

**OFICINA *de la* REPRESENTANTE DE COMERCIO DE LOS ESTADOS
UNIDOS
OFICINA EJECUTIVA DEL PRESIDENTE**

**REVISIÓN CUATRIENAL DE LAS MEDIDAS
ADOPTADAS EN LA INVESTIGACIÓN REALIZADA DE
CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 301: LEYES, POLÍTICAS
Y PRÁCTICAS DE CHINA EN MATERIA DE TRANSFERENCIA
DE TECNOLOGÍA, PROPIEDAD INTELECTUAL E
INNOVACIÓN**

Resumen



14 de mayo de 2024

RESUMEN

(Traducción Provisional)

El 5 de mayo de 2022, la Representante de Comercio de los Estados Unidos¹ inició una revisión normativa de las medidas arancelarias modificadas adoptadas al amparo del artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, en su forma modificada, el 6 de julio de 2018 y el 23 de agosto de 2018.² En el presente informe se resumen las constataciones de la Representante de Comercio respecto de los tres elementos normativos objeto de dicha revisión: (1) la eficacia de las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 (es decir, los aranceles impuestos a las importaciones a los Estados Unidos de productos procedentes de China) para alcanzar los objetivos del artículo 301, como que China elimine las leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación;³ (2) la eficacia de otras medidas que podrían adoptarse para alcanzar dichos objetivos; y (3) la repercusión que tuvieron dichas medidas en la economía estadounidense, incluidos los consumidores estadounidenses. El presente informe contiene las siguientes constataciones respecto de los tres elementos normativos:

- Las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 fomentaron que China tomara medidas para eliminar algunas de sus leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología y permitieron mermar la exposición de las personas y empresas estadounidenses a dichas leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología.
- China no ha eliminado muchas de sus leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología, que siguen obstaculizando o limitando el comercio estadounidense. En su intento por adquirir y absorber tecnología extranjera, lo cual obstaculiza o limita aún más el comercio estadounidense, y en lugar de aspirar a una reforma profunda, el Gobierno de China continúa con las intrusiones y los robos cibernéticos, e incluso se ha vuelto más agresivo.
- Los análisis económicos realizados constataron que, en general, los aranceles no repercutieron de manera demasiado negativa en el bienestar económico general de los Estados Unidos, repercutieron de manera positiva en la producción nacional de los Estados Unidos en los diez sectores a los que los aranceles afectan de manera más directa, y tuvieron una repercusión mínima en los precios y el empleo en la economía en general.
 - La repercusión negativa en los Estados Unidos está particularmente ligada a los aranceles que China impuso a las exportaciones estadounidenses a modo de represalia.
 - Desde un punto de vista crítico, en estos análisis se examinan las medidas de política de manera aislada sin tener en cuenta el panorama político que puede estar reforzando o socavando los efectos de los aranceles.
- La constatación general que emana de los análisis económicos, incluido el principal

¹ Denominada en todo el documento “Representante de Comercio”.

² Denominadas en todo el documento “medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301”.

³ Denominadas en todo el documento “leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología”.

análisis que realizó el Gobierno de los Estados Unidos y que publicó la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, es que las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 ayudaron a reducir las importaciones a los Estados Unidos de productos procedentes de China y a aumentar las importaciones de otras fuentes, como los aliados y socios de los Estados Unidos, lo cual podría favorecer la diversificación y resiliencia de la cadena de suministro estadounidense.

Estas constataciones se explican con más detalle a continuación.

Las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 produjeron cambios en las leyes, políticas y prácticas de China en materia de transferencia de tecnología

Como se detalla en las *Constataciones de la investigación relativa a las leyes, políticas y prácticas de China en materia de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación realizada de conformidad con el artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de 1974*, de fecha 22 de marzo de 2018, la Representante de Comercio determinó anteriormente que China empleó una serie de leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología que son infundadas o discriminatorias y que obstaculizan o limitan el comercio estadounidense:

1. China utilizó restricciones a la propiedad extranjera, tales como prescripciones en materia de empresas conjuntas y limitación a la participación de capital extranjero, y distintos procesos de examen administrativo y concesión de licencias, para exigir la transferencia de tecnología de empresas estadounidenses o ejercer presión en ese sentido.
2. El régimen de reglamentación de la tecnología de China obligó a las empresas estadounidenses que tratan de conceder licencias de tecnologías a entidades chinas a hacerlo en condiciones que no son del mercado que favorecen a los receptores chinos.
3. China dirigió y facilitó de manera desleal la inversión sistemática en empresas y activos estadounidenses, y su adquisición, por empresas chinas para obtener tecnologías y propiedad intelectual de vanguardia y generar la transferencia de tecnología a empresas chinas.
4. China orquestó y respaldó intromisiones no autorizadas y robos en redes informáticas de empresas extranjeras para acceder a su información comercial sensible y sus secretos comerciales.

En la presente revisión normativa, y a la luz de las pruebas disponibles, la Representante de Comercio constata que las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 fomentaron que China tomara medidas para eliminar algunas de estas leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología. Entre los cambios en algunos ámbitos claves cabe mencionar una serie de modificaciones introducidas de conformidad con el *Acuerdo Económico y Comercial entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Popular China* suscrito en enero de 2020. Cabe destacar que en el capítulo 2 del mencionado acuerdo comercial, que se refiere a la transferencia de tecnología, se plasma el compromiso de China de poner fin a su antigua práctica de exigir la transferencia de tecnología de empresas estadounidenses a empresas chinas, o ejercer presión en ese sentido, como condición para que accedan al mercado, obtengan autorizaciones administrativas o reciban ventajas del gobierno

chino. Las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 aparentemente llevaron a China a comenzar a promulgar o enmendar determinadas leyes y a adoptar otras medidas con el fin de prohibir la transferencia forzosa de tecnología por medios administrativos. Las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 también parecen haber fomentado que China eliminara las prescripciones en materia de empresas conjuntas en determinados sectores que podrían haberse utilizado para facilitar la transferencia forzosa de tecnología.

Las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 sirvieron de aliciente ya que representaron un costo para la economía china, entre otras cosas, al reducir la cuota de China en las importaciones estadounidenses, que disminuyeron de manera constante del 21,6% en 2017 al 13,7% en 2023, y al desincentivar la inversión extranjera directa en China con el fin de exportar a los Estados Unidos. Un exfuncionario chino calculó que la repercusión en la economía china podría llegar hasta el 0,5% del PIB, o US\$ 308.000 millones, a lo largo de cinco años.

Las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 también redujeron en parte la exposición de las personas y empresas estadounidenses a estas leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología, ya que fomentaron que las empresas estadounidenses diversificaran la producción fuera de China. En 2019, el 38% de los miembros encuestados de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en China que indicaron haber retirado sus operaciones de China señalaron como motivo los aranceles estadounidenses.

China continúa con las leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología, que obstaculizan o limitan cada vez más el comercio estadounidense

A pesar de las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301, hasta la fecha en China todavía hay muchas leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología. En lugar de aspirar a una reforma profunda, el Gobierno de China adoptó medidas superficiales destinadas a abordar la percepción negativa de sus leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología. A la vez, China ha persistido e incluso se ha vuelto más agresiva en sus intentos por adquirir y absorber tecnología extranjera, sobre todo a través de intrusiones y robos cibernéticos, lo que dificulta o restringe aún más el comercio estadounidense.

Desde enero de 2018, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha acusado al menos a 31 personas y empresas dirigidas o apoyadas por el Gobierno de China para obtener propiedad intelectual de centenares de empresas estadounidenses y extranjeras. En 2022, el director de la Dirección Federal de Investigaciones, Christopher Wray, explicó que para el Gobierno de China las [intrusiones] cibernéticas son un medio para engañar y robar a gran escala. La empresa de ciberseguridad CrowdStrike constató que entre mediados de 2020 y mediados de 2021, a China se le atribuyó el 67% de todas las intrusiones cibernéticas patrocinadas por el Estado, y que gran parte de ellas estaban motivadas por el robo de propiedad intelectual. Estas prácticas tienen un gran costo para la economía estadounidense, y se calcula que la carga que representa el robo cibernético obra de China asciende a decenas de miles de millones de dólares al año. China también sigue orquestando la transferencia de tecnología mediante las prescripciones en materia de empresas de conjuntas, revisiones administrativas y trámites de concesión de licencias, así como con sus políticas de inversión en el exterior.

Repercusión de las medidas en la economía estadounidense

En toda la bibliografía sobre el tema, existe bastante consenso en las constataciones que se presentan a continuación sobre la repercusión que tuvieron en la economía estadounidense las medidas arancelarias impuestas por los Estados Unidos en 2018 y 2019, de las cuales las adoptadas al amparo del artículo 301 fueron por lejos las de mayor impacto:⁴

- **Bienestar económico general:** dado que el contexto económico en el que se impusieron las medidas arancelarias al amparo del artículo 301 y la consiguiente repercusión abarcan una infinidad de factores económicos que están interrelacionados, las repercusiones en la economía estadounidense pueden variar en función del objeto de análisis y pueden diferir a corto y a largo plazo.⁴ ⁴ Mayormente, en la bibliografía económica se tienen en cuenta las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 en combinación con los aranceles que impusieron los Estados Unidos en 2018 y 2019 a la importación de determinados productos de acero y aluminio procedentes de distintos países conforme al artículo 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior de 1962 en su versión modificada y a la importación de grandes lavadoras residenciales y de células y módulos solares procedentes de todos los países conforme al artículo 201 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 en su versión modificada. Según estudios, las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 tuvieron una repercusión negativa mínima en el bienestar económico de los Estados Unidos. Las medidas arancelarias que impuso China a las exportaciones estadounidenses a modo de represalia contribuyeron a estos efectos.
- **Producción y precios:** según el principal análisis que realizó el Gobierno estadounidense de la repercusión que tuvieron las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301, *Economic Impact of Section 232 and 301 Tariffs on U.S. Industries*, publicado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (“Informe de la USITC”), se estima un aumento general y combinado del valor de la producción nacional en los Estados Unidos en los sectores de la industria a los que los aranceles afectan de manera más directa (es decir, aquellos cuyos productos están alcanzados por las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301) de un 0,4% en promedio por año como consecuencia de dichas medidas arancelarias. Este aumento se debe, en parte, a un incremento del 0,2% en el precio de los productos fabricados en el país que se ven afectados.

En el informe de la USITC se analiza un subconjunto de los diez sectores de la industria a los que los aranceles afectan de manera más directa (es decir, los que concentraban el mayor valor de importaciones sujetas a las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301). Estos diez sectores representan unas tres cuartas partes de las importaciones a los Estados Unidos procedentes de China de todos los productos a los que se le aplicaron las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301. En el informe de la USITC se estima que, para 2021, en esos diez sectores el valor de la producción estadounidense había aumentado entre un 1,2% (equipo informático) y un 7,5% (muebles), como consecuencia de dichas medidas arancelarias. Estos aumentos en el valor de la producción se debieron a aumentos estimados de los precios en los Estados Unidos para los diez sectores a los que los aranceles afectan de manera más directa, entre ellos un aumento del 0,6% para equipo informático y del 3,7% para muebles.

⁴ En algunos análisis se calcula, además, la repercusión que tuvieron los aranceles que impusieron China y otros países a modo de represalia.

- **Empleo:** en la bibliografía económica se constató que las medidas arancelarias impuestas por los Estados Unidos, entre ellas las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301, no dieron lugar a un aumento en el empleo general en fábricas ni de los salarios en el corto plazo. Los efectos adversos en el empleo en general tienden a estar más ligados a los aranceles que impuso China a modo de represalia que a los aranceles estadounidenses.

Modificaciones y recomendaciones propuestas

Para mantener la presión y el impulso actuales y para fomentar que China siga eliminando sus leyes, políticas y prácticas en materia de transferencia de tecnología, la Representante de Comercio constata que los productos procedentes de China que actualmente están alcanzados por las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 deben seguir estándolo. Además, a la luz de la constatación de la Representante de Comercio de que las leyes, políticas y prácticas de China en materia de transferencia de tecnología obstaculizan o limitan cada vez más el comercio de los Estados Unidos, y para alentar aún más a China a eliminar dichas leyes, políticas y prácticas, y contrarrestar la obstaculización o limitación que causan, la Representante de Comercio propone modificar las medidas agregando o aumentando las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301 para determinados productos procedentes de China pertenecientes a sectores estratégicos. Muchos de estos sectores son objetivo de dominio por parte de China o son sectores en los que los Estados Unidos recientemente ha realizado inversiones considerables. Estos sectores son, entre otros:

- Piezas de baterías (baterías que no sean de iones de litio)
- Vehículos eléctricos
- Mascarillas
- Baterías de iones de litio para vehículos eléctricos
- Baterías de iones de litio para vehículos no eléctricos
- Guantes médicos
- Grafito natural
- Otros minerales críticos
- Imanes permanentes
- Semiconductores
- Grúas pórtico
- Células solares (ensambladas o no en módulos)
- Productos de acero y aluminio
- Jeringas y agujas

Además de estas modificaciones propuestas, el informe contiene recomendaciones para: (1) fijar un proceso de exclusión dirigido a la maquinaria utilizada en la fabricación nacional, con propuestas de 19 exclusiones para determinados equipos de fabricación solar; (2) asignar fondos adicionales a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos para que pueda aplicar mejor las medidas arancelarias adoptadas al amparo del artículo 301; (3) una mayor colaboración y cooperación entre las empresas privadas y las autoridades públicas para combatir el robo de tecnología patrocinado por el Estado; y (4) seguir evaluando enfoques para mejorar las repercusión que tienen los aranceles en la cadena de suministro con el fin reducir

aún más la exposición de las personas, empresas y tecnologías estadounidenses a las leyes, políticas y prácticas de China en materia de transferencia de tecnología y fortalecer la resiliencia de las cadenas de suministro de los Estados Unidos.