

COMENTARIO DEL CASO *CHINA – MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS IMPORTACIONES DE PARTES DE AUTOMÓVILES*, INFORME DEL ÓRGANO DE APELACIÓN

*Beatriz Huarte Melgar**

Resumen: La relevancia del asunto *China – Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles* radica en que fue la primera gran derrota de China ante la OMC desde su entrada en la Organización en 2001 y en la nueva concepción de China sobre la resolución de disputas de la OMC. La cuestión principal del caso es la naturaleza de la carga impuesta a las partes de automóviles importadas en China y utilizadas para la fabricación de vehículos a motor dentro del país, en relación a si se trata de un derecho de aduana o de una carga interior sujeta al principio de no discriminación del artículo III del GATT 1994. Los participantes en la disputa fueron, por un lado China, quien apeló las conclusiones del Grupo Especial, y por otro lado las Comunidades Europeas, Estados Unidos y Canadá. Así, este artículo analiza las constataciones del Órgano de Apelación no sólo en lo concerniente a la diferencia de cargas sino también con respecto a todas las circunstancias legales que derivaron en tales conclusiones.

Palabras Clave: OMC, GATT 1994, China, Comunidades Europeas, Estados Unidos, Canadá, partes de automóviles, importaciones, Artículo III GATT.

Abstract: The relevance of the case *China – Measures affecting imports of automobile parts* lies in that it was the first major defeat of China in the WTO since its entry into the Organization in 2001 and in the new perception of China about the WTO dispute settlement. The main issue of the case is the nature of the imposed charge on imported automobile parts in China and used for the manufacture of motor vehicles within the country, in relation to whether it is about a customs duty or an internal charge subject to the non-discrimination principle of Article III of the GATT 1994. The participants of the dispute were, on the one hand China, who appealed the conclusions of the Panel; and on the other hand, the European Communities, the United States and Canada. Thus, this paper analyzes not only the interpretations of the Appellate Body concerning the difference of charges, but also with regard to all legal circumstances that resulted in such conclusions.

Keywords: WTO, GATT 1994, China, European Communities, United States, Canada, automobile parts, Article III GATT.

* Beatriz Huarte Melgar es Licenciada en Derecho por la Universidad de Vigo (beca Erasmus 2005-2006 en la Universidad de Göttingen) con prácticas en Munich (2007) – beca Leonardo da Vinci – y en Dublín (2008). Entre 2008-2009 estudió su Master of European Law (LL.M.) en el Europa-Institut der Universität des Saarlandes (especialidades: Europäischer Menschenrechtsschutz y WTO law). Desde 2010 hace su Doctorado en Derecho Económico Internacional en la Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (beca de la Fundación Friedrich-Naumann), donde da clase de Derecho Español y ha sido investigadora visitante de UCLA (marzo-mayo de 2012).

I. Introducción

Desde su entrada en la OMC en 2001, China había evitado elevar sus disputas comerciales con otros países al Órgano de Apelación de la OMC, considerando las diferencias llevadas a la OMC como un fallo de la diplomacia en sus relaciones comerciales bilaterales.¹

Sin embargo, ya en el 2009, en medio de la crisis económica global, con un sector de las exportaciones en dificultades y con un aumento del proteccionismo, China se volvió más agresiva a la hora de litigar por la vía de la solución de diferencias de la OMC.² Esta nueva actitud, caracterizada por considerar el mecanismo de solución de diferencias de la OMC como un instrumento útil y necesario de la política de comercio exterior – en lugar de considerarlo como un sistema legal hegemónico de la cultura occidental - podría deberse a un aumento de la confianza de China en sí misma dentro del orden económico global.³

En este sentido, y después de una serie de disputas comerciales entre 2004 y 2006 con los Estados Unidos y la Comunidad Europea,⁴ el gobierno Chino dio la sensación de no querer litigar.⁵ Así, en el caso *China – Partes de Automóviles* China, tras perder el caso ante el Grupo Especial de la OMC, apeló la decisión ante el Órgano de Apelación de la OMC, perdiendo también. Ello dio lugar a la primera gran derrota del gobierno chino ante la OMC provocada por un cambio de la concepción de China sobre la resolución de disputas de dicha Organización y, por lo tanto, convierte a este caso en una disputa de gran importancia dentro de la Organización Mundial del Comercio, la cual se explica a continuación.

El 15 de diciembre de 2008, tras el aviso de apelación por parte de China sobre cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas del Grupo Especial, el Órgano de Apelación distribuyó su informe en el asunto *China – Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles*⁶ entre las Partes implicadas: por un lado China como apelante y por otro lado las Comunidades Europeas, Estados Unidos y Canadá como apelados. Como países terceros interesados participaron Argentina, Australia, Brasil, Japón, México, el Taipei Chino y Tailandia.

¹ Wan, Tina: *China's Coming of Age in the WTO War*, Forbes.com, 20 April 2009, disponible en Internet: <http://www.forbes.com/2009/04/20/china-wto-trade-markets-economy-law.html> (última visita el 3 de octubre de 2012).

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 la Comunidad Europea pasó a denominarse la Unión Europea (UE).

⁵ Wan, Tina: *China's Coming of Age in the WTO War*, Forbes.com, 20 April 2009, disponible en Internet: <http://www.forbes.com/2009/04/20/china-wto-trade-markets-economy-law.html> (última visita el 3 de octubre de 2012).

⁶ Informe del Órgano de Apelación, *China – Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles (China – Partes de automóviles)*, WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R, 15 de diciembre de 2012.

La disputa tiene su origen en una serie de medidas adoptadas por China que imponen una carga⁷ del 25 por ciento a las importaciones de partes de automóviles⁸ “caracterizadas como vehículos automóviles completos” según los criterios especificados en dichas medidas y a su vez prescriben procedimientos administrativos relacionados con la carga.⁹ Así las medidas en litigio son tres instrumentos jurídicos dictados por China: la Política de desarrollo en el sector del automóvil – Orden de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (Orden N°8) -, las Normas administrativas sobre la importación de partes de automóviles caracterizadas como vehículos completos – Decreto N°125 de la República Popular China (Decreto N°125) -, y las Normas sobre la verificación de las partes de automóviles importadas caracterizadas como vehículos completos – Aviso Público de la Administración General de Aduanas de la República Popular China, N°4 de 2005 (Aviso N°4). Dichas medidas establecen un régimen reglamentario e imponen una carga en las partes de automóviles importadas¹⁰ utilizadas en la producción o montaje de vehículos que son vendidos en el mercado nacional chino.

De este modo, los reclamantes¹¹ alegaron ante el Grupo Especial que las medidas en litigio fomentan el empleo de partes nacionales en la producción de partes de automóviles y vehículos en China debido al empleo de umbrales de contenido nacional especificado en las medidas.¹² A pesar de la argumentación de China sobre que las medidas impedían la elusión de las partidas arancelarias chinas correspondientes a los vehículos automóviles, el Grupo Especial rechazó dicho argumento e indicó que se estaba dando la situación de una creciente normalización de las partes de automóviles pudiéndose utilizar de forma intercambiable entre distintos modelos de vehículos dando como resultado que los fabricantes consigan crear economías de escala fabricando familias de modelos de vehículos donde las partes comunes alcanzan hasta el 70 por ciento.¹³

El Grupo Especial emitió tres informes sobre las cuestiones planteadas, uno por cada reclamante.¹⁴ Con respecto a las partes de automóviles importadas en general, el Grupo Especial constató que las medidas en litigio eran incompatibles con la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994 debido a que sometían a las partes de automóviles importadas a una carga interior superior a la aplicada a las partes de automóviles nacionales similares (Trato Nacional). Del mismo modo, declaró que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT 1994 porque las partes de automóviles importadas recibían un trato menos favorable que el recibido por las partes de

⁷ En las medidas en litigio el término “carga” utilizado por el Grupo Especial se sustituye por “arancel” o “derecho”, informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 109.

⁸ Las partes de automóviles son los productos en litigio, entre los que también se encuentran los juegos de piezas totalmente desmontados (CKD) y parcialmente desmontados (SKD).

⁹ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 109.

¹⁰ Según el Grupo Especial, la palabra “importadas” en relación a las medidas en litigio es sinónimo de “extranjeras”. Ver nota al pie de página N° 135 del informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 111.

¹¹ Reclamantes: Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Canadá.

¹² Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 112.

¹³ *Ibid.*, párrafo 113.

¹⁴ Reclamación de las Comunidades Europeas (WT/DS339), reclamación de los Estados Unidos (WT/DS340), reclamación de Canadá (WT/DS342).

automóviles nacionales similares. Por lo tanto el Grupo Especial constató que las medidas en litigio no estaban justificadas a la luz del artículo XX(d) del GATT 1994 como medidas necesarias para lograr la observancia de las leyes o reglamentos que no sean incompatibles con el GATT 1994.

Subsidiariamente, el Grupo Especial también constató a las medidas en litigio como incompatibles con el párrafo 1(a) del artículo II y la primera frase del párrafo 1(b) del artículo II del GATT 1994 por cuanto dichas medidas otorgaban a las partes de automóviles importadas un trato menos favorable que el previsto en la Lista de Concesiones de China. Asimismo, el Grupo Especial no consideró a las medidas en litigio como necesarias al amparo del artículo XX(d) del GATT 1994.

En lo concerniente a los juegos de piezas CKD y SKD, el Grupo Especial constató que las medidas en litigio eran incompatibles con el párrafo 1(b) del artículo II del GATT 1994, así como con el compromiso asumido por China en el párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, el cual es parte integrante del Acuerdo sobre la OMC. El Grupo Especial aplicó el principio de economía procesal al calificar a las medidas en litigio como incompatibles con respecto al Acuerdo sobre las MIC, el Acuerdo SMC y el párrafo 5 del artículo III del GATT 1994.

Tras la decisión de apelación de China el Órgano de Apelación confirmó las constataciones del Grupo Especial concernientes a que las medidas en litigio eran una carga interior al amparo del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994 en lugar de un derecho de aduana; de la misma forma confirmó la constatación sobre que las partes de automóviles importadas en general eran incompatibles con la primera frase del párrafo 2 y con el párrafo 4 del artículo III del GATT 1994 debido al trato menos favorable impartido a las partes de automóviles importadas con respecto a las nacionales similares por la imposición de una carga interior en las primeras. Finalmente, consideró innecesario pronunciarse sobre la constatación subsidiaria del Grupo Especial.

Sin embargo, en relación a los juegos de piezas CKD y SKD y atendiendo a las reclamaciones de Estados Unidos y Canadá, el Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial había incurrido en error al entender que las medidas en litigio imponían una carga a dichos juegos de piezas importadas a la luz del párrafo 2 del artículo 2 del Decreto N°125 y por consiguiente revocó la constatación del Grupo Especial de que las medidas en litigio eran incompatibles con el compromiso adquirido por China en el párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China a la OMC.

Por consiguiente, el informe del Órgano de Apelación juega un papel fundamental a la hora de distinguir una carga interior de un derecho de aduana, lo cual es esencial para poder interpretar la compatibilidad de las medidas en litigio tanto con el artículo III del GATT 1994 como con el compromiso asumido por China en el párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre su Adhesión a la OMC.

II. Cuestión Preliminar: Caracterización de la carga impuesta

En relación a la caracterización de la carga impuesta sobre las partes de automóviles importadas en general, el Órgano de Apelación confirmó la resolución del Grupo Especial, como resultado de la aplicación del método analítico, de que “la *carga* impuesta en virtud de las medidas es una *carga interior* en el sentido del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994”.¹⁵

El Grupo Especial decidió diferenciar el tipo de carga con carácter preliminar antes de examinar el contenido sustantivo de las alegaciones formuladas al amparo del artículo III del GATT 1994. De esta forma, resumió sus conclusiones sobre la interpretación de los conceptos “derechos de aduana propiamente dichos” y “cargas interiores” como consta a continuación:

“[S]i la obligación de pagar una carga no se basa en el producto en el momento de la importación, esa carga no podrá ser un “derecho de aduana propiamente dicho” en el sentido de la primera frase del párrafo 1b) del artículo II del GATT 1994: es, por el contrario, una “carga interior” en el sentido del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994, con respecto a la cual la obligación de pagar se basa en factores internos.”¹⁶

Así, el Grupo Especial identificó una serie de características de la carga impuesta concernientes a las medidas en litigio. Entre ellas, el hecho de que la obligación de pagar la carga nace en el ámbito interno de China una vez que las partes de automóviles han sido montadas; la carga se imponía a los fabricantes de automóviles y no a los importadores en general; la imposición de la carga no se basaba en el momento de la importación; y que partes idénticas e importadas a la vez en el mismo contenedor o buque podían estar sujetas a cargas de diferentes cuantías según las características del modelo de vehículo del que iban a formar parte.¹⁷

Basándose en estas particularidades, el Grupo Especial concluyó que se trataba de una carga interior en el sentido del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994. Sin embargo, con respecto a la carga impuesta a los juegos de piezas CKD y SKD importados de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 2 del Decreto N°125, consideró que se trataba de un derecho de aduana propiamente dicho.¹⁸

A juicio de China, la constatación del Grupo Especial está basada en una interpretación errónea de la primera frase del párrafo 1(b) del artículo II del GATT 1994 debido a que no tuvo en cuenta el contexto constituido por las reglas del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, donde la Regla 2(a) de las Reglas Generales para la Interpretación del Sistema Armonizado permite a las autoridades nacionales de aduana la clasificación como vehículo completo de las partes de automóviles sin montar.¹⁹

¹⁵ Ver nota al pie de página N°252 del informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 182.

¹⁶ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.204.

¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 132.

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 133.

¹⁹ *Ibid.*, párrafo 134.

Por tanto, al amparo del párrafo 1(b) del artículo II, las autoridades aduaneras pueden determinar el producto y aplicar los derechos de aduana correspondientes a dicho producto.

A tenor de la argumentación de China, los apelados consideraron que el Grupo Especial había acertado en sus interpretaciones porque el criterio de China supondría “presumir que la carga constituye un derecho de aduana propiamente dicho cuando es precisamente ésta la cuestión que es preciso analizar.”²⁰

Tras analizar el párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, el Órgano de Apelación concluyó que, aunque el Sistema Armonizado constituye un contexto pertinente a los efectos de la interpretación de las Listas de Concesiones y para definir los productos comprendidos en ciertos acuerdos, eso no significa que constituya un contexto pertinente para aclarar la cuestión preliminar de la disputa. En consecuencia, el Órgano de Apelación expresó que el Sistema Armonizado no constituye un contexto pertinente respecto a la cuestión preliminar y que se trata de una carga interior a la luz del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994 porque “la obligación de pagar esa carga nace debido a un factor *interior* [...] y ese “factor interior” se manifiesta *después de la importación* del producto de un Miembro en el territorio de otro Miembro.”²¹

Por consiguiente, a la luz de los informes del Órgano de Apelación, el Grupo Especial no incurrió en error en sus análisis de la cuestión preliminar, ni en el método, ni en la interpretación de las nociones “derechos de aduana propiamente dichos” según el párrafo 1(b) del artículo II del GATT 1994 y “cargas interiores” de acuerdo al párrafo 2 del artículo III del GATT 1994.

III. Compatibilidad de las medidas en litigio con el artículo III del GATT 1994

Es importante explicar en primer lugar una serie de elementos y circunstancias relacionados con las medidas en litigio para comprender mejor su relación con el artículo III del GATT 1994.

El primer paso antes de iniciar la producción de un nuevo modelo de vehículo que incorporará partes importadas y que va a ser vendido en el mercado nacional chino, es realizar una autoevaluación de las partes de automóviles importadas para ver si cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 21 y 22 del Decreto N°125, de manera que tengan las “características esenciales” de vehículos completos y por tanto que estén sujetas a la carga del 25 por ciento.²²

Los criterios de las medidas en litigio dependen de determinadas combinaciones o configuraciones de partes de automóviles importadas o del valor de las mismas. Así, si su precio total representa como mínimo el 60 por ciento del precio total del vehículo

²⁰ Comunicación del apelado presentada por los Estados Unidos, párrafo 25.

²¹ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.132.

²² Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 114.

completo, entonces deben ser caracterizadas como vehículos completos.²³ En este sentido, las importaciones de juegos de piezas CKD y SKD también gozan de tal caracterización.²⁴

La importación de partes de automóviles caracterizadas como vehículos completos debe realizarse mediante una licencia de importación que indique “caracterizadas como vehículos completos”, y a su vez deben declararse por separado en la oficina local de aduanas del distrito facilitando la documentación pertinente.²⁵ La importación se realiza bajo fianza en concepto de derechos de aduana y está sujeta a prescripciones permanentes de rastreo y notificación impuestas al fabricante.²⁶ Así, las prescripciones de las medidas y la carga del 25 por ciento se aplican a todas las partes importadas que han sido utilizadas en el montaje del modelo de vehículo en cuestión sin importar si las partes de automóviles “caracterizadas como vehículos completos” fueron importadas en múltiples expediciones.²⁷

1. Párrafo 2 del artículo III del GATT 1994

Después de constatar que las medidas en litigio imponían una carga interior a la luz del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994, el Grupo Especial determinó lo siguiente:

1. “Las partes de automóviles de origen nacional y extranjero son productos similares en el sentido del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994.”²⁸
2. “Las partes de automóviles importadas están sujetas a una carga interior superior a la aplicada a los productos nacionales, en el sentido del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994.”²⁹

De este modo, el Grupo Especial llegó a la conclusión, confirmada por el Órgano de apelación, de que las medidas en litigio, son incompatibles con la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994³⁰ debido a que la carga impuesta del 25 por ciento a las partes de automóviles importadas es superior a la carga impuesta a las partes de automóviles nacionales similares.³¹

2. Párrafo 4 del artículo III del GATT 1994

El Órgano de Apelación confirmó a este respecto la constatación del Grupo Especial de que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT

²³ *Ibid.*, párrafo 114.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 114.

²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 118.

²⁶ *Ibid.*, párrafo 118.

²⁷ *Ibid.*, párrafo 121.

²⁸ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.217.

²⁹ *Ibid.*, párrafo 7.222.

³⁰ Primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994: “Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares.”

³¹ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 186.

1994 porque otorgan un trato menos favorable a las partes de automóviles importadas que a las partes de automóviles nacionales similares.³²

En este sentido, es interesante recordar el contenido del párrafo 4 del artículo III del GATT 1994 para entender las constataciones del Grupo Especial:

“Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de este párrafo no impedirán la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen del producto.”

Basándose en el mencionado párrafo, el Grupo Especial observó lo siguiente:

1. “Las partes de automóviles importadas y las partes de automóviles nacionales son similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III.”³³
2. “Las medidas en litigio son leyes, reglamentos y prescripciones en el sentido del párrafo 4 del artículo III.”³⁴
3. “Las medidas afectan a ‘la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso en el mercado interior’ de las partes de automóviles importadas en el sentido del párrafo 4 del artículo III.”³⁵
4. “Las medidas otorgan a las partes de automóviles importadas un trato menos favorable que el concedido a las partes de automóviles nacionales.”³⁶

Ante estas conclusiones del Grupo Especial, China cuestionó la constatación N°3 alegando que cualquier influencia que puedan ejercer las medidas en litigio sobre la decisión de un fabricante de utilizar partes de automóviles nacionales en lugar de importadas, está relacionada con la estructura de los tipos arancelarios consolidados en la Lista de Concesiones de China.³⁷

Sin embargo, el Grupo Especial razonó que, en cualquier caso, para evitar la carga del 25 por ciento impuesta por las medidas en litigio, los fabricantes tienen que cerciorarse de que las partes de automóviles empleadas en la producción de vehículos no cumplan con los criterios establecidos en las medidas, lo cual influye de forma inevitable en la decisión de los fabricantes de automóviles a la hora de optar a favor de partes nacionales, afectando y limitando el uso de partes importadas en el mercado interior chino.³⁸ Por consiguiente se

³² *Ibid.*, párrafo 197.

³³ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.235.

³⁴ *Ibid.*, párrafo 7.243.

³⁵ *Ibid.*, párrafo 7.257.

³⁶ *Ibid.*, párrafo 7.271.

³⁷ Los tipos arancelarios consolidados en la Lista de Concesiones de China son del 10 por ciento para las partes de automóviles y del 25 por ciento para los vehículos completos.

³⁸ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 193.

observa un trato menos favorable sobre las partes de automóviles importadas que ha sido confirmado por el Órgano de Apelación.

IV. Revocación de las constataciones del Grupo Especial concernientes al párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China

No ha dado lugar a discusión y ha sido previamente constatado por el Grupo Especial que las medidas en litigio se refieren a los juegos de piezas CKD y SKD como todas las partes y componentes de automóviles necesarios para montar un vehículo completo y que han sido embaladas y expedidas juntas en una sola expedición.³⁹ Además es requisito fundamental que dichos juegos de piezas pasen por un proceso de montaje después de su importación, para convertirse en un vehículo completo.⁴⁰

A pesar de las alegaciones de los reclamantes, el Grupo Especial determinó que, en principio, los juegos de piezas CKD y SKD podían clasificarse como vehículos automóviles.⁴¹ Los reclamantes argumentaron incompatibilidad entre el trato arancelario de China sobre los juegos de piezas CKD y SKD y el párrafo 1(b) del artículo II del GATT 1994, así como incompatibilidad de dicho trato arancelario en relación con el párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China. En este último caso, sólo expusieron alegaciones Estados Unidos y Canadá.⁴²

Con base en la argumentación expuesta por Estados Unidos y Canadá, el Grupo Especial concluyó que China había incumplido con su compromiso del párrafo 93 del mencionado informe al “aplicar tipos arancelarios no superiores al 10 por ciento a los juegos de piezas CKD y SKD si crea líneas arancelarias para esos juegos de piezas.”⁴³ Constatación contra la cual China apeló ante el Órgano Especial.

Acorde con lo anterior, las siguientes secciones explicarán la aplicación y relación de las medidas en litigio con los juegos de piezas CKD y SKD, así como en lo concerniente al párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China.

³⁹ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafos 7.644 – 7.647.

⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 210.

⁴¹ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.736.

⁴² Con respecto al párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, el Grupo Especial expresó lo siguiente: “Todas las partes convienen en que el cumplimiento de los compromisos asumidos por China en el informe del Grupo de Trabajo es exigible en un procedimiento de solución de diferencias en la OMC. El Protocolo de Adhesión es parte integrante del Acuerdo sobre la OMC de conformidad con el párrafo 2 de la sección 1 de la Parte I de dicho Protocolo. El párrafo 342 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, a su vez, incorpora los compromisos asumidos por China en dicho informe, incluido el párrafo 93, al Protocolo de Adhesión. Por tanto, el compromiso de China que figura en el párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo también es parte integrante del Acuerdo sobre la OMC”. Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafos 7.740 – 7.741.

⁴³ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.758.

1. Relación de las medidas en litigio con los juegos de piezas CKD y SKD

El Grupo Especial constató que, con arreglo al párrafo 2 del artículo 2 del Decreto N°125⁴⁴, no se exime a los importadores de piezas CKD y SKD del pago de la carga establecida por las medidas en litigio. Sin embargo, a diferencia de la definición de “carga interior”, basada en el hecho de que la carga se devenga después del montaje de las partes de automóviles importadas formando vehículos completos, en este caso, el Grupo Especial entendió que la carga del 25 por ciento aplicada a las piezas CKD y SKD se produce en el momento de la importación y por lo tanto la consideró como un “derecho de aduana propiamente dicho” a la luz de la primera frase del párrafo 1(b) del artículo II del GATT 1994.⁴⁵

A tenor de lo anterior, el Órgano de Apelación recalcó que el párrafo 2 del artículo 2 del Decreto N°125 expresamente indica que “no se aplicarán las siguientes normas” a los fabricantes de automóviles que, al importar juegos de piezas CKD y SKD, opten por declarar y pagar derechos en el momento de la importación. Por lo tanto no hay nada en el párrafo que obligue a que no se apliquen las normas del Decreto, sino que se da la opción de declarar la importación y pagar los correspondientes derechos.⁴⁶ Ello indica también que dicho párrafo no establece ningún procedimiento aduanero nuevo o especial.

Según el Órgano de Apelación, el Grupo Especial incurrió en un error de derecho al interpretar el párrafo 2 del artículo 2 conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 21 del Decreto N°125, ya que éste último no hace ninguna referencia a un “derecho”, “arancel” o “carga”.⁴⁷ De este modo, el Órgano de Apelación entendió que los “derechos” a los que el párrafo 2 del artículo 2 hacen referencia – que deben pagarse en el momento de la importación – no son derechos impuestos al amparo del Decreto N°125.⁴⁸

En consecuencia, según el Órgano de Apelación, el Grupo Especial basó su argumentación en la interpretación errónea de que las medidas en litigio imponen una carga a los juegos de piezas CKD y SKD importados en calidad de un derecho de aduana en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Decreto N°125 y como resultado, el Grupo Especial entendió y constató que las medidas en litigio son incompatibles con el compromiso adquirido por China del párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China. En función de ello, el Órgano de Apelación revocó esta constatación del Grupo Especial.⁴⁹

⁴⁴ Párrafo 2 del artículo 2 del Decreto N°125: “Los fabricantes de automóviles que importen juegos de piezas completamente desmontados (CKD) o parcialmente desmontados (SKD) podrán declarar esas importaciones ante la aduana encargada de la zona en que el fabricante se encuentre instalado y pague sus derechos, y no se aplicarán las presentes normas.”

⁴⁵ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.636.

⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 231.

⁴⁷ Párrafo 1 del artículo 21 del Decreto N°125: “Las partes de automóviles importadas se caracterizarán como vehículos completos en cualquiera de los siguientes casos: (1) las importaciones de juegos de piezas CKD o SKD, destinados al montaje de vehículos.”

⁴⁸ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 238.

⁴⁹ *Ibid.*, párrafo 245.

2. Relación de las medidas en litigio con el párrafo 93

El texto del párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China indica lo siguiente:

Algunos miembros del Grupo de Trabajo expresaron preocupación especial en cuanto al trato arancelario en el sector del automóvil. En respuesta a preguntas acerca del trato arancelario de los juegos de piezas de vehículos automóviles, el representante de China confirmó que China no tenía partidas arancelarias para los juegos de piezas de vehículos automóviles completamente desmontados ni los juegos de piezas parcialmente desmontados. *En el caso de que China creara tales partidas, los tipos arancelarios no serían superiores al 10 por ciento.* El Grupo de Trabajo tomó nota de este compromiso.

Como se indicó en la sección anterior, el Grupo Especial constató que China había incumplido sus compromisos en virtud del párrafo 93, como parte integrante del Acuerdo sobre la OMC, por aplicar tipos arancelarios superiores al 10 por ciento a las nuevas líneas arancelarias de los juegos de piezas CKD y SKD.⁵⁰ Por lo tanto el Grupo Especial se basó en sus conclusiones anteriores, a saber, la creación de una línea arancelaria nueva para juegos de piezas CKD y SKD y que dichas líneas arancelarias constan de 10 dígitos.⁵¹

Sin embargo, el Órgano de Apelación, tras revocar la constatación del Grupo Especial concerniente al párrafo 93 argumentando que el Grupo Especial había incurrido en error al interpretar que del párrafo 2 del artículo 2 y del párrafo 1 del artículo 21 del Decreto N°125 se entiende que las medidas en litigio imponen una carga sobre los juegos de piezas CKD y SKD importados en virtud del párrafo 2 del artículo 2 de dicho Decreto,⁵² finalmente observó que, al igual que el Grupo Especial, el compromiso de China en el párrafo 93 – “En el caso de que China creara tales partidas, los tipos arancelarios no serían superiores al 10 por ciento” – es de carácter condicional y debido a la forma de la apelación de China, no consideró necesario pronunciarse respecto a la condición del párrafo 93 ni respecto a si puede considerarse que China ha creado líneas arancelarias separadas al nivel de 10 dígitos.⁵³

V. Conclusiones derivadas del caso

En resumen, el Órgano de Apelación, en relación a la apelación del informe del Grupo Especial tanto de las Comunidades Europeas, como de Estados Unidos y Canadá, confirmó lo siguiente para las partes de automóviles importadas en general:

1. La constatación del Grupo Especial de que la carga impuesta en virtud de las medidas en litigio es una carga interior en el sentido del párrafo 2 del artículo III

⁵⁰ Informes del Grupo Especial, *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.758.

⁵¹ *Ibid.*, párrafo 7.752.

⁵² Ver las conclusiones del Órgano de Apelación en la sección anterior.

⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 252.

- del GATT de 1994, y no un derecho de aduana propiamente dicho en el sentido del párrafo 1 b) del artículo II.⁵⁴
2. La constatación del Grupo Especial de que las medidas en litigio son incompatibles con la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 por cuanto someten a las partes de automóviles importadas a una carga interior que no se aplica a las partes de automóviles nacionales similares.⁵⁵
 3. La constatación del Grupo Especial de que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 por cuanto otorgan a las partes de automóviles importadas un trato menos favorable que el concedido a las partes de automóviles nacionales similares.⁵⁶
 4. Consideró innecesario pronunciarse sobre la constatación subsidiaria del Grupo Especial de que las medidas en litigio son incompatibles con los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994.⁵⁷

Asimismo, respecto a las apelaciones de los informes del Grupo Especial para Estados Unidos y Canadá concernientes a los juegos de piezas completamente desmontados (CKD) y parcialmente desmontados (SKD), el Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial había incurrido en error al entender que las medidas en litigio son incompatibles con el compromiso asumido en el párrafo 93 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China.⁵⁸

La cuestión principal del caso se encuentra en la naturaleza de la carga impuesta a las partes de automóviles importadas en China y utilizadas para la fabricación de automóviles dentro del país, a la hora de distinguir si se trata de un derecho de aduana o de una carga interior sujeta al principio de no discriminación del artículo III del GATT 1994, y en si las medidas en litigio son compatibles o no con dicha carga.

En este sentido, el Órgano de Apelación confirmó las constataciones del Grupo Especial sobre que la carga impuesta en las partes de automóviles importadas en general era una carga interior: “la *carga* impuesta en virtud de las medidas es una *carga interior* en el sentido del párrafo 2 del artículo III del GATT 1994”.⁵⁹

Así, es interesante la cualificación del concepto de “carga interna” atribuida por el Grupo Especial. A saber: se trata de una carga que nace en el ámbito interno del país una vez que las partes de automóviles han sido montadas; la carga se impone sólo a los fabricantes de automóviles y no a los importadores en general; la imposición de la carga no

⁵⁴ Informes del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, para las Comunidades Europeas, Estados Unidos y Canadá, párrafo 253.

⁵⁵ Informes del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, para las Comunidades Europeas, Estados Unidos y Canadá, párrafo 253.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Informes del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, para Estados Unidos y Canadá, párrafo 253, apartado e.

⁵⁹ Ver nota al pie de página N°252 del informe del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párrafo 182.

está basada en el momento de la importación; y que partes idénticas e importadas a la vez en el mismo contenedor o buque pueden estar sujetas a cargas de diferentes cuantías según las características del modelo de vehículo del que van a formar parte.⁶⁰ Esto significa que la característica fundamental de la “carga interna” es que se devenga después del montaje de las partes de automóviles importadas formando vehículos completos.

Al contrario, el “derecho de aduana propiamente dicho” a la luz de la primera frase del párrafo 1(b) del artículo II del GATT 1994 se devenga en el momento mismo de la importación.

Esta distinción es importante porque en este caso, al imponer una carga interior del 25 por ciento a las partes de automóviles importadas, que es superior a la carga del 10 por ciento impuesta a las partes de automóviles nacionales similares, se produce un claro proteccionismo, influyendo de forma inevitable en la decisión de los fabricantes de automóviles a la hora de optar a favor de partes nacionales, limitando el uso de partes importadas en el mercado interior chino.

No obstante, parece que esta distinción sobre los tipos de cargas podría haberse evitado si el Grupo Especial hubiese considerado directamente que hay una violación de las obligaciones de China ante la OMC por imponer una carga sobre las partes de automóviles importadas que excedían la carga establecida del 10 por ciento en la Lista de Concesiones de China. Además, no parece razonable que ciertas partes de automóviles sean consideradas como “vehículos completos”, ya que finalmente, dichas partes serán los componentes de vehículos completos después de su montaje. Por consiguiente, se pone de manifiesto una intención proteccionista de China hacia el uso de partes de automóviles nacionales, estableciendo unas condiciones que facilitarían la comercialización de automóviles completos formados por partes nacionales, dentro del mercado nacional chino.

En cualquier caso, como ya ha sido explicado en la introducción, la importancia de este caso radica en que fue la primera derrota del gobierno Chino ante la OMC a causa del cambio de concepción de China sobre el mecanismo de resolución de disputas de la Organización Mundial del Comercio, donde, a pesar de la derrota de China tanto ante el Grupo Especial como ante el Órgano de Apelación de la OMC, se pone de manifiesto la voluntad de China de convertirse en líder del orden económico internacional que actuará en las instituciones internacionales existentes respetando las reglas del derecho económico internacional.

Contextualizando la diferencia que ha sido analizada, *China – Partes de Automóviles*, es interesante comentar su posible influencia en casos posteriores de la OMC. Así, en septiembre de 2012 el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, decidió presentar una queja contra China ante la OMC en relación a los subsidios del gobierno chino a las exportaciones de productos automotrices. Según el Presidente Obama, los subsidios de China a este respecto ascendieron a 1,000 millones de dólares entre el 2009 y el 2011 dando lugar a un perjuicio importante para la inversión extranjera directa de Estados

⁶⁰ Ver capítulo II de este escrito.

Unidos en China, razón por la cual los inversores estadounidenses han tenido que trasladar su producción al extranjero.⁶¹

Los dos casos no son exactamente iguales, ya que mientras que la diferencia *China – Partes de Automóviles* trata sobre una serie de medidas adoptadas por China que imponen una carga del 25 por ciento a las importaciones de partes de automóviles “caracterizadas como vehículos automóviles completos”, la nueva disputa entre China y Estados Unidos, cuya solicitud de consultas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC tendrá lugar en 2012,⁶² se origina en una serie de subsidios establecidos por el gobierno chino a las exportaciones de productos automotrices que en una proporción considerable serán importados por Estados Unidos.⁶³

Todavía está por ver si China y Estados Unidos llegan a un acuerdo en la etapa de consultas en la OMC. En caso contrario, Estados Unidos podría solicitar la formación de un Grupo Especial de la OMC para determinar la compatibilidad de la medida en cuestión con las obligaciones de China adquiridas en los Acuerdos de la Organización y, en consecuencia, el Grupo Especial de turno podría basarse en el caso *China – Partes de Automóviles* para la resolución del nuevo caso debido a que la competencia de China y México en el mercado automotriz estadounidense se concentra en partes de automóviles.⁶⁴

⁶¹Sánchez, Edmundo, *EU alista queja contra China*, El Economista.mx, 17 de septiembre de 2012, <http://eleconomista.com.mx>, (última visita el 6 de octubre de 2012).

⁶² Nota del Editor: El 23 de octubre de 2012, se estableció un grupo especial para examinar esta reclamación. *Cfr.* OMC: Noticias 2012, 23 de octubre de 2012, Solución de Diferencias, “Se establecen grupos especiales para examinar los derechos impuestos por China a los automóviles estadounidenses y el cumplimiento por los Estados Unidos en la diferencia relativa a Boeing”.

⁶³ “En la última década las importaciones que realizó EU de productos automotrices chinos crecieron a una tasa promedio anual de 20%, un ritmo mayor que el que tuvieron las importaciones totales de la industria (3.7 por ciento).” Además: “En cuanto al mercado automotriz estadounidense, la competencia entre México y China se concentra en autopartes. La industria automotriz mexicana tiene una participación de 31% en las importaciones de autopartes de EU, mientras que la participación de China es de 11 por ciento.” *Op. cit.*, Sánchez, Edmundo, *EU alista queja contra China*.

⁶⁴ “En cuanto al mercado automotriz estadounidense, la competencia entre México y China se concentra en autopartes.”, *Ibidem*.