

## FOREWORD

This is the 22nd report prepared pursuant to section 421 of the U.S.-China Relations Act of 2000 (P.L. 106-286), 22 U.S.C. § 6951 (the Act), which requires the United States Trade Representative (USTR) to report annually to Congress on compliance by the People's Republic of China (China) with commitments made in connection with its accession to the World Trade Organization (WTO), including both multilateral commitments and any bilateral commitments made to the United States. The report covers calendar year 2022. It also incorporates the findings of the Overseas Compliance Program, as required by section 413(b)(2) of the Act, 22 U.S.C. § 6943(b)(2).

In preparing this report, USTR drew on its experience in overseeing the U.S. Government's monitoring of China's WTO compliance efforts. USTR chairs the Trade Policy Staff Committee (TPSC) Subcommittee on China, an inter-agency body whose mandate is, *inter alia*, to assess China's efforts to comply with its WTO commitments. This TPSC subcommittee is composed of experts from USTR, the Departments of Agriculture, Commerce, Labor, Justice, State and Treasury, the Environmental Protection Agency, the

Federal Trade Commission and the U.S. Patent and Trademark Office, among other agencies. Members of the TPSC subcommittee work closely with State Department economic officers, Foreign Commercial Service officers, Enforcement and Compliance officers and Intellectual Property Attachés from the Commerce Department, Foreign Agricultural Service officers, Customs and Border Protection attachés and Immigration and Customs Enforcement attachés at the U.S. Embassy and Consulates General in China, who are active in gathering and analyzing information, maintaining regular contacts with U.S. industries operating in China and maintaining a regular dialogue with Chinese government officials at key ministries and agencies. The TPSC subcommittee meets in order to evaluate and coordinate U.S. engagement with China in the trade context.

To aid in its preparation of this report, USTR as chair of the TPSC published a notice in the Federal Register on August 17, 2023. The notice asked interested parties to submit written comments. A number of written comments were received from interested parties. These written comments are available at [www.regulations.gov](http://www.regulations.gov) under docket no. USTR-2023-0008.

## EXECUTIVE SUMMARY

In this report, we provide an updated assessment of China's WTO membership. This assessment reveals the unique and very serious challenge that China's state-led, non-market approach to the economy and trade continues to pose for the global trading community. While the United States and other like-minded WTO Members have pursued various WTO-focused strategies over the years to address the many problems created by China, it remains clear that new and more effective strategies – including strategies that involve taking actions outside the WTO where necessary – are critically needed to address those problems.

When China acceded to the WTO in 2001, it voluntarily agreed to embrace the WTO's open, market-oriented approach and to embed it in China's economic and trading system and institutions. China also agreed to take on the obligations set forth in existing WTO rules, while also making numerous China-specific commitments. As we previously documented, and as remains true today, China's record of compliance with these terms has been poor.

As has been previously documented, China has a long record of violating, disregarding and evading existing WTO rules. China has also sought to frustrate WTO oversight and accountability mechanisms, such as through its poor record of adhering to its WTO transparency obligations. In addition, and more critically, after more than two decades of WTO membership, China still embraces a state-led, non-market approach to the economy and trade, despite other WTO Members' expectations – and China's own representations – that China would transform its economy and pursue the open, market-oriented approach endorsed by the WTO. In fact, China's embrace of a state-led, non-market approach to the economy and trade has increased rather than decreased over the past decade, and the mercantilism that it generates has harmed and disadvantaged U.S. companies and workers, as well

as companies and workers of other WTO Members, often severely.

The vast majority of the harm that China inflicts upon other WTO Members is attributable not to China's periodic non-compliance with existing WTO rules, but rather to the daily impact of China's state-led, non-market approach to the economy and trade, which relies heavily on interventions in the market by the Chinese government and, increasingly in recent years, the Chinese Communist Party (CCP or the Party). As is well-documented, the Chinese government and the CCP routinely intervene in the market using a wide array of non-market policies and practices, both to provide artificial competitive advantages to Chinese industries and enterprises and to actively disadvantage foreign industries, enterprises and workers.

China's decision to continue pursuing a state-led, non-market approach to the economy and trade after acceding to the WTO takes on significantly added importance because China is the second largest economy in the world and the largest trader among WTO Members. As a result, as time has borne out, the policies and practices that it pursues can have a tremendous impact on bilateral and global trade.

As is now more than clear, China's approach to the economy and trade, which is characterized by a routine reliance on non-market policies and practices, undermines fair, market-oriented decisions made by foreign enterprises and distorts market outcomes in significant ways. Observers have coined various terms to describe China's economic system, from "state capitalism" to "China, Inc.," and, more recently, "CCP, Inc." Whatever terminology is used in an attempt to capture the essence of China's economic system, the unique challenge posed for the global trading community is clear. Foreign enterprises are competing not only against Chinese enterprises but also the Chinese state. As a result, the playing field is simply not level. It is heavily skewed against foreign enterprises

wherever they seek to compete against Chinese enterprises, whether it is in China's market or in other markets around the world.

It is important to highlight, moreover, that China has not simply continued to pursue what it termed a "socialist market economy" when it joined the WTO. China's so-called "socialist market economy" has turned decidedly predatory. In other words, China no longer relies on central planning simply to direct and guide the business decisions of Chinese industries and enterprises. Rather, China is now using its state-led, non-market approach to the economy and trade in ways designed to secure the dominance of Chinese enterprises, both in the China market and in global markets. As part of this pursuit of international dominance, China is targeting both traditional industries and emerging industries, not only by providing its own industries with unprecedented financial and regulatory support but also by actively pursuing policies and practices that are calculated to disadvantage and ultimately displace foreign competitors.

Over the years, the non-market policies and practices that China has deployed as it seeks to achieve and maintain the dominance of Chinese industries and enterprises are myriad. They are also constantly evolving. While the particular combination of non-market policies and practices that China deploys in pursuit of securing dominant market shares for Chinese businesses domestically and globally can vary from industry to industry, any list of the most common non-market policies and practices that the Chinese state currently deploys is long and includes:

- adopting and pursuing industrial plans that target specific industries for domination by Chinese enterprises, including by establishing capacity, production and export levels or market share targets;
- directing, pressuring or otherwise acting to ensure that Chinese enterprises adhere to the objectives set forth in the state's industrial plans;
- placing CCP officials in state-owned enterprises and private Chinese enterprises in management positions in order to monitor, direct, pressure or otherwise influence commercial decision making;
- deploying massive and frequently non-transparent subsidies relentlessly in pursuit of industrial plan objectives, including via policy banks, state-owned commercial banks and government investment and guidance funds at all levels of government;
- transferring risk to the state through loan guarantees and loan rollovers for Chinese enterprises in targeted industries;
- failing to publish final central level and provincial level measures that provide subsidies or other financial support to Chinese enterprises;
- directing, pressuring or otherwise acting to ensure that foreign enterprises operating in China not make business decisions that conflict with the objectives of the state's industrial plans, including in some cases by embedding CCP officials in those enterprises;
- according special regulatory and other preferences and competitive advantages to state-owned enterprises;
- directing or allowing government regulatory authorities to exercise their authority in a discriminatory manner, including by treating Chinese enterprises more favorably than foreign or foreign-invested enterprises;
- directing or sponsoring the theft of intellectual property rights, trade secrets and confidential business information for commercial use;

- engaging in forced or pressured technology transfer;
  - directing, pressuring or otherwise acting to ensure that Chinese enterprises pursue acquisitions of foreign enterprises whose technologies are needed to achieve the state's industrial plan objectives;
  - directing, pressuring or otherwise acting to ensure that Chinese enterprises purchase Chinese-made products over imported products in accordance with the state's industrial plan objectives;
  - directing, pressuring or otherwise acting to ensure that Chinese enterprises invest in and secure access to raw materials outside of China for the sole use of Chinese enterprises producing downstream products in accordance with the state's industrial plan objectives;
  - retaliating against foreign enterprises when they offend the Chinese state or otherwise act in a manner that displeases the Chinese state, thereby creating a chilling business environment for all foreign enterprises, especially ones with business operations located in China;
  - using selective or arbitrary application or enforcement of intellectual property law to achieve the state's industrial plan objectives;
  - using selective or arbitrary application or enforcement of competition law to achieve the state's industrial plan objectives;
  - pursuing unique national standards when international standards already exist in order to leverage the economic power of China's market to promote or compel the adoption of those standards in global markets;
  - using unfair labor practices, such as forced labor, restrictions on labor mobility, institutional constraints on the extent to which wage rates are determined through free bargaining between labor and management, the denial of the rights of workers to associate and to organize and collectively bargain, and a prohibition on the formation of independent trade unions to represent workers, which artificially lower labor costs for Chinese enterprises, especially in industrial sectors;
  - condoning lax enforcement of environmental laws and regulations, which artificially lowers labor costs for Chinese enterprises, especially in industrial sectors;
  - creating or maintaining persistent non-market excess capacity in industries through state-owned enterprises and private Chinese enterprises, to the detriment of competing foreign enterprises in the China market and in global markets around the world;
  - directing the judiciary to render decisions that serve the state's industrial plan objectives; and
  - failing to publish all central level and provincial level laws, regulations and other measures that impact the rights and obligations of enterprises and individuals.
- It is evident that China does not deploy these non-market policies and practices in isolation or only in a few industries. China resorts to some combination of these non-market policies and practices in many industries. China's efforts are also relentless. China has shown every indication that it will continue to intervene in the market in any way that it deems necessary to achieve the state's industrial plan objectives. China does not act with moderation.
- An example of the magnitude of China's efforts can be seen in a review of how China pursues one type of non-market policy or practice, namely, China's practice of directing or sponsoring the theft of intellectual property rights, trade secrets and

confidential business information for commercial use. In recent public remarks, intelligence and law enforcement officials from the Five Eyes countries – Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom and the United States – characterized the scale of the Chinese state's pursuit and sponsorship of this type of theft as unprecedented in human history. They added that it is the biggest of any country in the world and, indeed, bigger than every other country in the world combined. In the United States alone, in 2023, there were approximately 2,000 active investigations into apparent state-sponsored theft by China covering a diverse array of industries, from aviation to biotechnology to robotics, among many others. The Five Eyes officials noted that while all countries engage in clandestine activities for national security purposes, China is different in that the Chinese state steals information and then uses it for commercial advantage.

Plainly, China's approach is far different from the open, market-oriented approach envisioned by the WTO membership and pursued by the United States and almost all other WTO Members. China routinely deploys economic and trade policies and practices that promote unfair competition and state-directed outcomes rather than fair competition and market-based outcomes. China often does not enable or allow enterprises to make their own commercial decisions, nor does it treat all enterprises engaged in commercial activities equally or allow private actors to determine the allocation of resources. China also does not require its regulatory authorities to administer in a fair, transparent, impartial and reasonable manner all laws, regulations and other measures pertaining to or affecting trade in goods, trade in services, investment and trade-related aspects of intellectual property rights. In addition, China does not maintain an independent judiciary, nor does it publish all laws, regulations and other measures that impact the rights and obligations of enterprises and individuals.

At present, moreover, there are no indications that China is considering taking meaningful steps toward the adoption of the open, market-oriented economic

system that the WTO membership has endorsed and expects of all WTO Members. In fact, China continues to take steps designed to increase, not decrease, the role of the Chinese state in the market.

Critically, the WTO has been unable to effectively address China's continued pursuit of a state-led, non-market approach to the economy and trade. While some of the non-market policies and practices pursued by China are disciplined by existing WTO rules, resort to WTO dispute settlement has proven ineffective in changing or discouraging China's behavior in any fundamental way. For the most part, however, it has become clear that China's non-market policies and practices are not effectively disciplined by existing WTO rules. Indeed, when WTO Members developed and agreed on the existing WTO rules, they simply did not contemplate that a WTO Member would ever pursue many of the policies and practices that now emanate from China's state-led, non-market approach to the economy and trade. In short, China's approach is fundamentally at odds with the multilateral trading system.

It is now more than two decades since China joined the WTO, and it is clear that China has not lived up to the bargain that it struck with WTO Members when it acceded to the WTO, as recounted above. With existing WTO disciplines having proved to be ineffective, or simply not designed to discipline many of the types of harmful non-market policies and practices deployed by the Chinese state, it is also clear – and has been clear for some time – that solutions independent of the WTO are needed.

While the WTO can still play a role in addressing certain aspects of the unique challenge that China poses for the global trading community, the United States believes, realistically, that other strategies are needed. For that reason, the United States has been pursuing a multi-faceted approach that accounts for the current realities in the U.S.-China trade relationship and the many problems that China generates for the United States and other trading

partners, both now and likely in the future. As the U.S. Trade Representative previously announced, the U.S. approach includes four principal components.

First, it is critical that the United States take steps domestically to invest in, and build policies supportive of, the industries of today and tomorrow. Important steps taken to date include the passage of the CHIPS and Science Act, the Inflation Reduction Act and the Infrastructure Investment and Jobs Act, as well as the many subsequent efforts to implement those Acts.

Second, the United States is continuing to pursue bilateral engagement with China. China is an important trading partner, and every avenue for obtaining real change in its economic and trade regime must be utilized. We are focused on the United States' most fundamental concerns with China's state-led, non-market approach to the economy and trade, enumerated above, rather than on resuming dialogues focused on isolated issues that leave the core China challenge unaddressed. At the same time, the United States will continue to work to hold China accountable for its existing commitments.

Third, it is clear that domestic trade tools – including updated or new domestic trade tools reflecting today's realities – will be necessary to secure a more level playing field for U.S. workers and businesses. The United States continues to explore how best to use and improve domestic trade tools to achieve that end.

Finally, it is equally critical for the United States to work intensely and broadly with allies and like-minded partners in order to build support for solutions to the many significant problems that China's state-led, non-market approach to the economy and trade has created for the global trading community. The United States recognizes that each trading partner may be impacted differently by the many types of non-market policies and practices that China pursues, but we all must work together if we are to be able to find viable

solutions. This work is ongoing and is taking place in bilateral, regional and multilateral fora, including the WTO.

Importantly, among U.S. trading partners, there is a growing convergence about the need to approach trade relations with China with more realism, like the United States has been doing. China's increased use of economic coercion in recent years has certainly played a role in this convergence. As its economic power has grown, the Chinese government more and more has resorted to the threat or use of measures affecting trade and investment in an abusive, arbitrary or pretextual manner to pressure, induce or influence a foreign government into taking, or not taking, a decision or action in order to achieve a strategic political or policy objective, or to prevent or interfere with the foreign government's exercise of its legitimate sovereign rights or choices. It is particularly troubling to witness an authoritarian government using economic coercion to influence the policies being pursued by democratic countries. However, even so, the more significant factor in this convergence of thinking is the incontrovertible evidence of the significant harm being caused by China's state-led, non-market – and predatory – approach to the economy and trade. Indeed, this harm is not confined to the advanced market economies, as emerging and developing economies tend to be particularly adversely impacted by China's non-market policies and practices.

At the same time, despite China's rhetoric, the United States does not view "decoupling" from China as the solution to the many problems posed by China's state-led, non-market approach to the economy and trade. Indeed, if the United States were to decouple from China, it would not address those problems.

The United States has taken targeted actions, including on export controls and outbound investment, to protect our national security, consistent with our approach to the U.S.-China economic and trade relationship, which is more

appropriately characterized as one of de-risking and diversifying, not decoupling. Because the Chinese government continually intervenes in the market and actively seeks to advantage Chinese enterprises and disadvantage foreign enterprises, the United States is not in a position to rely on the good will of the Chinese state when it comes to supply chains, especially for critical minerals. Similarly, U.S. companies with operations in China are not able to have confidence that they will be treated fairly by the Chinese state, and they increasingly are re-evaluating the degree of their dependence on the China market.

Nevertheless, the United States still seeks to trade with China, just as the United States seeks to do with other countries. But the terms of competition must be fair. U.S. companies and workers need to be able to compete on a level playing field with Chinese companies and workers, whether in the U.S. market, China's market or other markets around the world.

For two-way trade to expand, both the United States and China need to be committed to it. But questions remain about China's commitment, as China itself appears to be pursuing a decoupling strategy – and not just from the United States.

China's "dual circulation" strategy, in place since 2020, touts the importance of China continuing to participate in international trade, while simultaneously seeking to become self-sufficient domestically. What this means in reality is that, for now, China will continue to export to the world (often at predatory prices), including the negative externalities from its industrial policies, and China will continue to welcome foreign companies operating in China and continue to import products needed by Chinese companies, especially in

technology products. However, once Chinese companies are capable of displacing the foreign competition in any particular industry in the China market, the Chinese state will no longer welcome foreign companies and their products.

Another by-product of China's drive for domestic self-sufficiency, of course, is the non-market excess capacity that it inevitably creates, to the detriment of foreign producers and efficient investment around the world. Indeed, in 2022, China accounted for the largest global trade surplus in the history of the world, totaling \$877.6 billion, which was more than three times the total for the country with the next largest global trade surplus, Russia.

Whatever term might best describe China's "dual circulation" strategy, it is plainly not a strategy ever envisioned by, or condoned by, the WTO membership. The autarky that this strategy envisions runs counter to the WTO's goal of developing an integrated, more viable and durable multilateral trading system. In other words, this strategy is best viewed as further evidence of China's broader intent to re-shape the international order and move the world away from rules-based engagement premised on market-based competition.

The United States, in contrast, remains committed to the WTO and the shared values upon which it is based, including openness, fair competition, non-discrimination, reciprocity and transparency as well as adherence to the rule of law. But serious challenges threaten those core values, most notably the challenge posed by the policies and practices that emanate from China's state-led, non-market – and predatory – approach to the economy and trade.

## INTRODUCTION

In this report, we first provide a broad assessment of China's WTO membership to date. Next, we discuss past strategies that have been used, without success, in an attempt to address the many problems that China's state-led, non-market approach to the economy and trade creates for the United States and other WTO Members. We then describe the nature of the China challenge as it exists today and explain how the United States' trade policy is dealing with it. Lastly, we catalogue, on a topic-by-topic basis, the many specific trade concerns generated by China's outlier behavior.

## ASSESSMENT OF CHINA'S WTO MEMBERSHIP

In assessing China's WTO membership below, we first recall the terms of China's accession to the WTO. As explained below, these terms included commitments to adhere to the rules and principles set forth in the WTO agreements as well as an unprecedented number of China-specific commitments intended to facilitate China's intended transition to a market economy. These terms also included an expectation that China would pursue an open and market-oriented approach to the economy and trade, like other WTO Members. After reviewing the terms of China's accession to the WTO, we then review China's record of compliance, which has been poor.

### CHINA'S WTO ACCESSION

In July of 1986, China applied for admission to the WTO's predecessor, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The GATT formed a Working Party in March of 1987, composed of all interested GATT contracting parties, to examine China's application and negotiate terms for China's accession. For the next eight years, negotiations

were conducted under the auspices of the GATT Working Party. Following the formation of the WTO on January 1, 1995, pursuant to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO Agreement), a successor WTO Working Party, composed of all interested WTO Members, took over the negotiations.

Like all WTO accession negotiations, the negotiations with China had three basic aspects. First, China provided information to the Working Party regarding its trade regime. China also updated this information periodically during the 15 years of negotiations to reflect changes in its trade regime. Second, each interested WTO Member negotiated bilaterally with China regarding market access concessions and commitments in the goods and services areas, including, for example, the tariffs that would apply on industrial and agricultural goods and the commitments that China would make to open up its market to foreign services suppliers. The most trade liberalizing of the concessions and commitments obtained through these bilateral negotiations were consolidated into China's Goods and Services Schedules and apply to all WTO Members. Third, overlapping in time with these bilateral negotiations, China engaged in multilateral negotiations with Working Party members on the rules that would govern trade with China. Throughout these multilateral negotiations, U.S. leadership in working with China was critical to removing obstacles to China's WTO accession and achieving a consensus on appropriate rules commitments. These commitments are set forth in China's Protocol of Accession and an accompanying Report of the Working Party.

WTO Members formally approved an agreement on the terms of accession for China on November 10, 2001, at the WTO's Fourth Ministerial Conference, held in Doha, Qatar. One day later, China signed the agreement and deposited its instrument of ratification with the Director-General of the WTO. China became the 143rd member of the WTO on December 11, 2001. China's Protocol of Accession, accompanying Working Party Report and Goods and



Services Schedules are available on the WTO's website ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

To accede to the WTO, China agreed to take concrete steps to remove trade barriers and open its markets to foreign companies and their exports from the first day of accession in virtually every product sector and for a wide range of services. Supporting these steps, China also agreed to undertake important changes to its legal framework, designed to add transparency and predictability to business dealings.

Like all acceding WTO Members, China also agreed to assume the obligations of more than 20 existing multilateral WTO agreements. Areas of principal concern to the United States and China's other trading partners, as evidenced by the accession negotiations, included core principles of the WTO, such as most-favored nation treatment, national treatment, transparency and the availability of independent review of administrative decisions. Other key concerns arose in the areas of agriculture, sanitary and phytosanitary measures, technical barriers to trade, trade-related investment measures, customs valuation, rules of origin, import licensing, antidumping, subsidies and countervailing measures, trade-related aspects of intellectual property rights and services. For some of its obligations, China was allowed minimal transition periods, where it was considered necessary.

Through its membership in the WTO, China also became subject to the same expectations as other WTO Members, as set forth in the Marrakesh Declaration issued in April 1994 at the conclusion of the Uruguay Round negotiations. There, among other things, WTO Members expressly affirmed their view that the WTO Member economies would participate in the international trading system based on "open, market-oriented policies."

Even though the terms of China's accession agreement are directed at the opening of China's market to WTO Members, China's accession agreement also includes provisions designed to

address issues related to any injury that U.S. or other WTO Members' industries and workers might experience based on import surges or unfair trade practices, particularly during what was envisioned to be a time of transition for China from a non-market economy to a market economy. These mechanisms include: (1) a special textile safeguard mechanism (which expired on December 11, 2008, seven years after China's WTO accession); (2) a unique, China-specific safeguard mechanism allowing a WTO Member to take action against increasing Chinese imports that disrupt its market (which expired on December 11, 2013, 12 years after China's WTO accession); (3) an expression of the ability of WTO Members to use an antidumping methodology that is not based on a strict comparison with domestic prices or costs in China if the producers under investigation cannot clearly show that market economy conditions prevail in the industry producing the like product with regard to the manufacture, production and sale of that product; and (4) an expression of the ability to use methodologies for identifying and measuring subsidy benefits to Chinese enterprises that are not based on terms and conditions prevailing in China.

With China's consent, the WTO also created a special multilateral mechanism for reviewing China's compliance on an annual basis. Known as the Transitional Review Mechanism, this mechanism operated annually for eight years after China's accession. A final review, looking back over the first 10 years of China's WTO membership, took place in 2011.

### EXPECTATIONS OF WTO MEMBERSHIP

For all WTO Members, the expectations of WTO membership are clearly set forth in the Marrakesh Declaration issued in April 1994 at the conclusion of the Uruguay Round negotiations. There, WTO Members expressly affirmed their view that the establishment of the WTO ushers in a "new era of global economic cooperation" that "reflect[s] the widespread desire to operate in a fairer and more open multilateral trading system." WTO Members

further made clear their determination that their economies would participate in the international trading system, based on both “open, market-oriented policies” and “the commitments set out in the Uruguay Round Agreements and Decisions.”

As this language makes clear, it was not contemplated that any WTO Member would reject market-based policies in favor of a state-led trade regime. It also was not contemplated that any WTO Member would pursue mercantilist outcomes instead of policies promoting a fairer and more open multilateral trading system. Rather, it was expected that each WTO Member would pursue open, market-oriented policies. The pursuit of open, market-oriented policies means not only adhering to the agreed rules but also observing in good faith the fundamental principles that run throughout the many WTO agreements, which include non-discrimination, openness, reciprocity, fairness and transparency.

When China acceded to the WTO in 2001, it agreed to embrace the WTO’s open, market-oriented approach and embed it in its trading system and institutions. Through China’s commitments and representations, WTO Members understood that China intended to dismantle existing state-led, mercantilist policies and practices, and they expected China to continue on its then-existing path of economic reform and successfully complete a transformation to a market-oriented economy and trade regime.

China’s protocol of accession to the WTO sets out China’s obligations under the WTO agreements as well as numerous additional China-specific commitments made necessary because of the need for China to transform its approach to the economy and trade. China itself acknowledged “the evolving nature of its economy,” and it confirmed that “a socialist market economy system was applied” in China. Similarly, WTO Members highlighted that “China was continuing the process of transition towards a full market economy.” WTO Members noted, for example, that “the special features of

China’s economy, in its present state of reform, still created the potential for a certain level of trade-distorting subsidization.”

For these reasons, it was agreed that special safeguard-like provisions would be included among the terms of China’s protocol of accession as protective measures while China completed its transformation into a market economy. As noted above, for example, China’s protocol of accession included a China-specific safeguard mechanism, special antidumping rules and special methodologies for identifying and measuring subsidy benefits. It also created a unique, 10-year review mechanism designed to monitor China’s progress in implementing its many WTO commitments and to secure updated information on the use of industrial plans by China.

### CHINA’S WTO COMPLIANCE RECORD

As has been catalogued in prior reports, China has a poor record when it comes to complying with WTO rules and observing the fundamental principles on which the WTO agreements are based – non-discrimination, openness, reciprocity, fairness and transparency. Too often, China flouts the rules to achieve industrial domination objectives. In addition, and of serious concern to the United States and other WTO Members, China has not made sufficient progress in transitioning toward a market economy. China continues to embrace a state-led, non-market and mercantilist approach to the economy and trade. This approach results in sophisticated and expansive policies and practices that often evade effective WTO disciplines and cause serious harm to markets, workers and industries in the United States and other WTO Members. At the same time, China has used the benefits of WTO membership – including its guarantee of open, non-discriminatory access to the markets of other WTO Members – to become the WTO’s largest trader, while resisting calls for further liberalization of its trade regime by claiming to be a “developing” country.

### ADOPTION OF MARKET-ORIENTED POLICIES

Since last year's report, our assessment of China's record in terms of transitioning to a market economy has not changed. More than two decades after its accession to the WTO, China has still not embraced open, market-oriented policies. The state remains in control of China's economy, and it heavily intervenes in the market to achieve anticompetitive industrial policy objectives. Indeed, the state's already sizable role continues to grow, not recede.

As we detailed in prior reports, China pursues a wide array of continually evolving interventionist policies and practices. It offers substantial government guidance, resources and regulatory support to domestic industries, including China's state-owned enterprises and numerous other domestic companies. At the same time, it also seeks to limit market access for imported goods and services and restrict the ability of foreign manufacturers and services suppliers to do business in China in various ways. The benefits that China's industries realize from these non-market policies and practices largely come at the expense of China's trading partners and their workers and companies, as markets all over the world are distorted, and the playing field is heavily skewed against foreign companies that seek to compete against Chinese companies, whether in China's market or markets outside of China.

This situation has worsened over the past decade. Since new leaders assumed power in China in 2013, the state's role in the economy – effectuated by the Chinese government and, increasingly, the CCP – has grown. While China has repeatedly signaled in recent years that it is pursuing “economic reform,” China's concept of “economic reform” differs from the type of change that a country would be pursuing if it were embracing open, market-oriented policies. For China, “economic reform” appears to mean deepening the management of the economy by the government and the Party and strengthening state-owned and state-invested enterprises. Meanwhile, as the state's role in the economy has increased in

recent years, the depth and breadth of challenges facing U.S. and other foreign companies doing business in China – or competing with favored Chinese companies in markets outside of China – have similarly increased.

To fully appreciate the challenges presented by China's non-market economy, it is vital to understand the extent to which the state still maintains control over economic decision-making in China. As we catalogued in prior reports, a thorough examination of China's Constitution, relevant directives and pronouncements by China's leadership, legislative and regulatory measures issued by the Chinese government, China's industrial plans and the actions of the Chinese government and the CCP leave no doubt that the state maintains a tight grip on virtually all economic activity. Indeed, the government and the Party have constitutional mandates to develop a “socialist market economy with Chinese characteristics.” To fulfill these mandates, the framework of China's economy is set by the government and the Party, which exercise control directly and indirectly over the allocation of resources through instruments such as government ownership and control of key economic actors and innumerable government directives. The government and the Party also direct and channel economic actors to meet the state's planning targets. The government and the Party permit market forces to operate only to the extent that they accord with China's industrial policy objectives, which typically target industries for domination by Chinese companies. When there is conflict between market outcomes and the state's objectives, the government and the Party intervene to ensure that the state's objectives prevail.

Aside from the role of the government and the Party in managing the economy, there are also serious concerns over how the government and the Party exercise influence over the operations and investment decisions of state-owned and state-invested enterprises and private enterprises, including foreign-invested enterprises. This

influence continues to grow, as the Party is increasing its control over key actors in China's economy and not, as had been hoped, enabling China's transition to a market economy.

China claims that its state-owned and state-invested enterprises make business decisions independently of the state and based on market principles. However, the government and the Party continue to exercise control over state-owned and state-invested enterprises. Among other things, they appoint and control key executives through the Chinese Communist Party Organization Department. They also provide state-owned and state-invested enterprises with preferential access to important inputs (such as land and capital) and other competitive advantages unavailable to private Chinese companies. State-owned and state-invested enterprises, in turn, play an outsized role in China's economy. For example, state-owned and state-invested enterprises outstrip private Chinese companies in terms of their share of total credit, their market dominance in key industries and their share of total market capitalization on China's stock market.

Both state-owned and state-invested enterprises and private Chinese companies also host internal Party committees capable of exercising government and Party influence over their corporate governance and business decisions. This arrangement is codified in Chinese law under Article 19 of the *Company Law*, which applies to both state-owned and state-invested enterprises and private Chinese companies. In recent years, moreover, the Party has taken steps to increase the strength and presence of Party committees within all of these companies. For example, state-owned and state-invested enterprises and private Chinese companies are being pressured to amend their articles of association to ensure Party representation on their boards of directors, usually as the Chairman of the Board, and to ensure that important company decisions are made in consultation with Party cells.

Increasingly in recent years, China has also taken "golden shares" in large private Chinese companies. Under this type of arrangement, the Chinese government via a government guidance fund or other state-backed entity purchases a small stake in the company in exchange for a seat on the board of directors or veto rights. The result is stronger Chinese government oversight and control of the company's operations.

As we explained in prior reports, U.S. industry associations report that the Party is also taking steps to influence the managerial and investment decisions of foreign-invested enterprises in China through the insertion of Party cells. According to these reports, these efforts, in some cases, are beginning to affect the decision-making processes of some Chinese-foreign joint ventures in China.

Further reinforcing the Party's influence over enterprises in China is the *Social Credit System*, a tool endorsed by the Party that the government is increasingly using to monitor, rate and condition not only the conduct of all individuals in China, but also all domestic and foreign companies in China. This system has become operational, but so far there is no fully integrated national system for assigning comprehensive social credit scores for companies, and the social credit system remains highly fragmented, as local governments experiment with their own pilot social credit schemes. In any event, it appears that the government will use the threat of poor ratings and corresponding adverse consequences under the *Social Credit System*, among other things, to ensure that all economic actors in China operate in accordance with China's industrial policy objectives and do not cross political redlines on sensitive matters like human rights.

Separate from these various mechanisms used to control company behavior, the government and the Party continue to control or otherwise influence the prices of key factors of production. The result is that the means of production in China are not allocated

or priced according to market principles. For example, all land in China is property of the state, as either state-owned urban land or collectively owned rural land. The state also exerts a high degree of control over energy and other input prices. In addition, there are significant institutional constraints on the extent to which wage rates are determined through free bargaining between labor and management, contrary to International Labor Organization principles. China denies workers the right of association and the right to organize and collectively bargain. China prohibits the formation of independent trade unions to represent workers, and workers do not have the legal right to strike, which is an important lever in collective action and negotiation with management over wages in market economies. In addition, government restrictions on labor mobility continue to inhibit and guide labor flows, causing distortions on the supply side of the labor market.

The government and the Party also exercise strong control over the financial sector. Five large commercial banks that are majority state-owned entities operate large branch networks on a nationwide basis and account for nearly half of total commercial bank assets. There are also three large state-owned policy banks, as well as scores of city commercial banks and credit unions under local government control. In addition to the ownership of these banks by the government, the state exercises other forms of influence over banking decisions. The Party, through its Organization Department, appoints executives in state-owned banks and other state-owned financial institutions. China's central bank, the People's Bank of China (PBOC), also meets frequently with large banks in China to ensure that their lending decisions align with PBOC and government objectives. In addition, the *Law on Commercial Banks* provides that "commercial banks are to conduct their business of lending in accordance with the needs of national economic and social development and under the guidance of the industrial policies of the state."

Similarly, China's legal system continues to function as an instrument by which the government and the Party can secure discrete economic outcomes, channel broader economic policy and pursue the state's industrial policy objectives. Key legal institutions, such as the courts, are structured to respond to the Party's direction, both broadly and on a case-specific basis. As a general matter, to the extent that companies and individuals seek to act independently of government or Party direction, the legal system does not provide a venue for them to achieve these objectives on a systemic or consistent basis. In addition, companies and individuals continue to face challenges in obtaining impartial outcomes, either because of protectionism or corruption.

The larger issue of China's restrictions on the freedom of information also impacts China's economic system. For example, while China's Internet firewall and the Party's regular censorship of audio-visual and print media have many negative effects outside China's economic system, they also create distortions in China's economy, and these distortions affect the ability of foreign companies to operate and compete effectively in China's market.

In March 2021, China finalized and issued the *14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development*, which runs from 2021 through 2025. Like its predecessor, the *14th Five-year Plan* covers all sectors of China's economy and is not limited to one overarching plan, but instead will include hundreds of sub-plans. In this regard, various institutions participate in plan formulation and execution, including central government bodies with legislative and regulatory authority, thousands of provincial and local government authorities, various organs of the Party and key Chinese companies.

When compared to the industrial plans of other WTO Members, China's industrial plans are not merely more extensive. They are also fundamentally

different in kind. In several significant ways, China's industrial plans go well beyond traditional approaches to guiding and supporting domestic industries:

- First, adherence to the objectives of China's industrial plans is effectively mandatory. Chinese companies have little discretion to ignore them, even when market forces would dictate different commercial behavior.
- Second, the financial support that the state provides to domestic industries in pursuit of China's industrial plan objectives is massive, relentless and highly market-distorting. Indeed, this financial support is provided on a scale never before seen in the world, and much of it is not transparently provided. As previously noted, this financial support often leads to severe excess capacity in China – followed by China's widespread dumping of the inevitable excess production into the markets of other WTO Members, which not only depresses global prices but also distorts investment decisions by market actors in markets around the world. This assault on global markets causes serious harm to other WTO Members' industries, companies and workers, while the WTO does not provide effective mechanisms for addressing this problem.
- Third, China's industrial planning is more comprehensive and complex than in any other country, as it is made up of hundreds of plans across industries and at all levels of government.
- Fourth, in pursuit of its industrial plan objectives, China goes well beyond merely guiding or supporting the development of domestic industries as it actively seeks to impede, disadvantage and harm the foreign competition by skewing the playing field against imported goods and services and foreign manufacturers and services suppliers. Indeed, China actively targets entire industries for

domination by Chinese companies, often by explicitly setting market share goals that it pursues through a wide array of non-market policies and practices. In other words, China's approach to industrial planning is fundamentally predatory in nature.

When combined with the large size of China's economy and China's large share of global trade, the policies and practices that China pursues in support of its industrial plans transform China into a unique and pressing challenge for the United States and other market economies as well as for the WTO and the multilateral trading system. Moreover, this troubling situation is not static. China continues to develop and implement new policies and practices to maintain and enhance the state's control over the economy and trade.

### COMPLIANCE WITH WTO RULES

Since last year's report, our assessment of China's record in terms of complying with WTO rules and observing the fundamental principles on which the WTO agreements are based has not changed. China's record remains poor.

As we detailed in prior reports, China's economic and trade regime has generated many WTO compliance concerns over the years. Too often, WTO Members have had to resort to the WTO's dispute settlement mechanism to change problematic Chinese policies and practices. The United States, for example, has brought 27 cases against China at the WTO covering a wide range of important policies and practices, such as: (1) discriminatory requirements in the automobile sector; (2) discriminatory taxes in the integrated circuit sector; (3) hundreds of prohibited subsidies in a wide range of manufacturing sectors; (4) inadequate intellectual property rights enforcement in the copyright area; (5) significant market access barriers in copyright-intensive industries; (6) severe restrictions on foreign suppliers of financial information services; (7) export restraints on

numerous raw materials; (8) a denial of market access for foreign suppliers of electronic payment services; (9) repeated improper use of trade remedies; (10) excessive domestic support for key agricultural commodities; (11) the opaque and protectionist administration of tariff-rate quotas for key agricultural commodities; and (12) discriminatory regulations on technology licensing. Even though the United States prevailed in these WTO disputes, as other WTO Members have done in their disputes against China, they take years to litigate, consume significant resources and often require further efforts when China fails to comply with WTO rules.

In addition, China has often taken steps to obscure its actions to make it more difficult for trading partners to even challenge them in the WTO's adjudicative system. The WTO's dispute settlement mechanism was designed to facilitate the resolution of disagreements over whether an action breaches a WTO obligation, but where the action is so obscured that it is difficult to demonstrate it as a factual matter, the dispute settlement mechanism can fail to be an effective disciplinary tool. In this regard, as USTR has explained in prior reports, China disregards many of its WTO transparency obligations, which places its trading partners at a disadvantage and often serves as a cloak for China to conceal unfair, non-market and distortive trade policies and practices from scrutiny.

For example, during the first 15 years of its WTO membership, China failed to notify any sub-central government subsidies to the WTO, despite the fact that most subsidies in China are provided by provincial and local governments. The magnitude and significance of this problem is illustrated by the five WTO cases that the United States has brought challenging prohibited subsidies maintained by China. While those cases involved hundreds of subsidies, most of the subsidies were provided by sub-central governments. The United States was able to bring those cases only because of its own

extensive investigatory efforts to uncover China's opaque subsidization practices. Most other WTO Members lack the resources to conduct the same types of investigations.

Despite these efforts, China continued to shield massive sub-central government subsidies from the scrutiny of other WTO Members, while in recent years also obscuring massive central government subsidies provided through a newer vehicle known as "government guidance funds." While China claims that these government guidance funds are wholly private, the facts plainly reveal that the funds are run by government agencies and state-owned enterprises and provide state capital to Chinese companies. Together with other complimentary non-market practices, the massive and relentless subsidization provided by China's central government and sub-central governments distorts global markets and contributes to the serious excess capacity problems that have been plaguing industries like steel, aluminum, solar panels and fishing and have been devastating foreign competitors. Similar results can be expected in other industries now being targeted by China for dominance.

In sum, the WTO's dispute settlement mechanism has not been effective in addressing the serious issues that arise from a WTO Member's state-led, non-market approach to the economy and trade that systematically disadvantages that Member's trading partners and broadly conflicts with the fundamental, market-oriented underpinnings of the WTO system. The value of the dispute settlement mechanism is also undermined where a WTO Member does not operate in good faith. As a result, over time, despite the enforcement efforts of the United States and other WTO Members, China was able to continue to pursue its predatory non-market policies and practices, which WTO rules and the dispute settlement mechanism have proven unable to discipline effectively.

## PAST EFFORTS TO ADDRESS THE CHINA CHALLENGE

In the past, the United States has intensively pursued both WTO-focused strategies and strategies outside the WTO in an effort to address the unique challenge posed by China. Other WTO Members have also made similar efforts. Those strategies have been unsuccessful in securing fundamental changes in China's state-led, non-market approach to the economy and trade.

### WTO-FOCUSED STRATEGIES

For many years following China's accession to the WTO, a variety of bilateral and multilateral efforts were pursued by the United States and other WTO Members to address the unique challenges presented by China's WTO membership. However, even though these efforts were persistent, they did not result in meaningful changes in China's state-led, non-market approach to the economy and trade.

The United States itself pursued a dual track approach in an effort to resolve the many concerns that arose in our trade relationship with China. One track involved using high-level bilateral dialogues, and the other track focused on enforcement at the WTO.

The United States approached its bilateral dialogues with China in good faith and put a great deal of effort into them. These dialogues were intended to push China toward complying with and internalizing WTO rules and principles and making necessary market-oriented changes. However, they only achieved isolated, incremental progress. At times, the United States did secure broad commitments from China for fundamental shifts in the direction of Chinese policies and practices, but China repeatedly failed to follow through on them. Moreover, over time, commitments from China became more difficult to secure.

Meanwhile, at the WTO, the United States brought 27 cases against China, often in collaboration with like-minded WTO Members. The United States secured victories in every one of its cases that was decided. Other WTO Members were also successful in many cases that they brought against China. Still, even when China changed the specific practices that had been challenged, it did not typically change the underlying policies, and meaningful reforms by China remained elusive.

As has become clear, the WTO's dispute settlement mechanism is of only limited value in addressing a situation where a WTO Member is dedicated to a state-led economic and trade regime that prevails over market forces. The WTO's dispute settlement mechanism is designed to address good faith disputes in which one Member believes that another Member has adopted a measure or taken an action that breaches a WTO obligation. This mechanism is not designed to address a trade regime that broadly conflicts with the fundamental underpinnings of the WTO system. No amount of WTO dispute settlement by other WTO Members would be sufficient to remedy this systemic problem. Indeed, many of the most harmful policies and practices being pursued by China are not even directly disciplined by WTO rules.

Overreaching by the WTO's Appellate Body in deciding WTO dispute settlement cases has also shielded China's non-market policies and practices from discipline and has affirmatively undermined the efforts of the United States and other WTO Members to protect our workers and businesses from the harmful impacts of China's predatory non-market economic system. The Appellate Body's erroneous substantive interpretations have undermined core values, such as the ability to protect workers and businesses from non-market economic harms, to promote democracy and human rights or to protect human health or the environment. At the same time, China has sought to use the WTO dispute settlement system to subject



U.S. national security measures to review, pursuing a strategy that would convert the WTO into a permanent venue for national security disagreements. As a result, the United States has been clear that fundamental reform is needed to ensure a well-functioning WTO dispute settlement system that supports WTO Members in the resolution of their disputes and in doing so limits the needless complexity and interpretive overreach seen in recent years. Among the objectives for reform, the United States has been clear that the dispute settlement system should preserve the policy space in WTO rules for WTO Members to address their critical societal interests and to support, rather than undermine, the WTO's role as a forum for discussion and negotiation. Most critically, fundamental reform must ensure that the WTO respects the essential security interests of WTO Members, including the United States.

Over the years, in addition to pursuing WTO dispute settlement cases, the United States has actively participated in meetings at the WTO addressing China's adherence to its WTO obligations. For example, the United States took on a leading role in the numerous China-specific Transitional Review Mechanism meetings from 2002 through 2011, which involved annual meetings of most WTO committees and councils. However, China consistently approached these meetings in ways that frustrated WTO Members' efforts to secure a meaningful assessment of China's compliance efforts. The United States also raised, as it continues to do, China-related issues at regular meetings of WTO committees and councils, including the WTO's General Council. Among other things, the United States sought to highlight how China's trade-disruptive economic model works, the costs that it exacts from other WTO Members and the benefits that China receives from it. While these efforts raised awareness among WTO Members, they did not lead to meaningful changes in China's approach to the economy and trade.

In theory, the WTO membership could have adopted new rules expressly requiring members like China to

abandon non-market economic systems and state-led, mercantilist trade regimes. For two basic reasons, however, Members have not pursued any negotiation of new WTO rules that would change China's problematic approach to the economy and trade in a meaningful way.

First, new WTO rules disciplining China would require agreement among all WTO Members, including China. China has shown no willingness at the WTO to consider fundamental changes to its economic system or trade regime. Given the extent to which China has benefited and continues to benefit from the current state of affairs, it was not realistic to expect that China would agree to effective new WTO disciplines on its behavior. Indeed, China has been using its WTO membership to develop rapidly – albeit largely in an anticompetitive manner that comes at the expense of others. China is now the second largest economy in the world, and it is also the largest goods trader – and the largest exporter – among WTO Members. It is therefore highly unlikely that China would agree to new WTO disciplines targeted at its policies and practices. In fact, in connection with ongoing discussions at the WTO relating to needed WTO reform, China has stated that it would not alter its state-led, non-market approach to the economy and trade.

Second, China has a long record of not pursuing ambitious outcomes at the WTO. Past agreements, even relatively narrow ones, have been difficult to achieve, and even when an agreement is achieved, it is significantly less ambitious because of China's participation.

As these experiences make clear, it is unrealistic to believe that actions at the WTO alone will be sufficient to force or persuade China to make fundamental changes to its economic system or trade regime. The WTO's trading system was designed for countries that are truly committed to fair competition based on market principles, not for an economically powerful country determined to maintain a state-led, non-market approach to the

economy and trade, and China has demonstrated no willingness to change its approach in any meaningful way.

### STRATEGIES OUTSIDE THE WTO

In recent years, it became evident to the United States that new strategies were needed to deal with the many problems generated by China's state-led, non-market approach to the economy and trade, including solutions independent of the WTO. For example, in August 2017, the United States launched an investigation into China's acts, policies and practices relating to technology transfer, intellectual property and innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974. The findings made in this investigation in March 2018 led to, among other things, substantial U.S. tariffs on imports from China as well as corresponding retaliation by China. Against this backdrop of rising tensions, in January 2020, the two sides signed what is commonly referred to as the "Phase One Agreement." This Agreement included commitments from China to improve market access for the agriculture and financial services sectors, along with commitments relating to intellectual property and technology transfer and a commitment by China to increase its purchases of U.S. goods and services.

Many of the commitments in the Phase One Agreement reflected changes that China had already been planning or pursuing for its own benefit or that otherwise served China's interests, such as the changes involving intellectual property protection and the opening up of more financial services sectors. Other commitments to which China agreed reflected a political calculation, as evidenced by the attention paid to the agriculture sector in the Phase One Agreement and the novel commitments relating to China's purchases of U.S. goods and services ostensibly as a means to reduce the bilateral trade deficit.

Given these dynamics, and given China's interest in a more stable relationship with the United States,

China followed through in implementing some provisions of the Phase One Agreement. At the same time, China has not yet implemented some of the more significant commitments that it made in the Phase One Agreement, such as commitments in the area of agricultural biotechnology and the required risk assessment that China is to conduct relating to the use of ractopamine in cattle and swine. Intellectual property is another area where China still must take a number of actions to implement its commitments. In addition, China fell far short of implementing its commitments to purchase U.S. goods and services in 2020 and 2021.

The reality is that this Agreement did not meaningfully address the more fundamental concerns that the United States has with China's state-led, non-market policies and practices and their harmful impact on the U.S. economy and U.S. workers and businesses. China's government continues to employ extensive industrial policies of a kind not found in market economies. It provides substantial government guidance, massive financial resources and favorable regulatory support to domestic industries across the economy, often in pursuit of specific targets for capacity and production levels and dominant market shares. In furtherance of its industrial policy objectives, China's government has also limited market access for imported goods and services and restricted the ability of foreign manufacturers and services suppliers to do business in China. It has also used various, often illicit, means to secure foreign intellectual property and technology to further its industrial policy objectives.

The principal beneficiaries of these non-market policies and practices are China's state-owned and state-invested enterprises and numerous nominally private domestic companies. The benefits that Chinese industries receive largely come at the expense of China's trading partners, including their workers, businesses and consumers. As a result, markets all over the world have faced distorted signals, and the playing field is heavily skewed

against foreign businesses that seek to compete against Chinese enterprises, whether in China, in the United States or globally.

The industrial policies that flow from China's predatory non-market economic system have systematically distorted critical sectors of the global economy such as steel, aluminum, solar and fisheries, devastating markets in the United States and other countries. At the same time, as is their design, China's industrial policies are increasingly responsible for displacing companies in new, emerging sectors of the global economy, as the Chinese government and the CCP powerfully intervene in these sectors on behalf of Chinese companies. Companies in economies disciplined by the market cannot effectively compete with both China's domestic companies and the Chinese state.

### TODAY'S CHINA CHALLENGE

Like many other WTO Members, the United States expects, and seeks to ensure, that its trading partners' economic and trade regimes promote fair, market-oriented conditions for competition. Market orientation implies the freedom for enterprises and individuals to pursue their interests and goals on a level playing field. Indeed, in establishing the WTO, members agreed that "open, market-oriented policies" were at the foundation of the multilateral trading system.

In the case of China, more than two decades after its accession to the WTO, it has still not embraced a market-oriented approach to the economy and trade. Instead, unlike the market-oriented approaches found in the United States and other WTO Members, China continues to pursue a state-led, non-market approach to the economy and trade, which is decidedly predatory in nature. China heavily relies on market-distorting industrial plans covering virtually every sector of the economy, and these industrial plans are typically designed to provide substantial competitive advantages to Chinese enterprises and to impose substantial

competitive disadvantages on competing foreign enterprises, as China seeks to secure dominant market shares for Chinese companies, both in China and globally.

Under China's approach, control and direction of all aspects of the economy is retained by the Chinese government and the CCP, facilitated by a reliance on rule *by* law rather than rule *of* law. The mere fact that decisions in the marketplace are often made based on the objectives of the state, rather than based on commercial considerations, distorts China's economy and, in turn, the global economy in ways that can damage and weaken the economies of China's trading partners. This damage is exacerbated by the overriding objective of the Chinese state's intervention in the market, which is to secure dominant positions for Chinese enterprises in numerous targeted industries. It is also exacerbated, of course, because China is the second largest economy in the world and the largest trader among WTO Members.

A host of harmful policies and practices currently emanate from China's predatory non-market economic and trade regime. Key examples include: numerous industrial plans that target specific industries for domination by Chinese enterprises; the placement of CCP officials in state-owned enterprises and private Chinese enterprises in order to control commercial decision making; massive and relentless subsidization of domestic industries (including financial support to and through state-owned enterprises and other state entities at multiple levels of government and a banking system dominated by state-owned banks favoring state-owned enterprises and targeted industries); discriminatory regulatory practices; investment and market access restrictions; import substitution; the creation and maintenance of persistent non-market excess capacity in industrial sectors; forced or pressured technology transfer; state-sponsored theft of intellectual property, trade secrets and confidential business information; state-directed acquisitions of foreign companies with valuable technologies; continued gaps in intellectual property

protection and enforcement; violations of internationally recognized labor rights (including forced labor); lax or unenforced environmental standards; increased adoption of unique Chinese national standards (including reportedly through the China Standards 2035 plan, which seeks to set the global standards for next-generation technologies); overly broad cybersecurity regulation designed to favor domestic companies; unwarranted data localization requirements and cross-border data transfer restrictions; the misuse of competition policy for industrial policy objectives; purposeful obfuscation of trade and economic policies, especially with regard to China's subsidization practices; and inadequate regulatory transparency.

As has become evident to the United States and China's other trading partners, one of the more problematic manifestations of China's predatory non-market economic and trade regime is the creation of non-market excess capacity – that is, capacity that would not have been created and would not persist if market forces were operating properly. In the past, China itself has acknowledged excess capacity in several industries, including steel, cement, electrolytic aluminum, flat glass and shipbuilding. Numerous other excess capacity industries have been identified by industry associations in the United States and other countries. Some of the Chinese industries most likely to inflict the disastrous consequences of severe excess capacity on the world in the future can be found in the *Made in China 2025* industrial plan. Through that plan, the Chinese government is seeking to create dominant Chinese companies in 10 broad sectors, including advanced information technology, robotics and automated machine tools, aircraft and aircraft components, maritime vessels and marine engineering equipment, advanced rail equipment, new energy vehicles, electrical generation and transmission equipment, agricultural machinery, new materials and pharmaceuticals and medical devices. By some estimates, the Chinese government is making available more than \$500 billion of financial support to these sectors, often

using large government guidance funds that China attempts to shield from scrutiny by claiming that they are wholly private. Based on the recent history of the steel and aluminum industries, China's non-market distortions in these newer sectors will likely result in oversupply, leading to loss of jobs and production in market economies and, in some cases, less choice, lower quality, less innovation and higher prices for consumers over time.

Another example of the harm that can be caused by China's predatory non-market economic and trade regime involves forced or pressured technology transfer. In USTR's Section 301 investigation into China's unfair acts, policies and practices related to technology transfer, intellectual property and innovation, USTR issued two extensive factual reports that detailed how the Chinese government uses foreign ownership restrictions, such as formal and informal joint venture requirements, to require or pressure technology transfer from U.S. companies to Chinese entities. The reports also explained how China imposes substantial restrictions on, and intervenes in, U.S. companies' investments and activities, including through restrictions on technology licensing terms. In addition, the reports analyzed how the Chinese government directs and unfairly facilitates the systematic investment in, and acquisition of, U.S. companies and assets by Chinese entities to obtain cutting-edge technologies and intellectual property and to generate large-scale technology transfer in industries deemed important by the state's industrial plans. Finally, the reports illustrated how the Chinese government has conducted or supported cyber intrusions into U.S. commercial networks, with the targets being intellectual property and sensitive commercial information held by U.S. firms. While these reports focused on the harm caused to U.S. interests, it is not a problem borne solely by the United States. As in the case of non-market excess capacity, China's unfair policies and practices relating to forced or pressured technology transfer also affect other WTO Members whose companies have developed or are developing advanced technologies.

Closely related to its pursuit of forced or pressured technology transfer, China also sponsors and engages in the theft of intellectual property rights, trade secrets and confidential business information for commercial use. As noted earlier in the report, intelligence and law enforcement officials from the Five Eyes countries – Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom and the United States – have publicly characterized the Chinese state's sponsorship and pursuit of this type of theft as being on a scale unprecedented in human history. In the United States alone, in 2023, there were approximately 2,000 active investigations into apparent Chinese theft covering a diverse array of U.S. industries, from aviation to biotechnology to robotics, among many others.

In addition to non-market excess capacity, forced or pressured technology transfer and state-sponsorship of the theft of intellectual property rights, trade secrets and confidential business information, China's predatory non-market economic and trade regime also causes serious harm to industries, companies and workers in the United States and other WTO Members in other ways. For example, Chinese companies use the artificial competitive advantages provided to them by the extensive interventionist policies and practices of the Chinese state to undersell their foreign competition, both in China and around the world. To some extent, the harm to foreign manufacturers is reflected in the very large number of antidumping and countervailing duty investigations that have been initiated against China by the investigating authorities of WTO Members. Since China joined the WTO in 2001, it has been the number one target for both antidumping and countervailing duty investigations. At the same time, many types of interventionist policies and practices are not capable of being addressed by antidumping and countervailing duty regimes, so the harm caused by China is only partially reflected in those antidumping and countervailing duty investigations.

In sum, China's approach to the economy and trade has not moved toward a stronger embrace of open,

market-oriented principles and instead has seen a doubling-down on state capitalism "with Chinese characteristics." The state remains in control of China's economy, and it heavily intervenes in the market to achieve China's industrial policy objectives, which typically target industries for domination by Chinese companies. Along the way, the state subsidizes industries that would not otherwise form or thrive, directs activities that a private business would not choose to undertake and seeks access to foreign technologies often through nefarious ways, among many other problematic policies and practices.

The evidence is clear, moreover, that when a trading partner with China's size – China is the second largest economy in the world and the largest goods trader among WTO Members – routinely pursues these types of non-market policies and practices, the distortions that it creates impose substantial costs on its trading partners. The Chinese state's decisions in the marketplace are not driven by market factors, but their effects on markets push U.S. and international companies out of sectors, such as steel, aluminum, solar panels and fisheries. Once China's dominance is established, barriers to entry can lock-in China's dominance over the long term. As a result, markets all over the world are less fair and well-functioning than they should be, and the playing field is heavily skewed against U.S. and other foreign companies that seek to compete against Chinese companies, whether in China's market or markets outside of China.

In the United States, it is widely accepted that the existing WTO rules do not, and cannot, effectively discipline many of China's most harmful policies and practices. It is similarly evident to us that China has become quite adept at circumventing the existing rules, as well as the attempted enforcement of those rules, by obscuring state involvement in the economy in ways that the WTO rules did not anticipate at the time of their negotiation. These problems are exacerbated by China's long record of flouting the transparency obligations that it undertook when it joined the WTO. At the same

time, there is no expectation that China would agree to new WTO rules disciplining its problematic behavior. As a result, in the United States' view, while the WTO still has a significant role to play, enforcement of WTO rules has become less significant and solutions independent of the WTO are necessary, including solutions pursued through bilateral engagement and the use of domestic trade tools, to counter the harm caused by China's unfair and anticompetitive policies and practices.

In recent years, it has become apparent that the views of other WTO Members have also been evolving toward the United States' view regarding the limits of the WTO when it comes to addressing the China challenge. While the WTO remains a strong focus for the United States and many of the United States' trading partners, there is a growing awareness that it may be necessary to pursue solutions outside the WTO in order to avoid the severe harm that will likely continue to result from China's predatory non-market economic and trade regime. For example, some of the United States' trading partners are now exploring or adopting possible new domestic trade tools to address the challenges posed by China's state-led trade regime. These and other like-minded trading partners have also begun working with the United States — sometimes confidentially — in pursuit of new joint strategies to address China's harmful non-market policies and practices. Many of these same trading partners have also intensified their work on deterring and responding to China's increasing use of economic coercion, including through joint and coordinated strategies.

It is also noteworthy that, in recent years, many of China's trading partners have also become increasingly skeptical of China's rhetoric. For example, China often touts its strong commitment to win-win outcomes in international trade matters, but its actions plainly belie its words. Through state-led industrial plans like *Made in China 2025*, which targets 10 strategic emerging sectors, China pursues a zero-sum approach. It first seeks to develop and dominate its domestic markets. Once China

develops, acquires or steals new technologies and Chinese enterprises become capable of producing the same quality products in those industries as the foreign competition, the state suppresses the foreign competition domestically and then supports Chinese enterprises as they "go out" and seek dominant positions in global markets. Countries with industries like steel, aluminum, solar panels and fisheries have experienced this reality, and they know that a new wave of severe and persistent non-market excess capacity can be expected in industries like those targeted by *Made in China 2025*, to the detriment of China's trading partners.

As China's economy grew over the years since its accession to the WTO, every country in the world has witnessed China become a regular user of economic coercion, directed not only against foreign companies but also increasingly foreign governments, including in democratic countries. Indeed, China no longer hesitates to take on foreign governments whose policies or practices are perceived to undermine either China's economic and trade interests or China's political interests. China's coercive economic measures in this context have taken a variety of forms, including, for example, import restrictions, export restrictions, restrictions on bilateral investment, regulatory actions, state-led and state-encouraged boycotts, and travel bans. Many countries have been directly subjected to this economic coercion. At the same time, one intended by-product of this economic coercion is broader in scope, as China seeks to create an environment that mutes international objections to China's non-market policies and practices, even when China blatantly flouts the WTO's rules-based international trading system.

Finally, it has also not gone unnoticed among China's trading partners — particularly the democratic market economies — that China's leadership appears confident in its state-led, non-market approach to the economy and trade and feels no need to conform to global norms. China's leadership also demonstrates confidence in its ability to quiet dissenting voices. Indeed, it has become increasingly

Over the years, the underlying thrust of China's indigenous innovation policies has remained unchanged, as China's leadership has continued to emphasize the necessity of advancing indigenous innovation capabilities. Through plans such as the *14th Five-Year Plan for the Protection and Utilization of National Intellectual Property Rights*, China has continued to implement discriminatory policies encouraging "indigenous intellectual property rights" and "core technologies" that are owned or developed in China. Accordingly, USTR has been using mechanisms like a Section 301 investigation to seek to address, among other things, China's use of indigenous innovation policies to force or pressure foreigners to own or develop their intellectual property in China.

### SUBSIDIZATION

#### INDUSTRIAL SUBSIDIES

China continues to provide massive subsidies to its domestic industries, which have caused injury to U.S. industries and the industries of other WTO Members. Some of these subsidies also appear to be prohibited under WTO rules. To the extent possible, the United States has sought to address these subsidies through countervailing duty proceedings conducted by the Commerce Department and dispute settlement cases at the WTO.

The United States and other WTO Members also have continued to press China to notify all of its subsidies to the WTO in accordance with its WTO obligations while also submitting counter notifications listing hundreds of subsidy programs that China has failed to notify. Over the years, China's WTO subsidy notifications have marginally improved at times in terms of timeliness and completeness, but not consistently. Nevertheless, since joining the WTO more than 20 years ago, China has not yet submitted to the WTO a complete notification of subsidies maintained by the central government, and it did not notify a single sub-central

government subsidy until July 2016, when it provided information largely only on sub-central government subsidies that the United States had challenged as prohibited subsidies in a WTO case. While China has continued to notify some sub-central government subsidies in its more recent subsidy notifications, these notifications are woefully inadequate and do not address the most distortionary sub-central government subsidies, such as the increasingly prolific, and very large, "government guidance funds" that can be found at all levels of government in China.

The United States began working with the EU and Japan in 2018 to identify further effective action and potential rules that could address problematic Chinese subsidies practices not currently covered by existing obligations. In January 2020, the trade ministers of the United States, the EU and Japan issued a statement agreeing to strengthen the WTO subsidy rules by: (1) prohibiting certain egregious types of subsidies; (2) requiring the subsidizing country to demonstrate for other distortive subsidy types that the subsidy provided did not cause adverse effects; (3) building upon the existing "serious prejudice" rules; (4) strengthening the notification rules; and (5) developing a new definition of what constitutes a "public body." In November 2021, the trade ministers of the United States, the EU and Japan renewed their commitment to work together, including with regard to the identification of areas where further work is needed to develop new tools and other measures to address non-market policies and practices. Since then, the United States, the EU and Japan have also been working together at the staff level to uncover China's subsidies practices in specific sectors, such as the semiconductors sector.

Separately, the United States has continued to pursue a series of proposals to reform the functioning of the WTO Committee on Subsidies and Countervailing Measures. These proposals have focused on ensuring that Members timely provide written responses to written questions regarding their subsidy programs.

### EXCESS CAPACITY

Because of its state-led approach to the economy, China is the world's leading offender in creating non-market capacity, as evidenced by the severe and persistent excess capacity situations in several industries. China is also well on its way to creating severe excess capacity in other industries through its pursuit of industrial plans such as *Made in China 2025*, pursuant to which the Chinese government is doling out hundreds of billions of dollars to support Chinese companies and requiring them to achieve preset targets for domestic market share – at the expense of imports – and global market share in each of 10 advanced manufacturing industries.

In manufacturing industries such as steel and aluminum, China's economic planners have contributed to massive excess capacity in China through various government support measures. For steel, the resulting over-production has distorted global markets, harming U.S. workers and manufacturers in both the U.S. market and third country markets, where U.S. exports of steel and steel-intensive products compete with exports from China. This over-production has similarly harmed the workers and manufacturers of many of the United States' allies and partners. While China has publicly acknowledged excess capacity in its steel and aluminum industries, it has yet to take meaningful steps to address the root causes of this problem in a sustainable way. Indeed, China continues to replicate these results in other industries.

From 2000 to 2022, China accounted for 72 percent of global steelmaking capacity growth, an increase well in excess of the increase in global and Chinese demand over the same period. Currently, China's capacity represents about one-half of global capacity and more than twice the combined steelmaking capacity of the EU, Japan, the United States, Canada, Mexico and Brazil.

At the same time, China's steel production is continually reaching new highs, eclipsing demand. In

2020, China's steel production climbed above one billion metric tons for the first time, reaching 1,065 million metric tons, a seven percent increase from 2019, and remained high at 1,018 million metric tons in 2022, despite a significant contraction in domestic steel demand. This sustained ballooning of greenhouse gas (GHG) emissions-intensive steel production, combined with weakening economic growth and a slowdown in the Chinese construction sector, has flooded the global market with excess steel and steel-intensive products at a time when steel and other manufacturing sectors outside of China are facing renewed weakness in market conditions, growing global excess capacity, a slowdown in world economic growth and continued disruptions in supply chains. In 2022, China exported more steel than the world's second, third and fourth largest steel producers (India, Japan and the United States) combined. Furthermore, China's exports from January through September 2023 were 36 percent higher than during the same period in 2022. Today, China remains by far the world's largest exporter of steel and steel-intensive products. China's steel production also remains far dirtier than the steel production that it displaces in the United States and most other countries, thereby undermining global efforts to transition to a clean-energy economy.

Similarly, primary aluminum production capacity in China increased by more than 1,400 percent between 2000 and 2022, with China accounting for 80 percent of global capacity growth during that period. China's expansion of production capacity has driven price declines globally, but even with these low prices, China has continued to expand its production capacity. Much of this additional capacity has been built with government support and relies on GHG emissions-intensive sources of electricity. China's primary aluminum capacity now accounts for 57 percent of global capacity and is more than double the capacity of the next eight aluminum-producing countries combined. As in the steel sector, China's aluminum production has also ballooned in recent years, as China's aluminum production has continued to increase despite global



demand shocks. China's capacity and production continue to contribute to major imbalances and price distortions in global markets, harming U.S. aluminum producers and workers.

Excess capacity in China hurts various U.S. workers and industries not only through direct exports from China to the United States, but also through its impact on global prices and supply and through indirect trade of steel and aluminum-intensive products, which makes it difficult for competitive manufacturers throughout the world to remain viable. Indeed, domestic industries in many of China's trading partners continue to petition their governments to impose trade measures to respond to the trade-distortive effects of China's excess capacity. In addition, the United States has acted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 to impose additional duties on steel and aluminum products after finding that steel and aluminum products are being imported into the United States in such quantities and under such circumstances as to threaten to impair U.S. national security. In the United States' view, in the absence of efforts to redress China's anticompetitive behavior, the risk is that steel and aluminum producers in the United States and many other countries with market-oriented economies will be forced to close, which would, among other things, create even greater dependencies on China.

### AGRICULTURAL DOMESTIC SUPPORT

For several years, China has been significantly increasing domestic subsidies and other support measures for its agricultural sector. China maintains direct payment programs, minimum support prices for basic commodities and input subsidies. China has implemented a cotton reserve system, based on minimum purchase prices, and cotton target price programs. In 2016, China established subsidies for starch and ethanol producers to incentivize the purchase of domestic corn, resulting in higher volumes of exports of processed corn products from China in 2017 and 2018. In addition, in 2022, China began encouraging soybean production through

various support programs, such as through increased subsidies for crop rotations, awards to counties with high oilseed production, incentives to promote the intercropping of corn and soybeans, and subsidies for "demonstration farming" of soybeans on alkali and salty land.

China submitted a notification concerning domestic support measures to the WTO in May 2015, but it only provided information up to 2010. In December 2018, China notified domestic support measures for the period 2011-2016. This notification showed that China had exceeded its *de minimis* level of domestic support for soybeans (in 2012, 2014 and 2015), cotton (from 2011 to 2016), corn (from 2013 to 2016), rapeseed (from 2011 to 2013) and sugar (2012). The situation was likely even worse, as the methodologies used by China to calculate domestic support levels result in underestimates. Moreover, the support programs notified by China seemingly failed to account for support given at the sub-national level by provincial and local governments and, possibly, support administered through state-owned enterprises.

In September 2016, the United States launched a WTO case challenging China's government support for the production of wheat, corn and rice as being in excess of China's commitments. Like other WTO Members, China committed to limit its support for producers of agricultural commodities. China's market price support programs for wheat, corn and rice appear to provide support far exceeding the agreed levels. This excessive support creates price distortions and skews the playing field against U.S. farmers. In October 2016, consultations took place. In January 2017, a WTO panel was established to hear the case. Hearings before the panel took place in January and April 2018, and the panel issued its decision in February 2019, ruling that China's domestic support for wheat and rice was WTO-inconsistent. China originally agreed to come into compliance with the panel's recommendations by March 31, 2020. The United States subsequently agreed to extend this deadline to June 30, 2020. In July 2020, the United States submitted a request for

## ADMINISTRATIVE PROCESS

### ADMINISTRATIVE LICENSING

U.S. companies continue to encounter significant problems with a variety of administrative licensing processes in China, including processes to secure product approvals, investment approvals, business expansion approvals, business license renewals and even approvals for routine business activities. While there has been an overall reduction in license approval requirements and a focus on decentralizing licensing approval processes, U.S. companies continue to report that one of their key concerns involves China's problematic licensing approval processes.

### TRANSPARENCY

#### OVERVIEW

One of the core principles reflected throughout China's WTO accession agreement is transparency. Unfortunately, after more than 20 years of WTO membership, China still has a poor record when it comes to adherence to its transparency obligations.

#### PUBLICATION OF TRADE-RELATED MEASURES

In its WTO accession agreement, China committed to adopt a single official journal for the publication of all trade-related laws, regulations and other measures. China adopted a single official journal, to be administered by MOFCOM, in 2006. However, it appears that China only publishes trade-related measures from some, but not all, central-government entities in this journal. It also appears that China rarely publishes trade-related measures from sub-central governments in the journal.

At the central government level, moreover, China tends to take a narrow view of the types of trade-related measures that need to be published in the official journal. For those government entities whose trade-related measures are published in the official journal, China more commonly (but still not

regularly) publishes trade-related administrative regulations and departmental rules in the journal, but it is rare for China to publish other measures such as opinions, circulars, orders, directives and notices, which are known as "normative documents" in China's legal system. Normative documents are regulatory documents that do not fall into the category of administrative regulations or departmental rules, but still impose binding obligations on enterprises and individuals. Although the State Council introduced a definition for "administrative normative documents" in 2014, this definition is narrow and does not appear to encompass all normative documents, nor has it resulted in their regular publication as required by China's WTO commitments. Among other things, publication of all normative documents would facilitate compliance by enterprises and individuals with the obligations addressed in them.

Meanwhile, China rarely publishes certain types of trade-related measures from either the central level or the sub-central level of government in the official journal. As discussed above in the Industrial Subsidies section, an important example involves subsidy measures.

#### NOTICE-AND-COMMENT PROCEDURES

In its WTO accession agreement, China committed to provide a reasonable time period for public comment before implementing new trade-related laws, regulations and other measures. While little progress has been made in implementing this commitment at the sub-central government level, the National People's Congress instituted notice-and-comment procedures for draft laws in 2008, and shortly thereafter China indicated that it would also publish proposed trade- and economic-related administrative regulations and departmental rules for public comment. Subsequently, the National People's Congress began regularly publishing draft laws for public comment. China's State Council often (but not regularly) published draft administrative regulations for public comment, but many of China's ministries were not consistent in

publishing draft departmental rules or normative documents for public comment.

At the May 2011 S&ED meeting, China committed to issue a measure implementing the requirement to publish all proposed trade- and economic-related administrative regulations and departmental rules on the website of the State Council's Legislative Affairs Office (SCLAO) for a public comment period of not less than 30 days. In April 2012, the SCLAO issued two measures that appear to address this requirement.

In the Phase One Agreement, China committed to provide no less than 45 days for public comment on all proposed laws, regulations and other measures implementing the Phase One Agreement. Since the entry into force of this commitment in February 2020, China has generally been providing the required 45-day public comment period and working constructively with the United States whenever it has raised questions or concerns regarding provisions in proposed implementing measures.

Currently, outside the context of Phase One Agreement implementing measures, the process for issuing new measures in China can be opaque and unpredictable and implemented without adequate notice. China still needs to improve its practices relating to the publication of administrative regulations and departmental rules for public comment. China also needs to formalize its use of notice-and-comment procedures for all normative documents. In addition, even when China provides for a notice-and-comment period, too often it issues the final measure immediately after the end of the comment period, suggesting that it did not give serious consideration to the comments received.

China also needs to implement consistently the notice-and-comment obligations applicable to all WTO Members. Most notably, China needs to adhere consistently to the notice-and-comment periods required by the TBT Agreement and the SPS Agreement.

### TRANSLATIONS

In its WTO accession agreement, China committed to make available translations of all of its trade-related laws, regulations and other measures at all levels of government in one or more of the WTO languages, i.e., English, French and Spanish. Prior to 2014, China had only compiled translations of trade-related laws and administrative regulations (into English), but not other types of measures, such as departmental rules, normative documents and sub-central government measures. Even for trade-related laws and administrative regulations, China was years behind in publishing these translations. At the July 2014 S&ED meeting, China committed that it would extend its translation efforts to include not only trade-related laws and administrative regulations but also trade-related departmental rules. Subsequently, in March 2015, China issued a measure requiring trade-related departmental rules to be translated into English. This measure also provides that the translation of a departmental rule normally must be published before implementation.

Notably, however, even if China were to fully implement its existing measures requiring translations, they would not be sufficient to bring China into full WTO compliance in this area. China does not consistently publish translations of trade-related laws, administrative regulations and departmental rules in a timely manner (i.e., before implementation), nor does it publish any translations of trade-related normative documents or trade-related measures issued by sub-central governments.

### INQUIRY POINT

In its WTO accession agreement, China committed to establish an inquiry point that would respond to requests for information relating to legal measures required to be published in its official journal. At times, however, China has refused to provide copies of legal measures in response to legitimate requests directed to its inquiry point.

In April 2020, for example, the United States submitted a request concerning five Chinese legal measures covering semiconductors and fisheries subsidy programs that had not been published in China's official journal and were not otherwise available online, nor had they been notified to the WTO. Despite the obligation in its WTO accession agreement to either provide the documents or respond in writing within 45 days, China did not meet this deadline. The United States made repeated follow-up requests, to no avail. Five months after the United States submitted its request to China's inquiry point, MOFCOM orally informed the U.S. Embassy in Beijing that it would not be providing any of the requested legal measures because two of the measures would soon be replaced and the other three measures, in China's view, were not relevant to China's WTO obligations. USTR promptly responded to MOFCOM in writing, countering its assertions and urging it to provide the requested documents. Since then, China has continued to refuse to provide a written response to the United States' request or to provide any of the requested legal measures, even though the United States and other WTO Members have repeatedly raised this matter in the WTO's Subsidies Committee and Council for Trade in Goods.

### **SOCIAL CREDIT SYSTEM**

Since 2014, China has been working to implement a national "social credit" system for both individuals and companies. The implementation of this system is at a more advanced stage for companies versus individuals, as 18-digit "unified social credit codes" are assigned to every domestic and foreign company in China. These 18-digit codes will provide a way for the Chinese government to track a company's record of administrative and regulatory compliance and generate public credit information. In his report to the 20th National Party Congress in October 2022, Xi Jinping in his capacity as the General Secretary of the Chinese Communist Party emphasized the need to refine the social credit system. Since then, the

Chinese government has continued to take steps to make the social credit system fully operational.

Under the corporate social credit system, government records and market-generated corporate compliance data are collected on every legal entity in China. The collected information contains regulatory and administrative records contributed by at least 44 state agencies and their branch offices across every province in China. Previously disparate information relating to a company's financial records, regulatory compliance, inspection results and other administrative enforcement activities is being consolidated under a company's unified social credit code. All of this data will be aggregated and shared between regulatory agencies via the National Credit Information Sharing Platform. Reportedly, approximately 75 percent of the records collected on companies is intended to be designated as "open to the public," while the remaining 25 percent that is intended to be withheld will include potentially sensitive information, such as approval records related to national development projects and details of any criminal cases.

Nationwide data collection under the corporate social credit system provides mechanisms to penalize companies with poor corporate and legal compliance records by, among other things, subjecting them to public censure via what China calls "blacklists," while rewarding compliant companies with positive incentives via so-called "redlists." Negative ratings or placement on a government agency's censure list can lead to various restrictions on a company's business activities. A company could face increased inspections, reduced access to loans and tax incentives, restrictions on government procurement, reduced land-use rights, monetary fines or permit denials, among other possible penalties.

However, currently, there is no fully integrated national system for assigning comprehensive social credit scores for companies, and the social credit system remains highly fragmented. Certain central

government agencies and sub-central government agencies maintain their own rating systems, with each agency making its own decisions about the types of transgressions that warrant negative ratings or placing a company on a censure list.

In November 2022, NDRC and PBOC jointly published a draft *Social Credit Construction Law* that would give the social credit system a legal basis, further embedding it into China's regulatory network. The draft law seeks to establish NDRC and PBOC as the main government agencies for construction of the social credit system. Their responsibilities would include overall coordination, supervision and guidance of the construction of the social credit system and taking the lead in organizing the formulation and implementation of relevant policies and standards. The draft law also seeks to provide formal legal definitions for certain terms used in implementing the social credit system, such as "untrustworthy," "credit supervision" and "credit information." In addition, the draft law seeks to codify the protection of certain rights, as it calls for the establishment of a social credit system that maintains the security of social credit information and strictly protects state secrets, business secrets and personal privacy, while also protecting the lawful rights and interests of natural persons, legal persons and unincorporated organizations. To date, the draft law has not been issued in final form.

Earlier in 2022, prior to the publication of the draft law, NDRC issued a draft update of the 2021 *National Basic Catalogue of Public Credit Information* and a draft update of the 2021 *National Basic List of Disciplinary Measures against Dishonest Acts*. The draft *Catalogue of Public Credit Information* compiles the scope and types of credit information that can be collected by government agencies. It also stipulates that certain categories of information are exempt from collection, including state secrets and trade secrets. The draft *List of Disciplinary Measures* includes a range of punitive actions that may be applied to violators of trust, such as duties, fees, restrictions on market activity, prohibitions or limitations on occupations and bans from

government procurement bidding. Like the draft law, neither the draft *Catalogue of Public Credit Information* nor the draft *List of Disciplinary Measures* has been issued in formal form.

The social credit system has been tied to larger policy objectives as well. For example, the General Office of the State Council and the General Office of the Chinese Communist Party issued a joint opinion on promoting a high-quality credit system in order to further China's "dual circulation" objectives. In addition, in November 2022, the Ministry of Science and Technology (MOST) announced a new pilot project for evaluating science, technology, engineering and mathematics talent. Under MOST's new pilot project, evaluation of scientists' performance is to incorporate metrics related to their moral character, which includes their social credit record, in order to ensure that scientific researchers have no history of plagiarism or academic fraud. This pilot project appears to reflect China's struggle to improve the quality of its scientific research talent.

Foreign companies have numerous concerns with China's social credit system, which is becoming increasingly complex and expansive. They are concerned that the Chinese government will use it to disadvantage foreign companies or provide favorable treatment to domestic companies. They are concerned that the Chinese government will use the social credit system to pressure them to act in furtherance of China's industrial policies or other state priorities or otherwise to make investments or conduct their business operations in ways that run counter to market principles or their own business strategies. In addition, foreign companies are concerned about the opaque nature of the social credit system. Currently, for example, a company sometimes only learns about its negative ratings when, for example, it requests a permit and receives a denial, even though the *Measures for Administration of the List of Serious Violators of Trust and Law* includes a requirement that companies be informed of their being censured in advance. Other times, a company learns for the first

time that it has been censured when a Chinese government agency posts its name on the agency's website, even though the censuring of a company can cause severe harm to the company's reputation and adversely impact its efforts to attract customers, secure needed financing or make new investments. When Chinese government agencies begin to pursue joint punishment in the way that NDRC envisions, it will mean that an infraction in one regulatory context could have wider consequences across the company's entire business operations.

Foreign companies are also concerned about the links between corporate social credit and individual social credit. They can foresee the Chinese government using the social credit system as another tool to ensure that foreign companies and those who work for them do not cross political redlines on sensitive matters like human rights. Foreign companies can also foresee the Chinese

government potentially using corporate social credit in the future to exert extraterritorial influence by threatening the social credit standing of foreign companies or their officials for behavior or speech outside of China. Similarly, foreign companies are concerned that China will abuse its legion of laws regulating how data is stored and transferred to access information to use against them.

### **OTHER NON-TARIFF MEASURES**

A number of other non-tariff measures can adversely affect the ability of U.S. industry to access or invest in China's market. Key areas of concern include laws governing land use in China, commercial dispute resolution and the treatment of NGOs. Corruption among Chinese government officials, enabled in part by China's incomplete adoption of the rule of law, is also a key area of concern.

**Kenia Sánchez Sánchez**  
**Intérprete Judicial – República Dominicana**

*Yo, Kenia Sánchez Sánchez, Intérprete Judicial de la República Dominicana, CERTIFICO que he traducido copia de un documento, originalmente escrito en inglés, cuyo contenido traducido al español, según mis conocimientos y criterio personal, corresponde al siguiente:*

---

**INFORME DEL USTR DE 2023 AL CONGRESO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE CHINA CON LA OMC**

---

**PREFACIO**

Este es el 22° informe preparado de conformidad con la sección 421 de la Ley de Relaciones entre Estados Unidos y China de 2000 (P.L. 106-286), 22 U.S.C. § 6951 (la Ley), que exige que el Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) informe anualmente al Congreso sobre el cumplimiento por parte de la República Popular China (China) de los compromisos asumidos en relación con su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), incluidos tanto los compromisos multilaterales como cualquier compromiso bilateral asumido con los Estados Unidos. El informe cubre el año calendario 2022. También incorpora las conclusiones del Programa de Cumplimiento en el Extranjero, según lo exige la sección 413(b)(2) de la Ley, 22 U.S.C. § 6943(b)(2).

Al preparar este informe, el USTR aprovechó su experiencia en la supervisión del seguimiento por parte del gobierno de los Estados Unidos de los esfuerzos de cumplimiento de la OMC por parte de China. El USTR preside el Subcomité sobre China del Comité de Personal de Política Comercial (TPSC), un organismo interinstitucional cuyo mandato es, entre otras cosas, evaluar los esfuerzos de China para cumplir con sus compromisos en la OMC. Este subcomité del TPSC está compuesto por expertos del USTR, los Departamentos de Agricultura, Comercio, Trabajo, Justicia, Estado y

Tesoro, la Agencia de Protección Ambiental, la Comisión Federal de Comercio y la Oficina de Patentes y Marcas de EE. UU., entre otras agencias. Los miembros del subcomité del TPSC trabajan en estrecha colaboración con funcionarios económicos del Departamento de Estado, funcionarios del Servicio Comercial Exterior, funcionarios de Aplicación y Cumplimiento y agregados de Propiedad Intelectual del Departamento de Comercio, funcionarios del Servicio Agrícola Exterior, agregados de Aduanas y Protección Fronteriza y agregados del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas en la Embajada y en los Consulados Generales de EE. UU. en China, que participan activamente en la recopilación y análisis de información, mantienen contactos regulares con industrias estadounidenses que operan en China y mantienen un diálogo regular con funcionarios del gobierno chino en ministerios y agencias clave. El subcomité del TPSC se reúne para evaluar y coordinar el compromiso de Estados Unidos con China en el contexto comercial.

Para ayudar en la preparación de este informe, el USTR como presidente del TPSC publicó un aviso en el Registro Federal el 17 de agosto de 2023. El aviso pedía a las partes interesadas que presentaran comentarios por escrito. Se recibieron varios comentarios escritos de las partes interesadas. Estos comentarios escritos están disponibles en [www.regulations.gov](http://www.regulations.gov) bajo el expediente no. USTR-2023-0008.

## RESUMEN EJECUTIVO

En este informe ofrecemos una evaluación actualizada de la membresía de China en la OMC. Esta evaluación revela el desafío único y muy serio que el enfoque no mercantilista, y liderado por el Estado de China, hacia la economía y el comercio, continúa planteando para la comunidad comercial global. Si bien Estados Unidos y otros Miembros de la OMC con ideas afines han aplicado varias estrategias centradas en la OMC a lo largo de los años para abordar los numerosos problemas creados por China, sigue estando claro que estrategias nuevas y más efectivas –incluidas estrategias que impliquen tomar medidas fuera de la OMC donde sea necesaria– son de vital importancia para abordar esos problemas.

Cuando China accedió a la OMC en 2001, acordó voluntariamente adoptar el enfoque abierto y orientado al mercado de la OMC e incorporarlo en el sistema y las instituciones económicas y comerciales de China. China también acordó asumir las obligaciones establecidas en las normas vigentes de la OMC, al tiempo que asumió numerosos compromisos específicos de China. Como documentamos anteriormente, y como sigue siendo cierto hoy, el historial de cumplimiento de estos términos por parte de China ha sido pobre.

Como se ha documentado anteriormente, China tiene un largo historial de violar, ignorar y evadir las normas existentes de la OMC. China también ha tratado de frustrar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la OMC, por ejemplo a través de su pobre historial de cumplimiento de sus obligaciones de transparencia en la OMC. Además, y lo que es más crítico, después de más de dos décadas de ser Miembro de la OMC, China todavía adopta un enfoque de la economía y el comercio no basado en el mercado, dirigido por el Estado, a pesar de las expectativas de otros Miembros de la OMC –y de las propias representaciones de China– de que China transformaría su economía y aplicaría el enfoque abierto y orientado al mercado respaldado por la OMC. De hecho, la adopción por parte de China de un enfoque de la economía y el comercio dirigido por el Estado, y no basado en el mercado, ha aumentado en lugar de disminuir durante la última década, y el mercantilismo que genera ha perjudicado y afectado también a las

empresas y trabajadores estadounidenses, así como a empresas y trabajadores de otros Miembros de la OMC, a menudo severamente.

La gran mayoría del daño que China inflige a otros Miembros de la OMC no es atribuible al incumplimiento periódico de China de las normas existentes de la OMC, sino más bien al impacto diario de su enfoque de la economía y el comercio, dirigido por el Estado y no basado en el mercado, que depende en gran medida de las intervenciones en el mercado por parte del gobierno chino y, cada vez más en los últimos años, del Partido Comunista Chino (CCP o el Partido). Como está bien documentado, el gobierno chino y el CPP intervienen habitualmente en el mercado utilizando una amplia gama de políticas y prácticas no comerciales, tanto para proporcionar ventajas competitivas artificiales a las industrias y empresas chinas como para poner activamente en desventaja a las industrias, empresas y trabajadores extranjeros.

La decisión de China de seguir aplicando un enfoque estatal y no de mercado a la economía y el comercio después de acceder a la OMC adquiere una importancia significativamente mayor porque China es la segunda economía más grande del mundo y el mayor comerciante entre los Miembros de la OMC. Como resultado, según el tiempo ha demostrado, las políticas y prácticas que aplica pueden tener un impacto tremendo en el comercio bilateral y global.

Como ahora está más que claro, el enfoque de China hacia la economía y el comercio, que se caracteriza por una dependencia rutinaria de políticas y prácticas ajenas al mercado, socava las decisiones justas y orientadas al mercado tomadas por empresas extranjeras y distorsiona los resultados del mercado de manera significativa. Los observadores han acuñado varios términos para describir el sistema económico de China, desde “capitalismo de Estado” hasta “China, Inc.” y, más recientemente, “CCP, Inc.” Cualquiera que sea la terminología que se utilice en un intento de captar la esencia del sistema económico de China, el desafío único que plantea a la comunidad comercial global es claro. Las empresas extranjeras compiten no sólo con las empresas chinas sino también con el Estado chino. Como resultado, el campo de juego simplemente no está nivelado. Está muy sesgado contra las empresas extranjeras dondequiera que busquen competir contra



empresas chinas, ya sea en el mercado de China o en otros mercados del mundo.

Es importante destacar, además, que China no se ha limitado a seguir aplicando lo que denominó una “economía de mercado socialista” cuando se unió a la OMC. La llamada “economía de mercado socialista” de China se ha vuelto decididamente depredadora. En otras palabras, China ya no depende de la planificación central simplemente para dirigir y guiar las decisiones comerciales de las industrias y empresas chinas. Más bien, China está utilizando ahora su enfoque estatal y no mercantil de la economía y el comercio de maneras diseñadas para asegurar el dominio de las empresas chinas, tanto en el mercado chino como en los mercados globales. Como parte de esta búsqueda de dominio internacional, China está apuntando tanto a las industrias tradicionales como a las industrias emergentes, no sólo proporcionando a sus propias industrias un apoyo financiero y regulatorio sin precedentes, sino también aplicando activamente políticas y prácticas que están calculadas para perjudicar y, en última instancia, desplazar a los competidores extranjeros.

A lo largo de los años, son innumerables las políticas y prácticas no comerciales que China ha desplegado en su intento por lograr y mantener el dominio de las industrias y empresas chinas. También están en constante evolución. Si bien la combinación particular de políticas y prácticas no de mercado que China despliega, en busca de asegurar cuotas de mercado dominantes para las empresas chinas a nivel nacional y global, puede variar de una industria a otra, cualquier lista de las políticas y prácticas no de mercado más comunes que el Estado chino despliega actualmente es larga e incluye:

- adoptar y aplicar planes industriales dirigidos a industrias específicas para que sean dominadas por empresas chinas, incluso estableciendo niveles de capacidad, producción y exportación u objetivos de participación de mercado;
- dirigir, presionar o actuar de otro modo para garantizar que las empresas chinas cumplan los

objetivos establecidos en los planes industriales del estado;

- colocar a funcionarios del CCP en empresas estatales y privadas chinas en puestos directivos para monitorear, dirigir, presionar o influir de otro modo en la toma de decisiones comerciales;
- desplegar incesantemente subsidios masivos y frecuentemente no transparentes en pos de los objetivos de los planes industriales, incluso a través de bancos de políticas, bancos comerciales de propiedad estatal y fondos gubernamentales de inversión y orientación en todos los niveles de gobierno;
- transferir riesgos al Estado a través de garantías de préstamos y renovaciones de préstamos para empresas chinas en industrias específicas;
- no publicar las medidas finales a nivel central y provincial que proporcionen subsidios u otro tipo de apoyo financiero a las empresas chinas;
- dirigir, presionar o actuar de otro modo para garantizar que las empresas extranjeras que operan en China no tomen decisiones comerciales que entren en conflicto con los objetivos de los planes industriales del Estado, incluso en algunos casos incorporando a funcionarios del CCP en esas empresas;
- conceder preferencias reglamentarias especiales y de otro tipo y ventajas competitivas a las empresas de propiedad estatal;
- ordenar o permitir que las autoridades reguladoras gubernamentales ejerzan su autoridad de manera discriminatoria, incluso tratando a las empresas chinas de manera más favorable que a las empresas extranjeras o con inversión extranjera;
- dirigir o patrocinar el robo de derechos de propiedad intelectual, secretos comerciales e información comercial confidencial para uso comercial;

## INFORME DEL USTR DE 2023 AL CONGRESO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE CHINA CON LA OMC

---

- participar en transferencias de tecnología forzadas o presionadas;
  - dirigir, presionar o actuar de otro modo para garantizar que las empresas chinas realicen adquisiciones de empresas extranjeras cuyas tecnologías sean necesarias para lograr los objetivos del plan industrial del estado;
  - dirigir, presionar o actuar de otro modo para garantizar que las empresas chinas compren productos fabricados en China en lugar de productos importados de acuerdo con los objetivos del plan industrial del estado;
  - dirigir, presionar o actuar de otro modo para garantizar que las empresas chinas inviertan y aseguren el acceso a materias primas fuera de China para el uso exclusivo de las empresas chinas que producen productos transformadores de acuerdo con los objetivos del plan industrial del estado;
  - tomar represalias contra empresas extranjeras cuando ofenden al Estado chino o actúan de alguna manera que desagrada al Estado chino, creando así un entorno empresarial escalofriante para todas las empresas extranjeras, especialmente aquellas con operaciones comerciales ubicadas en China;
  - utilizar la aplicación o el cumplimiento selectivo o arbitrario de la ley de propiedad intelectual para lograr los objetivos del plan industrial del estado;
  - utilizar la aplicación o el cumplimiento selectivo o arbitrario de la ley de competencia para lograr los objetivos del plan industrial del estado;
  - buscar estándares nacionales únicos cuando ya existen estándares internacionales para aprovechar el poder económico del mercado de China para promover u obligar a la adopción de esos estándares en los mercados globales;
  - utilizar prácticas laborales injustas, como trabajo forzoso, restricciones a la movilidad laboral, limitaciones institucionales sobre la medida en que los salarios se determinan mediante la libre negociación entre los trabajadores y la dirección, la denegación de los derechos de los trabajadores a asociarse, organizarse y negociar colectivamente, y la prohibición de la formación de sindicatos independientes para representar a los trabajadores, que artificialmente menores costos laborales para las empresas chinas, especialmente en los sectores industriales;
  - tolerar una aplicación laxa de leyes y regulaciones ambientales, que reduce artificialmente los costos laborales para las empresas chinas, especialmente en los sectores industriales;
  - crear o mantener un exceso persistente de capacidad fuera del mercado en industrias a través de empresas estatales y empresas privadas chinas, en detrimento de las empresas extranjeras competidoras en el mercado chino y en los mercados globales de todo el mundo;
  - ordenar al poder judicial que tome decisiones que sirvan a los objetivos del plan industrial del estado; y
  - no publicar todas las leyes, reglamentos y otras medidas a nivel central y provincial que afecten los derechos y obligaciones de empresas e individuos.
- Es evidente que China no implementa estas políticas y prácticas no comerciales de forma aislada o sólo en unas pocas industrias. China recurre a alguna combinación de estas políticas y prácticas no comerciales en muchas industrias. Los esfuerzos de China también son implacables. China ha dado todos los indicios de que seguirá interviniendo en el mercado de cualquier forma que considere necesaria para lograr los objetivos del plan industrial del estado. China no actúa con moderación.
- Un ejemplo de la magnitud de los esfuerzos de China puede verse en un examen de cómo China aplica un tipo de política o práctica no relacionada con el mercado, a saber, la práctica de China de dirigir o patrocinar el robo de derechos de propiedad intelectual, secretos comerciales e información

comercial confidencial con fines comerciales. En declaraciones públicas recientes, funcionarios de inteligencia y de aplicación de la ley de los países de los Cinco Ojos (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos) caracterizaron la escala de la persecución y el patrocinio de este tipo de robo por parte del Estado chino como sin precedentes en la historia de la humanidad. Agregaron que es el país más grande del mundo y, de hecho, más grande que todos los demás países del mundo juntos. Solo en Estados Unidos, en 2023, había aproximadamente 2,000 investigaciones activas sobre aparentes robos patrocinados por el Estado por parte de China que abarcaban una amplia gama de industrias, desde la aviación hasta la biotecnología y la robótica, entre muchas otras. Los funcionarios de Cinco Ojos señalaron que, si bien todos los países participan en actividades clandestinas con fines de seguridad nacional, China se diferencia en que el Estado chino roba información y luego la utiliza para obtener ventajas comerciales.

Evidentemente, el enfoque de China es muy diferente del enfoque abierto y orientado al mercado imaginado por la membresía de la OMC y seguido por Estados Unidos y casi todos los demás Miembros de la OMC. China implementa rutinariamente políticas y prácticas económicas y comerciales que promueven la competencia desleal y los resultados dirigidos por el Estado en lugar de la competencia leal y los resultados basados en el mercado. China a menudo no habilita ni permite que las empresas tomen sus propias decisiones comerciales, ni trata por igual a todas las empresas que participan en actividades comerciales ni permite que los actores privados determinen la asignación de recursos. China tampoco exige que sus autoridades reguladoras administren de manera justa, transparente, imparcial y razonable todas las leyes, reglamentos y otras medidas relacionadas o que afectan el comercio de bienes, el comercio de servicios, la inversión y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Además, China no mantiene un poder judicial independiente ni publica todas las leyes, reglamentos y otras medidas que afectan los derechos y obligaciones de empresas e individuos.

Además, en la actualidad no hay indicios de que China esté considerando tomar medidas significativas hacia la adopción de un sistema económico abierto y orientado al mercado sistema que los Miembros de la OMC han respaldado y que esperan de todos los Miembros de la

OMC.

De hecho, China continúa tomando medidas diseñadas para aumentar, no disminuir, el papel del Estado chino en el mercado.

Lo más grave es que la OMC no ha podido abordar eficazmente la continua búsqueda por parte de China de un enfoque de la economía y el comercio dirigido por el Estado y no basado en el mercado. Si bien algunas de las políticas y prácticas no relacionadas con el mercado aplicadas por China están disciplinadas por las normas vigentes de la OMC, el recurso a la solución de diferencias de la OMC ha demostrado ser ineficaz para cambiar o desalentar el comportamiento de China de manera fundamental. Sin embargo, en su mayor parte, ha quedado claro que las políticas y prácticas no comerciales de China no están efectivamente disciplinadas por las normas vigentes de la OMC. De hecho, cuando los Miembros de la OMC desarrollaron y acordaron las normas existentes de la OMC, simplemente no contemplaron que un Miembro de la OMC alguna vez aplicaría muchas de las políticas y prácticas que ahora emanan del enfoque de China hacia la economía y el comercio, dirigido por el Estado y sin enfoque de mercado. En resumen, el enfoque de China está fundamentalmente en desacuerdo con el sistema de comercio multilateral.

Han pasado más de dos décadas desde que China se unió a la OMC, y está claro que China no ha estado a la altura del trato que cerró con los Miembros de la OMC cuando accedió a la OMC, como se relató anteriormente. Dado que las disciplinas existentes en la OMC han demostrado ser ineficaces, o simplemente no están diseñadas para disciplinar muchos de los tipos de políticas y prácticas dañinas no relacionadas con el mercado implementadas por el Estado chino, también está claro (y lo ha estado durante algún tiempo) que las soluciones independientes de la OMC son necesarias.

Si bien la OMC todavía puede desempeñar un papel a la hora de abordar ciertos aspectos del singular desafío que China plantea a la comunidad comercial mundial, Estados Unidos cree, de manera realista, que se necesitan otras estrategias. Por esa razón, Estados Unidos ha estado aplicando un enfoque multifacético que tenga en cuenta las realidades actuales de la relación comercial entre Estados Unidos y China y los muchos problemas que China genera para Estados Unidos y otros socios comerciales, tanto ahora como probablemente en el futuro. Como anunció antes el

Representante Comercial de Estados Unidos, el enfoque estadounidense incluye cuatro componentes principales.

En primer lugar, es fundamental que Estados Unidos adopte medidas a nivel interno para invertir en las industrias de hoy y de mañana y elaborar políticas que las apoyen. Los pasos importantes tomados hasta la fecha incluyen la aprobación de la Ley CHIPS y Ciencia, la Ley de Reducción de la Inflación y la Ley de Empleo e Inversión en Infraestructura, así como los muchos esfuerzos posteriores para implementar esas leyes.

En segundo lugar, Estados Unidos continúa buscando un compromiso bilateral con China. China es un socio comercial importante y se deben utilizar todas las vías para lograr un cambio real en su régimen económico y comercial. Nos centramos en las preocupaciones más fundamentales de Estados Unidos con respecto al enfoque estatal y no comercial de China hacia la economía y el comercio, enumeradas anteriormente, en lugar de reanudar diálogos centrados en cuestiones aisladas que dejan sin abordar el desafío central de China. Al mismo tiempo, Estados Unidos seguirá trabajando para que China rinda cuentas de sus compromisos existentes.

En tercer lugar, está claro que serán necesarias herramientas comerciales internas (incluidas herramientas comerciales nuevas o actualizadas que reflejen las realidades actuales) para garantizar condiciones más equitativas para los trabajadores y las empresas estadounidenses. Estados Unidos continúa explorando la mejor manera de utilizar y mejorar las herramientas comerciales internas para lograr ese fin.

Finalmente, es igualmente crítico que Estados Unidos trabaje intensa y ampliamente con aliados y socios de ideas afines a fin de generar apoyo para soluciones a los muchos problemas significativos que el enfoque estatal y no de mercado de la economía y el comercio de China ha creado para la comunidad comercial global. Estados Unidos reconoce que cada socio comercial puede verse afectado de manera diferente por los muchos tipos de políticas y prácticas no de mercado que aplica China, pero todos debemos trabajar juntos si queremos ser capaces de encontrar soluciones viables.

Esta labor está en curso y se lleva a cabo en foros bilaterales, regionales y multilaterales, incluida la OMC.

Es importante destacar que entre los socios comerciales de Estados Unidos existe una creciente convergencia sobre la necesidad de abordar las relaciones comerciales con China con más realismo, como lo ha estado haciendo Estados Unidos. El mayor uso de la coerción económica por parte de China en los últimos años ciertamente ha desempeñado un papel en esta convergencia. A medida que su poder económico ha crecido, el gobierno chino ha recurrido cada vez más a la amenaza o el uso de medidas que afectan el comercio y la inversión de manera abusiva, arbitraria o pretextual para presionar, inducir o influenciar a un gobierno extranjero para que tome, o no, una decisión o acción con el fin de lograr un objetivo político o político estratégico, o para impedir o interferir con el ejercicio por parte del gobierno extranjero de sus derechos u opciones soberanas legítimas. Es particularmente preocupante presenciar cómo un gobierno autoritario utiliza la coerción económica para influir en las políticas que aplican los países democráticos. Sin embargo, aun así, el factor más significativo en esta convergencia de pensamiento es la evidencia incontrovertible del daño significativo que está causando el enfoque de China hacia la economía y el comercio, liderado por el Estado, no de mercado y predatorio. De hecho, este daño no se limita a las economías de mercado avanzadas, ya que las economías emergentes y en desarrollo tienden a verse particularmente afectadas de manera negativa por las políticas y prácticas no de mercado de China.

Al mismo tiempo, a pesar de la retórica de China, Estados Unidos no considera que la “desvinculación” de China sea la solución a los muchos problemas planteados por el enfoque de China hacia la economía y el comercio, dirigido por el Estado y sin mercado. De hecho, si Estados Unidos se desvinculara de China, no abordaría esos problemas.

Estados Unidos ha tomado medidas específicas, incluidos controles de exportaciones e inversiones en el exterior, para proteger nuestra seguridad nacional, en consonancia con nuestro enfoque de la relación económica y comercial entre Estados Unidos y China,

que se caracteriza más apropiadamente como una relación de reducción de riesgos y diversificación, no de desvinculación. Debido a que el gobierno chino interviene continuamente en el mercado y busca activamente beneficiar a las empresas chinas y perjudicar a las empresas extranjeras, Estados Unidos no está en condiciones de confiar en la buena voluntad del estado chino cuando se trata de cadenas de suministro, especialmente para minerales críticos. De manera similar, las empresas estadounidenses con operaciones en China no pueden confiar en que serán tratadas justamente por el Estado chino y están reevaluando cada vez más el grado de su dependencia del mercado chino.

Sin embargo, Estados Unidos todavía busca comerciar con China, del mismo modo que busca hacerlo con otros países. Pero las condiciones de competencia deben ser justas. Las empresas y los trabajadores estadounidenses deben poder competir en igualdad de condiciones con las empresas y los trabajadores chinos, ya sea en el mercado estadounidense, el mercado chino u otros mercados del mundo.

Para que el comercio bidireccional se expanda, tanto Estados Unidos como China deben comprometerse con éste. Pero persisten dudas sobre el compromiso de China, ya que la propia China parece estar siguiendo una estrategia de desvinculación, y no sólo de Estados Unidos.

La estrategia de “circulación dual” de China, vigente desde 2020, pregona la importancia de que China continúe participando en el comercio internacional y, al mismo tiempo, busque volverse autosuficiente a nivel nacional. Lo que esto significa en realidad es que, por ahora, China seguirá exportando al mundo (a menudo a precios predatorios), incluidas las externalidades negativas de sus políticas industriales, y China seguirá dando la bienvenida a las empresas extranjeras que operan en China y seguirá importando productos que

necesitan las empresas chinas, especialmente productos tecnológicos. Sin embargo, una vez que las empresas chinas sean capaces de desplazar a la competencia extranjera en cualquier industria particular del mercado chino, el Estado chino ya no dará la bienvenida a las empresas extranjeras y sus productos.

Otro subproducto del impulso de China hacia la autosuficiencia interna, por supuesto, es el exceso de capacidad fuera del mercado que inevitablemente crea, en detrimento de los productores extranjeros y de las inversiones eficientes en todo el mundo. De hecho, en 2022, China representó el mayor superávit comercial mundial de la historia del mundo, por un total de 877,600 millones de dólares, más de tres veces el total del país con el siguiente mayor superávit comercial mundial: Rusia.

Cualquiera que sea el término que mejor describa la estrategia de “circulación dual” de China, claramente no es una estrategia jamás imaginada o tolerada por la membresía de la OMC. La autarquía que prevé esta estrategia va en contra del objetivo de la OMC de desarrollar un sistema de comercio multilateral integrado, más viable y duradero. En otras palabras, esta estrategia se ve mejor como una prueba más de la intención más amplia de China de remodelar el orden internacional y alejar al mundo del compromiso basado en reglas y premisas de la competencia basada en el mercado.

Estados Unidos, por el contrario, sigue comprometido con la OMC y los valores compartidos en los que se basa, incluida la apertura, la competencia leal, la no discriminación, la reciprocidad y la transparencia, así como el cumplimiento del Estado de derecho. Pero serios desafíos amenazan esos valores fundamentales, en particular el desafío que plantean las políticas y prácticas que emanan del enfoque de China hacia la economía y el comercio, liderado por el Estado, no de mercado y predatorio.

### INTRODUCCIÓN

En este informe, primero ofrecemos una evaluación amplia de la membresía de China en la OMC hasta la fecha. A continuación, analizamos estrategias pasadas que se han utilizado, sin éxito, en un intento de abordar los numerosos problemas que el enfoque estatal y no de mercado de China hacia la economía y el comercio crea para Estados Unidos y otros Miembros de la OMC. Luego describimos la naturaleza del desafío de China tal como existe hoy y explicamos cómo lo está abordando la política comercial de Estados Unidos. Por último, catalogamos, tema por tema, las numerosas preocupaciones comerciales específicas generadas por el comportamiento atípico de China.

### EVALUACIÓN DE LA MEMBRESÍA DE CHINA EN LA OMC

Al evaluar a continuación la membresía de China en la OMC, primero recordamos los términos de la adhesión de China a la OMC. Como se explica más adelante, estos términos incluían compromisos de adherirse a las reglas y principios establecidos en los acuerdos de la OMC, así como un número sin precedentes de compromisos específicos de China destinados a facilitar la transición prevista de China a una economía de mercado. Estos términos también incluían la expectativa de que China aplicaría un enfoque abierto y orientado al mercado en su economía y comercio, al igual que otros Miembros de la OMC. Después de revisar los términos de la adhesión de China a la OMC, revisamos el historial de cumplimiento de China, que ha sido deficiente.

### ADHESIÓN DE CHINA A LA OMC

En julio de 1986, China solicitó la admisión en el predecesor de la OMC, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El GATT formó un Grupo de Trabajo en marzo de 1987, compuesto por todas las partes contratantes interesadas del GATT, para examinar la solicitud de China y negociar las condiciones para su adhesión. Durante los siguientes ocho años, las negociaciones se llevaron a cabo bajo los auspicios del Grupo de Trabajo del GATT. Tras la formación de la OMC el 1 de enero de 1995, de conformidad con el Acuerdo de Marrakech por el que

se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo OMC), un Grupo de Trabajo sucesor de la OMC, compuesto por todos los Miembros interesados, se hizo cargo de las negociaciones.

Como todas las negociaciones de adhesión a la OMC, las negociaciones con China tuvieron tres aspectos básicos. En primer lugar, China proporcionó información al Grupo de Trabajo sobre su régimen comercial. China también actualizó esta información periódicamente durante los 15 años de negociaciones para reflejar los cambios en su régimen comercial. En segundo lugar, cada Miembro de la OMC interesado negoció bilateralmente con China concesiones y compromisos de acceso a los mercados en las áreas de bienes y servicios, incluidos, por ejemplo, los aranceles que se aplicarían a los bienes industriales y agrícolas y los compromisos que China asumiría para abrir su mercado a proveedores de servicios extranjeros. Las concesiones y compromisos más liberalizadores del comercio obtenidos a través de estas negociaciones bilaterales se consolidaron en las Listas de Bienes y Servicios de China y se aplican a todos los Miembros de la OMC. En tercer lugar, coincidiendo con estas negociaciones bilaterales, China participó en negociaciones multilaterales con miembros del Grupo de Trabajo sobre las reglas que regirían el comercio con China. A lo largo de estas negociaciones multilaterales, el liderazgo de Estados Unidos en el trabajo con China fue fundamental para eliminar los obstáculos a la adhesión de China a la OMC y lograr un consenso sobre compromisos en materia de normas apropiadas. Estos compromisos se establecen en el Protocolo de Adhesión de China y en el Informe adjunto del Grupo de Trabajo.

Los Miembros de la OMC aprobaron formalmente un acuerdo sobre las condiciones de 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 ante el Director General de la OMC. China se convirtió en el Miembro número 143 de la OMC el 11 de diciembre de 2001. El Protocolo de Adhesión de China, el Informe del Grupo de Trabajo que lo acompaña y las Listas de Bienes y Servicios están

disponibles en el sitio web de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

Para acceder a la OMC, China acordó tomar medidas concretas para eliminar barreras comerciales y abrir sus mercados a las empresas extranjeras y sus exportaciones desde el primer día de su adhesión en prácticamente todos los sectores de productos y para una amplia gama de servicios. En apoyo de estas medidas, China también acordó emprender cambios importantes en su marco legal, diseñados para agregar transparencia y previsibilidad a las transacciones comerciales.

Como todos los Miembros de la OMC en proceso de adhesión, China también acordó asumir las obligaciones de más de 20 acuerdos multilaterales existentes de la OMC. Las áreas de principal preocupación para Estados Unidos y otros socios comerciales de China, como lo evidenciaron las negociaciones de adhesión, incluyeron principios básicos de la OMC, como el trato de nación más favorecida, el trato nacional, la transparencia y la disponibilidad de una revisión independiente de las decisiones administrativas. Otras preocupaciones clave surgieron en las áreas de agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, medidas de inversión relacionadas con el comercio, valoración en aduana, reglas de origen, licencias de importación, antidumping, subsidios y medidas compensatorias, aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, derechos y servicios. Para algunas de sus obligaciones, a China se le permitieron períodos de transición mínimos, cuando se consideró necesario.

A través de su membresía en la OMC, China también quedó sujeta a las mismas expectativas que otros Miembros de la OMC, como se establece en la Declaración de Marrakech emitida en abril de 1994 al concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay. Allí, entre otras cosas, los Miembros de la OMC afirmaron expresamente su opinión de que las economías de los Miembros de la OMC participarían en el sistema de comercio internacional basado en “políticas abiertas y orientadas al mercado”.

Aunque los términos del acuerdo de adhesión de China están dirigidos a la apertura del mercado chino a los Miembros de la OMC, el acuerdo de adhesión de China también incluye disposiciones diseñadas para abordar

cuestiones relacionadas con cualquier daño que las industrias y los trabajadores de los EE. UU. u otros Miembros de la OMC puedan sufrir debido a aumentos repentinos de las importaciones o prácticas comerciales desleales, particularmente durante lo que se previó como un momento de transición para China de una economía de no mercado a una economía de mercado. Estos mecanismos incluyen: (1) un mecanismo especial de salvaguardia textil (que expiró el 11 de diciembre de 2008, siete años después de la adhesión de China a la OMC); (2) un mecanismo de salvaguardia único y específico para China que permite a un Miembro de la OMC tomar medidas contra el aumento de las importaciones chinas que perturban su mercado (que expiró el 11 de diciembre de 2013, 12 años después de la adhesión de China a la OMC); (3) una expresión de la capacidad de los Miembros de la OMC para utilizar una metodología antidumping que no se base en una comparación estricta con los precios o costos internos en China si los productores bajo investigación no pueden demostrar claramente que prevalecen condiciones de economía de mercado en la industria que produce productos similares, con respecto a la fabricación, producción y venta de ese producto; y (4) una expresión de la capacidad de utilizar metodologías para identificar y medir los beneficios de los subsidios para las empresas chinas que no se basan en los términos y condiciones que prevalecen en China.

Con el consentimiento de China, la OMC también creó un mecanismo multilateral especial para revisar anualmente el cumplimiento de China. Este mecanismo, conocido como Mecanismo de Revisión de Transición, funcionó anualmente durante ocho años después de la adhesión de China. En 2011 se llevó a cabo un examen final, que repasó los primeros diez años de pertenencia de China a la OMC.

#### **EXPECTATIVAS DE LA MIEMBRO DE LA OMC**

Para todos los Miembros de la OMC, las expectativas de ser Miembro de la OMC están claramente establecidas en la Declaración de Marrakech emitida en abril de 1994 al concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay. Allí, los Miembros de la OMC afirmaron expresamente su opinión de que el establecimiento de la OMC marca el comienzo de una “nueva era de cooperación económica global” que “refleja el deseo generalizado de operar en un sistema de comercio multilateral más justo y abierto”. Los miembros de la OMC dejaron en

claro además su determinación de que sus economías participarían en el sistema de comercio internacional, basándose tanto en “políticas abiertas y orientadas al mercado” como en “los compromisos establecidos en los Acuerdos y Decisiones de la Ronda Uruguay”.

Como deja claro este lenguaje, no se contemplaba que ningún Miembro de la OMC rechazara las políticas basadas en el mercado en favor de un régimen comercial dirigido por el Estado. Tampoco se contempló que ningún Miembro de la OMC buscara resultados mercantilistas en lugar de políticas que promuevan un sistema de comercio multilateral más justo y abierto. Más bien, se esperaba que cada Miembro de la OMC aplicara políticas abiertas y orientadas al mercado. La búsqueda de políticas abiertas y orientadas al mercado significa no sólo adherirse a las reglas acordadas sino también observar de buena fe los principios fundamentales que se encuentran en todos los acuerdos de la OMC, que incluyen la no discriminación, la apertura, la reciprocidad, la equidad y la transparencia.

Cuando China accedió a la OMC en 2001, acordó adoptar el enfoque abierto y orientado al mercado de la OMC e incorporarlo a su sistema e instituciones comerciales. A través de los compromisos y representaciones de China, los Miembros de la OMC entendieron que China tenía la intención de dismantlar las políticas y prácticas mercantilistas existentes dirigidas por el Estado, y esperaban que China continuara por el camino de reforma económica que existía entonces y completara con éxito una transformación hacia una economía orientada al mercado y al régimen comercial.

El protocolo de adhesión de China a la OMC establece las obligaciones de China en virtud de los acuerdos de la OMC, así como numerosos compromisos adicionales específicos de China que se hicieron necesarios debido a la necesidad de que China transforme su enfoque de la economía y el comercio. La propia China reconoció “la naturaleza evolutiva de su economía” y confirmó que en China “se aplicaba un sistema de economía de mercado socialista”. De manera similar, los Miembros de la OMC destacaron que “China continuaba el proceso de transición hacia una economía de mercado plena”. Los Miembros de la OMC señalaron, por ejemplo, que “las características especiales de la

economía de China, en su estado actual de reforma, todavía creaba el potencial para un cierto nivel de subsidios que distorsionaran el comercio”.

Por estas razones, se acordó que se incluirían disposiciones especiales similares a salvaguardias entre los términos del protocolo de adhesión de China como medidas protectoras mientras China completaba su transformación en una economía de mercado. Como se señaló anteriormente, por ejemplo, el protocolo de adhesión de China incluía un mecanismo de salvaguardia específico para China, reglas antidumping especiales y metodologías especiales para identificar y medir los beneficios de los subsidios. También creó un mecanismo único de revisión de 10 años diseñado para monitorear el progreso de China en la implementación de sus numerosos compromisos con la OMC y para asegurar información actualizada sobre el uso de planes industriales por parte de China.

### **HISTORIAL DE CUMPLIMIENTO DE CHINA CON LA OMC**

Como se ha catalogado en informes anteriores, China tiene un historial deficiente en lo que respecta al cumplimiento de las normas de la OMC y los principios fundamentales en los que se basan los acuerdos de la OMC: no discriminación, apertura, reciprocidad, equidad y transparencia. Con demasiada frecuencia, China incumple las reglas para lograr objetivos de dominación industrial. Además, y lo que preocupa seriamente a Estados Unidos y otros Miembros de la OMC, China no ha logrado avances suficientes en la transición hacia una economía de mercado. China continúa adoptando un enfoque mercantilista, no de mercado y liderado por el Estado para la economía y el comercio. Este enfoque da como resultado políticas y prácticas sofisticadas y expansivas que a menudo evaden las disciplinas efectivas de la OMC y causan graves daños a los mercados, los trabajadores y las industrias en los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC. Al mismo tiempo, China ha utilizado los beneficios de ser miembro de la OMC –incluida su garantía de acceso abierto y no discriminatorio a los mercados de otros Miembros de la OMC– para convertirse en el mayor comerciante de la OMC, al tiempo que se resiste a los llamados a una mayor liberalización de su régimen comercial mediante afirmando ser un país “en desarrollo”.



### ADOPCIÓN DE POLÍTICAS ORIENTADAS AL MERCADO

Desde el informe del año pasado, nuestra evaluación del historial de China en términos de transición a una economía de mercado no ha cambiado. Más de dos décadas después de su ingreso a la OMC, China todavía no ha adoptado políticas abiertas y orientadas al mercado. El Estado sigue teniendo el control de la economía china e interviene fuertemente en el mercado para lograr objetivos de política industrial anticompetitivos. De hecho, el ya importante papel del Estado sigue creciendo, no retrocediendo.

Como detallamos en informes anteriores, China aplica una amplia gama de políticas y prácticas intervencionistas en constante evolución. Ofrece orientación gubernamental sustancial, recursos y apoyo regulatorio a las industrias nacionales, incluidas las empresas estatales de China y muchas otras empresas nacionales. Al mismo tiempo, también busca limitar el acceso al mercado para bienes y servicios importados y restringir la capacidad de los fabricantes y proveedores de servicios extranjeros para hacer negocios en China de diversas maneras. Los beneficios que las industrias chinas obtienen de estas políticas y prácticas no comerciales se producen en gran medida a expensas de los socios comerciales de China y de sus trabajadores y empresas, ya que los mercados en todo el mundo están distorsionados y el campo de juego está muy sesgado en contra de las empresas extranjeras que buscan competir contra empresas chinas, ya sea en el mercado chino o en mercados fuera de China.

Esta situación ha empeorado durante la última década. Desde que los nuevos líderes asumieron el poder en China en 2013, el papel del Estado en la economía (efectuado por el gobierno chino y, cada vez más, por el CCP) ha crecido. Si bien China ha señalado repetidamente en los últimos años que está llevando a cabo una “reforma económica”, el concepto chino de “reforma económica” difiere del tipo de cambio que un país estaría buscando si adoptara políticas abiertas y orientadas al mercado. Para China, la “reforma económica” parece significar profundizar la gestión de la economía por parte del gobierno y el Partido y fortalecer las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal. Mientras tanto, a medida que el papel del Estado en la economía ha aumentado en los años

recientes, la profundidad y amplitud de los desafíos que enfrentan las empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras que hacen negocios en China —o que compiten con empresas chinas favorecidas en mercados fuera de China— han aumentado de manera similar.

Para apreciar plenamente los desafíos que presenta la economía no de mercado de China, es vital comprender hasta qué punto el Estado aún mantiene el control sobre la toma de decisiones económicas en China. Como catalogamos en informes anteriores, un examen exhaustivo de la Constitución de China, las directivas y pronunciamientos relevantes de los líderes chinos, las medidas legislativas y regulatorias emitidas por el gobierno chino, los planes industriales de China y las acciones del gobierno chino y el CPP no dejan ninguna duda de que el El Estado mantiene un férreo control sobre prácticamente toda la actividad económica. De hecho, el gobierno y el Partido tienen mandatos constitucionales para desarrollar una “economía de mercado socialista con características chinas”. Para cumplir estos mandatos, el marco de la economía de China lo establecen el gobierno y el Partido, que ejercen control directo e indirecto sobre la asignación de recursos a través de instrumentos como la propiedad gubernamental y el control de actores económicos clave e innumerables directivas gubernamentales. El gobierno y el Partido también dirigen y canalizan a los actores económicos para cumplir con los objetivos de planificación del estado. El gobierno y el Partido permiten que las fuerzas del mercado operen sólo en la medida en que estén de acuerdo con los objetivos de la política industrial de China, que típicamente apuntan a industrias para que las empresas chinas las dominen. Cuando hay conflicto entre los resultados del mercado y los objetivos del Estado, el gobierno y el Partido intervienen para garantizar que prevalezcan los objetivos del Estado.

Aparte del papel del gobierno y el Partido en la gestión de la economía, también existen serias preocupaciones sobre cómo el gobierno y el Partido ejercen influencia sobre las operaciones y las decisiones de inversión de las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal y de las empresas privadas, incluidas las empresas con inversión extranjera. Esta influencia

continúa creciendo, a medida que el Partido está aumentando su control sobre actores clave en la economía de China y no, como se esperaba, permitiendo la transición de China a una economía de mercado.

China afirma que sus empresas de propiedad estatal y con inversión estatal toman decisiones comerciales independientemente del Estado y basándose en principios de mercado. Sin embargo, el gobierno y el Partido continúan ejerciendo control sobre las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal. Entre otras cosas, nombran y controlan a ejecutivos clave a través del Departamento de Organización del Partido Comunista Chino. También brindan a las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal acceso preferencial a insumos importantes (como tierra y capital) y otras ventajas competitivas que no están disponibles para las empresas privadas chinas. Las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal, a su vez, desempeñan un papel enorme en la economía de China. Por ejemplo, las empresas de propiedad estatal y con inversión estatal superan a las empresas privadas chinas en términos de su participación en el crédito total, su dominio del mercado en industrias clave y su participación en la capitalización total del mercado de valores de China.

Tanto las empresas de propiedad estatal como las de inversión estatal y las empresas privadas chinas también albergan comités internos del Partido capaces de ejercer influencia del gobierno y del Partido sobre su gobierno corporativo y sus decisiones comerciales. Este acuerdo está codificado en la legislación china en virtud del artículo 19 de la Ley de Sociedades, que se aplica tanto a empresas de propiedad estatal como a empresas con inversión estatal y a empresas privadas chinas. Además, en los últimos años el Partido ha tomado medidas para aumentar la fuerza y la presencia de los comités del Partido dentro de todas estas empresas. Por ejemplo, se está presionando a empresas de propiedad estatal y con inversión estatal y a empresas privadas chinas para que modifiquen sus estatutos para garantizar la representación del Partido en sus juntas directivas, generalmente como presidente de la junta, y para garantizar que las decisiones importantes de la empresa se tomen en cuenta. en consulta con las células del Partido.

En los últimos años, China también ha adquirido cada vez más “acciones de oro” de grandes empresas privadas chinas. Según este tipo de acuerdo, el gobierno chino, a través de un fondo de orientación gubernamental u otra entidad respaldada por el estado, compra una pequeña participación en la empresa a cambio de un puesto en la junta directiva o derechos de veto. El resultado es una supervisión y control más fuertes del gobierno chino sobre las operaciones de la empresa.

Como explicamos en informes anteriores, las asociaciones industriales estadounidenses informan que el Partido también está tomando medidas para influir en las decisiones de gestión y de inversión de las empresas con inversión extranjera en China mediante la inserción de células del Partido. Según estos informes, estos esfuerzos, en algunos casos, están comenzando a afectar los procesos de toma de decisiones de algunas empresas conjuntas chino-extranjeras en China.

Para reforzar aún más la influencia del Partido sobre las empresas en China está el Sistema de Crédito Social, una herramienta respaldada por el Partido que el gobierno está utilizando cada vez más para monitorear, calificar y condicionar no sólo la conducta de todos los individuos en China, sino también de todas las empresas nacionales y extranjeras. en China. Este sistema ha entrado en funcionamiento, pero hasta ahora no existe un sistema nacional totalmente integrado para asignar puntajes integrales de crédito social a las empresas, y el sistema de crédito social sigue estando muy fragmentado, mientras los gobiernos locales experimentan con sus propios esquemas piloto de crédito social. En cualquier caso, parece que el gobierno utilizará la amenaza de malas calificaciones y las correspondientes consecuencias adversas bajo el Sistema de Crédito Social, entre otras cosas, para garantizar que todos los actores económicos en China operen de acuerdo con los objetivos de la política industrial de China y no crucen líneas rojas políticas en asuntos delicados como los derechos humanos.

Aparte de estos diversos mecanismos utilizados para controlar el comportamiento de las empresas, el gobierno y el Partido continúan controlando o influyendo de otro modo en los precios de factores clave de producción. El resultado es que los medios de

<p>producción en China no se asignan ni se fijan sus precios de acuerdo con los principios del mercado. Por ejemplo, toda la tierra en China es propiedad del Estado, ya sea como tierra urbana de propiedad estatal o como tierra rural de propiedad colectiva. El Estado también ejerce un alto grado de control sobre los precios de la energía y otros insumos. Además, existen importantes limitaciones institucionales sobre la medida en que los salarios se determinan mediante la libre negociación entre los trabajadores y la dirección, en contra de los principios de la Organización Internacional del Trabajo. China niega a los trabajadores el derecho de asociación y el derecho a organizarse y negociar colectivamente. China prohíbe la formación de sindicatos independientes para representar a los trabajadores, y los trabajadores no tienen el derecho legal de huelga, lo que es una palanca importante en la acción colectiva y la negociación con la dirección sobre los salarios en las economías de mercado. Además, las restricciones gubernamentales a la movilidad laboral siguen inhibiendo y guiando los flujos laborales, provocando distorsiones en el lado de la oferta del mercado laboral.</p> <p>El gobierno y el Partido también ejercen un fuerte control sobre el sector financiero. Cinco grandes bancos comerciales que son entidades mayoritariamente de propiedad estatal operan grandes redes de sucursales a nivel nacional y representan casi la mitad de los activos totales de los bancos comerciales. También hay tres grandes bancos de políticas de propiedad estatal, así como decenas de bancos comerciales y cooperativas de crédito de la ciudad bajo el control del gobierno local. Además de la propiedad de estos bancos por parte del gobierno, el Estado ejerce otras formas de influencia sobre las decisiones bancarias. El Partido, a través de su Departamento de Organización, nombra ejecutivos en bancos estatales y otras instituciones financieras estatales. El banco central de China, el Banco Popular de China (PBOC), también se reúne frecuentemente con grandes bancos de China para garantizar que sus decisiones crediticias se alineen con los objetivos del BPC y del gobierno. Además, la Ley de Bancos Comerciales establece que "los bancos comerciales deben realizar sus actividades crediticias de conformidad con las necesidades del desarrollo económico y social nacional y bajo la dirección de las políticas industriales del Estado".</p>	<p>De manera similar, el sistema legal de China continúa funcionando como un instrumento mediante el cual el gobierno y el Partido pueden asegurar resultados económicos discretos, canalizar una política económica más amplia y perseguir los objetivos de política industrial del Estado. Las instituciones jurídicas clave, como los tribunales, están estructuradas para responder a la dirección del Partido, tanto en términos generales como en casos específicos. Como cuestión general, en la medida en que empresas e individuos busquen actuar independientemente de la dirección del gobierno o del Partido, el sistema legal no les proporciona un lugar para lograr estos objetivos de manera sistémica o consistente. Además, las empresas y los individuos siguen enfrentando desafíos para obtener resultados imparciales, ya sea debido al proteccionismo o la corrupción.</p> <p>La cuestión más amplia de las restricciones de China a la libertad de información también afecta al sistema económico de China. Por ejemplo, si bien el cortafuegos de Internet de China y la censura regular por parte del Partido de los medios audiovisuales e impresos tienen muchos efectos negativos fuera del sistema económico de China, también crean distorsiones en la economía de China, y estas distorsiones afectan la capacidad de las empresas extranjeras para operar y competir eficazmente en el mercado chino.</p> <p>En marzo de 2021, China finalizó y publicó el 14.º Plan Quinquenal (2021-2025) para el Desarrollo Económico y Social Nacional, que se extiende desde 2021 hasta 2025. Al igual que su predecesor, el 14.º Plan Quinquenal cubre todos los sectores de la economía de China y no se limita a un plan general, sino que incluirá cientos de subplanes. En este sentido, varias instituciones participan en la formulación y ejecución del plan, incluidos órganos del gobierno central con autoridad legislativa y regulatoria, miles de autoridades gubernamentales provinciales y locales, varios órganos del Partido y empresas chinas clave.</p> <p>En comparación con los planes industriales de otros Miembros de la OMC, los planes industriales de China no son simplemente más amplios. También son fundamentalmente diferentes en especie. En varios</p>
--	---

aspectos importantes, los planes industriales de China van mucho más allá de los enfoques tradicionales para orientar y apoyar a las industrias nacionales:

- En primer lugar, el cumplimiento de los objetivos de los planes industriales de China es efectivamente obligatorio. Las empresas chinas tienen poca discreción para ignorarlos, incluso cuando las fuerzas del mercado dictarían un comportamiento comercial diferente.
- En segundo lugar, el apoyo financiero que el Estado brinda a las industrias nacionales en pos de los objetivos del plan industrial de China es masivo, implacable y altamente distorsionador del mercado. De hecho, este apoyo financiero se brinda en una escala nunca antes vista en el mundo, y gran parte de él no se brinda de manera transparente. Como se señaló anteriormente, este apoyo financiero a menudo conduce a un grave exceso de capacidad en China, seguido del dumping generalizado por parte de China del inevitable exceso de producción en los mercados de otros Miembros de la OMC, lo que no sólo deprime los precios globales sino que también distorsiona las decisiones de inversión de los actores del mercado en los mercados alrededor del mundo. Este ataque a los mercados globales causa graves daños a las industrias, empresas y trabajadores de otros Miembros de la OMC, mientras que la OMC no proporciona mecanismos eficaces para abordar este problema.
- En tercer lugar, la planificación industrial de China es más amplia y compleja que la de cualquier otro país, ya que se compone de cientos de planes en todas las industrias y en todos los niveles de gobierno.
- En cuarto lugar, en la consecución de los objetivos de su plan industrial, China va mucho más allá de limitarse a orientar o apoyar el desarrollo de las industrias nacionales, ya que busca activamente impedir, poner en desventaja y perjudicar a la competencia extranjera al sesgar el campo de juego en contra de los bienes y servicios importados y de los fabricantes y fabricantes extranjeros. proveedores de servicios. De hecho, China apunta activamente a industrias enteras para que sean

dominadas por empresas chinas, a menudo estableciendo explícitamente objetivos de participación de mercado que persigue a través de una amplia gama de políticas y prácticas ajenas al mercado. En otras palabras, el enfoque de China hacia la planificación industrial es fundamentalmente de naturaleza predatoria.

Cuando se combinan con el gran tamaño de la economía de China y su gran participación en el comercio mundial, las políticas y prácticas que China aplica en apoyo de sus planes industriales transforman a China en un desafío único y apremiante para los Estados Unidos y otras economías de mercado, así como para la OMC y el sistema multilateral de comercio. Además, esta preocupante situación no es estática. China continúa desarrollando e implementando nuevas políticas y prácticas para mantener y mejorar el control estatal sobre la economía y el comercio.

### CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE LA OMC

Desde el informe del año pasado, nuestra evaluación del historial de China en términos de cumplimiento de las normas de la OMC y de los principios fundamentales en los que se basan los acuerdos de la OMC no ha cambiado. El historial de China sigue siendo pobre.

Como detallamos en informes anteriores, el régimen económico y comercial de China ha generado muchas preocupaciones sobre el cumplimiento de la OMC a lo largo de los años. Con demasiada frecuencia, los Miembros de la OMC han tenido que recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC para cambiar políticas y prácticas chinas problemáticas. Estados Unidos, por ejemplo, ha presentado 27 casos contra China ante la OMC que abarcan una amplia gama de políticas y prácticas importantes, tales como: (1) requisitos discriminatorios en el sector del automóvil; (2) impuestos discriminatorios en el sector de circuitos integrados; (3) cientos de subsidios prohibidos en una amplia gama de sectores manufactureros; (4) aplicación inadecuada de los derechos de propiedad intelectual en el área de derechos de autor; (5) importantes barreras de acceso al mercado en industrias con uso intensivo de derechos de autor; (6) severas restricciones a los proveedores extranjeros de servicios de información financiera; (7) restricciones a las exportaciones de

numerosas materias primas; (8) una denegación de acceso al mercado para proveedores extranjeros de servicios de pago electrónico; (9) uso indebido repetido de remedios comerciales; (10) apoyo interno excesivo a productos agrícolas clave; (11) la administración opaca y proteccionista de los contingentes arancelarios para productos agrícolas clave; y (12) regulaciones discriminatorias sobre licencias de tecnología. Aunque Estados Unidos prevaleció en estas disputas de la OMC, como lo han hecho otros Miembros de la OMC en sus disputas contra China, les toma años litigar, consumen recursos significativos y a menudo requieren esfuerzos adicionales cuando China no cumple con las reglas de la OMC.

Además, China ha tomado a menudo medidas para ocultar sus acciones y hacer más difícil para sus socios comerciales incluso impugnarlas en el sistema judicial de la OMC. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC fue diseñado para facilitar la resolución de desacuerdos sobre si una acción viola una obligación de la OMC, pero cuando la acción está tan oscurecida que es difícil demostrarla como una cuestión fáctica, el mecanismo de solución de diferencias puede dejar de ser un herramienta disciplinaria eficaz. En este sentido, como ha explicado el USTR en informes anteriores, China hace caso omiso de muchas de sus obligaciones de transparencia en el marco de la OMC, lo que coloca a sus socios comerciales en desventaja y a menudo sirve como un pretexto para que China oculte políticas y prácticas comerciales injustas, ajenas al mercado y distorsionantes, de escrutinio.

Por ejemplo, durante los primeros 15 años de su membresía en la OMC, China no notificó a la OMC ningún subsidio de los gobiernos subcentrales, a pesar de que la mayoría de los subsidios en China son proporcionados por los gobiernos provinciales y locales. La magnitud y la importancia de este problema quedan ilustradas por los cinco casos de la OMC que Estados Unidos ha presentado impugnando los subsidios prohibidos mantenidos por China. Si bien esos casos involucraron cientos de subsidios, la mayoría de los subsidios fueron proporcionados por gobiernos subcentrales. Estados Unidos pudo presentar esos casos sólo gracias a sus propios y extensos esfuerzos de

investigación para descubrir las opacas prácticas de subsidios de China. La mayoría de los demás Miembros de la OMC carecen de recursos para realizar el mismo tipo de investigaciones.

A pesar de estos esfuerzos, China continuó protegiendo los subsidios masivos de los gobiernos subcentrales del escrutinio de otros Miembros de la OMC, mientras que en los últimos años también ocultó los subsidios masivos del gobierno central proporcionados a través de un vehículo más nuevo conocido como “fondos de orientación gubernamental”. Si bien China afirma que estos fondos gubernamentales de orientación son totalmente privados, los hechos revelan claramente que los fondos son administrados por agencias gubernamentales y empresas estatales y proporcionan capital estatal a las empresas chinas. Junto con otras prácticas no comerciales complementarias, las subvenciones masivas e implacables proporcionadas por el gobierno central y los gobiernos subcentrales de China distorsionan los mercados globales y contribuyen a los graves problemas de exceso de capacidad que han estado afectando a industrias como las del acero, el aluminio, los paneles solares y la pesca y han sido devastadores para los competidores extranjeros. Se pueden esperar resultados similares en otras industrias que ahora China busca dominar.

En resumen, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC no ha sido eficaz a la hora de abordar los graves problemas que surgen del enfoque de la economía y el comercio, no basado en el mercado y liderado por el Estado, que sistemáticamente pone en desventaja a sus socios comerciales y entra en amplio conflicto con los principios fundamentales, fundamentos orientados al mercado del sistema de la OMC. El valor del mecanismo de solución de diferencias también se ve socavado cuando un Miembro de la OMC no actúa de buena fe. Como resultado, con el tiempo, a pesar de los esfuerzos de los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC para hacer cumplir la ley, China pudo continuar aplicando sus políticas y prácticas predatorias no relacionadas con el mercado, que las normas de la OMC y el mecanismo de solución de diferencias han demostrado ser incapaces de disciplinar eficazmente.

### **ESFUERZOS ANTERIORES PARA ABORDAR EL DESAFÍO DE CHINA**

En el pasado, Estados Unidos ha aplicado intensamente estrategias centradas en la OMC y estrategias fuera de la OMC en un esfuerzo por abordar el desafío único que plantea China. Otros Miembros de la OMC también han hecho esfuerzos similares. Esas estrategias no han logrado lograr cambios fundamentales en el enfoque de la economía y el comercio, liderado por el Estado y no basado en el mercado.

### **ESTRATEGIAS ENFOCADAS EN LA OMC**

Durante muchos años después de la adhesión de China a la OMC, Estados Unidos y otros Miembros de la OMC llevaron a cabo una variedad de esfuerzos bilaterales y multilaterales para abordar los desafíos únicos que presentaba la membresía de China en la OMC. Sin embargo, aunque estos esfuerzos fueron persistentes, no dieron como resultado cambios significativos en el enfoque de la economía y el comercio, liderado por el Estado y no basado en el mercado.

Los propios Estados Unidos adoptaron un enfoque de doble vía en un esfuerzo por resolver las numerosas preocupaciones que surgieron en nuestra relación comercial con China. Una vía implicaba el uso de diálogos bilaterales de alto nivel, y la otra vía se centraba en la observancia en la OMC.

Estados Unidos abordó sus diálogos bilaterales con China de buena fe y puso mucho esfuerzo en ellos. Estos diálogos tenían como objetivo presionar a China para que cumpliera e internalizara las reglas y principios de la OMC y realizara los cambios necesarios orientados al mercado. Sin embargo, sólo lograron avances aislados e incrementales. En ocasiones, Estados Unidos consiguió amplios compromisos de China para realizar cambios fundamentales en la dirección de las políticas y prácticas chinas, pero China repetidamente no los cumplió. Además, con el tiempo, los compromisos de China se volvieron más difíciles de conseguir.

Mientras tanto, en la OMC, Estados Unidos presentó 27 casos contra China, a menudo en colaboración con

Miembros de la OMC con ideas afines. Estados Unidos obtuvo victorias en cada uno de los casos que se decidieron. Otros Miembros de la OMC también tuvieron éxito en muchos de los casos que entablaron contra China. Aun así, incluso cuando China cambió las prácticas específicas que habían sido cuestionadas, normalmente no cambió las políticas subyacentes, y las reformas significativas por parte de China siguieron siendo difíciles de alcanzar.

Como ha quedado claro, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC tiene un valor limitado para abordar una situación en la que un Miembro de la OMC se dedica a un régimen económico y comercial dirigido por el Estado que prevalece sobre las fuerzas del mercado. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC está diseñado para abordar disputas de buena fe en las que un Miembro cree que otro Miembro ha adoptado una medida o una acción que viola una obligación de la OMC. Este mecanismo no está diseñado para abordar un régimen comercial que en términos generales entra en conflicto con los fundamentos fundamentales del sistema de la OMC. Ninguna medida de solución de diferencias en la OMC por parte de otros Miembros de la OMC sería suficiente para remediar este problema sistémico. De hecho, muchas de las políticas y prácticas más dañinas que lleva a cabo China ni siquiera están directamente disciplinadas por las normas de la OMC.

La extralimitación del Órgano de Apelación de la OMC al decidir casos de solución de diferencias en la OMC también ha protegido de la disciplina las políticas y prácticas no relacionadas con el mercado de China y ha socavado afirmativamente los esfuerzos de los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC para proteger a nuestros trabajadores y empresas de los impactos dañinos de las políticas de China. sistema económico predatorio no de mercado. Las interpretaciones sustantivas erróneas del Órgano de Apelación han socavado valores fundamentales, como la capacidad de proteger a los trabajadores y las empresas de daños económicos no relacionados con el mercado, promover la democracia y los derechos humanos o proteger la salud humana o el medio ambiente. Al mismo tiempo, China ha tratado de utilizar el sistema de solución de diferencias de la OMC para someter a revisión las

medidas de seguridad nacional de Estados Unidos, siguiendo una estrategia que convertiría a la OMC en un foro permanente para los desacuerdos en materia de seguridad nacional. Como resultado, Estados Unidos ha dejado claro que se necesita una reforma fundamental para garantizar un sistema de solución de diferencias de la OMC que funcione bien y que apoye a los Miembros de la OMC en la resolución de sus diferencias y, al hacerlo, limite la complejidad innecesaria y la extralimitación interpretativa observada en los últimos años. Entre los objetivos de la reforma, Estados Unidos ha dejado claro que el sistema de solución de diferencias debe preservar el espacio político en las normas de la OMC para que los Miembros de la OMC aborden sus intereses sociales críticos y apoyen, en lugar de socavar, el papel de la OMC como foro de discusión y negociación. Lo más crítico es que una reforma fundamental debe garantizar que la OMC respete los intereses de seguridad esenciales de sus Miembros, incluido Estados Unidos.

A lo largo de los años, además de llevar a cabo casos de solución de diferencias en la OMC, Estados Unidos ha participado activamente en reuniones de la OMC que abordan la adhesión de China a sus obligaciones en el marco de la OMC. Por ejemplo, Estados Unidos asumió un papel de liderazgo en las numerosas reuniones del Mecanismo de Examen de Transición específicas de China entre 2002 y 2011, que involucraron reuniones anuales de la mayoría de los comités y consejos de la OMC. Sin embargo, China abordó sistemáticamente estas reuniones de manera que frustraron los esfuerzos de los Miembros de la OMC por lograr una evaluación significativa de los esfuerzos de cumplimiento de China. Estados Unidos también planteó, como sigue haciendo, cuestiones relacionadas con China en las reuniones periódicas de los comités y consejos de la OMC, incluido el Consejo General de la OMC. Entre otras cosas, Estados Unidos buscó resaltar cómo funciona el modelo económico disruptivo del comercio de China, los costos que impone a otros Miembros de la OMC y los beneficios que China recibe de él. Si bien estos esfuerzos generaron conciencia entre los Miembros de la OMC, no llevaron a cambios significativos en el enfoque de China hacia la economía y el comercio.

En teoría, los miembros de la OMC podrían haber adoptado nuevas reglas que exigieran expresamente a miembros como China que abandonaran los sistemas

económicos no de mercado y los regímenes comerciales mercantilistas dirigidos por el Estado. Sin embargo, por dos razones básicas, los Miembros no han llevado a cabo ninguna negociación sobre nuevas normas de la OMC que cambiarían de manera significativa el enfoque problemático de China hacia la economía y el comercio.

En primer lugar, las nuevas normas de la OMC que disciplinarían a China requerirían un acuerdo entre todos los miembros de la OMC, incluida China. China no ha mostrado ninguna disposición en la OMC a considerar cambios fundamentales en su sistema económico o régimen comercial. Dado el grado en que China se ha beneficiado y continúa beneficiándose de la situación actual, no era realista esperar que China aceptara nuevas disciplinas efectivas de la OMC sobre su comportamiento. De hecho, China ha estado utilizando su membresía en la OMC para desarrollarse rápidamente, aunque en gran medida de una manera anticompetitiva que se produce a expensas de otros. China es ahora la segunda economía más grande del mundo y también es el mayor comerciante de bienes – y el mayor exportador– entre los Miembros de la OMC. Por lo tanto, es muy poco probable que China acepte nuevas disciplinas de la OMC dirigidas a sus políticas y prácticas. De hecho, en relación con las discusiones en curso en la OMC relacionadas con la necesaria reforma de la OMC, China ha declarado que no alteraría su enfoque de la economía y el comercio, liderado por el Estado y sin mercado.

En segundo lugar, China tiene un largo historial de no buscar resultados ambiciosos en la OMC. Los acuerdos anteriores, incluso los relativamente estrechos, han sido difíciles de lograr, e incluso cuando se logra un acuerdo, es significativamente menos ambicioso debido a la participación de China.

Como dejan claro estas experiencias, no es realista creer que las acciones en la OMC por sí solas serán suficientes para obligar o persuadir a China a realizar cambios fundamentales en su sistema económico o régimen comercial. El sistema de comercio de la OMC fue diseñado para países que están verdaderamente comprometidos con una competencia leal basada en principios de mercado, no para un país económicamente poderoso decidido a mantener un enfoque no mercantil dirigido por el Estado a la

economía y el comercio, y China no ha demostrado ninguna voluntad de cambiar su enfoque de manera significativa.

### ESTRATEGIAS FUERA DE LA OMC

En los últimos años, se hizo evidente para Estados Unidos que se necesitaban nuevas estrategias para abordar los numerosos problemas generados por el enfoque estatal y no mercantil de la economía y el comercio de China, incluidas soluciones independientes de la OMC. Por ejemplo, en agosto de 2017, Estados Unidos inició una investigación sobre las leyes, políticas y prácticas de China relacionadas con la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y la innovación en virtud de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Las conclusiones de esta investigación en marzo de 2018 llevaron a, entre otras cosas, los sustanciales aranceles estadounidenses sobre las importaciones procedentes de China, así como las correspondientes represalias por parte de China. En este contexto de crecientes tensiones, en enero de 2020, las dos partes firmaron lo que comúnmente se conoce como el "Acuerdo de la Fase Uno". Este Acuerdo incluía compromisos de China para mejorar el acceso al mercado para los sectores de agricultura y servicios financieros, junto con compromisos relacionados con la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología y un compromiso de China para aumentar sus compras de bienes y servicios estadounidenses.

Muchos de los compromisos del Acuerdo de la Fase Uno reflejaban cambios que China ya había estado planificando o aplicando para su propio beneficio o que de otro modo servían a sus intereses, como los cambios relacionados con la protección de la propiedad intelectual y la apertura de más sectores de servicios financieros. Otros compromisos que China aceptó reflejaron un cálculo político, como lo demuestra la atención prestada al sector agrícola en el Acuerdo de la Fase Uno y los novedosos compromisos relacionados con las compras de bienes y servicios estadounidenses por parte de China, aparentemente como un medio para reducir el déficit comercial bilateral.

Dada esta dinámica, y dado el interés de China en una relación más estable con Estados Unidos, China siguió

adelante con la implementación de algunas disposiciones del Acuerdo de la Fase Uno. Al mismo tiempo, China aún no ha implementado algunos de los compromisos más importantes que asumió en el Acuerdo de la Fase Uno, como los compromisos en el área de la biotecnología agrícola y la evaluación de riesgos requerida que China debe realizar en relación con el uso de ractopamina en bovinos y porcinos. La propiedad intelectual es otra área en la que China aún debe tomar una serie de medidas para implementar sus compromisos. Además, China no cumplió sus compromisos de comprar bienes y servicios estadounidenses en 2020 y 2021.

La realidad es que este Acuerdo no abordó de manera significativa las preocupaciones más fundamentales que Estados Unidos tiene con respecto a las políticas y prácticas no de mercado dirigidas por el Estado de China y su impacto dañino en la economía estadounidense y en sus trabajadores y empresas. El gobierno de China continúa empleando políticas industriales extensivas de un tipo que no se encuentra en las economías de mercado. Proporciona orientación gubernamental sustancial, recursos financieros masivos y apoyo regulatorio favorable a las industrias nacionales en toda la economía, a menudo en pos de objetivos específicos de capacidad y niveles de producción y cuotas de mercado dominantes. Para promover sus objetivos de política industrial, el gobierno de China también ha limitado el acceso al mercado para bienes y servicios importados y ha restringido la capacidad de los fabricantes y proveedores de servicios extranjeros para hacer negocios en China. También ha utilizado diversos medios, a menudo ilícitos, para asegurar propiedad intelectual y tecnología extranjeras para promover sus objetivos de política industrial.

Los principales beneficiarios de estas políticas y prácticas no de mercado son las empresas chinas de propiedad estatal y con inversión estatal y numerosas empresas nacionales nominalmente privadas. Los beneficios que reciben las industrias chinas se producen en gran medida a expensas de los socios comerciales de China, incluidos sus trabajadores, empresas y consumidores. Como resultado, los mercados de todo el mundo se han enfrentado a señales distorsionadas y el campo de juego está muy



<p>sesgado contra empresas extranjeras que buscan competir contra empresas chinas, ya sea en China, en Estados Unidos o a nivel mundial.</p> <p>Las políticas industriales que surgen del sistema económico depredador no de mercado de China han distorsionado sistemáticamente sectores críticos de la economía global como el acero, el aluminio, la energía solar y la pesca, devastando mercados en Estados Unidos y otros países. Al mismo tiempo, como es su diseño, las políticas industriales de China son cada vez más responsables del desplazamiento de empresas en sectores nuevos y emergentes de la economía global, a medida que el gobierno chino y el PCC intervienen poderosamente en estos sectores en nombre de las empresas chinas. Las empresas en economías disciplinadas por el mercado no pueden competir eficazmente tanto con las empresas nacionales de China como con el Estado chino.</p> <p><b>EL DESAFÍO DE CHINA DE HOY</b></p> <p>Al igual que muchos otros Miembros de la OMC, Estados Unidos espera y busca garantizar que los regímenes económicos y comerciales de sus socios comerciales promuevan condiciones de competencia justas y orientadas al mercado. La orientación al mercado implica la libertad de las empresas y los individuos para perseguir sus intereses y objetivos en igualdad de condiciones. De hecho, al establecer la OMC, los miembros acordaron que las “políticas abiertas y orientadas al mercado” eran la base del sistema de comercio multilateral.</p> <p>En el caso de China, más de dos décadas después de su ingreso a la OMC, todavía no ha adoptado un enfoque de la economía y el comercio orientado al mercado. En cambio, a diferencia de los enfoques orientados al mercado que se encuentran en Estados Unidos y otros Miembros de la OMC, China continúa aplicando un enfoque de la economía y el comercio dirigido por el Estado y no basado en el mercado, que es decididamente de naturaleza predatoria. China depende en gran medida de planes industriales que distorsionan el mercado y que abarcan prácticamente todos los sectores de la economía, y estos planes industriales suelen estar diseñados para proporcionar ventajas competitivas sustanciales a las empresas chinas e imponer desventajas competitivas</p>	<p>sustanciales a las empresas extranjeras competidoras, mientras China busca asegurarse un mercado dominante. acciones para empresas chinas, tanto en China como a nivel mundial.</p> <p>Según el enfoque de China, el gobierno chino y el PCC mantienen el control y la dirección de todos los aspectos de la economía, lo que se ve facilitado por una dependencia del Estado de derecho en lugar del Estado de derecho. El mero hecho de que las decisiones en el mercado a menudo se tomen en función de los objetivos del Estado, en lugar de consideraciones comerciales, distorsiona la economía de China y, a su vez, la economía global de maneras que pueden dañar y debilitar las economías de los socios comerciales de China. Este daño se ve exacerbado por el objetivo primordial de la intervención del Estado chino en el mercado, que es asegurar posiciones dominantes para las empresas chinas en numerosas industrias específicas. Por supuesto, también se ve exacerbado porque China es la segunda economía más grande del mundo y el mayor comerciante entre los Miembros de la OMC.</p> <p>Actualmente, una serie de políticas y prácticas dañinas emanan del régimen económico y comercial predatorio y no de mercado de China. Los ejemplos clave incluyen: numerosos planes industriales que apuntan a industrias específicas para que sean dominadas por empresas chinas; la colocación de funcionarios del PCC en empresas estatales y privadas chinas para controlar la toma de decisiones comerciales; subsidios masivos e implacables a las industrias nacionales (incluido el apoyo financiero a y a través de empresas estatales y otras entidades estatales en múltiples niveles de gobierno y un sistema bancario dominado por bancos estatales que favorecen a las empresas estatales y a las industrias específicas); prácticas regulatorias discriminatorias; restricciones a la inversión y al acceso a los mercados; sustitución de importaciones; la creación y mantenimiento de un persistente exceso de capacidad no de mercado en los sectores industriales; transferencia de tecnología forzada o presionada; robo de propiedad intelectual, secretos comerciales e información comercial confidencial patrocinado por el estado; adquisiciones dirigidas por el Estado de empresas extranjeras con tecnologías valiosas; continuas lagunas en la protección y aplicación de la ley</p>
--	---

de propiedad intelectual; violaciones de derechos laborales internacionalmente reconocidos (incluido el trabajo forzoso); estándares ambientales laxos o no aplicados; una mayor adopción de estándares nacionales chinos únicos (incluso, según se informa, a través del plan Estándares de China 2035, que busca establecer estándares globales para las tecnologías de próxima generación); una regulación de ciberseguridad demasiado amplia diseñada para favorecer a las empresas nacionales; requisitos injustificados de localización de datos y restricciones a la transferencia de datos transfronteriza; el uso indebido de la política de competencia para objetivos de política industrial; ofuscación deliberada de las políticas comerciales y económicas, especialmente con respecto a las prácticas de subsidios de China; y una transparencia regulatoria inadecuada.

Como se ha hecho evidente para Estados Unidos y otros socios comerciales de China, una de las manifestaciones más problemáticas del régimen económico y comercial depredador no de mercado de China es la creación de un exceso de capacidad no de mercado, es decir, capacidad que no se habría creado. y no persistirían si las fuerzas del mercado funcionaran adecuadamente. En el pasado, la propia China ha reconocido un exceso de capacidad en varias industrias, incluidas la del acero, el cemento, el aluminio electrolítico, el vidrio plano y la construcción naval. Las asociaciones industriales de Estados Unidos y otros países han identificado muchas otras industrias con exceso de capacidad. Algunas de las industrias chinas que con mayor probabilidad infligirán al mundo las desastrosas consecuencias de un grave exceso de capacidad en el futuro se pueden encontrar en el plan industrial Made in China 2025. A través de ese plan, el gobierno chino busca crear empresas chinas dominantes en 10 amplios sectores, incluyendo tecnología de la información avanzada, robótica y máquinas herramienta automatizadas, aeronaves y componentes de aeronaves, embarcaciones marítimas y equipos de ingeniería marina, equipos ferroviarios avanzados, vehículos de nueva energía, equipos de generación y transmisión eléctrica, maquinaria agrícola, nuevos materiales y productos farmacéuticos y médicos. Según algunas estimaciones, el gobierno chino está poniendo a disposición más de 500 mil millones de dólares de apoyo financiero a estos sectores, a menudo utilizando altos fondos gubernamentales de orientación que China intenta

proteger del escrutinio afirmando que son totalmente privados. Teniendo en cuenta la historia reciente de las industrias del acero y el aluminio, las distorsiones no comerciales de China en estos sectores más nuevos probablemente darán lugar a un exceso de oferta, lo que conducirá a la pérdida de empleos y producción en las economías de mercado y, en algunos casos, a menos opciones, menor calidad, menos innovación y precios más altos para los consumidores a lo largo del tiempo.

Otro ejemplo del daño que puede causar el régimen económico y comercial depredador y no de mercado de China implica la transferencia de tecnología forzada o presionada. En la investigación de la Sección 301 del USTR sobre los actos, políticas y prácticas desleales de China relacionados con la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y la innovación, el USTR emitió dos extensos informes fácticos que detallan cómo el gobierno chino utiliza restricciones a la propiedad extranjera, como requisitos formales e informales de empresas conjuntas, para exigir o presionar la transferencia de tecnología de empresas estadounidenses a entidades chinas. Los informes también explican cómo China impone restricciones sustanciales e interviene en las inversiones y actividades de las empresas estadounidenses, incluso mediante restricciones a los términos de las licencias de tecnología. Además, los informes analizan cómo el gobierno chino dirige y facilita injustamente la inversión sistemática y la adquisición de empresas y activos estadounidenses por parte de entidades chinas para obtener tecnologías de vanguardia y propiedad intelectual y generar transferencia de tecnología a gran escala en industrias consideradas importante por los planes industriales del estado. Finalmente, los informes ilustraron cómo el gobierno chino ha llevado a cabo o apoyado intrusiones cibernéticas en redes comerciales estadounidenses, cuyos objetivos son la propiedad intelectual y la información comercial sensible en poder de empresas estadounidenses. Si bien estos informes se centraron en el daño causado a los intereses estadounidenses, no es un problema que afecte únicamente a Estados Unidos. Como en el caso del exceso de capacidad fuera del mercado, las políticas y prácticas desleales de China relacionadas con la transferencia de tecnología forzada o bajo presión también afectan a otros Miembros de la OMC cuyas empresas han desarrollado o están desarrollando tecnologías avanzadas.

Estrechamente relacionado con su búsqueda de transferencia de tecnología forzada o bajo presión, China también patrocina y participa en el robo de derechos de propiedad intelectual, secretos comerciales e información comercial confidencial para uso comercial. Como se señaló anteriormente en el informe, los funcionarios de inteligencia y de aplicación de la ley de los países de los Cinco Ojos (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos) han caracterizado públicamente el patrocinio y la búsqueda de este tipo de robo por parte del Estado chino como una forma de una escala sin precedentes en la historia de la humanidad. Solo en Estados Unidos, en 2023, había aproximadamente 2.000 investigaciones activas sobre aparentes robos chinos que abarcaban una amplia gama de industrias estadounidenses, desde la aviación hasta la biotecnología y la robótica, entre muchas otras.

Además del exceso de capacidad fuera del mercado, la transferencia de tecnología forzada o presionada y el patrocinio estatal del robo de derechos de propiedad intelectual, secretos comerciales e información comercial confidencial, el régimen económico y comercial predatorio fuera del mercado de China también causa graves daños a industrias, empresas y los trabajadores en los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC de otras maneras. Por ejemplo, las empresas chinas utilizan las ventajas competitivas artificiales que les brindan las extensas políticas y prácticas intervencionistas del Estado chino para vender a precios bajos su competencia extranjera, tanto en China como en todo el mundo. Hasta cierto punto, el daño a los fabricantes extranjeros se refleja en el gran número de investigaciones antidumping y de derechos compensatorios que han iniciado contra China las autoridades investigadoras de los Miembros de la OMC. Desde que China se unió a la OMC en 2001, ha sido el objetivo número uno de las investigaciones tanto de derechos antidumping como de derechos compensatorios. Al mismo tiempo, muchos tipos de políticas y prácticas intervencionistas no pueden abordarse mediante regímenes antidumping y de derechos compensatorios, por lo que el daño causado por China sólo se refleja parcialmente en esas investigaciones antidumping y de derechos compensatorios.

En resumen, el enfoque de China hacia la economía y el comercio no ha avanzado hacia una adopción más

firme de principios abiertos y orientados al mercado y, en cambio, ha visto una duplicación del capitalismo de Estado “con características chinas”. El Estado sigue teniendo el control de la economía de China e interviene fuertemente en el mercado para lograr los objetivos de la política industrial de China, que normalmente apuntan a industrias para que las empresas chinas las dominen. En el camino, el Estado subsidia industrias que de otro modo no se formarían ni prosperarían, dirige actividades que una empresa privada no elegiría emprender y busca acceso a tecnologías extranjeras a menudo a través de formas nefastas, entre muchas otras políticas y prácticas problemáticas.

Además, la evidencia es clara de que cuando un socio comercial del tamaño de China (China es la segunda economía más grande del mundo y el mayor comerciante de bienes entre los Miembros de la OMC) aplica rutinariamente este tipo de políticas y prácticas no de mercado, las distorsiones que genera crea imponen costos sustanciales a sus socios comerciales. Las decisiones del Estado chino en el mercado no están impulsadas por factores del mercado, pero sus efectos en los mercados expulsan a las empresas estadounidenses e internacionales de sectores como el acero, el aluminio, los paneles solares y la pesca. Una vez que se establece el dominio de China, las barreras de entrada pueden bloquearlo a largo plazo. Como resultado, los mercados de todo el mundo son menos justos y funcionan menos de lo que deberían ser, y el campo de juego está muy sesgado en contra de las empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras que buscan competir con las empresas chinas, ya sea en el mercado de China o en mercados fuera de China.

En Estados Unidos, se acepta ampliamente que las normas vigentes de la OMC no disciplinan de manera efectiva, ni pueden hacerlo, muchas de las políticas y prácticas más dañinas de China. Para nosotros es igualmente evidente que China se ha vuelto bastante experta en eludir las normas existentes, así como en intentar hacerlas cumplir, al ocultar la participación del Estado en la economía en formas que las normas de la OMC no previeron en el momento de su negociación. . Estos problemas se ven exacerbados por el largo historial de China de incumplir las obligaciones de transparencia que asumió cuando se unió a la OMC. Al mismo

Por el momento, no hay expectativas de que China acepte nuevas normas de la OMC que disciplinarán su comportamiento problemático. Como resultado, en opinión de los Estados Unidos, si bien la OMC todavía tiene un papel importante que desempeñar, la aplicación de sus normas se ha vuelto menos importante y son necesarias soluciones independientes de la OMC, incluidas soluciones que se busquen a través de compromisos bilaterales y el uso de herramientas comerciales, para contrarrestar el daño causado por las políticas y prácticas injustas y anticompetitivas de China.

En los últimos años, se ha hecho evidente que las opiniones de otros Miembros de la OMC también han ido evolucionando hacia la opinión de Estados Unidos respecto de los límites de la OMC a la hora de abordar el desafío de China. Si bien la OMC sigue siendo un foco importante para Estados Unidos y muchos de sus socios comerciales, existe una creciente conciencia de que puede ser necesario buscar soluciones fuera de la OMC para evitar el grave daño que probablemente seguirá resultando del régimen económico y comercial predatorio y no de mercado de China. Por ejemplo, algunos de los socios comerciales de Estados Unidos están explorando o adoptando posibles nuevas herramientas comerciales internas para abordar los desafíos que plantea el régimen comercial liderado por el Estado de China. Estos y otros socios comerciales con ideas afines también han comenzado a trabajar con Estados Unidos –a veces de manera confidencial– en la búsqueda de nuevas estrategias conjuntas para abordar las políticas y prácticas nocivas de China no relacionadas con el mercado. Muchos de estos mismos socios comerciales también han intensificado su trabajo para disuadir y responder al creciente uso de la coerción económica por parte de China, incluso a través de estrategias conjuntas y coordinadas.

También es digno de mención que, en los últimos años, muchos de los socios comerciales de China también se han vuelto cada vez más escépticos ante la retórica de China. Por ejemplo, China suele alardear de su fuerte compromiso con resultados beneficiosos para todos en materia de comercio internacional, pero sus acciones desmienten claramente sus palabras. A través de planes industriales liderados por el Estado como *Made in China 2025*, que apunta a 10 sectores emergentes estratégicos, China aplica un enfoque de suma cero. Primero busca desarrollar y dominar sus mercados internos. Una vez que China desarrolle,

adquiera o robe nuevas tecnologías y las empresas chinas se vuelven capaces de producir productos de la misma calidad en esas industrias que la competencia extranjera, el Estado suprime la competencia extranjera a nivel interno y luego apoya a las empresas chinas cuando “salen” y buscan posiciones dominantes en los mercados globales. Los países con industrias como el acero, el aluminio, los paneles solares y la pesca han experimentado esta realidad y saben que se puede esperar una nueva ola de exceso de capacidad grave y persistente fuera del mercado en industrias como las a las que se dirige *Made in China 2025*, en detrimento de los socios comerciales de China.

A medida que la economía de China creció a lo largo de los años desde su adhesión a la OMC, todos los países del mundo han sido testigos de cómo China se ha convertido en un usuario habitual de coerción económica, dirigida no sólo contra empresas extranjeras sino también, cada vez más, contra gobiernos extranjeros, incluso en países democráticos. De hecho, China ya no duda en enfrentarse a gobiernos extranjeros cuyas políticas o prácticas se perciben como socavadoras de los intereses económicos y comerciales de China o de sus intereses políticos. Las medidas económicas coercitivas de China en este contexto han adoptado diversas formas, incluidas, por ejemplo, restricciones a las importaciones, restricciones a las exportaciones, restricciones a la inversión bilateral, acciones regulatorias, boicots liderados o fomentados por el Estado y prohibiciones de viaje. Muchos países han sido sometidos directamente a esta coerción económica. Al mismo tiempo, un subproducto previsto de esta coerción económica tiene un alcance más amplio, ya que China busca crear un entorno que silencie las objeciones internacionales a las políticas y prácticas chinas no relacionadas con el mercado, incluso cuando China desacata descaradamente las normas internacionales basadas en normas de la OMC. sistema de comercio.

Por último, tampoco ha pasado desapercibido entre los socios comerciales de China –particularmente las economías democráticas de mercado– que el liderazgo de China parece confiar en su enfoque estatal y no mercantil de la economía y el comercio y no siente la necesidad de ajustarse a las normas globales. El liderazgo de China también demuestra confianza en su capacidad para acallar las voces disidentes. De hecho, se ha vuelto cada vez más

A lo largo de los años, el impulso subyacente de las políticas de innovación autóctona de China se ha mantenido sin cambios, ya que el liderazgo chino ha seguido enfatizando la necesidad de promover las capacidades de innovación autóctonas. A través de planes como el 14º Plan Quinquenal para la Protección y Utilización de los Derechos Nacionales de Propiedad Intelectual, China ha seguido implementando políticas discriminatorias que alientan los “derechos de propiedad intelectual indígenas” y las “tecnologías centrales” que son propiedad de China o se desarrollan en ella. En consecuencia, el USTR ha estado utilizando mecanismos como una investigación de la Sección 301 para tratar de abordar, entre otras cosas, el uso por parte de China de políticas de innovación autóctonas para obligar o presionar a los extranjeros a poseer o desarrollar su propiedad intelectual en China.

## **SUBSIDIO**

### **SUBSIDIOS INDUSTRIALES**

China continúa otorgando subsidios masivos a sus industrias nacionales, que han causado daño a las industrias estadounidenses y a las industrias de otros Miembros de la OMC. Algunas de estas subvenciones también parecen estar prohibidas según las normas de la OMC. En la medida de lo posible, Estados Unidos ha tratado de abordar estos subsidios a través de procedimientos de derechos compensatorios llevados a cabo por el Departamento de Comercio y casos de solución de diferencias en la OMC.

Los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC también han seguido presionando a China para que notifique todos sus subsidios a la OMC de conformidad con sus obligaciones en el marco de la OMC, al tiempo que han presentado contranotificaciones que enumeran cientos de programas de subsidios que China no ha notificado. A lo largo de los años, las notificaciones de subvenciones de China a la OMC han mejorado marginalmente en ocasiones en términos de puntualidad y exhaustividad, pero no de manera consistente. Sin embargo, desde que se unió a la OMC hace más de 20 años, China aún no ha presentado a la OMC una notificación completa de los subsidios mantenidos por el gobierno central, y no notificó ni un solo subsidio del gobierno subcentral hasta Julio 2016, cuando proporcionó información en gran medida sólo

sobre subsidios de gobiernos subcentrales que los Estados Unidos habían cuestionado como subsidios prohibidos en un caso de la OMC. Si bien China ha seguido notificando algunos subsidios de los gobiernos subcentrales en sus notificaciones de subsidios más recientes, estas notificaciones son lamentablemente inadecuadas y no abordan los subsidios de los gobiernos subcentrales más distorsionantes, como los cada vez más prolíficos y muy grandes “gubernamentales de orientación gubernamental”. fondos” que se pueden encontrar en todos los niveles del gobierno en China.

Estados Unidos comenzó a trabajar con la UE y Japón en 2018 para identificar nuevas acciones efectivas y posibles reglas que podrían abordar prácticas problemáticas de subsidios chinos que actualmente no están cubiertas por las obligaciones existentes. En enero de 2020, los ministros de comercio de Estados Unidos, la UE y Japón emitieron una declaración acordando fortalecer las reglas de subsidios de la OMC al: (1) prohibir ciertos tipos atroces de subsidios; (2) exigir al país que otorga la subvención que demuestre, respecto de otros tipos de subvenciones distorsionantes, que la subvención otorgada no causó efectos adversos; (3) aprovechar las normas existentes sobre “perjuicios graves”; (4) fortalecer las reglas de notificación; y (5) desarrollar una nueva definición de lo que constituye un “organismo público”. En noviembre de 2021, los ministros de comercio de Estados Unidos, la UE y Japón renovaron su compromiso de trabajar juntos, incluso con respecto a la identificación de áreas en las que es necesario seguir trabajando para desarrollar nuevas herramientas y otras medidas para abordar políticas y prácticas no relacionadas con el mercado. Desde entonces, Estados Unidos, la UE y Japón también han estado trabajando juntos a nivel de personal para descubrir las prácticas de subsidios de China en sectores específicos, como el de semiconductores.

Por otra parte, Estados Unidos ha seguido impulsando una serie de propuestas para reformar el funcionamiento del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Estas propuestas se han centrado en garantizar que los Miembros proporcionen oportunamente respuestas escritas a preguntas escritas sobre sus programas de subvenciones.

## EXCESO DE CAPACIDAD

Debido a su enfoque de la economía liderado por el Estado, China es el principal infractor del mundo en la creación de capacidad no de mercado, como lo demuestran las graves y persistentes situaciones de exceso de capacidad en varias industrias. China también está en camino de crear un grave exceso de capacidad en otras industrias mediante su aplicación de planes industriales como *Made in China 2025*, según el cual el gobierno chino está repartiendo cientos de miles de millones de dólares para apoyar a las empresas chinas y exigirles que logren objetivos preestablecidos de participación en el mercado interno (a expensas de las importaciones) y participación en el mercado global en cada una de las 10 industrias manufactureras avanzadas.

En industrias manufactureras como las del acero y el aluminio, los planificadores económicos de China han contribuido a un enorme exceso de capacidad en China a través de diversas medidas de apoyo gubernamental. En el caso del acero, la sobreproducción resultante ha distorsionado los mercados globales, perjudicando a los trabajadores y fabricantes estadounidenses tanto en el mercado estadounidense como en los mercados de terceros países, donde las exportaciones estadounidenses de acero y productos intensivos en acero compiten con las exportaciones de China. Esta sobreproducción también ha perjudicado a los trabajadores y fabricantes de muchos de los aliados y socios de Estados Unidos. Si bien China ha reconocido públicamente el exceso de capacidad en sus industrias del acero y el aluminio, todavía tiene que tomar medidas significativas para abordar las causas fundamentales de este problema de manera sostenible. De hecho, China continúa replicando estos resultados en otras industrias.

De 2000 a 2022, China representó el 72 por ciento del crecimiento de la capacidad mundial de producción de acero, un aumento muy superior al aumento de la demanda mundial y china durante el mismo período. Actualmente, la capacidad de China representa aproximadamente la mitad de la capacidad global y más del doble de la capacidad de producción de acero combinada de la UE, Japón, Estados Unidos, Canadá, México y Brasil.

Al mismo tiempo, la producción de acero de China alcanza continuamente nuevos máximos, eclipsando la

demanda. En 2020, la producción de acero de China superó los mil millones de toneladas métricas por primera vez, alcanzando los 1.065 millones de toneladas métricas, un aumento del siete por ciento con respecto a 2019, y se mantuvo elevada en 1.018 millones de toneladas métricas en 2022, a pesar de una contracción significativa de la demanda interna de acero. Este aumento sostenido de la producción de acero con alta emisión de gases de efecto invernadero (GEI), combinado con un crecimiento económico debilitado y una desaceleración en el sector de la construcción chino, ha inundado el mercado global con exceso de acero y productos intensivos en acero en un momento en que el acero y otras manufacturas Los sectores fuera de China enfrentan una renovada debilidad en las condiciones del mercado, un creciente exceso de capacidad global, una desaceleración del crecimiento económico mundial y continuas interrupciones en las cadenas de suministro. En 2022, China exportó más acero que el segundo, tercer y cuarto mayor productor de acero del mundo (India, Japón y Estados Unidos) juntos. Además, las exportaciones de China de enero a septiembre de 2023 fueron un 36 por ciento más altas que durante el mismo período de 2022. Hoy en día, China sigue siendo, con diferencia, el mayor exportador mundial de acero y productos intensivos en acero. La producción de acero de China también sigue siendo mucho más sucia que la producción de acero que desplaza en Estados Unidos y la mayoría de los demás países, lo que socava los esfuerzos globales para la transición a una economía de energía limpia.

De manera similar, la capacidad de producción de aluminio primario en China aumentó en más de 1.400 por ciento entre 2000 y 2022, y China representó el 80 por ciento del crecimiento de la capacidad global durante ese período. La expansión de la capacidad de producción de China ha provocado caídas de precios a nivel mundial, pero incluso con estos precios bajos, China ha seguido ampliando su capacidad de producción. Gran parte de esta capacidad adicional se ha construido con apoyo gubernamental y depende de fuentes de electricidad con elevadas emisiones de GEI. La capacidad de aluminio primario de China ahora representa el 57 por ciento de la capacidad global y es más del doble de la capacidad de los siguientes ocho países productores de aluminio combinados. Al igual que en el sector del acero, la producción de aluminio de China también se ha disparado en los últimos años, ya que la producción de aluminio de China ha seguido

aumentando a pesar de la crisis mundial shocks de demanda. La capacidad y la producción de China siguen contribuyendo a importantes desequilibrios y distorsiones de precios en los mercados globales, perjudicando a los productores y trabajadores de aluminio de Estados Unidos.

El exceso de capacidad en China perjudica a varios trabajadores e industrias estadounidenses no sólo a través de las exportaciones directas de China a los Estados Unidos, sino también a través de su impacto en los precios y la oferta globales y a través del comercio indirecto de productos intensivos en acero y aluminio, lo que dificulta la competitividad. fabricantes de todo el mundo sigan siendo viables. De hecho, las industrias nacionales de muchos de los socios comerciales de China continúan solicitando a sus gobiernos que impongan medidas comerciales para responder a los efectos distorsionadores del comercio del exceso de capacidad de China. Además, los Estados Unidos han actuado conforme al artículo 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 para imponer derechos adicionales a los productos de acero y aluminio después de constatar que se están importando productos de acero y aluminio a los Estados Unidos en cantidades y circunstancias tales que amenazan con perjudicar la seguridad nacional de Estados Unidos. En opinión de los Estados Unidos, si no se hacen esfuerzos para corregir el comportamiento anticompetitivo de China, el riesgo es que los productores de acero y aluminio de los Estados Unidos y muchos otros países con economías orientadas al mercado se vean obligados a cerrar, lo que, entre otras cosas, crean dependencias aún mayores de China.

### **APOYO INTERNO AGRÍCOLA**

Durante varios años, China ha estado aumentando significativamente los subsidios internos y otras medidas de apoyo a su sector agrícola. China mantiene programas de pagos directos, precios mínimos de apoyo a los productos básicos y subsidios a los insumos. China ha implementado un sistema de reserva para el algodón, basado en precios mínimos de compra, y programas de precios indicativos del algodón. En 2016, China estableció subsidios para los productores de almidón y etanol para incentivar la compra de maíz nacional, lo que resultó en mayores volúmenes de exportaciones de productos procesados

de maíz desde China en 2017 y 2018. Además, en 2022, China comenzó a fomentar la producción de soja a través de diversos programas de apoyo, como a través de mayores subsidios para la rotación de cultivos, premios a condados con alta producción de semillas oleaginosas, incentivos para promover el cultivo intercalado de maíz y soja, y subsidios para el “cultivo de demostración” de soja en tierras alcalinas y saladas.

China presentó una notificación sobre medidas de ayuda interna a la OMC en mayo de 2015, pero solo proporcionó información hasta 2010. En diciembre de 2018, China notificó medidas de ayuda interna para el período 2011-2016. Esta notificación demostraba que China había superado su nivel de minimis de ayuda interna para la soja (en 2012, 2014 y 2015), el algodón (de 2011 a 2016), el maíz (de 2013 a 2016), la colza (de 2011 a 2013) y el azúcar. (2012). Es probable que la situación fuera aún peor, ya que las metodologías utilizadas por China para calcular los niveles de ayuda interna resultan en subestimaciones. Además, los programas de apoyo notificados por China aparentemente no tuvieron en cuenta el apoyo otorgado a nivel subnacional por los gobiernos provinciales y locales y, posiblemente, el apoyo administrado a través de empresas de propiedad estatal.

En septiembre de 2016, Estados Unidos presentó un caso ante la OMC cuestionando el apoyo del gobierno chino a la producción de trigo, maíz y arroz por exceder los compromisos de China. Al igual que otros Miembros de la OMC, China se comprometió a limitar su apoyo a los productores de productos agrícolas. Los programas de sostenimiento de los precios de mercado de China para el trigo, el maíz y el arroz parecen brindar un apoyo que excede con creces los niveles acordados. Este apoyo excesivo crea distorsiones de precios y distorsiona el campo de juego en contra de los agricultores estadounidenses. En octubre de 2016 se llevaron a cabo consultas. En enero de 2017, se creó un panel de la OMC para conocer el caso. Las audiencias ante el panel tuvieron lugar en enero y abril de 2018, y el panel emitió su decisión en febrero de 2019, dictaminando que la ayuda interna de China al trigo y al arroz era incompatible con la OMC. China acordó originalmente cumplir con las recomendaciones del panel antes del 31 de marzo de 2020. Posteriormente, Estados Unidos acordó extender este plazo hasta el 30 de junio de 2020. En julio de 2020, Estados Unidos presentó una solicitud de

## PROCESO ADMINISTRATIVO

### LICENCIA ADMINISTRATIVA

Las empresas estadounidenses siguen enfrentando problemas importantes con una variedad de procesos de concesión de licencias administrativas en China, incluidos procesos para obtener aprobaciones de productos, aprobaciones de inversiones, aprobaciones de expansión empresarial, renovaciones de licencias comerciales e incluso aprobaciones para actividades comerciales de rutina. Si bien ha habido una reducción general en los requisitos de aprobación de licencias y un enfoque en la descentralización de los procesos de aprobación de licencias, las empresas estadounidenses continúan informando que una de sus principales preocupaciones tiene que ver con los problemáticos procesos de aprobación de licencias de China.

### TRANSPARENCIA

#### DESCRIPCIÓN GENERAL

Uno de los principios fundamentales reflejados en todo el acuerdo de adhesión de China a la OMC es la transparencia. Desafortunadamente, después de más de 20 años de membresía en la OMC, China todavía tiene un historial deficiente en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

#### PUBLICACIÓN DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO

En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a adoptar un diario oficial único para la publicación de todas las leyes, reglamentos y otras medidas relacionadas con el comercio. China adoptó un diario oficial único, que será administrado por el MOFCOM, en 2006. Sin embargo, parece que China sólo publica en este diario medidas relacionadas con el comercio de algunas, pero no de todas, las entidades del gobierno central. También parece que China rara vez publica en la revista medidas relacionadas con el comercio de los gobiernos subcentrales.

Además, a nivel del gobierno central, China tiende a adoptar una visión estrecha de los tipos de medidas relacionadas con el comercio que deben publicarse en el diario oficial. Para aquellas entidades gubernamentales cuyas medidas relacionadas con el comercio se publican en el diario oficial, China publica con mayor frecuencia (aunque todavía no con

regularidad) reglamentos administrativos y normas departamentales relacionadas con el comercio en el diario, pero es raro que China publique otras medidas como opiniones, circulares, órdenes, directivas y avisos, que se conocen como “documentos normativos” en el sistema legal de China. Los documentos normativos son documentos reglamentarios que no entran en la categoría de reglamentos administrativos o reglas departamentales, pero que aún imponen obligaciones vinculantes a empresas e individuos. Aunque el Consejo de Estado introdujo una definición de “documentos normativos administrativos” en 2014, esta definición es limitada y no parece abarcar todos los documentos normativos, ni ha dado lugar a su publicación periódica como lo exigen los compromisos de China en la OMC. Entre otras cosas, la publicación de todos los documentos normativos facilitaría el cumplimiento por parte de empresas y particulares de las obligaciones contempladas en ellos.

Mientras tanto, China rara vez publica en el diario oficial ciertos tipos de medidas relacionadas con el comercio, ya sea del nivel central o del nivel subcentral de gobierno. Como se analizó anteriormente en la sección de Subvenciones industriales, un ejemplo importante son las medidas de subsidio.

#### PROCEDIMIENTOS DE NOTIFICACIÓN Y COMENTARIOS

En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a proporcionar un período de tiempo razonable para recibir comentarios del público antes de implementar nuevas leyes, regulaciones y otras medidas relacionadas con el comercio. Si bien se ha avanzado poco en la implementación de este compromiso a nivel de gobierno subcentral, el Congreso Nacional del Pueblo instituyó procedimientos de notificación y comentarios para proyectos de ley en 2008, y poco después China indicó que también publicaría propuestas comerciales y económicas. -Reglamentos administrativos relacionados y reglas departamentales para comentarios públicos. Posteriormente, el Congreso Nacional del Pueblo comenzó a publicar periódicamente proyectos de ley para someterlos a comentarios del público. El Consejo de Estado de China publicaba a menudo (pero no con regularidad) proyectos de reglamentos administrativos para someterlos a comentarios públicos, pero muchos de los ministerios de China no fueron coherentes al



publicar borradores de reglas departamentales o documentos normativos para comentario público.

En la reunión del S&ED de mayo de 2011, China se comprometió a emitir una medida que implementara el requisito de publicar todas las regulaciones administrativas y reglas departamentales propuestas relacionadas con el comercio y la economía en el sitio web de la Oficina de Asuntos Legislativos del Consejo de Estado (SCLAO) para un período de comentarios públicos de no menos de 30 días. En abril de 2012, la SCLAO emitió dos medidas que parecen abordar este requisito.

En el Acuerdo de la Fase Uno, China se comprometió a proporcionar no menos de 45 días para comentarios públicos sobre todas las leyes, regulaciones y otras medidas propuestas que implementen el Acuerdo de la Fase Uno. Desde la entrada en vigor de este compromiso en febrero de 2020, China ha brindado en general el período requerido de comentarios públicos de 45 días y ha trabajado de manera constructiva con los Estados Unidos cada vez que ha planteado preguntas o inquietudes sobre las disposiciones de las medidas de implementación propuestas.

Actualmente, fuera del contexto de las medidas de implementación del Acuerdo de la Fase Uno, el proceso para emitir nuevas medidas en China puede ser opaco e impredecible y aplicarse sin previo aviso adecuado. China aún necesita mejorar sus prácticas relacionadas con la publicación de regulaciones administrativas y reglas departamentales para comentarios públicos. China también necesita formalizar el uso de procedimientos de notificación y comentarios para todos los documentos normativos. Además, incluso cuando China establece un período de notificación y presentación de comentarios, con demasiada frecuencia emite la medida definitiva inmediatamente después de finalizar el período de presentación de observaciones, lo que sugiere que no consideró seriamente las observaciones recibidas.

China también necesita implementar consistentemente las obligaciones de notificación y comentarios aplicables a todos los Miembros de la OMC. En particular, China debe cumplir sistemáticamente los plazos de notificación y comentarios exigidos por el Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF.

En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a poner a disposición traducciones de todas sus leyes, reglamentos y otras medidas relacionadas con el comercio en todos los niveles de gobierno en uno o más de los idiomas de la OMC, es decir, español, francés e inglés. Antes de 2014, China solo había compilado traducciones (al inglés) de leyes y reglamentos administrativos relacionados con el comercio, pero no de otros tipos de medidas, como reglas departamentales, documentos normativos y medidas de gobiernos subcentrales. Incluso en el caso de las leyes y regulaciones administrativas relacionadas con el comercio, China llevaba años de retraso en la publicación de estas traducciones. En la reunión del S&ED de julio de 2014, China se comprometió a ampliar sus esfuerzos de traducción para incluir no solo leyes y reglamentos administrativos relacionados con el comercio, sino también normas departamentales relacionadas con el comercio. Posteriormente, en marzo de 2015, China emitió una medida que exigía que las normas departamentales relacionadas con el comercio se tradujeran al inglés. Esta medida también establece que la traducción de una norma departamental normalmente debe publicarse antes de su implementación.

Sin embargo, cabe destacar que incluso si China implementara plenamente sus medidas existentes que exigen traducciones, no serían suficientes para que China cumpliera plenamente con la OMC en esta área. China no publica sistemáticamente traducciones de leyes, reglamentos administrativos y normas departamentales relacionados con el comercio de manera oportuna (es decir, antes de su implementación), ni publica ninguna traducción de documentos normativos relacionados con el comercio o medidas relacionadas con el comercio emitidas por autoridades subcentrales. gobiernos.

### **PUNTO DE CONSULTA**

En su acuerdo de adhesión a la OMC, China se comprometió a establecer un servicio de información que respondería a las solicitudes de información relacionadas con las medidas legales que debían publicarse en su diario oficial. Sin embargo, en ocasiones China se ha negado a proporcionar copias de medidas legales en respuesta a solicitudes legítimas

dirigidas a su servicio de información.

En abril de 2020, por ejemplo, Estados Unidos presentó una solicitud relativa a cinco medidas legales chinas que abarcaban semiconductores y programas de subsidios a la pesca que no habían sido publicadas en el diario oficial de China y no estaban disponibles en línea, ni habían sido notificadas a la OMC. A pesar de la obligación contenida en su acuerdo de adhesión a la OMC de proporcionar los documentos o responder por escrito dentro de los 45 días, China no cumplió con este plazo. Los Estados Unidos hicieron repetidas solicitudes de seguimiento, sin éxito. Cinco meses después de que Estados Unidos presentara su solicitud al servicio de información de China, el MOFCOM informó verbalmente a la Embajada de Estados Unidos en Beijing que no proporcionaría ninguna de las medidas legales solicitadas porque dos de las medidas pronto serían reemplazadas y las otras tres medidas, en la opinión de China no era pertinente para las obligaciones de China en el marco de la OMC. El USTR respondió rápidamente al MOFCOM por escrito, refutando sus afirmaciones e instándolo a proporcionar los documentos solicitados. Desde entonces, China ha seguido negándose a dar una respuesta por escrito a la solicitud de los Estados Unidos o a proporcionar cualquiera de las medidas legales solicitadas, a pesar de que los Estados Unidos y otros Miembros de la OMC han planteado repetidamente esta cuestión en el Comité de Subvenciones y el Consejo de la OMC para el Comercio de Bienes.

### SISTEMA DE CRÉDITO SOCIAL

Desde 2014, China ha estado trabajando para implementar un sistema nacional de “crédito social” tanto para individuos como para empresas. La implementación de este sistema se encuentra en una etapa más avanzada para empresas que para individuos, ya que se asignan “códigos de crédito social unificados” de 18 dígitos a todas las empresas nacionales y extranjeras en China. Estos códigos de 18 dígitos proporcionarán una manera para que el gobierno chino rastree el historial de cumplimiento administrativo y regulatorio de una empresa y genere información crediticia pública. En su informe al XX Congreso Nacional del Partido en octubre de 2022, Xi Jinping, en su calidad de secretario general del Partido Comunista Chino, enfatizó la necesidad de perfeccionar el sistema de crédito social. Desde

entonces, el gobierno chino ha seguido tomando medidas para que el sistema de crédito social sea plenamente operativo.

En el marco del sistema de crédito social corporativo, se recopilan registros gubernamentales y datos de cumplimiento corporativo generados por el mercado sobre todas las entidades legales en China. La información recopilada contiene registros regulatorios y administrativos aportados por al menos 44 agencias estatales y sus sucursales en todas las provincias de China. La información previamente dispar relacionada con los registros financieros, el cumplimiento normativo, los resultados de las inspecciones y otras actividades administrativas de cumplimiento de una empresa se está consolidando bajo el código de crédito social unificado de una empresa. Todos estos datos se agregarán y compartirán entre agencias reguladoras a través de la Plataforma Nacional de Intercambio de Información Crediticia. Según se informa, aproximadamente el 75 por ciento de los registros recopilados sobre las empresas se designarán como “abiertos al público”, mientras que el 25 por ciento restante que se pretende retener incluirá información potencialmente confidencial, como registros de aprobación relacionados con proyectos de desarrollo nacional, y detalles de cualquier caso penal.

La recopilación de datos a nivel nacional bajo el sistema de crédito social corporativo proporciona mecanismos para penalizar a las empresas con malos registros de cumplimiento corporativo y legal, entre otras cosas, sometiéndolas a censura pública a través de lo que China llama “listas negras”, mientras que recompensa a las empresas que cumplen con incentivos positivos a través de llamadas “listas rojas”. Las calificaciones negativas o la inclusión en la lista de censura de una agencia gubernamental pueden dar lugar a diversas restricciones a las actividades comerciales de una empresa. Una empresa podría enfrentar un aumento de las inspecciones, un acceso reducido a préstamos e incentivos fiscales, restricciones a las adquisiciones gubernamentales, reducción de los derechos de uso de la tierra, multas monetarias o denegación de permisos, entre otras posibles sanciones.

Sin embargo, actualmente no existe un sistema nacional totalmente integrado para asignar puntuaciones integrales de crédito social a las empresas, y el sistema de crédito social sigue estando muy fragmentado. Ciertas agencias del gobierno

central y las agencias de gobiernos subcentrales mantienen sus propios sistemas de calificación, y cada agencia toma sus propias decisiones sobre los tipos de transgresiones que justifican calificaciones negativas o colocar a una empresa en una lista de censura.

En noviembre de 2022, la CNDR y el Banco Popular de China publicaron conjuntamente un proyecto de Ley de Construcción de Crédito Social que daría al sistema de crédito social una base jurídica, integrándolo aún más en la red regulatoria de China. El proyecto de ley busca establecer a la NDRC y al PBOC como las principales agencias gubernamentales para la construcción del sistema de crédito social. Sus responsabilidades incluirían la coordinación, supervisión y orientación generales de la construcción del sistema de crédito social y tomar la iniciativa en la organización de la formulación e implementación de políticas y normas pertinentes. El proyecto de ley también busca proporcionar definiciones legales formales para ciertos términos utilizados en la implementación del sistema de crédito social, como "no confiable", "supervisión crediticia" e "información crediticia". Además, el proyecto de ley busca codificar la protección de ciertos derechos, ya que exige el establecimiento de un sistema de crédito social que mantenga la seguridad de la información crediticia social y proteja estrictamente los secretos de estado, los secretos comerciales y la privacidad personal, al tiempo que protege los derechos e intereses legítimos de personas físicas, personas jurídicas y organizaciones no constituidas en sociedad. Hasta la fecha, el proyecto de ley no se ha publicado en su forma definitiva.

A principios de 2022, antes de la publicación del proyecto de ley, la NDRC publicó un borrador de actualización del Catálogo Básico Nacional de Información Crediticia Pública de 2021 y un borrador de actualización de la Lista Básica Nacional de Medidas Disciplinarias contra Actos Dishonestos de 2021. El borrador del Catálogo de Información Crediticia Pública recopila el alcance y los tipos de información crediticia que pueden recopilar las agencias gubernamentales. También estipula que ciertas categorías de información están exentas de recopilación, incluidos los secretos de estado y los secretos comerciales. El borrador de la Lista de Medidas Disciplinarias incluye una variedad de acciones punitivas que pueden aplicarse a los infractores de la confianza, como derechos, tarifas,

restricciones a la actividad del mercado, prohibiciones o limitaciones a las ocupaciones y prohibiciones de licitaciones públicas. Al igual que el proyecto de ley, ni el proyecto de Catálogo de Información Crediticia Pública ni el proyecto de Lista de Medidas Disciplinarias han sido emitidos en forma formal.

El sistema de crédito social también ha estado vinculado a objetivos políticos más amplios. Por ejemplo, la Oficina General del Consejo de Estado y la Oficina General del Partido Comunista Chino emitieron una opinión conjunta sobre la promoción de un sistema crediticio de alta calidad para promover los objetivos de "circulación dual" de China. Además, en noviembre de 2022, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST) anunció un nuevo proyecto piloto para evaluar el talento en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Según el nuevo proyecto piloto de MOST, la evaluación del desempeño de los científicos debe incorporar métricas relacionadas con su carácter moral, que incluye su historial de crédito social, para garantizar que los investigadores científicos no tengan antecedentes de plagio o fraude académico. Este proyecto piloto parece reflejar la lucha de China por mejorar la calidad de su talento en investigación científica.

Las empresas extranjeras tienen numerosas preocupaciones con el sistema de crédito social de China, que se está volviendo cada vez más complejo y expansivo. Les preocupa que el gobierno chino lo utilice para poner en desventaja a las empresas extranjeras o brindar un trato favorable a las empresas nacionales. Les preocupa que el gobierno chino utilice el sistema de crédito social para presionarlos a actuar en apoyo de las políticas industriales de China u otras prioridades estatales o para realizar inversiones o realizar sus operaciones comerciales de manera que vayan en contra de los principios del mercado o de sus propios negocios. Además, las empresas extranjeras están preocupadas por la naturaleza opaca del sistema de crédito social. Actualmente, por ejemplo, a veces una empresa sólo se entera de sus calificaciones negativas cuando, por ejemplo, solicita un permiso y recibe una denegación, a pesar de que las Medidas para la Administración de la Lista de Infractores Graves de la Confianza y la Ley incluyen el requisito de que las empresas sean informados de antemano de su censura. Otras veces, una empresa aprende por primera vez que ha sido censurada

cuando una agencia del gobierno chino publica su nombre en el sitio web de la agencia, a pesar de que la censura de una empresa puede causar un daño grave a la reputación de la empresa y afectar negativamente sus esfuerzos por atraer clientes, asegurar la financiación necesaria o realizar nuevas inversiones. . Cuando las agencias gubernamentales chinas comiencen a aplicar castigos conjuntos en la forma que prevé la NDRC, significará que una infracción en un contexto regulatorio podría tener consecuencias más amplias en todas las operaciones comerciales de la empresa.

Las empresas extranjeras también están preocupadas por los vínculos entre el crédito social corporativo y el crédito social individual. Pueden prever que el gobierno chino utilice el sistema de crédito social como otra herramienta para garantizar que las empresas extranjeras y quienes trabajan para ellas no crucen líneas rojas políticas en asuntos delicados como los derechos humanos.

Las empresas extranjeras también pueden prever que el gobierno chino utilice potencialmente el crédito social corporativo en el futuro para ejercer influencia extraterritorial amenazando la reputación de crédito social de las empresas extranjeras o de sus funcionarios por su comportamiento o expresión fuera de China. De manera similar, a las empresas extranjeras les preocupa que China abuse de su legión de leyes que regulan cómo se almacenan y transfieren los datos para acceder a información que utilizarán en su contra.

#### **OTRAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS**

Varias otras medidas no arancelarias pueden afectar negativamente la capacidad de la industria estadounidense para acceder al mercado chino o invertir en él. Las áreas clave de preocupación incluyen las leyes que rigen el uso de la tierra en China, la resolución de disputas comerciales y el trato a las ONG. La corrupción entre los funcionarios del gobierno chino, facilitada en parte por la adopción incompleta del estado de derecho por parte de China, también es un área clave de preocupación.

*EN FE DE LO CUAL, firmo y sello el presente documento, expedido a petición de parte interesada, registrado a mi cargo con el No. 2634, Folio 043, Libro 001, en la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro (2024).*



*Kenia Sánchez*  
Kenia Sánchez Sánchez  
Intérprete Judicial