



CHINA - MEDIDAS RELATIVAS AL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS

SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL PRESENTADA POR LA UNIÓN EUROPEA

La siguiente comunicación, de fecha 7 de diciembre de 2022, dirigida por la delegación de la Unión Europea a la Presidenta del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el artículo 6.2 del ESD.

El 27 de enero de 2022 la Unión Europea solicitó la celebración de consultas con el Gobierno de la República Popular China ("China") de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"), junto con el artículo XXII.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994"), el artículo 24.8 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio ("AFC"), el artículo 11 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ("Acuerdo MSF") y el artículo XXII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ("AGCS") en relación con medidas adoptadas por China y atribuibles a China que afectan a la importación de mercancías procedentes de la Unión Europea ("UE") y la exportación de mercancías a la UE, y que afectan al comercio de servicios entre la UE y China.

La Unión Europea celebró consultas con China los días 14 y 15 de marzo de 2022 con miras a llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión. Lamentablemente, las consultas no permitieron resolver la diferencia.

Por consiguiente, la Unión Europea solicita respetuosamente, de conformidad con los artículos 4 y 6 del ESD, el artículo XXII.1 del GATT de 1994, el artículo 24.8 del AFC y el artículo 11 del Acuerdo MSF, que el Órgano de Solución de Diferencias establezca un grupo especial para que examine este asunto, con arreglo al mandato uniforme previsto en el artículo 7.1 del ESD.

1. Antecedentes de la diferencia

La presente solicitud se refiere a un conjunto de medidas interconectadas atribuibles a China que restringen el comercio de mercancías procedentes de Lituania o destinadas a Lituania, o vinculadas a Lituania. En cuanto a los aspectos temporales, habida cuenta del hecho de que la adopción y el mantenimiento de las medidas de China se han disimulado o encubierto en su totalidad o parcialmente, y han sido experimentados por la Unión Europea con distinta intensidad en momentos diferentes, la Unión Europea solicita que se formulen constataciones relativas a la existencia y el contenido de cada una de las medidas en litigio con referencia a cada uno de los siguientes momentos: 1) a finales del primer trimestre de 2021, 2) a finales de agosto de 2021, 3) a finales del último trimestre de 2021 y 4) la fecha en que se establezca el grupo especial.

Desde o en torno al último trimestre de 2021 los importadores de productos originarios de Lituania y/o que transitan por puertos lituanos y/o que tienen alguna otra vinculación con Lituania comenzaron a encontrar restricciones al obtener el despacho de aduana de sus mercancías para entrar en territorio chino. Esas restricciones comprenden, en particular: i) mensajes de error en los sistemas informáticos utilizados para introducir los datos necesarios para obtener el despacho de aduana de las autoridades aduaneras chinas; ii) bloqueo de contenedores en los puertos chinos a la espera del despacho de aduana; iii) omisiones por parte de las autoridades aduaneras chinas de la tramitación a su debido tiempo, o de toda tramitación, de las solicitudes de despacho de aduana.

Estas restricciones son novedosas, numerosas, recurrentes y están fuertemente correlacionadas desde el punto de vista temporal y sustantivo, así como en lo que concierne a la procedencia de las mercancías, y tienen efectos persistentes.

Desde o en torno al último trimestre de 2021 las entidades establecidas en Lituania comenzaron a encontrar dificultades en relación con las mercancías que debían ser exportadas de China a Lituania. Entre esas dificultades se incluyen omisiones por parte de las autoridades aduaneras chinas de la tramitación a su debido tiempo, o de toda tramitación, de las solicitudes de despacho de aduana. Las entidades establecidas en Lituania, o que presentan una vinculación con Lituania, también informaron de que el suministro de servicios procedentes de Lituania o destinados a Lituania encontraba restricciones. Estas restricciones tienen características similares.

En el mismo período, las entidades establecidas en Lituania comenzaron a informar de que desde 2021 las autoridades aduaneras chinas comenzaron a denegar el despacho de aduana a los envíos de diversos productos abarcados por certificados sanitarios o fitosanitarios expedidos por autoridades lituanas.¹ Esas entidades también informaron de que estas denegaciones parecían carecer de justificación adecuada y se producían con creciente frecuencia.

A partir del 8 de febrero de 2022, China formalizó las prohibiciones de las importaciones de los productos que ya habían quedado bloqueados, al suspender la aceptación de las declaraciones de importación de Lituania.²

Medidas en litigio

Las medidas, incluidas las medidas sanitarias o fitosanitarias en litigio, comprenden la adopción, el mantenimiento y la aplicación por China, mediante sus acciones u omisiones, de derecho y de hecho, en sí y en su aplicación, de prohibiciones o restricciones a la importación de los productos en cuestión procedentes de la UE o partes de esta.

Los medios por los que China impone y administra estas medidas operan colectivamente, pero también por separado, y afectan a la importación o exportación de mercancías procedentes de Lituania o destinadas a Lituania, o que presentan una vinculación con Lituania, por ejemplo por la presencia de componentes lituanos. Estas medidas conciernen predominantemente a las mercancías procedentes de Lituania o destinadas a Lituania, o vinculadas de diversas maneras a Lituania, pero también tienen un efecto en las cadenas de suministro en toda la UE.

Las medidas de que consta el conjunto de medidas descrito *supra* están interconectadas y evidencian una prohibición o restricción específica relacionada con el comercio de mercancías procedentes de Lituania o destinadas a Lituania, o vinculadas a Lituania, establecida con la intención de que sea de aplicación general.

Estas medidas son atribuibles a China, que, por medio de acciones del Gobierno, y/o medidas diseñadas, promulgadas o aplicadas por entidades (con inclusión de órganos de gobierno local, organismos no gubernamentales y empresas de propiedad estatal) en el territorio chino que actúan en calidad de poderes públicos, o por autorización o de concierto con el Gobierno, ha alentado, incentivado o instigado de otra forma una política coordinada diseñada para restringir el comercio procedente de la UE y con la UE y, más concretamente, el comercio procedente de Lituania y con Lituania, de una manera que es incompatible con los términos de los acuerdos abarcados.

En particular, las acciones u omisiones de la Administración General de Aduanas de China que dan lugar a la omisión de las medidas o decisiones administrativas necesarias para el despacho de aduana, así como la denegación injustificada del otorgamiento del despacho de aduana, tienen el efecto de prohibir o restringir la importación.

China también otorga un trato menos favorable al tránsito de los productos que tienen una vinculación con Lituania, como se ha descrito *supra*.

¹ Con inclusión de trigo, leños (madera), turba y productos alimenticios y bebidas.

² Con inclusión de alcohol, carne de bovino, productos lácteos, leños (madera) y turba.

China discrimina de manera arbitraria o injustificable entre la UE y otros Miembros en que prevalecen condiciones idénticas o similares, y entre el propio territorio de China y el de la UE, al aplicar medidas sanitarias y fitosanitarias, y además aplica medidas sanitarias y fitosanitarias de una manera que constituye una restricción encubierta del comercio internacional, cuando se trata de mercancías que tienen una vinculación con Lituania.

2. Breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación con respecto a las medidas de China

La Unión Europea considera que, en vista de las cuestiones expuestas *supra* en las secciones 1 y 2, la medida o la serie de medidas descritas son incompatibles con las obligaciones que corresponden a China en virtud de las siguientes disposiciones de los acuerdos abarcados³:

- El artículo I.1 del GATT de 1994, porque, por acción u omisión en lo que respecta a la aplicación de sus procedimientos de despacho de aduana a las mercancías originarias de Lituania y/o que transitan por puertos lituanos y/o que tienen alguna otra vinculación con Lituania, China no ha concedido y no está concediendo inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario del territorio de la UE o a él destinado, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, las ventajas, favores, privilegios o inmunidades concedidos por China a un producto originario de otro país o destinado a él.
- El artículo V.6 del GATT de 1994, porque, por acción u omisión en lo que respecta a la aplicación de sus procedimientos de despacho de aduana a las mercancías que transitan por Lituania, China ha concedido y concede a los productos que han pasado en tránsito por el territorio de otro Miembro un trato menos favorable que el que les concede si han sido transportados desde su lugar de origen hasta el de destino sin pasar por dicho territorio.
- El artículo X.3 a) del GATT de 1994, porque China ha aplicado y aplica sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el artículo X.1 del GATT de una manera que no es uniforme, imparcial y razonable.
- El artículo XI.1 del GATT de 1994, porque China ha impuesto y mantiene, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prohibiciones o restricciones a la importación de productos procedentes del territorio de la UE.
- El artículo 7 del AFC, porque, para productos originarios del territorio de la UE, China no ha mantenido y no está manteniendo procedimientos que permitan la presentación de la documentación correspondiente a la importación y otra información requerida, incluidos los manifiestos, a fin de que se comiencen a tramitar antes de la llegada de las mercancías con miras a agilizar el levante de las mercancías a su llegada.
- El artículo 10 del AFC, porque China no ha adoptado y/o aplicado formalidades y requisitos de documentación para la importación, la exportación y el tránsito con miras al rápido levante y despacho de las mercancías, en particular de las mercancías perecederas. Asimismo, China no ha adoptado y/o aplicado formalidades y requisitos de documentación para la importación, la exportación y el tránsito de manera que se trate de reducir el tiempo y el costo que supone el cumplimiento para los comerciantes y operadores.
- El artículo 2.2 del Acuerdo MSF, porque China no se ha asegurado, y no se asegura, de que las medidas en litigio no se apliquen más allá de lo necesario para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales. Además, China no se ha asegurado, y no se asegura, de que las medidas en litigio estén basadas en principios científicos. Parece que no hay fundamento científico alguno, ya sea específico o general, para restringir las importaciones procedentes de Lituania; o con respecto a todos los productos en

³ Respecto de todas las cuestiones, ya sea las relativas al GATT, al AFC o al Acuerdo MSF, China sistemáticamente impide o restringe el comercio por medio de una aplicación inapropiada y/o injustificada de las disposiciones pertinentes.

cuestión. China no se aseguró ni se asegura de que las medidas en litigio no se mantengan sin testimonios científicos suficientes.

- El artículo 2.3 del Acuerdo MSF, porque China no se ha asegurado y no se está asegurando de que las medidas sanitarias y fitosanitarias que aplica no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalecen condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de la UE, y ha aplicado medidas sanitarias y fitosanitarias de una manera que constituye una restricción encubierta del comercio internacional.
- Los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo MSF, porque las medidas no están "basadas en" ni "en conformidad con" las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes establecidas por el Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal ("OIE") o la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria ("CIPF"), como disponen los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo MSF.
- Los artículos 5.1 y 5.2 del Acuerdo MSF, porque China no se asegura de que las medidas en litigio se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes, como exige el artículo 5.1 del Acuerdo MSF. China tampoco ha facilitado, ni se ha referido, a ninguna evaluación del riesgo, ni ha ultimado ninguna evaluación del riesgo.

Además, al adoptar, mantener y/o aplicar las medidas en litigio, China no tuvo en cuenta los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros. Si China hubiera tenido debidamente en cuenta estas cuestiones, habría concluido que las medidas en litigio son innecesarias e injustificadas.

- El artículo 5.6 del Acuerdo MSF, porque al establecer y mantener las medidas en litigio, China no se ha asegurado ni se asegura de que no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, como exige el artículo 5.6 del Acuerdo MSF. China no ha tenido ni tiene en cuenta que existen otras medidas, que están razonablemente disponibles teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, con las que se consigue su nivel adecuado de protección sanitaria y que son significativamente menos restrictivas del comercio. En particular, por lo que respecta al trigo, las medidas alternativas tendrían en cuenta las normas relativas al establecimiento de zonas libres de plagas según lo determinado por la CIPF. China debería reconocer el territorio lituano como una zona no afectada.
- El artículo 5.8 del Acuerdo MSF porque, cuando la UE pidió a China que expusiera los motivos de las medidas sanitarias o fitosanitarias que restringen las exportaciones de leños, turba y trigo, a cuyo respecto la UE tiene motivos para creer que no están basadas en las normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes, China no lo hizo.
- El artículo 8 del Acuerdo MSF, porque, al aplicar procedimientos de control, inspección y aprobación, China no se ha asegurado y no se está asegurando de que los procedimientos no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo.
- El artículo 8 y el Anexo C.1 a), b) y c) del Acuerdo MSF, porque China no se ha asegurado, ni se asegura, con respecto a sus procedimientos para verificar y asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias, de que esos procedimientos se hayan iniciado y ultimado sin demoras indebidas y de manera que no sea menos favorable para los productos importados que para los productos nacionales similares, como exige el Anexo C.1 a) del Acuerdo MSF.

Además, con respecto al Anexo C.1 b) del Acuerdo MSF, China no se ha asegurado, ni se asegura, de que la institución competente transmita al solicitante, lo antes posible, los resultados del procedimiento de una manera precisa y completa, de modo que puedan tomarse medidas correctivas si fuera necesario; de que, incluso cuando la solicitud presente deficiencias, la institución competente siga el procedimiento, hasta donde sea viable, si así lo pide el solicitante.

- El artículo III.4 del GATT de 1994 por las razones indicadas *supra*, las medidas en litigio son incompatibles con las obligaciones que corresponden a China en virtud del GATT de 1994, y en concreto el artículo III.4 (trato nacional con respecto a las reglamentaciones interiores) porque China concede a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional.

Las medidas de China parecen anular o menoscabar las ventajas resultantes directa o indirectamente para la Unión Europea del GATT de 1994, el Acuerdo MSF y el AFC.

La presente solicitud de establecimiento de un grupo especial atañe a las medidas en litigio y a cualesquiera modificaciones, suplementos, prórrogas, medidas de sustitución, medidas de renovación, medidas de aplicación u otras medidas conexas.

La Unión Europea ruega que esta solicitud de establecimiento de un grupo especial se incluya en el orden del día de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias que se celebrará el 20 de diciembre de 2022.
