha informado, el Gobierno chino priva a las empresas estadounidenses de la posibilidad de establecer condiciones basadas en el mercado en las negociaciones con las empresas chinas para la concesión de licencias; 3) que, según se ha informado, el Gobierno chino interviene en los mercados imponiendo o facilitando de manera desleal la adquisición, por empresas chinas, de empresas y activos estadounidenses para obtener tecnología puntera y propiedad intelectual; y 4) que, según se ha informado, el Gobierno chino lleva a cabo o apoya intrusiones no autorizadas en las redes informáticas comerciales estadounidenses o el robo por medios informáticos. En el aviso se explicaba también que se tendría en cuenta la información presentada por partes interesadas sobre otras políticas y prácticas preocupantes del Gobierno chino relacionadas con la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y la innovación. En el aviso se invitaba a las partes interesadas a presentar por escrito observaciones e información, y se indicaba la fecha de una audiencia pública, que se celebró en octubre de 2017.

2.15. Los Estados Unidos también siguieron exigiendo a China la observancia de las normas de la OMC en 2017. A continuación se examinan los principales asuntos planteados por los Estados Unidos en la OMC.

2.16. En diciembre de 2016 los Estados Unidos iniciaron un procedimiento de solución de diferencias en la OMC en el que impugnaban la administración por China de contingentes arancelarios para el arroz, el trigo y el maíz. Debido a que están mal definidos los criterios establecidos por China respecto a los solicitantes, a que son poco claros sus procedimientos para la asignación de partes del contingente y a que no anunció los resultados del proceso de asignación y reasignación del contingente, los comerciantes no están seguros de las oportunidades de importación que hay, y productores de todo el mundo ven reducidas sus oportunidades de acceso a los mercados. En febrero de 2017 se celebraron consultas. En septiembre de 2017 se estableció, a petición de los Estados Unidos, un Grupo Especial de la OMC para entender en el asunto, y otros 17 Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros.

2.17. En septiembre de 2016 los Estados Unidos iniciaron otro procedimiento de solución de diferencias contra China, en el que impugnaban las ayudas gubernamentales excesivas para la producción de arroz, trigo y maíz de los agricultores chinos. Como los otros Miembros de la OMC, China se comprometió a limitar su ayuda a los productores de productos agrícolas. Al parecer, en el marco de los programas de sostenimiento de los precios del mercado que aplica China con respecto a esos productos agrícolas se suministra ayuda que rebasa ampliamente los niveles acordados. Esa ayuda excesiva crea distorsiones de los precios y una desigualdad de condiciones para los agricultores estadounidenses. En octubre de 2016 se celebraron consultas. En enero de 2017 se estableció, a petición de los Estados Unidos, un Grupo Especial de la OMC para entender en el asunto, y otros 27 Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Está previsto que en 2018 tengan lugar las audiencias del Grupo Especial y que este emita su decisión.

2.18. En julio de 2016 los Estados Unidos, junto con la Unión Europea, iniciaron un procedimiento de solución de diferencias en la OMC para impugnar los contingentes de exportación y los derechos de exportación que China mantenía respecto de diversas formas de 11 materias primas, a saber, el antimonio, el cromo, el cobalto, el cobre, el grafito, el indio, el plomo, la magnesia, el talco, el tantalio y el estaño. Esas materias primas son insumos fundamentales para importantes sectores manufactureros de los Estados Unidos, como las industrias aeroespacial, del automóvil, de la construcción y electrónica. Las limitaciones de las exportaciones impuestas por China pueden desequilibrar las condiciones en perjuicio de los Estados Unidos y otros países, al crear ventajas competitivas sustanciales para los productores chinos de fases subsiguientes del proceso productivo que utilizan esas materias como insumos para la producción y exportación de productos ulteriormente elaborados y productos acabados. Las limitaciones de las exportaciones también pueden ejercer una considerable presión sobre los productores de fases posteriores del proceso productivo de los Estados Unidos y de otros países para trasladar su actividad, sus empleos y sus tecnologías a China. Las limitaciones de las exportaciones parecen ser incompatibles con las

obligaciones que corresponden a China en virtud de diversas disposiciones del GATT de 1994 y del acuerdo de adhesión de China. En septiembre de 2016 tuvieron lugar consultas conjuntas. En noviembre de 2016, a petición de las partes reclamantes, se estableció un Grupo Especial de la OMC para entender en el asunto, y otros 14 Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Posteriormente, China ha adoptado medidas para eliminar los contingentes de exportación y derechos de exportación impugnados.

2.19. En un procedimiento de solución de diferencias de la OMC iniciado en septiembre de 2011, los Estados Unidos impugnaron con éxito la imposición por China de derechos antidumping y compensatorios a las importaciones de determinados productos de pollo procedente de los Estados Unidos denominados "productos de pollo de engorde". En el curso de sus investigaciones en materia de derechos antidumping y compensatorios, las autoridades de reglamentación chinas impusieron los derechos en cuestión sin el respaldo fáctico y jurídico necesario y sin observar determinadas prescripciones en materia de transparencia y equidad procesal, incumpliendo diversas obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC y en virtud del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En octubre de 2011 se celebraron consultas. En enero de 2012, a petición de los Estados Unidos, se estableció un Grupo Especial de la OMC para entender en este asunto, y otros siete Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Las audiencias del Grupo Especial tuvieron lugar en septiembre y diciembre de 2012, y el Grupo Especial emitió su decisión en agosto de 2013, pronunciándose a favor de los Estados Unidos respecto de todas las alegaciones significativas. China decidió no apelar la decisión del Grupo Especial, y posteriormente convino en ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC para julio de 2014. En julio de 2014 China emitió una redeterminación que mantenía en vigor los derechos, pero parecía ser incompatible con las resoluciones de la OMC. En mayo de 2016 los Estados Unidos impugnaron la redeterminación de China mediante un procedimiento en virtud del párrafo 5 del artículo 21 del ESD. En abril de 2017 se celebró una audiencia del Grupo Especial, y se prevé que este emita su decisión a principios de 2018.

2.20. En un procedimiento de solución de diferencias de la OMC iniciado en septiembre de 2010, los Estados Unidos impugnaron las restricciones impuestas por China a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico. Algunos proveedores, como las principales empresas de tarjetas de crédito estadounidenses, prestan esos servicios en relación con la explotación de redes electrónicas para procesar las transacciones de pago en que se utilizan tarjetas de crédito, débito, prepago y otras tarjetas de pago. También hacen posible, facilitan y gestionan la corriente de información y la transferencia de fondos desde los bancos de los titulares de las tarjetas de crédito hasta los de los comerciantes. El marco reglamentario de China impone rigurosas restricciones a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico. Entre otras cosas, China prohíbe a los proveedores extranjeros prestar servicios relacionados con las transacciones de tarjeta de pago típicas en China, en las que se factura al consumidor chino en la moneda nacional china, denominada yuan, y este paga en la misma moneda. En lugar de ello, China ha creado un líder nacional y permite a una sola entidad nacional, China Union Pay (CUP), prestar esos servicios. En octubre de 2010 se celebraron consultas. En marzo de 2011, a petición de los Estados Unidos, se estableció un Grupo Especial de la OMC para entender en este asunto, y otros seis Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Las audiencias del Grupo Especial tuvieron lugar en octubre y diciembre de 2011, y el Grupo Especial emitió su decisión en julio de 2012. El Grupo Especial determinó que los compromisos contraídos por China en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) exigían que China permitiera a los proveedores extranjeros, en condiciones no discriminatorias, prestar servicios de pago electrónico respecto de transacciones efectuadas con tarjetas de pago y expresadas en yuan, mediante una presencia comercial en China. China decidió no apelar la decisión del Grupo Especial y posteriormente convino en ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC para julio de 2013.

2.21. Sin embargo, hasta la fecha, China no se ha puesto en conformidad. En octubre de 2014 el Consejo de Estado de China anunció que China abriría su mercado a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico, pero demoró la emisión de una decisión formal. En abril de 2015 el Consejo de Estado emitió finalmente la decisión formal por la que establecían las condiciones en que China abriría su mercado a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico. En agosto de 2015 el organismo regulador, el Banco Popular de China (PBOC), emitió un proyecto de reglamento para la concesión de licencias, pero no publicó ese reglamento en su forma definitiva hasta junio de 2016, durante la reunión en el marco del S&ED. El PBOC emitió a continuación, en octubre de 2016 y junio de 2017, orientaciones adicionales para los posibles solicitantes.

Posteriormente, los proveedores estadounidenses, según se ha informado, han presentado solicitudes para iniciar los trabajos preparatorios, que constituyen la primera de las dos etapas prescritas en el procedimiento para la concesión de licencias del PBOC; sin embargo, hasta la fecha el PBOC no ha tomado ninguna medida para conceder esas solicitudes. Por consiguiente, a fecha de diciembre de 2017, más de cuatro años después de que China prometiera ponerse en conformidad, se seguía bloqueando el acceso de los proveedores estadounidenses al mercado chino.

2.22. El último procedimiento de solución de diferencias de la OMC activo en 2017 guardaba relación con las impugnaciones formuladas por los Estados Unidos respecto de las restricciones del acceso a los mercados mantenidas por China, que restringían la importación y distribución de productos sujetos a estrictos derechos de autor, como libros, diarios, revistas, películas para exhibición en salas, DVD y música. En ese asunto, las audiencias del Grupo Especial de la OMC tuvieron lugar en 2008 y el Grupo Especial emitió su decisión en agosto de 2009, pronunciándose a favor de los Estados Unidos respecto de todas las alegaciones significativas del asunto. China apeló la decisión del Grupo Especial en septiembre de 2009. En diciembre de 2009 el Órgano de Apelación de la OMC rechazó la apelación de China en todos sus puntos. China convino en ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC para marzo de 2011. Posteriormente, China promulgó varias medidas revisadas, y derogó otras, en relación con las restricciones del acceso a los mercados impuestas a los libros, los diarios, las revistas, los DVD y la música. Sin embargo, como China reconoció, no promulgó ninguna medida respecto de las películas para exhibición en salas. En lugar de ello, propuso celebrar conversaciones bilaterales con los Estados Unidos para buscar una solución alternativa.

2.23. Tras meses de negociaciones, que comprendieron conversaciones entre los Vicepresidentes de ambas partes, los Estados Unidos y China llegaron, en febrero de 2012, a un acuerdo respecto de un memorándum de entendimiento que preveía aumentos sustanciales del número de películas extranjeras importadas y distribuidas en China cada año, ingresos adicionales sustanciales para los productores cinematográficos extranjeros y la apertura de oportunidades de distribución cinematográfica para las películas importadas. Sin embargo, hasta la fecha China no ha aplicado plenamente los compromisos que contrajo en el memorándum de entendimiento, incluidos los compromisos cruciales relativos a la apertura de oportunidades de distribución para las películas importadas en régimen de distribución de los ingresos. Además, la rama de producción estadounidense ha informado de que China ha impuesto un contingente informal respecto del número total de películas estadounidenses en régimen de distribución de los ingresos y en régimen de comisión a tanto alzado que puede importarse cada año, lo cual, de ser cierto, vulneraría las condiciones establecidas en el memorándum de entendimiento. En consecuencia, los Estados Unidos han instado a China a que aplique plenamente el memorándum de entendimiento.

2.24. El memorándum de entendimiento relativo a las producciones cinematográficas prevé que se revisará en el año civil 2017 para que ambas partes traten cuestiones de su interés, incluida una compensación adicional para la parte estadounidense. En la reunión de la JCCT de noviembre de 2016, China convino en iniciar conversaciones inmediatamente en 2017. China prometió además que en esas conversaciones se trataría de aumentar el número de películas en régimen de distribución de los ingresos importadas cada año y la participación en los ingresos brutos de taquilla correspondiente a las empresas estadounidenses, así como de abordar preocupaciones pendientes de los Estados Unidos en relación con otras políticas y prácticas que pueden entorpecer el acceso de la industria cinematográfica estadounidense al mercado chino, como los derechos de importación, el número de distribuidores de películas importadas y la independencia de los distribuidores, entre otras cuestiones. En 2017, con arreglo a las condiciones del memorándum de entendimiento, ambas partes iniciaron conversaciones en relación con una compensación adicional significativa para los Estados Unidos.

### **3 CUMPLIMIENTO POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC**

A continuación se presenta un análisis detallado de los compromisos que China asumió al adherirse a la OMC el 11 de diciembre de 2001, los progresos que China ha realizado en el cumplimiento de esos compromisos y los esfuerzos de los Estados Unidos por abordar las preocupaciones relativas al cumplimiento que han surgido hasta diciembre de 2017.

### 3.1 DERECHOS COMERCIALES

3.1. En el contexto de los compromisos contraídos por China en la OMC, el concepto de "derechos comerciales" abarca dos elementos, a saber, el derecho de importar mercancías (en China) y el derecho de exportar mercancías (desde China). No comprende el derecho de vender mercancías en China, ya que ese derecho se rige por compromisos distintos que guardan relación principalmente con los "servicios de distribución" previstos en la Lista de China relativa a los servicios (véase la sección relativa a los servicios de distribución *infra*). No obstante, junto con los compromisos de China en relación con los servicios de distribución, sus compromisos en materia de derechos comerciales exigen la eliminación de obstáculos significativos respecto a una amplia variedad de ramas de producción estadounidenses y otras ramas de producción extranjeras que operan, o tratan de operar, en China.

3.2. Hasta poco antes de su adhesión a la OMC, China restringía rigurosamente el número y los tipos de empresas que podían importar o exportar mercancías, y también restringía las mercancías que una determinada empresa podía importar o exportar. Principalmente, China limitaba los derechos comerciales a determinadas empresas manufactureras y comerciales de propiedad estatal, que podían importar o exportar mercancías comprendidas en los ámbitos de actividad que tenían aprobados. China también concedía derechos comerciales a determinadas empresas con inversión extranjera, permitiéndoles importar insumos destinados a sus actividades de producción y exportar sus productos acabados.

3.3. En su acuerdo de adhesión, China se comprometió a llevar a cabo una liberalización sustancial en materia de derechos comerciales. Fundamentalmente, China convino en eliminar su sistema de examen y aprobación de los derechos comerciales y a reconocer automáticamente derechos comerciales plenos a todas las empresas chinas, las empresas conjuntas de propiedad china y extranjera, las empresas de propiedad exclusivamente extranjera y los particulares extranjeros, incluidas las empresas individuales, en el plazo de tres años a contar desde la adhesión, es decir, para el 11 de diciembre de 2004, que era también el plazo para que China eliminara la mayor parte de las restricciones en la esfera de los servicios de distribución. Las únicas excepciones correspondían a los productos enumerados en un anexo del acuerdo de adhesión de China, entre los que se incluían los cereales, el algodón y el tabaco, respecto de los que China se reservó el derecho de ejercer el comercio de Estado.

3.4. Como se ha indicado anteriormente, el Congreso Nacional del Pueblo promulgó una *Ley de Comercio Exterior* revisada que preveía el reconocimiento automático de los derechos comerciales mediante un procedimiento de registro para todas las entidades y los particulares nacionales y extranjeros, que entraría en vigor en julio de 2004, al tiempo que el MOFCOM publicó normas complementarias que establecían el procedimiento para registrarse como operador de comercio exterior.

#### **Libros, películas y música**

3.5. Con arreglo a las condiciones del acuerdo de adhesión de China, deberían haberse reconocido automáticamente derechos comerciales respecto de los productos sujetos a estrictos derechos de autor, como los libros, los diarios, las revistas, las películas para exhibición en salas, los DVD y la música, a todas las empresas chinas, las empresas conjuntas de propiedad china y extranjera, las empresas de propiedad exclusivamente extranjera y los particulares extranjeros a partir del 11 de diciembre de 2004. Esos productos no están incluidos en la lista de productos respecto de los cuales China se reservó el derecho de ejercer el comercio de Estado. No obstante, China no liberalizó los derechos comerciales en el caso de esos productos. China siguió reservando el derecho de importar esos productos a empresas comerciales del Estado, como se refleja en la compleja red de medidas dictadas por numerosos organismos, como el Consejo de Estado, la Administración Estatal de Radio, Cine y Televisión (SARFT), el MOFCOM, la NDRC, el Ministerio de Cultura, la Administración General de Prensa y Publicaciones (GAPP) y la Administración General de Aduanas.

3.6. Como se ha indicado anteriormente, en abril de 2007 los Estados Unidos iniciaron un procedimiento de solución de diferencias de la OMC contra China en el que impugnaban las restricciones impuestas por China a la importación y distribución de productos sujetos a estrictos derechos de autor, como libros, diarios, revistas, películas para exhibición en salas, DVD y música. El Grupo Especial de la OMC establecido para entender en ese asunto emitió su decisión en agosto

de 2009, pronunciándose a favor de los Estados Unidos respecto de todas alegaciones significativas. China apeló la decisión del Grupo Especial en septiembre de 2009, y el Órgano de Apelación de la OMC rechazó la apelación de China en todos sus puntos en diciembre de 2009. China convino en cumplir esas resoluciones para marzo de 2011. Posteriormente, China promulgó varias medidas revisadas, y derogó otras, en relación con las restricciones del acceso a los mercados impuestas a los libros, los diarios, las revistas, los DVD y la música. Sin embargo, China no promulgó ninguna medida respecto de las películas para exhibición en salas y, en lugar de ello, propuso celebrar conversaciones bilaterales con los Estados Unidos para buscar una solución alternativa.

3.7. Tras meses de negociaciones, que comprendieron conversaciones entre los Vicepresidentes de ambas partes, los Estados Unidos y China llegaron, en febrero de 2012, a un acuerdo respecto de un memorándum de entendimiento que preveía aumentos sustanciales del número de películas extranjeras importadas y distribuidas en China cada año, ingresos adicionales sustanciales para los productores cinematográficos estadounidenses y la apertura de oportunidades de distribución cinematográfica para las películas importadas. El memorándum de entendimiento prevé que se revisará después de cinco años para que ambas partes traten cuestiones de su interés, incluida una compensación adicional para la parte estadounidense.

3.8. Sin embargo, hasta la fecha China no ha aplicado plenamente los compromisos que contrajo en el memorándum de entendimiento, incluidos los compromisos cruciales relativos a la apertura de oportunidades de distribución para las películas importadas en régimen de distribución de los ingresos. Además, la rama de producción estadounidense ha informado de que China ha impuesto un contingente informal respecto del número total de películas estadounidenses en régimen de distribución de los ingresos y en régimen de comisión a tanto alzado que puede importarse cada año, lo cual, de ser cierto, vulneraría las condiciones establecidas en el memorándum de entendimiento.

3.9. El memorándum de entendimiento relativo a las producciones cinematográficas prevé que se revisará en el año civil 2017 para que ambas partes traten cuestiones de su interés, incluida una compensación adicional significativa para la parte estadounidense. En la reunión de la JCCT de noviembre de 2016, China se comprometió a que en esas conversaciones se trataría de aumentar el número de películas en régimen de distribución de los ingresos importadas cada año y la participación en los ingresos brutos de taquilla correspondiente a las empresas estadounidenses, así como de abordar preocupaciones pendientes de los Estados Unidos relativas a otras políticas y prácticas que pueden entorpecer el acceso de la industria cinematográfica estadounidense al mercado chino, como los derechos de importación, el número de distribuidores de películas importadas y la independencia de los distribuidores, entre otras cuestiones. En 2017, con arreglo a las condiciones del memorándum de entendimiento, ambas partes iniciaron conversaciones en relación con una compensación adicional significativa para los Estados Unidos.

## **3.2 REGULACIÓN DE LAS IMPORTACIONES**

### **3.2.1 Aranceles**

3.10. China, en el curso de las negociaciones bilaterales con los Miembros de la OMC interesados que dieron lugar a su adhesión, aceptó ampliar el acceso a su mercado de las empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras mediante la reducción de los tipos arancelarios aplicados a los bienes industriales durante el período comprendido entre el año 2002 y el 2010. Las reducciones acordadas de los aranceles quedaron reflejadas como "consolidaciones" de los aranceles en la Lista de China sobre mercancías, lo que significa que, si bien China no puede superar los tipos consolidados de los aranceles, puede optar por aplicar tipos inferiores, como hacen muchos Miembros cuando tratan de atraer unas importaciones concretas. Como ya se ha indicado anteriormente, China redujo anualmente, el 1º de enero, los aranceles incluidos en la Lista, según lo establecido.

3.11. Las modificaciones anuales de los aranceles realizadas por China tras su adhesión a la OMC hicieron que los aranceles aplicados a mercancías de la máxima importancia para la industria estadounidense se redujeran, pasando de un promedio de base del 25% (en 1997) al 7% aproximadamente, y al mismo tiempo se realizaron reducciones similares que afectaban a todo el sector agrícola (véase la sección relativa a la agricultura *infra*).

3.12. A pesar de las importantes reducciones de los aranceles que los Miembros de la OMC pudieron negociar con China con motivo de su adhesión a la OMC, China retiene el derecho de imponer unos aranceles relativamente elevados a algunos productos que compiten con industrias sensibles suyas. Por ejemplo, el arancel que se aplica a la mayoría de los automóviles es del 25%; y a la mayoría de los aparatos de grabación de sonido y de imágenes se les siguen aplicando unos aranceles del 30%.

### 3.2.2 Administración de aduanas y comercio

3.13. Como otros países que se han adherido a la OMC, China acordó asumir en el marco de la OMC las obligaciones derivadas de tres acuerdos en los que se establece de qué forma los funcionarios de la Administración de Aduanas y otras administraciones comerciales han de examinar las importaciones y establecer y aplicar las reglamentaciones comerciales pertinentes. En el ámbito de estos acuerdos se encuentran la valoración en aduana, las normas de origen y las licencias de importación.

#### 3.2.2.1 Valoración en aduana

3.14. El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT (Acuerdo sobre Valoración en Aduana) tiene por objeto asegurar que las determinaciones del valor en aduana para la aplicación de derechos a las mercancías importadas se realizan de forma neutra y uniforme, que excluya la utilización de valores aduaneros arbitrarios o ficticios. La adhesión al Acuerdo sobre Valoración en Aduana es importante para los exportadores estadounidenses, en particular para poder asegurarse de que las oportunidades de acceso al mercado que se abren a través de las reducciones de los aranceles no se niegan a través de "subidas" injustificadas y no razonables del valor en aduana de las mercancías a las que se aplican los aranceles. China, cuando se adhirió a la OMC, aceptó cumplir las obligaciones derivadas del Acuerdo sobre Valoración en Aduana, sin ningún período de transición. Además, en el acuerdo de adhesión de China se refuerza la obligación de este país de no utilizar precios mínimos o de referencia para determinar el valor en aduana. También se establece en él que China aplicará la *Decisión sobre la valoración de los soportes informáticos con software para equipos de proceso de datos* y la *Decisión sobre el trato de los intereses en el valor en aduana de las mercancías importadas* a partir del 11 de diciembre de 2003.

3.15. En septiembre de 2015, China se adhirió al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, que incluye disposiciones para acelerar el movimiento, levante y despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. También se establecen en el Acuerdo medidas para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en materia de facilitación del comercio y de cumplimiento de los procedimientos aduaneros. De acuerdo con sus propias disposiciones, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entraría en vigor una vez que dos tercios de los Miembros de la OMC lo hubieran aceptado, nivel que se alcanzó en febrero de 2017.

3.16. A pesar de estos distintos compromisos, los Estados Unidos siguen teniendo importantes preocupaciones, como a continuación se expone.

#### Procedimientos de despacho de aduana

3.17. Los exportadores estadounidenses siguen estando preocupados por la ineficacia e incongruencia de los procedimientos de despacho de aduana en China. Estos procedimientos varían de puerto a puerto, no son infrecuentes unas demoras prolongadas y los gravámenes que se aplican parecen ser excesivos, lo que suscita preocupaciones acerca del cumplimiento por China de las obligaciones derivadas del artículo VIII del GATT de 1994.

#### Clasificaciones arancelarias

3.18. La industria estadounidense señala que los funcionarios de aduanas de China aparentemente disponen de un amplio margen de discreción para clasificar las mercancías a efectos de la aplicación de aranceles, y la clasificación a veces parece arbitraria. Esta falta de uniformidad y previsibilidad genera dificultades innecesarias a las empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras que buscan exportar sus mercancías a China.

### **Determinaciones del valor en aduana**

3.19. China no aplica todavía uniformemente las distintas medidas relativas a la valoración en aduana que ha promulgado después de su adhesión a la OMC. Los exportadores estadounidenses siguen informando de que se encuentran con problemas de valoración en muchos puertos.

3.20. Según los exportadores estadounidenses, aunque en las medidas de la Administración de Aduanas se establece que normalmente el valor de las mercancías importadas debe determinarse tomando como base su precio de transacción, es decir, el precio realmente pagado por el importador, muchos funcionarios de aduanas chinos siguen utilizando indebidamente un "precio de referencia", lo que suele traducirse en un valor en aduana más alto. De hecho, parece que la práctica de utilizar precios de referencia está cada vez más extendida. Según informaciones, las importaciones de productos de tecnología de la información están frecuentemente sujetos a precios de referencia, lo mismo que otros productos importados, como los productos de madera.

3.21. Además, se informa de que algunos funcionarios de aduanas chinos no aplican las normas enunciadas en las medidas de la Administración de Aduanas en lo que se refiere a los cánones y derechos de licencia de los programas informáticos, sino que siguen la práctica anterior a la adhesión a la OMC, con lo que continúan añadiendo automáticamente al valor en aduana los cánones y derechos de licencia (por ejemplo, cuando una computadora personal importada contiene programas informáticos preinstalados), a pesar de que las normas estipulan expresamente que deben añadir esos derechos únicamente si guardan relación con la importación y son una condición de venta de las mercancías objeto de valoración.

3.22. Los exportadores estadounidenses también han seguido quejándose de que algunos funcionarios aduaneros chinos fijan los derechos respecto de los productos digitales sobre la base del valor atribuido al contenido, como los datos registrados en un disquete o un CD-ROM. Los propios reglamentos chinos estipulan que esos derechos deben fijarse sobre la base del valor del soporte informático de que se trate, esto es, el disquete o el CD-ROM propiamente dicho.

3.23. Los exportadores estadounidenses también se han quejado de que la Administración de Aduanas utiliza métodos desfasados y arbitrarios de fijación de precios, que no tienen en cuenta los modelos modernos y complejos de cadenas de suministro. En particular, según estos exportadores, los funcionarios de aduanas chinos no parece que entiendan lo que quiere decir los precios de transferencia, la valoración de entrada o de salida en una zona bajo control aduanero, y las rebajas a los clientes y los descuentos por ventas que se asocian con las cadenas de suministro modernas.

3.24. Hace varios años, los Estados Unidos manifestaron por primera vez su preocupación por los problemas de valoración en aduana con que se encontraban las empresas estadounidenses. En ese momento, China indicó que estaba trabajando para establecer más uniformidad en su observancia de las normas de valoración en aduana de la OMC. Desde entonces, los Estados Unidos buscan la forma de ayudar en esta tarea, entre otras cosas, llevando a cabo programas de asistencia técnica para funcionarios públicos chinos sobre el cumplimiento de las normas de la OMC en la esfera aduanera. Los Estados Unidos también han manifestado ante el Comité de Valoración en Aduana de la OMC y en el curso de los exámenes bienales de las políticas comerciales de China que se llevan a cabo en la OMC, el más reciente en julio de 2016, su preocupación por problemas particulares de valoración en aduana. En la actualidad, China todavía necesita mejorar su observancia de las medidas aplicables de valoración en aduana.

#### **3.2.2.2 Normas de origen**

3.25. China, cuando se adhirió a la OMC, quedó sometida al cumplimiento del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, en el que se establecen normas destinadas a aumentar la transparencia, la previsibilidad y la coherencia tanto en el establecimiento como en la aplicación de las normas de origen necesarias para las actividades de importación y exportación, por ejemplo, la determinación de la aplicabilidad de contingentes de importación, la determinación del derecho a un trato preferencial o de franquicia arancelaria, y la imposición de derechos antidumping o compensatorios, o de medidas de salvaguardia, y a efectos de confirmar que se cumplen las prescripciones en materia de marcado. En el Acuerdo sobre Normas de Origen también se establece la realización de un programa de trabajo destinado a armonizar de forma multilateral las

normas de origen. Este programa de trabajo está todavía en curso de realización, y China expresamente acordó adoptar las normas de origen armonizadas internacionalmente una vez que se hubiesen finalizado. Además, China confirmó que aplicaría las normas de origen por igual a todos los efectos y que no utilizaría las normas de origen como instrumento para tratar de alcanzar objetivos comerciales de forma directa o indirecta.

3.26. Como antes ya se ha indicado, después de su adhesión a la OMC, China necesitó casi tres años para que el Consejo de Estado promulgara reglamentos destinados a poner las normas de origen chinas en conformidad con las normas de la OMC a efectos de importación y exportación. Inmediatamente después, la Administración de Aduanas promulgó unas normas de aplicación en las que se abordaba el tema de la transformación sustancial. Los exportadores estadounidenses no han planteado preocupaciones por la forma en que China aplica estas medidas.

### **3.2.2.3 Licencias de importación**

3.27. En el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias de Importación) se establecen normas que deben cumplir todos los Miembros de la OMC, incluida China, que utilizan sistemas de licencias de importación para regular su comercio. Su objetivo es conseguir que los procedimientos utilizados por los Miembros para administrar sus sistemas de licencias de importación no constituyan, por sí mismos, obstáculos para el comercio. El objetivo del Acuerdo sobre Licencias de Importación es aumentar la transparencia y la previsibilidad, y establecer disciplinas para proteger a los importadores contra prescripciones no razonables o retrasos asociados al régimen de licencias. El Acuerdo sobre Licencias de Importación abarca tanto los sistemas de licencias "automáticas", cuyo objetivo es únicamente vigilar las importaciones, no regularlas, y los sistemas de licencias "no automáticas", que normalmente se utilizan para administrar restricciones a la importación, como los contingentes arancelarios, o para administrar prescripciones de seguridad o de otro tipo, como las aplicables a las mercancías peligrosas, al armamento y a las antigüedades. Si bien en las disposiciones del Acuerdo sobre Licencias de Importación no se aborda directamente la compatibilidad con la OMC de las medidas subyacentes que podrían establecer los sistemas de licencias, en ellas se definen las bases de lo que constituye una aplicación justa y no discriminatoria de los sistemas de licencias de importación. Además, China se ha comprometido expresamente a no condicionar la expedición de licencias de importación a requisitos de desempeño de ningún tipo, por ejemplo, prescripciones de contenido nacional, resultados de exportación, compensaciones, transferencia de tecnología o actividades de investigación y desarrollo, o a la existencia de proveedores nacionales competidores.

3.28. Inmediatamente después de la adhesión de China a la OMC, el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica (MOFTEC), antecesor del MOFCOM, promulgó una reglamentación que revisaba el régimen de licencias de importación automáticas de China, y posteriormente publicó como complemento de esta reglamentación unas normas de aplicación. El MOFTEC también publicó una reglamentación que revisaba el régimen chino de licencias no automáticas.

3.29. No obstante, siguen planteándose diversas cuestiones concretas relacionadas con el cumplimiento. En 2017, entre estas cuestiones cabe mencionar una nueva prohibición de las importaciones de residuos recuperables (a la que se hace referencia más adelante en la sección relativa a las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad), la administración del sistema de contingentes arancelarios para los abonos (a la que se hace referencia más adelante en la sección relativa a los contingentes arancelarios para los productos industriales), la administración del sistema de contingentes arancelarios para ciertos productos agrícolas (a la que se referencia más adelante en la sección relativa a los contingentes arancelarios para los productos agrícolas a granel), diversas MSF (a las que se hace referencia más adelante en la sección relativa a las cuestiones sanitarias y fitosanitarias), y las prescripciones relativas a la inspección de habas de soja, carne, aves de corral, cerdo y productos lácteos (a las que se hace referencia más adelante en la sección relativa a los requisitos relacionados con la inspección).

### 3.2.3 Medidas no arancelarias

3.30. China, cuando se adhirió al Acuerdo sobre la OMC, aceptó eliminar numerosas medidas no arancelarias que distorsionan el comercio, incluidos contingentes de importación y prescripciones en materia de licencias y de licitación que afectaban a cientos de productos. Muchas de esas medidas no arancelarias, incluidas, por ejemplo, las que afectan a los productos químicos, el equipo agrícola, el equipo médico y científico y las aeronaves civiles, tenían que eliminarse cuando China se adhirió a la OMC. China se comprometió a eliminar gradualmente otras medidas no arancelarias enumeradas en un anexo a su acuerdo de adhesión, a lo largo de un período de transición que finalizaba el 1º de enero de 2005. Entre otras medidas no arancelarias se incluían los contingentes de importación respecto de bienes industriales tales como aparatos de aire acondicionado, aparatos de grabación de sonido e imágenes, televisores en color, cámaras fotográficas, relojes, camiones grúas y chasis, y motocicletas, así como las prescripciones en materia de licencias y de licitación aplicables a algunos tipos de bienes industriales, como las máquinas herramienta y las antenas.

3.31. Como antes ya se ha informado, el sistema de contingentes de importación de China originó múltiples problemas, a pesar de los continuos esfuerzos bilaterales de los Estados Unidos. Algunos de los problemas más difíciles de resolver fueron los planteados por el sistema de contingentes de importación de automóviles, lo que dio por resultado a veces un importante trastorno de las operaciones mayoristas y minoristas de automóviles importados. No obstante, es cierto que China respetó escrupulosamente el calendario acordado para la eliminación de todos sus contingentes de importación y demás medidas no arancelarias, y eliminó la última de estas medidas en enero de 2005.

### Prohibición de las importaciones de productos remanufacturados

3.32. China prohíbe la importación de productos remanufacturados, que normalmente clasifica como mercancías usadas. China mantiene también restricciones a la importación de insumos para procesos de remanufactura (núcleos) en el territorio aduanero de China, excepto en las zonas económicas especiales. Estas prohibiciones y restricciones de importación dificultan el desarrollo de industrias en muchos sectores de China, incluidos el sector de la minería, la agricultura, la atención de salud, el transporte y las comunicaciones, entre otros, porque las empresas que operan en estos sectores no pueden comprar productos remanufacturados de alta calidad y a más bajo precio producidos fuera de China.

3.33. Las prohibiciones y restricciones de importación de China siguen siendo un grave problema y las actividades de las empresas estadounidenses siguen estando gravemente restringidas. Los Estados Unidos, para ayudar a resolver este problema, han convocado diálogos anuales entre los Estados Unidos y China sobre la remanufactura, en los que participan destacados interesados del gobierno y de la industria de ambos países. Además, los Estados Unidos han seguido instando a China, a través de otros diálogos bilaterales, a que levante sus prohibiciones a la importación y amplíe el alcance de las actividades de remanufactura que es posible llevar a cabo en China.

### 3.2.4 Contingentes arancelarios para productos industriales

3.34. China, en su acuerdo de adhesión a la OMC, convino en aplicar un sistema de contingentes arancelarios concebido para ofrecer un acceso significativo a los mercados de tres productos industriales, entre ellos los abonos, una exportación importante para los Estados Unidos. En el marco de este sistema de contingentes arancelarios, se permite realizar una cantidad fija de importaciones a un tipo arancelario bajo, mientras que las importaciones realizadas por encima de este nivel son objeto de unos aranceles más elevados. Además, la cantidad de importaciones permitidas con un tipo arancelario bajo aumenta anualmente en una cantidad convenida. En el acuerdo de adhesión de China se establecen normas detalladas, que exigen que China administre de forma transparente su sistema de contingentes arancelarios para los abonos y establecen precisamente cómo y cuándo China está obligada a aprobar solicitudes de contingentes, asignar contingentes y reasignar contingentes no utilizados.

3.35. Como ya antes se ha informado, desde que China empezó en 2002 a aplicar un sistema de contingentes arancelarios a los abonos, este sistema nunca ha funcionado sin tropiezos. A pesar de los repetidos contactos bilaterales y multilaterales mantenidos en la OMC, incluidas consultas

formales en Ginebra con China en el marco de las notas generales de su Lista relativa a mercancías, las insuficiencias en cuanto a la transparencia y a las directrices administrativas han seguido suscitando preocupaciones. Las exportaciones de abonos estadounidenses a China han disminuido drásticamente desde que China se adhirió a la OMC, ya que, según parece, distintas políticas públicas chinas de promoción de los abonos nacionales, entre ellas, la aplicación de derechos a la exportación (a los que se hace referencia más adelante en la sección relativa a la regulación de las exportaciones) y de impuestos internos discriminatorios (a los que se hace referencia más adelante en la sección relativa a la tributación) han hecho difícil que los productores extranjeros compitan en el mercado chino.

### **3.2.5 Otros instrumentos de regulación de las importaciones**

#### **3.2.5.1 Medidas antidumping**

3.36. China, cuando se adhirió a la OMC, aceptó revisar sus normas y procedimientos antidumping, para hacerlos compatibles con el Acuerdo Antidumping. En este Acuerdo se establecen normas detalladas que regulan de qué forma y sobre qué base los Miembros de la OMC pueden adoptar medidas para contrarrestar el dumping causante de daño de productos importados de otro Miembro de la OMC. China también aceptó establecer un procedimiento de revisión judicial de las determinaciones formuladas en sus investigaciones y exámenes antidumping.

3.37. Actualmente, China tiene en vigor 88 medidas antidumping, que afectan a las importaciones procedentes de 15 países o regiones. China también tiene en curso 19 investigaciones antidumping. La mayor insuficiencia sistémica de la práctica antidumping de China sigue manifestándose en las esferas de la transparencia y equidad procesal. Además, como se indica más adelante, en los últimos años China ha adoptado medidas correctivas antidumping y compensatorias en circunstancias preocupantes. En respuesta, los Estados Unidos han instado a China tanto en contactos bilaterales como en reuniones en la OMC a que respete estrictamente las normas de la OMC en la realización de sus investigaciones antidumping, y han planteado diferencias en la OMC siempre que ha sido necesario.

#### **Régimen legal**

3.38. En el marco del régimen antidumping de China, la Oficina de Comercio Leal de Importación y Exportación (BOFT), dependiente del MOFCOM, se encargaba hasta 2014 de formular las determinaciones sobre la existencia de dumping, y la Oficina de investigaciones sobre la existencia de daño a una rama de producción (IBII) se encargaba de formular las determinaciones sobre la existencia de daño. En 2014, el MOFCOM refundió la BOFT y la IBII en una nueva entidad, la Oficina de Medidas Comerciales Correctivas e Investigaciones (TRIB), que formula las determinaciones sobre la existencia de dumping y de daño. En el caso en que la mercancía de que se trate sea un producto agrícola, puede que el Ministerio de Agricultura intervenga en la investigación sobre la existencia de daño. La Comisión Arancelaria del Consejo de Estado sigue encargándose de formular la decisión definitiva sobre la imposición, revocación o mantenimiento de un derecho antidumping, basándose en las recomendaciones hechas por la TRIB, aunque sus facultades en relación con el MOFCOM no están claramente definidas ni en la reglamentación ni en otras normas desde que se estableció el MOFCOM.

3.39. China sigue añadiendo nuevos reglamentos y normas al marco de su legislación antidumping, aunque no todas estas medidas han sido notificadas a la OMC oportunamente. En julio de 2009, el MOFCOM solicitó observaciones del público sobre los proyectos de revisión de sus normas respecto de los exámenes de nuevos exportadores, las devoluciones de derechos antidumping y los compromisos relativos a los precios. En agosto de 2015 y abril de 2017, el MOFCOM solicitó observaciones del público sobre los proyectos de revisión de sus normas respecto de las audiencias en las investigaciones en materia de derechos antidumping y compensatorios, los exámenes intermedios de los márgenes de dumping y los cuestionarios en las investigaciones antidumping. No obstante, China no ha finalizado hasta la fecha la revisión de ninguna de esas normas. Una vez finalizadas las normas revisadas, China está obligada a notificarlas a la OMC para que todos los Miembros tengan la oportunidad de examinar su conformidad con el Acuerdo Antidumping y solicitar cualquier aclaración que necesiten.

3.40. Al mismo tiempo, otra esfera que suscita preocupación es la de los exámenes por extinción de las medidas. China no ha promulgado todavía ninguna reglamentación que establezca expresamente cuáles son las normas y procedimientos aplicables en estos exámenes por extinción de las medidas. En mayo de 2013, el MOFCOM solicitó observaciones del público sobre las normas relativas a la aplicación de las resoluciones de la OMC en los asuntos relacionados con las medidas comerciales correctivas. Aunque supuestamente sean definitivas, estas normas no han sido notificadas todavía a la OMC.

### **Realización de investigaciones antidumping**

3.41. En la práctica, parece que la forma de realizar investigaciones antidumping que tiene China sigue lejos de cumplir plenamente los principios básicos de transparencia y equidad procesal que consagra el Acuerdo Antidumping. En 2017, siguieron suscitando preocupación entre los declarantes de los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC las insuficiencias básicas en cuanto a la transparencia y la equidad procesal en las investigaciones antidumping de China. Entre los principales motivos de preocupación cabe mencionar la insuficiente divulgación de documentos clave incluidos en los expedientes por los productores chinos, una información insuficientemente detallada de los hechos fundamentales que constituyen la base de las decisiones del MOFCOM, como los cálculos de los márgenes de dumping, las pruebas que sirven de base para las conclusiones sobre la existencia de dumping y de daño, y que el MOFCOM no tiene en cuenta de forma adecuada argumentos o pruebas cruciales presentados por las partes interesadas. Estos aspectos de la práctica antidumping de China han sido impugnados por los Estados Unidos en los asuntos planteados en la OMC con respecto al acero magnético de grano orientado (GOES), los productos de pollo de engorde y los automóviles. En cada uno de estos asuntos, la OMC ha confirmado las alegaciones de los Estados Unidos con respecto a la transparencia y la equidad procesal.

3.42. Los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC han manifestado también profundas preocupaciones acerca de la evolución de la práctica de China de iniciar investigaciones en materia de derechos antidumping y compensatorios que parecen destinadas a desalentar a los Estados Unidos y a otros interlocutores comerciales del ejercicio legítimo de los derechos que les corresponden en el marco de las normas de la OMC en materia de derechos antidumping y compensatorios, y en el de las disposiciones relativas a las medidas comerciales correctivas que contiene el acuerdo de adhesión de China. Este tipo de conducta de retorsión no es habitual entre los Miembros de la OMC, y es posible que tenga sus raíces en la *Ley de Comercio Exterior* de China y en los reglamentos de aplicación en materia de derechos antidumping y compensatorios, en las que se autoriza el recurso a "contramedidas correspondientes" si China cree que un interlocutor comercial ha impuesto derechos discriminatorios antidumping o compensatorios contra importaciones procedentes de China. Además, cuando China ha realizado investigaciones en estas circunstancias, según parece, la tendencia de las autoridades de reglamentación ha sido imponer derechos con independencia de la solidez de su respaldo fáctico y jurídico. El éxito de los Estados Unidos en los asuntos ante la OMC en que se impugnaban los derechos impuestos por China a las importaciones de acero magnético de grano orientado, los productos de pollo de engorde y los automóviles procedentes de los Estados Unidos es un ejemplo elocuente de este problema.

3.43. Los Estados Unidos iniciaron en la OMC el procedimiento de solución de diferencias relativo al acero magnético de grano orientado en septiembre de 2010, alegando que las autoridades de reglamentación chinas al parecer habían impuesto los derechos en cuestión sin el respaldo fáctico y jurídico necesario y sin observar determinadas prescripciones en materia de transparencia y equidad procesal, incumpliendo diversas obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC en virtud del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo sobre Subvenciones. En noviembre de 2010 se celebraron consultas. En marzo de 2011, a petición de los Estados Unidos, se estableció un Grupo Especial de la OMC para entender en este asunto, y otros ocho Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Las audiencias del Grupo Especial tuvieron lugar en septiembre y diciembre de 2011. El Grupo Especial emitió su decisión en junio de 2012, pronunciándose a favor de los Estados Unidos respecto de todas las alegaciones significativas. China apeló contra la decisión del Grupo Especial en julio de 2012. El Órgano de Apelación de la OMC desestimó la apelación de China en octubre de 2012 y China posteriormente convino en julio de 2013 en ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC. China formuló una redeterminación en julio de 2013, pero esta parecía ser incompatible con las resoluciones de la OMC. En enero de 2014, los Estados Unidos impugnaron la redeterminación de China mediante un procedimiento en virtud del párrafo 5 del artículo 21 del ESD. Esta impugnación sobre el cumplimiento fue la

primera que un Miembro de la OMC presentaba contra la afirmación de China de que se había puesto en conformidad con las conclusiones desfavorables de la OMC. En octubre de 2014 el Grupo Especial celebró una audiencia. El MOFCOM puso término a la aplicación de los derechos en cuestión en abril de 2015, y el Grupo Especial emitió su decisión en julio de 2015, confirmando, como habían alegado los Estados Unidos, que la redeterminación del MOFCOM no cumplía las resoluciones de la OMC.

3.44. En septiembre de 2011, los Estados Unidos iniciaron en la OMC un procedimiento de solución de diferencias para impugnar los derechos antidumping y compensatorios impuestos por China a las importaciones de determinados productos de pollo procedentes de los Estados Unidos conocidos como "productos de pollo de engorde". Una vez más, en el curso de sus investigaciones en materia de derechos antidumping y compensatorios, las autoridades de reglamentación chinas al parecer habían impuesto los derechos en cuestión sin el respaldo fáctico y jurídico necesario y sin observar determinadas prescripciones en materia de transparencia y equidad procesal, incumpliendo diversas obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC en virtud del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo sobre Subvenciones. En octubre de 2011 se celebraron consultas. En enero de 2012, a petición de los Estados Unidos, se estableció un Grupo Especial de la OMC para entender en este asunto, y otros siete Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Las audiencias del Grupo Especial tuvieron lugar en septiembre y diciembre de 2012, y el Grupo Especial emitió su decisión en agosto de 2013, pronunciándose a favor de los Estados Unidos respecto de todas las alegaciones significativas. China decidió no apelar contra la decisión del Grupo Especial, y posteriormente convino en ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC para julio de 2014. En julio de 2014, China formuló una redeterminación que mantenía en vigor los derechos, pero parecía ser incompatible con las resoluciones de la OMC. En mayo de 2016, los Estados Unidos impugnaron la redeterminación de China mediante un procedimiento en virtud del párrafo 5 del artículo 21 del ESD. En abril de 2017 se celebró una audiencia del Grupo Especial, y se prevé que este emita su decisión a principios de 2018.

3.45. En julio de 2012, los Estados Unidos iniciaron en la OMC un procedimiento de solución de diferencias para impugnar que China hubiese impuesto derechos antidumping y compensatorios a las importaciones de determinados automóviles estadounidenses. De nuevo, las autoridades de reglamentación chinas al parecer habían impuesto los derechos en cuestión sin el respaldo fáctico y jurídico necesario y sin observar determinadas prescripciones en materia de transparencia y equidad procesal, incumpliendo diversas obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC en virtud del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo sobre Subvenciones. En agosto de 2012 se celebraron consultas. En octubre de 2012 se estableció un Grupo Especial de la OMC para entender en este asunto, y otros ocho Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Las audiencias del Grupo Especial tuvieron lugar en junio y octubre de 2013. Dos meses más tarde, en diciembre de 2013, China puso término a la aplicación de los derechos en cuestión. El Grupo Especial emitió su decisión en mayo de 2014, pronunciándose a favor de los Estados Unidos respecto de todas las alegaciones significativas.

3.46. Los Estados Unidos y la industria estadounidense de polisilicio también han estado preocupados por los derechos antidumping y compensatorios que China impuso a las importaciones de polisilicio estadounidense en 2014, unos 13 meses después de que los Estados Unidos hubiesen impuesto derechos antidumping y compensatorios a las importaciones procedentes de China de módulos y células solares a raíz de investigaciones iniciadas a petición de la industria estadounidense de productos solares. En 2017, como las industrias de los Estados Unidos y de China de productos solares y de polisilicio seguían debatiendo posibles soluciones para este asunto, los Estados Unidos insistieron en que en cualquier solución que se encontrase al respecto tenía que abordarse el asunto de los derechos aplicados por China a las importaciones de polisilicio estadounidense. En abril de 2017, la industria de productos solares estadounidenses solicitó que se adoptase una salvaguardia global, aparentemente como respuesta al hecho de que la industria china de productos solares hubiese establecido nuevas instalaciones importantes de producción en otros países de Asia con objeto de evitar los derechos antidumping y compensatorios impuestos por los Estados Unidos a las importaciones procedentes de China. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos publicó su determinación en noviembre de 2017, en la que formulaba una constatación positiva sobre la existencia de daño grave y recomendaba varios tipos de medidas para paliar los efectos de las importaciones. El Presidente, después de la publicación de esa determinación, tiene 60 días para emitir su decisión sobre las medidas adecuadas para paliar los efectos de las importaciones.

3.47. A lo largo de 2017, los Estados Unidos también siguieron trabajando en estrecha colaboración con empresas estadounidenses sometidas a investigaciones antidumping en China, en un intento de ayudarlas a entender mejor el sistema chino. Además, los Estados Unidos actuaron en su defensa con motivo de las investigaciones antidumping en curso, con objeto de obtener un trato justo y objetivo para ellas, con arreglo al Acuerdo Antidumping.

3.48. Además, los Estados Unidos han seguido interpelando vigorosamente a China respecto de las distintas preocupaciones que suscitan sus prácticas antidumping, incluidas preocupaciones sistémicas en las esferas de la transparencia y la equidad procesal. Los Estados Unidos también han manifestado su preocupación por las decisiones que al parecer ha adoptado China de utilizar medidas correctivas antidumping y compensatorias contra las importaciones estadounidenses como instrumento para desalentar a los Estados Unidos del ejercicio legítimo de los derechos que les corresponden en el marco de las normas de la OMC en materia de derechos antidumping y compensatorios, y en el de las disposiciones relativas a las medidas comerciales correctivas que contiene el acuerdo de adhesión de China. Los Estados Unidos, además de plantear diferencias en la OMC, para que se dé respuesta a las preocupaciones que antes se han expuesto, han interpelado a China durante reuniones del Comité Antidumping de la OMC.

3.49. Mientras tanto, a medida que el régimen antidumping de China madura, muchas de las órdenes de imposición de derechos antidumping han llegado a su límite de vigencia de cinco años, dando lugar así a que se realicen exámenes por extinción. El MOFCOM está realizando actualmente cinco exámenes por extinción, dos de los cuales se refieren a productos procedentes de los Estados Unidos. Todos los exámenes por extinción han concluido con la prórroga de la medida en cuestión. Dados los problemas que los declarantes han encontrado con las investigaciones antidumping de China, es fundamental que este país publique normas y procedimientos que regulen expresamente la realización de los exámenes por extinción, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Antidumping. Los Estados Unidos han instado repetidamente a China a que promulgue normas que regulen los exámenes por extinción, y seguirá haciéndolo.

### **Elusión de los derechos**

3.50. En los últimos años, los Estados Unidos han planteado preocupaciones al Comité Antidumping de la OMC ante la proliferación de los llamados "servicios de elusión". Estos servicios se ofrecen a los exportadores e importadores para ayudarles a eludir la aplicación de los derechos antidumping y compensatorios impuestos por los Miembros de la OMC. Muchas de las empresas que ofrecen estos servicios son empresas chinas que intentan ayudar a los exportadores e importadores a eludir la aplicación de los derechos antidumping y compensatorios impuestos por los Estados Unidos. Las medidas que puedan adoptarse para eludir la aplicación de derechos antidumping y compensatorios socavan la efectividad del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC y, más en general, erosionan la confianza en el sistema internacional de comercio.

3.51. En febrero de 2016, los Estados Unidos promulgaron legislación que establece un nuevo mecanismo mejorado de investigación de las alegaciones de elusión de derechos en los Estados Unidos. En agosto de 2016, el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos promulgó como medida de seguimiento un reglamento de aplicación.

3.52. En el futuro, los Estados Unidos seguirán planteando este problema en la OMC. También seguirán buscando la cooperación de otros Miembros de la OMC, incluida China, para que contribuyan a combatir y eliminar este problema.

#### **3.2.5.2 Derechos compensatorios**

3.53. China, en su acuerdo de adhesión a la OMC, se comprometió a revisar sus reglamentos y procedimientos para realizar investigaciones y exámenes en materia de derechos compensatorios en el momento de su adhesión a la OMC, con el objeto de hacerlos compatibles con el Acuerdo sobre Subvenciones. Este Acuerdo contiene normas detalladas que establecen de qué forma y sobre qué base un Miembro de la OMC puede adoptar medidas para contrarrestar las subvenciones causantes de daño a productos importados de otro Miembro de la OMC. Si bien China no se ha comprometido expresamente a prever la revisión judicial de las determinaciones formuladas en las

investigaciones y exámenes en materia de derechos compensatorios, las normas del Acuerdo sobre Subvenciones exigen que la revisión sea independiente.

3.54. China inició sus primeras investigaciones en materia de derechos compensatorios en 2009. Cada una de estas investigaciones se refería a importaciones de productos procedentes de los Estados Unidos (acero magnético de grano orientado, productos de pollo de engorde y automóviles) y se iniciaron en el mismo momento en que se iniciaban investigaciones antidumping sobre los mismos productos. Como se indicó anteriormente, en la sección relativa a las medidas antidumping, China inició estas investigaciones en materia de derechos compensatorios en circunstancias preocupantes. China también parece que ha cometido errores metodológicos importantes que suscitan preocupaciones, a la luz de las normas del Acuerdo sobre Subvenciones. Además, muchas de las preocupaciones que genera la práctica antidumping de China en relación con la transparencia y la equidad procesal se pueden también predicar de estas investigaciones en materia de derechos compensatorios. En respuesta, los Estados Unidos han instado a China tanto en contactos bilaterales como en reuniones de la OMC a que respete estrictamente las normas de la OMC en la realización de sus investigaciones en materia de derechos compensatorios, y han planteado diferencias en la OMC para resolver los problemas derivados de la imposición por China de derechos a las importaciones de acero magnético de grano orientado, productos de pollo de engorde y automóviles procedentes de los Estados Unidos, como se indica más adelante.

### **Régimen legal**

3.55. Como anteriormente se ha señalado, China ha puesto ya en vigor gran parte del marco legal de su régimen en materia de derechos compensatorios. En este régimen, como en la esfera de los derechos antidumping, la TRIB, dependiente del MOFCOM, se encarga de la formulación de las determinaciones sobre la existencia de subvenciones y de daño.

3.56. La reglamentación y las normas de procedimiento de China se ciñen en general a las del Acuerdo sobre Subvenciones, aunque en algunas esferas se omiten disposiciones fundamentales o se redactan de manera vaga. Además, China no ha promulgado ninguna reglamentación en la que se establezca expresamente cuáles son las normas y procedimientos para los exámenes por extinción.

3.57. Desde la adhesión de China, los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC han pedido aclaraciones sobre distintas cuestiones relacionadas con el marco de reglamentación de China y han instado a este país a que dé muestras de una mayor transparencia tanto en las reuniones ordinarias del Comité de Subvenciones de la OMC como en sus reuniones anuales durante el período de transición. Los Estados Unidos seguirán pidiendo aclaraciones en la medida en que se necesiten en 2017.

### **Realización de investigaciones en materia de derechos compensatorios**

3.58. El MOFCOM inició la primera investigación de China en materia de derechos compensatorios en junio de 2009. En esta investigación se examinaron las supuestas subvenciones que se otorgaban a la rama de producción estadounidense de acero magnético de grano orientado, al mismo tiempo que el MOFCOM realizaba una investigación en materia de derechos antidumping relativa a las importaciones de acero magnético de grano orientado procedentes de los Estados Unidos. Posteriormente, ese mismo año, el MOFCOM inició investigaciones adicionales en materia de derechos compensatorios relativas a las importaciones de productos de pollo de engorde y de automóviles procedentes de los Estados Unidos, al mismo tiempo que las investigaciones antidumping correspondientes.

3.59. En estas tres investigaciones en materia de derechos compensatorios, así como en otras dos, relativas a las importaciones de polisilicio procedente de los Estados Unidos, iniciada en julio de 2012, y a las importaciones de granos de destilación desecados procedentes de los Estados Unidos, iniciada en enero de 2016, queda claro que, al igual que en la esfera de los derechos antidumping, es preciso que China, cuando realice estas investigaciones, mejore la transparencia y la equidad procesal. Además, los Estados Unidos han planteado preocupaciones concretas de procedimiento con respecto a la forma en que China realiza las investigaciones en materia de derechos compensatorios. Por ejemplo, China inició investigaciones sobre supuestas subvenciones que suscitaban preocupación, habida cuenta de las prescripciones relativas a las "pruebas suficientes" del párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo sobre Subvenciones. Los Estados Unidos

están también preocupados por la aplicación que hace China de los hechos de que se tiene conocimiento a que se hace referencia en el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo sobre Subvenciones. Además, al igual que en la esfera de los derechos antidumping, los Estados Unidos han manifestado graves preocupaciones ante la aplicación por China de medidas correctivas antidumping y compensatorias que al parecer tienen por objeto desalentar a los Estados Unidos y a otros interlocutores comerciales del ejercicio legítimo de los derechos que les corresponden en el marco de las normas de la OMC en materia de derechos antidumping y compensatorios, y en el de las disposiciones relativas a las medidas comerciales correctivas que contiene el acuerdo de adhesión de China.

3.60. Como ya se vio anteriormente, en la sección relativa a las medidas antidumping, en septiembre de 2010, los Estados Unidos iniciaron en la OMC un procedimiento de solución de diferencias (y posteriormente ganaron el caso) para impugnar las determinaciones definitivas en materia de derechos antidumping y compensatorios formuladas en las investigaciones de China sobre el acero magnético de grano orientado, porque al parecer las autoridades chinas de reglamentación habían impuesto los derechos en cuestión sin el respaldo fáctico y jurídico necesario y sin respetar determinadas prescripciones en materia de transparencia y equidad procesal, incumpliendo diversas obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC en virtud del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC. Por motivos similares, en septiembre de 2011, los Estados Unidos iniciaron en la OMC un segundo procedimiento de solución de diferencias, para impugnar las determinaciones definitivas en materia de derechos antidumping y compensatorios que había formulado China en las investigaciones sobre los productos de pollo de engorde, y también ganaron el caso. Los Estados Unidos iniciaron en la OMC un tercer procedimiento de solución de diferencias en julio de 2012 para impugnar las determinaciones definitivas en materia de derechos antidumping y compensatorios formuladas por China en sus investigaciones sobre los automóviles. Una vez más, lo Estados Unidos ganaron el caso.

3.61. Además de plantear asuntos en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, los Estados Unidos han expresado sus preocupaciones a nivel bilateral al MOFCOM, principalmente a través del Grupo de Trabajo sobre Medidas Comerciales Correctivas de la JCCT, así como en reuniones del Comité de Subvenciones de la OMC. Los Estados Unidos también han participado activamente en las investigaciones en materia de derechos compensatorios del MOFCOM y seguirán haciéndolo, como está previsto en las normas de la OMC, con objeto de salvaguardar los intereses de la industria estadounidense. En el futuro, los Estados Unidos seguirán señalando a China la importancia de respetar estrictamente las normas de la OMC cuando se realicen investigaciones en materia de derechos compensatorios y se impongan derechos compensatorios.

### **3.2.5.3 Salvaguardias**

3.62. China, en su acuerdo de adhesión a la OMC, se comprometió a revisar sus reglamentos y procedimientos para la realización de investigaciones en materia de salvaguardias en el momento de su adhesión a la OMC, con el objeto de hacerlos compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. En este acuerdo se articulan las normas y procedimientos que regulan la utilización por los Miembros de la OMC de medidas de salvaguardia.

#### **Régimen legal**

3.63. Si bien las disposiciones de los reglamentos y normas de procedimiento de China se ciñen en general a las del Acuerdo sobre Salvaguardias, existen algunas posibles incoherencias, y subsisten algunas omisiones y ambigüedades. Además, algunas disposiciones no tienen fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En los exámenes de transición realizados anteriormente en el Comité de Salvaguardias de la OMC, los Estados Unidos señalaron varias esferas que podían plantear preocupaciones, incluida la transparencia, la determinación de la condición de país en desarrollo, el trato otorgado a los países que no son miembros de la OMC, la protección de la información confidencial, el acceso a la información no confidencial, la devolución de derechos de salvaguardia recaudados en virtud de medidas provisionales cuando no se imponen medidas definitivas, y las condiciones que regulan la prórroga de una medida de salvaguardia.

### **Realización de investigaciones en materia de salvaguardias**

3.64. Hasta este momento, China ha finalizado dos procedimientos en materia de salvaguardias. Ambos procedimientos han dado lugar a la imposición de medidas para paliar los efectos de las importaciones.

3.65. Hace 15 años, en noviembre de 2002, China impuso contingentes arancelarios a las importaciones de nueve categorías de productos de acero procedentes de varios países, incluidos los Estados Unidos. Aunque las empresas estadounidenses exportaban poco estas mercancías a China, hubo quejas de partes interesadas en el sentido de que el procedimiento de China para asignar los contingentes establecidos como medidas de salvaguardia era poco claro, lo que hacía difícil que pudiesen determinar cuál era el contingente disponible y obtener una parte equitativa. China puso término a estas medidas de salvaguardia en diciembre de 2003.

3.66. En septiembre de 2016, China inició una investigación en materia de salvaguardias sobre las importaciones de azúcar. Según algunos informes, el Gobierno de China fijó en un nivel muy elevado en los últimos años los precios mínimos a los que compraría azúcar a los agricultores chinos en el marco de su programa de sostenimiento de los precios de mercado, lo que hizo que los precios chinos subieran por encima de los niveles internacionales de precios y se produjera una gran entrada de importaciones. Según parece, China programó su investigación en materia de salvaguardias de forma que pudiese imponer medidas para paliar los efectos de las importaciones antes de que el Gobierno se hubiera deshecho de las reservas excesivas de azúcar que había acumulado. Aunque las empresas estadounidenses exportan una pequeña cantidad de azúcar a China, se manifestó la preocupación de que la investigación en materia de salvaguardias sobre las importaciones de azúcar realizada por China pudiese sentar un precedente para cereales estratégicamente más importantes, de los que China ha acumulado grandes reservas a lo largo de los últimos años, cuando el Gobierno compraba a precios superiores a los de mercado, reservas que China se está esforzando por reducir. China impuso medidas para paliar los efectos de las importaciones en mayo de 2017, cuando ajustó su contingente arancelario vigente para el azúcar duplicando casi el arancel aplicado fuera del contingente.

### **3.3 REGULACIÓN DE LAS EXPORTACIONES**

3.67. China, al adherirse a la OMC, asumió las obligaciones derivadas del artículo XI del GATT de 1994, que en términos generales prohíbe que los Miembros de la OMC mantengan limitaciones de las exportaciones (distintas de los derechos de aduana, los impuestos y demás cargas), aunque autoriza algunas excepciones limitadas. China también convino en eliminar todos los impuestos y cargas a la exportación, incluidos los derechos de exportación, salvo los incluidos en el anexo 6 de su acuerdo de adhesión a la OMC o los aplicados de conformidad con el artículo VIII del GATT de 1994. El artículo VIII del GATT de 1994 solo permite derechos y cargas limitados al coste aproximado de los servicios prestados y en él se deja claro que estos derechos y cargas no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la exportación.

3.68. Como en años anteriores, China mantiene numerosas limitaciones de las exportaciones a pesar de las prohibiciones establecidas en el GATT de 1994 y en los compromisos específicos que China ha asumido en su acuerdo de adhesión a la OMC. Estas limitaciones de las exportaciones distorsionan el comercio de materias primas y de productos intermedios y de etapas posteriores de elaboración.

#### **Limitaciones de las exportaciones de materias primas**

3.69. China, después de su adhesión a la OMC, siguió imponiendo limitaciones a las exportaciones de materias primas, incluidos contingentes a la exportación, prescripciones en materia de licencias y de licitación relacionadas con la exportación, precios mínimos de exportación y derechos de exportación, dado que los planificadores económicos de China seguían orientando el desarrollo de las industrias transformadoras. Estas limitaciones de las exportaciones están muy extendidas. Por ejemplo, China mantiene limitaciones de las exportaciones en el caso de algunos o todos los siguientes tipos de mercancías: antimonio, bauxita, coque, espato flúor, indio, plomo, carbonato de magnesio, manganeso, molibdeno, fosfato en roca, tierras raras, silicio, carbono de silicio, talco, estaño, tungsteno, fósforo amarillo y cinc, productos todos ellos que tienen un gran interés para los productores estadounidenses de industrias transformadoras.

3.70. Estos tipos de limitaciones de las exportaciones pueden distorsionar de forma considerable el comercio, y por ese motivo las normas de la OMC habitualmente las prohíben. En el caso de China, el efecto de distorsión del comercio puede exacerbarse debido a la magnitud de la capacidad de producción de China. En efecto, China es el mayor productor mundial de muchas de estas materias primas.

3.71. Las limitaciones chinas de las exportaciones afectan a los productores estadounidenses y a otros productores de una amplia gama de productos de fases posteriores del proceso productivo, como el acero, los productos químicos, los automóviles híbridos y eléctricos, las bombillas de bajo consumo, las turbinas de viento, las unidades de disco duro, los magnetos, los aparatos de láser, la cerámica, los microcircuitos, los refrigerantes, los aparatos de imágenes médicas, las aeronaves, los productos refinados del petróleo, los cables de fibra óptica y los catalizadores, entre otros muchos. Las limitaciones de las exportaciones pueden crear grandes desventajas para estos productores extranjeros al hacer subir artificialmente los precios de exportación de China de las materias primas que utilizan como insumos, lo que también hace que suban los precios mundiales. Al mismo tiempo, las limitaciones de las exportaciones pueden hacer bajar artificialmente los precios internos de las materias primas en China debido al importante aumento de la oferta interna, lo que permite a los productores chinos de las industrias transformadoras obtener a partir de las materias primas productos más baratos y generar así unas ventajas importantes para los productores chinos de fases posteriores del proceso productivo que compiten con productores extranjeros tanto en el mercado chino como en los mercados de otros países. Las limitaciones de las exportaciones pueden también ejercer presión sobre los productores extranjeros de fases posteriores del proceso productivo para que trasladen sus operaciones, su tecnología y sus puestos de trabajo a China.

3.72. Como ya se ha informado, los Estados Unidos empezaron a plantear sus preocupaciones por el uso continuo de China de limitaciones de las exportaciones poco después de la adhesión de China a la OMC, a la vez que también trabajaban con otros Miembros de la OMC interesados en este asunto, entre ellos, la UE y el Japón. En respuesta a esos esfuerzos, China se negó a modificar sus políticas en esta esfera. De hecho, con el paso del tiempo, los planificadores económicos de China ampliaron la utilización de limitaciones de las exportaciones e hicieron que estas fuesen cada vez más restrictivas, en especial las que afectaban a las materias primas.

3.73. En junio de 2009, los Estados Unidos y la UE iniciaron un procedimiento de solución de diferencias en la OMC para impugnar los contingentes de exportación, los derechos de exportación y otras limitaciones mantenidas por China respecto de la exportación de varias materias primas fundamentales utilizadas como insumos y de las que China es uno de los principales productores mundiales. Las materias primas en cuestión eran, entre otras, la bauxita, el coque, el espato flúor, el magnesio, el manganeso, el carburo de silicio, el silicio metal, el fósforo amarillo y el cinc. En agosto de 2009 México se sumó a la diferencia como correclamante.

3.74. Cuando se inició el procedimiento, el trato dado por China al coque, un insumo fundamental para fabricar acero, constituía un claro ejemplo de las distorsiones del comercio que provocaban las limitaciones de las exportaciones aplicadas por China. En 2008, China produjo 336 millones de toneladas métricas de coque, pero limitó sus exportaciones de coque a 12 millones de toneladas métricas y además impuso unos derechos del 40% a las exportaciones de ese producto. Los efectos de esas limitaciones de las exportaciones sobre los precios fueron espectaculares. En agosto de 2008, el precio mundial del coque llegó a 740 dólares por tonelada métrica, mientras que el precio interno en China era de 472 dólares por tonelada métrica. Esta diferencia de precios de la tonelada métrica, de 268 dólares, generó una gran ventaja competitiva para los productores de acero de China frente a los productores extranjeros, ya que el coque representa cerca de un tercio de los costes de los insumos utilizados por los productores de acero integrados.

3.75. Un Grupo Especial de la OMC y el Órgano de Apelación rechazaron los argumentos que utilizó China en su defensa; China había tratado de describir las limitaciones de las exportaciones como medidas de conservación o protección del medio ambiente, o medidas adoptadas para hacer frente a una escasez aguda de oferta, y formularon conclusiones favorables a los Estados Unidos y a los correclamantes respecto de todas las alegaciones significativas, resolviendo que las limitaciones de las exportaciones en cuestión eran incompatibles con las obligaciones de China en el marco de la OMC. Posteriormente, China convino en ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC para finales de diciembre de 2012. China adoptó oportunamente medidas para eliminar los contingentes de exportación y los derechos de exportación aplicados a las

materias primas en cuestión, al tiempo que imponía prescripciones en materia de licencias a un subconjunto de esas materias primas. Desde entonces, los Estados Unidos examinan de cerca el régimen de licencias de exportación de China para asegurarse de que funciona de forma automática y no distorsiona el comercio.

3.76. Durante este primer procedimiento iniciado por los Estados Unidos en la OMC con respecto a las limitaciones de las exportaciones, empezaron a suscitar gran preocupación entre los interlocutores comerciales de China las limitaciones impuestas por este país a las exportaciones de tierras raras (un conjunto de 17 elementos químicos utilizados en una variedad de productos de tecnología verde, entre otros productos). En ese momento, China controlaba cerca del 97% del mercado mundial de tierras raras y estaba imponiendo contingentes de exportación y derechos de exportación cada vez más restrictivos a los minerales, óxidos y metales de tierras raras.

3.77. En marzo de 2012, cuando quedó claro que China no renunciaría a la utilización de limitaciones a la exportación de tierras raras y otras materias primas ante la insistencia de los Estados Unidos, estos, a los que se sumaron la UE y el Japón, iniciaron un procedimiento de solución de diferencias en la OMC para impugnar los contingentes de exportación, los derechos de exportación y otras limitaciones que mantenía China respecto de la exportación de tierras raras, tungsteno y molibdeno. Estas materias primas son insumos fundamentales para una multitud de productos fabricados en los Estados Unidos, que incluyen no solo diversos productos de tecnología verde, como baterías para automóviles híbridos, turbinas de viento y bombillas de bajo consumo, sino también acero, productos electrónicos avanzados, automóviles, productos del petróleo y productos químicos. Las limitaciones de las exportaciones parecían ser incompatibles con las obligaciones asumidas por China en virtud de diversas disposiciones del GATT de 1994 y del acuerdo de adhesión de China.

3.78. Al igual que la primera diferencia planteada en la OMC con respecto a las limitaciones de las exportaciones, un Grupo Especial de la OMC y el Órgano de Apelación rechazaron los argumentos que utilizó China en su defensa y formularon conclusiones favorables a los Estados Unidos y a los correclamantes respecto de todas las alegaciones significativas, resolviendo que las limitaciones de las exportaciones en cuestión eran incompatibles con las obligaciones de China en el marco de la OMC. Posteriormente, China convino en ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC para mayo de 2015, y después anunció que había eliminado los contingentes de exportación y los derechos de exportación en cuestión en ese plazo.

3.79. En julio de 2016, los Estados Unidos, a los que se sumó la UE, iniciaron un tercer procedimiento de solución de diferencias en la OMC para impugnar los contingentes a la exportación y los derechos de exportación mantenidos por China. En este procedimiento se hacía referencia a la exportación de 11 materias primas en diversas formas, con inclusión de las exportaciones de antimonio, cromo, cobalto, cobre, grafito, indio, plomo, magnesia, talco, tantalio y estaño. Estas materias primas son insumos fundamentales para importantes industrias manufactureras estadounidenses, entre ellas, la industria aeroespacial, la industria del automóvil, la construcción y la electrónica. Las limitaciones de las exportaciones en cuestión parecían ser incompatibles con las obligaciones asumidas por China en virtud de varias disposiciones del GATT de 1994 y del acuerdo de adhesión de China. En septiembre de 2016 se celebraron consultas conjuntas. En noviembre de 2016, a petición de las partes reclamantes, se estableció un Grupo Especial de la OMC para entender en este asunto, y otros 14 Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros.

### **Políticas fiscales en la frontera**

3.80. Los planificadores económicos chinos intentan gestionar la exportación de muchos productos primarios, intermedios y finales mediante aumentos o disminuciones de las desgravaciones del IVA a las que puede optarse en el momento de la exportación y, a veces, mediante la imposición o eliminación de los derechos de exportación. Con unas desgravaciones del IVA que oscilan entre el 0 y el 17% y unos derechos de exportación que oscilan normalmente entre el 0 y el 40%, estas prácticas fiscales en la frontera han provocado grandes trastornos, incertidumbre y falta de equidad en los mercados mundiales de los productos afectados, en particular, cuando estas prácticas operan como incentivos a la exportación de productos transformados, de los que China es uno de los principales productores o exportadores mundial, como el acero, el aluminio y el carbonato sódico.

3.81. Normalmente, el objetivo de los ajustes fiscales chinos en la frontera es conseguir que a escala interna se disponga de productos primarios e intermedios en un sector determinado a precios más bajos que los del resto del mundo, dando así a los productores chinos de fases ulteriores del proceso productivo que utilizan estos insumos una ventaja competitiva frente a los fabricantes extranjeros de tales productos. Para conseguir este objetivo, China desalienta la exportación de los productos primarios e intermedios pertinentes mediante la reducción o eliminación de las desgravaciones del IVA y puede que también imponiendo sobre ellos derechos de exportación, lo que se traduce en un aumento de la oferta interna y en unos precios internos más bajos. Los productores chinos de etapas ulteriores del proceso productivo, por su parte, se benefician no solo de estos precios más bajos de los insumos sino también de una desgravación total del IVA al realizar sus exportaciones de productos acabados.

3.82. En algunas situaciones, China también ha utilizado los impuestos en la frontera para alentar la exportación de algunos productos acabados con respecto a otros productos acabados de un sector determinado. Por ejemplo, en el pasado, China aplicó medidas a algunos productos de acero de valor añadido, en particular productos de alambre y tubos y tuberías de acero, lo que provocó un aumento de las exportaciones de esos productos, muchas de las cuales terminaron en el mercado estadounidense.

3.83. Durante varios años, los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC han planteado su gran preocupación ante los efectos de distorsión del comercio de las desgravaciones del IVA aplicables a las exportaciones y la aplicación de derechos de exportación, por ejemplo, en cada uno de los exámenes de las políticas comerciales de China que tienen lugar en la OMC cada dos años, incluido el más reciente celebrado en julio de 2016, así como a través de otros muchos exámenes de transición anuales realizados en el Comité de Acceso a los Mercados y el Consejo del Comercio de Mercancías. A nivel bilateral, los Estados Unidos también han planteado grandes preocupaciones por el efecto de distorsión del comercio de las prácticas chinas de desgravación variable del IVA aplicable a las exportaciones en múltiples reuniones de la JCCT y del S&ED. Así pues, los Estados Unidos han destacado en particular el daño que estaba causándose a determinadas ramas de producción estadounidenses, incluidas las del acero, el aluminio y el carbonato sódico.

3.84. Hasta la fecha, China ha declarado que su objetivo final es conceder desgravaciones totales del IVA respecto de todas las exportaciones, como hacen otros Miembros de la OMC con sus sistemas de IVA. Además, en la reunión de diciembre de 2012 de la JCCT, China aceptó iniciar un serio debate con los Estados Unidos con miras a conseguir un entendimiento mutuo del sistema de IVA de China y los conceptos en que se basa un sistema de IVA neutro para el comercio. Posteriormente, en la reunión de julio de 2014 del S&ED, China se comprometió a mejorar su sistema de desgravaciones del impuesto sobre el valor añadido, entre otras cosas, mediante un estudio activo de las mejores prácticas internacionales, y se comprometió también a profundizar la comunicación con los Estados Unidos sobre este asunto, con inclusión del impacto de ese sistema sobre el comercio. A pesar de estos compromisos, China no ha dado ningún paso hacia el abandono de las desgravaciones del IVA causantes de distorsión del comercio aplicables a las exportaciones y la adopción de un sistema de IVA neutro para el comercio.

## **3.4 POLÍTICAS INTERNAS QUE AFECTAN AL COMERCIO**

### **3.4.1 No discriminación**

3.85. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China convino en asumir las obligaciones del GATT de 1994, el acuerdo de la OMC en el que se establecen los principios esenciales que limitan y orientan las políticas de los Miembros de la OMC en lo que se refiere al comercio de mercancías. De esos principios esenciales, los dos más fundamentales son los de la nación más favorecida (NMF), o regla de no discriminación -lo que en los Estados Unidos se conoce como "relaciones comerciales normales"- y la regla del trato nacional.

3.86. La regla NMF (establecida en el artículo I del GATT de 1994) tiene por objeto situar en igualdad de condiciones entre sí los productos de todos los interlocutores comerciales de un Miembro importador de la OMC, al exigir que se dé el mismo trato a los productos independientemente de su origen. La regla establece con carácter general que si un Miembro de la OMC otorga a las mercancías de otro país un beneficio o ventaja, debe conceder inmediata e incondicionalmente ese mismo trato a las mercancías importadas procedentes de todos los

Miembros de la OMC. Esa regla se aplica a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos en relación con las importaciones o exportaciones, así como a los impuestos y cargas interiores, entre otras medidas interiores.

3.87. La regla del trato nacional (establecida en el artículo III del GATT de 1994) complementa la norma NMF. Tiene por objeto situar las mercancías de los interlocutores comerciales de un Miembro importador de la OMC en igualdad de condiciones con las mercancías del propio Miembro importador al exigir, entre otras cosas, que los Miembros de la OMC concedan a las mercancías importadas un trato no menos favorable que el que conceden a las mercancías nacionales similares. En general, una vez las mercancías importadas han cruzado la frontera nacional y se han pagado los derechos de importación, el Miembro importador no puede someter esas mercancías a impuestos o cargas interiores que sean superiores a los aplicados a las mercancías nacionales. Análogamente, en lo que se refiere a las medidas que afecten a la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior, el Miembro importador no podrá dar a las mercancías importadas un trato menos favorable que a las mercancías nacionales.

3.88. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China convino en derogar o revisar todas las leyes, reglamentos y demás medidas que fueran incompatibles con la regla NMF en el momento de la adhesión. China confirmó asimismo que observaría esa regla con respecto a todos los Miembros de la OMC, incluidos los territorios aduaneros distintos, como Hong Kong, Macao y Taiwán. Además, China se comprometió a observar esa regla en los acuerdos preferenciales suscritos con las empresas con inversión extranjera instaladas en zonas económicas especiales. Del mismo modo, China convino en derogar o revisar todas sus leyes, reglamentos y demás medidas incompatibles con la regla del trato nacional. China también reconoció específicamente que su obligación de trato nacional abarcaba el precio y la disponibilidad de las mercancías o servicios suministrados por autoridades gubernamentales o empresas de propiedad estatal, así como el suministro de los insumos y servicios necesarios para la producción, comercialización o venta de productos acabados. Entre otras cosas, este último compromiso impide la doble fijación de precios, es decir, la práctica de cobrar más por los insumos y los servicios conexos a las empresas extranjeras o con inversión extranjera que a las empresas chinas. China también convino en dar el trato nacional en el caso de determinados productos y servicios concretos que tradicionalmente habían sido objeto de un trato discriminatorio en China, como las calderas y recipientes a presión (en el momento de la adhesión), los servicios posventa (en el momento de la adhesión) y los productos farmacéuticos, los productos químicos y las bebidas espirituosas (un año después de la adhesión).

3.89. Como se ha indicado anteriormente, China examinó sus leyes y reglamentos previos a la adhesión a la OMC, y revisó muchas de esas disposiciones que no se ajustaban a sus obligaciones NMF y de trato nacional en 2002 y 2003. Sin embargo, desde entonces han ido surgiendo preocupaciones sobre el respeto por China de las prescripciones NMF y de trato nacional en algunas esferas.

### **Plan de desarrollo industrial "Made in China 2025"**

3.90. En mayo de 2015, el Consejo de Estado de China dio a conocer el plan "Made in China 2025" ("Fabricado en China 2025"). Ejecutado bajo la dirección del MIIT, este plan decenal tiene por objeto promover 10 ramas de producción de importancia estratégica: la tecnología avanzada de la información; las máquinas herramientas automatizadas y la robótica; el equipo de aviación y exploración espacial; el equipo de ingeniería marítima y los buques de alta tecnología; el equipo avanzado de tráfico ferroviario; los vehículos que funcionan con nuevos tipos de energía; el equipo eléctrico; la maquinaria agrícola; los nuevos materiales; los fármacos biológicos y los productos médicos avanzados. Aunque en apariencia el plan tiene simplemente por objeto incrementar la productividad industrial mediante la aplicación de técnicas de fabricación más avanzadas y flexibles, en realidad es un claro ejemplo del enfoque chino de la "innovación autóctona", enfoque evolutivo y cada vez más complejo que caracteriza a muchos planes chinos de apoyo a la industria y planes afines. El principal objetivo común de esos planes es lograr, por todos los medios posibles, reemplazar la tecnología extranjera por tecnología china en el mercado chino a fin de posicionar a las empresas chinas para que dominen los mercados internacionales.

3.91. El plan "Made in China 2025" tiene por objeto fortalecer las empresas chinas en las 10 ramas de producción estratégicas que se desea promover, a expensas y en detrimento de las ramas de producción extranjeras y sus tecnologías, mediante un proceso de varias etapas a lo largo de 10 años. El objetivo inicial del plan consiste en lograr, por diversos medios, unos leales y

otros desleales, que las empresas chinas desarrollen, extraigan o adquieran su propia tecnología, propiedad intelectual y conocimientos técnicos y tengan sus propias marcas. El siguiente objetivo del plan consiste en reemplazar la tecnología, los productos y los servicios extranjeros por tecnología, productos y servicios nacionales en el mercado chino. El objetivo final del plan es captar una proporción mucho mayor del mercado mundial de las 10 ramas de producción estratégicas seleccionadas.

3.92. Muchos de los instrumentos de política que utiliza el Gobierno chino para alcanzar los objetivos del plan "Made in China 2025" son motivo de grave preocupación. Esos instrumentos, que mayormente no tienen precedentes ya que no son utilizados por otros Miembros de la OMC, comprenden una amplia gama de medidas de ayuda e intervención estatales encaminadas a promover el desarrollo de la industria china, principalmente imponiendo restricciones a la actividad de las empresas extranjeras, sus tecnologías, productos y servicios, aprovechándose de ellos y discriminando contra ellos o poniéndolos por otros medios en situación de desventaja. En efecto, incluso las medidas en apariencia neutras pueden ser aplicadas a favor de las empresas nacionales, como lo demuestra la experiencia pasada, en particular al nivel de los gobiernos subcentrales.

3.93. El Gobierno chino está impulsando otras muchas políticas industriales similares, como el *Plan del Sector de los Circuitos Integrados*, publicado en 2014, el *Decimotercer Plan Quinquenal*, publicado en 2016, el *Plan Nacional de Desarrollo de la Informatización*, publicado en 2016 y el *Plan de Inteligencia Artificial*, publicado en 2017, entre otros.

3.94. Todos estos planes se basan en el *Plan Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología a Mediano y Largo Plazo (2006-2020)* de China, publicado en 2006, que es el principal proyecto de los responsables chinos de la planificación estatal para hacer que las políticas y prácticas de China redunden principalmente en beneficio de China, no de otros países. El Plan surgió poco después de que el Comité Central del Partido Comunista diese a la "innovación autóctona" un valor estratégico, al mismo nivel que la política de "reforma y apertura" de Deng Xiaoping. El Plan puso en marcha una serie de leyes, políticas y medidas concebidas para generar propiedad intelectual y tecnología autóctonas mediante la introducción, comprensión y absorción de la propiedad intelectual y la tecnología extranjeras y su aprovechamiento para nuevas innovaciones, por medio de medidas como los *Diversos Dictámenes sobre el Fomento de la Introducción de la Tecnología y la Innovación y la Promoción de la Transformación del Modelo de Crecimiento del Comercio Exterior*.

### **Industrias emergentes estratégicas**

3.95. En 2010, los responsables chinos de la planificación estatal publicaron una de las iniciativas clave que dieron lugar al plan "Made in China 2025". En la Decisión adoptada por el Consejo de Estado para acelerar el fomento y el desarrollo de las industrias emergentes estratégicas, China anunció un nuevo plan gubernamental de alto nivel para impulsar y acelerar la innovación en siete sectores de alta tecnología, conocidos como "industrias emergentes estratégicas". La medida en cuestión sentaba con tiempo las bases de un amplio marco para "desarrollar y fomentar" la innovación en tecnologías ambientales eficientes desde el punto de vista energético, la próxima generación de tecnologías de la información, la biotecnología, la fabricación de equipos de alta gama, nuevas energías, materiales nuevos y vehículos propulsados por energías alternativas. Posteriormente se publicó el Duodécimo Plan Quinquenal Nacional para el Desarrollo de las Industrias Emergentes Estratégicas, en el que se definían los sectores considerados industrias emergentes estratégicas, se establecían prioridades y se recomendaba el empleo de políticas de apoyo fiscal y tributario.

3.96. Para 2012, China había publicado otros documentos de política y compilaciones en los que se explicaban las prioridades de desarrollo de tecnologías y productos clave considerados como industrias emergentes estratégicas, se identificaban determinados subsectores, tecnologías y productos en cada sector emergente estratégico y se establecían diversas políticas y medidas de ayuda concretas destinadas a impulsar el desarrollo en cada subsector. En uno de esos documentos, una compilación publicada por el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (MIIT), se instruía a las autoridades de los gobiernos subcentrales para que identificasen las empresas, las tecnologías y las medidas que apoyaban la iniciativa del Gobierno central en favor de las industrias emergentes estratégicas, se enumeraban las empresas y las entidades de investigación y desarrollo pertinentes para cada subsector y se indicaba asimismo

que los demás ministerios del Gobierno chino debían utilizar la lista para "elaborar políticas de apoyo fiscal y tributario focalizadas". En la lista figuraba un número muy reducido de empresas con inversión extranjera, ya que predominaban las empresas con inversión china, en particular las empresas de propiedad estatal y los "campeones nacionales".

3.97. Para enero de 2013, China había creado un fondo de apoyo del Gobierno central destinado a desarrollar las industrias emergentes estratégicas, al tiempo que se instaba a los gobiernos locales a establecer sus propios fondos de apoyo a esas industrias. La transparencia de los gobiernos subcentrales varía mucho de un caso a otro, y en muchas provincias hay muy poca información de libre acceso sobre la iniciativa de las industrias emergentes estratégicas.

3.98. Desde que se dio a conocer el plan de industrias emergentes estratégicas de China en 2010, los Estados Unidos han manifestado su profunda preocupación por la dirección que están tomando algunas de las políticas chinas en esta esfera, en particular en lo que se refiere a las políticas que discriminan a las empresas estadounidenses o sus productos, fomentan una excesiva intervención gubernamental que determina quién gana y quién pierde en el mercado, fomentan la transferencia de tecnología, tienen por objeto las exportaciones o están vinculadas a la ubicación o la utilización de propiedad intelectual nacional, o pueden dar lugar a subvenciones causantes de daño.

3.99. En enero de 2015, China anunció un nuevo fondo de desarrollo de las industrias emergentes estratégicas que suscitó preocupación por las preferencias en la contratación tanto para los organismos gubernamentales chinos como para las empresas de propiedad estatal, así como por el fuerte apoyo a los campeones nacionales y la inclusión de exigencias relativas a la propiedad intelectual china o a la ubicación de actividades de investigación y desarrollo. Este nuevo fondo y otras nuevas políticas destinan miles de millones de dólares de inversión a ramas de producción chinas clave. En la reunión de junio de 2015 del Diálogo Estratégico y Económico entre los Estados Unidos y China, China se comprometió a abrir a las empresas con inversión extranjera, en igualdad de condiciones, sus planes de desarrollo industrial y los fondos de inversión destinados a las industrias emergentes estratégicas, así como a hacer más transparentes esos planes y fondos. Sin embargo, desde entonces apenas ha habido cambios y han surgido nuevos problemas.

3.100. Entretanto, los Estados Unidos han seguido quejándose ante China por esas políticas problemáticas. Por ejemplo, los Estados Unidos han seguido planteando los problemas que empezaron a surgir después de que los responsables chinos de la planificación económica decidieran que la rama de producción automotriz china se centrara en adquirir conocimientos prácticos sobre la fabricación de vehículos propulsados por energías alternativas, como los vehículos eléctricos, los vehículos de pilas de combustible y los vehículos de biodiésel. Como se indica *infra* en la sección relativa a las inversiones, China ha impulsado políticas para apoyar tanto los vehículos propulsados por energías alternativas como las baterías de dichos vehículos que, entre otras cosas, parecen discriminar a los vehículos propulsados por energías alternativas y sus baterías importados y han generado profundas preocupaciones, habida cuenta de las obligaciones contraídas por China en el marco de la OMC.

### **Fondo Nacional del Sector de los Circuitos Integrados**

3.101. En los dos últimos años, China ha redoblado sus esfuerzos por desarrollar y ampliar una rama de producción nacional de semiconductores o circuitos integrados, una actitud que resulta cada vez más preocupante. Con las *Directrices para la Promoción de los Circuitos Integrados* anunciadas en junio de 2014, China empezó a actuar decididamente en la implementación de un plan global, que requiere la inyección directa por el Gobierno de decenas de miles de millones de dólares. Esa financiación incluye un Fondo Nacional del Sector de los Circuitos Integrados dotado inicialmente con 21.000 millones de dólares, a los que se añaden cantidades importantes procedentes de una docena de fondos regionales de inversión para el sector de los circuitos integrados y préstamos de la banca de propiedad estatal para financiar a empresas chinas de semiconductores. Los fondos parecen estar en gran medida dirigidos a subvencionar empresas de propiedad china y la adquisición de empresas y activos extranjeros de semiconductores a lo largo de toda la cadena de suministro, con objeto de aumentar la competitividad de la rama de producción china e incrementar el control sobre tecnologías clave. Pese a la creciente actividad de esos fondos en los dos últimos años, China ha divulgado públicamente muy pocos detalles sobre las políticas de inversión de esos fondos o su estructura de gestión, las fuentes de financiación, las relaciones con las autoridades del Gobierno central y de los gobiernos subcentrales o los criterios para invertir en los fondos o recibir financiación de ellos.

3.102. En las reuniones de la Comisión Conjunta de Comercio Estados Unidos-China celebradas en noviembre de 2015 y noviembre de 2016, así como en la reunión del Diálogo Estratégico y Económico entre los Estados Unidos y China de junio de 2016, los Estados Unidos instaron a China a que se asegurase de que los diversos fondos chinos de desarrollo industrial de los semiconductores funcionasen de manera transparente, no discriminatoria y conforme a reglas de mercado, sin intervención gubernamental. Los Estados Unidos pidieron también a China garantías de que no impondría condiciones obligatorias en la esfera de la tecnología o la transferencia de derechos de propiedad intelectual para poder participar en los proyectos de inversión de los fondos. Pese a que China dio a los Estados Unidos las garantías demandadas y asumió los compromisos que se le solicitaron, no parece que haya habido grandes cambios en el funcionamiento de los fondos.

### Otras esferas

3.103. Las ramas de producción estadounidenses informan de que China sigue aplicando el impuesto sobre el valor añadido de una manera que discrimina injustamente entre mercancías importadas y nacionales, tanto a través de medidas oficiales como con carácter *ad hoc*, como se indica *infra*, en la sección relativa a la tributación. Además, las políticas industriales chinas en la esfera de los automóviles -incluidos los vehículos propulsados por energías alternativas- y el acero abogan por discriminar a los productores extranjeros y las mercancías importadas, como se indica *infra* en la sección relativa a las inversiones. Asimismo, parece que China ha aplicado medidas sanitarias y fitosanitarias de manera discriminatoria desde que se adhirió a la OMC, como se indica *infra* en la sección relativa a la agricultura, al tiempo que sigue habiendo preocupaciones por trato discriminatorio en diversos sectores de servicios, como se indica en la sección relativa a los servicios. Además, varios aspectos del marco jurídico chino, como el amplio uso que se hace en China de las licencias administrativas, dan pie a que los funcionarios gubernamentales chinos den a las empresas extranjeras y los productos extranjeros un trato menos favorable que a las empresas nacionales y los productos nacionales, como se indica *infra* en la sección "Otras cuestiones relativas al marco jurídico". Los Estados Unidos han tratado de discutir con China esas y otras cuestiones relativas al trato NMF y el trato nacional, tanto a escala bilateral como en reuniones de la OMC, y seguirán haciéndolo.

### 3.4.2 Tributación

3.104. China se comprometió a garantizar que, después de la adhesión, sus leyes y reglamentos relativos a los impuestos y cargas aplicados a las importaciones y las exportaciones se hallarían plenamente en conformidad con las normas de la OMC, incluidas, en particular, las disposiciones relativas al trato NMF y al trato nacional de los artículos I y III del GATT de 1994.

3.105. Desde que China se adhirió a la OMC, determinados aspectos del régimen tributario chino han suscitado preocupación con respecto al trato nacional previsto en el artículo III del GATT de 1994. Algunos de esos problemas tributarios se han resuelto por medio del sistema de solución de diferencias de la OMC, pero otros siguen pendientes.

### IVA de los fertilizantes

3.106. China ha utilizado las políticas del IVA para favorecer la producción nacional de fertilizantes. En julio de 2001, el Ministerio de Hacienda (MOF) y la Administración Estatal de Impuestos (SAT) publicaron una circular en la que se eximía a todos los fertilizantes de fosfato, excepto el fosfato diamónico (DAP), del impuesto sobre el valor añadido del 13%. El DAP, un producto que los Estados Unidos exportan a China, compite con fertilizantes de fosfato similares producidos en China, en particular el fosfato monoamónico.

3.107. Los Estados Unidos trataron esta cuestión bilateralmente con China poco después de que ese país se adhirió a la OMC y en otras muchas reuniones bilaterales posteriores, incluso de alto nivel. Los Estados Unidos también han planteado el tema en la OMC, en reuniones del Comité de Acceso a los Mercados. Hasta la fecha, China no ha eliminado el trato discriminatorio al DAP.

3.108. Paralelamente, una preocupación más general que tienen los exportadores estadounidenses de fertilizantes es el rápido aumento de la producción nacional china de fertilizantes. Este aumento de la producción, que parece ser en parte el resultado de los derechos

de exportación que impone China al fosfato mineral, un insumo clave de los fertilizantes, ha saturado el mercado chino con fertilizantes baratos y ha reducido enormemente la demanda de fertilizantes importados.

### **Irregularidades en el IVA**

3.109. A varias ramas de producción estadounidenses les sigue preocupando en general el injusto funcionamiento del régimen chino del IVA. Dicen que a menudo los productores chinos pueden evitar el pago del IVA correspondiente a sus productos, ya sea por deficiencias en el procedimiento recaudatorio, por la conclusión de acuerdos especiales o incurriendo en fraude, mientras que las reexportaciones que compiten con el producto nacional siguen pagando íntegramente el impuesto. En las conversaciones mantenidas con los funcionarios del Gobierno chino sobre este tema, los Estados Unidos han manifestado su profunda preocupación por ese trato discriminatorio *de facto* que se da a los productos extranjeros, y han insistido en lo importante que es para China, como fuente de ingresos, tener un sistema de IVA que funcione adecuadamente.

### **Comercio fronterizo**

3.110. La política de comercio fronterizo de China sigue generando preocupaciones relacionadas con el trato NMF y otros temas. En lo que se refiere a los derechos de importación y el IVA, China da un trato preferencial a determinados productos, a menudo procedentes de Rusia, aunque aparentemente esos productos no se limiten al tráfico fronterizo, como se prevé en el artículo XXIV del GATT de 1994. China empezó a abordar el asunto en 2003, poco después de adherirse a la OMC, cuando eliminó el trato preferencial que daba al ácido bórico y otros 19 productos. Sin embargo, son varios los productos que se siguen beneficiando de un trato preferencial. En las últimas reuniones del Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC, los Estados Unidos han instado a China a eliminar el trato preferencial del que se siguen beneficiando esos productos.

### **3.4.3 Subvenciones**

3.111. Al adherirse a la OMC, China convino en asumir las obligaciones del Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC, en el que se contemplan no solo la utilización de medidas compensatorias por parte de los diferentes Miembros de la OMC (véase *supra* la sección relativa a la regulación de las importaciones, en el apartado dedicado a los derechos compensatorios), sino también la utilización por los gobiernos de las subvenciones y la aplicación de medidas correctivas por medio de los procedimientos de observancia de la OMC. En su acuerdo de adhesión, China se comprometió a eliminar, para el momento de su adhesión, todas las subvenciones prohibidas por el artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones, entre las que figuran las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación (subvenciones a la exportación) y las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados (subvenciones para la sustitución de importaciones).

3.112. Asimismo, China aceptó varias reglas especiales aplicables cuando otros Miembros de la OMC recurren a las disciplinas del Acuerdo sobre Subvenciones para hacer frente a las subvenciones chinas, ya sea en los procedimientos en materia de derechos compensatorios iniciados por los diferentes Miembros de la OMC o en procedimientos de observancia en el marco de la OMC. Esas reglas se refieren a la identificación y cuantificación de las subvenciones chinas y rigen también la recurribilidad de las subvenciones concedidas a las empresas de propiedad estatal en China.

### **Notificación de subvenciones**

3.113. Como se ha indicado anteriormente, como resultado de la insistencia de los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC, China presentó su primera notificación de subvenciones al Comité de Subvenciones de la OMC en abril de 2006, con casi cinco años de retraso. Aunque en la notificación figuraban más de 70 programas de subvención, faltaba mucha información, ya que no se notificaba ninguna de las subvenciones otorgadas por las autoridades de los gobiernos provinciales y locales ni las otorgadas por los bancos de propiedad estatal, ya fuese en forma de préstamos preferenciales, de condonación de deudas u otra modalidad. Además, aunque China notificó varias subvenciones que parecían estar prohibidas, lo hizo sin comprometerse a retirarlas, y no notificó otras subvenciones aparentemente prohibidas.

3.114. Después de que China presentara la notificación de subvenciones en 2006, los Estados Unidos dedicaron más tiempo y recursos a hacer un seguimiento de las prácticas de subvención chinas y a analizarlas, lo cual les permitió darse cuenta de que la notificación china omitía elementos importantes. Asimismo, quedó claro que los gobiernos provinciales y locales desempeñan un papel importante en la implementación de las políticas industriales de China, por ejemplo mediante la concesión de subvenciones a empresas, gran parte de las cuales se destinan indebidamente a sectores con exceso de capacidad, como el acero y el aluminio.

3.115. En los años siguientes, los Estados Unidos plantearon reiteradamente preocupaciones acerca de las deficiencias de la notificación de subvenciones de China y señalaron numerosas subvenciones no comunicadas tanto en reuniones bilaterales como en las reuniones del Comité de Subvenciones, así como en los exámenes de la política comercial de China en la OMC. En la reunión del Comité de Subvenciones de octubre de 2009, China indicó que finalizaría una segunda notificación de subvenciones en los meses siguientes, si bien señaló que, una vez más, no se incluirían las subvenciones otorgadas por las autoridades de los gobiernos provinciales y locales. China reiteró su promesa un año más tarde, en la reunión del Comité de Subvenciones de octubre de 2010.

3.116. En respuesta a esas promesas incumplidas, los Estados Unidos trataron de hacer reaccionar a China presentando una "contranotificación" al amparo del párrafo 10 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones en octubre de 2011. En dicha contranotificación, los Estados Unidos identificaron más de 200 medidas de subvención chinas no notificadas, entre ellas muchas concedidas por autoridades de los gobiernos provinciales y locales. Poco después de que los Estados Unidos presentaran su contranotificación, China presentó finalmente la nueva notificación de subvenciones que había estado prometiendo. Lamentablemente, esa nueva notificación de China abarcaba solo el período de 2005 a 2008, y nuevamente no se notificaba una sola subvención administrada por los gobiernos provinciales o locales. Además, las subvenciones del Gobierno central incluidas en la notificación nueva consistían en gran medida en la misma enumeración parcial de subvenciones incluidas en la notificación china de 2006. La notificación nueva tampoco incluía ningún programa significativo relacionado con ramas de producción clave, como las del acero y el aluminio, y solo incluía un número reducido de las más de 200 medidas de subvención identificadas en la contranotificación de los Estados Unidos, por lo que, una vez más, la notificación nueva de China estaba lejos de ser completa.

3.117. En 2012, los Estados Unidos volvieron a poner de relieve que China incumplía las importantes obligaciones en materia de transparencia que le correspondían en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones. Por ejemplo, tanto bilateralmente como en el marco del Comité de Subvenciones, los Estados Unidos señalaron periódicamente que China tenía que haber presentado su notificación de subvenciones correspondiente al período 2009-2010 en julio de 2011, y su notificación de subvenciones correspondiente al período 2010-2012 en julio de 2013. Además, en el contexto de la reunión del Comité de Subvenciones de octubre de 2012, los Estados Unidos presentaron por escrito una petición de información al amparo del párrafo 8 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones, en la que aportaban pruebas de 110 medidas de subvención del Gobierno central y los gobiernos subcentrales que China aún no había notificado, entre ellas varios programas de estímulo del acero, los metales no ferrosos, los semiconductores, las aeronaves y el pescado, aplicados en respuesta a la crisis financiera mundial de 2008.

3.118. En abril de 2014, los Estados Unidos presentaron otra solicitud de información al amparo del párrafo 8 del artículo 25. Dicha solicitud abarcaba amplias subvenciones concedidas por China para apoyar a las denominadas "industrias emergentes estratégicas", entre ellas más de 60 medidas de subvención del Gobierno central y de los gobiernos provinciales, de condado y municipales, que abarcaban sectores como los vehículos eléctricos, los productos especializados de acero, los semiconductores, la fabricación de equipos de alta gama y la tecnología médica.

3.119. Pese a que los Miembros de la OMC están obligados a responder a las preguntas formuladas en virtud del párrafo 8 del artículo 25 "con la mayor rapidez posible y en forma completa", China no ofreció respuestas sustantivas a las preguntas formuladas en las solicitudes de información presentadas en 2012 y 2014 por los Estados Unidos al amparo del párrafo 8 del artículo 25. En consecuencia, en octubre de 2014, los Estados Unidos presentaron una contranotificación al amparo del párrafo 10 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones. En esa contranotificación se abordaban las 110 medidas de subvención chinas objeto de la comunicación presentada por los Estados Unidos en 2012 al amparo del párrafo 8 del artículo 25. Análogamente,

después de que China no contestara a las preguntas formuladas por los Estados Unidos en 2014 al amparo del párrafo 8 del artículo 25 sobre los programas de China destinados a las industrias emergentes estratégicas, los Estados Unidos presentaron una contranotificación en octubre de 2015, en la que se abordaban las 60 medidas de subvención objeto de la comunicación presentada por los Estados Unidos en 2014 al amparo del párrafo 8 del artículo 25.

3.120. En 2015, los Estados Unidos presentaron por escrito otra solicitud de información al amparo del párrafo 8 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones. En esa comunicación se hacía referencia a las subvenciones a la pesca concedidas por China en los niveles central y subcentral de gobierno. Las subvenciones en cuestión se plasmaban en casi 40 medidas e incluían una amplia gama de subvenciones, como donaciones para la adquisición y renovación de embarcaciones de pesca; una exención del 100% del impuesto sobre la renta de las sociedades; la concesión de subvenciones para nuevos equipos de pesca; subvenciones para los seguros; préstamos subvencionados para instalaciones de elaboración; subvenciones a los combustibles; y el suministro en condiciones preferenciales de agua, electricidad y terrenos. Una vez más, al no responder China a esas preguntas, los Estados Unidos se vieron obligados a presentar una contranotificación relativa a esas mismas medidas.

3.121. En octubre de 2015, China presentó finalmente una notificación de subvenciones nueva, que abarcó el período 2009-2014. Como en el caso de sus dos notificaciones de subvenciones anteriores, esa notificación distaba mucho de ser completa, e incluía muchos programas que no se tenían que haber notificado como subvención, como programas de mitigación de la pobreza, programas dirigidos a personas discapacitadas y otros centrados en la medicación del VIH. Por tanto, a la notificación de China por un lado le faltaba bastante información y por otro le sobraba.

3.122. En julio de 2016, China presentó su primera notificación en materia de subvenciones que incluía programas de subvención de gobiernos subcentrales desde que se convirtió en Miembro de la OMC en 2001. Lamentablemente, el número y el alcance de los programas subcentrales abarcados representan una muestra muy reducida de los programas administrados en los niveles subcentrales de gobierno. Además, notificar un programa varios años después de su aplicación, o una vez se le ha puesto fin, como es el caso de la mayoría de los programas de subvención de gobiernos subcentrales comunicados, aporta poco a la transparencia del régimen de subvenciones de China.

3.123. En abril de 2017, los Estados Unidos presentaron otra contranotificación al amparo del párrafo 10 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones, en la que hacían referencia al programa "Marca de Renombre Internacional", en el marco del cual China ha concedido subvenciones que parecen estar supeditadas a las exportaciones, por lo que están prohibidas en virtud del párrafo 1 a) del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones.

3.124. En total, teniendo en cuenta todas las contranotificaciones estadounidenses, los Estados Unidos han presentado contranotificaciones sobre aproximadamente 500 medidas de subvención chinas. Hasta la fecha, China ha incluido en sus notificaciones de subvención solo un pequeño número de los programas de subvención identificados en esas contranotificaciones, y se ha negado a entablar conversaciones bilaterales para tratar las medidas de subvención que no ha notificado.

3.125. En 2018, los Estados Unidos seguirán investigando y analizando las diversas formas de ayuda financiera que otorga China, en todos los niveles de gobierno, a los fabricantes y exportadores chinos, incluidos los sectores del acero, el aluminio, las tecnologías verdes, los semiconductores y la pesca, entre otros, y valorarán si las ayudas que se están concediendo son compatibles con las normas de la OMC. Asimismo, los Estados Unidos seguirán planteando sus preocupaciones acerca de las prácticas de subvención chinas en reuniones bilaterales con China, y seguirán instando a China a que presente notificaciones más completas y puntuales en el Comité de Subvenciones de la OMC.

### **Subvenciones prohibidas**

3.126. Inmediatamente después de que China presentara su primera notificación de subvenciones en abril de 2006, los Estados Unidos empezaron a tratar de que cambiaran las prácticas de subvención de China. Como se ha indicado anteriormente, después de tratar en vano de resolver

la cuestión mediante conversaciones bilaterales, los Estados Unidos y México iniciaron un procedimiento de solución de diferencias en la OMC contra China en febrero de 2007, en el que impugnaron las subvenciones relacionadas con la tributación que adoptaban la forma de subvenciones a la exportación, lo que hacía más difícil que los fabricantes estadounidenses compitiesen con los fabricantes chinos en el mercado estadounidense y en los mercados de terceros países, y la forma de subvenciones a la sustitución de importaciones, lo que hacía más difícil que los fabricantes estadounidenses exportasen sus productos a China. Posteriormente, China convino en eliminar las subvenciones en litigio y las eliminó totalmente para enero de 2008.

3.127. Tras impugnar ante la OMC las subvenciones de China prohibidas relacionadas con la tributación, los Estados Unidos recopilaron información que parecía indicar que China podía haber estado tratando de utilizar subvenciones prohibidas fuera de su sistema impositivo con objeto de aumentar la participación de numerosas marcas chinas en mercados de todo el mundo. Muchas de esas subvenciones parecían provenir de gobiernos provinciales y locales que trataban de poner en práctica directrices del Gobierno central recogidas en programas de alcance general, como el programa "Marca de Exportación Famosa" y el programa "Marca Líder a Nivel Mundial". Esas subvenciones parecían ofrecer pagos importantes y otras ventajas dependientes de las exportaciones de las empresas chinas que reuniesen los requisitos para participar en el programa. Los Estados Unidos recopilaron también información sobre otras subvenciones a la exportación aparentemente facilitadas por gobiernos subcentrales con independencia de los dos programas de marcas. Como se ha indicado anteriormente, tras instar en vano a China a que retirase esas subvenciones, los Estados Unidos y México iniciaron un procedimiento de solución de diferencias en la OMC contra China en diciembre de 2008. Guatemala se sumó como correclamante en enero de 2009. En febrero de 2009 se celebraron consultas conjuntas, y posteriormente hubo intensas conversaciones cuando China empezó a derogar o modificar las numerosas medidas en litigio. En diciembre de 2009, las partes concluyeron un acuerdo para resolver el asunto, en el que China confirmó que había eliminado todas las ventajas supeditadas a las exportaciones de las medidas impugnadas.

3.128. En diciembre de 2010, tras una investigación en respuesta a una solicitud presentada al amparo del artículo 301 de la Ley Arancelaria de 1974, modificada, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) anunció que impugnaría ante la OMC lo que aparentemente eran subvenciones prohibidas para la sustitución de importaciones otorgadas por el Gobierno chino para apoyar la producción de sistemas de turbinas eólicas en China. Concretamente, los Estados Unidos impugnaron las subvenciones concedidas por el Gobierno chino a los fabricantes de sistemas de turbinas eólicas que al parecer estaban supeditadas al empleo de componentes y partes nacionales con preferencia a los importados. En febrero de 2011 se celebraron consultas, tras las cuales China publicó un aviso por el que se invalidaban las medidas que habían dado lugar al programa de subvenciones en litigio.

3.129. En septiembre de 2012, los Estados Unidos impugnaron ante la OMC numerosas subvenciones concedidas por el Gobierno central y varios gobiernos subcentrales de China a empresas fabricantes de automóviles y partes de automóviles situadas en regiones de China conocidas como "bases de exportación". Esas subvenciones parecían ser incompatibles con la obligación que corresponde a China en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones, que prohíbe conceder subvenciones que estén supeditadas a los resultados de exportación. Además, los Estados Unidos impugnaron el aparente incumplimiento por China de las obligaciones de transparencia de la OMC, que exigen publicar las medidas en cuestión en un diario oficial, facilitar traducciones en uno o varios de los idiomas de la OMC y notificarlas al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias. En noviembre de 2012 se celebraron consultas. Las dos partes volvieron a celebrar consultas posteriormente, cuando China empezó a adoptar medidas en respuesta a las preocupaciones estadounidenses.

3.130. En febrero de 2015, los Estados Unidos iniciaron un nuevo caso ante la OMC para impugnar numerosas subvenciones a la exportación concedidas por el Gobierno central y los gobiernos subcentrales de China a fabricantes y productores de siete ramas de producción en determinadas agrupaciones empresariales denominadas "bases de demostración". Esas subvenciones funcionaban de manera similar a las subvenciones en litigio en el caso de las bases de exportación, por lo que aparentemente eran incompatibles con la obligación que corresponde a China en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones de no conceder subvenciones que estén supeditadas a los resultados de exportación. En marzo de 2015 se celebraron consultas. En abril de 2015 se estableció un Grupo Especial en la OMC para entender en el asunto a petición de

los Estados Unidos, y posteriormente las dos partes volvieron a reunirse para analizar las medidas que tenía que adoptar China para dar respuesta a las preocupaciones estadounidenses. En abril de 2016, los Estados Unidos anunciaron que China había puesto fin a las subvenciones en litigio mediante un memorándum de entendimiento.

### **Subvenciones causantes de perjuicio grave**

3.131. En un nuevo asunto iniciado el 12 de enero de 2017, los Estados Unidos impugnaron determinadas subvenciones concedidas por el Gobierno chino a los productores de aluminio primario. Se trata de dar respuesta a las preocupaciones estadounidenses de que las subvenciones chinas parecen haber causado un "perjuicio grave" a los intereses estadounidenses en el sentido de las normas de la OMC que regulan las subvenciones, ya que han ampliado artificialmente la capacidad de China, su producción y su participación en el mercado y han hecho que baje significativamente el precio mundial del aluminio primario. Aún no se han celebrado consultas sobre este asunto.

### **Investigaciones estadounidenses en materia de derechos compensatorios**

3.132. Una serie de preocupaciones acerca de las prácticas de subvención chinas llevaron a la rama de producción de papel de los Estados Unidos a presentar una solicitud ante el Departamento de Comercio en octubre de 2006 para que se iniciase una investigación en materia de derechos compensatorios, alegando que las importaciones subvencionadas de papel sin pasta mecánica de madera, estucado, procedente de China estaban causando daño al mercado estadounidense. Como se ha indicado anteriormente, en la investigación subsiguiente, el Departamento de Comercio cambió la práctica que venía aplicando desde hacía mucho tiempo, consistente en no aplicar la legislación estadounidense en materia de derechos compensatorios a China ni a los demás países considerados como "economía no de mercado" a los efectos de los derechos antidumping. El Departamento de Comercio empezó a aplicar la legislación estadounidense en materia de derechos compensatorios a China tras constatar que las reformas de la economía china en los últimos años habían eliminado los obstáculos a la aplicación de dicha legislación que había en las "economías de la época soviética", que eran el factor que movió inicialmente al Departamento de Comercio a no aplicar esa legislación a las economías no de mercado en el decenio de 1980.

3.133. Desde entonces, otras muchas ramas de producción estadounidenses, como las del acero, los textiles, los productos químicos, los paneles solares, los neumáticos (llantas neumáticas) y el papel, entre otras, han expresado su preocupación por los efectos perjudiciales de diversas subvenciones chinas en el mercado estadounidense, así como en el mercado chino y en el de terceros países, lo que ha motivado que se hayan presentado otras solicitudes de derechos compensatorios, con las correspondientes solicitudes de derechos antidumping. En respuesta a tales solicitudes, el Departamento de Comercio ha iniciado investigaciones en materia de derechos compensatorios sobre las importaciones procedentes de China de neumáticos para vehículos de pasajeros y camiones ligeros; contenedores de 53 pies (16 m) de carga seca; estanterías sin tornillos; isocianuratos clorados; hipoclorito de calcio; tetrafluoretano; neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de uso fuera de carretera; tubos sin soldadura y otros tipos de tubos de acero; sacos tejidos laminados; imanes; papel térmico; ácido cítrico; estanterías y soportes para la cocina; cortadoras de césped; alambre de acero para hormigón pretensado; rejas de acero; enrejados metálicos; cintas con orillos tejidos; ladrillos de carbono; papel estucado para impresiones de alta calidad; elementos de fijación de acero; sales de fosfato; tubos de perforación; extrusiones de aluminio; suelos de madera de varias capas; llantas de acero; alambre de acero galvanizado; cilindros de acero de alta presión; células y módulos fotovoltaicos; torres eólicas; fregaderos (piletas de lavar) de acero inoxidable fabricados por embutido; madera contrachapada; camarones de aguas cálidas congelados; melamina; GOES; acero magnético de grano no orientado; acero laminado en caliente; acero laminado en frío; acero resistente a la corrosión; planchas de acero cortadas a medida; geomallas homogéneas; sulfato de amonio; ácido 1-hidroxietilideno-1, 1-difosfónico; tejidos de sílice amorfa; bridas de acero inoxidable; tubos para uso mecánico, estirados en frío; hojas y tiras, delgadas, de aluminio; fibras discontinuas de poliéster de denier fino; armarios y arcones (cofres) para herramientas; accesorios de tuberías de desagüe, de fundición, y accesorios de acero forjado. Las alegaciones de subvención investigadas se referían a préstamos preferenciales, exenciones y reducciones del impuesto sobre la renta y el IVA, el suministro de bienes y servicios en condiciones no comerciales, entre otras subvenciones concedidas por el Gobierno central, junto con diversas subvenciones de los gobiernos provinciales y locales.

### 3.4.4 Controles de precios

3.134. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China acordó que no usaría controles de precios para restringir el nivel de importaciones de mercancías o servicios. Además, en un anexo al acuerdo, China enumeró el número limitado de productos y servicios que permanecían sujetos a controles de precios o precios de orientación estatal, y proporcionó información detallada sobre los procedimientos utilizados para la fijación de precios. China acordó que trataría de reducir el número de productos y servicios enumerados en la lista y que no añadiría ningún producto o servicio a la lista, salvo en circunstancias extraordinarias.

3.135. En 2017, China siguió manteniendo controles de precios sobre varios productos y servicios suministrados tanto por empresas de propiedad estatal como por empresas privadas. Esos controles de precios, publicados en el China Economic Herald y en el sitio web de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), pueden revestir la forma de precios prescritos absolutos o pueden consistir en directrices específicas sobre políticas de fijación de precios establecidas por el Gobierno. Los productos y servicios sujetos a precios fijados por el Gobierno incluyen los productos farmacéuticos, el tabaco, el gas natural y determinados servicios de telecomunicaciones. Los productos y servicios sujetos a precios de orientación estatal incluyen la gasolina, el queroseno, el diésel fuel, los fertilizantes, el algodón, los aceites comestibles, diversos cereales, la harina de trigo, diversas formas de servicios de transporte, servicios profesionales como los servicios de ingeniería y arquitectura, y determinados servicios de telecomunicaciones.

3.136. Los Estados Unidos obtuvieron información adicional sobre la utilización que hace China de los controles de precios en el marco de los exámenes de la política comercial de China realizados en la OMC en abril de 2006, mayo de 2008, mayo de 2010, junio de 2012, julio de 2014 y julio de 2016. Los Estados Unidos seguirán utilizando ese mecanismo en 2018 para examinar los progresos realizados por China en la eliminación de los controles de precios.

### Dispositivos médicos

3.137. A partir de 2006, la NDRC comenzó a publicar propuestas para la gestión de los precios de los dispositivos médicos, con los objetivos declarados de evitar que los distribuidores aplicasen márgenes excesivos y de reducir los costos de la atención sanitaria. Entre otras cosas, con arreglo a las propuestas se impondrían límites a los márgenes permisibles en los dispositivos médicos. También se obligaría a los fabricantes a proporcionar información sensible sobre la fijación de los precios.

3.138. Desde 2006, los Estados Unidos y la rama de producción estadounidense han planteado preocupaciones por las propuestas de la NDRC. En particular, la rama de producción estadounidense ha podido entablar un diálogo informal con la NDRC, y los Estados Unidos han insistido a China en esta materia utilizando el proceso de la Comisión Conjunta de Comercio Estados Unidos-China (JCCT). Aunque reconocen las legítimas preocupaciones de China en cuanto a la necesidad de proporcionar dispositivos médicos eficaces y asequibles a los pacientes y la necesidad de abordar la ineficiencia, los márgenes excesivos y las prácticas comerciales irregulares de mayoristas y distribuidores de dispositivos médicos, los Estados Unidos y la rama de producción estadounidense han instado a China a elaborar un enfoque que no impida el aumento de las importaciones de aquellos productos de atención sanitaria innovadores y eficaces que, precisamente, China trata de favorecer.

3.139. En 2012, la NDRC publicó un proyecto actualizado de una propuesta sobre fijación de precios que impondría controles de los márgenes comerciales en seis grandes categorías de dispositivos médicos implantables y podría discriminar significativamente a los fabricantes extranjeros. Hasta la fecha, parece que la NDRC no ha ultimado esta propuesta. Los Estados Unidos seguirán esforzándose por asegurarse de que la NDRC y las autoridades gubernamentales provinciales recaben sus observaciones y las de las partes interesadas de la rama de producción estadounidense, de un modo transparente y significativo, cuando China elabore nuevas políticas y medidas.

3.140. Por otro lado, en 2008, el Ministerio de Salud de China publicó unos procedimientos para la licitación centralizada de ciertos dispositivos médicos. Estos procedimientos de licitación se basaban en una medida del Ministerio de Salud de 2007 que establecía un sistema de contratación

centralizado para los dispositivos médicos, con los objetivos declarados de contener el incremento de los costos de la atención sanitaria y garantizar una atención sanitaria de alta calidad. Los Estados Unidos y la rama de producción estadounidense expresaron inmediatamente al Gobierno chino su preocupación por que los procedimientos de licitación del Ministerio de Salud pudieran poner injustamente en situación de desventaja a los productos de tecnología avanzada de alta calidad, una gran proporción de los cuales son fabricados por empresas estadounidenses. En respuesta a estas preocupaciones, en la reunión de septiembre de 2008 de la JCCT, China aceptó mantener conversaciones con los Estados Unidos y la rama de producción estadounidense para asegurarse de que las políticas de licitación del Ministerio de Salud sean justas y transparentes y de que las decisiones de compra tengan adecuadamente en consideración la calidad y el carácter innovador de los dispositivos médicos. Posteriormente, el Ministerio de Salud inició conversaciones directas con la rama de producción estadounidense.

3.141. En el período previo a la reunión de diciembre de 2010 de la JCCT, la rama de producción estadounidense presentó para la clasificación de los dispositivos médicos un enfoque basado en los riesgos, que se asentaba en los principios del Grupo de Trabajo Mundial de Armonización. Desde entonces, los Estados Unidos han seguido colaborando estrechamente con la rama de producción de ese país y esforzándose en promover una resolución cooperativa de las preocupaciones de los Estados Unidos.

3.142. En la reunión de diciembre de 2012 de la JCCT, China se comprometió a que cualquier medida que afecte a la fijación de los precios de los dispositivos médicos trate de igual manera a los fabricantes extranjeros y los nacionales. China también se comprometió a tener en cuenta las observaciones que reciba de los Estados Unidos, incluidas las relativas a la cuestión de cómo mejorar la transparencia.

3.143. Desde entonces, los Estados Unidos han venido manteniendo contactos con China sobre sus propuestas para centralizar los procedimientos de fijación de precios y licitación. Al mismo tiempo, los gobiernos provinciales han empezado a impulsar la licitación consolidada de los dispositivos médicos adquiridos por los hospitales y clínicas públicos de sus respectivos territorios. Aunque los planes de compra centralizada de los distintos gobiernos provinciales presentan considerables diferencias, muchos de ellos contienen prescripciones que ponen injustamente en situación de desventaja a los fabricantes extranjeros.

3.144. Según los informes de la rama de producción estadounidense, algunos planes imponen precios máximos para las licitaciones cuyo método de determinación resulta injusto y discrimina los productos de tecnología médica importados, y algunos planes exigen a los fabricantes la revelación de datos sensibles. Los planes de algunos gobiernos provinciales también imponen controles a los productos importados o limitan ciertas licitaciones exclusivamente a productos de fabricación nacional, y algunos gobiernos provinciales subvencionan directamente la compra de productos de fabricación nacional. Además, el plan industrial "Made in China 2025" anunciado por el Consejo de Estado en 2015 busca aumentar la competitividad de la capacidad de producción nacional de dispositivos médicos de China mediante una serie de políticas de ayuda, que incluyen fondos y políticas de contratación de carácter específico, con el fin de aumentar significativamente de aquí a 2025 la cuota de mercado de los dispositivos médicos de propiedad y fabricación nacionales.

3.145. Los Estados Unidos y la rama de producción estadounidense han expresado su preocupación al Gobierno chino por la evolución en esa esfera, y siguen instando a las autoridades gubernamentales de reglamentación competentes a desarrollar sistemas de pago apropiados que recompensen adecuadamente la investigación y el desarrollo y a no exigir a las empresas extranjeras que trasladen sus actividades de producción a China para poder obtener ventajas preferenciales. En la reunión de noviembre de 2015 de la JCCT, China se comprometió a que los dispositivos médicos importados y los de fabricación o diseño nacional recibieran el mismo trato para el acceso al mercado. Está por ver si este compromiso se cumplirá.

3.146. En agosto de 2015, el Consejo de Estado de China promulgó un documento normativo titulado *Dictámenes del Consejo de Estado sobre la Reforma del Sistema de Examen y Aprobación de Medicamentos y Dispositivos Médicos*, en el que se exponían las orientaciones del Consejo de Estado para reformar radicalmente los sistemas nacionales de examen y aprobación del registro de medicamentos y dispositivos médicos. Como se analiza *infra* en la sección relativa a los productos farmacéuticos, el Consejo de Estado estableció esta medida sin solicitar antes observaciones del

público y, desde entonces, los Estados Unidos han planteado preocupaciones relativas tanto a la transparencia como a algunas de las reformas propuestas. En 2018, los Estados Unidos seguirán examinando detenidamente la aplicación de estas reformas por parte de China.

### **3.4.5 Normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad**

3.147. Con su adhesión a la OMC, China asumió obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), que establece reglas y procedimientos para la elaboración, adopción y aplicación de normas y reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad (como pruebas o certificación) utilizados para determinar si un producto concreto cumple dichas normas o reglamentos. Su objetivo es evitar que las prescripciones técnicas se utilicen como obstáculos innecesarios al comercio. El Acuerdo OTC se aplica a todos los productos, tanto industriales como agropecuarios. Establece reglas que ayudan a diferenciar las normas y reglamentos técnicos legítimos de las medidas proteccionistas. Entre otras cosas, los Miembros de la OMC deben elaborar y aplicar de forma transparente y no discriminatoria las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad, los cuales deberán basarse, cuando proceda, en las normas y directrices internacionales pertinentes.

3.148. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China también se comprometió específicamente a asegurarse de que sus organismos de evaluación de la conformidad funcionasen de modo transparente, apliquen los mismos reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad a los productos importados y los nacionales, y establezcan el pago de los mismos derechos para los productos importados y nacionales, así como los mismos plazos de tramitación y los mismos procedimientos de reclamación. China se comprometió a asegurarse de que todos sus organismos de evaluación de la conformidad estuvieran autorizados para gestionar tanto productos importados como nacionales en el plazo de un año a partir de la fecha de adhesión. China también convino en aceptar el Código de Buena Conducta (establecido en el Anexo 3 del Acuerdo OTC) en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de adhesión, lo cual ha hecho, y en acelerar su proceso de examen de los reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad existentes y armonizarlos con las normas internacionales.

3.149. Además, en la Lista de compromisos específicos en materia de servicios que acompaña a su Protocolo de Adhesión, China se comprometió a permitir que los proveedores de servicios extranjeros que hubieran prestado servicios de inspección en sus países de origen durante más de tres años pudieran establecer empresas conjuntas de pruebas y análisis técnicos y sociedades de inspección de cargas en el momento de la adhesión de China a la OMC cuando la participación de capital extranjero sea minoritaria, dentro de los dos años siguientes a dicha adhesión cuando esa participación sea mayoritaria, y dentro de los cuatro años siguientes cuando se trate de filiales de propiedad exclusivamente extranjera. China también aceptó que las empresas conjuntas o de propiedad exclusivamente extranjera que cumplieran los requisitos establecidos pudieran ser acreditadas y recibir trato nacional.

#### **3.4.5.1 Reformas reglamentarias**

3.150. En octubre de 2001, China anunció la creación de la Administración de Normalización de China (SAC), dependiente de la Administración Estatal General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de China (AQSIQ). La SAC está encargada de unificar la administración de las normas relativas a los productos en China y de armonizar las normas y los reglamentos técnicos de ese país con las prácticas internacionales y con los compromisos de China en el marco del Acuerdo OTC. La SAC es el miembro chino de la Organización Internacional de Normalización y de la Comisión Electrotécnica Internacional.

3.151. La AQSIQ se creó como nuevo organismo de nivel ministerial en abril de 2001 como resultado de la fusión de la Oficina Estatal de Calidad y Supervisión Técnica y la Administración Estatal de Inspección de Entrada y Salida y Cuarentena. Los funcionarios chinos explicaron que esta fusión tenía por objeto eliminar el trato discriminatorio de las importaciones y las prescripciones de pruebas múltiples por el mero hecho de que un producto fuera importado y no de fabricación nacional. China también creó la Administración Nacional de Certificación y Acreditación de China (CNCA), un órgano casi independiente vinculado a la AQSIQ y encargado de unificar el régimen de evaluación de la conformidad aplicado por China.

3.152. A pesar de estos cambios, a la rama de producción estadounidense le siguen preocupando cuestiones importantes relacionadas con las pruebas y la evaluación de la conformidad en China. Por ejemplo, exportadores estadounidenses que representan a varios sectores siguen informando de que las prescripciones reglamentarias chinas no se aplican de forma tan estricta ni homogénea a los productores nacionales como a los extranjeros. Además, en algunos casos, los reglamentos de China estipulan únicamente que los productos sean inspeccionados o sometidos a pruebas en el momento de su entrada en el territorio aduanero de China, sin indicar en modo alguno si el reglamento en cuestión se aplica a los productores nacionales ni cómo se les aplica. Los Estados Unidos reexaminarán estas cuestiones en 2018 para determinar si la rama de producción estadounidense se está viendo perjudicada.

3.153. La SAC publicó en marzo de 2015 un plan de reforma de la normalización titulado *Plan de Reforma para la Mejora Ulterior de la Labor de Normalización*, que debía racionalizar las normas y reducir la implicación del Gobierno en las actividades de normalización disminuyendo el número de normas obligatorias y voluntarias establecidas por el Gobierno, fomentando el desarrollo de instituciones no gubernamentales de normalización y alentando a las empresas a elaborar sus propias normas.

3.154. Desde entonces, el Gobierno chino ha tomado una serie de medidas al nivel del Gobierno central y de los gobiernos provinciales para aplicar el citado plan. Por ejemplo, la SAC publicó el proyecto *Asociación de Normalización - Parte 1: Directrices de Buenas Prácticas* y aceptó observaciones del público a estos proyectos de normas nacionales. El Instituto Nacional de Normalización de los Estados Unidos y otras partes estadounidenses interesadas han formulado observaciones sobre estos proyectos de normas nacionales.

3.155. En marzo de 2016, la Oficina de Asuntos Legislativos del Consejo de Estado distribuyó una propuesta de modificaciones de la *Ley de Normalización* de China para que el público pudiera formular observaciones al respecto. Entre los objetivos declarados de China al reformar su sistema de normalización figuraba la creación de un sistema en el que el sector privado desempeñase un mayor papel en la elaboración de normas. En respuesta a la petición de observaciones del público realizada por China, los Estados Unidos expresaron la opinión de que China debía evaluar meticulosamente sus obligaciones en el marco de los Acuerdos OTC y MSF al revisar el proyecto de ley y de que China debía asegurarse de que la versión definitiva de la ley se ajustase al Acuerdo OTC tanto en la letra como en el espíritu. Por ejemplo, los Estados Unidos instaron a China a asegurarse de que la ley definitiva estableciera una política abierta para la participación en la elaboración de proyectos de normas, que permita también la participación de personas de otros países. Además, los Estados Unidos expresaron su preocupación por determinadas disposiciones del proyecto de ley que parecen crear tensiones con leyes previstas para proteger la propiedad intelectual incorporada a una norma.

3.156. En mayo y septiembre de 2017, China publicó dos proyectos sucesivos de la *Ley de Normalización*, y los Estados Unidos siguieron manteniendo contactos con China en relación con sus proyectos de disposiciones. China modificó y aclaró algunas de las disposiciones de esos proyectos en respuesta a las observaciones por escrito formuladas por los Estados Unidos y otras partes interesadas. Sin embargo, el proyecto de ley de septiembre de 2017 suscitó una nueva y grave preocupación en relación con la preferencia por las tecnologías chinas en la elaboración de normas y no respondió a otras preocupaciones que habían expuesto por escrito los Estados Unidos en anteriores observaciones.

3.157. A través de esta y otras vías, los Estados Unidos siguieron instando a China a lo largo de 2017 a permitir que entidades y personas físicas extranjeras participasen en la elaboración de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad de forma no discriminatoria. Estados Unidos continuará instando a ello en 2018, tanto en el contexto de revisiones del régimen jurídico como en el del funcionamiento del actual sistema de normalización de China.

#### **3.4.5.2 Normas y reglamentos técnicos**

3.158. Poco después de su adhesión a la OMC, China inició la labor de armonizar en mayor medida su régimen de normas con la práctica internacional. Una de sus primeras medidas fue la publicación por la AQSIQ de reglas diseñadas para la adopción de normas internacionales por parte

de China. Posteriormente, China emprendió la labor de revisar en su totalidad las 21.000 normas y reglamentos técnicos de China para determinar si seguían siendo pertinentes y si eran compatibles con las normas internacionales. Durante los exámenes de transición en el Comité OTC, China ha informado periódicamente sobre el estado de este proceso de revisión y sobre el número de normas y reglamentos técnicos que se han anulado, pero no está claro si esas medidas han tenido un efecto beneficioso para el acceso de los Estados Unidos al mercado.

3.159. Los Estados Unidos siguen realizando esfuerzos para ayudar a China en la mejora de su régimen de normas a través de intercambios bilaterales y actividades de formación. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado la preocupación por el hecho de que China parezca estar buscando activamente el establecimiento de prescripciones singulares -a pesar de la existencia de normas internacionales firmemente arraigadas- como forma de proteger a las empresas nacionales frente a la competencia de normas y tecnologías extranjeras. De hecho, China ya ha adoptado normas singulares para los televisores digitales, y está intentando elaborar normas y reglamentos técnicos singulares en otros sectores como, por ejemplo, los automóviles, los equipos de telecomunicaciones, los protocolos de Internet, las redes de área local inalámbricas, la tecnología de etiquetas de identificación por radiofrecuencia, la codificación de audio y de vídeo y los fertilizantes, así como el cifrado por software y las baterías para teléfonos móviles. Esta estrategia podría crear obstáculos significativos para la entrada en el mercado chino, ya que el costo del cumplimiento será elevado para las empresas extranjeras, y al mismo tiempo China también pondrá a sus empresas en situación de desventaja en los mercados de exportación, en los que rigen las normas internacionales.

3.160. En 2017, como en años anteriores, los Estados Unidos plantearon preocupaciones en el Comité OTC de la OMC en relación con varias medidas chinas. Estas medidas comprendían los derechos de registro de medicamentos y productos sanitarios, las normas sobre las TIC en el sector bancario, las normas sobre las TIC en el sector de los seguros, el etiquetado de cosméticos, la certificación de productos elaborados, la supervisión y administración de dispositivos médicos, y las normas relativas al registro de las preparaciones para lactantes.

### **Normas Wi-Fi**

3.161. Desde poco después de su adhesión a la OMC, China ha promovido normas singulares para el cifrado en redes de área local inalámbrica (redes WLAN) aplicables a los equipos nacionales e importados que contienen tecnologías WLAN (también conocidas como Wi-Fi), a pesar de la existencia de normas internacionales firmemente arraigadas. Estos esfuerzos parecen estar destinados a proteger a las empresas chinas frente a la competencia de las normas y tecnologías extranjeras.

3.162. Como se ha informado anteriormente, China se centró inicialmente en la técnica de cifrado para comunicación segura conocida como WAPI ("infraestructura de autenticación y privacidad de las redes WLAN"). China acabó llevando adelante sus planes para exigir el uso de la norma WAPI en los teléfonos móviles, a pesar del éxito comercial cada vez mayor que experimentan en China los productos de informática que se ajustan a la norma WLAN internacionalmente reconocida ISO/IEC 8802-11, también conocida como "Wi-Fi", y a pesar de las graves preocupaciones planteadas por los Estados Unidos, tanto a través del proceso de la JCCT como en reuniones del Comité OTC.

3.163. En 2011 surgió una nueva cuestión relativa a las normas Wi-Fi después de que China publicase una propuesta de norma industrial WLAN voluntaria conocida como "norma UHT/EUHT". La norma UHT/EUHT de China parece ser una alternativa a la norma internacional IEEE 802.11n, que es la norma industrial WLAN utilizada actualmente en todo el mundo en las redes Wi-Fi. La norma china UHT/EUHT se publicó el 20 de septiembre de 2011 con un plazo de solo 15 días para la formulación de observaciones por el público. Sectores industriales estadounidenses formularon observaciones, en las que entre otras cosas argumentaban que existen preocupaciones de compatibilidad técnica relativas a la interoperabilidad de la norma UHT/EUHT con la norma nacional china existente (WAPI) y con la norma industrial WLAN más ampliamente utilizada y reconocida (IEEE 802.11). Por otro lado, los Estados Unidos expresaron a China su preocupación por que, en el caso de que China integre normas como la norma UHT/EUHT en sus programas de certificación o acreditación, dichas normas se conviertan de hecho en obligatorias y planteen por tanto cuestiones con respecto a las obligaciones de China en el marco del Acuerdo OTC de la OMC. En febrero de 2012, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (MIIT) aprobó la

norma UHT/EUHT como norma voluntaria, pero la rama de producción estadounidense ha expresado su preocupación de que el inusual proceso de aprobación de la norma UHT/EUHT pueda reflejar un deseo del Gobierno chino de promover esa norma autóctona a pesar de las preocupaciones técnicas planteadas por participantes de la rama de producción en el comité técnico en relación con su compatibilidad y coexistencia con los productos ajustados a la norma 802.11. Desde entonces, los Estados Unidos han planteado y seguirán planteando su preocupación ante la posibilidad de que normas voluntarias como la norma UHT/EUHT pasen a ser obligatorias en la práctica a través de programas de certificación o acreditación.

### **Normas de telecomunicaciones 3G**

3.164. A partir de 2004, los Estados Unidos elevaron al nivel de la JCCT otra cuestión relacionada con las normas. El sector de las telecomunicaciones estadounidense estaba muy preocupado por el aumento de la interferencia de los organismos de reglamentación chinos, tanto en relación con la selección de normas de telecomunicación de "tercera generación" (3G) como con la negociación de contratos entre proveedores extranjeros de servicios de telecomunicación y sus contrapartes chinas. Los Estados Unidos instaron a China a adoptar un enfoque basado en el mercado y tecnológicamente neutro en la elaboración de normas de comunicación inalámbrica de nueva generación para ordenadores y teléfonos móviles. En la reunión de abril de 2014 de la JCCT, China anunció que apoyaría la neutralidad tecnológica en relación con la adopción de normas de telecomunicaciones 3G y que se permitiría a los proveedores de servicios de telecomunicaciones en China tomar sus propias decisiones sobre qué norma adoptar, en función de sus respectivas necesidades. China también anunció que sus organismos de reglamentación no participarían en la negociación de las condiciones de pago de cánones con los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual.

3.165. Al final de 2004 se había puesto de manifiesto que seguía ejerciéndose presión desde el Gobierno chino para que la norma autóctona china de telecomunicaciones 3G conocida como TD-SCDMA desempeñase un papel relevante. En 2005, China siguió tomando medidas para promover la norma TD-SCDMA. También se puso de manifiesto que China no había puesto fin a sus intentos de influir en las negociaciones sobre el pago de cánones. Posteriormente, en febrero de 2006, China declaró la TD-SCDMA "norma nacional" para las telecomunicaciones 3G, lo que aumentó la preocupación entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones estadounidenses y otros proveedores extranjeros de que los operadores chinos de telecomunicaciones móviles pudieran sufrir presiones del Gobierno chino a la hora de decidir qué tecnología utilizar en sus redes.

3.166. Los Estados Unidos volvieron a plantear la cuestión de la neutralidad tecnológica con motivo de la reunión de abril de 2006 de la JCCT. En dicha reunión, China reiteró su compromiso con la neutralidad tecnológica para las normas de telecomunicaciones 3G contraído en abril de 2004 en la JCCT y dijo que se aseguraría de que se permitiera a los operadores de telecomunicaciones móviles tomar sus propias decisiones sobre qué norma adoptar. China también se comprometió a otorgar licencias para todas las normas de telecomunicaciones 3G de un modo tecnológicamente neutro que no favoreciera una norma respecto a otras.

3.167. A lo largo de 2008, el mercado de pruebas chino para su norma TD-SCDMA continuó creciendo, y se establecieron amplias redes de pruebas con antelación suficiente para los Juegos Olímpicos de Verano de Beijing de agosto de 2008. En enero de 2009, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (MIIT) de China otorgó licencias 3G basadas en las tres diferentes tecnologías, con una licencia TD-SCDMA para China Mobile, una licencia W-CDMA para China Unicom y una licencia CDMA2000 EV-DO para China Telecom. No obstante, a pesar de la concesión de licencias para las tres normas, el Gobierno chino continuó promoviendo, apoyando y favoreciendo intensamente la norma TD-SCDMA. Por ejemplo, el plan chino de ayudas económicas para la tecnología de la información y la electrónica, aprobado por el Consejo de Estado y publicado en abril de 2009, identifica específicamente como prioridad el apoyo del Gobierno a la norma TD-SCDMA.

3.168. En marzo de 2010, las preocupaciones de los Estados Unidos por el trato preferencial de China a la norma TD-SCDMA se vieron agudizadas por la inclusión de los productos basados en dicha tecnología en los *Dictámenes sobre la Promoción de la Construcción de Redes de Comunicación de Tercera Generación*, emitidos por el MIIT, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST), el Ministerio de Hacienda (MOF), el

Ministerio de Ordenación del Territorio y los Recursos, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural (MOHURD) y la Administración Estatal de Impuestos (SAT). Concretamente, a los Estados Unidos les preocupaba que esta medida condujese a que los citados productos tuvieran derecho a preferencias en la contratación pública.

3.169. Mientras tanto, la insistencia de China en promover la norma TD-SCDMA desalentó la innovación. Por ejemplo, China se mostró reacia a permitir a los operadores la utilización de tecnologías alternativas, entre ellas las tecnologías 4G.

3.170. A lo largo de 2010, los Estados Unidos continuaron instando a China a reafirmar el principio de neutralidad tecnológica para los servicios y tecnologías actuales y futuros. En la reunión de diciembre de 2010 de la JCCT se produjo un avance importante al comprometerse China con la neutralidad tecnológica para las redes 3G y las redes futuras basadas en nuevas tecnologías, permitiendo a los operadores elegir libremente entre dichas tecnologías y sin que el Gobierno chino concediera ningún trato preferencial basado en la norma o tecnología utilizadas por los operadores.

3.171. Desde entonces, los Estados Unidos han examinado meticulosamente la evolución en esta esfera, insistiendo a China en las reuniones bilaterales sobre la importancia de mantener un compromiso de neutralidad tecnológica acorde con los compromisos contraídos por China en la JCCT, tanto para las normas 3G como para cuestiones relacionadas con las nuevas normas 4G. Sin embargo, en noviembre de 2013 China concedió licencias para el espectro 4G de un modo no tecnológicamente neutro, ya que solo se concedieron licencias para la norma de evolución a largo plazo (LTE) conocida como LTE-TDD, favorecida nacionalmente, y no para la otra norma común conocida como LTE-FDD.

3.172. En julio de 2014, el Gobierno estadounidense, en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Industria de la Información (IIWG) de la JCCT, organizó una mesa redonda EE.UU.-China sobre el espectro para debatir cuestiones relacionadas con la asignación del espectro. La mesa redonda sobre el espectro contó con participantes de las ramas de producción estadounidense y china, así como con representantes gubernamentales. Posteriormente, China aceptó un debate adicional en forma de mesa redonda sobre esta cuestión, debate que se produjo durante una reunión en agosto de 2016. En dicha reunión, y en otras conversaciones bilaterales posteriores, los Estados Unidos instaron a China a esforzarse por identificar zonas del espectro para subasta y establecer unos criterios de admisibilidad que dejasen claro que las empresas con inversión extranjera podrían participar en cualquier subasta futura del espectro en pie de igualdad con los competidores nacionales.

### **Norma ZUC de algoritmo de cifrado**

3.173. A partir de finales de 2011, China comenzó a implantar un algoritmo de cifrado LTE 4G desarrollado por el Gobierno chino y conocido como norma ZUC. El Proyecto de Asociación de Tercera Generación (3GPP) del Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI) había aprobado la norma ZUC como norma voluntaria en septiembre de 2011. Según los informes de la rama de producción estadounidense, el MIIT, conjuntamente con la Oficina Estatal de Cifrado, anunció informalmente a principios de 2012 que para las redes 4G TD-LTE en China solo se permitirían algoritmos de cifrado desarrollados nacionalmente, tales como la norma ZUC, y aparentemente podrían exigirse procedimientos de prueba gravosos e invasivos que supondrían una amenaza para elementos sensibles de la propiedad intelectual de las empresas.

3.174. En respuesta a las preocupaciones de la rama de producción estadounidense, los Estados Unidos instaron a China a no exigir ninguna norma de cifrado concreta para los equipos de telecomunicaciones 4G LTE, en consonancia con sus compromisos bilaterales y con la práctica mundial de permitir que los proveedores de servicios de telecomunicaciones comerciales colaborasen con los proveedores de equipos para determinar qué normas de seguridad incorporar a sus redes. Cualquier exigencia de una determinada norma de cifrado, como la norma ZUC, contravendría un compromiso contraído por China con sus interlocutores comerciales en el año 2000, en el que se aclaraba que las normas de cifrado extranjeras estaban permitidas en el mercado comercial general y que solo se impondrían prescripciones estrictas de cifrado "exclusivamente chino" en productos especializados de tecnología de la información cuya "función principal" fuera el cifrado. Además, exigir la norma ZUC contravendría el compromiso de neutralidad tecnológica contraído por China en 2010 en la JCCT, en virtud del cual China había

aceptado adoptar un enfoque abierto y transparente en relación con las elecciones de los operadores y no otorgar un trato preferencial basado en la norma o tecnología usada en las redes 3G o sus sucesoras, de modo que los operadores pudieran elegir libremente entre cualesquiera tecnologías existentes o nuevas que pudieran surgir para proporcionar servicios mejorados o avanzados.

3.175. Los Estados Unidos insistieron a China en relación con esta cuestión durante el período previo a la reunión de diciembre de 2012 de la JCCT. En dicha reunión, China se comprometió a no exigir ninguna norma de cifrado concreta para los equipos de telecomunicaciones 4G LTE comerciales.

3.176. En 2013, los Estados Unidos se esforzaron por asegurarse de que el proceso voluntario de pruebas y aprobación relativo a la norma ZUC para equipos de telecomunicaciones 4G proteja plenamente la propiedad intelectual de los solicitantes no exigiéndoles proporcionar el código fuente ni otra información comercial de carácter confidencial y sensible durante el proceso de aprobación. En la reunión de diciembre de 2013 de la JCCT, China se comprometió a no exigir a los solicitantes la divulgación del código fuente ni de otra información comercial sensible para cumplir las disposiciones de la norma ZUC durante el proceso de solicitud al MIIT para dispositivos 4G. Desde entonces, los Estados Unidos han examinado y seguirán examinando detenidamente la evolución en esta esfera para asegurarse de que China cumpla este compromiso contraído en la JCCT.

### **Reglamentación sobre dispositivos móviles inteligentes**

3.177. En 2012, el MIIT empezó a elaborar un nuevo proyecto de marco reglamentario para el mercado de dispositivos móviles inteligentes. El objetivo declarado del MIIT es ayudar a proteger los intereses de los consumidores en lo que respecta a la privacidad de los usuarios y la seguridad de su información personal en conexión con el funcionamiento de sus dispositivos móviles inteligentes.

3.178. En abril de 2012, el MIIT comunicó a algunas empresas extranjeras un *Aviso sobre el Fortalecimiento de la Gestión del Acceso a las Redes con Dispositivos Móviles Inteligentes*, a fin de recabar sus observaciones informales al respecto. Aparentemente, el proyecto de medida impondría numerosas obligaciones y exigencias técnicas nuevas para los equipos de tecnología de la información y telecomunicaciones, los sistemas operativos, las aplicaciones, las tiendas de aplicaciones y otros servicios conexos. El proyecto de medida también podría imponer, por referencia, reglamentos técnicos y prescripciones en materia de pruebas de carácter obligatorio para esos bienes y servicios, así como para los propios dispositivos móviles inteligentes. Además, la Asociación de Normas de Comunicaciones de China está elaborando numerosas "normas industriales" relativas a los requisitos para los terminales inteligentes, que parecen estar vinculados con la elaboración del proyecto de medida.

3.179. Los Estados Unidos expresaron sus preocupaciones al MIIT y solicitaron que China notificase la medida al Comité OTC de la OMC. Los Estados Unidos también se ofrecieron a colaborar con China en materia de prácticas óptimas para abordar la privacidad y la seguridad asociadas a los dispositivos móviles inteligentes. En respuesta a ello, en junio de 2012 el MIIT publicó el proyecto de medida en su sitio web y abrió un plazo de 30 días para recabar observaciones del público. Además, en noviembre de 2012 China notificó el proyecto de medida al Comité OTC de la OMC e indicó que aceptaría observaciones durante un plazo de 60 días.

3.180. Los Estados Unidos y la rama de producción estadounidense estaban preocupados porque el enfoque reglamentario de amplio alcance reflejado en el proyecto de medida -orientado exclusivamente a exigencias gubernamentales en lugar de orientarse a normas mundiales voluntarias elaboradas por el sector privado y a la colaboración entre los sectores público y privado- carece de precedentes en los principales mercados de dispositivos móviles inteligentes y podría crear obstáculos significativos al comercio. Además, la posible inclusión de numerosas normas voluntarias relativas a los requisitos para los terminales inteligentes podrían crear obstáculos al comercio adicionales, ya que podría fácilmente llevar a que estas normas voluntarias pasasen a ser obligatorias en el marco del proceso de pruebas y certificación del MIIT. Desgraciadamente, en noviembre de 2013 el MIIT ultimó y comenzó a aplicar esta medida, junto con dos normas voluntarias asociadas. A los Estados Unidos les sigue preocupando lo que parece ser un esfuerzo para situar a las empresas no chinas en una situación injusta de desventaja.

### **Patentes empleadas en las normas nacionales chinas**

3.181. China ha priorizado la elaboración de normas nacionales chinas en documentos como el *Plan Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología a Mediano y Largo Plazo (2006-2020)*, establecido por el Consejo de Estado en febrero de 2016 y ampliado poco después en el *Undécimo Plan Quinquenal (2006-2010) para la Elaboración de Normas* establecido por la SAC. Más recientemente, China también ha expresado públicamente su determinación a recurrir para la elaboración de normas a tecnología no patentada o bien a tecnología patentada puesta a disposición a precios inferiores a aquellos que los titulares de la patente exigirían en otros casos. Como resultado de ello, el modo en que China trata las patentes en el proceso de elaboración de normas ha concitado una atención y preocupación cada vez mayores en todo el mundo, también en los Estados Unidos.

3.182. A lo largo de los años, los Estados Unidos han mantenido contactos repetidos con China sobre cuestiones relativas al uso de normas nacionales. Dichos contactos han incluido la presentación de extensas observaciones por escrito sobre proyectos de medidas.

3.183. En julio de 2014, los Estados Unidos formularon observaciones por escrito al octavo proyecto de *Normas de la Administración Estatal de Industria y Comercio relativas a la Prohibición del Abuso de los Derechos de Propiedad Intelectual con fines de Eliminación o Restricción de la Competencia*. En abril de 2015, la SAIC adoptó la versión definitiva de esta medida. Una preocupación fundamental de la rama de producción estadounidense en relación con dicha medida es que en el artículo 13 se da a entender que el titular de una patente contrae el compromiso de conceder una licencia sobre su patente en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias (condiciones FRAND) por el mero hecho de que su patente se haya incorporado a una norma.

3.184. En septiembre de 2014, los Estados Unidos formularon observaciones por escrito sobre el proyecto de *Interpretaciones del Tribunal Supremo del Pueblo sobre Varias Cuestiones relacionadas con la Aplicación de la Ley en Litigios Motivados por la Infracción de Patentes (II)*. El artículo 27 de este proyecto de medida se refería a litigios entre los titulares de una patente y los posibles licenciatarios en relación con normas nacionales, industriales o locales no obligatorias. Los Estados Unidos recomendaron que se modificase el artículo 27 en varios aspectos, entre otras cosas para aclarar que el artículo 27 solo se aplicará a aquellas patentes para las que el titular se haya comprometido voluntariamente, y sin coerción de entidades gubernamentales o paragubernamentales, a conceder una licencia en condiciones FRAND en el marco de su participación en un proceso de elaboración de normas. Los Estados Unidos también recomendaron que se modificase el artículo 27 para aclarar las circunstancias en las que puede considerarse que el titular de una patente ha infringido los principios FRAND por negociar de mala fe, y para aclarar asimismo que los presuntos infractores deben tener la oportunidad de aducir la ausencia de infracción y que los titulares de patentes tienen derecho a una compensación en condiciones FRAND cuando se permita a los infractores seguir usando una invención patentada. Los Estados Unidos recomendaron también que, cuando los tribunales tengan que determinar un canon FRAND apropiado, deberían tener en cuenta que los titulares de patentes en China se enfrentan a dificultades para hacer respetar sus patentes y obtener una compensación adecuada por el uso de sus patentes y, además, deberían tomar medidas para evitar resultados que supongan una compensación insuficiente para los titulares de las patentes o socaven los incentivos a la innovación.

3.185. En la reunión de diciembre de 2014 de la JCCT, los Estados Unidos y China reconocieron que la elaboración de normas puede promover la innovación, la competencia y el bienestar de los consumidores, y también reiteraron que la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual son cruciales para promover la innovación, incluidos los casos en los que las empresas acuerden voluntariamente incorporar a una norma patentes que protegen determinadas tecnologías. Ambas partes también reconocieron que pueden existir preocupaciones relativas a la concesión de licencias sobre patentes esenciales para las normas y sujetas a acuerdos de licencia.

3.186. El debate en profundidad sobre estas cuestiones continuó en 2015 y posteriormente, y los Estados Unidos han expresado su preocupación por el hecho de que las reglas de normalización de China no garantizan que la participación en el proceso de elaboración de normas esté abierta a todas las personas. De hecho, informes de la rama de producción estadounidense indican que incluso empresas extranjeras con actividades en China no pueden participar en la elaboración de

normas sobre una base no discriminatoria. Los Estados Unidos continúan insistiendo a China para que tome medidas adicionales con el fin de asegurar que los procesos de elaboración de normas estén abiertos a todas las partes interesadas, tanto en el contexto del examen por China de su proyecto de *Ley de Normalización* como en el del funcionamiento del actual sistema de normalización de China.

3.187. China asumió un compromiso potencialmente significativo en materia de normas en la reunión de noviembre de 2015 de la JCCT. Garantizó que los compromisos de concesión de licencias sobre patentes en el caso de las normas voluntarias se contraigan voluntariamente y sin implicación del Gobierno en las negociaciones sobre dichos compromisos, salvo que una medida jurídicamente vinculante disponga lo contrario. Desde entonces, los Estados Unidos han instado a China en diferentes foros a asegurarse además de que se proteja el derecho de los titulares de las patentes a determinar el modo de utilizar su tecnología patentada en la elaboración de normas.

### **Normas sobre seguridad de la información**

3.188. A partir de 2010 y hasta 2012, tanto bilateralmente como en las reuniones del Comité OTC de la OMC, los Estados Unidos plantearon a China sus preocupaciones por el marco reglamentario para la seguridad de la información en infraestructuras críticas, conocido como Sistema de Protección en Múltiples Niveles (MLPS), publicado por primera vez en junio de 2007 por el Ministerio de Seguridad Pública y el MIIT. El reglamento MLPS estableció directrices para clasificar los sistemas de información en función de la magnitud del daño que una vulneración del sistema podría ocasionar al orden social, el interés público y la seguridad nacional. El reglamento MLPS también parece exigir, por referencia, que los compradores cumplan determinados reglamentos técnicos sobre seguridad de la información y reglamentos sobre cifrado a los que se hace referencia en el reglamento MLPS.

3.189. Entre otras cosas, el reglamento MLPS impide el uso de productos extranjeros en sistemas de información clasificados como de nivel 3 o superior, ya que todos los productos utilizados deben ser desarrollados por empresas de seguridad de la información chinas y deben utilizar propiedad intelectual china en sus componentes clave. Otras disposiciones preocupantes sobre las pruebas de productos para los niveles 3 y superiores exigen a las empresas revelar el código fuente de los productos, los códigos de cifrado y otra información comercial confidencial. Hasta la fecha ha habido cientos de solicitudes de propuestas que incorporaban prescripciones del reglamento MLPS, procedentes de organismos gubernamentales, el sector financiero, empresas de telecomunicaciones, la red eléctrica, instituciones educativas y hospitales de China. Estas solicitudes de propuestas abarcan un amplio abanico de equipos físicos y software de seguridad de la información, y muchas de ellas excluyen la compra de productos extranjeros al incorporar prescripciones de nivel 3.

3.190. Si se establecen normas de aplicación para el reglamento MLPS que se apliquen de forma amplia a las redes e infraestructuras informáticas del sector comercial, esas normas podrían tener un impacto significativo sobre las ventas en China de los proveedores estadounidenses de tecnología de seguridad de la información. Por ello, los Estados Unidos han instado a China a notificar cualquier norma de aplicación del reglamento MLPS que establezca prescripciones relativas a los equipos, de conformidad con las obligaciones de China en el marco del Acuerdo OTC.

3.191. En la reunión de diciembre de 2012 de la JCCT, China indicó que comenzaría el proceso de revisión del reglamento MLPS. También acordó que, durante dicho proceso, entablaría conversaciones con los Estados Unidos en relación con las preocupaciones de ese país. A lo largo de 2013 y 2014, a través del proceso de la JCCT, los Estados Unidos insistieron a China para que pusiese en práctica de forma íntegra y rápida el compromiso que había contraído en la JCCT de revisar el reglamento MLPS. Hasta la fecha, no obstante, China aún no ha revisado dicho reglamento. En 2015, las preocupaciones relativas al reglamento MLPS se incrementaron en vista de las disposiciones contenidas en el proyecto de *Reglamento Administrativo sobre la Informatización de Instituciones de Seguros* que exigen el cumplimiento de las prescripciones del reglamento MLPS. En la reunión de noviembre de 2015 de la JCCT, China aceptó reforzar el intercambio y el diálogo con los Estados Unidos en esta esfera.

3.192. En la reunión de noviembre de 2015 de la JCCT, China reconoció una importante aclaración que había realizado en un anuncio de marzo de 2000, en el que se indicaba que limitaba el ámbito

de aplicación del reglamento de cifrado a los equipos físicos y el software específicamente dedicados a funciones de cifrado.

3.193. En 2016, sin embargo, aumentaron las preocupaciones por el reglamento MLPS de China, ya que China adoptó nuevas medidas, como la *Ley de Ciberseguridad*, que parecen crear un "sistema de protección de ciberseguridad en múltiples niveles" análogo o superpuesto. Tal como se analiza en la sección relativa a las políticas en materia de TIC seguras y controlables *infra*, los Estados Unidos mantuvieron activamente contactos con China durante la redacción de la *Ley de Ciberseguridad* de ese país y siguieron insistiendo a China en relación con su enfoque general para la regulación en la esfera de la ciberseguridad. Estos esfuerzos continuaron en 2017.

### **Políticas en materia de TIC seguras y controlables**

3.194. Desde 2015 ha aumentado la inquietud que suscita la reglamentación de China relativa a la seguridad de la información, al haber introducido China una serie de medidas encaminadas a imponer graves restricciones a una amplia variedad de productos y servicios TIC de los Estados Unidos u otros países con el aparente objetivo a largo plazo de sustituir los productos y servicios TIC extranjeros. Las medidas abarcan disposiciones relativas a normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, así como a la titularidad de la propiedad intelectual y a prescripciones sobre investigación y desarrollo. Las disposiciones derivan del anuncio hecho en mayo de 2014 por la Administración del Ciberespacio de China de que aplicaría un "régimen de examen de la ciberseguridad" de amplio alcance con el propósito de velar por que en China la tecnología sea "segura y controlable". Esta orientación política se vio reafirmada en noviembre de 2016 cuando China adoptó la *Ley de Ciberseguridad*, que establece un marco legal general para la reglamentación de la ciberseguridad en China.

3.195. En julio de 2015, el Congreso Nacional del Pueblo aprobó la *Ley de Seguridad Nacional*, mencionando el propósito de salvaguardar la seguridad de China. Sin embargo, la ley incluía disposiciones de largo alcance relativas a la política económica e industrial.

3.196. En diciembre de 2015, el Congreso Nacional del Pueblo aprobó la *Ley Antiterrorista*. Durante el trámite de aprobación de la ley, los Estados Unidos y otras numerosas partes interesadas de todo el mundo expresaron su grave inquietud respecto del entonces proyecto de *Ley Antiterrorista*, en particular acerca de determinadas disposiciones que parecían sobrepasar en gran medida el objetivo general de la ley de reforzar la autoridad gubernamental para investigar y prevenir el terrorismo. Particularmente preocupantes para el comercio eran las prescripciones previstas en el proyecto de ley inicial acerca del almacenamiento de datos en el país y las restricciones impuestas a las corrientes transfronterizas de datos aplicables a "todas las empresas de telecomunicaciones e Internet", así como la prescripción impuesta a los proveedores de servicios de telecomunicaciones e Internet de preinstalar soluciones de criptografía en sus equipos. En la versión definitiva de la ley se suprimieron esas prescripciones y restricciones, pero sigue sin aclararse si se introducirán de todos modos en las subsiguientes medidas de aplicación. Además, las nuevas obligaciones establecidas en la *Ley Antiterrorista*, que obligan a las empresas de los sectores de servicios relacionados con las telecomunicaciones e Internet a "proporcionar apoyo técnico y asistencia, incluso a proporcionar información de acceso o de la interfaz y las claves de descifrado", para monitorear proactivamente sus redes en búsqueda de información de índole terrorista, y a revelar a las autoridades reguladoras toda información de índole terrorista que se descubra, podrían imponer una carga indebida a las empresas extranjeras.

3.197. En noviembre de 2016, el Congreso Nacional del Pueblo aprobó la *Ley de Ciberseguridad*, que entró en vigor en junio de 2017. Durante el trámite de aprobación de la ley, los Estados Unidos y un gran número de Miembros de la OMC, así como partes interesadas del sector privado, expresaron su grave inquietud respecto del contenido de los dos proyectos de ley que se habían distribuido. Por ejemplo, en agosto de 2016, 46 grupos industriales mundiales firmaron una carta dirigida al Primer Ministro de China, Li, en la que exponían su grave preocupación. Confirmando los temores de los Miembros de la OMC y del sector privado, en la versión definitiva de la ley se imponen restricciones de largo alcance y onerosas al comercio de productos y servicios de TIC importados en China. Entre otras cosas, la ley exige que se sometan a prueba los productos destinados a "infraestructura de información crítica", que se define de forma vaga y en términos generales.

3.198. La aplicación que hace China de sus políticas "seguras y controlables" rebasa las finalidades de esas nuevas leyes. Durante los últimos tres años, China ha adoptado un gran número de otras medidas que incorporan la noción de "seguro y controlable". Preocupan particularmente la vaguedad de la definición de "seguro y controlable" y sus posibles repercusiones en la discriminación de empresas extranjeras, las restricciones a las corrientes transfronterizas de datos y las prescripciones de almacenamiento de datos en el país, así como las prescripciones de cifrado.

3.199. Hasta la fecha, los legisladores y reguladores chinos nunca han definido públicamente la expresión "seguro y controlable". Preocupa particularmente a los Estados Unidos que la expresión parezca referirse a productos y tecnologías que tienen propiedad intelectual de titularidad nacional y registrada, o que se ajustan a otras prescripciones de localización, y que la expresión sea interpretada en el sentido de que se refiere a productos, tecnologías o propiedad intelectual de origen nacional. Numerosos interesados directos de ámbito mundial del sector tecnológico y gran número de gobiernos se han mostrado similarmente inquietos por que la falta de definición concreta de "seguro y controlable" permita a los reguladores chinos interpretar la expresión de modo discriminatorio.

3.200. Las prescripciones previstas en diversas medidas "seguras y controlables" para que se utilice propiedad intelectual de titularidad nacional y registrada ponen en cuestión los compromisos bilaterales previos de China de tratar la propiedad intelectual de titularidad extranjera o desarrollada en otros países del mismo modo que la propiedad intelectual de titularidad China o desarrollada en ese país. Además, esas prescripciones socavan la flexibilidad que necesitan las empresas nacionales y extranjeras para adoptar decisiones en materia de adquisición de productos de TIC basándose únicamente en consideraciones comerciales y según dicten las responsabilidades jurídicas y fiduciarias pertinentes de protección de la información de sus clientes. Esas prescripciones podrían también perjudicar a la capacidad de las empresas para responder con rapidez y eficacia ante nuevos riesgos en materia de ciberseguridad. Además, esas prescripciones podrían obligar a las empresas a utilizar plataformas de TIC distintas en función de los mercados, lo que aumentaría los costos de forma prohibitiva e iría en detrimento de la eficiencia comercial, sin ninguna garantía de que ello supusiera un aumento de la seguridad. Por otra parte, la asociación de los derechos de propiedad intelectual con la seguridad nacional que entrañan esas prescripciones plantea serias dudas e inquietudes.

3.201. Las numerosas medidas "seguras y controlables" de China han abarcado asimismo restricciones de posible aplicación general a las corrientes transfronterizas de datos y prescripciones de almacenamiento de datos en el país, lo que ha suscitado críticas de los Estados Unidos y numerosos Miembros de la OMC y del sector privado. Dada la naturaleza internacional de la economía moderna, la capacidad que tengan las empresas para transmitir datos a través de las fronteras a sus sedes o ubicaciones es importante a la hora de realizar análisis de datos para mejorar la calidad de su gestión de riesgos. La transferencia transfronteriza de datos puede ser necesaria también para que las empresas internacionales cumplan las obligaciones reglamentarias de sus países de origen u otras jurisdicciones. Similarmente, no se diría que las prescripciones de almacenamiento de datos en el país hayan de mejorar la seguridad y la integridad de los datos sino que más bien impondrían restricciones que podrían aumentar indebidamente los costos de las empresas internacionales que operan en China y de las empresas chinas que operan a escala mundial. Esas prescripciones se oponen también a las tendencias constatadas en la mayoría de las grandes economías, donde los esfuerzos no se dirigen a restringir la transferencia de datos o exigir el almacenamiento local de los datos sino más bien a garantizar que se establezcan las protecciones apropiadas una vez que se ha transferido la información.

3.202. En lo que se refiere a los requisitos de cifrado previstos en las numerosas medidas "seguras y controlables" de China, los Estados Unidos han destacado a China la importancia de que en la reunión de la JCCT celebrada en noviembre de 2015 China reconociera su compromiso bilateral previo de que solo regularía las tecnologías de cifrado que "en esencia estuvieran dedicadas a operaciones de cifrado y descifrado". Las numerosas referencias a las técnicas criptográficas "nacionales" que aparecen en recientes medidas chinas hacen temer que puedan referirse a las diversas medidas relativas al cifrado en las que se fijan objetivos de aplicación de prescripciones criptográficas nacionales en el sector de los servicios financieros y otros sectores de China. En consecuencia, los Estados Unidos han instado a China a que cumpla su compromiso de evitar que en las medidas de aplicación general se obligue a utilizar tecnologías nacionales de

cifrado, para garantizar que las empresas puedan recurrir libremente a las tecnologías de cifrado más apropiadas a sus necesidades, independientemente de cuál sea su país de origen.

3.203. Habida cuenta de esas preocupaciones, los Estados Unidos consideran que la política en materia de tecnología es una de las cuestiones más prioritarias para su país. Durante los últimos años, China se ha comprometido a que las medidas de aplicación general encaminadas a mejorar la ciberseguridad de las TIC en los sectores comerciales fueran compatibles con las reglas de la OMC, fueran específicas, tuvieran en cuenta las normas internacionales, no fueran discriminatorias y no impusieran condiciones innecesarias referentes a la nacionalidad a la compra, venta o utilización de productos de TIC por parte de las empresas comerciales. Además, China ha confirmado expresamente que sus compromisos previos relativos a las medidas de seguridad de la información se aplican a sus políticas "seguras y controlables". Asimismo, China ha convenido en que notificará al Comité OTC todos los reglamentos pertinentes que integren el criterio de productos "seguros y controlables".

3.204. Pese al aparente progreso que suponen esos diversos compromisos, en 2017 China publicó numerosos proyectos de medidas y medidas definitivas en materia de ciberseguridad que plantean serias dudas acerca del planteamiento que aplica China a la regulación de la ciberseguridad. Entre las medidas más preocupantes figuran la *Evaluación de la Seguridad de las Transferencias Transfronterizas de Información Personal y Datos Importantes*, el *Catálogo de Equipos de Red Esenciales y Productos de Ciberseguridad*, una serie de normas nacionales relativas a la ciberseguridad y numerosas prescripciones específicas para el sector de la ciberseguridad. Esas medidas no parecen ser compatibles con el planteamiento no discriminatorio y no restrictivo del comercio con el que China se ha comprometido.

3.205. Por consiguiente, a lo largo del año pasado los Estados Unidos transmitieron a China su grave preocupación por el planteamiento de regulación de la ciberseguridad adoptado por China. Los Estados Unidos han presentado observaciones por escrito acerca de los proyectos de medidas, en conversaciones bilaterales bajo los auspicios del CED y, a nivel multilateral, en el marco de las reuniones de los comités de la OMC con el propósito de persuadir a China de que revisase sus políticas en esta esfera para que fuesen compatibles con las obligaciones que había contraído en la OMC y en el marco de sus compromisos bilaterales.

### **Normas en materia de TIC seguras y controlables**

3.206. En noviembre de 2016, el Comité Técnico Nacional de Normalización de la Seguridad de la Información, presidido por la Administración del Ciberespacio de China (CAC), publicó una serie de proyectos de normas de ciberseguridad para que el público formulara observaciones. Entre ellas se proponían normas para productos "seguros y controlables" destinadas a unidades centrales de proceso (CPU), sistemas operativo (OS) y paquetes de ofimática, así como normas para la verificación de las especificaciones de los sistemas de información para oficinas en lo que se refiere a la "seguridad y fiabilidad". También se publicaron siete normas relativas al MLPS, que abarcan la computación en la nube, Internet móvil y otras aplicaciones. En 2017, el Comité Técnico publicó cuatro series adicionales de normas de ciberseguridad para que el público formulara observaciones.

3.207. A lo largo de 2017, en estrecha colaboración con los principales interesados industriales estadounidenses, los Estados Unidos expresaron gran inquietud por las estrictas prescripciones previstas en muchos proyectos de normas, que difícilmente podrían cumplir las empresas tecnológicas extranjeras. Además, al parecer, basándose en los proyectos de normas, muchas empresas chinas optaron por adquirir productos chinos en lugar de productos extranjeros. Los Estados Unidos presentaron observaciones por escrito relativas a las diversas versiones de los proyectos de normas y celebraron reuniones de seguimiento en Beijing con las autoridades chinas de reglamentación. En 2018, los Estados Unidos seguirán ejerciendo presión sobre China para que adopte medidas encaminadas a garantizar que en esta esfera las políticas son compatibles con sus obligaciones en el marco de la OMC y los compromisos bilaterales.

### **Prohibición de importación de materiales recuperables**

3.208. En julio de 2017, China notificó al Comité OTC de la OMC dos medidas del Ministerio de Protección del Medio Ambiente de China (MEP) por las que se limitaría o prohibiría la importación de determinados residuos recuperables y materiales recuperados tales como residuos de plástico y

papel sin clasificar. Sin embargo, los períodos previstos por China para la formulación de observaciones eran inferiores a los 60 días dispuestos en el Acuerdo OTC, y el plazo previsto para la aplicación era de menos de seis meses.

3.209. Según el MEP, con efecto a partir de enero de 2018, China prohibirá la importación de 24 tipos de residuos sólidos comprendidos en cuatro clases: residuos plásticos, residuos de papel sin clasificar, restos textiles y escoria de vanadio. Además, con efecto a partir de septiembre de 2017, China empezó a aplicar nuevas normas para la especificación de residuos sólidos en las que se utilizaba una definición amplia, de aplicación a las sustancias que han perdido su valor de producción o funcional de origen, diversos subproductos manufactureros y agropecuarios, subproductos del control medioambiental y otras sustancias que el MEP considera ahora residuos sólidos.

3.210. Estas medidas son la primera serie de las actuaciones anticipadas que se exponen en el *Plan de Aplicación de la Prohibición de la Entrada de Basura Extranjera y la Promoción de la Reforma del Sistema de Gestión de las Importaciones de Residuos Sólidos*. Entre otras cosas, el plan pide que para el final de 2017 se aplique una prohibición integral de importación de residuos sólidos "altamente contaminantes" y una reducción progresiva de los residuos recuperables y materiales recuperados con el fin de promover una política de sustitución local. En consonancia con el plan, no parece que se apliquen restricciones similares a los residuos recuperables o los materiales recuperables de procedencia interna.

3.211. Las exportaciones estadounidenses a China de residuos recuperables o materiales recuperados abarcados por las medidas ascendieron en 2016 a un total de 479 millones de dólares EE.UU. Los principales interesados estadounidenses prevén una importante repercusión negativa de las medidas en esas exportaciones.

3.212. Poco después de que China notificara las medidas en cuestión al Comité OTC, los Estados Unidos empezaron a plantear sus inquietudes al respecto, tanto a escala bilateral como en la OMC, e instaron a China a que dejara de aplicarlas. En 2018, los Estados Unidos seguirán instando a China a reconsiderar su enfoque.

#### **3.4.5.3 Procedimientos de evaluación de la conformidad**

3.213. Aparentemente, las autoridades de reglamentación de China están optando por que las pruebas de una variedad cada vez más amplia de productos se lleven a cabo en el país. Esa orientación política es preocupante, dado que es incompatible con las prácticas internacionales comunes de evaluación de la conformidad, que favorecen los procedimientos que aceptan los resultados de pruebas de laboratorios reconocidos internacionalmente, la noción de "declaración de conformidad del proveedor" y otros mecanismos similares de evaluación de la conformidad que facilitan el comercio.

3.214. Los Estados Unidos no tienen constancia de que China esté tratando significativamente de avanzar hacia un sistema que reconozca los resultados de las pruebas o las certificaciones de evaluación de la conformidad de entidades que no sean las entidades de prueba, certificación o acreditación administradas por el Gobierno de China. Antes bien, China ha elaborado planes para ampliar el Sistema de marcas de certificación obligatoria de China (marcas CCC) y las prescripciones en materia de pruebas obligatorias de la seguridad de la información, una esfera en la que la mayoría de los países no practican la certificación gubernamental. Asimismo, China sigue preparando la aplicación de pruebas gubernamentales en el país para verificar el cumplimiento de su nueva reglamentación sobre sustancias peligrosas presentes en los productos electrónicos de información. Además, China publicó una medida, que posteriormente suspendió, por la que se establecía un oneroso nuevo régimen de inspección gubernamental de los dispositivos médicos importados que antes de su exportación a China ya cumplían las prescripciones chinas aplicables. En colaboración con la rama de producción estadounidense, los Estados Unidos seguirán instando a China en 2018 a que ponga fin a esa tendencia y favorezca las prácticas de evaluación de la conformidad reconocidas a escala mundial.

### **Equipos de telecomunicaciones**

3.215. En China, los procedimientos de prueba y certificación aplicados a los teléfonos móviles (celulares) han sido significativamente más onerosos y lentos que en otros mercados, lo que aumenta los costos de su exportación a China. Los tres tipos principales de procedimientos de certificación de la homologación aplicados a los teléfonos móviles en China son la licencia de acceso a la red (NAL), la homologación radioeléctrica (RTA), y las marcas CCC. Si bien cada uno de ellos corresponde a un procedimiento de certificación diferente, algunas prescripciones en materia de pruebas se solapan, en particular entre la NAL y la RTA en lo que se refiere a la verificación de la interferencia electromagnética prevista en las prescripciones relativas a las radiotelecomunicaciones, y entre la NAL y las marcas CCC en cuanto a la compatibilidad electromagnética y la seguridad del producto. Además de ser redundantes, las prescripciones de pruebas de China a menudo no son claras y se modifican sin notificación por escrito y sin conceder un plazo adecuado para que las empresas puedan ajustarse a ellas. A menudo, las empresas determinan las prescripciones en materia de pruebas que son de aplicación comunicándose directamente con el órgano regulador pertinente, en lugar de poder consultar una enumeración íntegra y publicada de prescripciones en materia de pruebas. El mandato relativo a la WAPI en la certificación de la homologación del MIIT para los teléfonos móviles es un claro ejemplo de las prescripciones no publicadas. Las empresas también han notificado que, en algunos casos, las prescripciones en materia de pruebas de productos pueden cambiar casi mensualmente.

3.216. En reuniones bilaterales celebradas en 2010, los Estados Unidos y China examinaron las redundancias constatadas en materia de pruebas y certificación en la esfera de los equipos de telecomunicaciones. Fruto de esas reuniones, el MIIT de China y los funcionarios estadounidenses de reglamentación, junto con interesados principales del sector de producción a escala mundial, celebraron un taller de un día en mayo de 2010 para examinar desde una perspectiva técnica las inquietudes más frecuentes acerca de las prescripciones en materia de pruebas y certificación en la esfera de las telecomunicaciones. Asimismo, en la reunión de diciembre de 2010 de la JCCT, China se comprometió a elaborar un mecanismo de ventanilla única para la adquisición de la licencia de acceso a la red de telecomunicaciones y la aprobación del tipo radioeléctrico. En la reunión de noviembre de 2011 de la JCCT, China convino en publicar los procedimientos de ese nuevo mecanismo para el final de 2011. En diciembre de 2011, el MIIT anunció la aplicación de su compromiso de diciembre de 2010 mediante el establecimiento de una ventanilla única de solicitud para las pruebas y la certificación relativas a la RTA y la NAL. En febrero de 2012 se puso en marcha un mecanismo de ventanilla única en el sitio web del MIIT, y el Centro de Certificación de Equipos de Telecomunicaciones fue designado para tramitar las solicitudes relativas a los procedimientos de prueba y certificación.

3.217. Según la experiencia del sector de producción, hasta la fecha no parece que el planteamiento del MIIT tenga sentido en lo que se refiere a la racionalización de los trámites del MIIT. Sigue preocupando a los Estados Unidos el hecho de que en realidad no se suprime ninguna redundancia ni elemento innecesario de los procedimientos de prueba y certificación. Tampoco parece que se atienda la preocupación fundamental de que la innecesaria prueba de la funcionalidad sea una de las causas principales del engorro que causan estos procedimientos. Además, sigue preocupando la falta de transparencia del procedimiento de prueba y certificación de la NAL, pues el público no puede consultar fácilmente los requisitos de la NAL.

### **Sistema de marcas CCC**

3.218. Como se ha señalado anteriormente, el reglamento de la CNCA por el que se establece un nuevo Sistema de certificación obligatoria de productos, publicado en diciembre de 2001, entró en vigor en agosto de 2003. En virtud de este sistema se otorga una misma marca de seguridad -la marca CCC- a los productos chinos y extranjeros. En el sistema antiguo, los productos nacionales solo tenían que obtener la marca "de la Gran Muralla", mientras que los productos importados tenían que obtener además la marca de la Oficina China de Inspección de Mercancías (CCIB). Pese a los cambios introducidos en la reglamentación, las empresas estadounidenses de algunos sectores siguen mostrándose preocupadas por la duplicación de las prescripciones de certificación, en particular en el caso de los equipos de telecomunicaciones, equipos médicos y automóviles.

3.219. Entretanto, hasta la fecha China ha otorgado a más de 150 empresas chinas la acreditación para realizar pruebas, y ha acreditado a no menos de 14 empresas chinas para llevar a cabo certificaciones con fines de obtener la marca CCC. Pese al compromiso de China de que los

organismos de evaluación de la conformidad de carácter conjunto de propiedad extranjera mayoritaria que cumplieran las condiciones establecidas podrían obtener la acreditación y recibirían trato nacional, solo se han acreditado seis organismos de evaluación de la conformidad con inversión extranjera. No se sabe a ciencia cierta si esos seis órganos de evaluación de la conformidad con inversión extranjera desempeñan un papel significativo en la acreditación de productos vendidos en China. China tampoco ha elaborado alternativas, planteamientos de la certificación de terceras partes que impongan menos restricciones al comercio tales como el reconocimiento de la declaración de conformidad del proveedor. En consecuencia, las empresas estadounidenses que exportan a China a menudo tienen que presentar sus productos a laboratorios chinos para someterlos a pruebas que quizá no se justifiquen o que ya se hayan efectuado en el extranjero, lo que aumenta los costos y el tiempo de acceso al mercado. Un organismo de evaluación de la conformidad con sede en los Estados Unidos ha concluido un memorándum de entendimiento con China que le permite realizar inspecciones de seguimiento (pero no inspecciones principales) de las instalaciones de fabricación de productos destinados a la exportación a China que requieren la marca CCC. No obstante, China no se ha mostrado dispuesta a otorgar derechos similares a otros organismos de evaluación de la conformidad con sede en los Estados Unidos, basándose en que solo permite concluir un memorándum de entendimiento por país. Según la información disponible, Japón ha concluido memorándums de entendimiento que prevén que dos organismos de evaluación de la conformidad realicen inspecciones de seguimiento, y ese es también el caso de Alemania.

3.220. De cara al futuro, los Estados Unidos mantienen un estrecho contacto con la rama de producción estadounidense. Asimismo, tratan de seguir ampliando el alcance de las actividades de prueba y certificación a disposición de los proveedores estadounidenses en China.

### **Dispositivos médicos**

3.221. Desde la creación del sistema de marcas CCC de China, uno de los aspectos más problemáticos ha sido la duplicación de las prescripciones de certificación para la importación de equipos médicos. Los Estados Unidos han tratado de persuadir a las autoridades de reglamentación de China para que introduzcan los cambios necesarios, con resultados desiguales hasta la fecha.

3.222. En marzo de 2014, el Consejo de Estado de China ultimó y publicó la Orden N° 650, el *Reglamento de Control de los Dispositivos Médicos*. Aunque se trata de una medida clave, que, según se preveía, habría de propiciar la creación y actualización de numerosas reglas y prescripciones relativas a ensayos clínicos, pruebas, inspecciones, evaluaciones, reinscripción y vigilancia posterior a la comercialización, China no notificó la Orden N° 650 al Comité OTC de la OMC. Desde entonces, China ha notificado muchos de los proyectos de medidas de aplicación al Comité OTC y ha solicitado que el público formule observaciones al respecto.

3.223. Los Estados Unidos y la rama de producción estadounidense han expresado su inquietud respecto de la Orden N° 650 y las diversas medidas de aplicación ante las autoridades gubernamentales chinas pertinentes, aprovechando el proceso de la JCCT, las reuniones del Comité OTC de la OMC y otras oportunidades de interacción y foros. Preocupan en particular las disposiciones relativas a la prescripción de que los dispositivos médicos se hayan registrado en el país exportador antes de que pueda obtenerse la aprobación en China, y las prescripciones restantes sobre ensayos clínicos locales. La lentitud del procedimiento de aprobación de los dispositivos médicos nuevos en China sigue perturbando el mercado del sector.

3.224. Preocupa a los Estados Unidos el requisito de que los dispositivos médicos tengan que haberse registrado en el país de origen del solicitante del registro antes de que se admita su registro en China. En consultas realizadas durante el proceso de la JCCT, la CFDA (sucesora de la SFDA) aseguró a los Estados Unidos que la aplicación sería efectivamente igual que la prescripción precedente, y que con la certificación del país de origen se cumpliría la prescripción prevista en la Orden N° 650. Sin embargo, la prescripción sigue preocupando a los Estados Unidos, dado que retrasa innecesariamente la entrada en el mercado de los dispositivos médicos importados y no ofrece ninguna garantía real en lo que se refiere a la seguridad y eficacia de los dispositivos médicos en cuestión. La falta de registro en el país del fabricante o el país de exportación no necesariamente es un indicador de que el dispositivo médico no es seguro. Además, dado que en los Estados Unidos no existe esa misma prescripción, los dispositivos médicos chinos pueden entrar en el mercado estadounidense meses, y en algunos casos años, antes de que los

dispositivos médicos similares de los Estados Unidos puedan entrar en el mercado de China, lo que supone una importante desventaja para la rama de producción estadounidense.

3.225. También preocupan a los Estados Unidos las actuales prescripciones en materia de ensayos clínicos que retrasan aún más la entrada de dispositivos médicos estadounidenses en el mercado de China. Para los productos que no se enumeran en los catálogos de exenciones, los fabricantes extranjeros disponen de pocas opciones, y orientaciones poco claras, en cuanto al modo de demostrar su seguridad y eficacia para que sean eximidos de la realización de ensayos clínicos. Los Estados Unidos han instado a la CFDA a ampliar las posibilidades que se ofrecen a las empresas extranjeras para demostrar que cumplen los requisitos de esas exenciones.

3.226. En mayo de 2017, la CFDA dio seguimiento al asunto publicando tres proyectos de notificaciones, las denominadas notificaciones 52, 53 y 54, relativas a ensayos clínicos y cuestiones conexas sobre el plazo de acceso al mercado. En octubre de 2017, el Consejo de Estado de China publicó los *Dictámenes sobre la Profundización de la Reforma del Sistema de Examen y Aprobación y el Fomento de la Innovación en materia de Medicamentos y Dispositivos Médicos*, con la finalidad de impulsar las políticas expuestas en las notificaciones 52, 53 y 54. En noviembre de 2017, la CFDA publicó un proyecto de *Directrices Técnicas para la Aceptación de Datos de Ensayos Clínicos Extranjeros de Dispositivos Médicos*. En el proyecto se señala que los datos clínicos extranjeros se aceptarían incluso para los dispositivos médicos de clase III. Pese a las positivas reformas previstas en los proyectos y las versiones definitivas de esas medidas, en la práctica China sigue exigiendo que se disponga de datos locales para los ensayos clínicos multirregionales de dispositivos médicos y que otros determinados ensayos clínicos de dispositivos médicos se lleven a cabo en China. Los Estados Unidos seguirán examinando las repercusiones de los recientes reglamentos en el tratamiento que da China a las empresas extranjeras de dispositivos médicos y hará presión sobre China para que modernice y mejore su sistema de aprobación, para velar por que las empresas estadounidenses no asuman costos innecesarios ni tengan que afrontar retrasos innecesarios para entrar en el mercado de China.

3.227. En 2015, China reintrodujo y aumentó los derechos de registro de los dispositivos médicos y los productos farmacéuticos. Para los dispositivos médicos de clase II, mientras que a los fabricantes extranjeros se les exige el pago de una determinada cantidad fija, el derecho de registro aplicado a los fabricantes nacionales lo determinan las autoridades provinciales de reglamentación, y es variable. Los Estados Unidos siguen haciendo presión sobre las autoridades chinas de reglamentación pertinentes para que los fabricantes estadounidenses de dispositivos médicos gocen de un trato y un acceso equitativo y para que los derechos de registro se mantengan en un nivel razonable. Los Estados Unidos han presionado también a China para que establezca unos parámetros concretos que garanticen el desempeño de las autoridades de reglamentación de China a la hora de reducir los atrasos en la aprobación de los productos, habida cuenta de los recursos adicionales que aportan los importantes derechos de registro. En la reunión de noviembre de 2015 de la JCCT, China convino en publicar informes anuales de evaluación del desempeño de sus procedimientos de registro y aprobación de productos farmacéuticos y dispositivos médicos.

3.228. En marzo de 2017, el MOF y la NDRC publicaron la *Notificación sobre las Políticas de Aprobación y Normalización de algunos Derechos Administrativos*, que suprime la recaudación de 41 derechos administrativos. Ese mismo mes, la CFDA publicó la Circular N° 187, en la que se especifica que los derechos aplicados a las pruebas de dispositivos médicos se anularían no más tarde de abril de 2017. Como consecuencia de la anulación de esos derechos, los laboratorios de prueba chinos se resisten a proporcionar sus servicios a la rama de producción. Desde que se publicó la noticia, muchos laboratorios han señalado que ya no garantizarán los plazos de realización de las pruebas o que no aceptarán encargos que obliguen a viajar para realizar las pruebas *in situ*. Esas novedades han causado preocupación en la rama de producción e importantes retrasos adicionales en el registro de dispositivos médicos.

3.229. En enero de 2017, ocho ministerios chinos anunciaron una nueva política, que al parecer solo permite que haya dos facturas en la cadena de distribución de medicamentos, una del fabricante al distribuidor, y otra del distribuidor a los hospitales usuarios finales. Aunque el sistema de dos facturas había sido ideado para aplicarlo únicamente a los medicamentos, muchas autoridades locales de China están aplicando esa misma prescripción a los dispositivos médicos. En la práctica, los fabricantes de medicamentos y de dispositivos médicos recurren a muchos distribuidores para un mismo producto, en función de la ubicación geográfica, los conocimientos

técnicos, la competitividad de los precios, y otros factores. Entretanto, hasta la fecha, las autoridades de reglamentación de China no han facilitado una definición clara del sistema de "dos facturas", lo que es causa de no pocos malentendidos entre los fabricantes y distribuidores de dispositivos médicos. La nueva política también está provocando una gran incertidumbre en el mercado de China, y podría dar lugar, entre otras cosas, a que unos pocos distribuidores gozaran de una ventaja injusta en el trato con los fabricantes.

3.230. En septiembre de 2017, la Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar (NHFPC) notificó a los fabricantes de dispositivos médicos que disponían de dos semanas para proporcionar una gran variedad de datos para participar en el programa de China de precios y reembolsos de los hospitales públicos y militares. Los Estados Unidos y otros gobiernos extranjeros expresaron inmediatamente a las autoridades chinas su grave preocupación por esa medida. Aunque ulteriormente la NHFPC amplió el plazo otras dos semanas, las empresas estadounidenses y de otros países siguieron teniendo grandes dificultades para proporcionar la enorme cantidad de datos solicitados, algunos de los cuales no se exigen en otros países.

### **Productos cosméticos**

3.231. En diciembre de 2013, la CFDA publicó una notificación que obligaba a los fabricantes extranjeros de productos cosméticos a presentar un certificado de libre venta donde constara que el producto importado también estaba a la venta en el país de origen. Dado que muchos productos cosméticos se fabrican a escala mundial y se diseñan específicamente para los mercados de destino, la nueva prescripción equivalía en la práctica a prohibir la importación de muchos productos cosméticos que habitualmente se venden en China, y contribuía a retrasar gravemente el tiempo de acceso al mercado. Los Estados Unidos han planteado a China su preocupación por esta nueva prescripción en reuniones bilaterales y ante el Comité OTC de la OMC.

3.232. En noviembre de 2014, la CFDA publicó un proyecto de medida, el *Reglamento de Supervisión y Administración de los Productos Cosméticos*, para que el público formulara observaciones. La rama de producción estadounidense se mostró preocupada por varias disposiciones del proyecto de medida, en particular las que parecían imponer prescripciones injustas a los productos extranjeros. Por ejemplo, en el proyecto de medida se mantenía la exigencia del certificado de libre venta para los productos cosméticos importados. También fueron causa de inquietud las determinaciones de la seguridad de los productos y la gestión y el tratamiento de la información comercial confidencial durante la fundamentación de las alegaciones.

3.233. Ese mismo mes, para que el público formulara observaciones, la CFDA publicó otro proyecto de medida, las *Medidas Administrativas sobre el Etiquetado de los Productos Cosméticos*. El proyecto de medida plantea numerosas inquietudes a la rama de producción estadounidense, en particular la prohibición general de sobreetiquetar los embalajes de cosméticos, lo que obligaría a los fabricantes extranjeros a rediseñar los embalajes específicamente para el mercado chino. Esta prescripción podría provocar un aumento de los costos y alargar el tiempo de acceso al mercado, además de mermar el valor de la marca.

3.234. En coordinación con la rama de producción estadounidense, los Estados Unidos han mantenido contactos con la CFDA para poner de relieve las inquietudes que causan a la industria estadounidense los dos proyectos de medida de noviembre de 2014. Al parecer, desde entonces China mantiene en suspenso el proyecto de *Medidas Administrativas sobre el Etiquetado de los Productos Cosméticos*. Además, en julio de 2015, para formulación de observaciones por el público, la SCLAO publicó un proyecto revisado de *Reglamento de Supervisión y Administración de los Productos Cosméticos*. En el proyecto de revisión se adoptan cierto número de prácticas acogidas con agrado por las empresas internacionales de cosméticos, y en particular se introducen cambios que están más en consonancia con las prácticas internacionales relativas a la gestión de las determinaciones de la seguridad de los productos y la notificación de ingredientes nuevos, y se reduce el número de productos cosméticos clasificados en la categoría de especiales. No obstante, sigue planteando inquietudes la gestión de las alegaciones, dado que las disposiciones no son claras en lo que se refiere al trato que recibirá la información comercial confidencial en la fundamentación.

## **RUSP de China**

3.235. Los Estados Unidos siguen mostrándose preocupados por las *Medidas Administrativas de China para el Control de la Contaminación causada por los Productos Electrónicos de Información*, publicadas por el MIIT y otros varios organismos chinos con efecto a partir de marzo de 2007. La medida toma de modelo el actual reglamento de la Unión Europea que impone restricciones a las sustancias peligrosas, y se conoce como "RUSP de China". Si bien los reglamentos de la Unión Europea y de China tratan en ambos casos de prohibir la presencia de plomo y otras sustancias peligrosas en una amplia variedad de productos electrónicos, existen importantes diferencias entre los dos planteamientos regulatorios.

3.236. A lo largo del proceso de elaboración del reglamento RUSP de China no se dispuso de ningún procedimiento formal para que las partes interesadas formularan observaciones o consultaran al MIIT, de modo que los interesados directos extranjeros tuvieron pocas ocasiones para comentar las propuestas o aclarar las intenciones del MIIT en cuanto a la aplicación. En última instancia, China notificó el reglamento al Comité OTC, pero en este no figuraba información básica tal como la relación de productos concretos que obligatoriamente debían someterse a prueba, ni detalles sobre los pertinentes protocolos de prueba y certificación, lo que preocupó a las empresas estadounidenses y de otros países ante la posibilidad de que no tuvieran tiempo para adaptar sus productos a las prescripciones de China y las pruebas *in situ* fueran engorrosas y costosas.

3.237. En julio de 2012, el MIIT publicó en su sitio web una nueva revisión del reglamento RUSP de China para que el público formulara observaciones, y la rama de producción estadounidense así lo hizo. Hasta la fecha, el MIIT no ha ultimado este proyecto de revisión.

3.238. En enero de 2016, el MIIT anunció una nueva medida RUSP que ampliaba el conjunto de productos químicos restringidos y el ámbito de los productos objeto de las restricciones del RUSP, con efecto a partir de julio de 2016. La ampliación causó grave preocupación a los fabricantes de los Estados Unidos, dado que impone nuevos etiquetados y procedimientos de certificación a muchos productos. Sigue sin aclararse el modo en que China aplicará la nueva medida RUSP. Desde entonces, los Estados Unidos han estado en contacto con China, instándola a ampliar el plazo dado a los fabricantes para cumplir las prescripciones previstas en la nueva medida RUSP y a adoptar medidas para velar por que la nueva medida RUSP no perturbe el comercio. Los Estados Unidos seguirán manteniéndose activamente en contacto con China en esta esfera en el futuro.

### **3.4.5.4 Transparencia**

3.239. En la esfera de la transparencia, el servicio de información de la AQSIQ en materia de OTC, establecido poco después de que China se adhiriera a la OMC, ha seguido siendo de utilidad para las empresas estadounidenses que trataban de orientarse a través del sistema chino de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Además, la autoridad de notificación designada por China, el MOFCOM, ha notificado proyectos de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad al Comité OTC, para que las partes interesadas de los Miembros de la OMC puedan formular observaciones al respecto, según prescribe el Acuerdo OTC.

3.240. No obstante, en 2017, igual que en años anteriores, la práctica totalidad de las medidas notificadas procedieron de la AQSIQ, la SAC o la CNCA, y rara vez incluían medidas procedentes de otros organismos que, al parecer, es necesario notificar, tales como el MOH, el MIIT, el Ministerio de Protección del Medio Ambiente y la CFDA. Según la información disponible, hace varios años, en parte para corregir este problema, China formó un nuevo comité interorganismos, con representantes de aproximadamente 20 ministerios y organismos y presidido por la AQSIQ, con el fin de mejorar la coordinación en materia de OTC (y MSF), pero los progresos registrados en esa esfera han sido incongruentes.

3.241. Por consiguiente, algunas medidas de China en materia de OTC siguen entrando en vigor sin haber sido notificadas previamente al Comité OTC y sin que las empresas extranjeras hayan tenido la posibilidad de formular observaciones al respecto ni haber dispuesto de un período de transición para introducir los ajustes necesarios. Además, como los Estados Unidos han destacado sistemáticamente ante el Comité OTC en las reuniones ordinarias y los exámenes anuales de

transición, los períodos para la formulación de observaciones establecidos por China para las medidas OTC que han sido efectivamente notificadas siguen siendo inaceptablemente breves en algunos casos. En otros casos, algunas empresas estadounidenses han notificado que, incluso cuando se había dispuesto de tiempo suficiente, al parecer se había hecho caso omiso de todas las observaciones presentadas por escrito por partes interesadas estadounidenses o de otros países. Y aún en otros casos, las autoridades de reglamentación chinas no habían tenido tiempo suficiente para considerar las observaciones de las partes interesadas antes de la adopción de la reglamentación.

### **3.4.6 Otras políticas internas**

#### **3.4.6.1 Empresas de propiedad estatal y con inversión estatal**

3.242. Si bien muchas de las disposiciones del acuerdo de adhesión de China a la OMC establecen indirectamente disciplinas para las actividades de las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal, China también acordó algunas disciplinas específicas. En particular, acordó que las leyes, los reglamentos y demás medidas relativas a la compra de bienes o servicios para su venta comercial por las empresas propiedad del Estado y las empresas con inversión estatal, o a la producción de bienes o el suministro de servicios para su venta comercial o para fines no gubernamentales por las empresas propiedad del Estado y las empresas con inversión estatal estarían sujetas a las normas de la OMC. China también convino en que las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal tendrían que hacer sus compras y ventas basándose exclusivamente en consideraciones de carácter comercial, como el precio, la calidad, la comerciabilidad y la disponibilidad, y que el Gobierno no influiría en las decisiones comerciales de dichas empresas.

3.243. Después de que China estableciera la SASAC en 2003, quedó de manifiesto que la intención del Gobierno era intervenir fuertemente en una amplia gama de decisiones relacionadas con las estrategias, la gestión y las inversiones de las empresas de propiedad estatal. La SASAC se creó específicamente para representar los intereses del Estado como accionista en estas empresas. Las funciones básicas de la SASAC consisten en orientar la reforma de las empresas estatales; encargarse de la gestión diaria de los paneles de supervisión asignados a las grandes empresas estatales; nombrar y revocar a jefes ejecutivos y otros altos responsables de las empresas estatales; supervisar el mantenimiento y la apreciación del valor de los activos de propiedad estatal; reinvertir los beneficios; y redactar leyes, reglamentos y normas departamentales para la gestión de los activos de propiedad estatal.

3.244. En diciembre de 2006, el Consejo de Estado publicó las *Orientaciones sobre la Promoción del Ajuste de los Activos de Propiedad Estatal y la Reestructuración de las Empresas Estatales*, donde se insta a la SASAC a "aumentar el poder de control de la economía de propiedad estatal", "evitar la pérdida de activos de propiedad estatal", fomentar la "concentración de capital estatal en las principales ramas de producción y en sectores clave relacionados con la seguridad nacional y el sustento de la economía nacional y "acelerar la formación de un grupo de empresas predominantes con derechos de propiedad intelectual independientes, marcas famosas y una sólida competitividad internacional". A continuación, el decreto identifica específicamente siete ramas de producción "estratégicas" en las que el capital estatal debe tener un papel predominante en todas las empresas, a saber: aviación civil, carbón, defensa, energía y redes eléctricas, petróleo y productos petroquímicos, transporte marítimo y telecomunicaciones. El decreto también establece que las principales empresas de las ramas de producción "básicas" de la economía deben permanecer bajo control estatal. Dichas ramas de producción son la del automóvil, los productos químicos, la construcción, la fabricación de equipo, la tecnología de la información, el hierro y el acero, los metales no ferrosos y la agrimensura y el diseño, entre otras.

3.245. En particular, desde el inicio de la recesión económica mundial a finales de 2008, las empresas de propiedad estatal a nivel del Gobierno central han adquirido de forma agresiva otras empresas propiedad del Gobierno central así como empresas propiedad de los gobiernos provinciales y locales y empresas privadas, y se han fusionado con esas empresas. Según ha declarado el Gobierno de China, el 82% de los activos de las empresas de propiedad estatal se concentra en los sectores de los productos petroquímicos, la energía y redes eléctricas, la defensa, las telecomunicaciones, el transporte, las industrias extractivas, la metalurgia y la maquinaria. Las empresas propiedad del Gobierno central también suministran casi la totalidad del petróleo crudo, el gas natural, el etileno y los servicios de telecomunicaciones básicas a la economía china.

3.246. En octubre de 2008, el Congreso Nacional del Pueblo de China aprobó la *Ley de Activos Estatales de las Empresas*, que entró en vigor en mayo de 2009. La Ley tiene por objeto salvaguardar el modelo económico básico de China, consolidar y desarrollar los activos de las empresas de propiedad estatal, permitir a estas empresas desempeñar un papel predominante en la economía nacional, especialmente en los sectores "clave", y promover el desarrollo de la "economía de mercado socialista" de China. Asimismo, la Ley exige que se adopten políticas encaminadas a cumplir estos objetivos y mejorar el sistema de gestión de los activos de propiedad estatal. También se refiere al papel de la SASAC, los derechos y obligaciones de las empresas de propiedad estatal, la gobernanza empresarial y cuestiones importantes como las fusiones, la emisión de bonos, la reestructuración de las empresas y las transferencias de activos. Además, la Ley estipula que la transferencia de activos estatales a extranjeros deberá ajustarse a las políticas gubernamentales pertinentes y no menoscabará la seguridad nacional ni el interés público.

3.247. En marzo de 2010, la SASAC promulgó una medida que puede tener efectos importantes, las *Disposiciones Provisionales sobre la Defensa de los Secretos Comerciales de las Empresas Propiedad del Gobierno Central*, que entraron en vigor a partir de la fecha de su promulgación. Al parecer, la medida aplica la *Ley de Defensa de los Secretos de Estado*, modificada por el Congreso Nacional del Pueblo en 2009. No está claro el motivo por el que es necesario protegerse los secretos comerciales de las empresas estatales mediante una medida aplicable únicamente a esas empresas, cuando ya son objeto de protección los secretos comerciales de todas las empresas de China.

3.248. En julio de 2010, el Comité Central del Partido Comunista y el Consejo de Estado publicaron los *Dictámenes sobre una Mayor Promoción de la Aplicación del Sistema de Adopción de Decisiones "Tres Asuntos Principales - Uno Grande"*. Esta exige que las empresas de propiedad estatal establezcan un sistema de adopción colectiva de decisiones en el que el Partido Comunista tiene un papel significativo en las principales decisiones empresariales, los principales cambios de personal y las principales disposiciones sobre proyectos (es decir, los "tres asuntos principales"). Además, establece que la transferencia de grandes cantidades de fondos (el "grande") sea acordada de forma colectiva por el equipo directivo, que incluye representantes del Partido Comunista.

3.249. Por otro lado, el Gobierno de China también ha promulgado varias medidas que limitan la capacidad de las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal de aceptar inversiones extranjeras, especialmente en sectores clave. Algunas de estas medidas, que se explican en la sección relativa a las inversiones, incluyen restricciones a la inversión extranjera no solo en el sector público, sino también en el sector privado de China.

3.250. En noviembre de 2013, como se ha indicado anteriormente, mediante la *Decisión del Tercer Plenario* se aprobaron una serie de anuncios de reformas económicas de gran alcance que preveían que el mercado sería "decisivo" en la asignación de recursos, lo cual permitiría limitar la intervención del Gobierno en la economía, acelerar la apertura de China a los bienes y servicios extranjeros, y aumentar la transparencia y el imperio de la ley a fin de facilitar una competencia leal en el mercado chino. La Decisión también preveía la reforma de las empresas de propiedad estatal de China. A pesar de que estos anuncios parecían indicar la existencia de una determinación a alto nivel de acelerar las reformas económicas necesarias, que no se han materializado, desde el principio resultó evidente que las reformas no estaban destinadas a reducir la presencia de empresas de propiedad estatal en la economía china. Por el contrario, en lo que respecta a las empresas de propiedad estatal, el objetivo de las reformas era consolidar y reforzar esas empresas y hacerlas más competitivas, tanto en China como a nivel mundial.

3.251. En efecto, desde la publicación de la *Decisión del Tercer Plenario* se han seguido formulando nuevas políticas que refuerzan todavía más el poder del Gobierno de China y el Partido Comunista sobre las empresas estatales. En mayo de 2015, por ejemplo, el Buró Político del Partido Comunista publicó un documento que exigía que todas las organizaciones (incluidas las empresas privadas) tuvieran organizaciones del Partido Comunista, a fin de poder aplicar la política del Partido en toda la sociedad. En agosto de 2015, el Comité Central del Partido Comunista y el Consejo de Estado de China publicaron conjuntamente las *Orientaciones sobre la Profundización de la Reforma de las Empresas de Propiedad Estatal*, una medida que exige que estas empresas acaten el liderazgo del Partido Comunista, apoyen plenamente el papel político fundamental de las organizaciones del Partido Comunista y afiancen la responsabilidad del Partido Comunista para elegir a los gerentes de las empresas.

3.252. En septiembre de 2016, la SASAC y el MOF publicaron conjuntamente el *Plan de Aplicación para el Perfeccionamiento de la Clasificación Funcional de las Empresas del Gobierno Central y la Evaluación de sus Resultados*, que, según se ha informado, fue aprobado por el Consejo de Estado y prevé que las empresas propiedad del nivel central del Estado sean consideradas empresas de orientación comercial, empresas estratégicas o empresas de interés público, en función de distintos criterios de evaluación de sus resultados. Aunque las empresas estatales comerciales se centran en obtener unos rendimientos del capital razonables, esta medida también establece que los rendimientos podrán considerarse satisfactorios en caso de que esas empresas necesiten, por ejemplo, proteger la seguridad nacional (no solo la seguridad y la defensa nacionales, sino también la seguridad energética y de los recursos, la seguridad alimentaria y la seguridad cibernética y de la información), suministrar servicios públicos, contribuir al desarrollo de industrias emergentes estratégicas o implementar programas de internalización importantes. Este enfoque con respecto a las empresas estatales comerciales indica que probablemente China no cumplirá los compromisos adoptados en mayo de 2012 en el S&ED para crear un entorno de mercado de competencia leal para las empresas de todas las formas de propiedad y de otorgar a las empresas un trato no discriminatorio en lo referente a suministro de crédito, incentivos fiscales y políticas de reglamentación.

3.253. En los últimos años, las autoridades del Gobierno central y de los gobiernos provinciales de China han tratado de reformar las empresas estatales instando a las empresas privadas a invertir en dichas empresas o fusionarse con ellas. Este giro hacia la "propiedad mixta" se percibe como una forma de introducir prácticas innovadoras y crear nuevas oportunidades para las empresas estatales ineficientes. En octubre de 2017, el Presidente de la SASAC confirmó que la propiedad mixta es un elemento fundamental de los esfuerzos de reforma de la Comisión y encomendó a las empresas estatales que concluyeran sus procesos de reorganización de la propiedad mixta para finales de 2017. El Presidente Xi abordó este mismo asunto en las observaciones que formuló en el 19º Congreso del Partido, celebrado en octubre de 2017, donde declaró que las nuevas reformas de las empresas estatales incluirán el desarrollo de empresas de propiedad mixta y convertirán a esas empresas en empresas competitivas a nivel mundial. También señaló que China dedicará esfuerzos a incrementar el valor de las empresas de propiedad estatal y a hacerlas más fuertes, más grandes y mejores.

3.254. Actualmente, el número de cuestiones preocupantes relacionadas con las empresas de propiedad estatal de China va en aumento. Las diversas medidas adoptadas por el Partido Comunista, el Gobierno chino y las empresas de propiedad estatal de China siguen menoscabando la capacidad de las empresas de los Estados Unidos de invertir en China y competir con las empresas estatales chinas en China y en otros mercados, mientras que la verdadera reforma de las empresas estatales no parece formar parte de los planes de China.

#### **3.4.6.2 Empresas comerciales del Estado**

3.255. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China aceptó someter a disciplinas las actividades de importación y exportación de las empresas comerciales del Estado. China se comprometió a facilitar información completa sobre los mecanismos de fijación de precios de las empresas comerciales del Estado y a asegurar que sus procedimientos en materia de compras de importación fuesen transparentes y cumplieren plenamente las normas de la OMC. Además, convino en que las empresas comerciales del Estado debían limitar los márgenes de aumento del precio de las mercancías importadas a fin de evitar distorsiones del comercio.

3.256. Desde la adhesión de China a la OMC, los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC han solicitado reiteradamente a China que facilite información sobre las prácticas de las empresas comerciales del Estado en materia de fijación de precios y compras, principalmente a través de los exámenes de transición realizados en el marco de la OMC. Sin embargo, China solo ha facilitado información general, lo cual no permite realizar una evaluación apropiada de los esfuerzos de China destinados al cumplimiento.

3.257. China tampoco ha presentado notificaciones en virtud del párrafo 4 a) del artículo XVII del GATT de 1994 y el párrafo 1 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII del GATT de 1994, que exige que China notifique sus empresas comerciales del Estado. Antes del presente año, China no había presentado ninguna notificación desde 2003, pese a la aparición de nuevas empresas comerciales del Estado en los años posteriores.

3.258. En septiembre de 2014, tras no conseguir convencer a China de que presentara una notificación actualizada de sus empresas comerciales del Estado, los Estados Unidos presentaron una contranotificación al Grupo de Trabajo sobre las Empresas Comerciales del Estado con arreglo al párrafo 4 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII del GATT de 1994. En dicha contranotificación, los Estados Unidos identificaron 153 empresas comerciales del Estado, 44 de las cuales no habían sido notificadas anteriormente por China, y facilitaron información detallada sobre el establecimiento y las operaciones de esas empresas, en beneficio de otros Miembros de la OMC y del público en general.

3.259. En octubre de 2015, China presentó finalmente una notificación sobre sus empresas comerciales del Estado. No obstante, esa notificación no incluía gran parte de la información detallada prevista por las prescripciones en materia de notificación de la OMC.

3.260. En junio de 2016, a través del Grupo de Trabajo sobre las Empresas Comerciales del Estado, los Estados Unidos presentaron numerosas preguntas complementarias con el objetivo de colmar las numerosas lagunas de la notificación de China. En marzo de 2017, China respondió a las preguntas formuladas por los Estados Unidos, señalando que no se podía facilitar gran parte de la información porque se trataba de información comercial confidencial. En noviembre de 2017, tras haber encontrado buena parte de esa información en fuentes públicas, los Estados Unidos presentaron una contranotificación para intentar subsanar la falta de datos respecto a varias de las empresas comerciales del Estado anteriormente notificadas.

#### **3.4.6.3 Contratación pública**

3.261. El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC es un acuerdo plurilateral suscrito actualmente por los Estados Unidos y otros 46 Miembros de la OMC. El ACP se aplica a la contratación de bienes y servicios por los organismos del Gobierno central y gobiernos subcentrales y las empresas públicas que especifique cada parte, con sujeción a los umbrales indicados y a determinadas excepciones. Impone a las Partes en el ACP la obligación de otorgar un trato NMF y trato nacional a los bienes, servicios y proveedores de las otras Partes en el ACP, y de realizar sus contrataciones de conformidad con los procedimientos que garanticen la transparencia, la equidad y la previsibilidad en el proceso de contratación.

3.262. China todavía no es Parte en el ACP. En su acuerdo de adhesión a la OMC, se comprometió a iniciar negociaciones para su adhesión al ACP tan pronto como fuera posible. También convino en que, hasta que concluyera su adhesión al ACP, todas las entidades del Gobierno central y los gobiernos locales llevarían a cabo sus contrataciones de manera transparente, y que en caso de una contratación abierta a proveedores extranjeros otorgaría un trato NMF, ofreciendo a todos los proveedores extranjeros igualdad de oportunidades para participar en los procesos de licitación.

#### **Adhesión al ACP**

3.263. En la reunión de la JCCT celebrada en 2006, China acordó iniciar negociaciones sobre su adhesión al ACP en diciembre de 2007 a más tardar. Posteriormente, China inició las negociaciones en esa fecha, con la presentación de su solicitud de adhesión y su oferta inicial de cobertura, conocida como oferta para el Apéndice I. En mayo de 2008, los Estados Unidos presentaron su solicitud inicial de mejoras en la oferta inicial de China para el Apéndice I, y otras Partes en el ACP presentaron peticiones similares. En septiembre de 2008, China presentó sus respuestas a la Lista recapitulativa de preguntas para la presentación de información relativa a la adhesión.

3.264. En 2009, los Estados Unidos celebraron tres rondas de negociaciones con China sobre los términos y las condiciones de su adhesión al ACP. Además, en la reunión del S&ED de julio de 2009, China aceptó presentar un informe al Comité de Contratación Pública de la OMC, antes de su reunión de octubre de 2009, en el que se indicaran las mejoras que China tenía previsto introducir en su oferta revisada. China presentó el informe en octubre de 2009, en el que se señalaba que las mejoras previstas para su oferta permitirían abarcar más entidades, bienes y servicios, y reducir los umbrales. Posteriormente, tras nuevos contactos bilaterales de los Estados Unidos, China se comprometió durante la reunión de la JCCT de octubre de 2009 a presentar una oferta revisada lo antes posible en 2010.

3.265. En 2010, los Estados Unidos mantuvieron tres rondas más de negociaciones con China sobre los términos y las condiciones de la adhesión de China al ACP y el desarrollo de su sistema de contratación pública. Además, los Estados Unidos presentaron preguntas a China sobre sus respuestas a la Lista recapitulativa de preguntas para la presentación de información relativa a la adhesión. En la reunión del S&ED celebrada en mayo de 2010, China se comprometió a presentar su primera oferta revisada en julio de 2010, y así lo hizo posteriormente. Los Estados Unidos presentaron su segunda solicitud de mejoras en la cobertura de contratación pública propuesta por China en septiembre de 2010.

3.266. En la reunión de la JCCT celebrada en diciembre de 2010, los Estados Unidos obtuvieron el compromiso de China de acelerar su adhesión al ACP; en efecto, China aceptó trabajar con los gobiernos provinciales y locales y presentar una oferta de cobertura revisada sólida en 2011. Durante la visita del Presidente Hu a Washington en enero de 2011, China se comprometió expresamente a que su siguiente oferta revisada abarcara las entidades subcentrales. Posteriormente, China reiteró que presentaría una segunda oferta revisada en 2011, y así lo hizo en noviembre de ese mismo año.

3.267. En 2011, los Estados Unidos celebraron tres rondas de negociaciones con China sobre su adhesión al ACP, en las que participaron expertos de los Estados Unidos que explicaron el sistema de contratación pública del Gobierno de los Estados Unidos y la aplicación de los compromisos por ellos contraídos en el marco del ACP. Las negociaciones también se centraron en la cobertura de empresas públicas en el ACP, y los Estados Unidos solicitaron que China añadiese empresas estatales en su cobertura del ACP.

3.268. En la reunión del S&ED celebrada en mayo de 2012, China se comprometió a presentar "una oferta completa y revisada [...] que responda a las peticiones de las Partes en el ACP, antes de la última reunión del Comité [ACP] en 2012". Posteriormente, en noviembre de 2012, China presentó su tercera oferta revisada, cuya cobertura dista mucho de la proporcionada por los Estados Unidos y otras Partes en el ACP, ya que China respondió a muy pocas de las peticiones hechas por las Partes en el ACP. En estas peticiones se instaba a ampliar la cobertura a las empresas estatales, incluir una mayor cobertura de servicios, eliminar las exclusiones amplias y aumentar significativamente la cobertura de entidades subcentrales. Los Estados Unidos, la Unión Europea y otras Partes en el ACP consideraron que la oferta revisada dejaba mucho que desear, tanto en lo tocante a su alcance como a su ámbito de aplicación. En la reunión de la JCCT celebrada en diciembre de 2012, China aceptó colaborar seriamente con los Estados Unidos sobre las cuestiones fundamentales pendientes relacionadas con el alcance de los proyectos que reunían los requisitos para considerarse contratación pública y el grado de participación de las empresas estatales de China en las actividades de contratación pública.

3.269. En 2013, mediante un nuevo mecanismo para los debates técnicos con China establecido a través del proceso del S&ED, los Estados Unidos lograron afianzar dos compromisos de China en un esfuerzo por acelerar la adhesión de China al ACP, mientras seguían intentando obtener unas condiciones sólidas comparables a la cobertura de los Estados Unidos y de otras Partes en el ACP. En la reunión del S&ED celebrada en julio de 2013, China aceptó presentar para finales de 2013 una nueva oferta revisada con miras a su adhesión al ACP. China cumplió lo acordado y presentó su cuarta oferta revisada, pero distaba mucho de la cobertura proporcionada por otras Partes en el ACP.

3.270. En la reunión de la JCCT celebrada en diciembre de 2013, China se comprometió a acelerar las negociaciones sobre su adhesión al ACP y a presentar en 2014 una nueva oferta revisada que fuera proporcionada, en conjunto, a la cobertura de las Partes en el ACP. China presentó la oferta revisada en diciembre de 2014. Dicha oferta no es, en conjunto, proporcionada a la cobertura de las Partes en el ACP y dista de ser aceptable para los Estados Unidos y otras Partes en el ACP, puesto que sigue habiendo deficiencias importantes en varios aspectos fundamentales, como los umbrales, las entidades abarcadas y los servicios abarcados y excluidos.

### **Régimen de contratación pública de China**

3.271. En enero de 2003 China implementó su *Ley de Contratación Pública*. Ahora bien, esta Ley obliga a las entidades del Gobierno central y los gobiernos subcentrales a dar prioridad a los bienes y servicios "locales" (con contadas excepciones), cosa que puede hacer China porque todavía no es Parte en el ACP. Desde la adopción de la *Ley de Contratación Pública*, el MOF ha

publicado varias medidas de aplicación, como los reglamentos que establecen procedimientos detallados para la solicitud, presentación y evaluación de ofertas para la contratación pública de bienes y servicios, y ayudan a aclarar el alcance y el ámbito de aplicación de la Ley. El MOF también publicó medidas relativas al anuncio de contrataciones públicas y la tramitación de reclamaciones presentadas por los proveedores en el contexto de la contratación pública.

3.272. Sin embargo, cabe destacar que la *Ley de Contratación Pública* no abarca la mayor parte de los proyectos de obras públicas, que representan al menos la mitad del mercado de contratación pública de China. Esos proyectos están sujetos a un régimen de reglamentación distinto, establecido por la *Ley de Licitaciones* de China, que entró en vigor en enero de 2000. En septiembre de 2009, el Consejo de Estado distribuyó el proyecto de reglamento de la NDRC relativo a la aplicación de la *Ley de Licitaciones*, para recabar observaciones del público. En octubre de 2009, los Estados Unidos presentaron observaciones por escrito sobre ese proyecto de reglamento, en las que subrayaron, entre otras cosas, la necesidad de que se aclarase la relación entre la *Ley de Licitaciones* y la *Ley de Contratación Pública* de China, así como la necesidad de que se definiera el término "productos nacionales". En diciembre de 2011, el Consejo de Estado publicó el reglamento de aplicación definitivo para la *Ley de Licitaciones*, que entró en vigor en febrero de 2012.

3.273. Como se ha indicado anteriormente, a principios de 2003 los Estados Unidos manifestaron preocupaciones acerca de las políticas que estaba elaborando China en relación con la contratación pública de *software*. Ese mismo año, los Estados Unidos plantearon preocupaciones específicas acerca de las normas de aplicación del MOF en materia de contratación de *software* que, según la información facilitada, contenían directrices que obligaban al Gobierno central y los gobiernos locales (los mayores compradores de *software* de China) a comprar únicamente *software* desarrollado en China, en la medida de lo posible. Los Estados Unidos albergaban preocupación no solo acerca de la continuidad del acceso de los exportadores de *software* de los Estados Unidos al vasto y creciente mercado chino de *software* básico o personalizado (7.500 millones de dólares cuando las normas del MOF entraron en vigor), sino también acerca del precedente que podía establecerse para otros sectores si China efectuaba las restricciones propuestas por el MOF sobre la compra de *software* extranjero por el Gobierno central y los gobiernos locales. En la reunión de la JCCT celebrada en julio de 2005, China indicó que suspendería indefinidamente la redacción de las normas de aplicación sobre la contratación pública de *software*.

3.274. Más tarde, en 2007 y 2008, la preocupación de los Estados Unidos aumentó a raíz de las declaraciones y anuncios hechos por funcionarios públicos de China que indicaban que las empresas de propiedad estatal debían dar prioridad a la compra de *software* nacional. En respuesta, en la reunión que celebró la JCCT en septiembre de 2008, China aclaró que sus políticas oficiales y oficiosas relativas a la compra de *software* por las empresas chinas, tanto públicas como privadas, se regirían únicamente por las condiciones del mercado, sin intervención del Gobierno.

3.275. Mientras tanto, en diciembre de 2007, un día antes de que China presentara su oferta inicial para el Apéndice I en relación con su adhesión al ACP, el MOF publicó dos medidas que restringirían considerablemente la compra de bienes y servicios extranjeros por el Gobierno de China. La primera medida, las *Medidas Administrativas de Contratación Pública relativas a la Contratación Inicial y los Pedidos de Productos Autóctonos Innovadores*, tenía por objeto restringir la contratación pública de productos "autéctonos innovadores" a los productos "chinos" fabricados en China. El Gobierno central y los gobiernos provinciales respondieron con la creación de catálogos de "productos autóctonos innovadores" admisibles. La segunda medida, las *Medidas Administrativas relativas a la Contratación Pública de Productos Importados*, restringió drásticamente la contratación pública de productos y tecnologías importados del extranjero. Aunque China puede mantener estas medidas hasta que concluya su adhesión al ACP, los Estados Unidos han planteado serias preocupaciones acerca de ellas, ya que son contrarias al proceso de liberalización que se espera de cualquier Miembro de la OMC que desee adherirse al ACP.

3.276. En 2009, China reforzó sus medidas vigentes de "Promoción de la compra de productos chinos" a nivel del Gobierno central y de los gobiernos provinciales y locales. Por ejemplo, en mayo de 2009, el MIIT publicó una circular sobre las *Medidas Administrativas relativas a la Contratación Pública* aplicable al MIIT y los órganos directamente dependientes. La medida exigía que las entidades participantes en la contratación pública dieran prioridad a los productos, proyectos y servicios nacionales, así como a los productos autóctonos innovadores, salvo en los

casos en que los productos o servicios no pudieran fabricarse ni suministrarse en China o estuvieran destinados a utilizarse fuera de China. Asimismo, en mayo de 2009, nueve ministerios y organismos del Gobierno central publicaron los *Dictámenes sobre el Refuerzo de la Supervisión de las Actividades de Licitación en los Proyectos de Construcción*, que incluían una directiva de "Promoción de la compra de productos chinos" aplicable a todos los proyectos abarcados por el conjunto de medidas de estímulo de China. Esta directiva requiere específicamente que se dé prioridad a los "productos nacionales" en todos los proyectos con inversión estatal, a menos que los productos no estén disponibles en China, no se puedan comprar en condiciones comerciales razonables en China o estén destinados a utilizarse en otros países.

3.277. Durante la reunión del S&ED que tuvo lugar en julio de 2009, China se comprometió a dar a los productos fabricados en China por empresas con inversión extranjera el mismo trato que a los productos fabricados en China por empresas chinas, a efectos de la *Ley de Contratación Pública*. Más adelante, China reafirmó su compromiso y en la reunión de la JCCT de octubre de 2009 se comprometió también a publicar las normas de aplicación. Además, los Estados Unidos y China acordaron crear un grupo de trabajo interinstitucional para debatir periódicamente cuestiones relacionadas con la contratación pública y con las compras de las empresas y organizaciones afiliadas al Estado y las entidades privadas con objetivos estratégicos nacionales.

3.278. En 2010, China distribuyó dos proyectos de medidas destinadas a aplicar la *Ley de Contratación Pública*. El primer proyecto de medida, el *Reglamento de Aplicación de la Ley de Contratación Pública*, fue publicado por el MOF en enero de 2010. En febrero, los Estados Unidos presentaron observaciones, en las que, entre otras cosas, expresaban preocupación por el hecho de que el proyecto de medida no estableciera un régimen compatible con el ACP. Los Estados Unidos también expresaron preocupación por el hecho de que el proyecto de medida no proporcionara información más específica sobre la forma de llevar a cabo la contratación pública. El segundo proyecto de medida, las *Medidas Administrativas sobre la Contratación Pública de Productos Nacionales*, fue publicado en mayo de 2010 por el MOF, el MOFCOM, la NDCR y la Administración General de Aduanas para recabar observaciones del público. De conformidad con el compromiso contraído por China en la reunión de la JCCT celebrada en octubre de 2009, en este proyecto de medida se establecían los requisitos para que un producto pudiese ser considerado como producto nacional. En junio de 2010 los Estados Unidos presentaron observaciones en relación con este proyecto de medida, en las que manifestaron su preocupación por la falta de detalles acerca de la forma en que se implementaría el proyecto de medida, así como de su aplicación general.

3.279. Por otro lado, en noviembre de 2009, el MOST, la NDRC y el MOF publicaron la *Circular sobre el Inicio de las Actividades de Acreditación Nacional de Productos de Innovación Autóctona 2009*, por la que se instaba a las empresas a que presentaran solicitudes, en diciembre de 2009 a más tardar, para que sus productos fueran considerados a efectos de su acreditación como "productos de innovación autóctona". La medida prevé el trato preferencial en la contratación pública para los productos a los que se conceda tal acreditación. Posteriormente, los Estados Unidos y la industria estadounidense, junto con los Gobiernos e industrias de muchos de los demás interlocutores comerciales de China, manifestaron a China profundas preocupaciones acerca de esta medida, puesto que parece establecer un sistema concebido para otorgar un trato preferencial en la contratación pública a los productos desarrollados por empresas chinas.

3.280. En abril de 2010, el MOST, la NDRC y el MOF publicaron un proyecto de medida, la *Circular sobre el Inicio de las Actividades de Acreditación Nacional de Productos de Innovación Autóctona 2010*, para recabar observaciones del público. En él se preveía la modificación de algunos de los criterios de acreditación de productos establecidos en la medida de noviembre de 2009, pero se dejaban inalterados otros criterios que eran problemáticos, así como los principios de acreditación, el formulario de solicitud y el vínculo con la contratación pública. Además, inicialmente el proyecto de medida tenía que entrar en vigor al día siguiente de que venciera el plazo para la presentación de observaciones. Los Estados Unidos presentaron observaciones en mayo de 2010 y en ellas pedían a China que suspendiera la aplicación del sistema de acreditación de productos de innovación autóctona y que entablara consultas con los Estados Unidos para tratar sus preocupaciones respecto a dicho sistema. Hasta la fecha, el proyecto de medida todavía está pendiente de finalizar y las autoridades de China no han solicitado ni aceptado solicitudes de acreditación.

3.281. En la reunión de la JCCT celebrada en diciembre de 2010, China se comprometió a no mantener ninguna medida que otorgara preferencias en materia de contratación pública a bienes o servicios en función del lugar de la titularidad o el desarrollo de la propiedad intelectual. Un mes más tarde, durante la visita del Presidente Hu a Washington en enero de 2011, China acordó además que "no vincularía sus políticas de innovación al otorgamiento de preferencias en materia de contratación pública". Posteriormente, en la reunión del S&ED celebrada en mayo de 2011, China también se comprometió a "eliminar todos sus catálogos de productos de innovación autóctona para la contratación pública" al aplicar el acuerdo alcanzado durante la visita del Presidente Hu. Por último, en la reunión de la JCCT de noviembre de 2011, China anunció que el Consejo de Estado había publicado una medida que exigía a los gobiernos provinciales y locales que para diciembre de 2011 eliminaran todos los vínculos entre las políticas de innovación de China y las preferencias en materia de contratación pública. A pesar de las reiteradas promesas, en los últimos informes se han identificado medidas que varios gobiernos provinciales y locales han adoptado o han seguido manteniendo y que prevén preferencias en materia de contratación pública para los productos de innovación autóctona.

3.282. En la reunión de la JCCT celebrada en diciembre de 2010, China también convino en que, en 2011, revisaría un importante catálogo del MIIT que abarca equipos pesados y demás maquinaria industrial, y que no utilizaría el catálogo revisado para la sustitución de importaciones, la concesión de subvenciones a la exportación ni cualquier otro mecanismo para discriminar a los proveedores extranjeros. Sin embargo, una vez más, no cumplió su promesa. Poco antes de la reunión de la JCCT de noviembre de 2011, el MIIT preparó un proyecto del catálogo revisado para que el público pudiera formular observaciones, pero todavía no ha publicado la versión revisada definitiva.

3.283. En 2014, los Estados Unidos colaboraron con China en la elaboración del proyecto de *Normas de Aplicación de la Ley de Contratación Pública* y el proyecto de *Medidas Administrativas relativas a la Contratación Pública de Productos Nacionales*. Los Estados Unidos recomendaron que China se asegurase de que las disposiciones contenidas en estas medidas previeran flexibilidad suficiente para que los organismos gubernamentales de China siguieran comprando productos de alta calidad con complejas cadenas de suministro internacionales a un precio razonable y evitaran perturbaciones del comercio. En enero de 2015, China publicó la versión definitiva de las normas de aplicación, que entraron en vigor en marzo de 2015. De conformidad con el compromiso contraído por China en la reunión del S&ED de 2011, las normas de aplicación eliminaron una disposición que exigía medidas que otorgan preferencias a los productos de innovación autóctona. Las normas de aplicación también eliminaron una disposición que trataba toda la propiedad intelectual como una mercancía. Sin embargo, las normas todavía contienen una lista no exhaustiva de fundamentos conforme a los cuales podrían adoptarse futuras normas y políticas que discriminen contra los bienes y servicios extranjeros.

3.284. En abril de 2016, el MOF publicó un proyecto de *Medidas Administrativas relativas a la Contratación Pública de Bienes y Servicios*. El proyecto de medida se basa en la *Ley de Contratación Pública* de China y establece la información que debería proporcionarse a los licitantes en los procesos de contratación pública y la forma en que los organismos de contratación y los funcionarios encargados de la contratación deben evaluar las ofertas para elegir al adjudicatario. En mayo de 2016, los Estados Unidos presentaron observaciones sobre dicho proyecto. En ellas pedían aclaraciones y se instaba al MOF a aumentar la transparencia en los procedimientos y los plazos de las licitaciones, crear un examen o procedimiento de impugnación a nivel nacional para que pudieran utilizarlo los licitantes, mejorar la previsibilidad para los licitantes convirtiendo las disposiciones opcionales en obligatorias, y fomentar la coherencia con las prescripciones del ACP con el fin de otorgar beneficios a los posibles licitantes de los Estados Unidos. Hasta la fecha, China no ha facilitado ninguna respuesta directa a estas observaciones.

3.285. En septiembre de 2016, la SASAC y el MOF publicaron conjuntamente el *Plan de Aplicación para el Perfeccionamiento de la Clasificación Funcional de las Empresas del Gobierno Central y la Evaluación de sus Resultados*, que divide las empresas estatales del nivel del Gobierno central de China en tres categorías a efectos de reglamentación, a saber: comerciales, estratégicas y de interés público. Para que la adhesión de China culmine con éxito, es fundamental garantizar la cobertura de las empresas estatales que realizan contrataciones con fines gubernamentales. Los Estados Unidos y otros Miembros continuarán siguiendo de cerca esta cuestión en el futuro.

3.286. En abril de 2017, el MOF publicó el *Aviso sobre la Mejora de la Labor de Divulgación de la Información relacionada con la Contratación Pública*, una medida destinada a aumentar la transparencia. Mediante dicha medida se establece un único sitio web oficial de información sobre contratación del Gobierno nacional, se crean los sitios web de información sobre contratación de los gobiernos provinciales dentro del sitio web del Gobierno nacional, se exige a los departamentos de finanzas de los gobiernos provinciales que se adhieran uniformemente al sistema central de nombres de dominio y se exige la divulgación pública de la información de cada transacción. Además, se insta a llevar a cabo una evaluación por terceros de la transparencia del proceso de contratación pública.

3.287. En adelante, los Estados Unidos seguirán examinando el trato que se otorga a los proveedores de su país en el marco del régimen de contratación pública de China. Asimismo, seguirán instando a China a que aplique sus reglamentos y normas de aplicación de una manera transparente y no discriminatoria.

### 3.5 INVERSIONES

3.288. En el momento de su adhesión a la OMC, China contrajo las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC), que prohíbe las medidas en materia de inversiones que vulneren la obligación en virtud del artículo III del GATT de conceder a las importaciones un trato no menos favorable que el concedido a los productos nacionales, o la obligación en virtud del artículo XI del GATT de no imponer restricciones cuantitativas a las importaciones. El Acuerdo sobre las MIC, por consiguiente, exige expresamente la eliminación de medidas como las que exigen o prevén ventajas para la incorporación de insumos nacionales (conocidas como prescripciones en materia de contenido nacional) en el proceso de fabricación, o medidas que limitan las importaciones de una empresa a una cantidad relacionada con sus exportaciones o relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa (conocidas como prescripciones en materia de nivelación del comercio). En su acuerdo de adhesión a la OMC, China también convino en eliminar de sus leyes, reglamentos y demás medidas las prescripciones en materia de resultados de exportación, contenido nacional y equilibrio cambiario, y en no aplicar las cláusulas de los contratos en que se estipulasen esas prescripciones. Además, China acordó que ya no supeditaría la autorización de las importaciones o de las inversiones a esas prescripciones o a otras como las de transferencia de tecnología y compensaciones.

3.289. En los últimos años, China ha reafirmado reiteradamente sus planes para abrirse más a la inversión extranjera, como en la *Decisión del Tercer Plenario* de noviembre de 2013 y en otros documentos fundamentales sobre políticas, como la *Decisión del Quinto Plenario* de noviembre de 2015 y el *Decimotercer Plan Quinquenal*, publicado en marzo de 2016. China no ha adoptado ninguna medida para materializar esas promesas, salvo en limitados casos, y respecto a algunas de ellas parece que está retrocediendo en lo que se refiere al acceso a los mercados. China también ha llevado a la práctica otras medidas que discriminan o perjudican de alguna otra forma a los inversores extranjeros, como un sistema de aprobación administrativa con el que se examinan caso por caso las inversiones extranjeras. Los inversores extranjeros también se han mostrado muy preocupados, ya que los proyectos de leyes y las declaraciones de política parecen indicar que China se propone ampliar la definición de la "seguridad nacional" para que abarque la "seguridad económica", en el marco de su régimen de examen de seguridad nacional.

3.290. Además, las restricciones impuestas por China a las inversiones suelen ir acompañadas de otras políticas industriales problemáticas, como la elaboración de normas específicas de China (véase la sección relativa a las normas y los reglamentos técnicos *supra*) y el aumento del recurso a subvenciones. Muchas de estas políticas parecen ser instrumentos proteccionistas creados por los planificadores industriales del Gobierno de China para proteger de la competencia a las empresas ineficientes o monopolísticas, en particular aquellas en las que el Gobierno tiene una participación accionarial. Al mismo tiempo, los inversores extranjeros en China también siguen manifestando preocupación por la falta de transparencia, las disparidades en la aplicación de las leyes y los reglamentos, la débil protección de los derechos de propiedad intelectual, la corrupción y un sistema jurídico que no es fiable y no ejecuta los contratos y las sentencias.

3.291. Tal como se señala *infra*, los Estados Unidos han planteado la necesidad de que China liberalice sustancialmente las restricciones a la inversión y las políticas conexas en foros bilaterales, como la JCCT y el S&ED, y de forma multilateral en reuniones celebradas en el marco

de la OMC. En la *Decisión del Tercer Plenario* de noviembre de 2013, reforzada por algunos aspectos de la *Decisión del Quinto Plenario* de noviembre de 2015, se reafirma la intención de China de permitir que el mercado ejerza un papel decisivo y se encomienda al Gobierno a que amplíe el acceso de la inversión extranjera a China, incluso para varios sectores de servicios, y que estudie la posibilidad de crear un mecanismo que permita realizar inversiones extranjeras mediante un enfoque de "lista negativa". En el *Decimotercer Plan Quinquenal* también se ponen de relieve los planes de China para lograr una mayor apertura de los sectores, reducir los obstáculos de acceso a los mercados y fomentar el capital extranjero. Sin embargo, respecto a la mayor parte de estos planes, China no ha adoptado ninguna medida significativa para hacer realidad sus promesas.

3.292. En enero de 2015, el MOFCOM publicó un proyecto de *Ley de Inversión Extranjera* por el que presuntamente se unificarían las tres leyes generales vigentes en China en materia de inversión extranjera, y se crearía específicamente un marco para otorgar un trato nacional previo y posterior al establecimiento a los inversores extranjeros, mediante un enfoque de lista negativa. Aunque no está claro en qué estado se encuentra dicho proyecto de ley, a los Estados Unidos les preocupan varios de sus aspectos, entre ellos la existencia de numerosos elementos que podrían utilizarse para prohibir o restringir el acceso a los mercados para los inversores extranjeros, como un sistema de aprobación caso por caso y un nuevo examen de seguridad nacional demasiado amplio.

3.293. En octubre de 2015, el Consejo de Estado de China promulgó los *Dictámenes sobre la Aplicación de un Sistema de Lista Negativa para el Acceso a los Mercados*, centrados en la aplicación de una lista negativa en el marco del régimen de inversión de China. En virtud de esta medida, que es aplicable tanto a los inversores nacionales como extranjeros, de diciembre de 2015 a diciembre de 2017 se llevaron a cabo programas piloto de lista negativa en determinadas regiones de China con objeto de sentar las bases para introducir formalmente un sistema unificado nacional de lista negativa para el acceso a los mercados a partir de 2018. Es motivo de especial preocupación el hecho de que en la medida también se enuncia una definición amplia de "seguridad nacional", que abarca factores como la seguridad económica, cultural y financiera, para que la tengan en cuenta las autoridades de reglamentación de China al aplicar la lista negativa. Preocupan también a los Estados Unidos muchos otros aspectos del examen de seguridad nacional propuesto, como su aplicación a las inversiones en nuevas instalaciones y la invitación a los competidores chinos a designar las transacciones que deben someterse a examen.

3.294. En julio de 2017, China publicó una versión revisada del *Catálogo de Inversiones Extranjeras*, que no aborda las prioridades clave de los inversores extranjeros, como la eliminación de las restricciones a la inversión en importantes sectores como el de servicios, las industrias extractivas, el sector agrícola y ciertas industrias manufactureras. Además, aparte de incluir una lista negativa, la versión revisada del *Catálogo de Inversiones Extranjeras* también incluye una "lista positiva" de sectores alentados y algunas industrias figuran en ambas categorías, lo cual hace que sea un sistema híbrido en lugar de una verdadera lista negativa para administrar las inversiones extranjeras.

3.295. En julio de 2017, el Presidente Xi declaró públicamente que China todavía tiene previsto promulgar una nueva ley básica de inversión extranjera. Sin embargo, no está claro si se estaba refiriendo a la finalización del proyecto de *Ley de Inversión Extranjera* de enero de 2015 o a una legislación totalmente nueva.

3.296. En noviembre de 2017, durante la visita del Presidente Trump a Beijing, China anunció que atenuaría algunas restricciones a la inversión extranjera en los servicios bancarios, los servicios de seguros de vida y los servicios de gestión de valores y activos. China también anunció su intención de flexibilizar su límite del 50% de participación extranjera en el capital para la producción de vehículos propulsados por energías alternativas en zonas francas. Sin embargo, hasta la fecha no ha llevado a la práctica ninguno de estos cambios.

### **Autorización de las inversiones**

3.297. Desde la adhesión de China a la OMC, en diciembre de 2001, empresas estadounidenses y de otros países han expresado serias preocupaciones por el proceso de concesión de licencias administrativas de China, tanto en el contexto del proceso de autorización de las inversiones

extranjeras utilizado por China (que preocupa seriamente a los Estados Unidos) como en otros muchos contextos. Aunque China adoptó medidas iniciales para mejorar la concesión de licencias administrativas en 2004 con la promulgación de la *Ley de Licencias Administrativas*, al parecer destinada a mejorar la transparencia, aportar uniformidad y simplificar la tramitación de licencias, sigue habiendo problemas graves. La industria estadounidense informa de que, en la práctica, muchos organismos gubernamentales centrales, provinciales y municipales de China no acatan esa ley. También informa de que la imprecisión de los criterios y la posibilidad de que se produzcan retrasos en el trámite de licencias da una discreción considerable a los funcionarios que se ocupan de esa cuestión, de modo que se abren las puertas a la corrupción y a que las empresas y los productos extranjeros reciban a veces un tratamiento menos favorable que los nacionales.

3.298. El hecho de que China mantenga cualquier tipo de proceso de autorización de las inversiones extranjeras, ya sea de carácter formal o informal, suscita una gran preocupación. Como se expone en un amplio estudio elaborado por una asociación industrial estadounidense, hay testimonios confidenciales de empresas extranjeras que indican que, en ocasiones, los funcionarios del Gobierno chino utilizan el proceso de autorización de las inversiones extranjeras para restringir o retrasar innecesariamente la entrada en el mercado de las empresas extranjeras, exigir a una empresa extranjera que tenga un socio chino u obtener importantes concesiones comerciales en una negociación concreta como precio para acceder al mercado. Esos mismos testimonios señalan asimismo que, en algunos casos, los funcionarios del Gobierno chino dicen a las empresas extranjeras que deberán transferir tecnología, llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo en China o cumplir requisitos en materia de resultados de la exportación o la utilización de contenido local si quieren que se autorice la inversión, a pesar de que ninguna de esas prescripciones figura en la ley china y de que China se comprometió en su acuerdo de adhesión a la OMC a no imponer tales prescripciones.

3.299. Esta situación ha perdurado en parte debido a la ausencia en China de un estado de derecho, lo que favorece que se utilicen políticas imprecisas no escritas y que no se realicen revisiones administrativas o judiciales significativas de las medidas chinas de reglamentación, de modo que los funcionarios pueden aplicar medidas unilaterales sin temor a enfrentarse a una querrela. Esta situación se ve agravada por el hecho de que las empresas extranjeras son reacias a pronunciarse públicamente y no quieren dar la impresión de colaborar con sus gobiernos para impugnar las prácticas de examen de las inversiones extranjeras de China, por miedo a enfrentarse a medidas de retorsión por parte de los funcionarios chinos. El estudio elaborado por la industria estadounidense señala que las empresas extranjeras han informado, con carácter confidencial, de que los funcionarios chinos les han amenazado de forma explícita o implícita -por lo general oralmente, no por escrito- con posibles medidas de retorsión que podrían tener graves repercusiones sobre sus perspectivas comerciales en China.

3.300. En muchos casos, parece que los funcionarios chinos hacen uso de su facultad de dictar las actividades de inversión extranjera o influir en ellas sin someterse a ningún control motivados por los objetivos de política industrial de China. Según el modelo de desarrollo económico dirigido por el Estado que aplica China, el Gobierno elabora planes quinquenales en los que se definen los objetivos para prácticamente todos los sectores de la economía. Si bien esos planes, en términos generales, tienen por objeto impulsar las empresas líderes nacionales, proteger las empresas estatales, promover la innovación autóctona y orientar el desarrollo de la industria nacional china en su ascenso por la cadena de valor, también contienen directrices específicas con respecto a cuestiones como la transferencia de tecnología y el uso de contenido nacional, además de decisiones relativas a la consolidación de la industria, la capacidad de producción, las líneas de productos y otras decisiones similares que normalmente toma el mercado.

3.301. Aunque China ha revisado un buen número de leyes, reglamentos y otras medidas sobre inversión extranjera a fin de eliminar prescripciones en materia de resultados de exportación, contenido nacional, equilibrio cambiario y transferencia de tecnología, como se comprometió a hacer en su acuerdo de adhesión, algunas de las medidas revisadas, por ejemplo, siguen "alentando" la transferencia de tecnología o el uso de contenido nacional sin exigirlos formalmente. Desde un primer momento, a las empresas de los Estados Unidos les preocupaba que "alentar" tales prácticas pudiera traducirse en "prescripciones" en muchos casos, a la luz de las amplias facultades discrecionales que tienen los funcionarios chinos al examinar las solicitudes de inversión extranjera. Además, según las empresas estadounidenses, incluso sin que esas prácticas se alienten formalmente, algunos funcionarios chinos siguen teniendo en cuenta factores como la transferencia de tecnología y el uso de contenido nacional al decidir si autorizan o no una inversión

o si emprenden alguna otra acción, como puede ser la recomendación de la aprobación de un préstamo concedido por un banco estatal chino, que a menudo es vital para el éxito de un proyecto.

3.302. En el curso de los años, los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC, entre ellos la UE y el Japón, han expresado su preocupación a este respecto en las reuniones del Comité de MIC de la OMC. Los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC también han destacado esta cuestión en los exámenes de las políticas comerciales de China, incluido el más reciente, que se llevó a cabo en julio de 2016.

3.303. En el plano bilateral, los Estados Unidos han expresado con insistencia sus preocupaciones sobre la transferencia de tecnología en el marco de la Comisión Conjunta de Comercio Estados Unidos-China (JCCT) y del Diálogo Estratégico y Económico entre los Estados Unidos y China (S&ED), y por medio de otras vías. Durante la visita que en febrero de 2012 realizó el entonces Vicepresidente Xi a los Estados Unidos, China afirmó que la decisión respecto a la transferencia de tecnología y la cooperación tecnológica recaería sobre las empresas únicamente y que el Gobierno chino no utilizaría esos factores como condición previa para acceder al mercado. En la reunión que la JCCT celebró en diciembre de 2012, China también confirmó que corregiría a su debido tiempo todas las medidas que fuesen incompatibles con ese compromiso.

3.304. En la reunión celebrada en julio de 2014 en el marco del S&ED, China se comprometió a aplicar a los solicitantes de licencias y aprobaciones administrativas las mismas normas que los Estados Unidos con respecto a los recursos disponibles para aceptar y tramitar las solicitudes y al número de solicitudes que un solicitante puede presentar al mismo tiempo; también se comprometió a aplicar estrictamente las leyes y los reglamentos vigentes para proteger adecuadamente los secretos comerciales y la información comercial confidencial facilitada por un solicitante en el curso del proceso de concesión o aprobación de licencias administrativas, conforme a la ley. Sin embargo, esos compromisos no han comportado ningún cambio en el enfoque general de China de exigir aprobaciones administrativas caso por caso para las inversiones extranjeras incluidas en la categoría de inversiones restringidas.

3.305. Pese a la reducción general de los requisitos de aprobación para la concesión de licencias y la atención prestada a la descentralización de los procesos de concesión de licencias, en realidad se ha avanzado poco. Hasta la fecha, las empresas estadounidenses informan de que las supuestas mejoras adoptadas por China solamente han tenido un efecto marginal en sus experiencias con respecto a la concesión de licencias.

### **Nuevas restricciones a la inversión**

3.306. Las nuevas restricciones a la inversión que China ha propuesto y aplicado preocupan especialmente a los Estados Unidos y a la industria estadounidense. A menudo, estas restricciones van acompañadas de otras políticas industriales problemáticas, como el aumento del recurso a subvenciones, la preferencia por el uso de productos nacionales frente a los importados y la elaboración de normas específicas de China.

3.307. En agosto de 2006, China dio otro paso más hacia un régimen de inversiones más restrictivo al adoptar un nuevo reglamento sobre fusiones y adquisiciones que afecta a los inversores extranjeros. Ese reglamento reforzó la función de supervisión del MOFCOM con respecto a la inversión extranjera, en parte al exigir la aprobación por dicho Ministerio de las transacciones en materia de fusiones y adquisiciones que estime repercuten en la "seguridad económica nacional" o afecten a marcas chinas tradicionales o marcas de fábrica o de comercio chinas notoriamente conocidas. Tres años después, en julio de 2009, China adoptó un reglamento revisado que abordaba las fusiones y adquisiciones con participación de inversores extranjeros, sin haber previsto un período de aviso y formulación de observaciones. En el reglamento revisado se conservan los criterios de examen contenidos en el reglamento de 2006.

3.308. En diciembre de 2006, como se ha indicado anteriormente en la sección relativa a las empresas propiedad del Estado y empresas con inversión estatal, la SASAC, la entidad gubernamental encargada de velar por los intereses de China en las empresas estatales, publicó una lista de los sectores clave que se consideraban fundamentales para la economía nacional. La SASAC se comprometió a restringir la participación extranjera en esos sectores mediante la

limitación de la inversión extranjera en las empresas propiedad del Estado pertenecientes a esos sectores.

3.309. En agosto de 2007, como se ha indicado anteriormente en la sección relativa a las empresas propiedad del Estado y empresas con inversión estatal, China promulgó la *Ley Antimonopolio*. Entre otras cosas, esa ley prevé que China establezca un proceso de examen para seleccionar las inversiones en el país por motivos de seguridad nacional. China también adoptó la *Ley de Seguridad Nacional* en julio de 2015. Aunque esa ley, en principio, tiene por objeto salvaguardar la seguridad de China, contiene disposiciones de amplio alcance en materia de política industrial y económica. Además, sienta las bases para un proceso de examen de seguridad nacional más restrictivo y, junto con la *Ley de Ciberseguridad* que se promulgó seguidamente, constituye los fundamentos para otras importantes restricciones a la inversión extranjera, como son las restricciones a la compra, venta y utilización de productos y servicios de TIC extranjeros, las restricciones a las corrientes transfronterizas de datos y las prescripciones sobre la localización de datos.

3.310. En términos más generales, la industria estadounidense ha manifestado su gran preocupación por el uso creciente por China de esas y otras restricciones a la inversión, que a menudo se consideran instrumentos proteccionistas que los planificadores económicos de China emplean para proteger a determinadas empresas chinas, entre ellas empresas ineficientes o monopolísticas, frente a la competencia extranjera. La industria estadounidense considera las restricciones a la inversión de China muy preocupantes y contrarias a los principios de mercado en los que se ha basado buena parte del éxito económico de China en los últimos decenios. La industria estadounidense ha observado que esas restricciones probablemente retrasarán el crecimiento y desarrollo de la economía china en lugar de permitirle alcanzar el objetivo fundamental de los planificadores estatales: crear empresas nacionales competitivas a escala internacional.

3.311. En 2017, como en años anteriores, los Estados Unidos plantearon su preocupación por las restricciones a la inversión aplicadas por China en numerosas ocasiones, por medio de mecanismos bilaterales como el CED. Los Estados Unidos también expresaron su preocupación en relación con las inversiones en reuniones del Comité y del Consejo en la OMC, y continuará haciéndolo en el futuro.

### **Catálogo de Inversiones Extranjeras**

3.312. Prácticamente desde la adhesión de China a la OMC, como se ha indicado anteriormente, los Estados Unidos han venido instando a China a que liberalice su régimen de inversiones y elimine las restricciones impuestas a los sectores de especial interés para los Estados Unidos. En su mayor parte, esos esfuerzos han reportado pocos progresos.

3.313. En 2002 y 2005, el Consejo de Estado publicó versiones revisadas del *Catálogo de Sectores para la Orientación de la Inversión Extranjera (Catálogo de Inversiones Extranjeras)*. Esas versiones, en general, reflejan la decisión de China de cumplir su compromiso de abrir ciertos sectores a la inversión extranjera, si bien con notables excepciones en el ámbito de la importación y distribución de productos sujetos a estrictos derechos de autor como libros, diarios, revistas, películas para su exhibición en salas, DVD y música (véase la sección relativa a los derechos comerciales *supra*). Además, aunque China ha seguido permitiendo la inversión extranjera en varios sectores no abarcados por su acuerdo de adhesión a la OMC, se ha continuado observando una notable excepción a ese avance en el sector de la producción y el desarrollo de semillas de plantas modificadas genéticamente, que China mantiene en la categoría de "inversiones prohibidas".

3.314. En 2007, el Consejo de Estado publicó una versión revisada del *Catálogo de Inversiones Extranjeras*. Lamentablemente, ese catálogo revisado impuso nuevas restricciones a diversos sectores, que comprendían los productos químicos, partes de automóviles, el tratamiento de tierras raras, la producción de biocombustibles y la elaboración de aceite comestible; además, las prohibiciones y restricciones relativas a los productos sujetos a estrictos derechos de autor y las semillas de plantas modificadas genéticamente siguieron vigentes.

3.315. En diciembre de 2011, China publicó otra versión revisada del *Catálogo de Inversiones Extranjeras*, que entró en vigor en enero de 2012. En ella únicamente se introdujeron mejoras de menor importancia.

3.316. La versión revisada del *Catálogo de Inversiones Extranjeras* de marzo de 2015 no preveía la liberalización en la mayoría de los sectores importantes para los inversores extranjeros. Además, en algunos casos, al parecer se restringió más el acceso al mercado.

3.317. En la revisión más reciente del *Catálogo de Inversiones Extranjeras* de China, publicado en julio de 2017, sí se eliminaron determinadas restricciones a la inversión extranjera, lo que daba la impresión de ser una mejora útil; entre esas restricciones se contaban las relativas a la elaboración de aceite de semillas comestible, la elaboración de arroz, harina, azúcar y maíz, los biocombustibles, los servicios de clasificación crediticia y valoración, y la fabricación de motocicletas. Todavía no está claro si esas modificaciones permitirán a los inversores extranjeros obtener beneficios concretos.

3.318. Por otra parte, el *Catálogo de Inversiones Extranjeras* de julio de 2017 continúa imponiendo restricciones significativas en numerosos ámbitos importantes para los inversores extranjeros, como los sectores de servicios clave, las industrias extractivas, el sector agrícola y ciertas industrias manufactureras. Con respecto a los sectores de servicios en particular, China mantiene prohibiciones o restricciones en sectores clave como los servicios de computación en la nube, los servicios de telecomunicaciones, los servicios de distribución y producción cinematográfica, los servicios de videocintas y programas informáticos de esparramiento, y determinados servicios financieros. La descripción de las restricciones impuestas por China al sector de los servicios de telecomunicaciones también puede interpretarse como un retroceso en lo que respecta al acceso al mercado al que China se comprometió en el *Catálogo de Inversiones Extranjeras* de marzo de 2015.

### **Sector del automóvil**

3.319. En un compromiso aparte, China acordó revisar su *Política Industrial sobre el Sector del Automóvil* para que fuera compatible con las normas y los principios de la OMC en el momento de su adhesión. Sin embargo, China no cumplió ese plazo, y la industria estadounidense informó de que algunos funcionarios locales seguían aplicando disposiciones de esa política que eran incompatibles con la OMC. Tras los repetidos esfuerzos de los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC, entre ellos la UE, el Japón y el Canadá, China publicó una nueva política sobre el sector del automóvil en mayo de 2004. Esa política contenía disposiciones que desalentaban la importación de partes de automóviles y fomentaban la utilización de tecnología nacional. También exigía que las nuevas fábricas de automóviles y motores para automóviles hicieran importantes inversiones en actividades de investigación y desarrollo, pese al compromiso expreso de China incluido en el acuerdo de adhesión a la OMC de no condicionar el derecho de inversión a la realización de estas actividades.

3.320. En 2005, como se ha indicado anteriormente, China empezó a adoptar medidas de aplicación de su nueva política sobre el sector del automóvil. Las *Medidas Relativas a la Importación de Partes para Automóviles Enteros*, dictadas por la NDRC en febrero de 2005, suscitaron duras críticas de los Estados Unidos, la UE, el Japón y el Canadá. Esas medidas imponían cargas que discriminaban indebidamente las partes de automóviles importadas y desalentaban la utilización de esas partes en el montaje de vehículos por los fabricantes chinos. Ese trato parecía incompatible con varias disposiciones de la OMC, entre ellas el artículo III del GATT de 1994 y el artículo 2 del Acuerdo sobre las MIC, así como con el compromiso asumido por China en su acuerdo de adhesión de eliminar todas las prescripciones de contenido nacional en relación con la importación. En 2006, los Estados Unidos, la UE y el Canadá iniciaron procedimientos en la OMC en los que impugnaban el trato dispensado por China a las partes de automóviles, después de que quedara claro que a través del diálogo no se lograría alcanzar una solución satisfactoria. En 2008, un grupo especial y el Órgano de Apelación de la OMC emitieron decisiones a favor de los Estados Unidos y las demás partes reclamantes, en las que se constataba que el trato otorgado por China a las partes de automóviles no era compatible con las disposiciones de la OMC. China derogó las normas discriminatorias relativas a las partes de automóviles en 2009.

3.321. Empezaron a surgir más problemas después de que los responsables chinos de la planificación económica decidieran que la rama de producción automotriz china se centrara en adquirir conocimientos prácticos sobre la fabricación de los llamados vehículos propulsados por energías alternativas, como los vehículos eléctricos, los vehículos de pilas de combustible y los vehículos de biodiésel. Tras esa decisión, China comenzó a dedicar importantes recursos -y a elaborar nuevas políticas- que apoyasen a las empresas automovilísticas chinas a desarrollar tecnologías innovadoras para los vehículos propulsados por energías alternativas y crear marcas nacionales que pudieran funcionar en los mercados mundiales.

3.322. Las políticas más relevantes aplicadas por China guardan relación con los reglamentos elaborados por la NDRC en 2007 y por el MIIT en 2009, que exigían a los fabricantes de vehículos propulsados por energías alternativas de China "demostrar que dominaban" una de las tecnologías fundamentales para ese tipo de vehículos y que poseían derechos de propiedad intelectual sobre ellas: baterías, sistemas de tracción o sistemas de control. En 2017, esos reglamentos se sustituyeron por unos nuevos en los que se exigía a esos fabricantes "demostrar que dominaban" la tecnología para desarrollar y fabricar un vehículo completo propulsado por energías alternativas, y no solo una de las tres tecnologías fundamentales, y contar con la capacidad necesaria para realizar actividades de investigación y desarrollo. Puesto que China permite a los fabricantes de automóviles extranjeros operar en el país únicamente por medio de empresas conjuntas con empresas chinas, y que las empresas conjuntas no pueden ser de propiedad extranjera mayoritariamente, esa prescripción en realidad exige a los fabricantes de automóviles extranjeros que transfieran sus tecnologías fundamentales relativas a los vehículos propulsados por energías alternativas a sus socios chinos en las empresas conjuntas.

3.323. Según la información disponible, China también se está planteando elaborar más reglamentos que exijan que todos los vehículos propulsados por energías alternativas fabricados en China se vendan con marca china, no extranjera. Esa misma información apunta a que los organismos de reglamentación de China podrían haber informado ya a los fabricantes de automóviles extranjeros de que sus empresas conjuntas deben comprometerse a lanzar marcas chinas de vehículos propulsados por energías alternativas si quieren obtener autorizaciones para construir nuevas plantas de fabricación o ampliar las ya existentes.

3.324. China también ha aplicado políticas relacionadas que están igualmente diseñadas para fomentar el desarrollo de la rama de producción de vehículos propulsados por energías alternativas de China a costa de las empresas extranjeras. Por ejemplo, en marzo de 2011, la NDRC publicó un proyecto del *Catálogo de Inversiones Extranjeras* en el que se proponía una nueva limitación a la propiedad extranjera en las plantas de fabricación de partes para esos vehículos radicadas en China, que no podría superar el 50%. Anteriormente, los fabricantes extranjeros de partes de automóviles podían establecerse en China como empresas de propiedad exclusivamente extranjera. Finalmente, en el *Catálogo de Inversiones Extranjeras* definitivo que entró en vigor en enero de 2012, China restringió el ámbito de las restricciones a la inversión propuestas, y aplicó el tope del 50% para las inversiones extranjeras solamente a las plantas de fabricación de baterías para vehículos propulsados por energías alternativas. Este tope permanece en vigor en el *Catálogo de Inversiones Extranjeras* de 2017.

3.325. China también ha utilizado un catálogo de modelos autorizados de vehículos propulsados por energías alternativas para determinar los productos que pueden acogerse a las subvenciones al consumo y otros programas de incentivos ofrecidos por el Gobierno chino. Parece ser que, hasta la fecha, están incluidos en el catálogo los vehículos nacionales, pero no los importados, lo que plantea problemas de trato nacional.

3.326. Del mismo modo, algunas restricciones de las administraciones municipales con objeto de reducir la contaminación generan preocupaciones con respecto al trato nacional. Por ejemplo, en noviembre de 2013, el gobierno municipal de Beijing introdujo nuevas restricciones para las matrículas, que entraron en vigor en 2014; según esas restricciones, una parte de las matrículas de Beijing se reserva para los vehículos propulsados por energías alternativas fabricados en China. Desde entonces, otros municipios chinos han adoptado medidas similares o se han planteado hacerlo.

3.327. En 2011, los Estados Unidos expresaron reiteradamente en el plano bilateral su gran preocupación por las políticas de China con respecto a los vehículos propulsados por energías alternativas. También subrayaron su inquietud por esas políticas durante el examen de transición

definitivo ante el Comité de MIC de la OMC en octubre de 2011. En la reunión de la JCCT celebrada en noviembre de 2011, China se comprometió a no exigir a los fabricantes extranjeros de automóviles que transfiriesen tecnología a empresas chinas o que creasen marcas chinas para poder invertir en el mercado chino de los vehículos propulsados por energías alternativas. China se comprometió asimismo a que las empresas con inversión extranjera gozarían de acceso en igualdad de condiciones a las subvenciones y otras políticas preferenciales para ese tipo de vehículos, y que esas políticas serían conformes a las normas de la OMC.

3.328. Los anuncios públicos de varios fabricantes extranjeros de automóviles indican que la NDRC y el MIIT han autorizado la creación de empresas conjuntas con empresas chinas para establecer nuevas plantas de producción en China; tales autorizaciones han coincidido con los compromisos públicos de esos fabricantes de lanzar nuevas marcas chinas de vehículos propulsados por energías alternativas o de iniciar actividades de investigación y desarrollo en China o ampliar las que ya venían realizando. Ese modelo de autorización de las inversiones resulta problemático, ya que da a entender que los organismos de reglamentación chinos podrían estar presionando a los fabricantes extranjeros de automóviles para que creen marcas chinas y realicen más inversiones en China para investigación y desarrollo como condición para autorizar el establecimiento de nuevas plantas de fabricación. Otros fabricantes extranjeros de automóviles han anunciado planes para fabricar en China vehículos propulsados por energías alternativas; por todo ello, los Estados Unidos estarán muy atentos a lo que suceda en relación con el compromiso de China de no exigir la transferencia de tecnología cuando esos fabricantes soliciten la autorización reglamentaria para lanzar sus modelos de vehículos.

3.329. En octubre de 2012, el MOF, el MIIT y el MOST adoptaron dos nuevas medidas por las que se establecía un fondo de apoyo fiscal para los fabricantes de vehículos propulsados por energías alternativas y de baterías para esos vehículos. Al parecer, para poder recibir financiación con arreglo a esas medidas, una empresa debe demostrar que posee la titularidad de la propiedad intelectual y que domina las tecnologías fundamentales de ese tipo de vehículos, además de alcanzar un nivel mínimo de inversión en actividades de investigación y desarrollo realizadas en China. Dado que se exige a los fabricantes extranjeros de automóviles la creación de empresas conjuntas con socios chinos con una participación del 50%, esos requisitos podrían obligarles de hecho a transferir a los socios chinos tecnologías fundamentales relativas a los vehículos propulsados por energías alternativas para poder recibir la financiación que ofrece el Gobierno. Así pues, esas medidas plantean serias dudas a la luz del compromiso contraído por China en la JCCT en 2011 de no exigir la transferencia de tecnología y del compromiso contraído por China en el marco del S&ED en mayo de 2012 de otorgar a los derechos de propiedad intelectual que posean o hayan obtenido otros países el mismo trato que a los derechos de propiedad intelectual que posea o haya obtenido China.

3.330. En los últimos años, parece ser que China ha comenzado a vincular las subvenciones y otras medidas de apoyo a los fabricantes de vehículos propulsados por energías alternativas y de baterías para esos vehículos a unas listas de fabricantes establecidos en China que reúnen las condiciones necesarias para recibir esas ayudas. Por ejemplo, el Gobierno central y algunos gobiernos locales ofrecen subvenciones por la compra de ese tipo de vehículos, pero solamente las conceden en caso de adquirir determinados vehículos fabricados en China; los vehículos importados no reciben subvenciones. China parece seguir una política similar con respecto a las baterías de ese tipo de vehículos, con la consiguiente pérdida de ventas por parte de los fabricantes establecidos en los Estados Unidos. Este trato discriminatorio suscita graves preocupaciones a la luz de las obligaciones de China en el marco de la OMC.

### **Sector del acero**

3.331. En julio de 2005, China adoptó una nueva *Política de Desarrollo de la Industria Siderúrgica*. Como se ha indicado anteriormente, esa política contiene un buen número de mandatos gubernamentales relativos al comportamiento comercial de las empresas chinas del acero y ha creado importantes obstáculos para los posibles inversores extranjeros en el sector del acero de China. Esta política también parece discriminar las importaciones de equipo y tecnología extranjeros. Al igual que otras medidas, esta política fomenta el uso de contenido nacional al ofrecer una gama de ayudas financieras públicas a los proyectos siderúrgicos en los que se utilicen equipos nacionales recientemente desarrollados. También exige la utilización de equipo y tecnologías nacionales para la producción de acero pese al compromiso contraído por China en su

---

acuerdo de adhesión a la OMC de no condicionar el derecho de inversión o importación a si existen proveedores nacionales competidores.

3.332. La política relativa al acero de China de 2005 también resulta sorprendente por el grado en que intenta dictar los resultados del sector e implicar al Gobierno en la toma de decisiones que debería tomar el mercado. Este alto grado de intervención gubernamental en cuanto a la asignación de recursos para el sector siderúrgico y de los productos de este es causa de preocupación no solo por el compromiso contraído por China en su acuerdo de adhesión a la OMC de que el Gobierno no influiría directa ni indirectamente en las decisiones comerciales de las empresas de propiedad estatal o con inversión estatal, sino también, con un carácter más general, porque constituye otro claro ejemplo de que China vuelve a recurrir a la gestión estatal de los resultados del mercado en lugar de avanzar hacia el uso de los mecanismos del mercado. De hecho, esta tendencia creciente es la causa de muchas de las preocupaciones relativas al cumplimiento de las normas de la OMC planteadas por la industria estadounidense.

3.333. En junio de 2010, el Consejo de Estado publicó los *Dictámenes sobre el Fomento del Ahorro de Energía y la Reducción de Emisiones y el Impulso al Ajuste Estructural en el Sector Siderúrgico*. En ellos se reiteran las políticas vigentes sobre el acero e identifica específicamente algunos objetivos bien conocidos para el sector: controlar el crecimiento del sector del acero, redoblar los esfuerzos por suprimir la capacidad obsoleta, promover el ahorro de energía y la reducción de las emisiones, impulsar la innovación técnica, acelerar las fusiones, regular las importaciones de minerales de hierro, fomentar la extracción de mineral de hierro nacional y alentar a los productores de acero nacionales a que estudien la posibilidad de invertir en minería y acero en el extranjero.

3.334. En julio de 2010, el MIIT publicó los *Reglamentos y Condiciones para la Producción y las Operaciones de la Industria Siderúrgica*. Esos reglamentos tienen por objeto respaldar los objetivos enunciados en las medidas adoptadas en junio de 2010 por el Consejo de Estado. En ellos también se indica que se cerrarán las acerías de pequeño tamaño, se establecen las normas de explotación para los grandes productores de acero y se abordan cuestiones como la calidad de los productos y la protección del medio ambiente. En aquel momento, los analistas del sector siderúrgico consideraron que esos reglamentos eran el prelude del siguiente plan quinquenal de China para el acero.

3.335. En octubre de 2011, el MIIT publicó el *Duodécimo Plan Quinquenal* de China para el sector del acero, que abarcaba el período comprendido entre 2011 y 2015. Como se indica en el propio plan, la producción de acero de China se elevó a 684 millones de toneladas métricas en 2011, frente a los 350 millones registrados en 2005, y el sector del acero representó el 10% de la producción industrial del país. Pese al objetivo de China de eliminar la capacidad de producción ineficiente, y pese a la reducción del crecimiento de la demanda interna de acero, el estancamiento de la demanda en los mercados de exportación y las importantes pérdidas sufridas por las empresas siderúrgicas chinas, la producción de acero del país siguió aumentando en el período abarcado por el *Duodécimo Plan Quinquenal*. De hecho, la tasa de crecimiento del sector del acero en ese período superó las tasas de crecimiento de la economía china en su conjunto y del sector mundial del acero, y China pasó de ser un importador neto de acero a convertirse en un importante exportador neto. Esos cambios hicieron que muchos analistas, entre ellos el Comité del Acero de la OCDE, expresaran su preocupación por la posibilidad de que el gran exceso de capacidad de China empañara las previsiones de rentabilidad del sector, tanto en China como en otras economías. El *Duodécimo Plan Quinquenal* para el sector del acero planteó un buen número de preocupaciones específicas. En particular, el plan sigue atribuyendo al Gobierno la función de controlar de cerca la evolución del sector. El plan detalla dónde construir, cerrar o trasladar las plantas de producción de acero, la cuantía que se debe dedicar a investigación y desarrollo e incluso qué productos elaborarán las empresas siderúrgicas chinas. Además, en el plan se sigue haciendo hincapié en la "autosuficiencia" en la producción de acero y se señala que la persistente dependencia de las importaciones de determinados productos de acero es un problema al que se debe poner solución. Por ejemplo, el plan parece establecer objetivos concretos en cuanto a la cuota del mercado interno para los productores chinos correspondiente a productos de acero de alta calidad que, en la actualidad, suministran principalmente los productores extranjeros, entre ellos estadounidenses. En el caso del acero para el sector de la automoción y las chapas de acero al silicio, el plan establece como objetivo que los productores chinos suministrasen el 90% de la producción para el mercado nacional en 2015. En el plan tampoco hay indicios de que las actuales restricciones impuestas por China a la inversión extranjera se vayan a eliminar. Al mismo tiempo,

el plan define objetivos para la inversión en el extranjero por los productores de acero chinos e indica que se ofrecerán incentivos para apoyar las inversiones en minas de hierro y plantas siderúrgicas extranjeras para crear grupos "altamente competitivos en el plano internacional". Además, según lo previsto en el plan, China sigue apoyando a las principales empresas siderúrgicas por medio de subvenciones, restricciones a la exportación de materias primas y otras políticas preferenciales adoptadas por el Gobierno.

3.336. En octubre de 2012 entraron en vigor las *Condiciones Normativas para la Industria Siderúrgica* dictadas por el MIIT, que constituyen las normas por las que se rige el sector de producción de acero de China. En virtud de esas normas se ofrecen incentivos para el cumplimiento y desincentivos en caso de incumplimiento. Las empresas que cumplan los requisitos establecidos tienen derecho a acogerse a políticas de apoyo preferenciales, como préstamos bancarios y subvenciones del Gobierno para la modernización de la tecnología; por el contrario, las empresas que no cumplan esos requisitos pueden verse obligadas a reestructurarse, y se exige a los gobiernos locales que adopten medidas para reestructurarlas o eliminarlas. En 2013, China anunció dos lotes de empresas de producción de acero que podían recibir apoyo del Gobierno. Aunque China ha anunciado el uso de normas sectoriales como un avance hacia un enfoque más "orientado al mercado" del sector, las normas promulgadas por el MIIT mantienen un alto grado de intervención gubernamental en cuanto a la asignación de recursos al sector chino del acero y ponen de relieve que China sigue confiando los resultados del mercado a la gestión estatal.

3.337. En octubre de 2013, el Consejo de Estado de China publicó las *Orientaciones para Resolver el Problema del Exceso de Capacidad* con objeto de abordar el exceso de capacidad en los sectores del acero, el cemento, el aluminio electrolítico, el vidrio plano pulido y la construcción naval. Como se señala en la propia medida, la producción de acero de China en ese momento sobrepasaba con creces la demanda del mercado y, a finales de 2012, la tasa de utilización de acero de China era solo del 72%, muy por debajo del promedio internacional. Aunque la medida tenía por objeto controlar el exceso de capacidad, planteó también numerosas preocupaciones. Por ejemplo, alentaba a los bancos a financiar la modernización tecnológica y preveía políticas para instar a los productores de acero chinos con exceso de capacidad a trasladar ese exceso al extranjero, por medio, por ejemplo, de deducciones fiscales para los equipos y los productos trasladados.

3.338. En noviembre de 2013, el Ministerio de Hacienda adoptó una nueva medida de subvención que concedía ayudas para la "transformación y modernización" de las empresas estatales controladas centralmente pertenecientes a diversos sectores, incluido el del acero. Con esta medida se conceden ayudas a grandes proyectos por una cuantía máxima de 500 millones de yuan (82 millones de dólares).

3.339. En febrero de 2016, el Consejo de Estado de China promulgó otra medida relativa al problema del exceso de capacidad: los *Dictámenes sobre la Solución de la Sobre-capacidad en la Industria Siderúrgica para la Obtención de Beneficios y el Fomento del Desarrollo*. Con esta medida se buscaba una reducción de la capacidad de acero en bruto de China de entre 100 y 150 millones de toneladas métricas en cinco años a partir de 2016.

3.340. A lo largo de los años, con el efecto de tira y afloja que ha producido esa multitud de políticas del Gobierno central y la labor de los gobiernos subcentrales en apoyo de los productores de acero nacionales y los ingresos fiscales y empleos que estos representan, la capacidad de producción de acero y la producción de acero en bruto de China han experimentado un enorme crecimiento.

3.341. Entre 2000 y 2014, la contribución de China al crecimiento de la capacidad mundial de producción de acero fue superior al 75%. La capacidad de China alcanzó los 1.128 millones de toneladas métricas en 2014, cifra que representaba más de la mitad de la capacidad mundial. Según la información facilitada por China en relación con el Foro Mundial sobre el Exceso de Capacidad de la Industria Siderúrgica, la capacidad de producción de acero del país se redujo de 1.128 millones de toneladas métricas a 1.073 millones entre 2014 y 2016, lo que equivalía a una reducción de aproximadamente 55 millones toneladas métricas, es decir, alrededor del 5% de la capacidad de producción que China tenía anteriormente. Los datos facilitados por China se refieren a las empresas chinas del acero cuyos ingresos superan los 20 millones de yuan. Sin embargo, entre 2014 y 2016, China también experimentó el mayor aumento de la capacidad de producción de acero en bruto, que ascendió a 42 millones de toneladas métricas.

3.342. En la actualidad, la capacidad de producción de acero de China representa más del doble que la de la UE, el Japón, los Estados Unidos y Rusia juntos, pese a que China no goza de una ventaja comparativa en relación con los insumos de energía y materias primas, cuyo costo representa la mayor parte del costo de producción del acero. De hecho, el 94% de la capacidad de producción de acero en bruto de China procede de altos hornos oxigenados, que necesitan mineral de hierro y otros insumos básicos, y solo el 6% proviene de hornos de arco eléctrico, que producen acero a partir de la chatarra de acero.

3.343. Entretanto, la producción y las exportaciones de acero de China han fluctuado en los últimos años. Entre 2014 y 2015, la producción se redujo un 2% y pasó de 822 millones de toneladas métricas en 2014 a 804 millones en 2015. Al mismo tiempo, el consumo aparente de China, que constituye una medida de la demanda de acero, se redujo a mayor velocidad, y cayó un 6% entre 2014 y 2015. En gran parte como consecuencia de ello, las exportaciones de acero de China aumentaron un 21% y pasaron de 91 millones de toneladas métricas en 2014 a 110 millones en 2015. En 2016, la producción de acero de China aumentó un 0,5%, con lo que se elevó a 804 millones de toneladas métricas en 2015 y a 808 millones en 2016. El consumo aparente de China se incrementó un 2% entre 2015 y 2016, y las exportaciones de acero de China se redujeron a su vez un 3%, situándose en 110 millones de toneladas métricas en 2015 y en 107 millones en 2016. En los 10 primeros meses de 2017, en comparación con el mismo período de 2016, la producción de acero de China se incrementó un 5%, el consumo aparente creció un 3% y las exportaciones de acero descendieron un 30% aproximadamente.

3.344. En la OMC, los Estados Unidos han insistido en su preocupación con respecto a las políticas de China relativas al acero, tanto en las reuniones ordinarias como en los exámenes de transición ante el Comité de Licencias de Importación, el Comité de MIC, el Comité de Subvenciones y el Consejo del Comercio de Mercancías, y ha contado con el respaldo de otros Miembros de la OMC, como el Canadá, México, la UE y el Japón. Los Estados Unidos también han copatrocinado recientemente, junto con la UE, una sesión ante el Comité de Subvenciones para examinar las subvenciones que contribuyen al exceso de capacidad. Además, los Estados Unidos se centraron en las políticas de China relativas al acero en relación con los cinco primeros exámenes de las políticas comerciales de China en el marco de la OMC, que tuvieron lugar en 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014, y en foros plurilaterales, como las reuniones del Comité del Acero de la OCDE.

3.345. En concreto, los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC, incluidos el Canadá y México, han pedido a China que elimine las subvenciones al sector del acero, a excepción de aquellas destinadas a favorecer la reducción de la capacidad o abordar los desajustes de la mano de obra, que aplique políticas de estímulo al sector del acero que fomenten el consumo nacional por encima de las exportaciones y no discriminen las importaciones, que cese el trato diferenciado por medio de la aplicación de desgravaciones del IVA y derechos a las exportaciones de acero como instrumento de la política industrial, que permita que sean las fuerzas del mercado, y no las restricciones a la importación y la exportación, las que determinen el suministro de materias primas para la producción de acero, y que elimine las restricciones a la inversión extranjera en el sector del acero de China. Diversas asociaciones del sector del acero de América del Norte, América del Sur y Europa han expresado preocupaciones similares.

3.346. En el plano bilateral, China ha asumido una serie de compromisos con respecto a la reducción de su exceso de capacidad de producción de acero. Sin embargo, sus esfuerzos para aplicar esos compromisos prácticamente no han tenido repercusión en la grave situación de exceso de capacidad que sufre el sector chino del acero. Por ejemplo, en la reunión celebrada en julio de 2014 en el marco del S&ED, los Estados Unidos lograron que China se comprometiera a adoptar mecanismos que impidieran el aumento de la capacidad de producción de acero en bruto y que tuvieran por finalidad lograr avances importantes, en los 5 años siguientes, con respecto al exceso de capacidad de producción en el sector del acero. En la reunión del S&ED de junio de 2016, China asumió varios compromisos más con respecto al exceso de capacidad. Concretamente, China se comprometió a adoptar medidas eficaces para abordar los desafíos del exceso de capacidad con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado y alentar los ajustes. Con respecto al exceso de capacidad en el sector del acero, para el que el Consejo de Estado de China había publicado directrices que preveían la eliminación de entre 100 y 150 millones de toneladas métricas de capacidad de producción de acero, China se comprometió a adoptar más medidas que garantizaran que no se impondrían restricciones a las fuerzas del mercado, de manera que el sector del acero del país estuviera más orientado al mercado para aumentar su eficiencia y, de este modo, redujera gradualmente el exceso de capacidad. China también asumió el compromiso

de asegurarse de que no habría planes, políticas, directivas, directrices, préstamos ni subvenciones del Gobierno central que tuvieran por objeto el incremento neto de la capacidad de producción de acero. Se comprometió asimismo a adoptar medidas para contener el incremento de la capacidad de producción de acero, reducir la capacidad neta, eliminar la capacidad obsoleta e instar al abandono de la capacidad de producción que no cumpliera las normas relativas al medio ambiente, consumo de energía, calidad o seguridad, y a desprenderse de forma activa y adecuada de las "empresas zombis" con procedimientos de quiebra y otros medios. Posteriormente, en la Cumbre Presidencial que tuvo lugar en Hangzhou en septiembre de 2016, los Estados Unidos también lograron el acuerdo de China de apoyar el establecimiento de un foro mundial para abordar el exceso de capacidad de producción de acero.

3.347. En la reunión que en septiembre de 2016 organizó China, que ostentaba la presidencia del G-20, celebrada en Hangzhou, los dirigentes del G-20 publicaron un comunicado en el que pedían la creación del Foro Mundial sobre el Exceso de Capacidad de la Industria Siderúrgica. En el comunicado, los dirigentes del G-20 abogaron por mejorar el intercambio de información, aumentar la cooperación y adoptar medidas que diesen respuesta a las dificultades que planteaba el grave exceso de capacidad en el sector del acero, con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado y alentar los ajustes.

3.348. Tras varias reuniones preparatorias, el Foro Mundial empezó a funcionar formalmente, y celebró su primera reunión en diciembre de 2016. Los 33 miembros de que se compone son los miembros del G-20 y los países de la OCDE interesados, que representan aproximadamente el 93% de la producción mundial de acero. La secretaría de la OCDE participa en el Foro Mundial en calidad de facilitador, y ejerce funciones de apoyo técnico y analítico y de moderador de las reuniones.

3.349. En consonancia con el mandato de Hangzhou acordado por los dirigentes del G-20 sobre la mejora del intercambio de información, una de las primeras tareas del Foro Mundial fue crear un mecanismo para intercambiar datos sobre la capacidad de producción de acero en crudo y sobre las subvenciones y otras ayudas gubernamentales que contribuyen al exceso de capacidad en ese ámbito. Los 33 miembros del Foro Mundial participaron en cierto grado en el intercambio de información que se llevó a cabo seguidamente, pero queda mucho por hacer. Al parecer, algunos miembros no presentaron información completa sobre las subvenciones y demás ayudas gubernamentales, y toda la información facilitada tiene que examinarse y analizarse.

3.350. El mandato de Hangzhou tuvo un papel destacado en la reunión que los dirigentes del G-20 celebraron en julio de 2017 en Hamburgo (Alemania), en la que pidieron a los miembros que elaboraran con prontitud soluciones de política concretas para reducir el exceso de capacidad de la producción de acero y que presentaran un informe sustantivo con esas soluciones en noviembre de 2017. En respuesta, los miembros del Foro Mundial establecieron una serie de principios que servirían de base para su acción política. Esos principios apuestan por fortalecer la función del mercado con medidas para, entre otras cosas, evitar las subvenciones que distorsionan el mercado y las medidas de apoyo gubernamental, promover la igualdad de condiciones en el sector del acero, asegurarse de que los resultados del sector dependen del mercado y alentar los ajustes. Con esos principios a modo de orientación, los miembros del Foro Mundial definieron una serie de recomendaciones para elaborar soluciones de política concretas destinadas a reducir el exceso de capacidad y fortalecer la función del mercado en el sector del acero. Dichas recomendaciones figuran en el informe adoptado en una reunión ministerial del Foro Mundial que se celebró en noviembre de 2017 y comprenden, entre otras cuestiones, la eliminación de las subvenciones que distorsionan el mercado y otros tipos de ayudas concedidas por los gobiernos y las entidades gubernamentales que contribuyen al exceso de capacidad, independientemente de que estén o no prohibidas por las normas de la OMC. En esa reunión, los Estados Unidos y otros miembros del Foro Mundial destacaron también que una reforma real del mercado es vital para superar la crisis provocada por el exceso de capacidad. El enfoque adoptado por China de definir objetivos de reducción de capacidad no es una solución a largo plazo, ya que solo se puede lograr un avance significativo mediante la supresión de las subvenciones y otros tipos de ayuda gubernamental para que los mercados puedan funcionar adecuadamente. Los Estados Unidos y otros miembros del Foro Mundial también subrayaron la necesidad de que las empresas propiedad del Estado y las empresas privadas de producción de acero reciban el mismo trato.

3.351. Las siguientes etapas del Foro Mundial en 2018 están dirigidas a incrementar el intercambio entre los miembros del Foro de información sobre los avances en la aplicación de las

recomendaciones contenidas en el informe ministerial de noviembre de 2017 y celebrar tres reuniones más, con Argentina en la presidencia, dado que ostenta la presidencia del G-20. En esas actividades, los miembros del Foro Mundial examinarán y evaluarán la información presentada, mantendrán debates al respecto y estudiarán las medidas adoptadas por cada miembro. Para que este ejercicio sea útil, es preciso disponer de información completa de todos los miembros sobre las ayudas que distorsionan el mercado y de una vía clara hacia la aplicación de reformas reales basadas en el mercado.

3.352. Por otra parte, en abril de 2017, el Departamento de Comercio inició de oficio una investigación sobre las repercusiones de las importaciones de acero en la seguridad nacional de los Estados Unidos con arreglo a la sección 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior, de 1962. En diciembre de 2017 esa investigación seguía en curso.

### **Sector del aluminio**

3.353. Desde 2015, el exceso de capacidad del sector del aluminio de China contribuyó al desplome de los precios mundiales de este metal, con el consiguiente perjuicio que eso representa para los productores y los trabajadores estadounidenses. Según se desprende de los datos, la producción mensual de aluminio de China se duplicó entre enero de 2011 y julio de 2015, y desde entonces no ha dejado de crecer. Se están construyendo nuevas plantas de gran tamaño con ayudas gubernamentales, entre ellas subvenciones a la energía.

3.354. La colaboración bilateral entre los Estados Unidos y China desde que los precios mundiales comenzaron a descender drásticamente no se ha traducido en avance alguno. Solamente conseguir el compromiso de China de mantener un debate con los Estados Unidos sobre la grave situación que supone el exceso de capacidad de producción de aluminio y de comenzar a intercambiar información exigió meses de negociaciones, y los ministerios chinos competentes no mostraron ningún interés en cumplir tales compromisos.

3.355. En un asunto de la OMC iniciado el 12 de enero de 2017, los Estados Unidos impugnaron determinadas subvenciones concedidas por el Gobierno chino a los productores de aluminio primario. Se trata de dar respuesta a las preocupaciones estadounidenses de que las subvenciones chinas parecen haber causado un "perjuicio grave" a los intereses estadounidenses en el sentido de las normas de la OMC que regulan las subvenciones, ya que han ampliado artificialmente la capacidad de China, su producción y su participación en el mercado y han hecho que baje significativamente el precio mundial del aluminio primario. No se han celebrado consultas sobre este asunto.

3.356. En abril de 2017, el Departamento de Comercio inició de oficio una investigación sobre las repercusiones de las importaciones de aluminio en la seguridad nacional de los Estados Unidos con arreglo a la sección 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior, de 1962. En diciembre de 2017 esa investigación seguía en curso.

## **3.6 AGRICULTURA**

3.357. Al adherirse a la OMC, China asumió las obligaciones prescritas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, que contiene compromisos en las tres esferas de política principales para los productos agrícolas: el acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. En algunos casos, China también contrajo compromisos ulteriores, que se especifican en su acuerdo de adhesión.

3.358. En la esfera del acceso a los mercados, los Miembros de la OMC se comprometieron a establecer un régimen exclusivamente arancelario, reducir los aranceles y consolidar todos los aranceles. Como consecuencia de las negociaciones de adhesión, China acordó importantes reducciones de los tipos arancelarios sobre una amplia gama de productos agrícolas. Asimismo, convino en eliminar los contingentes y aplicar un sistema de contingentes arancelarios concebido para ofrecer un acceso significativo a los mercados a determinados productos básicos a granel tras la adhesión. Este sistema de contingentes arancelarios es muy similar al que rige los abonos (examinado *supra* en la sección relativa a la regulación de las importaciones). La Lista de China relativa a las mercancías establece normas detalladas destinadas a garantizar una administración apropiada del organismo encargado de administrar los contingentes arancelarios

agrícolas -inicialmente la Comisión Estatal de Planificación del Desarrollo (SDPC), que ahora se llama NDRC- y exigirle que desempeñe sus funciones con transparencia y con arreglo a procedimientos precisos para aceptar las solicitudes de contingentes, asignar los contingentes y reasignar los contingentes no utilizados.

3.359. En la esfera de la ayuda interna, el objetivo de la OMC es impulsar un cambio de política a favor de la aplicación de medidas que reduzcan al mínimo la distorsión de la producción y del comercio. Básicamente, los Miembros de la OMC se comprometieron a ir reduciendo gradualmente los tipos de subvenciones internas y otras medidas de ayuda que distorsionan la producción y el comercio, preservando al mismo tiempo la libertad de mantener o incluso aumentar las medidas de ayuda con un efecto de distorsión escaso o nulo, tales como la investigación o formación agrícolas provistas por el Gobierno. China se comprometió a poner un límite a las subvenciones internas causantes de distorsión del comercio y de la producción que es inferior al permitido para los países en desarrollo y que incluye los mismos elementos que los que utilizan los países desarrollados para determinar si se ha alcanzado el límite.

3.360. En la esfera de las subvenciones a la exportación, los Miembros de la OMC se comprometieron a prohibir el uso de estas subvenciones a menos que estuvieran incluidas en una de las cuatro categorías de excepciones. La excepción más importante permite las subvenciones a la exportación con sujeción a determinados compromisos de reducción. Sin embargo, como muchos otros Miembros de la OMC, China acordó eliminar todas las subvenciones a la exportación tras su adhesión a la OMC y no se acogió a ninguna excepción.

3.361. Otro ámbito importante de la agricultura está abarcado por el Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), en virtud del cual China también asumió obligaciones. El Acuerdo MSF establece normas y procedimientos relativos a la formulación, adopción y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, es decir, medidas de protección contra los riesgos que suponen las plagas y enfermedades de plantas o animales, así como la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos. Las normas y los procedimientos previstos en el Acuerdo MSF exigen que las medidas sanitarias y fitosanitarias aborden preocupaciones legítimas relativas a la salud de las personas y de los animales y a la preservación de los vegetales, no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre los productos agrícolas y alimenticios de los Miembros de la OMC y no constituyan una restricción encubierta del comercio internacional. El Acuerdo MSF exige que las medidas en cuestión se basen en principios científicos, se elaboren mediante procedimientos de evaluación del riesgo y se adopten de manera transparente y, al mismo tiempo, preserva el derecho de cada Miembro a elegir el nivel de protección que determine adecuado con respecto a los riesgos sanitarios y fitosanitarios.

3.362. Otros Acuerdos de la OMC también imponen obligaciones importantes a China en la esfera de la agricultura. Tres de los más importantes son el GATT de 1994, el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación y el Acuerdo OTC, que se examinan *supra* (en las secciones relativas a la regulación de las importaciones y las políticas internas que afectan al comercio).

3.363. China también contrajo diversos compromisos adicionales destinados a rectificar otras políticas agrícolas problemáticas, en el momento de su adhesión o después de períodos de transición limitados. Por ejemplo, convino en permitir que las empresas comerciales no estatales importaran un determinado porcentaje de los contingentes arancelarios aplicables al trigo, el maíz, el arroz, el algodón, la lana y el aceite vegetal, aunque estos productos habían estado sujetos a los monopolios de importación de las empresas comerciales del Estado.

3.364. Desde la adhesión de China a la OMC, diversos obstáculos no arancelarios han seguido impidiendo el comercio agrícola de los Estados Unidos con China, especialmente en la esfera de las medidas sanitarias y fitosanitarias, donde a menudo no parece que las medidas de China se hayan guiado por principios científicos, y en la administración de los contingentes arancelarios para determinados productos básicos agrícolas a granel, respecto de los cuales la utilización de los contingentes sigue siendo baja pese a la demanda nacional de productos importados. Los Estados Unidos y China solo han podido resolver algunas de estas cuestiones, y esas soluciones han requerido negociaciones prolongadas.

3.365. En 2017, los exportadores estadounidenses aún tenían que hacer frente a la aplicación no transparente de medidas sanitarias y fitosanitarias, muchas de las cuales aparentemente carecían de base científica y habían impedido el acceso a los mercados a muchos productos agrícolas estadounidenses. Las prescripciones de importación relacionadas con la inspección aplicadas por China, aparentemente innecesarias y arbitrarias, también seguían creando cargas e incertidumbre reglamentaria para los productores agrícolas estadounidenses que exportaban a China en 2017, al igual que las prescripciones de registro y certificación que China aplica, o propone aplicar, a los fabricantes estadounidenses de productos alimenticios. Los derechos de China sobre las importaciones de productos de pollo de engorde de los Estados Unidos, que los Estados Unidos siguen impugnando en la OMC, también perturbaban el comercio.

### 3.6.1 Aranceles

3.366. Los aranceles sobre los productos agrícolas más importantes para los agricultores y ganaderos estadounidenses se redujeron de un 31%, en promedio, en 1997 al 14%, en casi todos los casos en un plazo de cinco años contados a partir del 1º de enero de 2002, o antes del 1º de enero de 2006. China no tuvo que aplicar ninguna reducción arancelaria nueva en 2015, dado que las últimas reducciones arancelarias exigidas en el caso de los productos agrícolas se llevaron a cabo en 2008.

3.367. Las exportaciones estadounidenses de algunos productos básicos agrícolas a granel han aumentado de modo espectacular en los últimos años y siguen registrando buenos resultados, como se indica *infra* en las secciones relativas al Reglamento sobre Biotecnología de China y los contingentes arancelarios sobre los productos básicos agrícolas a granel. Las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas destinados al consumo alcanzaron un total de 2.200 millones de dólares en 2016, frente a 1.900 millones de dólares en 2015, y en los nueve primeros meses de 2017 aumentaron un 10% respecto del nivel registrado durante el mismo período en 2016. Mientras tanto, los exportadores estadounidenses siguen activos en dos categorías de productos que quedan fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Las exportaciones estadounidenses de productos forestales a China ascendieron a un total de 2.500 millones de dólares en 2016, frente a 2.100 millones de dólares en 2015, y en los nueve primeros meses de 2017 aumentaron un 24% respecto del nivel registrado durante el mismo período en 2016. Las exportaciones estadounidenses de pescado y marisco a China alcanzaron un total de 960 millones de dólares en 2016, frente a 1.000 millones de dólares en 2015, pero en los nueve primeros meses de 2017 se situaron un 25% por encima del nivel registrado durante el mismo período en 2016.

3.368. No obstante, para algunos productos no se aprovechó todo el potencial de acceso a los mercados que ofrecían los recortes arancelarios de China. Como se indica *infra*, diversos obstáculos no arancelarios siguen impidiendo el acceso a los mercados de las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas a China, especialmente las exportaciones de productos preparados para el consumo y de valor añadido.

### 3.6.2 Contingentes arancelarios sobre los productos básicos agrícolas a granel

3.369. Una cuestión que suscita especial preocupación son los compromisos de China relativos a los contingentes arancelarios aplicables a los productos básicos agrícolas a granel, que incluyen diversos productos de especial importancia para los agricultores estadounidenses, tales como el trigo, el maíz y el arroz. Desde que la SDPC (y posteriormente la NDRC) comenzó a aplicar estos compromisos tras la adhesión de China a la OMC, una serie de problemas han mermado el acceso a los mercados previsto por los Miembros de la OMC. La falta de transparencia de la NDRC sigue siendo motivo de gran preocupación.

3.370. Como se indicó anteriormente, en 2002, el primer año de aplicación de este sistema de contingentes arancelarios, al parecer la SDPC había decidido asignar los contingentes arancelarios de manera que se protegieran los intereses agrícolas nacionales y se mantuviera el monopolio que ejercían las empresas comerciales del Estado. La SDPC actuaba con una transparencia solo limitada, negándose a facilitar detalles específicos de las cuantías y los beneficiarios de las asignaciones. Al mismo tiempo, la SDPC reservó una parte importante de los contingentes arancelarios para el tráfico de perfeccionamiento y el comercio de reexportación, pese al compromiso de China de proporcionar acceso a los mercados y trato nacional a los productos

importados. Asimismo, la SDPC asignó una parte de los contingentes arancelarios a algunos productos en cantidades inferiores a las comercialmente viables y aplicó prescripciones engorrosas en materia de licencias.

3.371. En 2003, la NDRC promulgó nuevas reglamentaciones para los envíos con efecto a partir de enero de 2004. Los cambios más importantes fueron la eliminación de asignaciones diferentes para el comercio general y el tráfico de perfeccionamiento, la eliminación de determinadas prescripciones innecesarias en materia de licencias y la creación de un nuevo mecanismo para identificar a los beneficiarios de las asignaciones. Al mismo tiempo, la transparencia siguió siendo problemática, aunque se produjeron algunas mejoras en relación con algunos de los productos sujetos a contingentes arancelarios.

3.372. Mientras tenían lugar estos cambios sistémicos, impulsados por el compromiso permanente de los Estados Unidos, las exportaciones de algunos productos básicos agrícolas a granel procedentes de Estados Unidos registraron aumentos sustanciales, dado que los cambios en las condiciones de mercado generaron una demanda de importaciones, y el sistema de contingentes arancelarios, al menos en parte, se utilizó para facilitar las importaciones.

3.373. Por ejemplo, las exportaciones estadounidenses de trigo a China alcanzaron un total inusitadamente elevado de 495 millones de dólares en 2004, ya que la asignación del contingente arancelario para el trigo no pareció actuar como un factor limitador, pero en años posteriores experimentaron un descenso muy acusado. A partir de 2011, las exportaciones estadounidenses de trigo a China empezaron a repuntar de nuevo y se situaron en 1.300 millones de dólares en 2013 antes de descender vertiginosamente a 194 millones de dólares en 2014 y a 160 millones de dólares en 2015, para subir después hasta alcanzar los 205 millones de dólares en 2016. Las exportaciones estadounidenses de trigo a China aumentaron un 92% en los primeros nueve meses de 2017, en comparación con el mismo período en 2016.

3.374. Las exportaciones estadounidenses de maíz a China han aumentado en los últimos años, pasando de 8 millones de dólares en 2007 a 1.300 millones de dólares en 2012, antes de bajar a 974 millones de dólares en 2013. En 2014, debido a las políticas de China en materia de biotecnología y de acuerdo con su decisión de liquidar cantidades sustanciales de las existencias nacionales de maíz, las exportaciones de maíz disminuyeron a 84 millones de dólares. En 2015, las exportaciones estadounidenses de maíz a China casi se duplicaron, pero se mantuvieron relativamente bajas en comparación con años anteriores. No obstante, las exportaciones de maíz a China se redujeron a 49 millones de dólares en 2016. En los primeros nueve meses de 2017, las exportaciones estadounidenses de maíz a China registraron un nuevo aumento, del 208%, en comparación con el mismo período en 2016.

3.375. La falta de un protocolo fitosanitario acordado ha sido durante mucho tiempo un obstáculo para las exportaciones de arroz estadounidense a China. Si bien los Estados Unidos y China finalmente firmaron un protocolo sobre el arroz en julio de 2017, China ha seguido aplazando su aplicación. No obstante, aunque los Estados Unidos fueran capaces de resolver esta cuestión, las bajas tasas de utilización de los contingentes arancelarios de China para el arroz probablemente seguirían obstaculizando el acceso a los mercados del arroz estadounidense.

3.376. En febrero de 2016, China presentó a la OMC una notificación relativa a las tasas de utilización de los contingentes arancelarios correspondientes a 2013 y 2014. En ambos ejercicios, China utilizó menos del 50% de la asignación del contingente arancelario para el arroz. Actualmente, los Estados Unidos no tienen acceso al mercado para utilizar el contingente de China para el arroz. Aunque los Estados Unidos y China han ultimado un protocolo fitosanitario para permitir las importaciones de arroz procedentes de los Estados Unidos, China no ha proporcionado un calendario para la firma del protocolo, a pesar de las numerosas solicitudes de alto nivel hechas por los Estados Unidos.

3.377. En 2016 los Estados Unidos siguieron expresando, a nivel bilateral y en la OMC, preocupaciones relativas a la administración de los contingentes arancelarios por la NDRC. Estas preocupaciones se referían a los principios de asignación y la transparencia, entre otros asuntos. Los contingentes arancelarios para el arroz, el maíz y el trigo suscitan especial preocupación. Debido a que están mal definidos los criterios establecidos por China para los solicitantes, a que son poco claros sus procedimientos para la asignación de partes del contingente y a que no

anunció los resultados del proceso de asignación y reasignación del contingente, los comerciantes no están seguros de las oportunidades de importación que hay, y productores de todo el mundo ven reducidas sus oportunidades de acceso a los mercados. A fin de mejorar esta situación, en diciembre de 2016, los Estados Unidos iniciaron un procedimiento en la OMC para impugnar la administración por China de sus contingentes arancelarios para el arroz, el trigo y el maíz. En febrero de 2017 se celebraron consultas. En septiembre de 2017 se estableció, a petición de los Estados Unidos, un grupo especial de la OMC para entender en el asunto, y otros 17 miembros de la OMC decidieron participar en el procedimiento en calidad de terceros.

### 3.6.3 Reglamento sobre Biotecnología de China

3.378. Como se indicó anteriormente, una de las cuestiones más controvertidas relacionadas con el comercio de productos agrícolas que se planteó durante el primer año de China como Miembro de la OMC fueron las nuevas normas de aplicación del Reglamento de junio de 2001 relativas a la inocuidad, las pruebas y el etiquetado en materia de biotecnología. Las normas de aplicación, publicadas por el Ministerio de Agricultura de China (MOA) poco antes de la adhesión de China a la OMC, no preveían tiempo suficiente para una evaluación científica y la expedición de certificados de inocuidad formales para los productos de biotecnología. Los productos estadounidenses más afectados fueron las habas de soja, cuyas exportaciones a China habían aumentado hasta superar los 1.000 millones de dólares en 2001, mientras que el maíz y otros productos, tales como los productos de consumo obtenidos a partir de productos básicos de biotecnología, seguían en peligro. Tras presiones concertadas de alto nivel ejercidas por los Estados Unidos, China convino en expedir certificados de inocuidad temporales hasta que se pudieran otorgar certificados de inocuidad formales. Posteriormente, en febrero de 2004, China expidió un certificado de inocuidad formal para una variedad de soja de los Estados Unidos obtenida por medios biotecnológicos conocida como soja Roundup Ready. Para cuando se celebró la reunión de abril de 2004 de la JCCT, China también había expedido certificados de inocuidad formales para seis transgénicos del maíz, siete de la canola y dos del algodón. Unos meses después, China expidió un certificado de inocuidad formal para otro transgénico del maíz, dejando pendiente la aprobación formal de un solo transgénico del maíz. China expidió un certificado de inocuidad formal para este último en la reunión de julio de 2005 de la JCCT.

3.379. No obstante, los Estados Unidos sigue teniendo otros motivos de preocupación relacionados con el Reglamento sobre Biotecnología de China y sus normas de aplicación. Por ejemplo, China exige que un producto sea aprobado en el país de origen antes de que pueda presentarse en China para su aprobación, y el Comité Nacional de Bioseguridad de China normalmente examina las nuevas solicitudes de productos en solo tres reuniones al año como máximo. En 2014, los Estados Unidos supieron que el MOA solo emitirá una vez al año las decisiones de reglamentación sobre las solicitudes y que tiene en cuenta factores distintos de los científicos cuando evalúa nuevas solicitudes de productos de biotecnología. Estas prácticas provocan retrasos importantes e innecesarios a la hora de introducir en el mercado chino los productos estadounidenses. La falta de claridad de China en relación con las prescripciones aplicables a los productos con múltiples caracteres es un motivo de preocupación adicional, al igual que sus prescripciones a veces redundantes y sin precedentes en materia de pruebas.

3.380. En 2007, el MOA elaboró, adoptó y aplicó algunos reglamentos nuevos preocupantes sin haberlos distribuido antes para la formulación de observaciones por el público o ni siquiera haberlos consultado con los colectivos interesados pertinentes, tales como los Estados Unidos y la industria estadounidense. Por ejemplo, en enero de 2007, el MOA introdujo una nueva prescripción que obligaba a las empresas de semillas obtenidas por medios biotecnológicos a presentar información de propiedad intelectual fundamental como parte del proceso de solicitud de certificados de inocuidad. Posteriormente, el MOA dejó de aplicar esta prescripción, aunque todavía exige de forma innecesaria que se presente otra información de propiedad intelectual. Como otro ejemplo, en marzo de 2007, el MOA puso fin a un programa piloto, elaborado a lo largo de dos años de debates bilaterales, cuyo objetivo era que el MOA pudiera examinar productos que se estaban desarrollando en los Estados Unidos antes de que concluyese el proceso de aprobación por los Estados Unidos. En consecuencia, el proceso de aprobación del MOA no puede comenzar hasta que concluya el proceso de aprobación de los Estados Unidos. Incluso si el proceso de aprobación del MOA es rápido, el comercio puede resultar perturbado, dado que los importadores necesitan tiempo para solicitar los certificados de inocuidad y permisos de inspección de cuarentena para las embarcaciones, y en ambos casos se requieren certificados de inocuidad válidos para los productos de biotecnología, cuya expedición puede exigir hasta 30 días hábiles.

3.381. En 2007, 2008 y 2009, los Estados Unidos expresaron sus preocupaciones acerca de estas cuestiones en varias reuniones bilaterales, incluidas las reuniones de los grupos de trabajo de la JCCT y otras reuniones bilaterales centradas en cuestiones relativas a la biotecnología. En la reunión de diciembre de 2007 de la JCCT, China se comprometió a eliminar la obligación de presentar semillas viables obtenidas por medios biotecnológicos para someterlas a pruebas durante el proceso de aprobación, lo cual reducirá la posibilidad de realizar copias ilegales de los materiales agrícolas patentados.

3.382. Las perturbaciones al comercio siguieron siendo un motivo de preocupación a partir de ese momento debido al proceso de aprobación asincrónico de China, la excesiva cantidad de datos exigidos, los requisitos redundantes, el carácter gravoso del procedimiento de prórroga de los certificados existentes y la posible presencia de pequeñas cantidades de una variedad transgénica no aprobada. A finales de 2012, China también volvió a introducir la prescripción de que las empresas de semillas obtenidas por medios biotecnológicos presentaran semillas viables junto con sus solicitudes de productos de biotecnología. Además, una aparente ralentización del proceso de aprobación generó preocupación, dado que había un retraso en la aprobación de numerosas variedades transgénicas de productos de biotecnología. Al mismo tiempo, las restricciones a la inversión siguieron limitando la capacidad de las empresas extranjeras de aumentar el desarrollo de productos en China y mantener el control sobre importantes recursos genéticos.

3.383. En 2014, el sistema de reglamentación de China para los productos de biotecnología se fue volviendo cada vez más problemático. Por ejemplo, China paralizó diversas solicitudes mediante avisos por los que se suspendía temporalmente la aprobación, esgrimiendo argumentos como la opinión pública y otras razones no científicas. Las exportaciones estadounidenses de maíz y residuos desecados de cereales de destilería, con solubles (DDGS) se vieron especialmente afectadas por la problemática del sistema de reglamentación de China.

3.384. China había empezado a rechazar envíos de maíz importado en noviembre de 2013 debido a la detección de MIR 162, una variedad no aprobada obtenida mediante ingeniería genética. Posteriormente, algunos comerciantes lograron desviar sus envíos a otros mercados, y el comercio generado por la expedición de maíz de los Estados Unidos a China cesó en gran medida durante todo el año 2014, de modo que los envíos de maíz disminuyeron de 1.300 millones de dólares en 2013 a 84 millones de dólares en 2014.

3.385. En julio de 2013, las autoridades de reglamentación chinas notificaron a los Estados Unidos que los DDGS procedentes de los Estados Unidos debían ir acompañados de un "informe de pruebas de OMG" provisto del sello oficial del Gobierno de los Estados Unidos que certificase que el producto no contenía variedades modificadas genéticamente que no hubiesen sido aprobadas. Finalmente, China aceptó un certificado o informe del sector sobre las pruebas de reacción en cadena de la polimerasa (PCR) que indicaba que se había efectuado dicha prueba. No obstante, ello ocurrió después de que algunas exportaciones estadounidenses de DDGS a China se vieran perturbadas porque contenían MIR 162.

3.386. En la reunión de diciembre de 2014 de la JCCT, los Estados Unidos y China llegaron a un acuerdo sobre un nuevo Diálogo Estratégico para la Innovación Agrícola (SAID), que tenía por objeto aplicar el acuerdo alcanzado por el Presidente Obama y el Presidente Xi. La finalidad de este nuevo diálogo era reunir a un conjunto diverso de ministerios chinos y organismos estadounidenses a nivel de viceministro y centrar la atención en la innovación agrícola basada en principios científicos y el mayor uso de tecnologías innovadoras en el sector agrícola.

3.387. En abril de 2015, China publicó un proyecto de propuesta para revisar elementos de su proceso de reglamentación de la biotecnología. Las revisiones propuestas por China incluían una reducción de la frecuencia de las decisiones sobre reglamentación y el uso de factores distintos de los científicos, entre ellos la política y la opinión pública, a la hora de evaluar nuevas solicitudes de productos de biotecnología. Estos cambios, si llegaran a ser permanentes, ralentizarían aún más el proceso de examen reglamentario sumándose a los retrasos sistémicos que ya provoca la política de aprobación asincrónica de China.

3.388. En 2015, el MOA comenzó a pedir de forma habitual a las empresas de semillas obtenidas por biotecnología nuevos datos relacionados con los estudios de toxicidad oral aguda, si bien las mejores prácticas internacionales descritas por la OCDE recomiendan solicitar nuevos datos solo

en circunstancias excepcionales. Hasta la fecha, en otros países cuando las autoridades de reglamentación han aprobado productos de biotecnología, las autoridades de reglamentación nunca han solicitado datos nuevos, lo cual es una prescripción especialmente onerosa.

3.389. En la reunión de noviembre de 2015 de la JCCT, los Estados Unidos exhortaron a China a reafirmar su compromiso de adoptar un proceso de aprobación oportuno, transparente, previsible y con fundamento científico. Asimismo, le instaron a proceder sin dilación a aprobar las solicitudes pendientes de variedades obtenidas por biotecnología. A pesar de este compromiso, en 2016 empeoró el problema de los retrasos en los procesos de aprobación de China de productos agrícolas obtenidos por medios biotecnológicos, lo cual creó una mayor incertidumbre entre los comerciantes y tuvo efectos negativos en el comercio, especialmente para las exportaciones estadounidenses de maíz. Además, aumentó la asincronía entre los procesos de aprobación de productos de China y de otros países.

3.390. En febrero de 2016, China emitió certificados de inocuidad solo para 3 de los 11 productos agrícolas obtenidos por medios biotecnológicos objeto de examen final. No obstante, siguió aplazando la aprobación de otros 8 productos, algunas de cuyas solicitudes databan de 2011, aun cuando más de una docena de otros países habían calificado anteriormente esos productos como inocuos.

3.391. En la reunión de noviembre de 2016 de la JCCT, China indicó que tendría la oportunidad de examinar la situación de su evaluación de la inocuidad de estos productos en diciembre de 2016. No obstante, no indicó si emitiría certificados de inocuidad al respecto.

3.392. En mayo de 2017, como parte de los resultados iniciales del Plan de Acción de 100 días del CED, China se comprometió a acelerar su tan demorado examen de ocho solicitudes pendientes de productos de biotecnología de los Estados Unidos. Concretamente, se comprometió a mantener reuniones frecuentes del organismo de expertos que examina las solicitudes de productos de biotecnología y velar por que ese organismo evalúe la inocuidad de un producto basándose únicamente en su uso previsto. Además, se comprometió a que toda información adicional solicitada por ese organismo se refiera únicamente a la inocuidad de un producto para su uso previsto. Antes de la reunión plenaria del CED que tuvo lugar en julio de 2017, China solo había aprobado cuatro de las ocho solicitudes y el organismo de expertos competente seguía pidiendo a los solicitantes información no relacionada con el uso previsto de los productos. Desde esa reunión, parece que los trabajos relativos a las cuatro solicitudes restantes se han paralizado. En 2018, los Estados Unidos seguirán insistiendo para que China cumpla su compromiso en el marco del CED.

#### **3.6.4 Cuestiones sanitarias y fitosanitarias**

3.393. En 2017, las medidas sanitarias y fitosanitarias de China siguieron planteando problemas cada vez más graves a los productores agrícolas estadounidenses que exportaban a China. Como en años anteriores, los Estados Unidos mantuvieron conversaciones repetidamente con China sobre cierto número de cuestiones sanitarias y fitosanitarias, en reuniones bilaterales de alto nivel y en el marco de los debates técnicos, así como en las reuniones del Comité MSF de la OMC.

3.394. El acceso a los mercados de las habas de soja y los cereales de origen estadounidense se mantuvo en 2017 y se logró avanzar en la eliminación de los obstáculos sanitarios y fitosanitarios aplicados a algunos productos de bovino. Sin embargo, se realizaron pocos progresos en la eliminación de los obstáculos sanitarios y fitosanitarios para los productos avícolas y los requisitos de entrada al mercado para los productos alimenticios elaborados, y los productos de la horticultura continúan siendo gravosos. Además, China mantuvo en todo el territorio nacional la suspensión de las importaciones de aves de corral y productos avícolas de origen estadounidense vinculada a la gripe aviar altamente patógena.

3.395. En muchos casos, los progresos en el ámbito sanitario y fitosanitario se vieron dificultados por la incapacidad de China para proporcionar los fundamentos científicos que justifiquen el mantenimiento de sus restricciones a la importación de productos de origen estadounidense. Por ejemplo, China ha sido incapaz de proporcionar una justificación científica de las restricciones a la importación aplicadas a los productos avícolas estadounidenses y algunos productos de bovino y porcino estadounidenses, que se describen *infra*. Además, las autoridades reglamentarias chinas

continuaron adoptando importantes medidas sanitarias y fitosanitarias nuevas sin notificarlas antes al Comité MSF y proporcionar a los Miembros de la OMC la oportunidad de formular observaciones. Los comerciantes siguen preocupados porque las MSF de China a menudo no son claras y no parecen estar fundadas en enfoques basados en el riesgo.

### **Prohibiciones de importación relacionadas con la EEB**

3.396. En diciembre de 2003, China y otros países impusieron una prohibición a la importación de ganado, carne de bovino y productos de bovino elaborados de origen estadounidense a raíz de un caso de EEB detectado en los Estados Unidos. Desde entonces, en numerosas ocasiones los Estados Unidos han facilitado a China amplia información técnica sobre todos los aspectos de sus medidas de vigilancia y atenuación relacionadas con la EEB, cuya eficacia e idoneidad están reconocidas internacionalmente por la Organización Mundial de Sanidad Animal (conocida como OIE por su sigla en francés).

3.397. En la reunión de abril de 2006 de la JCCT, China se comprometió a reabrir con condiciones el mercado chino a la carne de bovino estadounidense, previa negociación y finalización de un protocolo por los expertos técnicos. Los protocolos negociados conjuntamente y los certificados de exportación que los acompañan constituyen medidas habituales necesarias para exportar productos ganaderos de los Estados Unidos a cualquier socio comercial. No obstante, en las negociaciones ulteriores mantenidas en 2006 y 2007 quedó claro que China solo contemplaba una apertura de mercado limitada, en lugar de mostrarse dispuesta a empezar a aceptar la carne de bovino y los productos de bovino de origen estadounidense de acuerdo con la clasificación de la OIE, pero no aportó ninguna justificación científica de esa limitación.

3.398. En la reunión de diciembre de 2010 de la JCCT, los Estados Unidos y China convinieron en reanudar las conversaciones sobre el acceso a los mercados para la carne de bovino estadounidense. Posteriormente, ambas partes celebraron una serie de reuniones, en las que no se llegó a ningún acuerdo sobre las condiciones de acceso a los mercados.

3.399. En mayo de 2013, la OIE consideró que el riesgo de EEB en los Estados Unidos era el más bajo de la escala, es decir, insignificante. En el contexto del procedimiento de la JCCT, los Estados Unidos exigieron una vez más a China una apertura del mercado basada en principios científicos para la carne de bovino estadounidense, y China convino en volver a ocuparse de esta cuestión; se celebraron más reuniones en 2013 y 2014.

3.400. En 2014, funcionarios estadounidenses de todos los niveles instaron a China a cumplir el compromiso que contrajo en 2013 en el marco de la JCCT. En junio de 2014, un equipo de funcionarios chinos visitó los Estados Unidos para estudiar la cuestión de la EEB. Posteriormente, en octubre y noviembre de 2014, tratando de llegar a un acuerdo sobre los términos y las condiciones de acceso de la carne de bovino estadounidense al mercado chino, se mantuvieron nuevas conversaciones, pero el resultado no fue positivo. Las prescripciones de China seguían siendo incompatibles con las directrices de la OIE y aún difieren notablemente de las de los Estados Unidos. En la reunión de diciembre de 2014 de la JCCT, los Estados Unidos instaron nuevamente a China a reconsiderar su planteamiento, habida cuenta del riesgo insignificante que según la OIE plantea la carne de bovino de los Estados Unidos, y a proponer términos y condiciones alternativos compatibles con las directrices de la OIE. No obstante, China continuó mostrándose reacia a modificar su enfoque. En 2015 y 2016, los Estados Unidos siguieron instando a China a acordar una apertura de mercado compatible con las normas de la OIE para la carne de bovino estadounidense. A pesar de estos esfuerzos, la prohibición se mantuvo en vigor y los Estados Unidos continuaron manifestando su preocupación a China.

3.401. En septiembre de 2016, el Primer Ministro chino Li declaró que su país estaba dispuesto a reabrir su mercado a la carne de bovino estadounidense. Esta declaración estuvo precedida por una visita de la delegación china a los Estados Unidos con objeto de verificar la situación de los sistemas de salud animal, inocuidad alimentaria y trazabilidad de ese país. A raíz de la declaración del Primer Ministro Li, el MOA y la AQSIQ publicaron un anuncio conjunto por el que se levantaba la prohibición impuesta a la carne de bovino deshuesada y sin deshuesar de menos de 30 meses, a condición de que los Estados Unidos cumplieran determinadas prescripciones en materia de salud animal y trazabilidad. Si bien el anuncio eliminó un obstáculo reglamentario, no incluía otros cambios de la reglamentación que son necesarios para volver a proporcionar acceso a los mercados a la carne de bovino estadounidense, dado que los organismos chinos encargados de la

reglamentación exigían que todo protocolo de exportación incluyera una serie de prescripciones sin base científica que se desvían de las actuales normas del Gobierno y la industria de los Estados Unidos.

3.402. Un mes después de la reunión que celebraron el Presidente Trump y el Presidente chino Xi en la cumbre de Mar-a-Lago, en abril de 2017, en el marco de los resultados iniciales del Plan de Acción de 100 días del CED, China convino en autorizar la reanudación de los envíos de carne de bovino estadounidense a su mercado. No obstante, las autoridades reglamentarias de China insistieron en mantener determinadas condiciones que los Estados Unidos consideran injustificadas y sin fundamento jurídico. Concretamente, el protocolo de exportación que negociaron ambas partes otorga acceso únicamente a la carne de bovino y los productos de bovinos de menos de 30 meses de origen estadounidense, y no comprende todos los productos incluidos en esa franja de edad, puesto que mantiene una prohibición sobre determinados despojos y productos elaborados. Además, China sigue aplicando restricciones no relacionadas con la EEB, por ejemplo, las prohibiciones impuestas tras la detección de ractopamina y hormonas en la carne de bovino y productos de bovino de los Estados Unidos en los puertos de entrada chinos.

3.403. En 2018, los Estados Unidos seguirán examinando la aplicación en curso del protocolo de exportación. Además, instarán nuevamente a China a eliminar las restricciones relacionadas con la edad y la cobertura de productos, así como las aplicadas a los medicamentos veterinarios que no sean compatibles con las directrices de la OIE y las normas del Codex Alimentarius (Codex).

#### **Normas sobre agentes patógenos y residuos**

3.404. Desde 2002, como se ha indicado anteriormente, China viene aplicando a la carne cruda y las aves de corral importadas prescripciones sanitarias y fitosanitarias que no tienen fundamento científico o no se basan en las prácticas actuales en materia de pruebas científicas. Un requisito establece un límite de tolerancia cero respecto de la presencia de la bacteria salmonela en la carne cruda y las aves de corral. Existen normas de tolerancia cero similares para la listeria y otros agentes patógenos. Sin embargo, por regla general se considera imposible lograr la eliminación completa de estas bacterias en la carne cruda y las aves de corral importadas. Además, al parecer China no aplica esta misma norma a la carne cruda y las aves de corral nacionales, lo que suscita preocupaciones relativas al trato nacional.

3.405. En 2008, a pesar de que las autoridades reglamentarias chinas aseguraron que estaban examinando las normas de su país relativas a los agentes patógenos, se realizaron pocos progresos. En la reunión de septiembre de 2008 de la JCCT, China convino en volver a incluir en la lista varias explotaciones de aves de corral estadounidenses que anteriormente habían sido retiradas de la misma por supuestas infracciones de las normas de tolerancia cero relativas a los agentes patógenos. Aunque esta medida no abordó la importante necesidad subyacente de que China revisara sus normas sobre agentes patógenos, permitió que algunas explotaciones de aves de corral de los Estados Unidos reanudara sus envíos a China.

3.406. En diciembre de 2008, los Estados Unidos acogieron a un equipo de expertos académicos y funcionarios del Gobierno chino que deseaban observar cómo regulan el Gobierno y la industria de los Estados Unidos el uso de fármacos veterinarios relacionados con la salud animal. Esta visita tenía por objeto abordar la prohibición que China mantiene sobre los residuos de ractopamina en el ganado porcino. China sostiene que alberga serias inquietudes sobre inocuidad de la ractopamina, pero hasta la fecha no ha proporcionado pruebas de que haya realizado una evaluación del riesgo, pese a las reiteradas solicitudes de los Estados Unidos.

3.407. Durante diversas reuniones ulteriores de los grupos de trabajo de la JCCT, los Estados Unidos pidieron a China que adoptara un límite máximo de residuos (LMR) provisional para la ractopamina a fin de resolver los problemas causados por la actual política china de tolerancia cero, a la espera de los resultados de las deliberaciones de la Comisión del Codex relativas al establecimiento de los LMR internacionales para la ractopamina. Sin embargo, China no accedería a adoptar ninguna medida para corregir su política de tolerancia cero.

3.408. Desde julio de 2014, los productos de porcino han sido exportados de los Estados Unidos a China en el marco del programa Nunca Alimentados con Beta-Agonistas, del Servicio de Comercialización de Productos Agropecuarios del Departamento de Agricultura de los

Estados Unidos. A través de este programa, el Servicio de Comercialización de Productos Agropecuarios certifica que un producto de porcino ha sido elaborado con cerdos que han sido sometidos a pruebas para la detección de ractopamina y el producto en cuestión es objeto de seguimiento desde su entrada en la planta de elaboración hasta la expedición del certificado de exportación y su envío a China. Aunque la descripción del programa inicialmente debatida con China indica que los envíos no irán acompañados de los resultados de las pruebas de detección de ractopamina, China ha insistido en que los envíos incluyan dichos resultados. Además, en septiembre de 2014 China suspendió la explotación de 12 instalaciones de producción y de almacenamiento en frío debido a los casos de presencia de ractopamina detectados con anterioridad a la aplicación del programa Nunca Alimentados con Beta-Agonistas. En noviembre de 2014, China suspendió la explotación de otro establecimiento. En diciembre de 2015 publicó varios cientos de LMR nuevos para los productos de la horticultura. El hecho de que la mayoría de esos límites fuese adoptada a nivel del Codex es una señal positiva. Aproximadamente seis meses después, China publicó otro conjunto de LMR, la mayoría de ellos también conformes a las normas del Codex. No obstante, muchos de estos LMR se establecieron como límites "temporales" y China ha indicado que puede modificarlos más adelante.

3.409. En general, China continúa manteniendo sin justificación científica límites máximos para determinados metales pesados, LMR para fármacos veterinarios y niveles de acción reglamentarios para otros residuos que son incompatibles con las directrices del Codex y otras normas internacionales. Además, aplica su política de tolerancia cero a algunos residuos incluso aunque el Codex haya adoptado directrices que han sido incorporadas por muchos de los principales interlocutores comerciales de China. Los funcionarios estadounidenses encargados de la reglamentación han animado a sus homólogos chinos a adoptar LMR basados en principios científicos, seguros y que distorsionen el comercio lo menos posible.

### **Suspensión de importaciones debido a la gripe aviar**

3.410. En enero de 2015, China anunció la suspensión de las importaciones de aves de corral y productos avícolas de origen estadounidense procedentes de todos los estados de los Estados Unidos en respuesta a la notificación de diciembre de 2014 del Departamento de Agricultura relativa a la presencia de gripe aviar altamente patógena en varios estados. China se ha mostrado reacia a seguir las directrices de la OIE y a aceptar las aves de corral procedentes de regiones de los Estados Unidos no afectadas por esta enfermedad.

3.411. En diciembre de 2017, China era el único mercado importante que mantenía la suspensión de las importaciones de aves de corral y productos avícolas estadounidenses en todo su territorio nacional en respuesta directa al brote de gripe aviar altamente patógena, que ha sido erradicada de los Estados Unidos. China es el mayor de esos interlocutores comerciales, y el total de las exportaciones estadounidenses de aves de corral bloqueadas ascendió en 2013 a 427 millones de dólares.

3.412. Los funcionarios estadounidenses han seguido instando a China a que adopte medidas destinadas a eliminar o limitar la suspensión, que sigue en vigor. En este sentido, los Estados Unidos insisten cada vez más en la importancia de la regionalización como solución a largo plazo en una economía globalizada. Los brotes de gripe aviar, tanto de baja como de alta patogenicidad, son más frecuentes debido a los movimientos migratorios de las aves y la globalización de las corrientes comerciales. Los Estados Unidos han seguido insistiendo en que se apliquen las medidas de regionalización aprobadas por la OIE cuando se registran brotes aislados, como los de los Estados Unidos. Hasta la fecha, si bien las autoridades de reglamentación estadounidenses se han reunido con China para examinar la cuestión de la regionalización, China se ha mostrado reacia a adoptar medidas de regionalización, incluso para la gripe aviar de baja patogenicidad. No obstante, en la reunión de noviembre de 2016 de la JCCT, China convino en intercambiar información y colaborar con los Estados Unidos con miras a aplicar a la gripe aviar altamente patógena un enfoque de regionalización compatible con las directrices de la OIE vigentes, en sustitución de la prohibición que actualmente aplica China al conjunto del territorio nacional de los Estados Unidos.

3.413. En julio de 2017, funcionarios chinos de la AQSIQ y el MOA encargados de la reglamentación viajaron a los Estados Unidos y realizaron una auditoría del sistema estadounidense de regionalización de la gripe aviar. En agosto de 2017, los Estados Unidos informaron a la OIE de que habían satisfecho sus requisitos y podían autodeclararse exentos de

gripe aviar altamente patógena. Pese a que actualmente los Estados Unidos están reconocidos como país exento de gripe aviar altamente patógena, China mantiene sus restricciones a las exportaciones estadounidenses de aves de corral sin justificación científica alguna.

### **Requisitos de certificación para los productos lácteos**

3.414. En abril de 2010, la AQSIQ de China notificó a los Estados Unidos que comenzaría a imponer nuevas condiciones a la importación de productos lácteos en virtud de una medida adoptada en diciembre de 2009, que había de entrar en vigor en mayo de 2010. Preocupaban especialmente los requisitos que obligaban a los Estados Unidos a acreditar en los certificados de exportación para los envíos de productos lácteos la ausencia de numerosas enfermedades que no son motivo de preocupación en los productos de leche pasteurizada. En respuesta a las peticiones de los Estados Unidos, China aplazó a junio de 2010 la fecha de entrada en vigor y posteriormente permitió que los Estados Unidos siguieran enviando productos a China después de esa nueva fecha, siempre y cuando se mantuvieran las conversaciones técnicas. No obstante, la situación seguía siendo motivo de gran incertidumbre entre los exportadores estadounidense y sus potenciales compradores chinos. En diciembre de 2012, los Estados Unidos y China acordaron provisionalmente un certificado bilateral que se aplicó plenamente a comienzos de 2013. Desde entonces, los Estados Unidos han mantenido un estrecho contacto con la rama de producción nacional y parece que en general el certificado está ayudando a facilitar el acceso a los mercados a las exportaciones de productos lácteos estadounidenses a China.

3.415. En junio de 2017, los Estados Unidos y China firmaron un memorándum de entendimiento en que se especificaban los órganos de certificación de terceros que están autorizados a inspeccionar las fábricas de productos lácteos de los Estados Unidos para asegurarse de que cumplan las prescripciones chinas en materia de inocuidad de los alimentos. El memorándum de entendimiento debería propiciar un aumento del acceso a los mercados para los exportadores estadounidenses de productos lácteos. Desde la firma del memorándum, los Estados Unidos han examinado detenidamente su aplicación, en el marco de los esfuerzos que siguen desplegando para asegurar el acceso sin trabas de sus exportaciones de productos lácteos al mercado chino.

### **Transparencia**

3.416. Como en el contexto de los OTC, algunas de las medidas MSF de China siguen entrando en vigor sin ser notificadas primero al Comité MSF y sin que los demás Miembros de la OMC tengan la oportunidad de formular observaciones al respecto, aun cuando parecen ser el tipo de medidas que están sujetas a los requisitos de notificación del Acuerdo MSF. Muchas de estas medidas no notificadas preocupan particularmente a los comerciantes extranjeros. A título ilustrativo, cabe citar las medidas no notificadas por las que se aplican importantes prescripciones a los registros nuevos, normas sobre residuos o requisitos de inspección y de cuarentena, ello a pesar de que estas medidas limitan las exportaciones estadounidenses de carne congelada, productos lácteos, cereales, aves de corral, piensos, productos de la horticultura y una variedad de productos elaborados y bebidas alcohólicas.

3.417. En 2017, como en años anteriores, los Estados Unidos instaron a las autoridades reglamentarias chinas a mejorar la transparencia de su régimen sanitario y fitosanitario aumentando el número de medidas notificadas. También hicieron hincapié en esta preocupación en distintas reuniones celebradas antes del Comité MSF de la OMC. En 2018, los Estados Unidos seguirán exigiendo mejoras a China en esta esfera.

### **3.6.5 Requisitos relacionados con la inspección**

3.418. En 2009, la AQSIQ comenzó a aplicar nuevas medidas que imponían diversos requisitos relacionados con la inspección. La primera de estas medidas, conocida como Decreto 118, requiere que todos los fabricantes extranjeros de piensos e ingredientes de piensos que realicen envíos a China registren sus instalaciones y productos. Desde entonces, la AQSIQ ha aplicado medidas adicionales, incluida una medida de 2012 conocida como Decreto 145, que actualmente amplía este proceso de registro a los exportadores de carne, aves de corral, marisco, productos lácteos y preparaciones para lactantes, y que en última instancia lo hará extensivo a todos los fabricantes extranjeros de productos alimenticios. En virtud de los Decretos 118 y 145, la AQSIQ determina los requisitos de registro sector por sector y anuncia los requisitos de registro de cada sector por separado.

3.419. Este proceso de registro ha resultado extremadamente oneroso y engorroso para los exportadores estadounidenses de productos agropecuarios. En particular, el requisito que obliga a la AQSIQ a inspeccionar individualmente la totalidad o la mayoría de las instalaciones para cada producto, junto con su limitada dotación de personal, han provocado grandes retrasos. El Decreto 118 ya ha perturbado el comercio de ingredientes y aditivos de piensos, y actualmente no existe ningún procedimiento para obtener la aprobación de comercialización de nuevos aditivos de piensos en China. Además, el Decreto 145 provocó un atraso importante en el registro de los productos lácteos de los Estados Unidos. En respuesta, los Estados Unidos han exhortado a la AQSIQ a limitar las distorsiones del comercio debidas a los Decretos 118 y 145. Los Estados Unidos también han venido colaborando estrechamente con los exportadores agropecuarios del país para facilitar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esos decretos.

3.420. En 2016, la AQSIQ informó a la embajada de los Estados Unidos en Beijing de un nuevo requisito según el cual los alimentos importados enviados a China debían ir acompañados de un certificado oficial. La AQSIQ citó el artículo 92 de la *Ley de Inocuidad de los Alimentos* de 2015 de China y las Directrices del Codex para Modelos Genéricos de Certificados Oficiales como el fundamento de la nueva prescripción, que se incorporará al reglamento de aplicación que se está redactando. Con arreglo a la AQSIQ, los importadores estarían obligados a presentar certificados que acrediten que los envíos de alimentos cumplen los requisitos establecidos en las leyes, los reglamentos y las normas de China. Los certificados que actualmente se exigen para determinados productos alimenticios y que son expedidos por los países de conformidad con otras prescripciones jurídicas chinas que regulan la inocuidad de los alimentos importados o en virtud de acuerdos bilaterales seguirían siendo válidos. La AQSIQ explicó que este nuevo requisito entraría en vigor en octubre de 2017. Los Estados Unidos expresaron a China su inquietud acerca de esta cuestión tanto a nivel bilateral como en coordinación con varios otros Miembros de la OMC. Los Estados Unidos pidieron a China que proporcionara más aclaraciones y una justificación científica del nuevo requisito y que notificara el proyecto de medidas de aplicación al Comité OTC de la OMC.

3.421. En junio de 2017, China notificó al Comité OTC su proyecto de *Medidas Aplicables a los Certificados que Deben Acompañar a las Exportaciones de Alimentos a China*. No obstante, los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC de ideas afines siguieron expresando a China su inquietud por el amplio alcance del requisito de certificado y su falta de claridad. En septiembre de 2017, China notificó al Comité OTC que acordaría un período de transición de dos años para el requisito de certificado, dado que modificaba la fecha de entrada en vigor de octubre de 2017 a octubre de 2019. Los Estados Unidos aprovecharán este período de tiempo para instar a China a aclarar cuáles son los productos sujetos al requisito de certificado y a proporcionar las justificaciones científicas aplicables.

### 3.6.6 Ayuda interna

3.422. Después de su adhesión a la OMC, China comenzó a introducir cambios importantes en sus subvenciones internas y otras medidas de ayuda a su sector agrícola. China ha establecido programas de pagos directos, ha fijado precios mínimos de sostenimiento para los productos básicos y ha aumentado considerablemente las subvenciones a los insumos. Ha aplicado un sistema de reservas de algodón que prevé unos precios de compra mínimos, aunque desde 2014, ante la existencia de importantes reservas de algodón, ha abandonado los precios de compra mínimos para pasar a un planteamiento de ayudas en función de un precio indicativo. Además, ha puesto en marcha diversos sistemas nuevos de ayuda al ganado y la carne de porcino, junto con un sistema para la compra de reservas de carne de porcino.

3.423. En octubre de 2011, China presentó su notificación pendiente relativa a las medidas de ayuda interna correspondiente al período comprendido entre 2005 y 2008. Aunque en esta notificación se documentó un aumento de los niveles de ayuda de China, preocupaba a los Estados Unidos que los métodos utilizados por China para calcular los niveles de ayuda, especialmente con respecto a las políticas de sostenimiento de los precios y a los pagos directos de China, infravalorasen esos niveles de ayuda. En efecto, desde la adhesión de China a la OMC, parecía que el sistema agropecuario chino se había transformado, dejando de ser un sistema centrado en obtener ingresos fiscales de los productores agrícolas para convertirse en un sistema que proporcionaba importantes subvenciones netas a los productores agrícolas, manteniendo además muchos de los mecanismos de subvención ligados a incentivos de producción, lo que había

provocado un aumento de la producción de productos agrícolas chinos que compiten con las importaciones de los Estados Unidos.

3.424. En 2015, los Estados Unidos instaron a China a atender las crecientes preocupaciones relativas a su aumento del gasto en ayuda interna, que repercuten negativamente en las corrientes comerciales mundiales. En mayo de 2015, China presentó a la OMC su notificación más reciente relativa a las medidas de ayuda interna, pero solo proporcionó información hasta 2010. Los Estados Unidos siguen preocupados porque los métodos que China emplea para calcular los niveles de ayuda, especialmente con respecto a sus políticas de sostenimiento de los precios y sus pagos directos, puedan infravalorar la ayuda. Además, los informes encargados por algunas agrupaciones agrícolas de los Estados Unidos a fin de calcular los niveles de ayuda para determinados productos, con inclusión del maíz, el trigo, el arroz y las habas de soja, han concluido que China puede estar excediendo de manera sustancial los límites del gasto en ayuda interna acordados en la OMC.

3.425. En septiembre de 2016, los Estados Unidos iniciaron un procedimiento en la OMC contra China para impugnar la ayuda pública a la producción de arroz, trigo y maíz, ya que consideraban que excedía los compromisos de China. Como los otros Miembros de la OMC, China se comprometió a limitar su ayuda a los productores de productos agrícolas. Al parecer, en el marco de los programas de sostenimiento de los precios del mercado que aplica China con respecto a esos productos agrícolas se suministra ayuda que rebasa ampliamente los niveles acordados. Esa ayuda excesiva crea distorsiones de los precios y promueve la sobreproducción. En octubre de 2016 se celebraron consultas. En enero de 2017 se estableció, a petición de los Estados Unidos, un grupo especial de la OMC para entender en el asunto, y otros 27 Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia como terceros. Está previsto que en 2018 tengan lugar las audiencias del grupo especial y que este emita su decisión.

3.426. A lo largo de 2017, los Estados Unidos continuaron examinando con atención el uso por China de subvenciones internas y otras medidas de ayuda para otros productos agrícolas básicos. Además, instaron a China a presentar a la OMC una notificación actualizada de sus medidas de ayuda interna y proporcionar más aclaraciones sobre los métodos que utilizaba para calcular los niveles de ayuda a fin de garantizar la presentación de información adecuada y el cumplimiento por China de sus compromisos en el marco de la OMC.

### **3.6.7 Subvenciones a la exportación**

3.427. Poco después de la adhesión de China a la OMC, la industria estadounidense comenzó a preocuparse porque China otorgaba subvenciones a la exportación de maíz, a pesar de haberse comprometido a eliminar todas las subvenciones a la exportación en el momento de su adhesión. Al parecer, China había exportado cantidades importantes de maíz, con inclusión de maíz procedente de las existencias del Gobierno, a precios que podían haber sido entre un 15% y un 20% inferiores a los precios internos de China. Como consecuencia, los exportadores estadounidenses de maíz estaban perdiendo cuota de mercado para ese producto en sus mercados asiáticos tradicionales, tales como Corea del Sur y Malasia, mientras que China estaba exportando cantidades de maíz sin precedentes.

3.428. En reuniones bilaterales mantenidas con China, los Estados Unidos han manifestado su preocupación por las posibles subvenciones a la exportación de maíz. Asimismo, han expresado su inquietud y han solicitado más información acerca de las políticas chinas relativas al maíz -incluido el uso de devoluciones del IVA potencialmente excesivas respecto de las exportaciones- en las reuniones previas al Comité de Agricultura, incluidos los exámenes de transición. No obstante, en última instancia China emprendió una senda que podría convertirla en importador neto de maíz, y al parecer esas exportaciones se realizaban en condiciones comerciales, aunque el funcionamiento del sistema chino de devolución del IVA para el maíz sigue siendo motivo de preocupación.

3.429. Es difícil determinar si China mantiene subvenciones a la exportación en el sector agropecuario, o en qué medida lo hace, en parte porque no ha notificado la totalidad de sus subvenciones a la OMC. Por ejemplo, China no ha notificado las subvenciones otorgadas en relación con las bases de exportación de productos agropecuarios, entre las que podrían figurar subvenciones supeditadas a los resultados de exportación.

3.430. Los Estados Unidos continuarán investigando las prácticas de concesión de subvenciones del Gobierno chino en 2018, si bien esos esfuerzos se ven entorpecidos por que las notificaciones de subvenciones de China son incompletas. Los Estados Unidos harán todo lo posible para garantizar que se ponga fin a la utilización de subvenciones a la exportación.

### 3.7 DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

3.431. Mediante su aceptación del Acuerdo sobre los ADPIC, China se comprometió a cumplir normas internacionales generalmente aceptadas sobre la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual de que son titulares los ciudadanos y las empresas de los Estados Unidos y de otros países extranjeros. En concreto, el Acuerdo sobre los ADPIC establece normas mínimas de protección de los derechos de autor y derechos conexos, las marcas de fábrica o de comercio, las indicaciones geográficas, los dibujos y modelos industriales, las patentes, los esquemas de trazado de los circuitos integrados y la información no divulgada. El Acuerdo sobre los ADPIC también establece normas mínimas para asegurar la observancia de los derechos de propiedad intelectual en los procedimientos administrativos y civiles y, en relación con la piratería lesiva del derecho de autor y la falsificación de marcas de fábrica o de comercio, en los procedimientos penales y las medidas adoptadas en la frontera. El Acuerdo sobre los ADPIC también exige, admitiendo muy contadas excepciones, que los Miembros de la OMC otorguen trato nacional y trato de la nación más favorecida a los nacionales de los demás Miembros de la OMC con respecto a la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual.

3.432. Desde su adhesión a la OMC, China ha establecido un marco de leyes, reglamentos y normas departamentales para cumplir sus compromisos en el marco de la Organización. Sin embargo, en algunas esferas clave se necesitan reformas que prevean, entre otras cosas, la actualización de las leyes y reglamentos chinos en relación con los secretos comerciales; la protección reglamentaria de los datos para los productos farmacéuticos de manera compatible con las prácticas internacionales de investigación y desarrollo y las normas legales; la continua mejora de las medidas adoptadas por China en materia de protección del derecho de autor en Internet a raíz de la adhesión del país a los tratados sobre Internet de la OMPI; y medidas para subsanar las lagunas en los procedimientos penales chinos en materia de observancia de los derechos de propiedad intelectual. Además, un número creciente de proyectos de medidas y de medidas definitivas chinas plantean dificultades en términos del acceso a los mercados o contribuyen de otro modo a que en China las reglas de juego no sean equitativas para los titulares de derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos y de otros países extranjeros.

3.433. A pesar de que el Consejo de Estado de China publicó el decimotercer *Plan Nacional Quinquenal para la Protección y Utilización de los Derechos de Propiedad Intelectual* en enero de 2017 y el Grupo Directivo del Consejo de Estado para Luchar contra la Infracción de los Derechos de Propiedad Intelectual y la Venta de Mercancías de Mala Calidad publicó un *Plan de Acción sobre la Protección de la Propiedad Intelectual de las Empresas de Inversión Extranjera* en septiembre de 2017, la observancia efectiva de los derechos de propiedad intelectual sigue dejando mucho que desear en China. Hay informes de la existencia de relaciones de cooperación adecuadas entre ciertos titulares de derechos y las autoridades locales, así como algunas decisiones judiciales que parecen defender los derechos de los titulares de marcas estadounidenses pero, en líneas generales, la observancia de los derechos de propiedad intelectual se ve obstaculizada por mecanismos de recurso civil que son ineficientes, y el nivel de compromiso sigue siendo insuficiente en general, como lo demuestran las limitaciones de recursos, la falta de capacitación, la falta de iniciativa, la falta de transparencia en el proceso de observancia y sus resultados, los obstáculos de procedimiento a las medidas civiles para asegurar la observancia, la falta de coordinación entre los ministerios y agencias gubernamentales chinas y el proteccionismo y la corrupción a nivel local.

#### 3.7.1 Marco jurídico

##### Panorama general

3.434. Como se ha indicado anteriormente, en el momento de su adhesión a la OMC, China estaba en proceso de modificar toda su colección de leyes, reglamentos y normas departamentales sobre los derechos de propiedad intelectual. Varios meses después de su adhesión, China había completado las enmiendas a su *Ley de Patentes*, *Ley de Marcas de Fábrica o de Comercio* y *Ley de*

*Derecho de Autor*, junto con los reglamentos y normas departamentales para ponerlas en aplicación. China también había promulgado reglamentos y normas departamentales sobre esferas específicas, como los circuitos integrados, los programas informáticos y los productos farmacéuticos. Más adelante, expertos estadounidenses, junto con expertos de otros Miembros de la OMC, participaron en un examen exhaustivo de todas estas medidas en el marco del primer examen de transición antes del Consejo de los ADPIC que tuvo lugar en 2002.

3.435. China ha seguido estableciendo nuevas medidas relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, en algunos casos en su forma definitiva, sin haber brindado la oportunidad al público de formular observaciones. Muchas de estas medidas se consideran "documentos normativos" en el ordenamiento jurídico de China y se denominan "dictámenes" u "orientaciones", pero tienen un efecto decisivo sobre cómo se implementan las políticas que afectan a los derechos de propiedad intelectual y, por lo tanto, deberían publicarse en forma de propuestas, para que el público pueda formular observaciones. Los Estados Unidos han presentado sistemáticamente observaciones escritas detalladas sobre varios proyectos de medidas chinas relacionadas con los derechos de propiedad intelectual. Los Estados Unidos también han realizado reuniones bilaterales de seguimiento en caso necesario.

3.436. Además, los Estados Unidos han instado reiteradamente a China a adoptar cambios legislativos y reglamentarios adicionales, en el marco tanto de las reuniones bilaterales como de los exámenes de transición anuales ante el Consejo de los ADPIC de la OMC. El objetivo de los esfuerzos de los Estados Unidos ha sido persuadir a China para que mejore sus leyes y reglamentos en todas las esferas críticas, incluidos la observancia de los medios para asegurar los derechos de propiedad intelectual en los ámbitos penal, civil y administrativo, y las correspondientes reformas legislativas y reglamentarias. Por ejemplo, entre los obstáculos que se observan en el ámbito de las medidas penales figuran los elevados umbrales penales de China, la falta de responsabilidad penal por ciertos actos de infracción del derecho de autor, el requisito de lucro en los casos relacionados con el derecho de autor, el requisito de marcas idénticas en los casos de falsificación y la ausencia de sentencias proporcionales mínimas y estándares claros para el inicio de las investigaciones policiales en los casos en que existe una sospecha razonable de actividad delictiva. Los Estados Unidos también han venido instando a China para que adopte diversas mejoras en sus regímenes administrativo y civil. Por ejemplo, el hecho de que China no aclare que las transmisiones deportivas pueden acogerse a la protección del derecho de autor sigue siendo motivo de preocupación. Si bien no todas esas cuestiones plantean preocupaciones específicas en el marco de la OMC, todas ellas seguirán restando valor a los esfuerzos de China en materia de observancia mientras no sean abordadas.

### **Localización de la tecnología**

3.437. Los Estados Unidos siguen preocupados por una serie de políticas y prácticas chinas que condicionan el acceso a los mercados o el derecho a recibir prestaciones o preferencias gubernamentales al hecho de que la propiedad intelectual pertinente sea de titularidad china o haya sido desarrollada en China, o a que se dé a conocer a las autoridades gubernamentales chinas propiedad intelectual clave. Estas políticas y prácticas son objetables no solo por su trato aparentemente discriminatorio hacia los titulares de derechos extranjeros, sino también porque parecen estar calculadas para presionar a las empresas extranjeras para que transfieran sus tecnologías a las empresas en China. Estas políticas y prácticas también parecen desalentar el desarrollo por empresas chinas de sus propias tecnologías innovadoras. Las nuevas medidas propuestas por China en esta esfera son motivo de preocupación creciente para los Estados Unidos y para otras partes interesadas extranjeras.

3.438. Como ya se ha señalado, en el pasado China se comprometió, en el marco de la Comisión Conjunta de Comercio Estados Unidos-China (JCCT) y del Diálogo Estratégico y Económico entre los Estados Unidos y China (S&ED), a no mantener ninguna medida que condicione el derecho a recibir preferencias en la contratación pública de bienes o servicios en función de dónde esté radicada la titularidad o dónde se desarrolle la propiedad intelectual asociada, y a tratar los derechos de propiedad intelectual de titularidad extranjera o desarrollados en otros países de la misma manera que los de titularidad china o desarrollados en China. China también ha aceptado revisar o eliminar diversas medidas que parecían ser incompatibles con estos compromisos.

3.439. El compromiso contraído anteriormente en la reunión de julio de 2014 del S&ED se había centrado en la necesidad de que China aborde las preocupaciones de los Estados Unidos en

relación con la política de China sobre la localización de la propiedad intelectual. En ese momento, China prometió que su Ministerio de Ciencia y Tecnología establecería un programa piloto relativo a una condición de admisibilidad a una medida fiscal que requería que las empresas de alta tecnología fueran titulares, como alternativa a la titularidad de la propiedad intelectual, de una licencia global exclusiva para la tecnología pertinente. Sin embargo, esta labor no se ha traducido en la modificación de la medida en cuestión, por lo que sigue sin darse respuesta a las preocupaciones de los Estados Unidos.

3.440. Mientras tanto, China ha seguido publicando nuevos proyectos de políticas y prácticas que discriminan a los titulares de derechos extranjeros e instan a las empresas extranjeras a que transfieran sus tecnologías a empresas en China. Una serie de medidas emitidas con el pretexto de mejorar la ciberseguridad o de proteger la seguridad nacional imponen condiciones de divulgación de la propiedad intelectual injustificables y contienen disposiciones que exigen que los derechos de propiedad intelectual asociados sean de titularidad china y se desarrollen en China. Asimismo, son preocupantes las medidas publicadas recientemente que afectan a las industrias farmacéutica y de dispositivos médicos, incluidas las que prevén el tratamiento reglamentario acelerado para la fabricación localizada en China o para la titularidad de una patente china.

3.441. Otro problema relacionado con la transferencia de tecnología son las restricciones a la concesión de licencias de propiedad intelectual, que obstaculizan la innovación, impuestas por el *Reglamento sobre Importación y Exportación de Tecnología del Consejo de Estado*, vigente desde 2002. Entre otras cosas, estas reglamentaciones parecen imponer restricciones contractuales a la concesión de licencias para la tecnología extranjera en China, por ejemplo, al exigir indemnizaciones obligatorias contra las infracciones por terceros y la propiedad obligatoria de las mejoras introducidas por titulares de licencias nacionales. Al mismo tiempo, no parece que se apliquen restricciones similares a los acuerdos de licencia entre dos empresas chinas o cuando una empresa china está exportando tecnología. En la reunión de la JCCT de noviembre de 2016, China se comprometió a estudiar activamente la manera de revisar estas reglamentaciones para resolver las preocupaciones de los Estados Unidos, y a celebrar un seminario conjunto con los Estados Unidos sobre este tema, pero hasta la fecha China no ha publicado ninguna propuesta de revisión y, por lo tanto, sigue sin darse respuesta a las preocupaciones de los Estados Unidos.

### **Secretos comerciales**

3.442. En noviembre de 2017, el Congreso Nacional del Pueblo de China adoptó enmiendas a la *Ley de Represión de la Competencia Desleal* que se hicieron efectivas el 1º de enero de 2018. A pesar de que los Estados Unidos le alentaron encarecidamente a que lo hiciera, China no aprovechó esta oportunidad para crear una ley independiente sobre los secretos comerciales, lo que podría haber reducido la confusión existente en torno a las numerosas leyes y reglamentos administrativos que afectan a la protección de los secretos comerciales en China. La ley enmendada genera algunas preocupaciones. Por ejemplo, contiene una definición de secretos comerciales que podría excluir ciertos tipos de información de dominio privado del alcance de la protección conferida por la ley, y continúa limitando su aplicación a los actos de las entidades que ejercen actividades comerciales, en lugar de a los actos de cualquier persona física o jurídica. La ley enmendada tampoco establece indemnizaciones de mayor cuantía en casos de apropiación indebida intencional.

### **Protección del derecho de autor en línea**

3.443. Desde que China se adhirió a la OMC, uno de los aspectos que ha acaparado de manera constante la atención de los Estados Unidos es la protección del derecho de autor en línea por China, una cuestión especialmente importante a la luz del número cada vez mayor de usuarios de Internet en el país. En ese contexto China ha dado pasos importantes, pero incompletos.

3.444. En diciembre de 2016 y noviembre de 2017, China publicó el proyecto de una nueva *Ley de Comercio Electrónico* para recabar observaciones del público. En las observaciones escritas, los Estados Unidos subrayaron que la versión final de esta ley debía promover un régimen eficaz de "notificación y retirada" que aborde la piratería y la falsificación en línea, proporcionando las garantías adecuadas a los proveedores de servicios de Internet.

**Cuestiones relativas a las marcas de fábrica o de comercio**

3.445. Los Estados Unidos vienen instando a China a que aborde una serie de deficiencias de su marco jurídico, que no solo no disuade de forma eficaz de cometer ciertos tipos de actividades infractoras, sino que incluso las puede alentar. Por ejemplo, las empresas estadounidenses continúan enfrentándose a numerosos problemas en relación con las marcas de fábrica o de comercio en China, como la "usurpación" ilegal de nombres, dibujos y modelos, marcas de fábrica o de comercio y nombres de dominio de empresas extranjeras, el registro de marcas de fábrica o de comercio de otras empresas como patentes de dibujos y modelos y viceversa, el uso de documentos de licencia o documentación de empresas falsificados o engañosos para crear la apariencia de legitimidad en las operaciones de falsificación, las indicaciones falsas de origen geográfico de los productos y los registros de marcas de fábrica o de comercio realizados de mala fe por personas chinas sin escrúpulos inscritas en los registros. Los Estados Unidos también han manifestado a China su preocupación por determinadas cuestiones clave pendientes, como la necesidad de aclarar la norma del conocimiento inferido aplicada en los procedimientos por responsabilidad de los propietarios de locales.

3.446. La continuidad de los registros de mala fe de marcas de fábrica o de comercio sigue siendo motivo de especial y creciente preocupación, ya que en 2017 continuaron surgiendo controversias por ese motivo. Empresas estadounidenses de todos los sectores se siguen enfrentando al problema de los solicitantes chinos que registran sus marcas y las utilizan como moneda de cambio o intentan establecer un negocio basándose en la reputación mundial de la empresa estadounidense. Estos incidentes han causado confusión a los consumidores, y originado daños y perjuicios comerciales y procedimientos legales costosos. A pesar de que el Congreso Nacional del Pueblo de China enmendó la *Ley de Marcas de Fábrica o de Comercio* de China en 2013, en particular, añadiendo disposiciones destinadas a luchar contra el registro de marcas de mala fe, a ampliar la protección a las marcas sonoras, a permitir el registro de varias clases y a agilizar los procedimientos de solicitud y de recurso, la ley enmendada no ha sido suficiente para superar los grandes desafíos a que se enfrentan los titulares de derechos, en particular para frenar los registros de marcas extranjeras efectuados de mala fe.

**Productos farmacéuticos**

3.447. A partir de 2015, China empezó a introducir reformas de amplio alcance en su marco de reglamentación de los productos farmacéuticos. Varios aspectos de las medidas adoptadas por China plantean serias preocupaciones.

3.448. En particular, los *Dictámenes sobre la Reforma de los Sistemas de Examen y Aprobación de Medicamentos y Dispositivos Médicos*, un documento normativo publicado por el Consejo de Estado en abril de 2015 en su forma definitiva sin que se diera al público la oportunidad de formular observaciones, contienen disposiciones que incentivan la transferencia de tecnología a China, preconizan que las aprobaciones de comercialización se condicionen a consideraciones en materia de precios, y presentan una definición de "nuevo medicamento" que se aparta de las mejores prácticas internacionales. La aplicación por parte de China de esta medida del Consejo de Estado seguirá acaparando la atención de los Estados Unidos en el futuro.

3.449. La protección mediante patente es otra esfera que plantea gran preocupación a grupos de intereses farmacéuticos de los Estados Unidos. En particular, las directrices de examen de la SIPO por las que se rigen los requisitos de divulgación de información para las solicitudes de patentes farmacéuticas se han revisado mediante una serie de enmiendas que han hecho más restrictivas esas directrices. Como resultado, se han denegado solicitudes de patentes farmacéuticas en China, incluso cuando las autoridades estadounidenses y de otros países importantes habían otorgado patentes para las mismas innovaciones farmacéuticas. Además, ha habido problemas de invalidación en China de las patentes concedidas antes de la adopción de las directrices más restrictivas de la SIPO, debido a la aplicación retroactiva de esas directrices.

3.450. En octubre de 2016, la SIPO publicó un proyecto de revisión de las directrices relativas al examen de patentes que afecta parcialmente a las preocupaciones de los Estados Unidos. Un cambio propuesto aclararía que, en el marco del proceso de examen, los examinadores de patentes deben considerar los datos de pruebas suplementarios posteriores a la presentación de la solicitud que tienen una base "obtenible" en la especificación original. Las revisiones finales de las

directrices de examen de patentes que entraron en vigor en abril de 2017 requieren que los examinadores de patentes tengan en cuenta esos datos de pruebas suplementarios. Sin embargo, hay informes de que los examinadores de patentes de China siguen denegando las peticiones de los solicitantes para complementar sus datos de pruebas. Mientras tanto, varios otros aspectos del sistema de China para proteger los productos farmacéuticos permanecen opacos o no cumplen con los estándares que prevalecen en los Estados Unidos y otras jurisdicciones. Por ejemplo, las directrices no se aplican explícitamente a la suficiente divulgación y la actividad inventiva.

3.451. Los Estados Unidos también siguen preocupados por la medida en que China ofrece protección efectiva contra el uso comercial desleal y la divulgación no autorizada de los datos de ensayos u otros datos no divulgados generados para obtener la aprobación de comercialización de productos farmacéuticos. En virtud de la legislación china y del compromiso que el país asumió en su acuerdo de adhesión a la OMC, China debe asegurarse de que ningún solicitante posterior pueda basarse en datos de pruebas o de otro tipo no divulgados presentados para respaldar una solicitud de aprobación de comercialización de nuevos productos farmacéuticos durante un período de al menos seis años desde la fecha de la aprobación de comercialización en China. Sin embargo, la legislación china no incluye una definición adecuada del término "nueva entidad química" para poder identificar datos de pruebas u otros datos con derecho a protección. Existen pruebas de que, como resultado de esta situación, los fabricantes de productos farmacéuticos genéricos han obtenido aprobaciones de comercialización de la CFDA de China antes de la expiración del período de protección de seis años y, en algunos casos, incluso antes de que el producto originario haya sido aprobado.

3.452. En la reunión de la JCCT de diciembre de 2012, China se comprometió a definir la expresión "nueva entidad química" de manera compatible con las prácticas internacionales de investigación y desarrollo para garantizar que los datos reglamentarios de los productos farmacéuticos estén protegidos contra el uso comercial desleal y la divulgación no autorizada. Más de cuatro años después, en mayo de 2017, la CFDA finalmente publicó el proyecto de *Políticas pertinentes para la Protección de los Derechos e Intereses de los Innovadores y para el Fomento de la Innovación en los Medicamentos y los Dispositivos Médicos*, conocido como proyecto de Aviso N° 55. El proyecto de Aviso N° 55 carece de detalles esenciales, lo que crea incertidumbre en torno a su aplicación y, en consecuencia, socava la finalidad de la protección de datos. Además, a los Estados Unidos les preocupa que el proyecto de Aviso N° 55 reduzca la duración de la protección de los datos en la medida en que se haya recibido una solicitud de aprobación de comercialización en China más de un año después de la primera aprobación por las autoridades reguladoras de los Estados Unidos, la Unión Europea o el Japón.

3.453. También preocupan a la industria farmacéutica los largos retrasos en el examen por parte de China de las solicitudes de autorización para comercializar productos farmacéuticos nuevos e innovadores en China, y para que estos productos sean incluidos en las listas de reembolso aprobadas. Estas preocupaciones, junto con otras análogas relacionadas con los dispositivos médicos, han centrado la atención de varias reuniones bilaterales con China. Como han señalado los Estados Unidos, una reducción en los retrasos debidos a la reglamentación aceleraría el acceso del público de China a medicamentos que podrían salvar vidas y ayudaría a mantener los incentivos para una mayor innovación en el sector farmacéutico.

3.454. En agosto de 2015, el Consejo de Estado de China promulgó un documento normativo titulado *Dictámenes del Consejo de Estado sobre la Reforma de los Sistemas de Examen y Aprobación de Medicamentos y Dispositivos Médicos*, en el que se exponían las orientaciones del Consejo de Estado para reformar los sistemas nacionales de examen y aprobación del registro de medicamentos y dispositivos médicos. Esta medida requería varias reformas que podían tener consecuencias de amplio alcance para el registro y la aprobación de los productos farmacéuticos extranjeros. Por ejemplo, proponía una definición de "medicamento nuevo" que podía afectar significativamente a la introducción de productos farmacéuticos extranjeros en el mercado chino y que iba en contra de las mejores prácticas internacionales. Además, la medida del Consejo de Estado preveía el examen y aprobación acelerados para los productos farmacéuticos nuevos e innovadores cuando el solicitante hubiera trasladado las actividades de fabricación a China. También preveía el examen y aprobación acelerados de los productos farmacéuticos enumerados en un catálogo que había sido definido, en parte, por el MIIT, organismo sin un vínculo directo con la determinación de la inocuidad y la eficacia o con las prioridades de salud pública.

3.455. El Consejo de Estado no publicó sus *Dictámenes sobre la Reforma de los Sistemas de Examen y Aprobación de Medicamentos y Dispositivos Médicos* en forma de proyecto para la presentación de observaciones por el público antes de emitir la versión definitiva. Prácticamente al mismo tiempo, la CFDA publicó una serie de proyectos de medidas para poner en aplicación la medida del Consejo de Estado. Los Estados Unidos plantearon sus preocupaciones con respecto a la transparencia e instaron a China a que permitiera la formulación de observaciones sobre el contenido de esas diferentes medidas antes de que se finalizaran e implementaran. Los Estados Unidos también instaron a China a aprovechar la oportunidad de modificar esas medidas para promover la notificación temprana y la solución de las diferencias sobre patentes y para garantizar que China brinde protección efectiva a los datos de pruebas en el marco de la reglamentación.

3.456. En abril de 2016, la CFDA publicó el proyecto de *Anuncio relativo al Compromiso sobre el Precio de Venta de Medicamentos Recientemente Comercializados* sin recabar observaciones del público. De hecho, con arreglo a este proyecto de medida los fabricantes de medicamentos deberían comprometerse a hacer concesiones en materia de precios como condición previa para la aprobación de la comercialización de nuevos medicamentos. Habida cuenta de su incompatibilidad con las prácticas reglamentarias internacionales basadas en criterios científicos, que se centran en aspectos como la seguridad, la eficacia y la calidad, el proyecto de medida suscitó gran preocupación en los Estados Unidos y, en particular, en la industria farmacéutica estadounidense.

3.457. La CFDA continuó trabajando muy activamente en 2017. En abril de 2017, la CFDA publicó un proyecto de *Decisión sobre la Gestión del Registro de Medicamentos Importados*. En mayo de 2017, publicó como seguimiento cuatro proyectos de avisos, conocidos como Avisos N<sup>os</sup> 52, 53, 54 y 55, que abordaban los ensayos clínicos y los problemas relacionados con el tiempo que tardaban en salir al mercado los productos farmacéuticos y los dispositivos médicos. Posteriormente, el Centro de Evaluación de Medicamentos de China publicó un proyecto de *Lista propuesta de medicamentos aprobados para su comercialización en China*. Más recientemente, en octubre de 2017, el Consejo de Estado de China emitió los *Dictámenes sobre la Profundización de la Reforma de los Sistemas de Examen y Aprobación y el Fomento de la Innovación de Medicamentos y Dispositivos Médicos*, que tiene por objeto consolidar las políticas esbozadas en los proyectos de Avisos N<sup>os</sup> 52, 53, 54 y 55. En octubre de 2017, China también publicó un proyecto de revisión de la *Ley de Administración de Medicamentos* y declaró que las propuestas de revisiones futuras de las disposiciones restantes de esta ley se realizarían próximamente. En noviembre de 2017, la CFDA publicó el proyecto del *Reglamento de Registro de Medicamentos*, en el que se afirma promover la reforma y el desarrollo, pero que en realidad refuerza una política anticuada de solo prever la protección de los datos para los medicamentos comercializados por primera vez en China. Los medicamentos que se hubieran comercializado por primera vez fuera de China no cumplirían con los requisitos de la definición de la CFDA de "medicamento nuevo" y, por lo tanto, no podrían acogerse a la protección de datos. En estrecha colaboración con la industria estadounidense, los Estados Unidos presentaron a las autoridades chinas competentes observaciones por escrito sobre todos estos proyectos de medidas. Los Estados Unidos también han seguido colaborando directamente con la CFDA.

3.458. En general, estos proyectos de medidas tienen algunos aspectos positivos, pero carecen de definiciones fundamentales y de otros detalles, que deberán contemplarse en medidas de aplicación subsiguientes. También debe asegurarse que la aplicación de las medidas definitivas a todos los niveles del gobierno en China sea coherente para las empresas extranjeras y para las empresas nacionales.

3.459. En 2018, los Estados Unidos se mantendrán en estrecho contacto con su industria nacional y examinarán de cerca los acontecimientos en esta esfera. Los Estados Unidos seguirán colaborando en el marco de la CFDA según sea necesario, para velar por la defensa de los intereses de los Estados Unidos.

#### **Otras cuestiones relativas a las patentes**

3.460. En los últimos años, las autoridades reguladoras de China han publicado proyectos de actualizaciones de su *Ley de Normalización*, así como medidas propuestas y definitivas relativas a normas que incorporan patentes y relativas al concepto de "seguro y controlable", normas departamentales relativas a los medios para hacer cumplir las disposiciones sobre competencia en relación con la propiedad intelectual de los organismos de aplicación de la *Ley Antimonopolio*, proyectos de enmiendas a la *Ley de Patentes*, y una interpretación judicial sobre los

procedimientos en caso de infracción de patentes. Individual y colectivamente, estas medidas propuestas y definitivas continúan siendo motivo de preocupación para los Estados Unidos y otras partes interesadas extranjeras. Los Estados Unidos han examinado detenidamente la evolución de la situación y han planteado sus inquietudes con respecto a determinados aspectos de estas diferentes medidas.

### **Indicaciones geográficas**

3.461. En la reunión de diciembre de 2014 de la JCCT, China acordó que un término, o su traducción o transliteración, no podía ser objeto de protección como una indicación geográfica en su territorio cuando el término fuera genérico en su territorio. China también se comprometió a que la relación entre las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas se trataría de conformidad con los artículos pertinentes del Acuerdo sobre los ADPIC y que los terceros interesados dispondrían de los medios jurídicos pertinentes, sobre la base de lo mencionado *supra*, para objetar y cancelar cualquier registro o reconocimiento concedido a una indicación geográfica. Además, cuando un componente de una indicación geográfica compuesta sea genérico en su territorio, China acordó que la protección de la indicación geográfica no debía extenderse a ese componente genérico. En la reunión de la JCCT de noviembre de 2015, China aclaró que estos compromisos se aplicaban a todas las indicaciones geográficas, incluidas las protegidas en virtud de acuerdos internacionales. China también se comprometió a utilizar procedimientos transparentes para elaborar procedimientos de cancelación para las indicaciones geográficas ya concedidas y fijó el plazo de finales de 2016 para publicar esos procedimientos en forma de proyecto con miras a recabar observaciones del público.

3.462. En marzo de 2016, la AQSIQ publicó las *Medidas para la Protección de las Indicaciones Geográficas de Productos Extranjeros*, en las que se enumeraban las circunstancias en las que se podían revocar las indicaciones geográficas extranjeras. Los Estados Unidos vienen planteando preguntas y sugerencias para mejorar este sistema y continúan trabajando con la AQSIQ para ayudar a garantizar que los nombres comunes no estén en desventaja en China y para abordar posibles incoherencias entre el tratamiento de las indicaciones geográficas por la AQSIQ y los sistemas de marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas mantenidos por la SAIC y el MOA.

3.463. En junio de 2017, la AQSIQ publicó un aviso en el que se enumeraban numerosas indicaciones geográficas para su posible reconocimiento a través de un acuerdo bilateral con la Unión Europea. El anuncio preveía un período de 60 días para que las partes interesadas presentaran objeciones. Los Estados Unidos plantearon una serie de cuestiones de procedimiento con respecto a este proceso y alentaron a la AQSIQ a que examinara detenidamente las contribuciones de las partes interesadas. Los Estados Unidos también pidieron a la AQSIQ que respetara los compromisos bilaterales existentes entre China y los Estados Unidos en relación con las indicaciones geográficas. En el futuro, los Estados Unidos continuarán colaborando activamente con China para asegurarse de que China cumpla con sus compromisos bilaterales y multilaterales y siga las mejores prácticas.

### **3.7.2 Observancia**

#### **Panorama general**

3.464. En virtud del Acuerdo sobre los ADPIC, China debe garantizar que se prevean procedimientos de observancia para permitir la adopción de medidas eficaces contra cualquier acto de infracción de los derechos de propiedad intelectual abarcado por el Acuerdo sobre los ADPIC, incluidas soluciones rápidas para evitar infracciones y soluciones que disuadan de nuevas infracciones. No se ha logrado una observancia efectiva de los derechos de propiedad intelectual, y la infracción de esos derechos sigue constituyendo un grave problema en China. La observancia de los derechos de propiedad intelectual se ve obstaculizada por mecanismos ineficientes de recurso civil, y el nivel de compromiso sigue siendo insuficiente en general, como lo demuestran las limitaciones de recursos, la falta de capacitación, la falta de iniciativa, la falta de transparencia en el proceso de observancia y sus resultados, los obstáculos de procedimiento a las medidas civiles para asegurar la observancia, la falta de coordinación entre los ministerios y agencias gubernamentales chinas y el proteccionismo y la corrupción a nivel local.

3.465. Teniendo en cuenta sus preocupaciones respecto de la observancia, en abril de 2005 los Estados Unidos incluyeron a China en la "Lista de vigilancia prioritaria" en el marco del artículo especial 301, donde ha permanecido durante 2017. Las dificultades han evolucionado con el tiempo y han surgido nuevas preocupaciones importantes. El informe de 2017 relativo al artículo especial 301 señala que los objetivos relacionados con la propiedad intelectual de China se ven atenuados por contradicciones y retrasos en la aplicación. Las declaraciones políticas de alto nivel de China en favor de una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual deberían tener un efecto orientativo positivo en la reforma legal del sistema de la propiedad intelectual que se está llevando a cabo en China, pero también contrastan con toda la serie de dificultades que persisten en lo que sigue siendo un entorno complejo e incierto para los titulares de derechos de propiedad intelectual.

3.466. La Lista de Mercados Notorios, que ya no se publica al mismo tiempo que el informe relativo al artículo especial 301, identifica los mercados en línea y físicos que suponen los mayores desafíos en la lucha mundial contra la piratería y la falsificación. La Lista correspondiente a 2017, como en años anteriores, incluyó varios ejemplos de mercados físicos y en línea notorios ubicados en China.

3.467. Los Estados Unidos siguen asignando máxima prioridad a la resolución de los problemas relacionados con la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual en China. Sin embargo, es evidente que los constantes esfuerzos de los Estados Unidos y de otros Miembros de la OMC, así como de sus industrias, seguirán siendo necesarios, y que el Gobierno de China deberá dedicar considerables recursos y voluntad política a la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual, si se pretenden lograr mejoras significativas.

3.468. Los Estados Unidos vienen trabajando con funcionarios del Gobierno central y de los gobiernos provinciales y locales de China en un esfuerzo constante por mejorar la observancia de los derechos de propiedad intelectual en China, haciendo especial hincapié en la necesidad de aumentar sustancialmente la utilización de los recursos penales, así como en la necesidad de mejorar la eficacia de mecanismos para asegurar la observancia en el ámbito civil y administrativo. Además, diversas agencias de los Estados Unidos mantienen regularmente conversaciones bilaterales con sus homólogas chinas, que se complementan de forma periódica con programas de asistencia técnica.

3.469. Mientras tanto, los Estados Unidos han seguido impulsando una iniciativa integral para luchar contra el comercio mundial de productos falsificados y pirateados, de enorme magnitud, que incluye las exportaciones de productos infractores desde China a los Estados Unidos y al resto del mundo. El Coordinador de la Observancia de la Propiedad Intelectual, un cargo de la Casa Blanca, coordina estos y otros esfuerzos. En el ejercicio fiscal de 2016, las autoridades aduaneras de los Estados Unidos procedieron a 31.560 incautaciones de productos infractores de los derechos de propiedad intelectual, que, de ser genuinos, tendrían un valor total estimado, según el precio sugerido de reventa del fabricante, de más de 1.380 millones de dólares. De estas incautaciones, el 45%, se originaron en China y su valor estimado total, según el precio sugerido de reventa del fabricante, fue de 617 millones de dólares. Un 43% adicional, con un valor estimado total de 600 millones de dólares, se envió desde Hong Kong.

3.470. Con el paso del tiempo, China ha seguido aplicando políticas que continúan impidiendo la observancia efectiva. Varias de estas políticas fueron el objeto de un caso en el marco de la OMC, iniciado por los Estados Unidos en abril de 2007, en el que se pedía a China que modificara su marco jurídico para facilitar la utilización de recursos penales contra la piratería y la falsificación, mejorar las medidas de observancia en frontera contra los productos falsificados, y otorgar protección del derecho de autor para las obras que no hubieran obtenido la aprobación de las autoridades de censura de China. Como se ha indicado anteriormente, China no recurrió las resoluciones de los grupos especiales de la OMC que fallaron a favor de los Estados Unidos y ulteriormente modificó las medidas en litigio, con efecto a partir de marzo de 2010.

3.471. Al mismo tiempo, era necesario introducir otros cambios para abordar las preocupaciones relativas al acceso a los mercados. Como la OMC dictaminó en 2009 en un caso planteado por los Estados Unidos en el marco de la OMC, China mantiene obstáculos al acceso a los mercados, tales como restricciones a la importación y distribución, que desalientan y retrasan la introducción de numerosos tipos de productos extranjeros legítimos en el mercado chino. Estos obstáculos han creado incentivos adicionales para la infracción de productos protegidos por derechos de autor,

como libros, periódicos, revistas, películas para su exhibición de salas, DVD y música, y conducen inevitablemente a los consumidores al mercado negro, agravando los serios problemas que ya afrontan las autoridades chinas. Los Estados Unidos acogieron con beneplácito las medidas que China adoptó en 2011 para cumplir con las resoluciones de la OMC en este caso con respecto a los libros, periódicos, revistas, DVD y música. Los Estados Unidos también acogieron con satisfacción el memorándum de entendimiento entre los Estados Unidos y China relativo a las películas para exhibición en salas, que hasta el momento ha hecho aumentar de manera significativa el número de películas extranjeras importadas y distribuidas en China cada año y ha proporcionado considerables ingresos adicionales para los productores cinematográficos estadounidenses. Otros aspectos relacionados con el memorándum de entendimiento sobre las películas se tratan más arriba en la sección relativa a los derechos comerciales.

### **Secretos comerciales**

3.472. Los Estados Unidos siguen seriamente preocupados por los casos continuos de robo de importantes secretos comerciales de empresas estadounidenses por competidores chinos o para beneficiar a competidores chinos. Las empresas estadounidenses que invierten en investigación y desarrollo en China son particularmente vulnerables al riesgo de que ingenieros contratados localmente y otros empleados con acceso a su información comercial secreta roben esa información y la transfieran a una empresa estatal competidora o a una empresa privada china. A algunas empresas estadounidenses les ha costado obtener reparación legal, a través del sistema jurídico chino, de parte de quienes se han beneficiado de este tipo de robo, pese a la existencia de claras pruebas de culpabilidad. A los Estados Unidos también les preocupa que no se denuncien muchos más casos relacionados con secretos comerciales entre empresas estadounidenses y competidores chinos, no solo porque las empresas estadounidenses desean evitar el daño a la reputación, sino también porque sopesan los costos de buscar reparación legal con la posibilidad de no obtener ninguna reparación a través de los canales legales chinos, y las posibles repercusiones comerciales de arrojar luz sobre la conducta en cuestión. En gran parte por estos motivos, según una encuesta realizada a la comunidad industrial en 2015, aproximadamente el 50% de las empresas estadounidenses que realizan negocios en China optan por no transferir tecnologías clave a China.

3.473. Como se ha indicado anteriormente, los Estados Unidos y China aumentaron sus intercambios bilaterales sobre la importante cuestión de los secretos comerciales, en particular en el marco del Grupo de Trabajo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual de la JCCT y el proceso S&ED y mediante la colaboración directa entre altos funcionarios gubernamentales de los dos países. Garantizar que las empresas puedan proteger y hacer cumplir sus derechos de propiedad intelectual en China de manera efectiva, incluidos sus secretos comerciales, es esencial para promover relaciones comerciales armoniosas entre empresas estadounidenses y chinas. Los Estados Unidos han instado a China a adoptar un enfoque holístico y abordar muchos elementos muy necesarios para fortalecer su régimen de secretos comerciales, en particular en las esferas de la mejora del acceso a los requerimientos preliminares y las órdenes de preservación de pruebas, el aumento de las indemnizaciones y la protección de los secretos comerciales contra la divulgación perjudicial por organismos gubernamentales.

3.474. De cara al futuro, la protección contra la apropiación indebida de secretos comerciales en China seguirá siendo una de las cuestiones de máxima prioridad para los Estados Unidos. Los Estados Unidos esperan que China cumpla plenamente sus compromisos anteriores e introduzca las mejoras necesarias en su régimen relativo a los secretos comerciales.

### **Piratería de programas informáticos**

3.475. Durante varios años, los Estados Unidos han planteado sus inquietudes respecto de la piratería de programas informáticos en China. En esta esfera, los contactos de los Estados Unidos con China se han centrado en los organismos gubernamentales y las empresas estatales de China.

3.476. Como se ha indicado anteriormente, en respuesta a las preocupaciones de los Estados Unidos sobre la piratería de programas informáticos planteadas durante el período previo a la reunión de abril de 2006 de la JCCT, China publicó normas que exigen que las computadoras estén preinstaladas con el soporte lógico del sistema operativo con licencia y que los organismos gubernamentales solo compren computadoras que satisfagan este requisito, así como varios otros

compromisos adquiridos en el marco de la JCCT y el S&ED relacionados con la piratería de programas informáticos, incluidos los que obligan a los organismos públicos chinos en todos los niveles del gobierno y a las empresas estatales centrales a comprar y utilizar programas informáticos legítimos y a promover la compra centralizada de esos programas.

3.477. Sin embargo, los avances relativamente modestos que ha realizado China en los últimos años para reducir la tasa de piratería de programas informáticos por los usuarios finales sigue preocupando a los Estados Unidos y a los desarrolladores de esos programas. Los Estados Unidos insistirán en la aplicación oportuna, significativa y verificable de los compromisos en el marco de la JCCT y el S&ED de China para eliminar el uso de programas informáticos no autorizados en todos los niveles de gobierno y desalentar el uso de esos programas por parte de las empresas, incluidas importantes empresas públicas y de inversión estatal, comenzando con proyectos piloto que fomenten la gestión automatizada de los recursos informáticos y aumenten las sanciones disuasivas para los infractores.

3.478. Las dificultades a que hacían frente los proveedores de programas informáticos estadounidenses y de otros países extranjeros se exacerbaban en 2013 cuando el Consejo de Estado y el MOF establecieron medidas que imponían controles de precios y requisitos conexos para las compras de programas informáticos por parte de entidades gubernamentales y de las empresas estatales que parecían promover la compra de programas informáticos nacionales en detrimento de los extranjeros. Los Estados Unidos han expresado serias inquietudes a China acerca de esas medidas, en particular a la luz de los compromisos de China en el marco de la JCCT y el S&ED en relación con la localización de la propiedad intelectual.

#### **Otras cuestiones relativas a la piratería**

3.479. A pesar de las múltiples campañas especiales organizadas en China a lo largo de los años para combatir la piratería, de los reiterados compromisos bilaterales de China para aumentar la observancia, y del mayor número de casos civiles relacionados con los derechos de propiedad intelectual, las ventas en el mercado chino de bienes y servicios estadounidenses sujetos a estrictos derechos de autor siguen siendo sustancialmente inferiores a los niveles en otros mercados. Esto se mide de diversas formas, que van del gasto en música legítima como porcentaje del PIB a las ventas de programas informáticos por cada ordenador personal. En consecuencia, los Estados Unidos han instado a China a que se siga esforzando para mejorar la protección y la observancia y para garantizar que esas mejoras redunden en un aumento de las ventas de bienes y servicios legítimos procedentes de todas las fuentes, incluidas las importaciones.

3.480. Un problema es el hecho de que China no adoptó tarifas de televisión y radio por la transmisión de obras musicales hasta enero de 2010, nueve años después de que se le obligara a hacerlo. Estas tarifas siguen siendo significativamente bajas.

3.481. Además, la piratería de películas (incluso en fase de preestreno), programas de televisión y música sigue siendo generalizada, especialmente en línea, ya que los usuarios de Internet de China recurren cada vez más a los medios de transmisión en continuo (streaming) para ver películas extranjeras y programas de televisión. El crecimiento alentador de las plataformas legítimas de transmisión en continuo de contenido con licencia experimentó un grave retroceso cuando las reglamentaciones chinas que regían la revisión del contenido introdujeron obstáculos de procedimiento que han provocado grandes retrasos en la obtención por las plataformas legítimas de permisos de transmisión. Los Estados Unidos han alentado encarecidamente a China a simplificar sus procedimientos para evitar que se impongan obstáculos a la transmisión en continuo de contenido con licencia.

3.482. Otra preocupación creciente se refiere a la distribución ilegal de contenido en línea a través de descodificadores con sintonizador, conocidos como cajas de medios. No solo se ha generalizado esta práctica ilegal en China, sino que también se sabe que proceden de China una parte sustancial de cajas de medios adaptadas previamente para conectar al usuario con fuentes en línea que proporcionan contenido sin licencia. Las autoridades reguladoras de China han tomado algunas medidas iniciales para asegurar la observancia, pero hacen falta más medidas, así como una cooperación más estrecha con las autoridades estadounidenses competentes.

**Cuestiones relativas a la falsificación**

3.483. En China, la falsificación generalizada no solo daña los intereses comerciales de los titulares de derechos, tanto extranjeros como nacionales, sino que también abarca muchos productos que representan una amenaza directa para la salud y la seguridad de los consumidores en los Estados Unidos, China y otros lugares, entre ellos, productos farmacéuticos, alimentos y bebidas, baterías, piezas de automóviles, equipos industriales y juguetes. Si bien los Estados Unidos han recibido algunos informes positivos sobre los esfuerzos que se están realizando en el ámbito administrativo y penal contra algunos de los mayores y más notorios delincuentes, es evidente que estos esfuerzos no han logrado colectivamente detener el crecimiento de la falsificación en China, que sigue siendo el mayor productor y vendedor de productos falsificados del mundo.

3.484. En la actualidad, son especial motivo de preocupación los semiconductores falsificados. Al ingresar en la cadena de suministro, crean el riesgo de que se instalen componentes de semiconductores falsos y de mala calidad en equipos electrónicos, incluso en equipos utilizados para funciones críticas relacionadas con la inocuidad y seguridad en la esfera de la agricultura y en una serie de sectores industriales.

3.485. En los últimos años, se han conocido varios casos de productos químicos agrícolas infractores y adulterados que han causado importantes daños a la salud pública, a la economía y al medio ambiente en China. Al mismo tiempo, según algunos titulares de marcas de fábrica o de comercio, ha disminuido la visibilidad de los productos falsificados para la venta en algunos de los principales mercados minoristas y mayoristas de China, y al menos un titular de marca ha informado de que, tras varios años de contactos con las autoridades locales, se han adoptado medidas apropiadas para asegurar la observancia. Las mejoras notificadas podrían ser el resultado de una mayor aplicación de la ley en algunas esferas del ámbito administrativo y penal. También pueden ser atribuibles a las medidas adoptadas por las administraciones de industria y comercio nacionales y locales que se han centrado en los propietarios de mercados físicos como parte de un esfuerzo más amplio para promover la observancia de los derechos de propiedad intelectual, así como a las decisiones judiciales que han responsabilizado a los propietarios de locales por las infracciones que sabían o debían saber que estaban teniendo lugar en sus instalaciones. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, se necesita de forma imperiosa una mayor claridad y uniformidad en las normas que regulan la responsabilidad de los propietarios de locales, ya que en China muchos mercados continúan comerciando con mercancías falsificadas y pirateadas.

**Observancia en la frontera**

3.486. Con respecto a la observancia en la frontera, los Estados Unidos han alentado a la Administración General de Aduanas de China que refuerce y amplíe la cooperación en materia de observancia en relación con los productos falsificados y pirateados destinados a la exportación. En 2007, la Administración General de Aduanas concluyó un acuerdo de cooperación con las autoridades aduaneras de los Estados Unidos para luchar contra la exportación de productos falsificados y pirateados. Tras la primera reunión del grupo de trabajo en el marco del acuerdo, que tuvo lugar en enero de 2013, ambas partes intercambiaron información sobre sus prácticas en materia de observancia de los derechos de propiedad intelectual y en abril del mismo año llevaron a cabo una operación conjunta en ese ámbito, centrada en la prohibición de los productos electrónicos de consumo falsificados. El grupo de trabajo se reunió de nuevo en diciembre de 2015 y planeó una segunda operación conjunta. Desde esa reunión, las autoridades aduaneras de los Estados Unidos y China han llevado a cabo otras reuniones y operaciones conjuntas sobre la observancia de los derechos de propiedad intelectual, y han intercambiado datos sobre confiscaciones con fines de observancia e identificación. Durante estas operaciones, las autoridades aduaneras de los Estados Unidos y China han centrado sus esfuerzos en evitar que los envíos de productos infractores de los derechos de propiedad intelectual lleguen a penetrar en el comercio estadounidense; mientras que las autoridades aduaneras estadounidenses han realizado incautaciones en las fronteras de los Estados Unidos, las autoridades aduaneras chinas han prohibido la exportación de productos falsificados destinados a los Estados Unidos.

### 3.8 SERVICIOS

3.487. Los compromisos asumidos por China en la esfera de los servicios comienzan con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. El AGCS brinda un marco jurídico para abordar las limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional que afectan al comercio y las inversiones en el ámbito de los servicios. Incluye compromisos específicos contraídos por los Miembros de la OMC para restringir su uso de esas limitaciones, y proporciona un foro para proseguir las negociaciones orientadas a abrir los mercados de servicios en todo el mundo. Estos compromisos figuran en listas nacionales de servicios, similares a las listas nacionales de aranceles.

3.488. En su Lista de Servicios, China se comprometió a abrir sustancialmente un amplio abanico de sectores de servicios a lo largo del tiempo eliminando muchas limitaciones existentes en materia de acceso a los mercados, en todos los niveles de Gobierno, especialmente en sectores de importancia para los Estados Unidos, como los servicios bancarios, de seguros, de telecomunicaciones, de distribución y profesionales. En ese momento se consideró que estos compromisos eran un buen comienzo con vistas a la apertura de los sectores de servicios de China.

3.489. China también contrajo ciertos compromisos "horizontales", es decir, compromisos que se aplican a todos los sectores incluidos en su Lista de Servicios. De estos compromisos transversales, los dos más importantes son los que se refieren a los derechos adquiridos y al proceso de concesión de licencias. En virtud del compromiso relativo a los derechos adquiridos, China convino en que las condiciones para la propiedad, la explotación y el alcance de las actividades de una empresa extranjera establecidas en acuerdos contractuales o contratos entre accionistas o en licencias que establecen o autorizan la actividad o la prestación de servicios por un proveedor de servicios extranjero existente no se harán más restrictivas de lo que eran en el momento de la adhesión de China a la OMC. Dicho de otro modo: si antes de la adhesión a la OMC una empresa extranjera tenía derechos que iban más allá de los compromisos adquiridos por China en su Lista de Servicios, la empresa podría seguir operando con esos derechos.

3.490. En lo relativo a la concesión de licencias, antes de la adhesión de China a la OMC, en muchos sectores de servicios las empresas extranjeras no tenían un derecho incondicional a solicitar una licencia para establecerse o prestar servicios de otro modo en China. Solamente podían solicitarla si antes recibían una invitación de las autoridades chinas de reglamentación competentes; e incluso en ese caso, el proceso de adopción de decisiones no era transparente y estaba sujeto a grandes demoras y discrecionalidad. En su acuerdo de adhesión, China se comprometió a adoptar unos procedimientos de concesión de licencias simplificados, transparentes y más previsibles.

3.491. De conformidad con lo dispuesto en su Lista de Servicios, China estaba autorizada a introducir muchos de sus compromisos en materia de servicios de forma gradual y progresiva. Estaba previsto que el último de estos compromisos estuviera introducido el 11 de diciembre de 2007 a más tardar.

3.492. En la actualidad, 16 años después de la adhesión de China a la OMC, sigue habiendo considerables dificultades para conseguir que se materialicen las ventajas de muchos de los compromisos de China en materia de servicios. Por medio del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, en 2009 los Estados Unidos consiguieron abrir plenamente el sector de los servicios de información financiera de China, ya que China cumplió lo estipulado en un acuerdo de transacción que le exigía que creara un organismo de reglamentación independiente y suprimiera las restricciones que se habían impuesto a los proveedores de servicios de información financiera extranjeros. De modo similar, a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, los Estados Unidos consiguieron que se retiraran las restricciones a la importación y distribución de productos sujetos a estrictos derechos de autor, como libros, periódicos, diarios, DVD y música, y al mismo tiempo suscribieron un memorándum de entendimiento con China, beneficioso desde el punto de vista comercial, sobre la importación y distribución de películas para exhibición en salas. Sin embargo, sigue habiendo profunda preocupación con respecto al cumplimiento de otros compromisos importantes en materia de servicios, como los relacionados con los servicios de pago electrónico, en los que China todavía no ha abierto su mercado para que las empresas extranjeras puedan prestar servicios de pago electrónico de operaciones en moneda nacional realizadas con tarjetas de crédito y débito, a pesar de que perdió una diferencia en el marco de la OMC sobre

esta cuestión y convino en ponerse en conformidad con respecto a los compromisos contraídos en virtud del AGCS el 31 de julio de 2013 a más tardar.

3.493. En 2017, China también siguió manteniendo o estableciendo condiciones de entrada restrictivas o engorrosas en algunos sectores, que impiden o desalientan el acceso al mercado por parte de los proveedores extranjeros. Muchas de estas medidas plantean interrogantes sobre los compromisos adquiridos por China en su Lista de Servicios. Por ejemplo, China mantiene una prohibición informal de entrada en el sector de las telecomunicaciones básicas y, pese a sus compromisos de abrir este sector, no ha concedido ninguna licencia nueva desde su adhesión a la OMC, el 11 de diciembre de 2001. El requisito de que los socios de las empresas conjuntas de servicios de telecomunicaciones básicas sean de propiedad mayoritaria del Gobierno es un medio directo y no transparente de aplicar esta prohibición, y excluye la participación de proveedores extranjeros en empresas privadas chinas que pueden revestir más interés como socios. Asimismo, China ha expedido muy pocas licencias a proveedores extranjeros de telecomunicaciones con valor añadido, y sigue tratando de regular este sector por medio de un listado muy restrictivo de licencias que no se corresponde con el carácter innovador de los servicios en cuestión. Además, aunque China anunció que iba a eliminar los requisitos de capital en muchos sectores (con carácter no discriminatorio) en 2014, las normas de aplicación promulgadas posteriormente son algo imprecisas y aún no está claro qué efecto tendrán en los proveedores extranjeros de muchos sectores. Además, en sectores como los servicios bancarios, de seguros y jurídicos, la aplicación desigual y, en ocasiones, discriminatoria de la reglamentación sobre el establecimiento de sucursales limita o retrasa el acceso a los mercados de los proveedores extranjeros. En otros sectores, especialmente en el de los servicios de construcción, al parecer se han tomado medidas problemáticas que suprimen los derechos de acceso a los mercados adquiridos anteriormente.

3.494. En general, los Estados Unidos tienen una participación en el mercado de servicios de China que sigue estando bastante por debajo de la que tienen en el mercado de servicios a nivel mundial. Los éxitos que los proveedores de servicios estadounidenses han podido lograr en el mercado chino se deben en gran medida a la apertura progresiva de los mercados que China ha introducido gradualmente en cumplimiento de sus compromisos en el marco de la OMC, ya que el país ha abierto poco el mercado al margen de estos compromisos que contrajo hace 16 años en su acuerdo de adhesión a la OMC.

### **3.8.1 Servicios de distribución**

3.495. Antes de su adhesión a la OMC, por lo general China no permitía que las empresas extranjeras distribuyeran productos en China, es decir, que prestaran servicios de venta al por mayor, de comisionistas, de venta al por menor o de franquicia, ni que prestaran servicios conexos, tales como los servicios de reparación y mantenimiento. Estos servicios estaban restringidos en gran medida a las empresas chinas, aunque a algunas empresas con inversión extranjera se les permitía prestar servicios de distribución en China en determinadas circunstancias.

3.496. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a eliminar las restricciones en materia de trato nacional y acceso a los mercados impuestas a las empresas extranjeras que prestaran estos servicios por conducto de una presencia local en el plazo de tres años desde la adhesión (es decir, el 11 de diciembre de 2004 a más tardar), con limitadas excepciones para determinados productos. Mientras tanto, China convino en liberalizar progresivamente el trato que daba a los servicios de venta al por mayor, de comisionistas y de venta directa al por menor (con la excepción de las ventas efectuadas fuera de un lugar fijo), como se describe a continuación.

3.497. En general, China ha avanzado en la aplicación de sus compromisos relativos a los servicios de distribución. Sin embargo, sigue habiendo preocupaciones considerables en algunos aspectos, como se expone más abajo.

#### **3.8.1.1 Servicios de venta al por mayor**

3.498. China se comprometió a que, inmediatamente después de su adhesión a la OMC, empezaría a eliminar las limitaciones en materia de trato nacional y acceso a los mercados impuestas a las empresas extranjeras que prestaban servicios de venta al por mayor y de comisionistas por conducto de una presencia local, de conformidad con un calendario de

liberalización acordado. Casi toda la liberalización necesaria debía llevarse a cabo en el plazo de tres años desde la adhesión (es decir, no más tarde del 11 de diciembre de 2004). En ese plazo, China convino en permitir que las empresas extranjeras prestaran servicios de venta al por mayor y de comisionistas en su territorio por conducto de empresas de propiedad exclusivamente extranjera. Además, se tenían que eliminar las excepciones que se había permitido mantener a China respecto de los libros, periódicos, revistas, productos farmacéuticos, plaguicidas y películas impermeabilizantes. Las excepciones relativas a los fertilizantes químicos y el petróleo transformado y en bruto (pero no a la sal y el tabaco) se tenían que eliminar en el plazo de cinco años desde la fecha de adhesión (es decir, el 11 de diciembre de 2006 a más tardar).

3.499. Como ya se ha indicado, el MOFCOM dictó las *Medidas sobre la Gestión de las Inversiones Extranjeras en el Sector Comercial* en abril de 2004. Entre otras cosas, con ellas se levantaron las restricciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional impuestas a las empresas de propiedad exclusivamente extranjera y se eliminaron las excepciones aplicables a los libros, los periódicos, las revistas, los plaguicidas y las películas impermeabilizantes a partir de la fecha prevista de aplicación progresiva, a saber, el 11 de diciembre de 2004. Las medidas también exigían que las empresas obtuvieran aprobación del MOFCOM a nivel central o provincial antes de prestar servicios de venta al por mayor, y parecían imponer para ello requisitos relativamente poco exigentes, ya que bastaba con que las empresas cumplieran los requisitos de capital relativamente moderados de la *Ley de Sociedades*, en lugar de los elevados requisitos de capital que se aplicaban a muchos otros sectores de servicios. Desde que se dictaron estas medidas, las empresas estadounidenses han podido gestionar su cadena de suministro en China de forma más eficiente. Además, muchas de ellas han podido reestructurar sus entidades jurídicas para que sus operaciones en China se integren en su actividad a nivel mundial de forma más plena y eficiente, aunque persisten problemas en ciertas esferas.

### **Libros, películas y música**

3.500. Al igual que en la esfera de los derechos comerciales, China siguió imponiendo restricciones a la distribución por empresas extranjeras de productos sujetos a estrictos derechos de autor, como libros, periódicos, revistas, películas para exhibición en salas, DVD y música, a pesar de que se había comprometido a retirar la mayor parte de las restricciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional que se aplicaban a la distribución de estos productos no más tarde del 11 de diciembre de 2004. Las restricciones impuestas por China estaban establecidas en una compleja red de medidas dictadas por numerosos organismos, como el Consejo de Estado, la NDRC, el MOFCOM, el Ministerio de Cultura, la SARFT y la GAPP.

3.501. Como ya se ha indicado, los Estados Unidos iniciaron un caso de solución de diferencias contra China, sustanciado en la OMC en abril de 2007, en el que se oponían a las restricciones impuestas a la importación y distribución de productos sujetos a estrictos derechos de autor, como libros, periódicos, revistas, películas para exhibición en salas, DVD y música. Como ya se ha indicado en la sección relativa a los derechos comerciales, un grupo especial de la OMC emitió su decisión en agosto de 2009, pronunciándose a favor de los Estados Unidos respecto de todas las alegaciones significativas, y China apeló. En diciembre de 2009 el Órgano de Apelación de la OMC rechazó la apelación de China en todos sus puntos, y China convino en ponerse en conformidad con estas resoluciones para marzo de 2011. Posteriormente, China promulgó varias medidas revisadas, y derogó otras, en relación con las restricciones de distribución que imponía a los libros, periódicos, revistas, DVD y música importados, aunque estas medidas aún no han puesto a China en plena conformidad con las resoluciones de la OMC, en especial en lo que respecta a la distribución de música en línea.

3.502. Con respecto a las películas para exhibición en salas, China propuso celebrar conversaciones bilaterales con los Estados Unidos para buscar una solución alternativa. Tras meses de negociaciones, que comprendieron conversaciones entre los Vicepresidentes de ambas partes, los Estados Unidos y China llegaron, en febrero de 2012, a un acuerdo respecto de un memorándum de entendimiento que preveía aumentos sustanciales del número de películas extranjeras importadas y distribuidas en China cada año, ingresos adicionales sustanciales para los productores cinematográficos de los Estados Unidos y la apertura de oportunidades de distribución para las películas importadas. El memorándum de entendimiento también establece que se someterá a revisión una vez transcurridos cinco años a fin de que las dos partes puedan tratar las cuestiones de su interés, incluida la compensación adicional para la parte de los Estados Unidos.

3.503. Hasta la fecha, China aún no ha aplicado plenamente algunos de los compromisos que contrajo en el memorándum de entendimiento, incluido el compromiso crucial relativo a la apertura de oportunidades de distribución para las películas importadas en régimen de distribución de los ingresos. Además, la industria estadounidense indica que China ha impuesto un contingente informal respecto del número total de películas estadounidenses en régimen de distribución de los ingresos o de comisión a tanto alzado que puede importarse cada año, lo cual, de ser cierto, vulneraría las condiciones del memorándum de entendimiento. En consecuencia, los Estados Unidos han instado a China a que aplique plenamente el memorándum de entendimiento.

3.504. El memorándum de entendimiento relativo a las producciones cinematográficas prevé que sus condiciones se revisarán en el año civil 2017 para que ambas partes traten cuestiones de su interés, incluida una compensación adicional significativa para la parte estadounidense en lo que respecta al número de películas en régimen de distribución de los ingresos que puede importarse cada año y la participación en los ingresos brutos de taquilla correspondiente a las empresas estadounidenses. En la reunión de la JCCT celebrada en noviembre de 2016, China prometió que en esas conversaciones no solo se trataría de aumentar el número de películas importadas en régimen de distribución de los ingresos y la participación en los ingresos brutos de taquilla correspondiente a las empresas estadounidenses, sino que también se trataría de abordar preocupaciones pendientes de los Estados Unidos relativas a otras políticas y prácticas que pueden entorpecer el acceso de la industria cinematográfica estadounidense al mercado chino, como los derechos de importación, el número de distribuidores de películas importadas y la independencia de los distribuidores, entre otras cuestiones. En 2017, con arreglo a las condiciones del memorándum de entendimiento, ambas partes iniciaron conversaciones en relación con el suministro de una compensación adicional significativa a los Estados Unidos.

### **Productos farmacéuticos**

3.505. China se comprometió a permitir la distribución de productos farmacéuticos por proveedores extranjeros el 11 de diciembre de 2004 a más tardar, y empezó a aceptar solicitudes de empresas farmacéuticas extranjeras y a concederles licencias de mayoristas aproximadamente seis meses después de ese plazo. Al mismo tiempo, a pesar del progreso general conseguido en este ámbito, hay muchas otras restricciones que afectan al sector de los productos farmacéuticos que siguen dificultando el que las empresas farmacéuticas extranjeras obtengan todos los beneficios derivados de los compromisos de China en materia de distribución. Los Estados Unidos se siguen comunicando con las autoridades de reglamentación chinas sobre la materia en el contexto de un esfuerzo más amplio por promover una reforma amplia y reducir los obstáculos al comercio innecesarios a los que se enfrentan las empresas extranjeras.

### **Petróleo crudo y petróleo elaborado**

3.506. China se comprometió a permitir a las empresas extranjeras que operaran como distribuidoras mayoristas de petróleo crudo y petróleo elaborado, como la gasolina, el 11 de diciembre de 2006 a más tardar. Poco antes de ese plazo, como ya se ha indicado, China promulgó una reglamentación que impide que las empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras se beneficien plenamente de este importante compromiso. En particular, el reglamento chino impone umbrales elevados y otros posibles impedimentos a las empresas extranjeras que tratan de acceder al sector de la distribución mayorista, como requisitos relacionados con los niveles de capacidad de almacenamiento, los oleoductos, las líneas ferroviarias, los muelles y los contratos de suministro. Al parecer, las empresas estatales chinas son las únicas que pueden satisfacer algunas de estas prescripciones. Los Estados Unidos han expresado su preocupación con respecto a esta reglamentación en el marco de anteriores exámenes de transición ante el Consejo del Comercio de Servicios, mientras que la industria de los Estados Unidos ha tratado de competir en circunstancias difíciles.

### **Automóviles**

3.507. En 2005 China empezó a aplicar varias medidas relacionadas con la distribución de automóviles por empresas extranjeras, incluidas las *Normas de Aplicación para la Administración de Concesionarios de Automóviles de Marcas Específicas*, de febrero de 2005, dictadas conjuntamente por el MOFCOM, la NDRC y la SAIC. En noviembre de 2005 la NDRC publicó las *Normas para las Marcas Externas de los Automóviles*, y en enero de 2006 el MOFCOM publicó las

*Normas de Aplicación para la Evaluación de la Admisibilidad de los Distribuidores Generales de Automóviles y los Concesionarios de Marcas Específicas.* Si bien la industria de los Estados Unidos, en general, ha acogido favorablemente estas medidas, lo cierto es que imponen algunas restricciones a las empresas extranjeras que pueden no aplicarse a las empresas nacionales. Los Estados Unidos han estado examinando cuidadosamente la forma en que China aplica estas medidas para tratar de cerciorarse de que las empresas extranjeras no se vean perjudicadas por estas restricciones.

### **3.8.1.2 Servicios de venta al por menor**

3.508. China se comprometió a que, inmediatamente después de su adhesión a la OMC, empezaría a eliminar las limitaciones en materia de trato nacional y acceso a los mercados impuestas a las empresas extranjeras que prestaban servicios de venta al por menor por conducto de una presencia local, de conformidad con un calendario de liberalización acordado. Casi todas las medidas de liberalización requeridas debían introducirse en el plazo de tres años desde la adhesión (es decir, no más tarde del 11 de diciembre de 2004). En ese plazo, China convino en permitir que las empresas extranjeras prestaran servicios de venta al por menor por conducto de empresas de propiedad exclusivamente extranjera. Además, en ese plazo se tenían que eliminar las excepciones que se había permitido mantener a China respecto de los productos farmacéuticos, plaguicidas, películas impermeabilizantes y petróleo elaborado. Una excepción relativa a los fertilizantes químicos se tenía que eliminar en el plazo de cinco años desde la fecha de adhesión (es decir, el 11 de diciembre de 2006 a más tardar).

3.509. Como ya se ha indicado, la reglamentación sobre la distribución emitida por el MOFCOM en abril de 2004 levantó las limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional impuestas a las empresas de propiedad exclusivamente extranjera y eliminó las excepciones aplicables a los plaguicidas y las películas impermeabilizantes a partir de la fecha prevista de aplicación progresiva, a saber, el 11 de diciembre de 2004. La reglamentación también eliminó la excepción aplicable a los fertilizantes químicos a partir de la fecha prevista de aplicación progresiva, a saber, el 11 de diciembre de 2006. Además, en el *Catálogo de Industrias para la Orientación de la Inversión Extranjera* de 2011 China retiró la venta al por menor de medicamentos sin receta de la categoría "restringida" para la inversión extranjera. China hizo un cambio adicional cuando revisó este catálogo en 2017 al levantar de forma más general las restricciones a la venta al por menor de productos farmacéuticos.

### **Petróleo elaborado**

3.510. China se comprometió a permitir que las empresas de propiedad exclusivamente extranjera vendieran al por menor petróleo elaborado, como la gasolina, a partir del 11 de diciembre de 2004 a más tardar, sin limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional. Sin embargo, hasta la fecha China ha tratado las estaciones de servicio al por menor como si estuvieran abarcadas por la disposición relativa a las cadenas de tiendas que figura en su Lista de Servicios, que solamente permite las empresas conjuntas con una participación extranjera minoritaria para "las cadenas de tiendas que vendan productos de diferentes tipos y marcas de múltiples proveedores con más de 30 lugares de venta". Este tratamiento ha restringido drásticamente el acceso de los proveedores extranjeros al mercado minorista de la gasolina en China, una situación que se ha visto exacerbada por las restricciones impuestas por China a las empresas extranjeras que tratan de operar como distribuidoras al por mayor de petróleo crudo.

### **3.8.1.3 Servicios de franquicia**

3.511. Como parte de sus compromisos en materia de distribución, China se comprometió a permitir la prestación transfronteriza de servicios de franquicia inmediatamente después de su adhesión a la OMC. También se comprometió a permitir que las empresas extranjeras prestaran servicios de franquicia en China, sin limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional, el 11 de diciembre de 2004 a más tardar.

3.512. En diciembre de 2004, como ya se ha indicado, el MOFCOM emitió nuevas normas sobre la prestación de servicios de franquicia en China que incluían el requisito de que, para que un otorgante de una franquicia pudiera ofrecer franquicias en China, tenía que poseer y operar dos unidades como mínimo en China durante un año. En 2007 China suavizó el requisito de que el

otorgante de la franquicia tenía que poseer y operar al menos dos unidades en China, y permitió ofrecer servicios de franquicia en China si el otorgante poseía y operaba dos unidades en cualquier lugar del mundo.

#### **3.8.1.4 Servicios de venta directa**

3.513. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China no se comprometió a liberalizar las ventas directas, o ventas fuera de un lugar fijo, durante los tres primeros años tras su adhesión a la OMC. Sin embargo, se comprometió a levantar las restricciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional en esta esfera el 11 de diciembre de 2004 a más tardar.

3.514. Aunque el volumen de negocio de las empresas dedicadas a la venta directa en China continúa aumentando, las posibilidades de crecimiento de este sector siguen estando frenadas por las restricciones existentes en el reglamento sobre los servicios de venta directa en China. Este reglamento se promulgó hace más de 10 años y no refleja el enfoque normativo más relajado que regula los modelos emergentes de servicios de venta al por menor, como la comercialización en línea, que compiten directamente con la venta directa. Entre las disposiciones problemáticas del reglamento sobre la venta directa se encuentran las restricciones relativas a los tipos de productos que se pueden vender y a los métodos de compensación y los requisitos engorrosos relacionados con los centros de venta de servicios. Todas estas restricciones sitúan a los vendedores directos en una situación de desventaja competitiva con respecto a las nuevas modalidades de venta al por menor, y no parecen ser congruentes con el interés expresado por la propia China en promover la innovación en el sector minorista. Hasta la fecha, los Estados Unidos no han conseguido persuadir a China de que reconsidere las diversas disposiciones problemáticas de su reglamento sobre la venta directa.

### **3.8.2 Servicios financieros**

#### **3.8.2.1 Servicios bancarios**

3.515. Antes de su adhesión a la OMC, China permitía a los bancos extranjeros realizar operaciones en moneda extranjera en determinadas ciudades. Aunque China también permitía a los bancos extranjeros, con carácter experimental, que realizaran operaciones en moneda nacional, el experimento estaba limitado a las operaciones con clientes extranjeros en dos ciudades.

3.516. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China acordó un período de aplicación gradual de cinco años para los servicios bancarios prestados por bancos extranjeros. Específicamente, China convino en que, inmediatamente después de su adhesión, permitiría a los bancos estadounidenses y a otros bancos extranjeros realizar operaciones en moneda extranjera sin limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional, así como realizar operaciones en moneda nacional con empresas con inversión extranjera y personas físicas extranjeras, con ciertas restricciones geográficas. Se permitiría de forma gradual a los bancos estadounidenses y otros bancos extranjeros realizar operaciones en moneda nacional con empresas y personas físicas chinas. En el plazo de dos años desde la fecha de adhesión, los bancos extranjeros también podrían realizar operaciones en moneda nacional con empresas chinas, con ciertas restricciones geográficas. En el plazo de cinco años desde la fecha de adhesión, los bancos extranjeros podrían realizar operaciones en moneda nacional con empresas y personas físicas chinas, y se levantarían todas las restricciones geográficas. También se permitiría a los bancos extranjeros prestar servicios de arrendamiento financiero al mismo tiempo que se permitiera hacerlo a los bancos chinos.

3.517. Desde su adhesión a la OMC, China ha adoptado varias medidas para poner en práctica sus compromisos relacionados con los servicios bancarios. Sin embargo, en ocasiones los esfuerzos de implementación de China han generado inquietud y, en algunos casos, parece que China aún no ha aplicado plenamente algunos compromisos concretos.

3.518. Como ya se ha indicado, poco después de la adhesión de China a la OMC, el PBOC emitió un reglamento relativo a los bancos financiados con capital extranjero, junto con las normas de aplicación correspondientes, que entraron en vigor en febrero de 2002. El PBOC también publicó varias medidas relacionadas. Aunque parecía que estas medidas se ajustaban a los compromisos

asumidos por China en el contexto de la OMC, resultó evidente que el PBOC había decidido actuar con un nivel considerable de precaución al abrir el sector bancario. En particular, impuso requisitos en materia de capital de trabajo y otros requisitos que iban más allá de las normas internacionales y hacían más difícil que los bancos extranjeros se establecieran en China y ampliaran su presencia en el mercado del país. Además, muchos de estos requisitos no se aplicaban de igual forma a los bancos extranjeros y nacionales.

3.519. Por ejemplo, parece que China ha quedado rezagada en el cumplimiento de sus compromisos relativos al establecimiento de bancos con financiación tanto china como extranjera. En su Lista de Servicios, China convino en permitir, inmediatamente después de la adhesión, que las instituciones financieras extranjeras admisibles establecieran bancos con financiación tanto china como extranjera, y no incluyó ninguna limitación del porcentaje de participación extranjera en estos bancos. Sin embargo, hasta la fecha China ha limitado al 20% la participación en el capital de los bancos estatales existentes que se puede vender a un solo inversor extranjero, y al 25% la participación total que pueden tener todos los inversores extranjeros.

3.520. Otra esfera problemática tiene que ver con la capacidad de los bancos estadounidenses y de otros bancos extranjeros para realizar operaciones en moneda nacional en China, que es el tipo de actividad que los bancos extranjeros están más deseosos de llevar a cabo en China, especialmente con personas físicas chinas. Como ya se ha dicho, a pesar de los elevados requisitos de capital y otros impedimentos que siguen dificultando el acceso a las operaciones en moneda nacional, la participación de los bancos estadounidenses y otros bancos extranjeros en las actividades en moneda nacional creció muy marcadamente después de la adhesión de China a la OMC, el 11 de diciembre de 2001, primero con empresas con capital extranjero y personas físicas extranjeras y más tarde con empresas chinas, con sujeción a restricciones geográficas autorizadas por los compromisos de China en el marco de la OMC. China se había comprometido a permitir que los bancos extranjeros llevaran a cabo operaciones en moneda nacional con personas físicas chinas el 11 de diciembre de 2006 a más tardar, pero solamente estaba dispuesta a hacerlo si se aplicaban algunas restricciones problemáticas.

3.521. En noviembre de 2006 el Consejo de Estado publicó el *Reglamento sobre la Administración de Bancos Financiados con Capital Extranjero*. Entre otras cosas, este reglamento establecía que solamente podían solicitar constituirse en China los bancos financiados con capital extranjero que hubieran tenido una oficina representativa en China durante dos años y tuvieran más de 10.000 millones de dólares en activos. Además, una vez constituidos, estos bancos solamente pueden ofrecer una gama completa de servicios en moneda nacional a personas físicas chinas si pueden demostrar que llevan tres años operando en China y han obtenido beneficios en dos ejercicios consecutivos. El reglamento también restringe el abanico de actividades que pueden realizar los bancos extranjeros interesados en operar en China a través de sucursales en lugar de hacerlo a través de filiales. En particular, el reglamento restringe las operaciones en moneda nacional de las sucursales de bancos extranjeros. Si bien las sucursales de los bancos extranjeros pueden seguir realizando operaciones de captación de depósitos y otorgamiento de préstamos con empresas chinas en moneda nacional, solamente pueden captar recursos en moneda nacional por un importe mínimo de 1 millón de yuan (164.000 dólares de los Estados Unidos) de personas físicas chinas, y no pueden hacer préstamos en moneda nacional a personas físicas chinas. Además, a diferencia de los bancos extranjeros constituidos en China, las sucursales de los bancos extranjeros no pueden emitir tarjetas de crédito ni de débito en moneda nacional a empresas ni personas físicas chinas.

3.522. Otros problemas surgieron cuando entró en vigor el *Reglamento sobre la Administración de Bancos Financiados con Capital Extranjero*, en diciembre de 2006. Por ejemplo, los órganos de reglamentación chinos no adoptaron ninguna medida con respecto a las solicitudes presentadas por bancos extranjeros constituidos en China para poder emitir tarjetas de débito y crédito en moneda nacional, ni para negociar y suscribir valores comerciales ni bonos a largo plazo cotizados en moneda nacional.

3.523. Desde 2007, China se ha comprometido varias veces, a nivel bilateral, a mejorar gradualmente el acceso de los bancos estadounidenses a su mercado. A pesar de ello, el mercado no se ha abierto de forma significativa.

3.524. Por ejemplo, en 2007 China se comprometió a adoptar medidas con respecto a las solicitudes presentadas por bancos extranjeros constituidos en China que estaban interesados en

emitir sus propias tarjetas de crédito y débito en moneda nacional. No obstante, el PBOC insiste en que, como condición para la aprobación, los bancos tienen que trasladar al territorio chino las operaciones de procesamiento de datos correspondientes a estas tarjetas de crédito y débito, una medida costosa que ha limitado la participación extranjera en el mercado hasta la fecha.

3.525. En 2011, el órgano de supervisión del mercado de bonos interbancario publicó criterios de admisibilidad para los emisores y abrió un plazo para la presentación de solicitudes. Posteriormente, muchas instituciones estadounidenses y otras instituciones extranjeras presentaron solicitudes, aunque los procedimientos de solicitud eran discriminatorios y carecían de transparencia, e inicialmente solo un banco extranjero obtuvo autorización como emisor. Años después, poco antes de la reunión del CED de julio de 2017, China otorgó licencias de liquidador de bonos de tipo A y licencias de emisor a dos instituciones financieras estadounidenses admisibles.

3.526. En 2011 China se comprometió a permitir que los bancos estadounidenses y de otros países que estuvieran constituidos localmente en China distribuyeran fondos mutuos y operaran como custodios de fondos mutuos y como bancos de depósito de márgenes para los inversores institucionales extranjeros admisibles que llevan a cabo operaciones con futuros financieros. En 2013 China prometió que los bancos y las sociedades de valores extranjeros constituidos localmente podrían negociar directamente futuros de bonos gubernamentales, pero aún no ha permitido a los bancos nacionales ni extranjeros negociar estos instrumentos de cobertura. China tampoco ha cumplido el compromiso de introducir medidas para reconocer el carácter exigible de la liquidación por compensación y, en consecuencia, las instituciones financieras siguen incurriendo en costos muy elevados.

3.527. El hecho de que sigan existiendo estos diversos obstáculos formales e informales a la participación de las instituciones extranjeras en el sector bancario chino ha puesto a las instituciones bancarias extranjeras en una situación de desventaja. De hecho, ha contribuido, en parte, a que el porcentaje que representan los activos bancarios extranjeros respecto del total de los activos del sistema bancario chino se haya reducido desde 2006.

3.528. En noviembre de 2017, inmediatamente después de la visita del Presidente Trump a Beijing, China anunció unilateralmente que adoptaría medidas para aligerar las restricciones al acceso de los bancos extranjeros al mercado chino, para lo cual, entre otras cosas, suprimiría los niveles máximos de participación en el capital que los inversores extranjeros únicos y múltiples podían tener en bancos y sociedades de gestión de activos financieros con capital chino y empezaría a aplicar los mismos conjuntos de normas a la inversión nacional y extranjera en estos bancos. Hasta la fecha, China aún no ha realizado estos cambios, aunque se han dado algunos pasos. A finales de diciembre de 2017, la CBRC publicó una propuesta de medida con la que se empezaría a homogeneizar el acceso al mercado para los bancos extranjeros proporcionando información clara sobre el fundamento jurídico de la inversión de capital en instituciones financieras chinas por parte de bancos extranjeros y aligerando algunas prescripciones en materia de licencias que afectaban a los bancos extranjeros.

### **Servicios de operaciones con valores y de gestión de activos**

3.529. A lo largo de los años, los Estados Unidos han presionado a China para que amplíe la liberalización del sector de los servicios de operaciones con valores y de gestión de fondos más allá de sus compromisos originales en el marco de la OMC, en virtud de los cuales China estableció un nivel máximo para la participación extranjera en el capital de las sociedades de valores (el 33%) y en el de las empresas de gestión de fondos (el 49%). Tras un compromiso contraído en la reunión del S&ED de mayo de 2012, China amplió la participación extranjera permisible en las sociedades de valores del 33% al 49%. Más tarde, en reuniones posteriores del S&ED, China se comprometió a ampliar gradualmente la participación que las instituciones financieras extranjeras admisibles podían tener en el capital de las sociedades de valores y de gestión de fondos. China también se comprometió a permitir que las instituciones financieras extranjeras admisibles de propiedad exclusivamente extranjera solicitaran la inscripción como entidades de gestión de fondos privados para realizar actividades de gestión de fondos de valores de carácter privado. Desde entonces, China ha adoptado pocas medidas para cumplir estos compromisos. En 2017, China aprobó que una empresa extranjera estableciera una empresa conjunta de propiedad mayoritariamente extranjera (51%) en el sector de los valores y, según las informaciones, se están estudiando las solicitudes de otras empresas extranjeras. Además, China ha otorgado licencias a varias empresas

de propiedad exclusivamente extranjera para que presten servicios de gestión de fondos privados a personas físicas de patrimonio elevado y a grandes inversores institucionales, aunque estos servicios solo representan un subconjunto de los servicios que normalmente prestan las sociedades de valores y gestión de activos.

3.530. Cabe destacar que los topes a la participación de capital extranjero no son las únicas restricciones impuestas por China a las sociedades extranjeras de valores y de gestión de fondos. China también restringe el abanico de actividades que estas empresas pueden llevar a cabo.

3.531. En noviembre de 2017, inmediatamente después de la visita del Presidente Trump a Beijing, China anunció unilateralmente que eliminaría gradualmente los topes a la participación extranjera en el capital de las sociedades de valores, gestión de fondos y futuros a lo largo de los tres años siguientes a fin de permitir el acceso a empresas de propiedad exclusivamente extranjera. Hasta la fecha, China aún no ha aplicado ninguno de estos cambios.

### **3.8.2.2 Servicios de financiación de vehículos automóviles**

3.532. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China convino en abrir por primera vez el sector de la financiación de vehículos automóviles a las instituciones financieras no bancarias extranjeras, y lo hizo sin limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional. Estos compromisos se materializaron inmediatamente después de la adhesión de China a la OMC. Como ya se ha indicado, China finalmente introdujo las medidas necesarias para permitir a las instituciones financieras extranjeras que obtuvieran licencias y empezaran a ofrecer préstamos para la compra de vehículos en octubre de 2004, casi tres años después de su adhesión a la OMC.

3.533. En la reunión del S&ED de mayo de 2012, China se comprometió a aprobar las solicitudes presentadas por empresas de financiación de automóviles admisibles, incluidas las entidades con inversión extranjera, para emitir bonos financieros en China, de tal forma que tuvieran acceso regular a financiación en el mercado de bonos interbancario. Además, China se comprometió a que las empresas de financiación de automóviles con inversión extranjera y con inversión china tuvieran el mismo trato al emitir valores respaldados por activos durante el período de prueba de la titularización de activos en China.

### **3.8.2.3 Servicios de seguro**

3.534. Antes de su adhesión a la OMC, China permitía a determinadas aseguradoras extranjeras operar en China con carácter limitado, y solo en dos ciudades. Tres aseguradores estadounidenses tenían licencia para operar, y varios otros estaban a la espera de que se aprobaran sus licencias o eran aptos para operar, pero la autoridad china competente en la materia, la Comisión de Reglamentación de los Seguros, aún no los había invitado a solicitar una licencia.

3.535. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China convino en eliminar gradualmente las restricciones geográficas existentes que afectaban a todos los tipos de operaciones de seguro en los primeros tres años después de la adhesión. También se comprometió a ampliar los derechos de propiedad de las empresas extranjeras a lo largo del tiempo. En concreto, China se comprometió a permitir que los aseguradores extranjeros de seguros de vida tuvieran una participación del 50% en el capital de las empresas conjuntas desde el momento de la adhesión. Asimismo, China se comprometió a permitir que los aseguradores extranjeros de seguros contra daños materiales, de responsabilidad frente a terceros y de otros seguros distintos de los de vida se establecieran como sucursal o empresa conjunta, con una participación en el capital del 51%, en el momento de la adhesión, y se establecieran como filiales de propiedad exclusivamente extranjera dos años después de la adhesión. Además, a los aseguradores extranjeros de riesgos comerciales a gran escala, de seguros marítimos, de aviación y de transporte y de reaseguros se les permitiría establecerse como filiales de propiedad exclusivamente extranjera cinco años después de la adhesión. China también se comprometió a permitir a todos los aseguradores extranjeros ampliar la gama de actividades que realizan e incluir los seguros de salud, seguros colectivos y seguros de pensiones o rentas vitalicias en el plazo de tres años desde la adhesión.

3.536. China también asumió compromisos adicionales considerables relacionados específicamente con el establecimiento de sucursales. China se comprometió a permitir que los aseguradores de seguros distintos de los de vida se establecieran como sucursal en China en el

momento de la adhesión, y a permitir la creación de sucursales internas en consonancia con el levantamiento de las restricciones geográficas impuestas por China. Además, China acordó que los aseguradores extranjeros que ya estuvieran establecidos en China y solicitaran autorización para establecer sucursales o sucursales secundarias no tendrían que satisfacer los requisitos aplicables a los aseguradores extranjeros que solicitan una licencia para entrar en el mercado chino.

3.537. Como ya se ha dicho, la CIRC emitió varios reglamentos y normas de aplicación nuevos relativos a los seguros después de la adhesión de China a la OMC. Estas medidas dieron cumplimiento a muchos de los compromisos de China, pero también generaron problemas en las esferas fundamentales de los requisitos de capitalización, el establecimiento de sucursales y la transparencia, y los aseguradores extranjeros han tropezado a menudo con restricciones u obstáculos que dificultan la ampliación de su presencia en el mercado chino.

3.538. Desde la adhesión de China a la OMC, el interés demostrado por los Estados Unidos ha dado lugar a mejoras con respecto a los requisitos de capital y la obtención de licencias, aunque siguen siendo necesarias muchas otras mejoras. Por ejemplo, China sigue aplicando políticas y prácticas formales e informales para mantener obstáculos de acceso a los mercados que limitan la participación en el mercado de China de las compañías de seguros con inversión extranjera después de la adhesión de China a la OMC. En la actualidad, en los sectores de los seguros de vida y de pensiones, en los que China solamente permite la participación de las empresas extranjeras en empresas conjuntas con participación china y existe un tope para el capital extranjero del 50%, la cuota de mercado de estas empresas con inversión extranjera es de menos del 7%. China también impone un nivel máximo de capital extranjero del 50% en el sector de los seguros de salud. La cuota de mercado de las empresas con inversión extranjera en el sector de los seguros distintos de los de vida (es decir, los seguros contra daños materiales y de responsabilidad frente a terceros) es de solo el 2%, a pesar de que no hay establecidos niveles máximos de capital extranjero. Además, aunque el *Catálogo de Inversiones Extranjeras* indica que China ha liberalizado el sector de los servicios de correduría de seguros, China no ha proporcionado información que confirme que los corredores de seguros extranjeros estarán sujetos a las mismas normas que los corredores de seguros nacionales, lo cual es necesario para que los corredores extranjeros puedan aprovechar la apertura del mercado prometida. Mientras tanto, China ha cerrado por completo a la participación extranjera el mercado del seguro contra el riesgo político.

3.539. A lo largo de los años, los Estados Unidos han instado a China a que la CIRC se atenga a procedimientos no discriminatorios para aprobar la creación de sucursales internas y sucursales secundarias por parte de empresas estadounidenses, siguiendo los cronogramas reglamentarios establecidos y reconociendo el derecho de obtener aprobación para establecer múltiples sucursales al mismo tiempo. Los Estados Unidos también han instado a la CIRC a que abra más aún los sectores de los seguros de vida, salud y pensiones, la correduría de seguros y otros sectores del ámbito de los seguros, y a que se atenga a procedimientos no discriminatorios al aprobar nuevas solicitudes de licencia y de establecimiento de sucursales internas. En la reunión del S&ED de julio de 2013, China anunció que tenía previsto ampliar a otras regiones sus proyectos piloto de productos de seguro de pensiones con aplazamiento del pago de impuestos, y que aplicaría el mismo trato a las empresas con inversión nacional y extranjera en lo relativo a la participación y futuras ampliaciones. En la reunión del S&ED de julio de 2014, China anunció que recibiría solicitudes de empresas extranjeras para el establecimiento de sucursales internas, y que las examinaría y aprobaría siguiendo los calendarios establecidos en su propio reglamento.

3.540. En noviembre de 2017, inmediatamente después de la visita del Presidente Trump a Beijing, China anunció unilateralmente que en el plazo de tres años permitiría que los inversores extranjeros tuvieran una participación del 51% en el capital de las compañías de seguros de vida, y que este tope se eliminaría por completo en cinco años a fin de permitir el acceso a empresas de propiedad exclusivamente extranjera. Hasta la fecha, China aún no ha puesto en práctica ninguno de estos cambios.

### **Servicios de pensiones vitalicias de empresas**

3.541. China mantiene un proceso de aprobación complejo para la concesión de licencias a los proveedores de servicios de pensiones vitalicias de empresas, y las autoridades de reglamentación chinas -que incluyen el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social, la Comisión de Reglamentación Bancaria de China, la Comisión de Reglamentación de Valores de China y la CIRC- no han concedido ninguna licencia nueva en más de siete años. Incluso en los anteriores períodos

de concesión de licencias, China otorgó licencias a muy pocos proveedores, y solamente para determinados elementos de los servicios de pensiones vitalicias de empresas. Los Estados Unidos han instado a China a que vuelva a abrir el proceso de concesión de licencias a los proveedores de servicios de pensiones vitalicias de empresas y a que se asegure de que los procesos de concesión de licencias son transparentes y no discriminan a los proveedores extranjeros admisibles.

### **Servicios de seguro de automóviles**

3.542. Desde hace años, los Estados Unidos han tratado de que China abriera el sector de los servicios de seguro obligatorio de automóvil de responsabilidad frente a terceros a las compañías de seguros con inversión extranjera. Durante la reunión del S&ED de mayo de 2011, China se comprometió a estudiar activamente e impulsar la apertura del sector de los servicios de seguro obligatorio de automóvil de responsabilidad frente a terceros en China a las compañías de seguros con inversión extranjera, aunque los compromisos contraídos por China en virtud del AGCS no le exigían que abriera este sector de servicios. En la reunión del S&ED de mayo de 2012, China señaló que había enmendado su reglamento para permitir a los aseguradores con inversión extranjera la venta de seguros obligatorios de automóvil de responsabilidad frente a terceros en China.

#### **3.8.2.4 Servicios de información financiera**

3.543. Como ya se ha señalado, China se comprometió en su acuerdo de adhesión a la OMC a que, en lo relativo a los servicios incluidos en su Lista de Servicios, las autoridades de reglamentación pertinentes serían independientes de los proveedores de servicios a los que regulaban, y no dependerían de ellos, salvo dos excepciones específicas. Uno de los servicios incluidos en la Lista de Servicios de China -y no señalado como excepción- es el "suministro y transferencia de información financiera, y procesamiento de datos financieros y soporte lógico con ellos relacionado, por proveedores de otros servicios financieros".

3.544. Como ya se ha indicado, después de su adhesión a la OMC China no estableció una autoridad de reglamentación independiente en el sector de los servicios de información financiera. Xinhua, la agencia estatal de noticias china, siguió siendo la autoridad de reglamentación de los proveedores de servicios de información financiera en China, y pasó a ser un importante competidor de estos en el mercado. Además, en 2006 se planteó un problema importante cuando Xinhua dictó una medida que impedía que los proveedores extranjeros de servicios de información financiera concluyeran directamente contratos con clientes nacionales chinos o les prestaran directamente servicios de información financiera. En su lugar, los proveedores extranjeros de servicios de información financiera tenían que operar a través de un agente designado por Xinhua, y el único agente designado era una filial de Xinhua. Estas nuevas restricciones no se aplicaban a los proveedores de servicios de información financiera nacionales y, además, diferían de los derechos que los proveedores extranjeros de servicios de información tenían desde la publicación de las normas de 1996, bastante antes de la adhesión de China a la OMC, en diciembre de 2001.

3.545. En marzo de 2008, cuando quedó claro que el contacto bilateral sostenido con China no resolvería las graves inquietudes respecto de la OMC generadas por las restricciones de Xinhua, los Estados Unidos y la Unión Europea iniciaron un procedimiento de solución de diferencias contra China. Posteriormente, en septiembre de 2008 el Canadá se sumó a él como correclamante. En noviembre de 2008 se firmó un memorándum de entendimiento en virtud del cual China dio respuesta a todas las inquietudes planteadas por los Estados Unidos, la Unión Europea y el Canadá. Entre otras cosas, China convino en establecer una autoridad de reglamentación independiente, eliminar el requisito de que los proveedores extranjeros actuaran a través de una agencia y permitir que los proveedores extranjeros establecieran operaciones locales en China, y en que todas las medidas de aplicación necesarias estuvieran publicadas en abril de 2009 a más tardar y entraran en vigor en junio de 2009 a más tardar. Más tarde, China emitió oportunamente las medidas necesarias para cumplir las condiciones del memorándum de entendimiento.

#### **3.8.2.5 Servicios de pago electrónico**

3.546. En la Lista relativa a los servicios adjunta a su Protocolo de Adhesión, China se comprometió a suprimir las limitaciones al acceso a los mercados y a conceder un trato nacional a los proveedores extranjeros de servicios de pago y transferencia monetaria, con inclusión de

tarjetas de crédito, de pago y similares. Ese compromiso debía aplicarse a más tardar el 11 de diciembre de 2006.

3.547. En los años previos a 2006, el organismo regulador chino, el Banco Popular de China (PBOC), impuso rigurosas restricciones a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico, como las principales empresas de tarjetas de crédito estadounidenses, que suelen prestar servicios de pago electrónico en conexión con la explotación de redes electrónicas para procesar las transacciones de pago en que se utilizan tarjetas de crédito, débito, prepago y otras tarjetas de pago. Esos servicios permiten, facilitan y gestionan la corriente de información y la transferencia de fondos desde los bancos de los titulares de las tarjetas hasta los bancos de los comerciantes. Sin embargo, el PBOC prohibió a los proveedores extranjeros realizar las transacciones habituales con tarjetas de pago en China, en las que un consumidor chino efectúa un pago en yuan (RMB), la moneda nacional china. En su lugar, el PBOC creó, a través de una serie de medidas, una gran empresa nacional, China Union Pay (CUP), con lo que permitía exclusivamente a una única entidad nacional creada por el PBOC y propiedad de los bancos chinos participantes prestar esos servicios.

3.548. A principios de 2006, a medida que el plazo para la aplicación de los compromisos de China llegaba a término, se atribuyeron a CUP una serie de propuestas preocupantes que, al parecer, recibían el apoyo del PBOC. El común denominador de esas propuestas era que CUP continuaría siendo designada como el proveedor monopolista de servicios de pago electrónico para las transacciones en yuan efectuadas por los consumidores chinos y que ningún otro proveedor podría acceder a ese mercado. En una serie de reuniones bilaterales celebradas a principios de septiembre de 2006, los Estados Unidos advirtieron a China de que ninguna de las propuestas atribuidas a CUP parecía cumplir los compromisos que China había contraído a fin de abrir su mercado a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico. Los Estados Unidos insistieron en ese mensaje durante los exámenes de transición que tuvieron lugar en el Comité del Comercio de Servicios Financieros en noviembre de 2006. Los Estados Unidos también plantearon esa cuestión en el marco de la primera reunión del Diálogo Económico Estratégico, celebrada en diciembre de 2006.

3.549. Pasada la fecha límite para China, de 11 de diciembre de 2006, sin que China hubiese adoptado ninguna medida, los Estados Unidos volvieron a instar a China al respecto. Los Estados Unidos formularon sus preocupaciones en las reuniones del Diálogo Económico Estratégico y en otras reuniones bilaterales en 2007 y 2008, así como en la OMC durante los exámenes de transición de 2007, 2008 y 2009 ante el Comité del Comercio de Servicios Financieros y en el segundo y tercer examen de las políticas comerciales, celebrados en 2008 y 2010, sin que se produjesen avances.

3.550. En septiembre de 2010, los Estados Unidos impugnaron ante la OMC una serie de restricciones que China aplicaba a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico, en un esfuerzo por garantizar que los proveedores estadounidenses gozasen plenamente de los beneficios derivados de los compromisos de apertura de los mercados que China había consignado en su Lista de servicios. En octubre de 2010 se celebraron consultas. A petición de los Estados Unidos, en marzo de 2011 se constituyó un grupo especial de la OMC para examinar el asunto, y seis otros Miembros de la OMC se sumaron a la diferencia en calidad de terceros. Las audiencias del Grupo Especial se celebraron en octubre y diciembre de 2011, y el Grupo Especial dictó su decisión en julio de 2012. El Grupo Especial dictaminó que las restricciones impugnadas eran incompatibles con los compromisos contraídos por China en el marco del AGCS. China decidió no recurrir la decisión del Grupo Especial y posteriormente se avino a ponerse en conformidad con las resoluciones de la OMC en julio de 2013. China adoptó algunas medidas con miras a cumplir las resoluciones de la OMC. China derogó ciertas medidas impugnadas, pero impuso a los proveedores extranjeros una nueva prescripción en materia de licencias para la prestación de esos servicios, sin establecer, como correspondía, un proceso para permitir a esos proveedores obtener las licencias necesarias.

3.551. En octubre de 2014, el Consejo de Estado de China anunció que China abriría su mercado a los proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico, pero hasta abril de 2015 no se publicó una decisión oficial que confirmase esa apertura. En esa decisión, el Consejo de Estado establecía varios requisitos que una empresa debía cumplir para obtener una licencia e instauraba un proceso de solicitud en dos etapas. También instaba al PBOC a que elaborase un reglamento para la aplicación de ese proceso de concesión de licencias.

3.552. En agosto de 2015, el PBOC publicó un proyecto de reglamento relativo a las licencias, para recabar observaciones del público, y los Estados Unidos y las partes interesadas estadounidenses presentaron observaciones al respecto. Sin embargo, no fue hasta junio de 2016, en el marco de una reunión del Diálogo Estratégico y Económico, cuando el PBOC publicó el reglamento definitivo. El PBOC publicó a continuación, en octubre de 2016 y junio de 2017, unas orientaciones adicionales para los posibles solicitantes. Posteriormente, los proveedores estadounidenses, según indican, han presentado solicitudes para iniciar los trabajos preparatorios, que constituyen la primera de las dos etapas prescritas en el procedimiento de concesión de licencias del PBOC; sin embargo, hasta la fecha el PBOC no ha tomado ninguna medida para conceder esas solicitudes. Por consiguiente, a diciembre de 2017, los proveedores tienen bloqueado en la práctica el acceso al mercado chino.

### 3.8.3 Servicios jurídicos

3.553. Antes de la adhesión de China a la OMC, el Gobierno chino había impuesto varias restricciones en la esfera de los servicios jurídicos. El Gobierno chino mantenía la prohibición de las oficinas de representación de las empresas extranjeras de servicios jurídicos que ejerciesen el derecho chino o que participasen en actividades lucrativas de cualquier tipo. Asimismo, el Gobierno imponía restricciones a la vinculación formal de las empresas extranjeras de servicios jurídicos con empresas chinas de servicios jurídicos, limitaba a uno el número de oficinas de representación de esas empresas extranjeras y aplicaba restricciones geográficas.

3.554. El acuerdo de adhesión de China a la OMC establece que, tras la adhesión de China a la OMC, las empresas extranjeras podrán prestar servicios jurídicos a través de una oficina de representación con carácter lucrativo, que debe estar ubicada en una de las ciudades chinas designadas. Las oficinas extranjeras de representación pueden ejercer de "consultores jurídicos extranjeros" para asesorar a los clientes en relación con asuntos jurídicos extranjeros y suministrar informaciones sobre los efectos del régimen jurídico chino, entre otras cosas. También pueden mantener relaciones de "encargo" a largo plazo con empresas chinas de servicios jurídicos e impartir instrucciones a los abogados de la empresa china conforme a lo que acuerden ambas partes. Asimismo, todas las limitaciones cuantitativas y geográficas impuestas a las oficinas de representación tendrían que haberse suprimido gradualmente en el plazo de un año tras la adhesión de China a la OMC, lo que significa que las empresas extranjeras de servicios jurídicos deberían haber podido abrir más de una oficina en cualquier lugar de China a partir del 11 de diciembre de 2002.

3.555. Como se ha dicho anteriormente, el Consejo de Estado publicó el *Reglamento de Administración de las Oficinas de Representación de Empresas de Servicios Jurídicos en China* en diciembre de 2001, y el Ministerio de Justicia publicó las normas de aplicación en julio de 2002. Si bien esas medidas eliminaron algunos obstáculos de acceso a los mercados, también generaron preocupación entre las empresas extranjeras de servicios jurídicos que desarrollaban su actividad en China. Las medidas son ambiguas en muchas esferas. Entre otras cosas, podría interpretarse que las medidas imponen una prueba de necesidades económicas a las empresas extranjeras de servicios jurídicos que traten de abrir oficinas en China, lo que plantea preocupaciones en el marco de la OMC. Además, el procedimiento de establecimiento de una nueva oficina o de una sucursal parece innecesariamente laborioso. Por ejemplo, una empresa extranjera de servicios jurídicos no puede establecer una oficina de representación adicional hasta que la oficina de representación de más reciente creación haya estado en funcionamiento durante tres años consecutivos. Por otra parte, los nuevos abogados extranjeros tienen que superar un largo proceso de aprobación, que puede durar más de un año.

3.556. Esas medidas también incluyen otras restricciones que dificultan que las empresas extranjeras de servicios jurídicos puedan beneficiarse de los derechos de acceso a los mercados que China ha previsto en su acuerdo de adhesión a la OMC. Por ejemplo, los abogados extranjeros no pueden examinarse para la habilitación profesional en China, las empresas extranjeras de servicios jurídicos no pueden contratar a abogados colegiados en China para prestar asesoramiento en materia de derecho chino, y los abogados extranjeros que trabajan en China no pueden asesorar a sus clientes en materia de derecho chino. Asimismo, las empresas extranjeras de servicios jurídicos informan de que no se les concede el derecho uniforme de asistir a los procedimientos reglamentarios administrados por organismos del Gobierno chino ni de prestar servicios de consultoría a los clientes en esos procedimientos, y que en ocasiones se les prohíbe acompañar a los clientes a ciertas reuniones con el Gobierno, lo que suscita preocupación a la luz

de los compromisos de China en el marco del AGCS. Asimismo, las empresas extranjeras de servicios jurídicos están sujetas a impuestos a nivel empresarial y de los particulares, mientras que las empresas nacionales solo tributan en calidad de asociaciones.

3.557. Los Estados Unidos han expresado su preocupación en esa esfera a nivel bilateral y, en el marco de la OMC, en las reuniones del Consejo del Comercio de Servicios y en los exámenes de las políticas comerciales de China, con el apoyo de otros Miembros de la OMC. Aunque varias empresas de servicios jurídicos estadounidenses y de otros países han podido abrir oficinas adicionales en China, hasta la fecha ha habido pocos progresos respecto de otras cuestiones que afectan al acceso al mercado de los servicios jurídicos de China.

### 3.8.4 Servicios de telecomunicaciones

3.558. En Lista relativa a los servicios adjunta a su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a permitir a los proveedores extranjeros prestar una amplia variedad de servicios de telecomunicaciones a través de empresas conjuntas con empresas chinas, lo que incluía servicios nacionales e internacionales por cable, servicios móviles de voz y datos, servicios de valor añadido (como correo electrónico, correo de voz y servicios de información en línea y consulta de bases de datos) y servicios de radiobúsqueda. La participación extranjera autorizada en el capital de las empresas conjuntas debía incrementarse con el tiempo hasta alcanzar un máximo del 49% en los servicios básicos de telecomunicaciones y el 50% en los servicios de valor añadido. Asimismo, debían suprimirse todas las restricciones geográficas en un plazo de dos a seis años, según el sector de servicios de que se tratase, tras la adhesión de China a la OMC.

3.559. Cabe destacar que China aceptó los principios fundamentales recogidos en el documento de referencia relativo al marco reglamentario de la OMC. Por consiguiente, China contrajo la obligación de separar la función de reglamentación de la función de explotación del organismo regulador de las telecomunicaciones de China (actualmente, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información), que era el operador de China Telecom en el momento de la adhesión de China a la OMC. Asimismo, China contrajo la obligación de adoptar principios reglamentarios favorables a la competencia, como la fijación de precios basada en los costos y el derecho a la interconexión, que son necesarios para que las empresas conjuntas con inversión extranjera puedan competir con los proveedores tradicionales, como China Telecom, China Unicom y China Mobile.

3.560. Aunque teóricamente China parece haber aplicado sus compromisos en el marco de la OMC en los plazos previstos, durante 2017 no hubo avances significativos en la apertura del mercado de las telecomunicaciones. Como se ha indicado anteriormente en relación con los servicios básicos, la imposición por el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (MIIT) de una prohibición informal de la entrada de nuevos participantes en el mercado, las limitaciones relativas a la selección por los proveedores extranjeros de los socios chinos de empresas conjuntas y las elevadas prescripciones de capital han seguido representando enormes obstáculos al acceso de los proveedores extranjeros a los mercados. Asimismo, el enfoque que China ha adoptado con respecto a la reglamentación de los servicios de valor añadido, como su insistencia en clasificar como básicos ciertos servicios de valor añadido cuando los prestan proveedores extranjeros, así como otras incertidumbres que suscita la clasificación de China de los servicios de valor añadido, han representado obstáculos de igual magnitud a la participación extranjera.

3.561. En marzo de 2016, China publicó una edición revisada del *Catálogo de Servicios de Telecomunicaciones*. El Catálogo tiene por objeto, entre otras cosas, ampliar el alcance de los servicios de telecomunicaciones de valor añadido para incorporar una variedad de servicios relacionados con Internet, incluidos los servicios de computación en la nube; así, esos servicios están sujetos al límite máximo de la participación extranjera en el capital en el sector de las telecomunicaciones incluso si no son servicios de telecomunicaciones, como se describe más adelante en la sección relativa a los servicios relacionados con Internet. Asimismo, a efectos de la concesión de licencias, el Catálogo sigue utilizando una clasificación rígida y excesivamente específica de lo que se entiende por servicios de telecomunicaciones de valor añadido, en lugar de adoptar una definición funcional general de esos servicios para propiciar la innovación.

3.562. Cuando se cumple el decimosexto año desde la adhesión de China a la OMC, los Estados Unidos no tienen constancia de ninguna solicitud nacional o extranjera de nueva licencia independiente para la prestación de servicios básicos de telecomunicaciones que haya completado

el proceso de obtención de licencias del MIIT, ni siquiera en esferas comercialmente atractivas como la reventa de servicios básicos de telecomunicaciones, los servicios de líneas arrendadas o los servicios de datos para empresas. En la actualidad, el número de proveedores de servicios de telecomunicaciones básicos parece mantenerse en tres empresas estatales chinas, lo que limita las oportunidades de creación de nuevas empresas conjuntas y pone de manifiesto un nivel de competencia extraordinariamente bajo, habida cuenta de las dimensiones del mercado chino. Entretanto, en lo que respecta a los servicios de valor añadido, el organismo regulador chino -el MIIT- había concedido licencias, a fecha de noviembre de 2013, a más de 29.000 proveedores nacionales, pero solo a 41 proveedores extranjeros.

3.563. En lo relativo a los servicios por satélite, como los servicios de transmisión de vídeo destinados a los organismos de radiodifusión o las empresas de televisión por cable chinas, los operadores estadounidenses de satélites siguen encontrando difíciles obstáculos debido a las políticas chinas que prohíben a los operadores extranjeros de satélites obtener licencias para la prestación de esos servicios en China y que solo permiten a uno de estos operadores recurrir a un operador de satélites chino con licencia como agente para prestar esos servicios. A causa de esas políticas los operadores extranjeros de satélites difícilmente pueden desarrollar una cartera de clientes propia en China, porque sus competidores chinos tienen fundamentalmente un derecho de preferencia sobre los clientes potenciales.

3.564. Muchas de las dificultades a que se enfrentan los proveedores extranjeros a la hora de acceder al mercado chino de las telecomunicaciones parecen ser atribuibles directamente a las medidas del MIIT, el organismo regulador de las telecomunicaciones de China. Teóricamente, el MIIT está oficialmente desvinculado de las empresas chinas de telecomunicaciones, pero ejerce una influencia y un control importantes sobre sus operaciones y sigue empleando su capacidad de reglamentación para poner en desventaja a las empresas extranjeras.

3.565. A lo largo de los años, los Estados Unidos han expresado muchas preocupaciones en relación con el sector chino de las telecomunicaciones, tanto en conversaciones bilaterales como en las reuniones de la OMC, incluidos los exámenes anuales de transición ante el Consejo del Comercio de Servicios y los exámenes de las políticas comerciales de China, en los que los Estados Unidos han recibido el apoyo de otros Miembros de la OMC. Sin embargo, esos esfuerzos prácticamente no han dado frutos.

### **3.8.5 Servicios audiovisuales y servicios conexos**

3.566. Como se ha mencionado anteriormente en la sección relativa a los servicios de distribución, en 2011 China eliminó varias restricciones a la importación y la distribución de libros, periódicos, diarios, grabaciones de sonido y DVD en respuesta a una reclamación ante la OMC presentada por los Estados Unidos y cuyo fallo les fue favorable. Asimismo, en 2012 China firmó un memorándum de entendimiento con los Estados Unidos por el que concedía a las películas para proyección en sala importadas un mayor y mejor acceso al mercado. Al mismo tiempo, la reglamentación de los demás servicios audiovisuales y los servicios conexos en China, que incluyen los servicios relacionados con las salas de cine (en los que China se comprometió en la OMC a permitir una participación extranjera del 49%) así como las cadenas de televisión, las emisoras de radio, la producción y la programación (a cuyo respecto China no contrajo compromisos), sigue siendo sumamente restrictiva.

3.567. Con respecto a las salas de cine, las restricciones a la participación en el capital impuestas por China han hecho que la creación de empresas conjuntas con asociados chinos sea poco atractiva para las empresas extranjeras. Actualmente, ninguna empresa estadounidense participa en el capital o la explotación de una sala de cine china. Asimismo, China prohíbe la inversión extranjera en la producción y la distribución de películas. En cambio, en los Estados Unidos todos esos sectores están abiertos a la inversión extranjera y empresas chinas poseen en ellos grandes productoras y distribuidoras cinematográficas.

3.568. Las restricciones aplicables a los sectores de la televisión y la radio son innumerables. China no permite utilizar capital privado, ya sea nacional o extranjero, para establecer o explotar una cadena de televisión o una emisora de radio. Análogamente, se impide la entrada de capital privado en las estaciones transmisoras y repetidoras de radio y televisión, las redes de satélites y las redes troncales. En la esfera de la producción televisiva, las empresas conjuntas participadas

por empresas chinas y extranjeras deben satisfacer un requisito de capital mínimo de 2 millones de yuan (aproximadamente 330.000 dólares EE.UU.), la participación extranjera está limitada al 49% y dos terceras partes de los programas de la empresa conjunta deben tratar sobre temas de China.

3.569. Con respecto a la programación televisiva en general, China impone contingentes muy restrictivos. Las *Medidas Administrativas para la Importación y Difusión de Programas de Televisión Extraterritoriales*, en vigor desde 2004, restringen la emisión televisiva de programas dramáticos y películas de origen extranjero al 25% como máximo del tiempo total de emisión, y la emisión de otros programas de origen extranjero, al 15% como máximo. La programación de origen extranjero, incluidos los programas de animación, está prohibida de las 19.00 a las 22.00 horas en las cadenas terrestres, de propiedad china. Asimismo, los operadores chinos de cable tienen prohibido en la práctica transmitir canales extranjeros, dado que esos canales únicamente pueden verse en hoteles y otras zonas donde residen extranjeros. En octubre de 2014 surgió una nueva preocupación, cuando China empezó a restringir el contenido de origen extranjero en los sitios chinos de transmisión en continuo, que es el medio de acceso de los consumidores chinos a programas de televisión que crece con mayor rapidez. El sector estadounidense calcula que, a octubre de 2015, el contenido estadounidense estaba limitado al 12% del total en los sitios chinos de transmisión en continuo. Otra restricción relacionada es el requisito por el que China exige la presentación de una temporada íntegra de una serie de televisión para la aprobación de su contenido antes de que se pueda emitir un solo episodio. Esa restricción fomenta el pirateo de los episodios según se emiten a lo largo de la temporada.

### 3.8.6 Servicios relacionados con Internet

3.570. El régimen normativo de China con respecto a Internet es restrictivo, carece de transparencia y afecta a una amplia variedad de actividades de servicios comerciales que se desarrollan a través de Internet. Aunque China está experimentando un rápido desarrollo de la actividad comercial en línea, en forma de sitios web minoristas, motores de búsqueda, formación a distancia, publicidad en línea, servicios de audio y vídeo, servicios de correo electrónico de pago, servicios de mensajes cortos, servicios de búsqueda de empleo en línea, servicios de consultoría sobre Internet, servicios cartográficos, aplicaciones, registro de dominios de sitios web, comercio electrónico y juegos en línea, las empresas chinas dominan el mercado nacional principalmente gracias a las restricciones que el Gobierno chino impone a las empresas extranjeras.

3.571. Las empresas extranjeras que desean participar en el desarrollo de la computación en la nube, lo que incluye la prestación de servicios de datos informáticos y de almacenamiento a través de Internet, no están autorizadas a obtener directamente una licencia para operar como centro de datos de Internet en China. Una empresa extranjera que desee prestar servicios de computación en la nube debe establecer una asociación contractual con una empresa china titular de una licencia para operar como centro de datos de Internet. Si bien no todas las restricciones aplicables a los proveedores extranjeros son medidas definitivas, los organismos chinos de reglamentación se han propuesto formalizar muchas de ellas. En 2016 y 2017, el MIIT publicó dos proyectos de medidas que formalizarían más las restricciones chinas a la prestación de servicios de computación en la nube. Esos proyectos de medidas, junto con las restricciones contenidas en el *Catálogo de Inversiones Extranjeras*, de 2017, y el *Catálogo de Servicios de Telecomunicaciones*, de 2015, exigirían a los proveedores extranjeros de servicios de computación en la nube ceder casi íntegramente el control y la explotación a un socio contractual chino, lo que se traduciría en la transferencia de la tecnología y de la marca. En el primer semestre de 2017, los Estados Unidos instaron a China, sin éxito, a que abordase la cuestión en el marco del diálogo económico amplio.

3.572. Un acontecimiento preocupante, en relación con los compromisos de China en el marco del AGCS, fue la publicación, en diciembre de 2012, de un proyecto de *Reglamento Administrativo para los Servicios de Publicación en Línea*. En virtud de ese proyecto de medida, se prohibiría a las empresas contractuales conjuntas de capital chino y extranjero, a las empresas cooperativas conjuntas de capital chino y extranjero y a las empresas de propiedad exclusivamente extranjera la prestación de "servicios de publicación en línea", que al parecer China ha definido ampliamente para abarcar una gran variedad de servicios de distribución basados en Internet. Los Estados Unidos presentaron observaciones por escrito sobre ese proyecto de medida en enero de 2013, y hasta el momento China no ha publicado una medida definitiva.

3.573. En febrero de 2016, la Administración Estatal de Prensa, Publicaciones, Radio, Cine y Televisión (SAPPRFT) y el MIIT publicaron nuevos reglamentos sobre la publicación en línea. A los Estados Unidos les preocupan mucho las repercusiones de esas nuevas normas y de las medidas conexas en la capacidad de las empresas extranjeras de participar en la distribución de vídeo en línea y los programas informáticos de entretenimiento.

3.574. En general, aunque el Gobierno chino reconoce el potencial del comercio electrónico para fomentar las exportaciones y aumentar la competitividad, varias de sus políticas y prácticas gubernamentales dificultan el avance en el establecimiento de un entorno comercial viable, lo que afecta negativamente a las empresas chinas y extranjeras. Por ejemplo, varios ministerios chinos tienen competencias en materia de comercio electrónico y aplican e imponen una serie de restricciones onerosas al uso de Internet (como prescripciones de registro de páginas web y controles del contenido arbitrarios y carentes de transparencia), que socavan la libre circulación de la información y la protección de la privacidad de los consumidores, que el comercio electrónico necesita para prosperar. El encriptado también está reglamentado, y el bloqueo frecuente de sitios web (incluidos los de carácter comercial) impide que el uso de las redes electrónicas sea previsible y fiable como medio para desarrollar actividades comerciales.

3.575. Asimismo, China todavía tiene pendiente elaborar un marco jurídico que propicie el rápido crecimiento del comercio electrónico. Se han propuesto leyes que reconocen la validez de las herramientas de "contratación electrónica" y que recalcan la importancia de la protección de la privacidad y la seguridad en Internet, pero aún no se han publicado. Una serie de problemas técnicos han entorpecido durante años el crecimiento del comercio electrónico en China, como las tarifas exigidas por los proveedores de servicios de Internet aprobados por el Gobierno, la baja velocidad de conexión y la tasa de penetración relativamente baja de Internet en China, si bien esos problemas se están abordando.

3.576. En cuanto al control del contenido, funcionarios del Gobierno chino de hasta 12 organismos diferentes, bajo la dirección de la Administración del Ciberespacio de China (CAC), vigilan de cerca y filtran regularmente los flujos de información que entran en China a través de Internet, centrándose principalmente en el contenido considerado objetable por razones políticas, sociales, religiosas o de otra índole. En períodos políticamente delicados, como en fechas próximas a reuniones del Congreso Nacional del Partido o del Congreso Nacional del Pueblo, las restricciones suelen incrementarse significativamente; ciertos sitios web extranjeros pueden llegar a bloquearse por completo, el acceso a Internet en general puede verse sumamente limitado y una gran parte de las redes privadas virtuales, que muchas empresas extranjeras utilizan para realizar sus actividades en línea, pueden sufrir bloqueos. Pese a que las restricciones de Internet tienen por objeto, supuestamente, atender las preocupaciones de interés público contenidas en la legislación china, con frecuencia los organismos chinos de reglamentación adoptan medidas que parecen consistir en listas de términos de búsqueda o sitios prohibidos, y apenas ofrecen justificaciones o medios de recurso cuando bloquean total o parcialmente el acceso a un sitio web, lo que deja en una posición precaria a los proveedores de servicios de Internet, que deben cumplir disposiciones legislativas chinas aparentemente arbitrarias.

3.577. Este vasto régimen de reglamentación del control del contenido afecta directa e indirectamente al conjunto de los proveedores extranjeros que tratan de prestar servicios en línea. También afecta claramente a las agencias de noticias, que operan en un sector de servicios respecto del cual China no contrajo compromisos en el marco del AGCS. China restringe activamente las entidades que pueden informar y el contenido de la información. Esas restricciones también pueden interferir en la labor habitual de información de organizaciones no periodísticas, como las corporaciones multinacionales, si utilizan Internet para informar a sus clientes, sus miembros, sus sedes, o a otros, sobre la actualidad de China.

### **3.8.7 Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos**

3.578. Tras su adhesión a la OMC, China se comprometió a permitir a las empresas extranjeras prestar servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos a través de empresas conjuntas con participación extranjera mayoritaria, a condición de que esos servicios solo se prestasen en relación con proyectos de construcción con inversión extranjera y con sujeción a unos requisitos de capital social ligeramente diferentes de los aplicables a las empresas chinas. China convino en suprimir esas condiciones y en permitir que las empresas de propiedad exclusivamente extranjera prestasen servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos en cuatro tipos designados

de proyectos de construcción, incluidos los proyectos de construcción financiados íntegramente con inversión extranjera, en un plazo de tres años desde la fecha de adhesión.

3.579. Como se ha indicado anteriormente, en 2002, el Ministerio de Construcción, que en 2008 pasó a denominarse Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural, y el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica publicaron conjuntamente el *Reglamento sobre la Administración de Empresas de Construcción con Inversión Extranjera* (conocido como Decreto N° 113) y el *Reglamento sobre la Administración de Empresas de Construcción y Diseño Técnico con Inversión Extranjera* (conocido como Decreto N° 114). Esos Decretos establecen calendarios para la apertura de los servicios de construcción y los servicios de ingeniería conexos a las empresas conjuntas de participación extranjera mayoritaria y a las empresas de propiedad exclusivamente extranjera. El reglamento de aplicación del Decreto N° 113 se publicó en 2003, pero el reglamento correspondiente al Decreto N° 114 se demoró hasta 2007.

3.580. Los Decretos N°s 113 y 114 generaron preocupaciones entre las empresas estadounidenses, dado que imponían condiciones nuevas y más restrictivas que las anteriores a la adhesión de China a la OMC, cuando las empresas estadounidenses tenían permitido trabajar en proyectos puntuales en China de conformidad con las normas del Ministerio de Construcción. En particular, esos Decretos exigen por primera vez a las empresas extranjeras que obtengan certificados de calificación. Asimismo, los Decretos exigen por primera vez la constitución en China de las empresas con inversión extranjera. Los Decretos también imponen prescripciones de capital social mínimo y de personal técnico que muchas empresas con inversión extranjera difícilmente pueden cumplir.

3.581. Con respecto al Decreto N° 113, relativo al régimen de reglamentación de las empresas de construcción, los Estados Unidos han colaborado activamente con China, tanto a nivel bilateral como en los exámenes anuales de transición ante el Consejo del Comercio de Servicios, en un esfuerzo por lograr las mejoras necesarias. En particular, los Estados Unidos instaron a China a aplicar procedimientos no discriminatorios en relación con el Decreto N° 113 a fin de permitir a las empresas con inversión extranjera realizar el mismo tipo de proyectos que las empresas nacionales. Los Estados Unidos también pidieron una reducción de las prescripciones de capital social mínimo que figuraban en el Decreto N° 113 o el uso de otros instrumentos, como bonos o garantías, en lugar de prescripciones de capital. En la práctica, las empresas de capital exclusivamente extranjero no pueden llevar a cabo proyectos de construcción financiados con capital extranjero, salvo en los casos en que ninguna empresa china pueda prestar los servicios de construcción requeridos. Los Estados Unidos y su rama de producción han instado a China a que ponga fin a esa discriminación.

3.582. Con respecto al Decreto N° 114, relativo al régimen de reglamentación de las empresas de servicios de ingeniería, los Estados Unidos acogieron favorablemente, en términos generales, el reglamento de aplicación que el Ministerio de Construcción publicó en 2007, dado que suprimía temporalmente las prescripciones en materia de residencia del personal extranjero y de contratación de personal que imponía ese Decreto y reconocía las calificaciones extranjeras de los expertos técnicos en el marco del examen de la solicitud de la licencia inicial. Desde entonces, los Estados Unidos han seguido instando a China a que confiriese un carácter permanente a esas mejoras con ocasión del intercambio de mejores prácticas de arquitectura, construcción e ingeniería entre los dos países, en marzo de 2008, y en los exámenes de transición en el Consejo del Comercio de Servicios, en 2007, 2008 y 2009. Por otra parte, los Estados Unidos también han instado a China a que conceda a las empresas de servicios de ingeniería el derecho a solicitar inmediatamente una licencia global de categoría "A", como pueden solicitar las empresas de ingeniería nacionales. De conformidad con la normativa vigente, establecida en la Circular N° 202 del Ministerio de Construcción, de agosto de 2007, *Normas de Aplicación del Reglamento sobre la Gestión de las Calificaciones para las Empresas de Construcción y Supervisión y Diseño Técnico*, las empresas extranjeras están sujetas a procedimientos de obtención de licencias más restrictivos que las empresas nacionales. China también debe aclarar sus prescripciones en materia de licencias relacionadas con las asociaciones y confirmar que los inversores que no sean particulares, como los estudios de diseño extranjeros, pueden participar como socios.

3.583. Por otra parte, en la esfera de los servicios de gestión de proyectos, debido a las contradicciones entre los regímenes normativos de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma y del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural persisten los obstáculos al acceso a los mercados para las empresas con inversión extranjera. En 2004, el Ministerio de Construcción

publicó las *Medidas Provisionales para la Gestión de Proyectos de Construcción*. Esas medidas, conocidas como Decreto N° 200, prescriben, entre otras cosas, el establecimiento en el país y la posesión de diferentes calificaciones en los ámbitos de la construcción, la ingeniería y el diseño. En cambio, una medida publicada en 2007 por el Ministerio de Construcción y el Ministerio de Comercio -el *Reglamento sobre la Administración de las Empresas de Construcción y Servicios de Ingeniería con Inversión Extranjera*- parece permitir a las empresas con inversión extranjera la prestación de servicios de gestión de proyectos sin contar con las diferentes calificaciones en materia de construcción, ingeniería o diseño, aunque la ausencia de un reglamento de aplicación ha propiciado interpretaciones contradictorias de la medida. Los Estados Unidos y su rama de producción han instado a China a que aclare las prescripciones que deben observar las empresas que no posean licencias de construcción, ingeniería o diseño y que deseen prestar servicios de gestión de proyectos.

### 3.8.8 Servicios de enseñanza

3.584. En su acuerdo de adhesión, China contrajo compromisos limitados en el marco del AGCS con respecto a los servicios de enseñanza, y excluyó específicamente del alcance de esos compromisos los servicios prestados en relación con la enseñanza obligatoria nacional. Actualmente, China solo permite a los profesores e instructores extranjeros desarrollar actividades educativas no lucrativas que no compitan con el programa de enseñanza obligatoria, de nueve años, supervisado por el Ministerio de Educación, por lo que se priva a este segmento del sector de la enseñanza de unas inversiones extranjeras muy necesarias. Las universidades extranjeras pueden organizar actividades no lucrativas, pero deben contar con un anfitrión y socio del sector universitario chino para garantizar que los programas excluyan contenido subversivo y que el material instructivo importado esté adaptado a las condiciones locales. Asimismo, China prohíbe a las organizaciones y empresas extranjeras ofrecer servicios de enseñanza a través de redes por satélite.

### 3.8.9 Servicios de entrega urgente

3.585. Los compromisos específicos que China contrajo en la esfera de los servicios de entrega urgente no la obligaban a adoptar medidas de aplicación tras su adhesión a la OMC. En esencia, China acordó incrementar la participación autorizada de empresas extranjeras de servicios de entrega urgente en empresas conjuntas por unos años y autorizar la creación de filiales de propiedad exclusivamente extranjera en un plazo de cuatro años desde la fecha de adhesión.

3.586. Desde la adhesión de China a la OMC, las empresas extranjeras de servicios de entrega urgente han seguido operando en ese sector del país, y China ha aplicado su compromiso de autorizar la creación de filiales de propiedad exclusivamente extranjera. Sin embargo, China aún debe ampliar el alcance del acceso de las empresas con inversión extranjera al sector nacional de los servicios de entrega urgente para incluir la entrega de documentos.

3.587. Asimismo, China ha publicado a lo largo de los años una variedad de medidas que parecen haber socavado el acceso de las empresas extranjeras a los mercados y que han suscitado preguntas a la luz de las obligaciones de China en el marco de la OMC. Como se ha indicado anteriormente, por medio de un diálogo sostenido y de alto nivel, los Estados Unidos lograron persuadir a China de que renunciase a una serie de medidas restrictivas.

3.588. En agosto de 2006, el Consejo de Estado ultimó el *Plan de Reforma Postal*, que establecía la separación de las operaciones postales de China de la función administrativa de reglamentación del sistema postal chino, en el que la Oficina Postal Estatal ejercería de órgano de reglamentación y se establecería una nueva empresa estatal, China Post Group Corporation, para la prestación de los servicios postales. China puso rápidamente en marcha ese plan, y desde entonces los Estados Unidos vienen examinando periódicamente el ejercicio de las nuevas competencias en materia de concesión de licencias y reglamentación del sector de los servicios de entrega urgente por parte de la Oficina Postal Estatal.

3.589. En agosto de 2008, se presentó ante el Congreso Nacional del Pueblo el proyecto de la nueva y problemática *Ley de Correos*. El proyecto excluía a los proveedores extranjeros del segmento de la entrega urgente de documentos del mercado chino de los servicios de entrega urgente y contenía otras disposiciones preocupantes. A pesar de la intensa colaboración de los

Estados Unidos, el Congreso Nacional del Pueblo aprobó la Ley, que entró en vigor en octubre de 2009, sin cambios significativos.

3.590. Desde entonces, los Estados Unidos han trabajado intensamente con China para reducir los problemas a que se enfrentan las empresas extranjeras a la hora de obtener autorización en el nuevo sistema de concesión de permisos que la Oficina Postal Estatal impone a todos los proveedores de servicios de entrega nacional urgente en China. En mayo de 2012, China se comprometió a adoptar medidas específicas para proporcionar a los proveedores extranjeros de esos servicios un acceso equitativo a su mercado y a proteger las operaciones existentes a medida que se desarrollase ese proceso. Desde entonces, el organismo chino de reglamentación, la Oficina Postal Estatal, ha dado un paso adelante con la expedición de más permisos. Los Estados Unidos han instado a la Oficina Postal Estatal a que examine y apruebe rápidamente los nuevos permisos que soliciten las empresas estadounidenses, y a tal efecto seguirán insistiendo mientras sea necesario.

3.591. Al mismo tiempo, la reglamentación de la Oficina Postal Estatal del sector de las entregas urgentes ha planteado problemas de otro tipo. Por ejemplo, China aplica enfoques reglamentarios excesivamente onerosos e incoherentes, también en relación con las inspecciones de seguridad.

### **3.8.10 Servicios de logística**

3.592. Los servicios de logística abarcan una serie de sectores de servicios consignados por China en su Lista anexa al AGCS, como los servicios de transporte por carretera, los servicios de transporte ferroviario y los servicios de agentes expedidores, entre otros. De manera general, actualmente los proveedores extranjeros deberían estar autorizados a prestar esos servicios en China sin limitaciones geográficas ni restricciones con respecto al porcentaje de participación extranjera.

3.593. Durante años, el Ministerio de Transporte ha tardado en aprobar las solicitudes de empresas extranjeras que trataban de prestar servicios de transporte por carretera y servicios de logística conexos, y se ha mostrado reacio a expedir licencias de transporte por carretera de ámbito nacional, lo que ha mermado la capacidad de las empresas extranjeras de crear economías de escala. Asimismo, si bien la normativa vigente en casi todas las principales ciudades chinas restringe el tránsito diurno de camiones, la aplicación de esas restricciones es a menudo discriminatoria. Las autoridades de reglamentación locales suelen centrar sus esfuerzos de observancia en las empresas extranjeras, mientras que permiten a las empresas locales operar libremente.

3.594. Por otra parte, el Gobierno chino ha ordenado apoyar al sector nacional de la logística como parte de una serie de planes de revitalización industrial. Las empresas extranjeras que han invertido en China han expresado su preocupación por la falta de transparencia con respecto a las medidas de aplicación, el trato desigual dispensado a las empresas extranjeras y las iniciativas innecesarias de normalización del sector.

### **3.8.11 Transporte aéreo y servicios conexos**

3.595. Los Miembros de la OMC, con inclusión de China, asumen la gran mayoría de sus compromisos internacionales relacionados con el transporte aéreo civil, incluidos los derechos de tráfico, en el marco de acuerdos bilaterales. Como se ha indicado anteriormente, China contrajo compromisos significativos en los acuerdos de 2004 y 2007 con los Estados Unidos para incrementar el acceso al mercado para los proveedores estadounidenses de servicios de transporte aéreo. Sin embargo, desde 2007, China aplica cada vez más restricciones a ese sector, y la falta de claridad en el proceso de asignación de franjas horarias en los aeropuertos, entre otras cuestiones, han impedido a las compañías aéreas estadounidenses ejercer plenamente los derechos adquiridos en virtud del acuerdo de 2007. Los Estados Unidos han dejado claro que los obstáculos operativos actuales deben eliminarse y que toda ampliación de derechos futura deberá basarse en la reciprocidad de ventajas.

3.596. Aunque China contrajo unos compromisos relativamente limitados en el marco del AGCS en lo que respecta a los servicios de sistemas mundiales de distribución, el sector sigue suscitando preocupaciones. Las empresas estadounidenses y europeas han expresado sus preocupaciones,

algunas de ellas relacionadas con el AGCS, sobre la reglamentación que China aplica a las empresas extranjeras que suministran esos servicios. China publicó un nuevo reglamento sobre los servicios de sistemas mundiales de distribución en 2012, pero esas disposiciones solo contemplaban una apertura modesta del mercado en favor de los proveedores extranjeros, ya que les permiten gestionar los tramos internos de los vuelos internacionales pero no la parte más lucrativa del mercado chino, que son los viajes internos en China. Sin embargo, desde entonces China ha socavado incluso esa modesta apertura con la aplicación de prescripciones comercialmente poco atractivas a los proveedores extranjeros, como la prescripción de asociación con empresas estatales chinas. Los Estados Unidos han recurrido sin éxito a la Comisión Conjunta de Comercio Estados Unidos-China (JCCT) para instar a China a que suprima las importantes restricciones que sufren las empresas extranjeras del sector.

### **3.8.12 Servicios marítimos**

3.597. Como se ha indicado anteriormente, aunque China contrajo compromisos limitados en el marco de la OMC con respecto al sector de los servicios marítimos, en diciembre de 2003 dio un paso importante para incrementar el acceso al mercado para los proveedores de servicios estadounidenses. Los Estados Unidos y China firmaron un acuerdo bilateral quinquenal de largo alcance, con prórrogas automáticas de un año, por el que se concede a las empresas registradas en los Estados Unidos la flexibilidad jurídica necesaria para llevar a cabo una gran variedad de actividades adicionales en los sectores del transporte marítimo y la logística de China. Las compañías navieras y de transporte de contenedores de los Estados Unidos, así como sus filiales, empresas afiliadas y empresas conjuntas, también pueden establecer sucursales en China sin limitaciones geográficas.

### **3.8.13 Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes**

3.598. Para obtener una licencia, las agencias de viajes extranjeras que desarrollan actividades en China deben registrarse en la Administración Nacional de Turismo (CNTA) y presentar a este organismo y al Ministerio de Comercio un estudio de viabilidad inicial e informes anuales sobre sus inversiones futuras y posibles expansiones. Asimismo, China sigue aplicando una prescripción sobre las ventas anuales a las agencias de viajes extranjeras, aunque esa misma prescripción no se aplique a las agencias de viajes nacionales.

3.599. En diciembre de 2007, los Estados Unidos y China firmaron un memorándum de entendimiento para facilitar los viajes de ocio en grupo de ciudadanos chinos en los Estados Unidos. El memorándum autorizaba las actividades de comercialización y venta en un número limitado de provincias de China a fin de promover destinos estadounidenses y las empresas estadounidenses relacionadas con los viajes. A raíz de ulteriores contactos, China acordó ampliar el memorándum para incluir 27 de las 31 provincias de China. Recientemente, en 2013, China anunció que ampliaría el alcance del memorándum para incluir dos de las cuatro provincias restantes.

## **3.9 MARCO JURÍDICO**

3.600. China, a fin de atender las principales preocupaciones planteadas por los Miembros de la OMC durante sus prolongadas negociaciones de adhesión a la Organización, se comprometió a realizar amplias reformas jurídicas en las esferas de la transparencia, la aplicación uniforme de las leyes y la revisión judicial. Estas reformas, si se aplican plenamente, fortalecerán el imperio de la ley en la economía china y ayudarán a abordar las prácticas previas a la adhesión a la OMC, que dificultaban que las empresas de los Estados Unidos y otros países extranjeros pudieran hacer negocios e invertir en China.

### **3.9.1 Transparencia**

#### **3.9.1.1 Diario oficial**

3.601. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a crear o designar un diario oficial dedicado a la publicación de todas las leyes, reglamentos y demás medidas que se refieran o afecten al comercio de mercancías, los servicios, los ADPIC o el control cambiario. China también

convino en publicar este diario de forma periódica y poner a disposición de los particulares y las empresas copia de todos los números del mismo.

3.602. Tras su adhesión a la OMC, China no creó ni designó un diario oficial. Antes bien, recurrió a múltiples medios, entre ellos, sitios web ministeriales, periódicos y diversas publicaciones, para informar sobre las medidas relacionadas con el comercio.

3.603. Como ya se ha informado, a raíz de las persistentes peticiones de los Estados Unidos, el Consejo de Estado emitió una nota en marzo de 2006 en la que se ordenaba a todas las entidades del Gobierno central y de los gobiernos provinciales y locales que empezaran a enviar copias de todas sus medidas relacionadas con el comercio al Ministerio de Comercio (MOFCOM) para que este las publicara inmediatamente en la *Gaceta del MOFCOM*. Posteriormente, los Estados Unidos examinaron la eficacia de esta nota, para determinar si todas las entidades gubernamentales publican periódicamente sus medidas relacionadas con el comercio en la *Gaceta del MOFCOM* y si se publican todos los tipos de medidas. Por lo visto, las instrucciones impartidas en la nota del Consejo de Estado están lejos de cumplirse plenamente. Por consiguiente, los Estados Unidos siguieron insistiendo a nivel bilateral en que era necesario que China publicara un único diario oficial plenamente compatible con las obligaciones contraídas, y en la reunión de diciembre de 2007 en el marco del Diálogo Económico Estratégico, China confirmó una vez más el compromiso asumido en la OMC de publicar en un diario oficial designado todas las medidas definitivas relacionadas con el comercio antes de su aplicación.

3.604. Los Estados Unidos han estado examinando con regularidad la efectividad del compromiso de China en relación con el diario oficial desde la reunión celebrada en diciembre del 2007 en el marco del Diálogo Económico Estratégico. Según parece, hasta la fecha, algunas entidades del Gobierno central, pero no todas, han publicado en este diario las medidas relacionadas con el comercio. Al mismo tiempo, estas entidades gubernamentales tienden a interpretar de manera limitada los tipos de medidas relacionadas con el comercio que es necesario publicar en el diario oficial. En consecuencia, si bien suelen publicarse en el diario los reglamentos y normas departamentales relacionados con el comercio, es menos frecuente que se publiquen otras medidas del Gobierno central como dictámenes, circulares, órdenes, directivas y notas, a pesar de que todas ellas son medidas jurídicamente vinculantes. Por otro lado, las medidas de los gobiernos subcentrales rara vez se publican en el diario oficial.

3.605. En el procedimiento iniciado en la OMC en septiembre de 2012 para impugnar las numerosas subvenciones concedidas por el Gobierno central y varios gobiernos subcentrales de China a empresas de automóviles y partes de automóviles ubicadas en regiones de China conocidas como "bases de exportación", los Estados Unidos formularon alegaciones en las que aducían que China no había cumplido varias de sus obligaciones en materia de transparencia en el marco de la OMC, incluida su obligación de publicar las medidas en litigio en un diario oficial. Tras celebrarse consultas en este asunto, las dos partes mantuvieron nuevas conversaciones mientras China empezaba a adoptar medidas para atender las preocupaciones de los Estados Unidos.

3.606. En el asunto planteado en la OMC en diciembre de 2015 para impugnar las medidas discriminatorias del Gobierno de China que eximían la venta de determinadas aeronaves de producción nacional, entre ellas las de aviación general, agrícola y regional, del impuesto sobre el valor añadido (IVA), mientras que las aeronaves importadas seguían sometidas a ese impuesto, los Estados Unidos formularon alegaciones en las que aducían que China no había publicado las medidas en litigio tal como exigían las obligaciones en materia de transparencia contraídas por China en el marco de la OMC. Se celebraron consultas en enero de 2016. En octubre de 2016, los Estados Unidos anunciaron que habían confirmado que China había suprimido las medidas fiscales discriminatorias. Los Estados Unidos también pusieron estas medidas a disposición del público.

### **3.9.1.2 Traducciones**

3.607. Otro compromiso importante en materia de transparencia contraído por China en el marco de su acuerdo de adhesión a la OMC guarda relación con las traducciones. China convino en poner a disposición las traducciones a uno o varios de los idiomas oficiales de la OMC (español, francés e inglés) de todas sus leyes, reglamentos y demás medidas que afectasen al comercio de mercancías, los servicios, los ADPIC o el control cambiario. China convino asimismo en que, en la

mayor medida posible, pondría a disposición las traducciones de estas leyes, reglamentos y otras medidas antes de su aplicación o entrada en vigor, pero en ningún caso más de 90 días después.

3.608. China no ha cumplido debidamente su compromiso en relación con las traducciones. De hecho, 15 años después de su adhesión a la OMC, China todavía no ha establecido una infraestructura adecuada para realizar oportunamente las traducciones de sus medidas relacionadas con el comercio conforme a lo acordado. Si bien China ha alegado que le resulta muy difícil cumplir este compromiso, esta excusa carece de credibilidad. Como han señalado los Estados Unidos, otros Miembros de la OMC traducen todas sus medidas jurídicas. De hecho, uno de esos Miembros -la UE- publica sus medidas en 24 idiomas oficiales.

3.609. Antes de 2015, China solo había reunido traducciones de leyes y de reglamentos administrativos relacionados con el comercio (al inglés), pero no de otros tipos de medidas. De hecho, se ha retrasado varios años incluso en la publicación de traducciones de leyes y reglamentos administrativos relacionados con el comercio.

3.610. Los Estados Unidos han planteado esta cuestión en la OMC en el marco de los exámenes anuales de transición, incluidos los últimos exámenes de transición realizados en 2011 en varios comités y consejos. Además, los Estados Unidos han planteado esta cuestión en procedimientos iniciados en la OMC contra China. En el asunto planteado en la OMC en diciembre de 2010 para impugnar lo que en apariencia eran subvenciones para la sustitución de importaciones concedidas por el Gobierno de China con el fin de apoyar la producción de sistemas de turbinas eólicas en China, los Estados Unidos formularon una alegación en el sentido de que China había incumplido su acuerdo de adhesión a la OMC al no traducir las medidas en litigio a un idioma oficial de la OMC. China derogó esas medidas tras la celebración de consultas. En el asunto planteado en la OMC en septiembre de 2012 para impugnar las subvenciones a las bases de exportación, los Estados Unidos formularon una alegación en el sentido de que China no había puesto a disposición traducciones de las medidas en litigio a uno o varios idiomas oficiales de la OMC. Los Estados Unidos también formularon una alegación similar en el asunto planteado en la OMC en diciembre de 2015 para impugnar el trato fiscal discriminatorio aplicado a las aeronaves importadas.

3.611. A nivel bilateral, en la reunión mantenida en julio de 2014 en el marco del Diálogo Estratégico y Económico (S&ED), China se comprometió a traducir al inglés las normas departamentales relacionadas con el comercio en un plazo razonable. Posteriormente, en marzo de 2015, China promulgó una medida que exigía que las normas departamentales relacionadas con el comercio se tradujeran al inglés. Esta medida prevé asimismo que, normalmente, la traducción de una norma departamental debe publicarse antes de la aplicación de esta. Tras la promulgación de esta medida, los Estados Unidos insistieron a China para que publicara también las traducciones de las leyes y los reglamentos administrativos relacionados con el comercio antes de su aplicación, tal como exige el acuerdo de adhesión de China a la OMC.

### **3.9.1.3 Observaciones del público**

3.612. Uno de los compromisos en materia de transparencia más importantes que asumió China en el marco de su acuerdo de adhesión a la OMC concernía a la adopción o la revisión de las leyes, los reglamentos y otras medidas que afectasen al comercio de mercancías, los servicios, los ADPIC o el control cambiario. China accedió a establecer un plazo razonable para la presentación de observaciones sobre las leyes, los reglamentos y demás medidas nuevos o modificados antes de su aplicación, salvo en determinados casos específicos, que se enumeran en el acuerdo de adhesión de China.

3.613. Como ya se ha informado, durante los primeros años después de la adhesión de China a la OMC, los ministerios y los organismos chinos no cumplieron debidamente su obligación de dar al público la oportunidad de formular observaciones *antes* de la aplicación de leyes, reglamentos y otras medidas nuevos o modificados. Aunque en diciembre de 2001 el Consejo de Estado adoptó reglamentos en relación con los procedimientos para la elaboración de normas y reglamentos administrativos y que autorizaban expresamente la formulación de observaciones por parte del público, en 2002 muchos de los ministerios y organismos chinos seguían manteniendo la práctica anterior a la adhesión de China a la OMC, y en 2003 no hubo progresos notables. Normalmente, el ministerio u organismo que preparaba una medida nueva o revisada consultaba con otros

ministerios y organismos, así como con expertos chinos y empresas chinas afectadas, y les presentaba los proyectos. A veces, también consultaba con determinadas empresas extranjeras, aunque no necesariamente les presentaba los proyectos. En consecuencia, solo una pequeña proporción de las medidas nuevas o revisadas se establecían después de un plazo para la formulación de observaciones por el público, e incluso en esos casos el tiempo concedido para presentar observaciones era en general demasiado corto.

3.614. En 2004, hubo algunas mejoras, en particular en lo que respecta al MOFCOM, que empezó a ceñirse a las normas establecidas en su *Reglamento Provisional sobre Transparencia Administrativa*, promulgado en noviembre de 2003. No obstante, en los años posteriores China, en esencia, siguió cumpliendo de manera desigual el compromiso relativo a la publicación de avisos y la formulación de observaciones, puesto que se finalizaron y aplicaron numerosas leyes y reglamentos importantes relacionados con el comercio sin que el Congreso Nacional del Pueblo (CNP) o el Ministerio responsable distribuyera proyectos por adelantado para que el público formulara observaciones.

3.615. En numerosas reuniones bilaterales celebradas con el Consejo de Estado, el MOFCOM y otros ministerios chinos desde la adhesión de China a la OMC, entre ellas reuniones de alto nivel, los Estados Unidos insistieron en la importancia de que China cumpliera el compromiso relativo a la publicación de avisos y la formulación de observaciones asumido en su acuerdo de adhesión, tanto porque era lo justo para con los Miembros de la OMC como por las ventajas que conllevaría para China. Conjuntamente con otros Miembros de la OMC, los Estados Unidos también plantearon esta cuestión reiteradamente en reuniones ordinarias de la OMC y en el marco de los exámenes anuales de transición realizados en varios consejos y comités de la OMC.

3.616. En la reunión celebrada en diciembre de 2007 en el marco del Diálogo Económico Estratégico, China se comprometió específicamente a publicar, siempre que fuera posible, las medidas relacionadas con el comercio propuestas y a dar a las partes interesadas una oportunidad razonable para formular observaciones. China también accedió a publicar esas medidas propuestas en su diario oficial designado o en un sitio web oficial.

3.617. En la reunión celebrada en junio de 2008 en el marco del Diálogo Económico Estratégico, China se comprometió a publicar todos los reglamentos y las normas departamentales relacionados con el comercio y la economía para que el público formulara observaciones, a reserva de algunas excepciones específicas, y a establecer un plazo para la formulación de observaciones no inferior a 30 días. China indicó que publicaría esas medidas propuestas en el sitio web de Información Legislativa administrado por la SCLAO.

3.618. Dos meses antes, en abril de 2008, el Comité Permanente del CNP había instituido procedimientos para la publicación de avisos y la formulación de observaciones con respecto a los proyectos de ley. Las observaciones sobre los proyectos de ley deben presentarse a la Comisión de Asuntos Legislativos del CNP, y hay un nuevo sitio web específico con información sobre las observaciones presentadas.

3.619. Posteriormente, si bien el CNP empezó a publicar con regularidad los proyectos de ley para que el público formulara observaciones, y el Consejo de Estado empezó a publicar con regularidad los proyectos de reglamento para que el público formulara observaciones, se observó que China tenía más dificultades para aplicar su nueva política con respecto a las normas departamentales relacionadas con el comercio y la economía. Después de 2008, China sí publicó un mayor número de normas departamentales propuestas en el sitio web de la SCLAO para que el público formulara observaciones. No obstante, todavía se establecían un número significativo de normas sin que se hubieran publicado antes en el sitio web de la SCLAO para que el público formulara observaciones. Si bien algunos ministerios publicaban normas departamentales en sus propios sitios web, a menudo concedían menos de 30 días para que el público formulara observaciones, con lo que, para las partes interesadas extranjeras, era difícil presentar a tiempo observaciones completas.

3.620. En octubre de 2010, el Consejo de Estado emitió los *Dictámenes sobre el Fortalecimiento del Imperio de la Ley*. En esta medida se ordena a los ministerios y los organismos a nivel del Gobierno central y los gobiernos provinciales que soliciten observaciones públicas cuando elaboren sus normas, a reserva de determinadas excepciones. No obstante, en la medida no se prescriben los procedimientos o los plazos aplicables.

3.621. En la reunión celebrada en mayo de 2011 en el marco del S&ED, China se comprometió a promulgar ese mismo año una medida para aplicar la prescripción de publicar en el sitio web de la SCLAO todos los reglamentos administrativos y normas departamentales propuestos en relación con el comercio y la economía, con un período de no menos de 30 días contados a partir de la fecha de publicación, a reserva de determinadas excepciones, para la formulación de observaciones. En abril de 2012, la SCLAO publicó en su sitio web dos conjuntos de medidas, las *Medidas Provisionales sobre la Solicitud de Presentación de Observaciones sobre los Proyectos de Leyes y Reglamentos* y el *Aviso sobre Cuestiones relacionadas con la Solicitud de Presentación de Observaciones acerca de los Proyectos de Normas Departamentales*. En estos dos conjuntos de medidas se prevé que los reglamentos administrativos y las normas departamentales se publiquen en el sitio web de Información Legislativa de la SCLAO.

3.622. Desde el establecimiento de los dos conjuntos de medidas de la SCLAO en 2012, no parece haberse producido ninguna mejora sustancial en lo que respecta a la publicación de las normas departamentales para que el público formule observaciones. En la reunión celebrada en julio de 2014 en el marco del S&ED, China confirmó que estos dos conjuntos de medidas son vinculantes para los ministerios del Gobierno central, pero sigue siendo evidente que China debe hacer más progresos en esta esfera.

3.623. Durante varios años, los Estados Unidos han insistido a China para que gestione mejor los denominados "documentos normativos", que son documentos de reglamentación que no entran en la categoría de reglamentos administrativos o normas departamentales pero, aun así, imponen obligaciones vinculantes a las empresas y los particulares. Hasta la fecha, si bien China sigue planteándose reformar su gestión de los documentos normativos, se ha mostrado poco dispuesta a comprometerse a publicarlos para la formulación de observaciones. En octubre de 2017, el MOFCOM sí publicó un proyecto de medida, el *Dictamen sobre el Establecimiento y la Administración de Documentos Normativos*, en el que se propone exigir la utilización de procedimientos de publicación de avisos y formulación de observaciones para determinados tipos de documentos normativos emitidos por el MOFCOM. En su forma actual, este proyecto de medida concede amplia facultad discrecional a los funcionarios de los organismos, ya que solo propone exigir que se soliciten observaciones con respecto a los documentos normativos publicados por el MOFCOM que sean "vinculantes" y que traten de "asuntos fundamentales".

#### **3.9.1.4 Servicios de Información**

3.624. Otro importante compromiso en materia de transparencia que China asumió en su acuerdo de adhesión le exige el establecimiento de servicios de información a los que pueda recurrir cualquier Miembro de la OMC o empresa o particular extranjero para cualquier consulta. Como ya se ha informado, China ha cumplido esta obligación mediante el establecimiento, en enero de 2002, de un Centro Nacional de Información y Notificación para la OMC, administrado actualmente por el Departamento para Asuntos de la OMC del MOFCOM. Otros ministerios y organismos también han establecido servicios de información formales o informales sobre temas específicos. Además, algunos ministerios y organismos han creado sitios web para responder a las preguntas frecuentes y proporcionar más orientación e información.

#### **3.9.2 Aplicación uniforme de las leyes**

3.625. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió, a todos los niveles de gobierno, a aplicar y administrar sus leyes, reglamentos y demás medidas relacionados con el comercio de mercancías y servicios de una manera uniforme e imparcial en toda China, incluidas las zonas económicas especiales. En apoyo de este compromiso, China se comprometió además a establecer un mecanismo interno de revisión para investigar y tratar los casos de aplicación no uniforme de las leyes, basándose en la información facilitada por empresas o particulares.

3.626. Como ya se ha informado, durante el primer año tras la adhesión de China a la OMC, el Gobierno central puso en marcha una amplia campaña para informar e instruir a los funcionarios públicos del Gobierno central y los gobiernos locales, así como a los directivos de las empresas estatales, sobre las normas de la OMC y sus beneficios. Además, varias provincias y municipios establecieron sus propios centros para asuntos relacionados con la OMC, a fin de complementar los esfuerzos del Gobierno central y posicionarse de manera que pudieran aprovechar plenamente los beneficios de la adhesión de China a la OMC. En 2002, China estableció un mecanismo interno de

revisión, supervisado ahora por el Departamento para Asuntos de la OMC del MOFCOM, a fin de tratar los casos de aplicación no uniforme de las leyes, aunque el funcionamiento real del mecanismo sigue sin estar del todo claro.

3.627. En 2017, como en años anteriores, persistieron algunos problemas relativos a la uniformidad. Estos problemas se abordan *supra*, en las secciones relativas a la administración de aduanas y comercio, la tributación, la inversión y los derechos de propiedad intelectual.

### 3.9.3 Revisión judicial

3.628. En su acuerdo de adhesión a la OMC, China accedió a establecer tribunales para la revisión de todos los actos administrativos relacionados con la aplicación de las leyes, los reglamentos, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas sobre asuntos relacionados con el comercio. Estos tribunales deben ser imparciales e independientes de las autoridades gubernamentales encargadas de hacer cumplir las normas en cuestión en el ámbito administrativo, y en sus procedimientos de revisión se debe incluir el derecho de apelación.

3.629. Muchas empresas estadounidenses siguen expresando una grave preocupación con respecto a la independencia del poder judicial en China. Por la experiencia de estas empresas y por lo que han observado, los jueces chinos siguen sometidos a presiones políticas, del Gobierno o de las empresas, en particular fuera de las grandes ciudades chinas.

3.630. Además, los Estados Unidos siguen examinando cómo se han abordado los casos que afectaban a decisiones de organismos administrativos relativas al comercio de mercancías o servicios en los tribunales designados por las Resoluciones del Tribunal Supremo del Pueblo sobre Determinadas Cuestiones relativas a la Sustanciación de Casos Administrativos relacionados con el Comercio Internacional, que entraron en vigor en octubre de 2002. De momento, no obstante, la información sigue siendo escasa, puesto que son pocas las empresas estadounidenses o de otros países extranjeros que han tenido experiencia con estos tribunales.

### 3.9.4 Otras cuestiones relativas al marco jurídico

3.631. Otras esferas del marco jurídico de China pueden afectar desfavorablemente a las posibilidades de los Estados Unidos y los exportadores e inversores estadounidenses de disfrutar plenamente de los derechos que les corresponden en virtud de los Acuerdos de la OMC. Entre las esferas principales se incluyen las licencias administrativas, la política de competencia, la solución de diferencias comerciales, la legislación laboral y las leyes por las que se rigen los derechos de uso de la tierra. La corrupción entre los funcionarios públicos chinos, propiciada en parte por el hecho de que no rige totalmente el imperio de la ley en China, también es motivo de gran preocupación.

#### 3.9.4.1 Licencias administrativas

3.632. Como se ha señalado *supra* en la sección relativa a la inversión, desde la adhesión de China a la OMC en diciembre de 2001, empresas estadounidenses y de otros países han expresado serias preocupaciones acerca del proceso de concesión de licencias administrativas en China, tanto en el contexto de la autorización de inversiones extranjeras como en otros muchos contextos. Según la industria estadounidense, muchos organismos del Gobierno central y de los gobiernos provinciales y municipales de China no acatan los procedimientos prescritos en la *Ley de Licencias Administrativas* para el examen a efectos de la aceptación y para la aprobación de licencias administrativas. Esta situación abre la puerta a la corrupción, y da lugar a que, a veces, las empresas y los productos extranjeros reciban un trato menos favorable que los nacionales.

3.633. En respuesta a una directiva de 2013 del Primer Ministro Li destinada a agilizar los procesos para la concesión de licencias administrativas, ese mismo año las autoridades del Gobierno central eliminaron, o delegaron en niveles de gobierno inferiores, más de 300 prescripciones para la aprobación administrativa. En 2014 se aplicaron más medidas de agilización. En ese mismo año China anunció también una reducción de las prescripciones para la aprobación administrativa en la Zona Franca de Shanghái. Además, en la reunión celebrada en julio de 2014 en el marco del S&ED, China se comprometió a aplicar a los solicitantes de licencias y autorizaciones las mismas reglas y normas que los Estados Unidos con respecto a los recursos

disponibles para aceptar y tramitar las solicitudes y al número de solicitudes que un solicitante puede presentar al mismo tiempo; y también se comprometió a aplicar estrictamente las leyes y los reglamentos existentes para proteger adecuadamente los secretos comerciales y la información comercial sensible facilitada por un solicitante en el curso del proceso de concesión de licencias administrativas o aprobación administrativa, conforme a la ley.

3.634. No obstante, pese a estos cambios y a los constantes esfuerzos de reforma, las empresas estadounidenses siguen topándose con considerables problemas en diversos procesos de concesión de licencias administrativas en China, por ejemplo los procesos para obtener la aprobación de productos, la aprobación de inversiones, la aprobación de la ampliación de empresas, la renovación de licencias comerciales e incluso la aprobación de actividades comerciales ordinarias. Si bien las empresas estadounidenses consideran alentadora la reducción general de las prescripciones para la aprobación de licencias y la atención prestada a la descentralización de los procesos de aprobación de licencias, señalan que hasta ahora estos esfuerzos solo han tenido un efecto limitado y no ha cambiado mucho su experiencia con el trámite de licencias. Según las empresas estadounidenses, sigue habiendo problemas sobre todo a nivel del Gobierno central; por ejemplo las empresas extranjeras sufren mayores retrasos y reciben un trato menos favorable en comparación con las empresas nacionales, lo que suscita preocupaciones a la luz de las normas de la OMC sobre el trato nacional.

#### **3.9.4.2 Política de competencia**

3.635. En agosto de 2007, después de un proceso de elaboración de varios años, China promulgó su *Ley Antimonopolio*, que entró en vigor en agosto de 2008. De conformidad con esta Ley, el Consejo de Estado ha establecido una Comisión Antimonopolio que desempeña funciones de supervisión y coordinación y cuyos miembros proceden de varios ministerios y organismos chinos. Las competencias en materia de aplicación de la ley se han dividido entre tres organismos. El Ministerio de Comercio (MOFCOM) se ocupa de examinar las fusiones. La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC) se encarga de examinar las actividades de los cárteles y las situaciones de abuso de posición dominante y de abuso de facultades administrativas en el marco de la fijación de precios, en tanto que la Administración Estatal de Industria y Comercio (SAIC) examina los mismos tipos de prácticas cuando no están relacionadas con los precios.

3.636. Tras la promulgación de la *Ley Antimonopolio*, el MOFCOM, la NDRC, la SAIC y otros ministerios y organismos chinos empezaron a formular reglamentos de aplicación, normas departamentales y otras medidas. Durante ese proceso, los Estados Unidos instaron a China a que aplicara la *Ley Antimonopolio* de manera compatible con las mejores prácticas mundiales y centrándose en el bienestar del consumidor y la protección del proceso de competencia, y no en consideraciones de política industrial o en otros objetivos ajenos a la competencia. Los Estados Unidos también exhortaron específicamente a China a que se asegurara de que la aplicación de la *Ley Antimonopolio* no generara obstáculos encubiertos o injustificados al comercio ni otorgara un trato menos favorable a los bienes y servicios extranjeros o a los inversores extranjeros y sus inversiones.

3.637. Las prácticas y políticas económicas intervencionistas del Gobierno chino y el importante papel que desempeñan las empresas de propiedad estatal en la economía de China hacen que puedan surgir algunas tensiones con la *Ley Antimonopolio*. Según una disposición de la Ley, esta "protege las operaciones legales" de las empresas de propiedad del Estado y los monopolios estatales que operan en ramas de producción consideradas de importancia nacional, aunque el significado de esa disposición sigue sin estar claro. De hecho, China ha aplicado la *Ley Antimonopolio* contra empresas estatales. Por ejemplo, el MOFCOM ha impuesto condiciones al menos a una empresa de propiedad estatal que forma parte de una empresa conjunta; la NDRC ha llevado a cabo una investigación sobre la discriminación de precios contraria a la competencia respecto de dos grandes empresas estatales de telecomunicaciones y ha impuesto multas a dos empresas estatales de bebidas alcohólicas por infringir la *Ley Antimonopolio*; asimismo, la SAIC ha tomado medidas contra empresas provinciales de propiedad estatal para garantizar el cumplimiento de la legislación. Sin embargo, algunas empresas de los Estados Unidos han expresado su preocupación por el hecho de que la ley se aplica con menos rigor a las empresas estatales que a las privadas.

3.638. Las disposiciones sobre el abuso de facultades administrativas (es decir, gubernamentales) incluidas en la *Ley Antimonopolio*, que también figuran en los reglamentos de aplicación de

la NDRC y la SAIC, podrían ser instrumentos importantes para reducir la injerencia del Gobierno en los mercados y fomentar la creación y el mantenimiento de mercados cada vez más competitivos en China. En los últimos años, la NDRC y la SAIC han adoptado una serie de medidas de observancia en esta esfera para reducir las restricciones gubernamentales a la competencia.

3.639. En junio de 2016, el Consejo de Estado publicó los *Dictámenes sobre el Establecimiento de un Sistema de Examen de la Competencia Leal*, en virtud de los cuales se creó un nuevo sistema que, de aplicarse fielmente, podría ampliar la función de supervisión de los organismos de cumplimiento de las disposiciones antimonopolio respecto de las restricciones gubernamentales indebidas a la competencia y la reglamentación contraria a la competencia. Las restricciones y reglamentaciones gubernamentales indebidas que antepone los intereses de determinadas partes a los de otras pueden tener un efecto adverso mayor en la competencia que las conductas anticompetitivas de las empresas privadas. Por ejemplo, los agentes gubernamentales podrían perjudicar la competencia al excluir a rivales nuevos o empresas inconformistas limitando la concesión de licencias a proveedores, sin tener en consideración la demanda, o mediante restricciones geográficas. Habida cuenta que la economía de China está dirigida por el Estado, es muy necesario que se examinen cuidadosamente las restricciones y reglamentaciones gubernamentales contrarias a la competencia.

3.640. En octubre de 2017, la NDRC, la SAIC, el MOFCOM, el Ministerio de Hacienda (MOF) y la Oficina de Asuntos Legislativos del Consejo de Estado (SCLAO) publicaron conjuntamente las *Normas Provisionales sobre la Aplicación del Sistema de Examen de la Competencia Leal*, sin invitar previamente a formular observaciones. Esas normas tienen por objeto aplicar el Sistema de Examen de la Competencia Leal y aparentemente se refieren, entre otras cosas, a las normas gubernamentales, los documentos normativos y otras medidas políticas anticompetitivas relacionadas con el acceso a los mercados, el desarrollo industrial, la atracción de las inversiones, las licitaciones y la contratación pública, la fijación de normas sobre prácticas empresariales y las normas de calificación. Las Normas requieren que los organismos encargados de la publicación de medidas a nivel central y subcentral de gobierno examinen las medidas propuestas pertinentes antes de su introducción, a fin de asegurarse de que no van a afectar negativamente a la competencia. Sin embargo, también contienen una amplia lista de exenciones, que obedecen a consideraciones, entre otras, de seguridad económica nacional, seguridad cultural, construcción de la defensa nacional, mitigación de la pobreza, asistencia en caso de desastre e interés público.

3.641. Otro factor de tensión en la estructura organizativa de China se refiere a las asociaciones profesionales, que a menudo parecen tener sólidos vínculos con el Gobierno. Los Estados Unidos han alentado a los organismos chinos encargados de aplicar la *Ley Antimonopolio* a trabajar con los organismos nacionales de reglamentación con competencias sectoriales para subrayar la importancia de que las asociaciones profesionales se abstengan de incurrir en conductas que puedan suponer una infracción de la *Ley Antimonopolio*. Por ejemplo, las asociaciones profesionales pueden desempeñar una función útil proporcionando a sus miembros información sobre oportunidades y contactos en distintos mercados, pero también pueden facilitar la actividad de los cárteles si no se respetan las directrices adecuadas. En marzo de 2017, la NDRC publicó un proyecto de *Directrices sobre la Actividad de Fijación de Precios de las Asociaciones Profesionales* para que el público formulara observaciones. En ese proyecto se abordan cuestiones que puede suscitar la actividad de las asociaciones profesionales desde la perspectiva de la legislación de competencia, pero que podrían aclararse y reforzarse.

3.642. El trato de los derechos de propiedad intelectual por parte de los organismos chinos encargados del cumplimiento de las disposiciones antimonopolio ha generado preocupación en los Estados Unidos y otras partes interesadas extranjeras. Por ejemplo, desde su inclusión inicial en la *Ley Antimonopolio*, el artículo 55, referente a las prácticas que eliminan o restringen la competencia en el marco de los derechos de propiedad intelectual, ha planteado interrogantes en la industria estadounidense sobre su ámbito de aplicación. En abril de 2015, la SAIC adoptó las *Normas sobre la Prohibición de los Comportamientos que Eliminen o Restrinjan la Competencia por medio del Abuso de los Derechos de Propiedad Intelectual*, que contienen disposiciones preocupantes relativas a instalaciones esenciales y patentes esenciales normales respecto de las cuales las partes interesadas han presentado observaciones. Posteriormente, a finales de ese año se hicieron públicos los proyectos de *Directrices Antimonopolio relativas al Ejercicio Abusivo de los Derechos de Propiedad Intelectual*, que elaboraron la NDRC y la SAIC por separado. China ha dicho que estos y otros proyectos de documentos constituirán la base sobre la cual la Comisión Antimonopolio del Consejo de Estado adoptará directrices sobre el trato de las prácticas

relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, con arreglo a la *Ley Antimonopolio*. En marzo de 2017, la Comisión Antimonopolio publicó un proyecto de *Directrices Antimonopolio contra el Ejercicio Abusivo de los Derechos de Propiedad Intelectual* e invitó a que se presentaran observaciones. En esas Directrices se adoptarían varios principios básicos sobre competencia y propiedad intelectual, similares a los aplicados en los Estados Unidos, pero también parece que se respaldaría la premisa de que el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual puede suponer un obstáculo para la competencia en el mercado, entre otras cosas, supuestamente, porque determinadas prácticas relacionadas con la propiedad intelectual afectan negativamente a la competencia. El proyecto de Directrices también suscita preocupación en lo referente al trato de las denegaciones de licencias, la fijación de precios "excesivos" y las patentes esenciales normales. Los organismos gubernamentales de los Estados Unidos han seguido atentamente la elaboración del proyecto de Directrices y han colaborado con los organismos chinos encargados del cumplimiento de las disposiciones antimonopolio, por ejemplo, mediante la presentación de comentarios por escrito.

3.643. Aunque inicialmente las decisiones del MOFCOM sobre las fusiones eran bastante breves, ahora son cada vez más detalladas. Este cambio es útil, pues en el pasado algunas empresas de los Estados Unidos han criticado determinadas decisiones del MOFCOM por no justificar adecuadamente el hecho de que una fusión elimine o restrinja la competencia, o pueda tener esos efectos, y algunas empresas de los Estados Unidos han expresado su preocupación respecto de las medidas correctivas adoptadas por el MOFCOM al conceder aprobaciones de fusión sujetas a condiciones. Además, en septiembre de 2017, el MOFCOM publicó un proyecto de *Medidas relativas al Examen de la Concentración de Empresas*, que podría ayudar a aclarar el procedimiento de examen de la concentración de empresas aplicado por el MOFCOM en la medida en que ofrece orientaciones sobre cuándo debe presentarse una notificación y cuáles son las etapas del proceso de notificación y examen.

3.644. Por lo general, las actividades del MOFCOM destinadas a hacer cumplir la legislación en materia de fusiones se han centrado más en las transacciones de las empresas extranjeras. Hasta la fecha, todas las transacciones bloqueadas por el MOFCOM, o a las que el Ministerio ha impuesto condiciones, han incluido al menos a un interesado extranjero, si bien en los últimos años el MOFCOM ha impuesto condiciones a menos transacciones. Este también ha declarado públicamente que la ley se aplica por igual a las empresas nacionales, incluidas las de propiedad estatal. Sin embargo, según los informes disponibles, en los últimos años el porcentaje de notificaciones de fusiones en las que todas las partes son chinas ha aumentado de cerca de un 15% a aproximadamente un 30%, lo que parece indicar un mayor cumplimiento nacional de los requisitos para la presentación de solicitudes establecidos en la *Ley Antimonopolio*. Hasta la fecha, el MOFCOM ha impuesto sanciones por no presentar la notificación de fusión requerida respecto de más transacciones internas que de transacciones de partes extranjeras.

3.645. A partir de 2013, la NDRC intensificó considerablemente sus actividades para hacer cumplir la *Ley Antimonopolio*. Aunque la NDRC ha investigado tanto a empresas nacionales como extranjeras, la industria estadounidense afirma que las empresas extranjeras parecen ser objeto de un mayor escrutinio por parte de los organismos chinos encargados del cumplimiento de la legislación. La industria estadounidense ha expresado asimismo una gran preocupación porque los procesos de investigación de la NDRC no son lo suficientemente previsibles, equitativos ni transparentes, así como por la presión que ejerce la NDRC para que se "coopere" frente a alegaciones imprecisas, para evitar enfrentarse a cuantiosas multas. En algunos casos, la industria estadounidense también se ha quejado de las continuas dificultades que tiene para que un asesor letrado de su elección la represente ante los organismos encargados de aplicar las disposiciones antimonopolio.

3.646. En la reunión del Diálogo Estratégico y Económico entre los Estados Unidos y China (S&ED) de julio de 2014, China se comprometió a facilitar información sobre las cuestiones investigadas por el organismo de aplicación correspondiente, y a dar una oportunidad real de presentar pruebas en su defensa a cualquier parte interesada objeto de una investigación en el marco de la *Ley Antimonopolio*. Además, en la reunión de la JCCT de diciembre de 2014, China se comprometió a que sus autoridades otorgaran el mismo trato a las empresas nacionales y extranjeras que participasen en procedimientos relacionadas con el cumplimiento de la *Ley Antimonopolio*. China se comprometió asimismo a que la práctica habitual de sus autoridades fuera permitir que, durante el procedimiento correspondiente, estuviera presente el asesor letrado extranjero de una empresa extranjera investigada para asesorarla y para presentar información en

su nombre. En la reunión de la JCCT de noviembre de 2015, China indicó que los organismos que carecieran de las competencias necesarias para hacer cumplir la *Ley Antimonopolio* no intervendrían en las decisiones del MOFCOM, la SAIC y la NDRC relativas a la aplicación de la Ley. Aclaró asimismo que sus organismos encargados de aplicar las disposiciones antimonopolio no divulgarían información comercial confidencial a otros organismos ni terceras partes, excepto en virtud de una excepción de la parte que presentara la información o en circunstancias previstas por ley.

#### **3.9.4.3 Ley de Gestión de ONG Extranjeras**

3.647. En 2015, el Congreso Nacional del Pueblo publicó un proyecto de *Ley de Gestión de ONG Extranjeras* que presentaba una serie de disposiciones para regular las actividades de las organizaciones que operan dentro de las fronteras de China. Los Estados Unidos y otros muchos Gobiernos y partes interesadas de todo el mundo manifestaron una gran preocupación por el proyecto de ley, ya que tendría un impacto significativo en las actividades comerciales, los intercambios académicos, la cooperación en cuestiones sanitarias mundiales, las iniciativas relacionadas con el Estado de derecho y en preocupaciones ambientales comunes, además de consecuencias graves en las inversiones realizadas por las ONG de los Estados Unidos en China, e indirectamente en las empresas de los Estados Unidos con fines de lucro. En 2016, el Congreso Nacional del Pueblo aprobó la versión definitiva de la Ley, que entró en vigor en enero de 2017. La nueva versión de la Ley no difiere significativamente del proyecto de ley anterior y, por tanto, sigue generando honda preocupación.

#### **3.9.4.4 Solución de diferencias comerciales**

3.648. Tanto las empresas nacionales como las extranjeras a menudo evitan recurrir a los tribunales chinos para resolver diferencias comerciales debido al profundo escepticismo sobre la independencia y la profesionalidad del sistema judicial de China y la exigibilidad de las sentencias y laudos de los tribunales. Existe una percepción generalizada de que los jueces, sobre todo fuera de las grandes ciudades, actúan bajo la influencia de intereses políticos o empresariales locales. Además, muchos jueces carecen de formación en derecho o de educación superior, aunque este problema es menor en los niveles más altos de la judicatura. Al mismo tiempo, el Gobierno de China está intentando establecer mecanismos de resolución de diferencias coherentes y fiables con la adopción de códigos éticos mejorados para jueces y abogados y haciendo mayor hincapié en la aplicación coherente y previsible de las leyes. Por ejemplo, las disposiciones del Tribunal Supremo del Pueblo establecen que, cuando haya varias interpretaciones razonables de una ley o reglamentación, los tribunales deben optar por una interpretación que sea compatible con las disposiciones de los acuerdos internacionales suscritos por China, como las normas de la OMC.

3.649. Pese al entusiasmo inicial, existe un creciente escepticismo con respecto a que la Comisión de Arbitraje Mercantil y Económico Internacional de China pueda servir de foro para el arbitraje de las diferencias comerciales. Algunas empresas extranjeras han obtenido resoluciones favorables de esa comisión, pero otras han manifestado su preocupación por las restricciones para seleccionar a los árbitros y las deficiencias de las normas de procedimiento necesarias para garantizar una gestión de los casos exhaustiva, ordenada y equitativa.

3.650. Una dificultad adicional para la resolución de diferencias comerciales en China es que a menudo ha resultado difícil conseguir que se aplique la ley en los casos en que los tribunales o paneles arbitrales han dictado resoluciones favorables a empresas con inversión extranjera. Los funcionarios públicos chinos encargados del cumplimiento de la ley suelen estar comprometidos con intereses locales y no dispuestos a aplicar las resoluciones en contra de empresas o particulares poderosos a nivel local.

#### **3.9.4.5 Legislación laboral**

3.651. China no exige el cumplimiento efectivo de sus leyes y reglamentaciones laborales referentes a cuestiones como los salarios mínimos, las horas de trabajo, la seguridad y salud ocupacionales, la prohibición del trabajo infantil, el trabajo forzoso en cárceles y la participación en programas del seguro social. Muchas empresas con inversión extranjera han expresado preocupación por el hecho de que sus competidores chinos incumplan la legislación en materia de trabajo y bienestar social, debido a la laxitud en la aplicación de la normativa correspondiente.

Esta laxitud ha dado lugar a un aumento significativo del malestar y los conflictos laborales en China, así como a la detención y encarcelamiento de líderes que defienden los derechos de los trabajadores.

3.652. China promulgó hace poco dos medidas para mejorar el cumplimiento de su legislación laboral, pero estas no responden totalmente a las preocupaciones de las empresas extranjeras. Las *Medidas para Informar sobre Infracciones Graves de la Seguridad Laboral*, que entraron en vigor en enero de 2017, tratan sobre el cumplimiento de la legislación laboral de China por parte de los empleadores y amenazan con la divulgación pública del nombre de los empleadores que cometan graves infracciones laborales. Las *Medidas para Evaluar el Cumplimiento de la Seguridad Laboral en las Empresas*, que también entraron en vigor en enero de 2017, avalúan a los empleadores sobre la base de un conjunto de criterios, que incluyen el cumplimiento de la legislación laboral de China, y establecen que los empleadores con una evaluación deficiente serán sometidos a inspecciones rutinarias. Cabe lamentar que esas medidas sean vagas, no definan términos clave y dejen las actividades de cumplimiento en manos de las autoridades administrativas provinciales y locales, lo que puede dar lugar a una aplicación irregular, pues la motivación y la capacidad para hacer cumplir la ley varían entre las distintas autoridades administrativas.

3.653. China introdujo asimismo otras dos medidas en 2017, que entraron en vigor en julio y cuyo objetivo es mejorar el sistema de arbitraje que utiliza para responder a los conflictos laborales. Las *Normas relativas a las Organizaciones de Arbitraje de Conflictos Laborales y de Personal* definen el cometido de las comisiones y tribunales de arbitraje a nivel provincial y local de gobierno, prevén financiación específica e indican las prescripciones aplicables al personal en materia de títulos de aptitud, formación y supervisión. Las *Normas relativas a la Gestión de Casos de Arbitraje de Conflictos Laborales y de Personal* tratan sobre la gestión de los conflictos laborales colectivos en los que participen 10 o más trabajadores o que surjan de la aplicación de convenios colectivos, entre otras cosas.

3.654. Además, las restricciones impuestas por China a la movilidad de la mano de obra, que contribuyen a la escasez de trabajadores capacitados en las empresas extranjeras que operan en China, siguen distorsionando los costos laborales. En el marco del sistema de registro de hogares ("hukou"), que ha limitado tradicionalmente la circulación de trabajadores dentro del territorio nacional, China está eliminando poco a poco las restricciones, en parte por reconocer que la movilidad de la mano de obra es esencial para el crecimiento continuado de la economía.

3.655. China sigue manteniendo otras políticas que afectan negativamente a las empresas extranjeras, entre las que se incluyen las que prevén restricciones a la contratación de trabajadores por contrata. En la actualidad, las filiales registradas de empresas extranjeras tienen dos opciones para contratar trabajadores en China: pueden contratar empleados a tiempo completo directamente, o contratarlos indirectamente en agencias de colocación temporal. Esos trabajadores temporales son conocidos como "trabajadores cedidos". Sin embargo, las modificaciones de la *Ley de Contratos de Trabajo* que entraron en vigor en julio de 2013 añaden restricciones encaminadas a desalentar la contratación de trabajadores cedidos por parte de esas empresas, en vez de empleados a largo plazo. Las modificaciones introducidas limitan la contratación de trabajadores cedidos a períodos inferiores a seis meses para actividades auxiliares o secundarias, o para reemplazar a un empleado permanente ausente. Además, las *Disposiciones Provisionales sobre la Cesión de Mano de Obra*, que entraron en vigor en marzo de 2014, regulan el empleo de trabajadores cedidos y limitan su contratación a un 10% como máximo del número total de trabajadores de la empresa. Las empresas que contaban con más de un 10% de trabajadores cedidos entre sus empleados antes de la aplicación de las *Disposiciones Provisionales* tuvieron de plazo hasta marzo de 2016 para hacer los ajustes necesarios.

3.656. Además, es motivo de gran preocupación para los Estados Unidos que China no respete determinadas normas del trabajo internacionalmente reconocidas, como la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. La legislación china prevé el derecho de asociación y a crear un sindicato, pero no permite que los trabajadores creen un sindicato independiente ni que se afilien a uno de su elección. Los sindicatos deben afiliarse a la Federación China de Sindicatos (ACFTU), que dirige el Partido Comunista de China. Los trabajadores de empresas en China deben aceptar a la ACFTU como representante sindical; no pueden escoger otro sindicato ni decidir no contar con representación sindical.

3.657. Una vez establecida una delegación de la ACFTU en una empresa en China, esta debe pagar una cuota a la ACFTU equivalente al 2% del importe total de la nómina de sueldos, con independencia del número de representantes sindicales que tenga. La cuota suele abonarse a través de la oficina fiscal local. Aunque la legislación de China relativa a la formación de sindicatos se aplica por igual a las empresas nacionales y las empresas con inversión extranjera, la campaña de la ACFTU podría ser discriminatoria, porque no parece que afecte a las empresas privadas chinas y porque parece estar dirigida específicamente a las empresas incluidas en el índice Fortune 500, lo que tiene un impacto desproporcionado en las empresas con inversiones estadounidenses. Los Estados Unidos siguen vigilando esta situación e intentando evaluar sus efectos para las empresas con inversiones estadounidenses y sus trabajadores.

#### **3.9.4.6 Legislación sobre la tenencia de tierras**

3.658. La Constitución de China especifica que todas las tierras son propiedad colectiva del pueblo. En la práctica, los gobiernos provinciales y municipales distribuyen los terrenos urbanos de propiedad estatal para uso industrial y residencial en virtud de distintas condiciones que dependen del tipo de terreno, el uso al que se destine y la situación del "adquirente" de los derechos de utilización de las tierras; por su parte, las colectividades agrícolas, bajo el control de los dirigentes locales del Partido Comunista, distribuyen los terrenos agrícolas de propiedad colectiva a los residentes de las zonas rurales en forma de contratos de 30 años renovables. Los gobiernos y las colectividades agrícolas pueden transferir o arrendar los derechos de utilización de las tierras a empresas, a cambio del pago de una tasa o de otros tipos de compensación, como una participación en los beneficios. La variedad de textos legislativos que rigen la adquisición de derechos de utilización de las tierras por parte de inversores extranjeros supone un gran problema para estos; en el caso de los inversores extranjeros, esos derechos se limitan a 50 años para fines industriales. La aplicación a nivel local de la legislación correspondiente puede no atenerse a las normas establecidas por el Gobierno central, de tal forma que en un municipio pueden tolerarse prácticas prohibidas, y en otro respetarse dichas normas. La mayoría de las empresas de propiedad exclusivamente extranjera procura obtener derechos de uso de terrenos urbanos de propiedad estatal, por considerar que es la manera más fiable de proteger su actividad comercial. Generalmente, las empresas conjuntas chino-extranjeras intentan obtener derechos de uso de las tierras mediante contratos de arrendamiento o acuerdos de aportaciones con el socio chino.

3.659. Actualmente, la legislación china no prevé ninguna indemnización cuando la utilidad pública reemplaza los derechos de utilización de las tierras. Esta situación genera mucha incertidumbre cuando se ordena a las empresas de inversión extranjera que desalojen los terrenos en aras del interés público. Además, el hecho de que no haya audiencias públicas para examinar los proyectos públicos previstos puede suponer que se avise a las partes afectadas, incluidas las empresas con inversión extranjera, con muy poca antelación. Sin embargo, China es consciente de este problema y parece que está revisando su legislación para resolverlo, aunque sigue sin estar claro cuán amplias o efectivas serán esas revisiones.

3.660. Dada la escasez de recursos de tierras en China, el precio de los derechos de su utilización y la asignación de tierras son consideraciones importantes por lo que se refiere a las inversiones, la producción y el comercio. Así pues los Estados Unidos están algo preocupados por el hecho de que el Gobierno chino siga ejerciendo un riguroso control sobre los mercados de uso de tierras en el país, en parte con el objetivo de garantizar que los derechos de su uso se asignen de conformidad con un plan nacional obligatorio de uso de las tierras, encaminado a impulsar la producción de cereales, y con políticas estatales de desarrollo industrial, destinadas a respaldar la urbanización y el crecimiento.

#### **3.9.4.7 Corrupción**

3.661. Si bien desde la adhesión de China a la OMC esta ha estado más en contacto con las mejores prácticas internacionales y se han registrado mejoras generales en materia de transparencia, la corrupción sigue estando muy extendida. Los funcionarios chinos admiten que la corrupción es uno de los problemas más graves a los que se enfrenta el país y afirman que representa una amenaza para la supervivencia del Partido Comunista y el Estado. Los dirigentes chinos han hecho un llamamiento para acelerar la lucha del país contra la corrupción y vigilar estrechamente a los funcionarios a nivel provincial.

3.662. En lo que respecta a la contratación pública, en los últimos años China se ha comprometido a empezar a adjudicar contratos basándose únicamente en criterios comerciales. Sin embargo, no está claro en qué medida ni con qué presteza podrá el Gobierno chino cumplir este compromiso. Las empresas de los Estados Unidos se quejan de que la existencia generalizada de prácticas de licitación desleales en China las coloca en una situación de desventaja competitiva. Esas prácticas también menoscaban la competitividad a largo plazo tanto de las empresas nacionales como extranjeras que operan en China.

3.663. En 2011 entró en vigor en China la tipificación del delito de pago de sobornos a funcionarios de gobiernos extranjeros y organizaciones públicas internacionales, según lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por China en 2006. Si bien la tipificación del delito de sobornos a extranjeros es un hito importante, China ha proporcionado poca información sobre cómo se está interpretando y aplicando la ley. Por ello, los Estados Unidos han seguido analizando las iniciativas chinas de lucha contra la corrupción y alientan a China a hacer cumplir rigurosamente sus leyes.

---

**APÉNDICE 1**

LISTA DE LAS COMUNICACIONES ESCRITAS EN QUE SE PRESENTAN  
OBSERVACIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR CHINA  
DE LAS NORMAS DE LA OMC  
(20 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

1. US Chamber of Commerce
  2. United States Council for International Business
  3. United States Information Technology Office
  4. Computing Technology Industry Association
  5. Information Technology Industry Council
  6. Semiconductor Industry Association
  7. BSA | The Software Alliance
  8. Telecommunications Industry Association
  9. International Intellectual Property Alliance
  10. The App Association
  11. National Association of Manufacturers
  12. Institute of Scrap Recycling Industries
  13. American Iron and Steel Institute
  14. The Aluminum Association
  15. National Milk Producers Federation
  16. US Dairy Export Council
  17. Coalition of Services Industries
  18. AFL-CIO
  19. American Apparel & Footwear Association
-

**APÉNDICE 2**

LISTA DE PERSONAS QUE HAN PRESTADO TESTIMONIO EN LA AUDIENCIA PÚBLICA  
SOBRE EL CUMPLIMIENTO POR CHINA DE LAS NORMAS DE LA OMC  
(4 DE OCTUBRE DE 2017)

1. Josh Kallmer  
United States Information Technology Office
  2. Jeremie Waterman  
US Chamber of Commerce
  3. Eva Hampl  
United States Council for International Business
  4. Kevin Rosenbaum  
International Intellectual Property Alliance
-

**APÉNDICE 3****FICHA RECAPITULATIVA: MEDIDAS INICIALES DEL PLAN A 100 DÍAS DE COOPERACIÓN  
ECONÓMICA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA  
(11 DE MAYO DE 2017)**

1. Tras una nueva ronda de consultas técnicas entre los Estados Unidos y China, China permitirá las importaciones de carne de bovino estadounidense en condiciones compatibles con las normas internacionales de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y con el Acuerdo de Cooperación Agrícola de 1999, a la mayor brevedad posible, pero no más tarde del 16 de julio de 2017.
2. Los Estados Unidos y China resolverán tan pronto como sea posible las cuestiones pendientes en relación con la importación en los Estados Unidos de productos avícolas cocinados de origen chino y, una vez se haya llegado a un consenso, publicarán una propuesta de norma, no más tarde del 16 de julio de 2017, y harán posibles las exportaciones de productos de ave de corral chinos cuanto antes.
3. El Comité Nacional de Bioseguridad de China celebrará una reunión antes del final de mayo de 2017 para examinar, sobre la base de criterios científicos, cada una de las ocho solicitudes de productos biotecnológicos estadounidenses pendientes, con el fin de evaluar la inocuidad de los productos en el uso para el que están destinados. No se pedirá a los solicitantes información adicional que no guarde relación con la evaluación de la inocuidad en el uso previsto. Respecto de cualquier producto que no supere la evaluación de la inocuidad en la reunión del Comité de mayo de 2017, el Comité actuará con transparencia y proporcionará por escrito a los solicitantes una lista completa de la información solicitada necesaria para finalizar la evaluación de la inocuidad para el uso previsto de los productos, junto con una explicación de por qué la información solicitada sería pertinente en relación con la inocuidad del uso previsto de los productos. El Comité celebrará reuniones con tanta frecuencia y prontitud como sea posible tras la nueva presentación de una solicitud, con objeto de finalizar los exámenes de las solicitudes pendientes sin demoras indebidas. Para los productos que superen las evaluaciones de la inocuidad realizadas por el Comité, China otorgará certificados en el plazo de 20 días hábiles, de conformidad con la Ley de Licencias Administrativas de la República Popular China.
4. Los Estados Unidos invitan a China, así como a cualquiera de sus interlocutores comerciales, a importar gas natural licuado procedente de los Estados Unidos. Los Estados Unidos dispensan a China, en lo que concierne a las autorizaciones de exportación de gas natural licuado, un trato no menos favorable que a los demás interlocutores comerciales con los que no se han suscrito acuerdos de libre comercio (ALC). Las empresas de China pueden en cualquier momento proceder a negociar todo tipo de acuerdos contractuales con los exportadores de gas natural licuado estadounidenses, incluidos contratos de larga duración, con sujeción a las consideraciones comerciales de las partes. Al 25 de abril de 2017, el Departamento de Energía de los Estados Unidos había autorizado la exportación de 19.200 millones de pies cúbicos diarios de gas natural a países con los que no tienen ALC.
5. A más tardar el 16 de julio de 2017, China permitirá que las empresas de servicios financieros de propiedad totalmente extranjera establecidas en China presten servicios de calificación crediticia, e iniciará el proceso de concesión de licencias para realizar investigaciones crediticias.
6. La Comisión del Comercio en Futuros sobre Mercancía (CFCT) de los Estados Unidos se propone prorrogar durante seis meses la recomendación vigente de no adopción de medidas emitida respecto de la Cámara de Compensación de Shanghai, a más tardar el 16 de julio de 2017, así como conceder sucesivas prórrogas, que abarquen un período de hasta tres años, si son apropiadas y compatibles con las condiciones establecidas en la dispensa de intervención. El Banco Popular de China y la CFCT trabajarán en la elaboración de un memorándum de entendimiento sobre la cooperación y el intercambio de información relacionados con la supervisión de los organismos de compensación transfronterizos.

7. A más tardar el 16 de julio de 2017, China dictará las directrices adicionales que sean necesarias y permitirá a los proveedores de servicios de pago electrónico de propiedad totalmente estadounidense iniciar el proceso de solicitud de licencia. Ello debería dar lugar rápidamente al acceso pleno a los mercados. China seguirá permitiendo a los bancos chinos expedir tarjetas bancarias de doble emisor y doble moneda que permitan a los proveedores estadounidenses de servicios de pago electrónico tramitar transacciones con tarjetas de crédito en moneda extranjera.
  8. Las autoridades de reglamentación federales de los Estados Unidos siguen decididas a aplicar a las instituciones bancarias chinas en los Estados Unidos las mismas normas bancarias de supervisión y reglamentación cautelar que a las demás instituciones bancarias extranjeras, cuando las circunstancias sean similares y con arreglo a lo dispuesto en la legislación estadounidense.
  9. China expedirá licencias de suscripción y liquidación de bonos a dos instituciones financieras estadounidenses calificadas, a más tardar el 16 de julio de 2017.
  10. Los Estados Unidos reconocen la importancia de la iniciativa "Un Cinturón, una Ruta" de China y enviarán delegados al Foro para la Iniciativa "Un Cinturón, una Ruta", que se celebrará en Beijing los días 14 y 15 de mayo. Los Estados Unidos acogen con satisfacción las inversiones directas de los empresarios chinos, al igual que las de los empresarios de otros países. Los Estados Unidos observan con agrado que China participará en la Cumbre de Inversión de Select USA, que se celebrará los días 18 a 20 de junio en Washington, D.C.
-