

Dipartimento di Impresa e Management

Corso di Laurea in Economia e Management

Cattedra di Storia dell'Economia e dell'Impresa

La guerra dei dazi tra Stati Uniti e Cina

RELATORE:

Prof.ssa Rita Mascolo

CANDIDATA:

*Virginia Iommi
Matricola 218031*

Anno Accademico 2019-2020

Sommario

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO 1.....	5
LA WORLD TRADE ORGANIZATION.....	5
1.1 DALL'ITO AL GATT.....	5
1.2 L'URUGUAY ROUND E LA NASCITA DELLA WTO.....	13
1.3 LA WTO	14
1.4 L'INGRESSO DELLA CINA NELLA WTO	19
CAPITOLO 2.....	24
RAPPORTI TRA CINA E USA.....	24
2.1 DAL SECONDO DOPO GUERRA ALLA PRESIDENZA NIXON	24
2.2 LA RICOMPOSIZIONE DEI RAPPORTI	27
2.3 IL G2	31
CAPITOLO 3.....	38
LA GUERRA COMMERCIALE TRA STATI UNITI E CINA	38
3.1 IL CONTESTO STORICO.....	38
3.2 IL SALDO DELLA BILANCIA COMMERCIALE E IL RENMINBI	42
3.3 PROPRIETÀ INTELLETTUALE E SUPREMAZIA TECNOLOGICA	46
CONCLUSIONE.....	51
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	54

Introduzione

L'8 marzo 2018, con l'entrata in vigore dei dazi voluti dal presidente Trump, ha ufficialmente inizio la guerra commerciale tra USA e Cina. Si sfidano a colpi di tariffe doganali i due Paesi più potenti del pianeta, in una lotta che investirà ogni aspetto dell'economia, della scienza, della tecnologia, dei valori politici e culturali. Per alcuni si tratta di uno scontro puramente economico per altri di una grande fase di transizione in grado di segnare il tramonto dell'epoca americana e l'inizio di un secolo di supremazia cinese. L'imposizione di dazi potrebbe portare la fine del libero commercio così come l'abbiamo sempre conosciuto, dal momento in cui sono cadute le barriere commerciali nel secondo dopoguerra, e innescare un innovativo processo di deglobalizzazione.

Questo elaborato ha l'obiettivo di analizzare il percorso storico che ha portato allo scoppio della guerra commerciale attraverso lo studio delle relazioni economiche e politiche tra la Cina e gli Stati Uniti.

Si inizierà, nel capitolo uno, approfondendo la World Trade Organization e il lungo percorso che ha preceduto la sua creazione. Si partirà da quella che doveva essere la nascita dall' International Trade Organization (ITO) per poi soffermarsi sul General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) che attraverso i suoi negoziati (round) ha permesso la liberalizzazione del commercio e l'abolizione delle barriere. Infine, si esaminerà la WTO e la sua struttura con particolare attenzione alle conseguenze economiche dovute all'ingresso della Cina nella World Trade Organization, 11 Dicembre 2001.

Si proseguirà, nel secondo capitolo, esaminando la storia dei rapporti tra i due Paesi partendo dal secondo dopoguerra per arrivare alla presidenza Nixon con il conseguente disgelo politico tra le due nazioni. Nella seconda parte l'elaborato si soffermerà sulla ricomposizione dei rapporti con particolare attenzione alle problematiche riguardanti la Repubblica di Cina per giungere al G2. Quest'ultimo indica un accordo tra i due Paesi che, insieme, avrebbero dovuto guidare il progresso economico e politico del nuovo millennio.

Infine, nell'ultimo capitolo, si approfondirà, passo dopo passo, tutti gli eventi riguardanti la guerra commerciale dal suo scoppio fino alla firma dell'accordo nel Gennaio 2020. In questo capitolo si indagheranno le cause che hanno portato all'imposizione dei dazi con particolare riferimento al deficit statunitense della bilancia commerciale e alle questioni riguardanti il renminbi cinese e la sua

manipolazione da parte del governo di Pechino. In conclusione, si esaminerà quella che viene riconosciuta come una delle principali cause scatenanti della guerra commerciale: il trasferimento tecnologico e il furto di proprietà intellettuale perpetrato dal governo di Pechino con particolare riferimento alla lotta per la supremazia tecnologica.

CAPITOLO 1

La World Trade Organization

1.1 Dall'ITO al GATT

La World Trade Organization (WTO) nasce nel 1995, ma dietro quella che potrebbe sembrare una giovane esistenza si celano più di cinque decenni di storia e continua evoluzione che hanno reso il commercio internazionale quello che conosciamo oggi. Le radici di questa organizzazione risalgono alla metà degli anni '40 del secolo scorso quando, con la fine della guerra ormai vicina, risultò necessario iniziare a pensare alla ricostruzione e al futuro. Alla base di questa ricostruzione c'era la volontà di dar vita ad un nuovo ordine mondiale basato sulla filosofia del libero scambio e del multilateralismo, evitando gli errori commessi nel periodo fra le due guerre. Nel 1944 la Conferenza di Bretton Woods, località di villeggiatura del New Hampshire (Usa), rappresentò il punto di partenza per la ricostruzione dell'economia globale e per questo nuovo paradigma economico. I rappresentanti di quarantaquattro paesi si riunirono allo scopo di incentivare lo sviluppo economico facendo leva sul commercio internazionale, privato gradualmente di ogni barriera doganale e liberalizzato. Durante la conferenza non solo si diede vita ad un nuovo gold exchange standard ma si individuarono tre organismi autonomi per garantire e sostenere la cooperazione economica internazionale facilitando la ricostruzione post bellica, anche attraverso la tutela del commercio:

- La Banca Mondiale (BM): istituzione nata per finanziare la ricostruzione dei paesi danneggiati dalla guerra
- Il Fondo Monetario Internazionale (FMI): istituzione nata per garantire la stabilità dei cambi¹
- L'Organizzazione Internazionale del Commercio (ITO): il compito di questa istituzione doveva essere quello di garantire e tutelare il commercio internazionale.

I primi due organismi sorsero abbastanza velocemente grazie alle abili negoziazioni tra la delegazione inglese, guidata da J.M. Keyens, e quella statunitense, guidata dal sottosegretario al Tesoro H.D. White.

Le due delegazioni lavorarono su un progetto condiviso che si basava sulla volontà di creare un ordine monetario stabile che avrebbe assicurato la pace e permesso la ricostruzione post-bellica.

¹ E. De Simone, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 223-226

L'idea di un'organizzazione internazionale per regolare il commercio ha, in realtà, origini più antiche. Già nel 1847, a Bruxelles, si riunì il primo congresso per il libero commercio internazionale a cui seguirono una serie di incontri con cadenza irregolare fino allo scoppio della Prima Guerra Mondiale. Questo congresso non è, però, da intendersi come un organo intergovernativo ma come un luogo d'incontro per i singoli commercianti al fine di promuovere le loro iniziative individuali. La prima proposta concreta per la creazione di un organo simile all'ITO arrivò dagli Stati Uniti su richiesta di Cordell Hull, un membro del Congresso, al fine di promuovere scambi commerciali equi e solidali. Hull contribuì a modificare il dibattito statunitense sul commercio spostando il focus, che fino a quel punto era sulla convenienza o meno di una tariffa, sull'impatto delle barriere economiche. La richiesta rimase inascoltata a causa delle politiche isolazioniste che gli USA intrapresero a partire dagli anni '20.

La svolta si ebbe solo nel 1934 quando Hull, ormai segretario di stato, riuscì a diffondere la sua visione di libero commercio attraverso il Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA) con cui si trasferiva il potere di modificare le tariffe e stipulare accordi con altri paesi dal Congresso al Presidente.² Inizialmente non era previsto che l'RTAA potesse funzionare da base per creare un qualsiasi accordo internazionale, ma l'idea si fece strada solamente dopo lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale al fine di garantire un commercio equo. Questo processo di pianificazione fece un passo avanti quando, nell'Agosto 1941, il governo britannico e quello americano firmarono la Carta Atlantica, in cui i due paesi affermavano il loro desiderio di "Attuare fra tutti i popoli la più piena collaborazione nel campo economico, al fine di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale".³

L'attacco giapponese a Pearl Harbor, il 7 Dicembre di quello stesso anno, diede uno stimolo ancora maggiore agli Usa verso l'internazionalismo, sia a livello economico che politico. Fino a questo momento l'amministrazione Roosevelt si era concentrata principalmente su accordi di natura bilaterale. A partire dal 1942-43 si è assistito ad uno spostamento verso il multilateralismo e verso la fine della guerra divenne inevitabile allargare gli accordi bilaterali su scala globale per creare una nuova realtà internazionale.

Anche la Gran Bretagna contribuì al piano di un'unione commerciale internazionale attraverso le proposte di James Meade, un economista Keynesiano e funzionario durante la guerra, che sosteneva il beneficio economico che il paese avrebbe potuto trarre da un'unione di quel genere. Le idee di

² The Reciprocal Trade Agreement Act of 1934, <https://history.house.gov>

³ Carta Atlantica, art. 5, 1941

Meade erano molto simili a quelle di Hull, riguardo un congresso permanente del commercio, ma erano molto più dettagliate e concrete.⁴ Il sistema economico di carattere multilaterale che emergerà all'indomani della conclusione della guerra viene erroneamente dipinto come un prodotto dell'egemonia americana, in realtà, anche la Gran Bretagna giocò un ruolo fondamentale nel promuovere questa nuova visione globale. Gli interessi di Gran Bretagna e USA sembrerebbero quindi coincidere, ma furono proprio le tensioni tra questi due paesi ad ostacolare le successive negoziazioni. La creazione dell'ITO si articolò in tre sessioni: la prima a Londra, la seconda a Ginevra e quella conclusiva a l'Avana. Durante la conferenza conclusiva dell'Avana, Novembre 1947, il capo della delegazione statunitense Will Clayton, sottosegretario di Stato agli Affari Economici, venne criticato e definito come un visionario dell'ideologia del libero mercato pronto a difendere gli interessi del paese arrivando anche a modificare i principi dello scambio commerciale per renderli più adatti alle necessità nazionali.⁵

La carta proposta all'Avana, costituita da 106 articoli, non venne mai sottoscritta dal numero di paesi necessario ed in particolare dagli Stati Uniti d'America. Vi era la percezione che l'accordo potesse costituire una minaccia all'economia del paese, dal momento che gli USA controllavano più del 30% del commercio internazionale, a cui si aggiunsero le richieste della Gran Bretagna che, in deroga ai principi della Carta, richiedeva di mantenere le Preferenze Imperiali. Inoltre, sul fronte interno si era venuto a formare un conflitto di competenze tra il Congresso e il Presidente degli USA riguardo a chi spettasse il potere di sottoscrivere trattati internazionali in ambito commerciale.

Sebbene il testo dell'Accordo dell'ITO non fu mai rettificato dal congresso USA e non entrò mai effettivamente in vigore, diversamente avvenne per il General Agreement on Tariffs and Trade-GATT.

Il GATT nacque durante la sessione di Ginevra come strumento giuridico per supportare gli accordi appena negoziati, rappresentando quindi un'applicazione parziale di tutti quei principi che sarebbero poi dovuti confluire nella Carta del commercio e nel progetto di istituzione dell'ITO. ⁶ L'accordo entrò in vigore il primo Gennaio del 1948 a conclusione di una trattativa tra 23 paesi per la reciproca riduzione dei dazi doganali. Il GATT non fu creato per porre le basi del commercio internazionale post-bellico né, tantomeno, fu concepito come un'istituzione internazionale. Per questo motivo un

⁴ P.C. Mavrodīs, *The Regulation of International Trade: GATT*, The MIT Press, 2016, pp. 16-20

⁵ M. Dauntton, A. Narlikar, R.M. Stern, *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 86-89

⁶ J.A. Finlayson, M.W. Zacher, *The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions*, International Organization, Vol.35, University of Wisconsin Press, 1981, pp. 561- 581

gran numero di punti rilevanti per il commercio non furono trattati; così come non fu introdotta alcuna forma di regolazione o struttura istituzionale definita al suo interno e così come i paesi aderenti non vennero considerati come “membri” ma semplicemente come “parti contraenti”. L’argomento centrale era la riduzione delle barriere commerciali, che erano state imposte per impedire l’importazione di materie prime e manufatti, ignorando altre questioni chiave riguardanti il commercio, come l’effetto delle iniziative di singole imprese. Gli scopi statuari del GATT sono bene espressi nel suo preambolo che si riporta di seguito: “riconosciuto che le relazioni commerciali ed economiche devono tendere all’elevamento dello stato di vita, al conseguimento del pieno impiego e d’un grado elevato, e crescente, del reddito reale e della domanda effettiva, all’uso intero delle risorse mondiali e all’accrescimento della produzione e degli scambi di prodotti, desiderosi di adoperarsi all’attuazione di questi scopi, concludendo, su un fondamento di scambievolezza e di vantaggi vicendevoli, degli accordi per una diminuzione graduale delle tariffe doganali e degli altri impedimenti agli scambi e la soppressione, nel commercio internazionale, di ogni trattamento discriminatorio”.⁷

In virtù della sua iniziale natura provvisoria, in vista della realizzazione dell’ITO, era previsto per gli stati firmanti la possibilità di venir esentati dal dover modificare la propria legislazione nazionale al momento della ratifica dell’accordo GATT. Questa opzione venne chiamata “grandfather clause” ossia la possibilità di mantenere politiche già in vigore al momento della stipula dell’Accordo anche se si fossero rivelate incoerenti con i nuovi impegni sottoscritti.⁸

Seppur privo di una sua struttura organizzativa, che richiedeva lunghi negoziati prima di poter giungere a decisioni vincolanti per tutti i paesi, il GATT si proponeva comunque di superare il modello degli accordi bilaterali che avevano contraddistinto il commercio nel periodo tra le due guerre, tramite la multilateralità dei rapporti e l’applicazione della clausola della nazione più favorita: vale a dire le condizioni applicate al paese più favorito, quello a cui vengono applicate il minor numero di restrizioni, sono applicate incondizionatamente a tutte le nazioni partecipanti.

L’Accordo Generale si compone di 35 articoli, raggruppati in tre sezioni.

La prima sezione di due articoli chiave: il primo riguardante la, già citata, clausola della nazione più favorita mentre il secondo è un elenco delle varie concessioni.

⁷ Preambolo del General Agreement on Tariffs and Trade, Ginevra 1947

<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19940094/201310150000/0.632.20.pdf>

⁸ M. Daunton, A. Narlikar, R.M. Stern, *op. cit.*

La seconda sezione comprende gli articoli III-XXIII, e disciplina il trattamento fiscale delle produzioni nazionali.

La terza sezione, art. XXIV-XXXV, contiene le disposizioni generali e l'eventuale aggancio con la Carta dell'Avana.

A queste tre parti se ne aggiunse una quarta solamente nel 1965 con tre nuovi articoli, XXXVI-XXXVIII, in cui si riconosce la necessità di un trattamento più favorevole per i paesi in via di sviluppo, tema che doveva essere trattato con la nascita dell'ITO, tramite uno sforzo comune per garantire loro l'accesso al mercato internazionale.

Alla base di questi 35 articoli vi sono dei principi ispiratori che hanno guidato la stesura dell'accordo:

1) Principio di non discriminazione (Nazione più favorita).

Definito come la pietra miliare del GATT è contenuto nell'art. 1 "Tutti i vantaggi, favori, privilegi o immunità, concessi da una Parte contraente a un prodotto originario da ogni altro Paese, o a esso destinato, saranno estesi, immediatamente e senza condizioni, a tutti i prodotti congeneri, originari del territorio di ogni altra Parte contraente, o a esso destinati"⁹. Tuttavia, sono previste alcune deroghe in merito all'applicazione di questo principio in caso di situazioni di particolare urgenza o qualora siano costituite unioni doganali o zone di libero scambio.

2) Riduzione delle barriere: Liberalizzazione.

Seppur considerato un principio cardine, la sua portata fu alquanto ridotta nel periodo post-bellico se confrontato con il principio di non discriminazione.

Inizialmente si preferì focalizzarsi sul pieno impiego e la stabilizzazione interna per procedere solo in fasi successive alla liberalizzazione.

3) Principio di reciprocità.

La reciprocità, a lungo identificata come una norma centrale del GATT, ha avuto un'influenza fondamentale sulle barriere commerciali e sull'interpretazione delle norme.

Il fatto che una nazione che benefici dall'abbassamento delle barriere di un altro paese dovrebbe replicare lo stesso comportamento, preferibilmente con eguale intensità, ha avuto un impatto profondo sull'accordo durante tutta la sua esistenza.

4) Principio di salvaguardia.

⁹General Agreement on Tariffs and Trade, art. 1, *op. cit.*

Consiste nella possibilità concessa alle nazioni contraenti di non conformarsi a determinate regole qualora vi siano cambiamenti all'interno del contesto nazionale o internazionale tali da poter compromettere il benessere di parte, o della totalità, della popolazione.

5) Principio di sviluppo.

Questo principio obbliga i paesi sviluppati a prevedere trattamenti particolari nel commercio con altre nazioni in via di sviluppo al fine di aiutarle gradualmente nella crescita economica.¹⁰

Nel corso della sua esistenza, durante la quale il numero dei paesi aderenti aumentò passando da 23 a 123, si tennero diversi round, lunghi negoziati, per lo sviluppo di nuovi accordi commerciali che vengono chiamati con il nome del luogo in cui le contrattazioni hanno avuto inizio o con il nome della personalità politica che ha sostenuto l'inizio del round.

I round del GATT furono in tutto 8 compreso l'Uruguay round in cui venne istituita la WTO, ad oggi il nono round (Doha Round) è ancora in corso sotto l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

I Round del GATT

Year	Place/name	Subjects covered	Countries
1947	Geneva	Tariffs	23
1949	Annecy	Tariffs	13
1951	Torquay	Tariffs	38
1956	Geneva	Tariffs	26
1960-1961	Geneva Dillon Round	Tariffs	26
1964-1967	Geneva Kennedy Round	Tariffs and anti-dumping measures	62
1973-1979	Geneva Tokyo Round	Tariffs, non-tariff measures, "framework" agreements	102
1986-1994	Geneva Uruguay Round	Tariffs, non-tariff measures, rules, services, intellectual property, dispute settlement, textiles, agriculture, creation of WTO, etc	123

Figura1 Fonte: *The GATT years: from Havana to Marrakesh*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm

Ogni round è articolato in tre fasi distinte: essi sono lanciati in seguito ad un accordo tra le Parti Contraenti sugli argomenti da trattare, segue poi il processo di negoziazione e infine sono chiusi quando i Paesi raggiungono un'intesa sul testo giuridico risultante dai negoziati.

¹⁰ J.A. Finlayson, M.W. Zacher, *op. cit.*

Alla fine di ogni Conferenza le Parti redigono un Atto Finale, il quale può essere firmato da tutte le Parti Contraenti oppure solo da alcune di esse. In seguito, l'Atto Finale può essere ratificato sia da tutti o alcuni paesi firmatari, sia dai paesi che aderiscono in un secondo momento.

1) Ginevra Round, 1947.

Il primo round di negoziazioni portò 45.000 concessioni commerciali per un totale di 10 miliardi di dollari, quasi un quinto del commercio totale a livello globale, un traguardo notevole se si considera l'indebolimento post-bellico dell'economia europea.

Le negoziazioni si chiusero con 23 paesi sottoscrittori, contro i 15 presenti ad inizio negoziazioni.

2) Annecy Round, 1949.

Ottenne risultati più modesti se paragonati a quelli del primo round con un aumento di 5000 concessioni tariffarie e la sottoscrizione di 10 nuovi paesi, tra cui l'Italia.

Ad Annecy gli USA dimostrarono di essere la nazione più motivata a ridurre in modo significativo le tariffe a differenza della Gran Bretagna che stava affrontando un periodo di crisi economica.

3) Torquay Round, 1951.

Le delegazioni si riunirono in Inghilterra e negoziarono nuove 8.700 concessioni commerciali con una riduzione delle tariffe pari ad un quarto di quelle del 1948, inoltre le nazioni contraenti aumentarono a 38. Anche in questo caso l'Inghilterra si limitò a poche concessioni tariffarie riguardanti la preferenza imperiale mentre gli USA proposero una generosa lista di concessioni.

4) Ginevra Round II, 1956.

26 nazioni negoziarono un taglio alle tariffe per un totale di 2,5\$ miliardi, ma la legislazione statunitense limitò le offerte americane soprattutto per volere dei membri del congresso più protezionisti, alcuni esponenti del partito Repubblicano che guardavano con diffidenza il GATT e tutte le organizzazioni internazionali. Una svolta fondamentale si ebbe con la sottoscrizione dell'accordo da parte di Giappone e Germania dell'Ovest, chiaro segnale di una nuova ricostruzione post-bellica.

5) Dillon Round, 1960-1961.

Toccò i temi della produzione tessile, la nascita della Comunità Economica Europea, e il crescente squilibrio della bilancia dei pagamenti degli USA. Nonostante 4.9\$ miliardi di concessioni sulle tariffe commerciali era ormai chiara la necessità di riformare il GATT. Gli

americani pur accogliendo con piacere la nascita della CEE, visto come un partner commerciale favorevole, si resero conto che il vecchio continente si era ormai risollevato dal periodo bellico trovando un nuovo assetto. In questo momento ha inizio una nuova fase focalizzata su un commercio internazionale meno limitato in grado di promuovere forza e solidarietà tra le nazioni del mondo, così come affermò il presidente Eisenhower alla vigilia del round.¹¹

6) Kennedy Round, 1964-1967.

Questo round venne intitolato al presidente statunitense J.F. Kennedy, in quanto sotto la sua amministrazione venne introdotto lo *US Trade Expansion Act*, con il quale gli Stati Uniti d'America negoziarono una riduzione dei dazi fino al 50%¹². Questa decisione costituì un'importante base per il Kennedy Round. Durò 37 mesi, 11 mesi in più del record stabilito con il Dillon Round, e portò concessioni tariffarie per 40\$ miliardi toccando l'80% del commercio globale ampliando il numero dei paesi coinvolti da 26 a 62. Durante questo round vennero introdotte per la prima volta misure antidumping, e si riuscì ad estendere le negoziazioni sul commercio internazionale dalle tradizionali riduzioni dei dazi al concetto più ampio di "regole del commercio internazionale", da cui è poi derivata l'Organizzazione mondiale del commercio. Durante questo Round venne aggiunta la quarta sezione all'Accordo Generale del 1947 che prevedeva la riduzione degli oneri fiscali nei confronti dei Paesi in via di sviluppo (PVS) al fine di permettere la crescita economica e l'accesso al mercato internazionale tramite l'eliminazione di qualsiasi ostacolo che impedisse la commercializzazione dei loro prodotti.¹³

7) Tokyo Round, 1973-1979.

Il settimo round ha visto la partecipazione di 102 paesi. Si sono portati avanti gli sforzi del GATT per una progressiva riduzione delle tariffe. I risultati di questo sforzo hanno portato una riduzione pari ad un terzo delle tariffe doganali nei nove principali mercati industriali, facendo scendere la tariffa media sulla produzione industriale al 4,7%.

Riguardo altre questioni il Tokyo Round ha avuto risultati ambigui.

Non è riuscito a superare i problemi riguardanti il commercio agricolo così come quelli riguardanti la modifica della clausola di salvaguardia. Nonostante il round produsse una serie

¹¹ M. Daunton, A. Narlikar, R.M. Stern, *op.cit.*, pp. 107-110

¹² Kennedy Round, Dizionario di Economia e Finanza, <http://www.treccani.it>

¹³ GATT, Enciclopedia Italiana, <http://www.treccani.it>

di accordi riguardanti le barriere tariffarie, in alcuni casi reinterpretando regole esistenti in altri creandone di nuove, la maggior parte di questi furono sottoscritti da una parte limitata dei paesi contraenti.

Proprio perché questi accordi non furono sottoscritti da tutti i paesi partecipanti al GATT vennero chiamati in modo più informale “codes”.¹⁴

1.2 L’Uruguay Round e la nascita della WTO

L’Uruguay Round, che ha avuto inizio a Punta del Este, nel Settembre 1986, e si è concluso a Marrakesh, Marocco, nel Marzo 1994, è stato il più importante ed efficace tra gli otto round del GATT. Furono ridotte in modo sostanziale le tariffe sul commercio non-agricolo e fu adottata la liberalizzazione del commercio per l’agricoltura. Inoltre, furono aggiunte norme in materia di servizi e di proprietà intellettuale.

Altri accordi degni di menzione furono raggiunti per gli indici relativi al commercio, sussidi per l’export, l’antidumping, la clausola di salvaguardia, le misure sanitarie e gli ostacoli tecnici al commercio. E, anche se non previsto dal mandato originario, la World Trade Organization fu creata durante la fase finale di negoziazione, ricomprendendo al suo interno elementi dell’accordo appena negoziato e norme storiche del GATT.¹⁵

I semi dell’Uruguay round furono evidenti già nell’incontro tra i ministri del GATT a Ginevra nel 1982. I ministri volevano dar vita a nuove negoziazioni ma la conferenza rimase in stallo sulle questioni agricole e fu considerata come un fallimento. Ci vollero altri quattro anni di studi e consultazioni prima che i ministri decidessero di dar vita ad un nuovo round.

Il nuovo round, che iniziò nel Settembre del 1986, prevedeva un’agenda in grado di coprire quasi tutte le problematiche della politica commerciale con il mandato di negoziazione più ampio mai approvato che sarebbe dovuto durare quattro anni. Due anni più tardi, nel Dicembre 1988, i ministri si incontrarono nuovamente a Montreal, Canada, per quella che doveva essere una valutazione dei risultati raggiunti nei primi due anni di negoziazione. L’intento era quello di chiarire i vari punti dell’agenda per i due anni successivi, ma la discussione condusse ad un punto morto che fu superato solamente con un incontro successivo svoltosi a Ginevra ad Aprile. Nonostante le difficoltà, durante l’incontro a Montreal, i ministri negoziarono un primo pacchetto di risultati tra cui concessioni per l’accesso sui mercati di prodotti tropicali e il Trade Policy Review Mechanism (revisioni periodiche

¹⁴ The GATT years: from Havana to Marrakesh, <https://www.wto.org/index.htm>

¹⁵ Uruguay Round, Dizionario di economia e finanza, <http://www.treccani.it>

delle politiche commerciali nazionali). A questo punto si riteneva che il round si sarebbe concluso con l'ultimo incontro dei ministri a Bruxelles, a Dicembre, ma questi non riuscirono a trovare un accordo per riformare il commercio agricolo spingendo il round verso il suo periodo più buio e difficoltoso.¹⁶

Nonostante la scarsa attenzione a livello politico gran parte del lavoro tecnico continuò ad andare avanti portando alla prima bozza di un accordo legale conclusivo. La bozza fu completata dal lavoro del direttore generale del GATT, Arthur Dunkel, che diresse le negoziazioni. Il testo, presentato a Ginevra nel 1991, copriva tutti i punti contenuti nell'agenda iniziale fatta eccezione per la lista dei paesi impegnati nella riduzione dei dazi sulle importazioni e nell'apertura del loro mercato dei servizi.¹⁷ La bozza divenne la base per l'accordo finale. Il punto chiave del conflitto che animò il periodo seguente riguardava le differenti visioni sul tema dei prodotti agricoli tra gli USA e l'Unione Europea, differenze che furono conciliate con un accordo informale, il "Blair House Accord", nel novembre del 1992.¹⁸

Durante il 1993 si risolsero le ultime due questioni più problematiche riguardanti il settore tessile e la normativa antidumping per giungere alla firma conclusiva il 14 aprile 1994 a Marrakesh raggiungendo la meta tanto attesa: l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

La WTO è nata come una vera e propria organizzazione internazionale dotata di appositi organi di funzionamento e stati membri, differentemente dal GATT che è rimasto un semplice contratto tra paesi contraenti che basava il suo funzionamento su lunghe ed estenuanti negoziazioni. L'accordo originario è rimasto in vigore fino all'anno successivo e nella sua versione del 1994 rappresenta ancora oggi un pilastro fondante della WTO.¹⁹

1.3 La WTO

Il fallimento dei governi nel ratificare l'ITO nel 1948, con la conseguente sottoscrizione del GATT, originariamente un accordo provvisorio, ha condotto a quattro decenni di discussioni e proposte per la creazione di una vera organizzazione del commercio. Alcuni proponevano una struttura simile a quella delle Nazioni Unite altri, a seguito del fallimento dell'incontro del 1982, preferivano un numero più ristretto di partecipanti in grado di condividere la stessa visione sul libero commercio.

¹⁶ The Uruguay Round, <https://www.wto.org/index.htm>

¹⁷ M. Daunton, A. Narlikar, R.M. Stern, *op. cit.*, pp. 123-127

¹⁸ A. Ferro, G. Reali, *La liberalizzazione dei mercati mondiali. Dall'ITO alla WTO passando per il GATT*, Il Sole 24 Ore, 1999

¹⁹ P.C. Mavrodīs, *Op.cit.*, pp. 72-80

L'agenda dell'Uruguay Round non prevedeva la creazione di una nuova organizzazione del commercio ma una serie di riforme profonde all'interno del GATT. La discussione per la creazione di una nuova organizzazione permanente fu avviata su iniziativa del Canada incontrando, però, l'opposizione degli USA, data, in parte, dal mancato supporto del Congresso.

L'opposizione statunitense fu superata solo nella fase finale di negoziazione con la conseguente stipula dell'accordo conclusivo, i cui punti chiave possono essere riassunti in:

- Accesso al mercato per i prodotti non-agricoli: I paesi industrializzati hanno ridotto le tariffe sui prodotti commerciali del 40% mentre quelli in via di sviluppo del 20%
- Agricoltura: Tutte le barriere all'importazione furono trasformate in tariffe conseguentemente ridotte del 36% per i paesi industrializzati e del 24% per i PVS.
- Servizi: Il General Agreement on Trade in Services (GATS) ha fornito una serie di regole e principi per lo scambio di servizi, includendo la clausola della nazione più favorita, il principio di trasparenza, il principio di salvaguardia e la libertà di pagamenti e trasferimenti.
- Proprietà intellettuale: L'Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) ha stabilito regole stringenti riguardo brevetti, copyright e royalty.
- Misure di investimento legate al commercio: L'Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs) ha rafforzato le disposizioni del GATT con particolare attenzione all'equilibrio della bilancia commerciale.
- Antidumping: L'Antidumping Agreement ha incrementato la trasparenza e la precisione delle procedure antidumping.
- Clausola di salvaguardia: La clausola di salvaguardia contenuta nell' art. XIX del GATT è stata elaborata al fine di assicurare che restrizioni temporanee all'importazioni siano trasparenti, transitorie e soggette a revisione.²⁰

La WTO, con sede a Ginevra, entra effettivamente in vigore il primo Gennaio 1995 come una vera e propria istituzione multilaterale in grado di rafforzare il ruolo del commercio nelle relazioni economiche internazionali e permettendo alle questioni commerciali di avere un peso maggiore nei rapporti con la Banca Mondiale e il FMI.

L'accordo istitutivo della WTO identifica nel suo preambolo i fini delle relazioni delle attività economiche identificabili in:

- Innalzare il tenore di vita;

²⁰ M. Daunton, A. Narlikar, R.M. Stern, *op.cit.*, pp. 133-136

- Garantire la piena occupazione;
- Volume sostanziale e in continua crescita di reddito reale e di domanda effettiva;
- Espandere la produzione e il commercio di beni e servizi consentendo un impegno ottimale delle risorse mondiali;
- Sviluppo sostenibile per tutelare e preservare l'ambiente;
- Assicurare una quota del commercio internazionale ai paesi in via di sviluppo.²¹

Pe quanto riguarda i principi, la WTO si basa sulla non discriminazione tra gli stati membri. Da tale principio ne discende la, già citata, regola della "nazione più favorita" la quale deve essere garantita ed applicata da tutti i membri della WTO verso gli altri membri dell'organizzazione.

Nell'ambito del principio di non discriminazione, vige la regola del trattamento indistinto tra prodotti esteri e locali, vale a dire i prodotti nazionali e quelli arrivati dall'estero dopo essere entrati nel paese di destinazione, dovrebbero essere trattati allo stesso modo e senza alcuna differenziazione. Tra i principi del WTO sono, inoltre, da annoverare: quello della liberalizzazione del commercio internazionale, quello della stabilità dei mercati, la promozione della concorrenza e il supporto dello sviluppo.

L'art. III dell'accordo concluso a Marrakesh indica, invece, le cinque funzioni chiave dell'OMC:

- Favorisce l'attuazione e persegue gli obiettivi degli accordi commerciali multilaterali;
- È la sede idonea a svolgere negoziati tra gli stati membri per quanto riguarda le loro relazioni commerciali;
- Amministra le procedure di risoluzione delle controversie;
- Amministra il meccanismo di esame delle politiche commerciali;
- Coopera con il FMI e la Banca Mondiale per rendere le politiche economiche più coerenti a livello globale.²²

Gli articoli seguenti si focalizzano sulla struttura della WTO (art.4), le relazioni con altre organizzazioni (art.5) e il segretariato (art. VI).

La WTO si articola in una Conferenza dei Ministri, composta da tutti i rappresentanti degli stati membri, che si riunisce almeno una volta ogni due anni ed è legittimata a prendere decisioni su tutti gli elementi contemplati dagli Accordi commerciali. Un Consiglio generale, composto sempre dai rappresentanti degli stati membri, il quale interviene negli intervalli tra una riunione e l'altra della Conferenza dei ministri e per esercitare la funzione di organo di conciliazione in caso di controversie.

²¹ Accordo istitutivo della World Trade Organization, preambolo, Marrakech, 1994

²² Accordo istitutivo della World Trade Organization, art.III, Marrakech, 1994

Un Consiglio per gli scambi merci, un Consiglio per gli scambi di servizi e un Consiglio per gli aspetti di proprietà intellettuale attinenti al commercio che sovrintendono rispettivamente agli Accordi commerciali multilaterali, al GATS e al TRIPS, questi consigli stabiliscono i propri regolamenti interni e si riuniscono ogniqualvolta sia necessario.²³ Il Segretariato è diretto da un Direttore generale nominato dalla Conferenza dei ministri. Questo detiene il più importante ufficio permanente della WTO e nomina il personale del Segretariato, questi due uffici, nell'esercizio delle loro funzioni, non chiedono né accettano istruzioni da alcun governo né da alcuna altra autorità esterna all'OMC.²⁴

Le decisioni in ambito WTO sono prese dai governi dei Paesi membri dell'Organizzazione e sono adottate normalmente attraverso il meccanismo del consenso. Questo criterio era utilizzato anche nel regime del GATT e non richiede l'unanimità; prevede, infatti, che nessun membro presente alla riunione in cui viene presa la decisione si opponga formalmente alla decisione proposta. Questo meccanismo, da un lato, aumenta le possibilità di accettare gli accordi all'interno dei singoli stati, dall'altro, aumenta i tempi necessari per la conclusione dei negoziati.

Il WTO è dotato di un Dispute Settlement Body (DBS-Organo di risoluzione delle controversie), formato dai rappresentanti di tutti gli stati membri, per districare le eventuali controversie tra le varie nazioni ed è articolato in due gradi di giudizio.

Il primo grado è rappresentato da un comitato di esperti, nominati direttamente dal DBS, che può avere funzione conciliativa, cercando di risolvere la controversia nel modo più diplomatico possibile, o funzione giurisdizionale, che prevede la risoluzione tramite sentenza in caso di mancato funzionamento della prima funzione. Prima ancora del tentativo di conciliazione il panel, dopo esser stato creato, adotta un rapporto provvisorio che le parti contendenti possono commentare e successivamente un report finale che viene trasmesso alle parti interessate.

Il secondo grado è composto dall'Appellate Body, un organo al quale gli stati possono appellarsi per far rivalutare i giudizi emessi in primo grado ma solo limitatamente a questioni di legittimità.²⁵

Dopo la conclusione dell'Uruguay Round nel 1994 si sono susseguite una serie di conferenze ministeriali con lo scopo di raggiungere obiettivi sempre più alti e di districare le problematiche in ambito commerciale che non erano state risolte nell'ultimo Round.

Tra le varie conferenze le più significative sono: la prima tenutasi a Singapore, 1996, durante la quale sono emerse tutte le problematiche tra PVS e paesi industrializzati riguardo i temi della concorrenza,

²³ Accordo istitutivo della World Trade Organization, art IV, Marrakech, 1994

²⁴ Accordo istitutivo della World Trade Organization, art. VI, Marrakech, 1994

²⁵ C. Arup, *Globalisation, Law and the WTO*, Cambridge University Press, 2008, pp. 147-154

della trasparenza e della protezione degli investimenti; la terza tenutasi a Seattle, 1999, si rivelò un fallimento a causa della mancata collaborazione dei PVS e dei violenti scontri che portarono alla chiusura anticipata dei negoziati la quarta svoltasi Doha, 2001, che ha dato avvio a un nuovo round. Il Doha Round è l'ultimo round di negoziati commerciali in seno all'OMC ad oggi ancora in corso, nonostante la fine fosse prevista per il 2005, al fine di raggiungere tutti gli obiettivi presenti nella Doha Development Agenda (DDA).

Gli argomenti chiave dell'agenda sono:

- Agricoltura: Migliorare l'accesso al mercato, eliminare i sussidi all'export, ridurre gli aiuti domestici, risolvere i problemi legati ai PVS ed affrontare tutte le preoccupazioni legate alla sicurezza del cibo e allo sviluppo delle zone rurali;
- Accesso al mercato non agricolo (Non-agricultural market access NAMA): Riduzione o eliminazione delle tariffe;
- Servizi: Migliorare l'accesso al mercato e rafforzare le regole;
- Agevolazioni al commercio: Agevolare le procedure doganali e facilitare il movimento e le autorizzazioni dei beni al fine di eliminare lungaggini burocratiche e corruzione alle dogane;
- Regole: Chiarire e migliorare la disciplina in materia di antidumping e sussidi;
- Ambiente: Implementare la collaborazione su accordi multilaterali riguardanti l'ambiente e commercio più libero per i beni ambientali (turbine eoliche, pannelli solari...);
- Denominazioni geografiche: Istituire un registro multilaterale per vino e liquori per facilitare la protezione dei paesi produttori, alcuni paesi richiedono l'estensione di questa tipologia di protezione anche ad altri beni;
- Organismo di risoluzione: Migliorare il meccanismo per facilitare le dispute legali.²⁶

La DDA risulta ad oggi ancora aperta e tutt'altro che vicina al raggiungimento di tutti i suoi obiettivi, seppur una serie di accordi siano stati conclusi durante le conferenze ministeriali di Bali, nel 2011, e Nairobi, nel 2015, attualmente il quadro dei negoziati presenta ancora numerose incertezze ed è molto discusso.

Quello che viene spesso descritto dall'opinione pubblica come "il fallimento del Doha Round" rischia di mettere in crisi la stessa WTO indebolendo il suo ruolo di coordinazione a livello internazionale.

²⁶ Doha Round: what are they negotiating? <https://www.wto.org/index.htm>

1.4 L'ingresso della Cina nella WTO

L'11 dicembre 2001 rappresenta una data storica non solo per la WTO ma per il mondo intero. È, infatti, la data di ammissione della Repubblica Popolare Cinese all'OMC come 143° membro.

In realtà la Cina era uno dei paesi contraenti nell'accordo iniziale del GATT, ma il governo del Kuomintang abbandonò le negoziazioni nel 1949 a seguito della rivoluzione comunista.

Nel 1986 la RPC tentò di recuperare il suo posto iniziale all'interno del GATT evitando le negoziazioni formali, questo processo fu considerato inaccettabile dagli altri paesi contraenti costringendo la Cina a percorrere la strada tradizionale per la sottoscrizione.

Il lungo processo di adesione è durato 15 anni: dalla richiesta di riprendere il suo ruolo all'interno del GATT nel 1986 fino alla sua effettiva annessione alla WTO nel 2001.

Un periodo di negoziati così lungo è dato da una serie di motivi sia all'interno del paese sia all'interno dell'organizzazione.

Nell'estate del 1986 la Cina presenta la sua domanda di sottoscrizione al GATT che, però a causa di numerosi ostacoli non entrerà mai in vigore se non prima della nascita della WTO.

Nel 1987 viene istituito il Working Party, composto dai rappresentanti degli stati membri per negoziare le condizioni con la Cina e redigere l'accordo di annessione.²⁷ Dopo la partecipazione del paese all'Uruguay Round, come membro osservatore, hanno inizio i negoziati bilaterali informali con tutte le nazioni interessate con cui la Cina deve trovare un compromesso. Una volta conclusa questa prima fase ha inizio quella di annessione vera e propria che viene, però, rallentata da una serie di avvenimenti socio-politici primo tra tutti gli scontri di piazza Tienanmen nel 1989 con le conseguenti sanzioni economiche, le tensioni relative a Taiwan.

Al termine della crisi riprendono i negoziati con la formazione di un nuovo Working Party. Tra il 1996 e il 1998 il paese non riuscì a concludere grandi accordi fatta eccezione per quelli con Giappone, Nuova Zelanda e Turchia. La mancanza di grandi negoziazioni di successo era dovuta principalmente ad una serie di dispute soprattutto riguardanti lo status di paese in via di sviluppo e l'arco temporale in cui la Repubblica Popolare Cinese avrebbe dovuto attuare tutte le riforme richieste per l'annessione a cui si aggiunsero una serie di fattori politici primo fra tutti la crisi di Taiwan che portò una serie di tensioni con gli USA e l'UE.

²⁷ R. Bhala, *Enter the Dragon: An Essay on China's WTO Accession Saga Symposium: Interfaces: From International Trade to Economic Law*, American University of International Law Review, pp. 1478-1487

Nel 1997 il presidente cinese Jiang Zemin fece la sua prima visita di stato negli Stati Uniti per cercare di accelerare il processo di annessione del paese, grazie all'appoggio degli USA e alla stipula di una serie di accordi commerciali e all'offerta di nuove generose tariffe.

La visita del presidente statunitense Clinton nel 1998 permise di raggiungere obiettivi ancora più alti tramite l'instaurarsi di nuovi rapporti tra i due paesi. Nel 1999, proprio quando sembravano ormai concluse le negoziazioni sino-americane per l'annessione alla WTO, alcuni membri del Congresso statunitense, principalmente oppositori del presidente Clinton, imposero nuove richieste a Pechino che si dimostrò riluttante a soddisfare le nuove imposizioni. Le richieste americane non furono accolte principalmente a causa della delicata situazione economica cinese che rendeva i membri del Partito cauti nell'accettare nuove riforme e anche a causa della riluttanza generale di una parte del mondo politico cinese all'accettare non solo la WTO ma, più in generale, qualsiasi tipo di riforma. Le tensioni tra i due paesi aumentarono notevolmente a seguito del bombardamento da parte degli USA dell'ambasciata cinese in Jugoslavia per poi diminuire verso la fine dell'estate.

Nel Novembre del 1999 i due paesi riuscirono a concludere un accordo dopo una serie di concessioni comuni, solo sei mesi più tardi la Cina ottenne anche l'appoggio dell'UE, sempre dopo una serie di comuni concessioni, permettendo il suo definitivo ingresso nella WTO.²⁸

Il 10 Novembre 2001 durante la quarta conferenza interministeriale a Doha viene definitivamente approvata l'annessione cinese che diventerà ufficiale trenta giorni più tardi, l'11 Dicembre.

Prima dell'ingresso sono stati richiesti al paese una serie di riforme per migliorare il sistema normativo, aumentare la trasparenza delle procedure governative e garantire la non discriminazione nei confronti di imprese estere e cittadini stranieri garantendo un trattamento pari a quello delle imprese domestiche.

Il periodo che va dal 1986 all'annessione del 2001 rappresenta una pietra miliare nel processo cinese di riforma e apertura. Nonostante numerose sfide e difficoltà la Repubblica Popolare Cinese (RPC) è sempre rimasta ferma nella sua volontà di abbracciare le regole del commercio internazionale assumendo profondi impegni riguardanti tutti gli aspetti della sua economia.

È ormai ampiamente riconosciuto che le iniziative assunte dalla Cina per entrare nella WTO non solo fossero molto impegnative, ma addirittura tra le più ingenti mai realizzati sia tra i paesi in via di sviluppo che tra quelli industrializzati. Numerosi erano i dubbi riguardo l'effettiva volontà e possibilità della nazione di onorare i propri impegni.

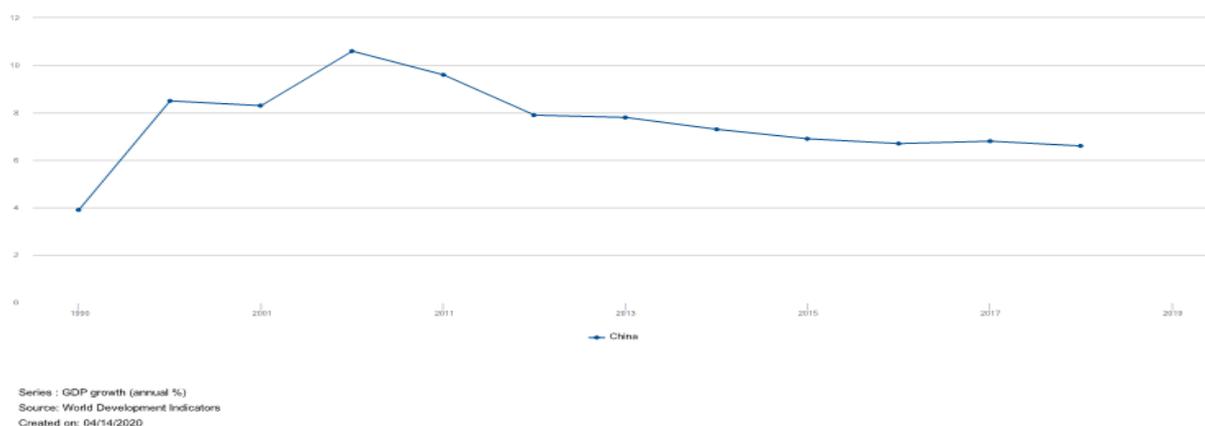
²⁸ J.F. Blanchard, *The Dynamics of China's Accession to the WTO: Counting Sense, Coalitions and Constructs*, Asian Journal of Social Science, Vol. 41, 2013, Brill, pp- 263-286

La Cina ha cercato di mantenere la parola data abbassando gradualmente le tariffe, abolendo le restrizioni sulle importazioni, consentendo il libero accesso alle operazioni di commercio estero e aprendosi agli investitori stranieri. La tariffa totale è stata ridotta dal 15,3% al 9,8%, di molto inferiore alla media dei paesi in via di sviluppo, con la tariffa media sui prodotti agricoli più bassa anche a quella di alcuni paesi industrializzati; la Cina ha aperto più di mille servizi, tra cui banche, assicurazioni, telecomunicazioni. Seppur costoso l'accesso alla WTO ha portato benefici tangibili all'economia e a tutta la popolazione cinese.²⁹

Durante i suoi primi dieci anni dopo l'annessione, 2001-2011, il PIL è cresciuto in media del 10,5% all'anno, portando il paese dalla sesta alla seconda più grande economia del mondo, continuando la sua crescita anche durante gli anni della crisi finanziaria seppur con un rallentamento che continua ancora oggi ma che, negli ultimi anni (2015-2019), ha comunque garantito al paese una crescita che ha oscillato in un intervallo ristretto che va dal 6,4% al 7%.³⁰

In quello stesso arco di tempo più di 200 milioni di persone sono uscite dalla povertà e ha avuto inizio un rapido processo di urbanizzazione. Il governo ha, inoltre, introdotto una serie di riforme nel settore dell'educazione, dell'impiego, della distribuzione del reddito, della sicurezza sociale e sanitaria sostenendo che tutti i cittadini debbano poter beneficiare della crescita economica e dell'apertura del mercato.

Crescita percentuale del PIL in Cina



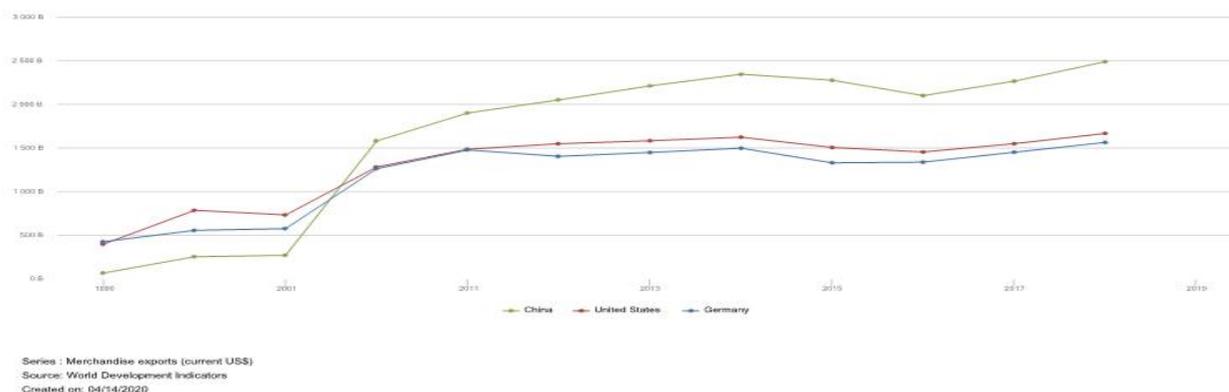
Fonte: World Bank Group, <https://www.worldbank.org/>

²⁹ L. Xianku, *The 2001 WTO accession of China: negotiating experience-challenges, opportunities and post-accession approaches*, Cambridge University Press, 2011, pp. 439-447

³⁰ Livelli di crescita altissimi se confrontati con quelli di altre nazioni tra cui l'Italia, che nello stesso periodo ha registrato una crescita percentuale del PIL tra lo 0,8% e l'1,5% (Fonte: Index Mundi, <https://www.indexmundi.com>)

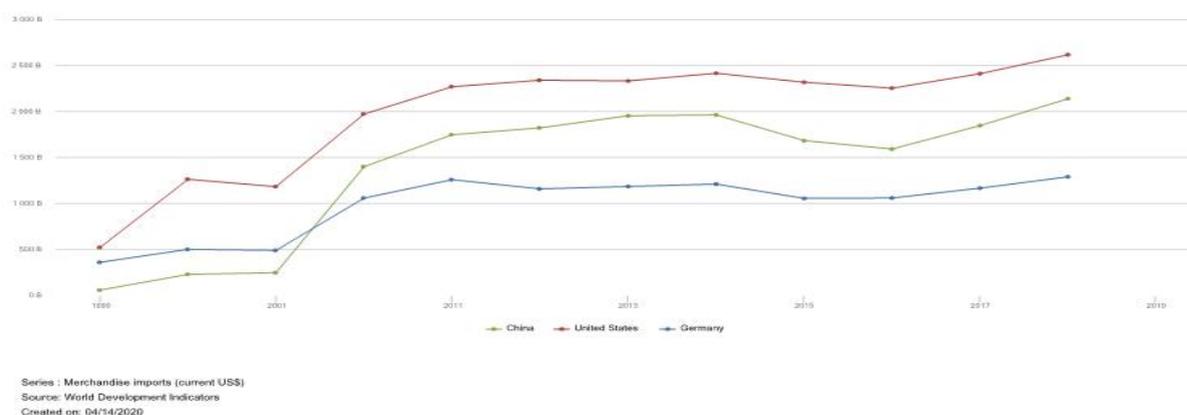
Per quanto riguarda il commercio nel 2018 la Cina ha esportato beni per un totale di 2,48\$ trilioni divenendo il primo paese a livello globale seguito da USA e Germania; nello stesso anno ha invece importato per 2,13\$ trilioni, divenendo il secondo paese importatore dopo USA ed ottenendo un saldo della bilancia commerciale positivo

Valore delle esportazioni di Cina, USA e Germania (US\$)



Fonte: World Bank Group, <https://www.worldbank.org/>

Valore delle importazioni di Cina, USA e Germania (US\$)



Fonte: World Bank Group, <https://www.worldbank.org/>

Nonostante le riforme e gli sforzi affrontati questi non sono sembrati sufficienti ad alcuni stati per poter garantire alla Cina il titolo di “Economia di Mercato”.

Dal momento in cui le economie si sono aperte al commercio internazionale è stata fatta una netta distinzione tra economie non di mercato (NMEs- non market economies) ed economie di mercato in materia giuridica, in particolare per quanto concerne le indagini sull’antidumping (AD).

La ragione primaria di questa distinzione risiede nell’importanza di determinare i prezzi domestici per poter attuare misure antidumping. Nelle NME i prezzi domestici sono considerati inaffidabili al

fine di valutare il valore di un bene, poiché questi sono distorti dall'intervento governativo. Per questo motivo la legge sul commercio permette l'uso di metodologie alternative per calcolare il valore dei beni nelle indagini AD nel caso di imprese localizzate in NMEs, come la possibilità di utilizzare per la valutazione dei costi di produzione quelli di un paese a economia di mercato, il cui livello di sviluppo è ritenuto paragonabile a quello del paese sotto inchiesta.

Molte nazioni sono riuscite ad evolvere il loro status ma lo stesso sembra non valere per la Cina.

Lo status dato alla Cina di economia non di mercato avrebbe dovuto avere una durata transitoria di quindici anni dal momento del suo accesso nella WTO.

Infatti, a meno che le industrie cinesi non siano in grado di dimostrare che stanno operando sotto condizioni di mercato, possono essere usate metodologie alternative per calcolare il valore dei beni prodotti, conducendo molto spesso a dazi antidumping più severi.³¹

Durante il corso degli anni alcuni paesi hanno riconosciuto alla RPC lo status di economia di mercato ma allo scadere dei quindici anni previsti dalla sezione 15 del protocollo di accesso della Cina alla WTO molti paesi, tra cui gli USA e l'UE, hanno rifiutato di abbandonare lo status di NME. Il rifiuto di concedere lo status di economia di mercato è stato giustificato facendo riferimento a cinque problematiche chiave: interferenza del governo nelle decisioni operative delle imprese, presenza di istituzioni e procedure ereditate dalla precedente esperienza di economia pianificata, mancato utilizzo di standard contabili internazionalmente riconosciuti, mancato regime di totale protezione del diritto di proprietà, problemi di convertibilità della moneta.³²

Infatti a fronte di un'evidente miglioramento delle condizioni di trasparenza dell'economia cinese queste, però, non sembrano ancora sufficienti per potergli garantire la condizione di economia di mercato.

³¹ L. Puccio, *Granting Market Economy Status to China: An analysis of WTO law and of selected WTO members policy*, European Parliamentary Research Service, November 2015, pp. 3-5

³² F. Onida, *La controversia sulla concessione alla Cina dello status di economia di mercato*, Rapporto Ices, 2016

CAPITOLO 2

Rapporti tra Cina e USA

2.1 Dal secondo dopo guerra alla presidenza Nixon

Dopo lo scoppio della seconda guerra cino-giapponese, 1937-1945, gli USA supportarono la Repubblica di Cina nello scontro con il Giappone

Gli aiuti riuscirono ad arrivare nel paese grazie all'azione del presidente statunitense che decise di non invocare gli Atti di Neutralità (iniziativa americana che, spinta dalla sua politica isolazionista e dalle ingenti perdite a seguito della Prima guerra mondiale, proibiva gli aiuti a paesi apertamente in guerra) facendo leva sulla mancanza di un'effettiva dichiarazione di guerra tra Cina e Giappone.

Gli Usa abbandonarono definitivamente il loro isolazionismo dopo l'attacco di Pearl Harbor, dichiarando formalmente guerra al Giappone nel Dicembre del 1941.

L'amministrazione Roosevelt supportò il governo di Chiang, presidente della Repubblica di Cina, inviando mezzi di soccorso e sostegno. Nonostante il sostegno statunitense la Repubblica di Cina non fu in grado di sostenere l'offensiva nipponica e decise di concentrarsi sugli scontri interni per fronteggiare l'avanzata del comunismo. Con la conclusione della Seconda guerra mondiale nel 1945 le ostilità tra i nazionalisti e i comunisti portarono allo scoppio della guerra civile che si concluse con la vittoria del partito comunista e l'istituzione, da parte del leader Mao Zedong, il primo ottobre 1949 a Pechino, della Repubblica Popolare di Cina. Chiang con altri esponenti del partito, dopo essere stati sconfitti, furono costretti a ritirarsi sull'isola di Taiwan supportati dal governo statunitense. Fu proprio il sostegno di Washington al partito sconfitto a segnare l'inizio delle problematiche tra le due grandi potenze.³³

Con la salita al potere di Mao ha inizio un periodo di irreversibili riforme che modificheranno per sempre il volto della Cina. A partire dal 1950 venne avviato un piano, su modello dell'esperienza sovietica, per garantire la trasformazione socialista dell'economia. Così come nell'URSS vennero introdotti piani quinquennali con lo scopo di garantire lo sviluppo pesante e si procedette, inoltre, alla confisca e conseguente redistribuzione delle terre ai contadini.³⁴ Nello stesso anno fu firmato un accordo trentennale tra Unione Sovietica e Cina per garantire a quest'ultima aiuti militari e per migliorare le relazioni tra i due paesi. Sempre nel 1950 ha inizio la guerra di Corea con l'invasione

³³ U.S Relation with China 1949-2020, <https://www.cfr.org>

³⁴ E. De Simone, *op. cit.*, pp. 305-306

del paese da parte dell'esercito sovietico, appoggiato da quello cinese, e l'imminente risposta degli USA che firmarono un accordo con la Cina Nazionalista per evitare la conquista dell'isola di Formosa da parte dei comunisti. L'antagonismo tra Pechino e Washington è strettamente legato, da un lato, con la paura statunitense di una possibile rivolta comunista in tutta l'Asia, dall'altro, con la Cina che si vedeva ostacolata la possibilità di imporre la sua egemonia sul continente asiatico.

Gli USA continuarono a sopportare Taiwan e il governo della Repubblica di Cina (ROC-Republic of China), proprio l'isola di Formosa giocò, infatti, un ruolo fondamentale nel conflitto sino-statunitense. Allo scoppio della guerra di Corea l'isola entrò sotto la protezione degli USA, ma una volta conclusa la guerra, con la firma dell'armistizio nel 1953, Taiwan era ormai diventata uno snodo militare strategico per gli americani. A partire da Settembre 1954 ha inizio una escalation di scontri che per sei mesi occuperanno la Cina comunista nel tentativo di sottrarre il controllo dello stretto di Taiwan ai nazionalisti. Grazie all'intervento degli USA, a seguito della stipula di un accordo con la Repubblica di Cina (Formosa Resolution), il controllo sullo stretto fu protetto.

La vittoria fu resa possibile anche dal mancato intervento dell'esercito sovietico che dimostrò scarso interesse nella questione, dando inizio ad un lento declino dei rapporti tra la Cina comunista e l'URSS.³⁵ Nel frattempo in Cina si diede avvio al secondo piano quinquennale, il "grande balzo in avanti" per trasformare il paese in una moderna società industriale tramite una serie di misure di decentramento e la nascita delle comuni agricole a cui venne affidata anche la possibilità di gestire piccole fabbriche, modificando il volto della Cina rurale.³⁶

Le critiche mosse da Chruscev, successore di Stalin, nei confronti del secondo piano quinquennale andarono a peggiorare la situazione tra le due potenze comuniste, resa già critica a causa, sia, di una serie di scontri ideologici tra Mao e il nuovo leader dell'URSS, sia, a causa di una serie di problematiche legate al mancato aiuto sovietico per la costruzione della bomba atomica (1959) e per la creazione di una flotta di sottomarini cinesi (1958). La tensione tra i due paesi esplose per una disputa riguardante la delimitazione dei confini lungo i fiumi Amur e Ussuri, così come erano stati stabiliti dalla Convenzione di Pechino nel 1860, in particolar modo riguardo le centinaia di isole nei due fiumi. Il conflitto scoppiò proprio a causa delle accuse mosse dalla Cina riguardo l'introduzione sovietica sulle isole di Zhenbao e Qiliqin. Dopo una serie di scontri armati i due paesi riuscirono a

³⁵ S. Saksena, *Sino-American Relations: The Taiwan issue*, Proceedings of the Indian History Congress, Vol. 43, Indian History Congress, 1982, pp-740-753

³⁶ E. De Simone, *op.cit.*, pp. 305-307

trovare un accordo solo in seguito alle ripetute minacce sovietiche di ricorrere all'utilizzo di armi nucleari, intimidazioni che, essendo state rese pubbliche dagli USA, furono ascoltate dalla Cina.³⁷

Questo evento segna la rottura definitiva dei rapporti tra Cina e URSS contribuendo in modo significativo al futuro riavvicinamento tra Pechino e Washington.

La prima svolta significativa nei rapporti tra le due potenze si ebbe a Varsavia nel 1970 con due incontri tra l'ambasciatore americano in Polonia, Walter Stoessel, e l'incaricato agli affari esteri, Lei Yang. Durante i due incontri si discussero tre punti principali:

- 1) Gli Stati Uniti, per la prima volta, acconsentirono tacitamente al considerare la questione di Taiwan come una problematica interna della Cina che doveva essere risolta autonomamente;
- 2) Entrambi i paesi riconobbero il desiderio comune di una maggiore stabilità dei rapporti;
- 3) Entrambe le parti si dimostrarono interessate a portare la discussione a livelli più alti attraverso un eventuale incontro presidenziale.³⁸

Il primo segnale pubblico di un riavvicinamento tra le due potenze si ebbe, in modo informale, grazie all'incontro tra le due nazionali di ping-pong, dando avvio a quella che viene definita come "Ping Pong Diplomacy". Durante i campionati di tennis-tavolo del 1971 in Giappone il presidente della "United State Table Tennis Association" manifestò apertamente l'ammirazione per le capacità di gioco del team cines, dando inizio ad un rapporto amichevole tra i due team che si concluse con un invito a recarsi in visita in Cina. Il 10 aprile del 1971 la squadra statunitense arrivò ufficialmente in Cina e il presidente Nixon, approfittando dell'evento, annunciò una serie di nuove politiche nei confronti del paese ospitante tra cui la rimozione di alcune barriere commerciali e l'eliminazione del divieto di viaggi. Pochi mesi più tardi il presidente statunitense inviò, in totale segretezza, il consigliere per la sicurezza nazionale Kissinger a Pechino per discutere con il premier cinese Zhou di un'eventuale visita presidenziale. La "Ping Pong Diplomacy" fu, in realtà, resa possibile dalla volontà di Nixon e Mao di risolvere le ostilità tra i due paesi, facendo leva su una competizione sportiva che avrebbe trasmesso l'idea di un'iniziativa volita dal "popolo".³⁹

Nixon, eletto nel 1969, giocò un ruolo fondamentale nel riavvicinamento delle due potenze.

La Dottrina Nixon consisteva in una nuova politica estera basata su l'invio di nuovi aiuti, sia militari che economici, ai paesi alleati che erano minacciati da altre nazioni evitando l'invio diretto di truppe

³⁷ M.S.Gerson, *The Sino-Soviet Border Conflict. Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969*, CAN, 2010

³⁸ M. Oksenberg, *A Decade of Sino-American Relations*, Foreign Affairs, Vol.61, No.1, Council of Foreign Relations, 1982, pp.175-180

³⁹ R.Eckstein, *Ping Pong Diplomacy: A View from behind the Scenes*, The Journal of America-East Asian Relations, Vol. 2, No. 3, Brill, 1993, pp. 327-329

americane.⁴⁰ Questo nuovo indirizzo si dimostrò fondamentale per cercare di ridurre la presenza americana in Vietnam, dove, dopo quattro anni di guerra, l'esercito aveva subito ingenti perdite, anche tramite la riconciliazione dei rapporti con la Cina che sarebbe divenuta un alleato strategico contro l'URSS.

L'evento cardine del definitivo disgelo tra Pechino e Washington è rappresentato dalla visita del presidente Nixon in Cina nel Febbraio del 1972. La visita, durata sette giorni e definita dallo stesso presidente come "*The week that changed the world*", ha ridefinito l'assetto statunitense in politica estera e trasformato la Guerra Fredda, spostando l'asse degli scontri, che prima era basato sul contenzioso tra USA e il mondo comunista capitanato dall'Unione Sovietica, su un asse geopolitico più complesso con Washington, supportata da Pechino, da un lato e l'URSS dall'altro. Dopo la visita di Nixon la Cina, per la prima volta dal 1949, si dimostrò pronta ad intraprendere una collaborazione strategica con gli USA che riuscirono a ricostruire un nuovo, e più favorevole, ordine nell'Sud-est asiatico.⁴¹ Durante la visita fu sottoscritto lo Shanghai Communiqué al fine di implementare le relazioni Sino-statunitensi e permettere la discussione di temi particolarmente complessi come la questione di Taiwan.⁴² I punti 13 e 14 dello Shanghai Communiqué affermano:

"13.Both sides view bilateral trade as another area from which mutual benefit can be derived, and agreed that economic relations based on equality and mutual benefit are in the interest of the peoples of the two countries. They agree to facilitate the progressive development of trade between their two countries.

*14.The two sides agreed that they will stay in contact through various channels, including the sending of a senior US representative to Peking from time to time for concrete consultations to further the normalization of relations between the two countries and continue to exchange views on issues of common interest."*⁴³

2.2 La ricomposizione dei rapporti

⁴⁰ R.J. Samuels, *Nixon Doctrine. United States History*, Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/>

⁴¹ G. H. Chang, *Nixon in China and Cold War I and Cold War II*, Diplomatic History, Vol.32, No. 3, Oxford University Press, 2018, pp. 493-496

⁴² U.S Relations With China, *op.cit*

⁴³ Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China, Art.13-14, 1972, <http://www.china.org.cn/english/china-us/26012.htm>

In seguito alla visita del presidente Nixon a Pechino la normalizzazione dei rapporti continuò con la creazione dello “U.S Liaison Office di Pechino” al fine di facilitare la comunicazione tra i due paesi. Lo stesso anno la Repubblica Popolare Cinese istituì un ufficio con competenze analoghe a quelle statunitensi con sede a Washington.⁴⁴

La svolta chiave nei rapporti tra le due nazioni avvenne con la stipula, nel 1979, dello “Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations” con cui il governo degli USA riconosce il governo della Repubblica Popolare Cinese come il solo governo legale della Cina. Gli Stati Uniti, dimostrando preoccupazione per la salute e la sicurezza della popolazione di Taiwan, affermarono anche la volontà di mantenere rapporti commerciali e culturali e altre relazioni ufficiose con l’isola. Nel documento supplementare pubblicato dalla Casa Bianca il presidente Carter insistette sulla volontà di garantire al popolo di Taiwan un futuro di pace, ragion per cui, se da un lato viene ritirato lo “U.S-Taiwan Multilateral Defense Treaty” nel 1954, dall’altro con la stipula del “Taiwan Relations Act” (TRA), si evidenzia la volontà di difendere il futuro dell’isola prendendo in considerazione l’utilizzo di ogni sforzo possibile. Con queste parole, però, non si faceva riferimento ad un esplicito impegno da parte degli USA, limitandosi solo ad evidenziare la preoccupazione per eventuali eventi negativi e la possibilità di valutare delle azioni di supporto.⁴⁵ I rapporti con la Repubblica di Cina continuarono grazie ad uffici di carattere non governativo come i centri culturali. Il punto cardine dei rapporti tra Pechino e Washington è rappresentato da quello che viene definito il “One China Principle”, il principio secondo cui esiste un unico stato sovrano sotto il nome Cina, su cui in realtà sorsero numerose controversie. In primis gli USA in nessuno dei documenti firmati a partire dal 1972 esprime apertamente la sua posizione riguardo Taiwan. Nello Shanghai Communiqué infatti gli Stati Uniti ammettono (acknowledge) che: “*All Chinese on either side of the Taiwan strait claim that there is but one China and that Taiwan is part of China... and the U.S. does not challenge that position*”.⁴⁶ Molti esperti evidenziano la sostanziale differenza tra il termine *ammettere* (acknowledge) e *riconoscere* (recognize), tanto che quando nel testo cinese del Communiqué del 1979 si introdusse il termine “*Cheng ren*” (Riconoscere), il Segretario di Stato affermò che l’unico testo sottoscritto ad avere valenza per gli USA era unicamente quello in lingua inglese.⁴⁷ Nonostante queste ambigue

⁴⁴ *A Guide to the United States’ History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country since 1776: China*, sito consultato in data 30 Aprile 2020: <https://history.state.gov>

⁴⁵ D.P. Chen, *America’s Liberal Culture, One China, and the Security of Taiwan*, American Journal of Chinese Studies, Vol. 22, 2015, pp. 226-229

⁴⁶ Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China, *op.cit.*

posizioni statunitensi i rapporti tra le due potenze andarono avanti portando nel Marzo del 1979 all'apertura dell'ambasciata a Pechino.⁴⁸

Nel frattempo, nel 1980 viene eletto presidente Reagan che, sia ideologicamente, sia durante tutta la sua campagna elettorale si era sempre dimostrato più aperto nei confronti di Taiwan. Nonostante ciò, per cercare di affievolire il dissenso di Pechino, Washington fu costretta a ritirare la vendita di alcune attrezzature militari a Taipei stringendo, invece, rapporti sempre più vincolanti con la Cina tramite la stipula di un terzo Communiqué. Con lo U.S-China Joint Communiqué del 1982, oltre a riaffermare la sovranità dei due Stati e la non-interferenza nelle reciproche questioni di affari esteri, si evidenzia la volontà del Governo degli Stati Uniti di non mettere in atto una politica a lungo termine per quanto concerne la vendita delle armi a Taiwan, e che la vendita non supererà in nessun modo, sia in termini qualitativi che quantitativi, quella già in atto e che, anzi, sarà ridotta gradualmente fino al momento della *risoluzione finale*.⁴⁹ Anche in questo caso sorgono una serie di ambiguità intorno al termine "*Risoluzione finale*" che potrebbe essere riferito sia alla vendita di armi che all'effettiva risoluzione della questione di Taiwan.⁵⁰ L'ambiguità del Communiqué fu in realtà voluta per concedere ad entrambe le nazioni lo spazio di manovra necessario a perseguire le proprie politiche accantonando la questione di Taiwan per affrontare altri accordi bilaterali. Il governo di Taipei si dimostrò fortemente preoccupato per l'eventuale cessazione di vendita di armi da parte degli USA. Washington cercò di alleggerire le ansie di Taipei grazie all'intervento di James Lilley, il direttore dell'American Institute di Taiwan, luogo utilizzato per intrattenere rapporti diplomatici dopo la chiusura dell'ambasciata. Lilley invitò il presidente Chiang e gli elencò sei garanzie nei confronti di Taiwan che poi sarebbero divenute il "Six Assurances", un documento informale, il cui testo ufficiale non fu mai rilasciato. Queste garanzie affermavano che gli USA:

- Non hanno acconsentito alla definizione di una data per concludere la vendita di armi con la Repubblica di Cina;
- Non hanno acconsentito ad alcuna consultazione preventiva con la RPC riguardo la vendita di armi alla Repubblica di Cina;
- Non rivestiranno il ruolo di mediatore tra RPC e Repubblica di Cina;

⁴⁸ S. Jue, *The "One China" Policy: Terms of Art*, *American Journal of Chinese Studies*, Vol.13, No. 1, 2006, pp. 79-83

⁴⁹ Joint Communiqué of the People's Republic of China and the United States of America, 1982, art. 3 e art. 6, <http://www.china-embassy.org/eng/>

⁵⁰ D.P.Chen, *op.cit.*, pp. 230-231

- Non modificheranno il Taiwan Relations Act;
- Non cambieranno la loro posizione riguardo la sovranità di Taiwan;
- Non faranno pressione sulla Repubblica di Cina per negoziare con la RPC.⁵¹

Contestualmente in Cina, a livello economico, venne attuata una massiccia serie di riforme per accelerare la modernizzazione dell'economia introducendo elementi di tipo capitalistico. I dirigenti del partito erano convinti che per permettere lo sviluppo economico fosse necessario, soprattutto nella fase iniziale, un rigido controllo ed una struttura fortemente centralizzata al fine di arginare qualsiasi tipo di tensione sociale.⁵² A fronte di una graduale apertura a livello economico, la transizione verso la democrazia era, invece, rimasta in stallo a causa della forte opposizione dei vertici del Partito Comunista Cinese. Questo stallo portò ad un crescente contrasto con i giovani studenti e tutta quella parte dell'opposizione che ricercava maggiori libertà. Le controversie portarono all'esplosione di una vera e propria rivolta sotto forma di manifestazioni, il simbolo di queste rivolte è rappresentato dalle proteste di piazza Tienanmen che furono bruscamente e violentemente interrotte tramite l'intervento dell'esercito con la morte di numerosi manifestanti.⁵³ Questi episodi causarono lo sdegno di tutto il mondo occidentale e l'inevitabile raffreddamento dei rapporti con Washington e la conseguente interruzione della vendita di armi. Il presidente Bush, eletto nel 1989, rispose inizialmente in modo cauto agli eventi di piazza Tienanmen limitandosi a definire deplorabile l'accaduto, sospendendo la vendita di armi e annullando l'incontro delle delegazioni militari. L'intento del presidente era, infatti, quello di preservare i rapporti con Pechino in quanto ritenuti fondamentali per gli Stati Uniti, ma la pressione interna si faceva sempre più insistente. Il congresso riuscì a far approvare una versione aggiornata del Foreign Aid Authorization Bill con cui venivano imposte pesanti sanzioni nei confronti di Pechino. Con la definitiva approvazione del disegno di legge oltre al divieto di vendita di armi e la sospensione dei rapporti diplomatici furono aggiunte altre limitazioni come: la sospensione dell'Overseas Private Investment Corporation (OPIC), l'assicurazione per le imprese statunitensi operanti in Cina con il conseguente stop a nuovi impulsi economici per il paese; furono vietate le esportazioni di satelliti e dispositivi di sorveglianza; furono inoltre, sospese, tutte le attività di cooperazione nel campo dello sviluppo dell'energia nucleare e fu fatta pressione sulla Banca Mondiale, e tutte le altre

⁵¹ H. Feldman, *President Reagan's Six Assurances to Taiwan and Their Meaning Today*, <https://www.heritage.org>, 2 Ottobre 2007

⁵² E. De Simone, *op. cit.*, pp. 308

⁵³ E. Frittoli, *Piazza Tienanmen: 30 anni fa la rivolta contro l'oppressione*, Panorama, 3 Giugno 2019

istituzioni finanziarie di carattere internazionale, per impedire il supporto della PRC in attività di investimento.⁵⁴

Un altro momento di tensione, a seguito del raffreddamento dei rapporti tra i due paesi, si ebbe nel 1996 durante le prime elezioni presidenziali di Taiwan. La Cina schierò quasi 150.000 truppe nell'area di Taiwan utilizzando come pretesto delle esercitazioni militari su larga scala. Gli USA accusarono la RPC di aver messo in atto azioni avventate e provocatorie e risposero inviando la propria flotta per monitorare le azioni militari di Pechino. Dopo la conclusione delle elezioni di Taiwan la Cina limitò le critiche nei confronti del neo-eletto presidente Lee e ritirò le sue truppe dallo stretto con la volontà di reinstaurare rapporti con Washington.⁵⁵

2.3 Il G2

Con il termine G2 si fa riferimento ad un accordo di natura informale tra Stati Uniti e Cina che si è affermato nel 2009, ma le cui radici risalgono agli inizi del nuovo millennio a seguito dell'intensificarsi delle relazioni sia diplomatiche che economiche tra i due paesi.

Il primo atto concreto di intensificazione dei rapporti economici si ebbe con lo US-China Relations Act of 2000 voluto dal presidente Clinton al fine di autorizzare l'estensione di un trattamento non discriminatorio (Normal Trade Relations Treatment) alla Repubblica Popolare Cinese, e per creare un contesto operativo favorevole allo sviluppo di rapporti sempre più intensi.⁵⁶ Il documento, permettendo l'instaurarsi di rapporti commerciali stabili con Pechino, portò l'eliminazione dell'annuale revisione da parte del Congresso del documento riguardante le relazioni commerciali con la Cina. Inoltre, vennero introdotte delle misure anti-dumping per prevenire un'eventuale invasione di prodotti cinesi a basso costo in grado di indebolire le industrie americane, e furono introdotte una serie di politiche per incrementare la protezione dei diritti umani e dell'ambiente vietando, ad esempio, l'importazione di beni prodotti tramite lo sfruttamento dei lavoratori nelle

⁵⁴ W. Gates, D. Skidmore, *After Tiananmen: The Struggle over U.S Policy toward China in the Bush Administration*, Presidential Studies Quarterly, Vol. 27, No. 3, Wiley on behalf of the Center for Study of the Presidency and Congress, 1997, pp. 521-522

⁵⁵ C. Qimao, *The Taiwan Strait Crisis: Its Crux and Solutions*, Asian Survey, Vol. 36, No.11, University of California Press, 1996, pp. 1055-1056

⁵⁶ H.R. 4444: China Trade Bill, 2000, <https://www.govtrack.us/congress/bills/106/hr4444/text>

carceri. L'approvazione dello US-China Relations Act facilitò l'ingresso della Cina nella World Trade Organization che ebbe luogo l'anno seguente, nel 2001.⁵⁷

Dopo gli attacchi terroristici dell'11 Settembre i rapporti fra le due nazioni si fecero più stringenti. Se da un lato le nuove strategie militari di Washington portarono alla creazione di 13 basi militari in Asia centrale, alcune molto vicino ai confini con la Cina, dall'altro la guerra al terrorismo diede alla Cina la possibilità di presentarsi come un player importante ed attivo a livello internazionale per garantire la pace e la stabilità. Soprattutto la campagna contro il terrorismo dopo gli attacchi dell'11 Settembre permise di risolvere i problemi diplomatici sorti durante i primi sei mesi della presidenza Bush. La situazione tra i due paesi era tesa a seguito di un incidente aereo in cui un Jet cinese si era erroneamente scontrato con un veicolo statunitense che fu, quindi, costretto ad un atterraggio di emergenza sull'isola di Hainan dove l'equipaggio fu trattenuto per 11 giorni. A questo incidente si aggiunsero le parole di Bush che si definì pronto a fare "Whatever it took" al fine di difendere Taiwan, causando la rabbia di Pechino. Le problematiche furono superate per cooperare contro il terrorismo e garantire la sicurezza internazionale.⁵⁸

Come affermato in precedenza, il 2001 rappresenta anche un anno fondamentale per l'economia cinese con l'ingresso nella WTO. Gli USA appoggiarono l'ingresso di Pechino, ritenendo che questo avrebbe potuto avvicinare il paese ad idee più democratiche allontanandolo dal modello comunista ed accelerando la sua trasformazione verso un'economia di mercato con un ruolo preponderante nelle dinamiche del commercio internazionale. La Cina, al momento del suo ingresso nell'Organizzazione mondiale del commercio, rappresentava il quinto paese per valore degli scambi commerciali e la sua presenza era ritenuta fondamentale per ampliare la sfera d'azione della WTO. A livello economico gli Stati Uniti vedevano nell'ingresso della Cina una possibilità per i consumatori di avere accesso a beni con prezzi più contenuti, per le imprese questo rappresentava la capacità di avere accesso ad un vastissimo mercato, ma le associazioni del settore manifatturiero e delle industrie temevano che l'accesso avrebbe sottratto numerosi posti di lavoro nel mercato interno a causa del basso costo della manodopera cinese.⁵⁹

L'ingresso nella WTO incrementò, effettivamente, gli scambi commerciali tra i due paesi, portando enormi benefici per la Cina e per la sua crescita economica. Nel Settembre del 2005 il Segretario di

⁵⁷ Cbsnews.com Staff, *Clinton Inks China Trade Bill*, CBS News, 19 Settembre 2000

⁵⁸ B. Glaser, *Sino-American Relations Beyond September 11*, American Foreign Policy Interests, 2002, pp. 223-224

⁵⁹ *What Happend When China Joined the WTO?*, World101 From the Council on Foreign relations, <https://world101.cfr.org/>

Stato R. Zoellik invitò la Cina a ricoprire il ruolo di “*Responsible stakeholder*” all’interno della comunità internazionale, mettendo in atto una serie di riforme a livello di politica sia interna che estera, in particolare facendo riferimento agli scambi commerciali con Iran e Nord Corea. L’eventualità di poter definire la Cina come uno stakeholder responsabile fu ampiamente dibattuta. Da un lato, Pechino aveva contribuito in maniera fortemente ridotta a quello che può essere definito come il “bene comune” della comunità internazionale, limitando gli aiuti umanitari, mettendo in atto una serie di dispute armate lungo i suoi confini e violando sistematicamente la proprietà intellettuale di altri paesi; dall’altro lato, Pechino si era recentemente impegnata nell’aumentare il numero di truppe impegnate in operazioni di mantenimento della pace, nel cercare di migliorare le norme sulla proprietà intellettuale e nel dimostrarsi sempre più favorevole al rispetto nelle norme e di tutte le organizzazioni internazionali.⁶⁰ Ancora oggi risulta complesso definire se la Cina rispetti o meno la definizione di “*Responsible Stakeholder*”, ad ogni modo evidente l’aumento di responsabilità assunto nei confronti della comunità internazionale a partire dal suo ruolo svolto all’interno del Six Parties. Con il termine Six Parties si fa riferimento ad una serie di incontri multilaterali tra Cina, Giappone, Corea del Nord, Russia, Corea del Sud e Stati Uniti al fine di limitare il programma nucleare di Pyongyang. Proprio la Cina ebbe un ruolo fondamentale, non solo in quanto paese ospitante del dialogo, ma anche come mediatore con la Corea del Nord a seguito dell’abbandono del tavolo delle negoziazioni e la sua ripresa di test nucleari nel 2006.⁶¹

Nel 2006 la Cina, sorpassando il Messico, diventa il secondo partner commerciale degli USA per volume di scambi, dopo il Canada e nel 2008, dopo lo scoppio della crisi finanziaria, diviene il più grande detentore del debito pubblico americano superando il Giappone. Nel 2009, pochi mesi dopo l’insediamento del presidente Obama, si insinuò lo spettro di una possibile frattura del legame finanziario tra Pechino e Washington che fece tremare il mercato dei Treasury Bond statunitensi. Il rapporto economico tra le due nazioni è spinto da un alto debito dei consumatori americani a cui corrisponde un grande risparmio delle famiglie cinesi, due situazioni diametralmente opposte che si incontrano nel mercato dei titoli di Stato statunitensi. Questo meccanismo che ha alimentato il credito statunitense, e di conseguenza la domanda di esportazione per i beni cinesi, si inceppò nei primi mesi del 2009 quando il neosegretario del Tesoro Geithner approvò una maxi manovra per l’emissione di 2000 miliardi di nuovi T-Bond. Nonostante lo scetticismo iniziale la manovra andò a buon fine poiché

⁶⁰ A. Etzioni, *Is China a responsible stakeholder?*, International Affairs, Vol. 87, No. 3, Oxford University Press on behalf of the Royal Institute of International Affairs, 2011, pp. 540-549

⁶¹ U.S Relations With China, *op. cit.*

il dollaro rappresentava una moneta-rifugio, essendoci poche alternative sicure fatta eccezione per l'oro, anche a causa della situazione economica europea e della crisi finanziaria che stava colpendo duramente i paesi mediterranei.⁶² Proprio nel 2009 prende concretamente vita il piano del G2, in seno al G20, attraverso l'utilizzo di risorse sempre maggiori per implementare il dialogo strategico ed economico condotto dal Segretario di Stato Hillary Clinton e Geithner, da un lato, e dal Consigliere di Stato Dai Bingguo e il Vice Premier Qishan, dall'altro. La stringente collaborazione tra i due Stati risulta fondamentale per garantire il corretto funzionamento del G20, così come affermato dal presidente della Banca Mondiale R. Zoellick, poiché Cina e Usa rappresentavano, nei quattro anni precedenti lo scoppio della crisi, circa metà della crescita economica globale, ed erano le due più grandi nazioni a livello di attività commerciali, le due più grandi produttrici di inquinamento, nonché leaders di due gruppi di paesi opposti, da un lato, quelli industrializzati, dall'altro, quelli emergenti, e infine si trovano ai poli opposti della bilancia commerciale, un grande surplus da una parte un grande deficit dall'altra.⁶³ Le prospettive del G2 vedevano la possibilità per la Cina di partecipare direttamente al dialogo con l'Iran, per le due nazioni congiunte di ricercare un accordo tra India e Pakistan, evitando uno scontro che avrebbe potuto causare gravissimi danni nel subcontinente indiano, ed infine Pechino avrebbe potuto rivestire un ruolo più attivo nella risoluzione della questione israelo-palestinese. La collaborazione tra le due più grandi potenze al mondo avrebbe potuto condurre ad un "Mondo armonioso", così come affermò il presidente Hu Jintao, e delineare un nuovo avvenire.⁶⁴ Una delle forme più concrete attraverso cui il G2 ha preso vita è stata quella degli U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (SED), già Senior Dialogue sotto la presidenza Bush, degli incontri annuali tra le delegazioni dei due paesi, al fine di discutere un ampio ventaglio di questioni rilevanti a livello sia regionale che globale. I SED permettevano l'incontro delle più alte cariche di stato garantendo un luogo di dialogo in grado di assorbire ed attutire eventuali tensioni tra le due nazioni.⁶⁵ Lo scenario di apertura del primo SED era quello in cui la Cina cercava di mantenere basso il valore della sua valuta rispetto al dollaro attraverso l'acquisto di dollari e titoli statunitensi in moda da mantenere gli interessi bassi e garantire una fonte di finanziamento per il debito americano. Gli USA attraverso il dollaro più forte erano in grado di acquistare beni cinesi garantendo il rapido sviluppo del paese. Un equilibrio da molti definito precario e rischioso. Proprio in quell'occasione

⁶² F.Rampini, *La seconda guerra fredda*, Mondadori, Milano, 2019, pp. 156-158

⁶³ C.F. Bergsten, *The United States-China Economic Relationship and the Strategic and Economic Dialogue*, Peterson Institute for International Economics, 2009

⁶⁴ Z. Brzezinski, *The Group of Two that could change the world*, The Financial Times, 13 Gennaio 2009

⁶⁵ M. Zuo, *Your quick guide to the US-China Strategic and Economic Dialogue*, South China Morning Post, 6 Giugno 2016

Clinton e Geithner affermarono: *“As we move toward recovery, we must take additional steps to lay the foundation for balanced and sustainable growth in the years to come. That will involve Americans rebuilding our savings, strengthening our financial system and investing in energy, education and health care to make our nation more productive and prosperous. For China it involves continuing financial sector reform and development. It also involves spurring domestic demand growth and making the Chinese economy less reliant on exports. Raising personal incomes and strengthening the social safety net to address the reasons why Chinese feel compelled to save so much would provide a powerful boost to Chinese domestic demand and global growth”*.⁶⁶

Con il continuo imperversare della crisi economica la Cina ha visto un’ampia riduzione dell’export, comparto fondamentale per garantire la crescita del paese, a causa della riduzione di domanda da parte degli USA e dell’UE, tanto che nel Maggio del 2009 questo si era ridotto del 25,9% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Per cercare di mantenere la crescita del paese il Primo ministro Wen mise in atto un pacchetto di incentivi da 568 miliardi di dollari, affermando di essere pronto a metterne in campo un secondo, qualora questo si fosse dimostrato necessario.⁶⁷ Grazie a questi massicci incentivi e all’intervento diretto del capitalismo di Stato, attraverso investimenti edili ed infrastrutture, il Governo di Pechino riuscì a salvare il paese dalla crisi. Nel frattempo, mentre moltissimi paesi a livello globale si trovavano ad attraversare alcuni dei momenti più bui della loro storia economica, la Cina nel 2010 superò il Giappone diventando la seconda più grande economia, dopo gli USA. Proprio l’intervento cinese fu richiesto dagli USA nel 2011 per cercare di salvare Morgan Stanley attraverso un investimento da 1,2 miliardi di dollari a cui se ne aggiunsero altri 650 milioni per il fondo di private equity Blackstone, operazione altamente criticata dalla popolazione cinese che temeva che parte delle risorse nazionali fossero state bruciate in questo modo.⁶⁸

L’amministrazione Obama continuò a perseguire i punti cardine della politica estera americana in Asia: preservare il ruolo di supremazia degli USA ed evitare che la Cina riuscisse a diffondere la propria influenza sulla regione. Il presidente decise, però, di adottare una linea più stringete in materia economica imponendo tariffe su tutte le macchine e i gli impianti di illuminazione provenienti dalla RPC. Pechino, con forti opposizioni, rispose che queste azioni andavano contro gli accordi presi

⁶⁶ Sec H.R.Clinton, July 2009, <https://annenberg.usc.edu/>

⁶⁷ J.Men, *La crisi finanziaria farà della Cina una superpotenza?*, Rivista della NATO, <https://www.nato.int>

⁶⁸ F. Rampini, *op.cit*

durante il G20. La situazione si aggravò ancora di più con le nuove tariffe sui pannelli solari cinesi.⁶⁹ Pechino rappresentava, infatti, il più grande produttore di pannelli solari al mondo, svolgendo un ruolo fondamentale per tutto il mercato dell'energia rinnovabile. L'accusa mossa da Washington, con conseguente richiesta di investigazione alla WTO, era quella che la Cina aiutasse le proprie aziende produttrici di pannelli tramite incentivi statali illegali o tramite l'utilizzo del dumping sul mercato americano, mantenendo i prezzi più bassi. La Cina rispose a queste sanzioni con una tariffa sulle automobili provenienti dagli USA accusando, a sua volta, Washington di aver fornito sussidi illegali alle aziende produttrici durante la crisi del 2008 e di vendere i veicoli in Cina a prezzi più bassi rispetto a quelli statunitensi.⁷⁰ Il clima si fece più teso con la politica del "Pivot to Asia", dalle parole utilizzate da H. Clinton in un articolo su Foreign Policy. Per pivot si intende un ribilanciamento dei rapporti militari e diplomatici verso la regione asiatica. Questa regione riveste, ancora oggi, un ruolo fondamentale nelle politiche a livello globale, ragion per cui si riteneva che la presenza degli USA fosse fondamentale per collaborare alla creazione di uno scenario più maturo sia a livello di sicurezza che a livello economico. H. Clinton affermò che la ripresa domestica americana sarebbe dipesa anche dall'export e dall'abilità delle industrie statunitensi di collocarsi in un mercato ampio e crescente come quello asiatico. Il Segretario di Stato aggiunse che il mantenimento della pace e della sicurezza nella regione del Pacifico fossero cruciali per garantire il progresso su scala mondiale, sia attraverso la difesa della libertà di navigazione nel Mare cinese del Sud, sia attraverso la trasparenza delle azioni militari messe in atto dai maggiori attori della regione.⁷¹ Uno dei mezzi attraverso cui la politica del Pivot to Asia venne messa in atto è quello del Trans-Pacific Partnership (TPP), un accordo tra 12 paesi dell'area Pacifica per espandere i rapporti commerciali e gli investimenti, spronare la crescita economica, diminuire i prezzi e creare nuovi posti di lavoro garantendo la protezione degli interessi strategici degli USA nella regione. Con l'approvazione di questo partenariato gli Stati Uniti cercarono di imporre la propria influenza su nuovi mercati sottraendoli al controllo cinese, assicurandosi che "The United States—and not countries like China—is the one writing this century's rules for the world's economy", così come affermato dal presidente Obama. Pechino rispose attraverso la promozione di una nuova partnership con 16 nazioni dell'area pacifica, escludendo gli USA, il Regional Comprehensive Economic Partnership (RPEC).⁷²

⁶⁹ M.A. Rahawestri, *Obama's Foreign Policy in Asia More Continuity than Change*, Security Challenges, Vol.6, No.1, Institute for Regional Security, pp. 112-118

⁷⁰ K. Rapoza, *China Gets Revenge on Obama With Tariff on U.S Autos*, Forbs, 15 Dicembre 2011

⁷¹ H. Clinton, *America's Pacific Century*, Foreign Policy, 11 Ottobre 2011, <https://foreignpolicy.com/>

⁷² *What Is the Trans-Pacific Partnership (TPP)?*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org>

In questo clima di tensione tra le due nazioni nel Novembre del 2012 al diciottesimo Congresso nazionale del Partito Comunista ebbe luogo il più grande turnover mai avvenuto all'interno del Partito, con il cambiamento di più del 70% dei membri dei maggiori organi di Stato, e la salita al potere del nuovo presidente Xi Jinping.⁷³ Il primo incontro tra il neoletto presidente e Obama avverrà circa un anno più tardi nell'inconsueta cornice della tenuta di Sunnylands nel Sud della California. Durante l'incontro i due leader ebbero modo di risolvere le tensioni sorte in passato trovando terreno fertile sulle questioni riguardanti il pericolo nucleare della Corea del Nord con la conseguente necessità di contenerlo, non riuscendo tuttavia a trovare un accordo sulla questione della cyber security, a seguito delle accuse mosse da Washington di una possibile responsabilità di Pechino dietro gli attacchi verso alcuni siti governativi USA.⁷⁴

⁷³ *U.S. Relations With China, op.cit.*

⁷⁴ D.E. Sanger, *Obama and Xi Try to Avoid a Cold War Mentality*, The NewYork Times, 13 Giugno 2013

CAPITOLO 3

La guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina

3.1 Il contesto storico

I rapporti tra Pechino e Washington peggiorano drasticamente a seguito dell'elezione del presidente Trump nel 2017. Quest'ultimo, già durante la sua campagna elettorale nell'anno precedente, aveva in più occasioni accusato la Cina di manipolare la valuta per rendere le esportazioni più competitive, distruggendo il commercio USA. Con toni molto forti, come quelli usati durante il comizio di Fort Wayne, Indiana, aveva affermato *"We can't continue to allow China to rape our country, and that's what they're doing"*⁷⁵ a cui si sono aggiunte le minacce di tariffe sui prodotti cinesi per dimostrare a Pechino che *"We're not playing games anymore"* riguardo la volontà di riallineare la bilancia commerciale.⁷⁶ Tra le cause che hanno portato allo scoppio della guerra commerciale, che verranno approfondite in seguito, è importante ricordare:

- La preoccupazione degli USA per il saldo negativo della bilancia;
- Il diffondersi dell'idea che la Cina stesse manipolando il tasso di cambio dei Renminbi;
- La difficoltà nell'accedere al mercato cinese per le imprese USA;
- La presenza del Governo cinese nel mercato interno con il conseguente vantaggio per le imprese statali;
- Il nuovo piano produttivo ed industriale sostenuto dal Governo (Made In China 2025, Nuova via della seta);
- Inadeguata protezione della proprietà intellettuale;
- Trasferimento forzato delle conoscenze tecnologiche;
- Furto informatico di informazioni commerciali, industriali e riguardanti la sicurezza nazionale.⁷⁷

L'8 Marzo 2018 il presidente Trump annuncia dazi doganali del 25% sull'importazione di acciaio e del 10% su quelle dell'alluminio, esentando numerosi paesi da questa tariffa, ma non la Cina.

⁷⁵ J. Diamond, *Trump: "We can't continue to allow China to rape our country"*, CNN, 2 Maggio 2016

⁷⁶ T. Ahmann, D.Chance, *Trump targets China trade, says plans serious measures*, Reuters, 24 Agosto 2016

⁷⁷ L.J. Lau, *The China-U.S Trade War and Future Economic Relations*, The Chinese University of Hong Kong Press, 2019, pp. 4-5

Pechino, non essendo un grande esportatore di prodotti realizzati con questi materiali nei confronti degli USA, si limita a denunciare la questione alla WTO.

Washington colpisce direttamente la Cina con i nuovi dazi, del 6 Luglio, del 25% su 34 miliardi di importazioni, tra cui bollitori, macchinari per i raggi-X ed altri componenti industriali, a cui ne vengono aggiunti altri 16 miliardi il 23 agosto. Pechino, nel frattempo, chiede di nuovo l'intervento della WTO denunciando le misure statunitensi. A peggiorare la situazione già tesa tra le due potenze si aggiungono le continue aggressioni verbali del presidente Trump nei confronti della Cina che viene accusata di aver interferito nelle elezioni del Congresso di Novembre 2017 e pronta ad interferire nelle elezioni midterms del 2018, temendo una nuova vittoria del presidente e le conseguenti ripercussioni per l'economia.⁷⁸ Gli stessi toni vengono utilizzati anche dal Vice-presidente Pence nell'accusare Pechino di azioni di forza nel Mar Cinese Meridionale, di espandere la propria influenza in tutto il mondo tramite la "debt diplomacy", offrendo prestiti miliardari per la costruzioni di grandi infrastrutture, e di intromettersi nella democrazia statunitense.⁷⁹

Con il terzo round si aggiungono tariffe del 10% su 200 miliardi di importazioni, innalzate al 25% il 10 Maggio 2019, portando le tariffe ad un totale di 250 miliardi, quasi la metà del valore delle importazioni annuali degli USA provenienti dalla Cina. Il rialzo al 25% è dovuto alla rottura della tregua momentanea che era stata pattuita a Dicembre, interruzione causata dal mancato mantenimento degli impegni cinesi. La guerra commerciale si estende sul campo tecnologico colpendo il colosso Huawei, dopo le accuse di legami con l'Iran. Pechino che aveva risposto con tariffe pari a quelle imposte dagli USA reagisce ai dazi sui 200 miliardi di prodotti con tariffe su 60 miliardi per un 10% iniziale che poi viene innalzato al 25%. La tensione tra le due nazioni si fa ancora più intensa quando nell'Agosto del 2019 il Segretario al Tesoro Mnuchin accusa la Cina di aver manipolato la propria valuta e di essere pronto a coinvolgere il Fondo Monetario Internazionale per eliminare gli ingiusti vantaggi competitivi prodotti dalle operazioni cinesi.⁸⁰ Le parole di Mnuchin sono dovute alla manovra messa in atto dalla Banca Centrale Cinese che ha lasciato scendere la parità dollaro-renminbi sotto la quota 7 ad 1 per la prima volta in 11 anni. L'indebolimento della valuta cinese è una mossa efficace per cercare di compensare l'effetto dei dazi USA, se, da un lato, le tariffe rendono più costosi i beni cinesi, dall'altro, l'indebolimento della moneta ha l'effetto opposto. Essendo l'economia di

⁷⁸ J. Berger, *Trump accuses China of meddling in midterms, citing Iowa newspaper ad*, The Guardian, 27 Settembre 2018

⁷⁹ *Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy toward China*, 4 Ottobre 2018, <https://www.whitehouse.gov/>

⁸⁰ *Treasury Designates China as a Currency Manipulator*, 5 Agosto 2019, <https://home.treasury.gov/>

Pechino basata sull'esportazione la possibilità di replicare a tutte le mosse del presidente Trump sono fortemente limitate, ma attraverso la svalutazione si incoraggia l'export rendendo i prodotti interni più convenienti.⁸¹ In seguito a questi avvenimenti Washington ha risposto imponendo dazi al 15% sui restanti 300 miliardi di export cinese non toccati dalle tariffe precedenti, colpendo in gran parte beni di largo consumo come abbigliamento e prodotti elettronici, e incrementando a partire da Ottobre dal 25% al 30% quelli, già in vigore, su 250 miliardi di prodotti principalmente industriali o semilavorati. Pechino ha risposto con un incremento addizionale delle tariffe dal 5% al 10% su un totale di 5078 prodotti, per un totale di 75 miliardi di dollari a cui si aggiungerà a Dicembre la reintroduzione dei dazi al 25% su auto e componentistica made in USA.⁸²

A Dicembre 2019 i due paesi annunciano un accordo preliminare per cercare di porre fine alla guerra dei dazi.⁸³ Gli USA prima della firma dell'accordo, avvenuta il 15 Gennaio 2020, hanno eliminato la Cina dalla lista dei paesi accusati di manipolare la moneta, portando il renminbi a toccare il suo massimo da mesi. Con la sottoscrizione dell'accordo Pechino si impegna ad acquistare prodotti americani per un totale di 200 miliardi in due anni, di cui 80 in prodotti manifatturieri, 50 in forniture energetiche, 32 in prodotti agroalimentari e 40 in servizi portando ad un'ampia riduzione del saldo negativo americano. Trump ha invece acconsentito a non aumentare i dazi su 162 miliardi di dollari di esportazioni cinesi previsti a Dicembre, e a dimezzare il 15% delle tariffe in vigore su 120 miliardi di prodotti.⁸⁴

Questo rappresenta solo la prima parte dell'accordo che si articola in tre fasi. La seconda parte riguarda l'impegno assunto dalla Cina nel cercare di risolvere le problematiche che hanno portato allo scoppio della guerra commerciale: il trasferimento di conoscenze tecnologiche e l'appropriazione della proprietà intellettuale, la liberalizzazione di specifici servizi finanziari e le pratiche inerenti la manipolazione della valuta. Operazioni, queste, che avevano già avuto avvio attraverso l'introduzione di nuove leggi e regolamentazioni nei due anni precedenti. La terza fase, nonché la più delicata, riguarda il supporto del governo alle imprese a partecipazione statale, argomento su cui la Cina si è rifiutata di parlare, rimandando la discussione alla fase due. Seppur l'accordo potrebbe sembrare a favore degli Usa, in realtà, risulta fondamentale a Pechino per evitare un'ulteriore escalation delle

⁸¹ F. Rampini, *op. cit.*

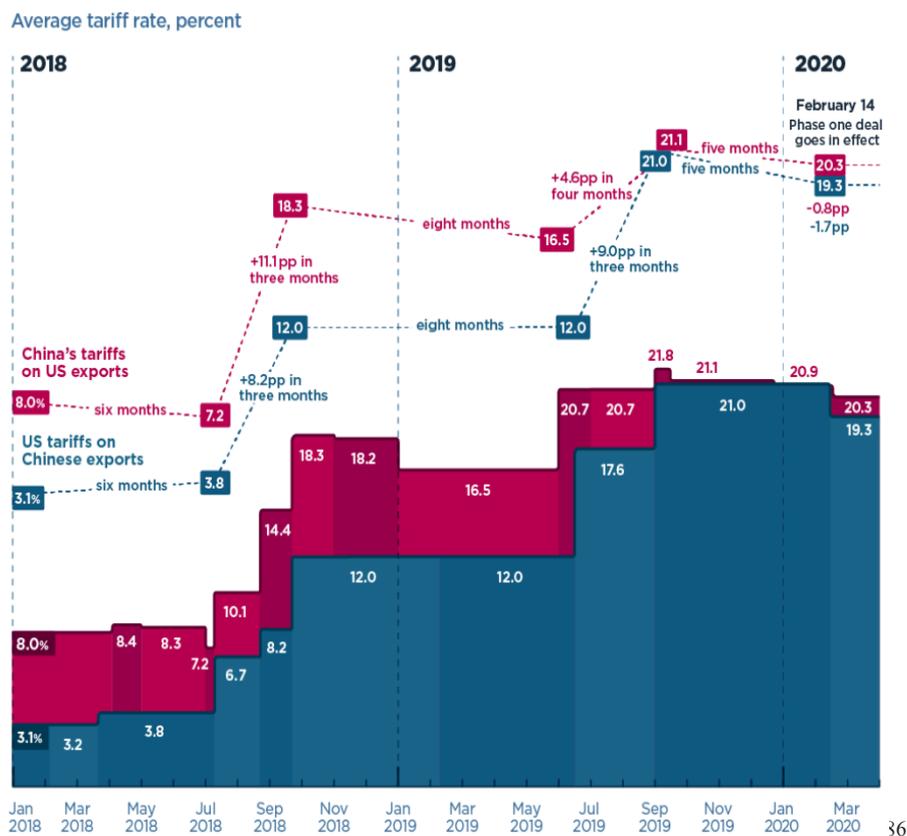
⁸² R. Barlaam, *Trump, da oggi dazi anti Cina su sneaker e abbigliamento. Pechino risponde con i contro dazi*, Il Sole 24 Ore, 1 Settembre 2019

⁸³ *Dazi, ecco le tappe principali della guerra tra USA e Cina*, La Stampa, 15 Gennaio 2020

⁸⁴ R. Barlaam, *Guerra dei dazi, dopo due anni Usa e Cina firmano la pace. Ecco che cosa prevede l'accordo*, Il Sole 24 Ore, 15 Gennaio 2020

tariffe e per poter fare affidamento su un orizzonte temporale più ampio attendendo anche l'evolversi della questione politica USA, soprattutto dopo le prossime elezioni presidenziali. Inoltre, la Cina ha dato la sua parola per mettere in atto delle riforme che erano già state avviate all'interno del paese. Nonostante l'accordo sia riuscito ad evitare un nuovo aumento dei dazi e ridotto le tariffe statunitensi dal 15% al 7,5% su 112 miliardi di importazioni cinesi le altre restrizioni introdotte negli anni precedenti restano ancora in vigore. La tariffa media su un bene prodotto in Cina è aumentata dal 3,1% al 19,3% dall'inizio della guerra commerciale e allo stesso modo Pechino continua ad imporre tariffe che sono passate dall' 8% a più del 20%.⁸⁵

Mappa dell'escalation dei dazi tra Cina e USA: dallo scoppio della guerra commerciale alla firma dell'accordo



L'effettiva possibilità di portare a conclusione la fase uno dell'accordo è stata recentemente messa a dura prova in seguito allo scoppio della pandemia di Covid-19. Il virus, che colpisce le vie respiratorie, si è diffuso rapidamente in tutto il mondo partendo dalla regione cinese di Whuan e

⁸⁵ J.J. Schott, *US-China trade deal disappoints*, Peterson Institute for International Economics, 20 Gennaio 2020

⁸⁶ C.B. Bown, *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart*, Peterson Institute for International Economics, 14 Febbraio 2020

toccando tutti gli angoli del globo con durissime conseguenze a livello economico. Il lockdown imposto dai vari governi per evitare il diffondersi del Covid-19 ha bloccato gran parte della produzione industriale con un inevitabile rallentamento dell'economia. La Cina potrebbe non essere in grado di onorare la sua parte dell'accordo che prevedeva per il 2020 l'acquisto di 60 miliardi di prodotti statunitensi. Dall'altro lato anche gli USA si trovano in forti difficoltà poiché molti dei dazi ancora in vigore sono imposti su prodotti necessari per garantire la salute pubblica, come attrezzature ospedaliere e dispositivi per la protezione individuale. Nonostante la momentanea riduzione delle tariffe su questi prodotti, annunciata il 10 e il 12 Marzo, l'approvvigionamento resta ancora complesso a causa delle politiche statunitensi che negli anni precedenti avevano indirizzato la produzione cinese di materiali sanitari verso altri paesi, che ora ne hanno bisogno per affrontare la crisi pandemica.⁸⁷

La situazione è aggravata dalle accuse del presidente Trump riguardo le origini del virus, che ritiene sia stato prodotto artificialmente in Cina, spingendolo a riconsiderare tutto l'accordo posto in essere.⁸⁸

3.2 Il saldo della bilancia commerciale e il renminbi

Quando parliamo di bilancia commerciale facciamo riferimento a quella parte della bilancia dei pagamenti che rappresenta l'andamento degli scambi con l'estero. Registra, infatti, il conto complessivo delle merci acquistate da paesi esteri, che sono entrate nel territorio nazionale, e delle merci vendute a paesi esteri, che sono uscite dal territorio nazionale. Quando il valore delle esportazioni supera quello delle importazioni si parla di saldo della bilancia negativo, viceversa, quando le esportazioni superano le importazioni il saldo sarà positivo.⁸⁹

La bilancia misura le interrelazioni commerciali tra due paesi, proprio la possibilità di mettere in atto questa interrelazione consente alle imprese e alle famiglie di raggiungere grandi vantaggi, incrementando la ricchezza delle due nazioni. In caso di totale assenza di commercio internazionale gli unici beni disponibili sono quelli prodotti all'interno del paese e famiglie ed imprese possono consumare solo quello che la propria nazione è in grado di produrre. Con il commercio internazionale il ventaglio di questi beni disponibili si amplia notevolmente. In realtà l'apertura del commercio ha

⁸⁷ C.P.Brown, *Trump's trade policy is hampering the US fight against COVID-19*, Peterson Institute for International economics, 13 Marzo 2020

⁸⁸ Y.N.Lee, *China's purchases of US goods will fall way short of 'phase one' trade deal due to the coronavirus, says think tank*, CNBC, 11 Maggio 2020

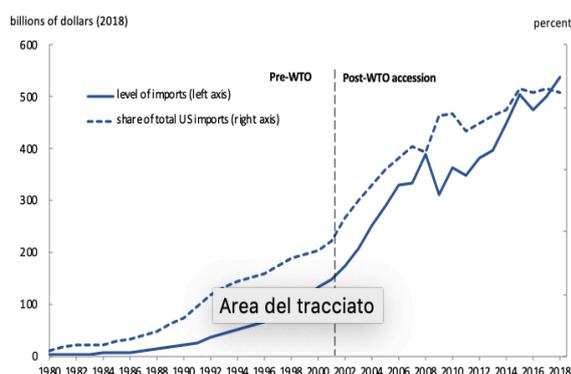
risvolti sia positivi che negativi. Per quanto concerne quelli positivi, tramite l'esportazione si può aumentare la produzione di beni che troveranno un più ampio mercato di sbocco con conseguente aumento del PIL, dei ricavi e del numero di occupati; inoltre, come accennato, i consumatori possono avere accesso ad un numero più ampio di beni ad un costo ridotto. Dal punto di vista dei risvolti negativi molte imprese vedranno una contrazione dei loro profitti. Le importazioni possono mettere a rischio l'economia interna attraverso una competizione più agguerrita su scala internazionale e con la delocalizzazione di numerose aziende. Le possibili perdite possono essere ridotte o può, in ogni caso, essere tutelata l'economia domestica attraverso delle adeguate iniziative politiche.⁹⁰

L'importanza della bilancia commerciale risiede nella sua capacità di influenzare il PIL di un paese.

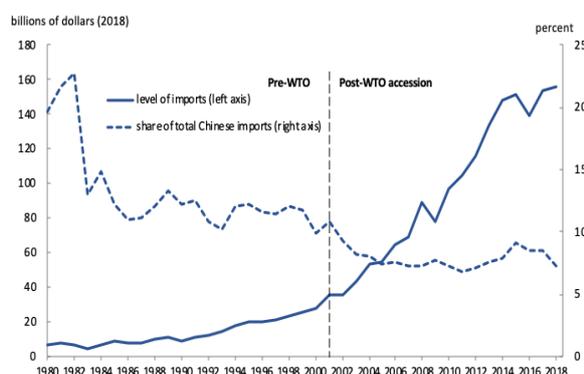
$$PIL = C + I + G + (X - M)$$

Il prodotto interno lordo è dato dalla somma del consumo C, dell'investimenti I, della spesa pubblica G, più le importazioni meno le esportazioni X-M. Se, dunque, le importazioni superano le esportazioni questo deficit influenzerà negativamente l'andamento del PIL causando una perdita di posti di lavoro con conseguente diminuzione della crescita economica e della stabilità della nazione.

A) Importazioni USA dalla Cina



B) Importazioni cinesi dagli USA



91

Esaminando l'andamento storico delle relazioni commerciali tra Washington e Pechino è possibile comprendere meglio come si sia arrivati all'attuale situazione di deficit commerciale statunitense. Il grafico a sinistra mostra le importazioni USA provenienti dalla Cina. Quando, nel 1978, la Cina apre

⁹⁰ L.L. Juenyee, *op. cit.*, pp. 23-26

⁹¹ C.P. Bown, *The 2018 US-China Trade Conflict After 40 Years of Special Protection*, Peterson Institute for International Economics, Aprile 2019

gradualmente il suo mercato inizia a commerciare con gli Stati Uniti, che gli garantiscono tariffe basate sulla clausola della nazione più favorita, registrando una veloce crescita che porta le importazioni di origine cinese a rappresentare il 10% di tutte le importazioni USA già prima del suo ingresso nella WTO. Con l'ingresso nella World Trade Organization si eliminano le preoccupazioni relative ad un'eventuale modifica delle tariffe imposte dagli USA, a cui si aggiunge una riduzione delle tariffe interne cinesi sulle importazioni portando ad un incremento esponenziale delle relazioni commerciali. Le importazioni dalla Cina raggiungono il 22% delle importazioni totali per un totale di 452 miliardi.⁹² Il grafico a destra mostra, invece, le importazioni cinesi dagli USA. È possibile notare un'immediata somiglianza con il primo grafico: subito dopo l'ingresso della Cina nella WTO si rivela un forte incremento delle importazioni che sono passate da 36 miliardi nel 2001 a 106 miliardi nel 2019. Sono evidenti anche due significative differenze: in primis le quote delle importazioni totali da parte della Cina è scesa dal 2001 passando dal 10% a meno dell'8,5%; in secondo luogo il livello di importazioni cinesi dagli USA è rimasto stabile a meno di un terzo del livello delle importazioni provenienti da Pechino. Il risultato è un aumento del deficit commerciale statunitense.⁹³

Il valore della valuta cinese riveste un ruolo fondamentale nella questione del deficit. Numerosi studiosi sostengono che uno dei motivi dello squilibrio della bilancia sia dovuto, come già accennato in precedenza, alla manipolazione messa in atto dal governo sul tasso dei renminbi (RMB) che viene mantenuto artificialmente basso per incentivare l'export.

Con l'apertura dell'economia cinese, agli inizi degli anni '80, Pechino cercò un modo per ottenere un tasso di cambio adeguato ed in grado di sostenere un mercato in cambiamento. Inizialmente il RMB fu ancorato ad un paniere di valute per poi essere indirizzato, verso la fine degli anni '80, ad un regime di cambio fluttuante. Dopo questa scelta si aprirono numerose piazze di cambio in varie parti del paese, ma, data l'impossibilità di convertire in modo uniforme, tutte le transazioni dovevano essere controllate dal governo rendendo molto complessi gli scambi internazionali. Negli anni '90 con l'accelerare della riforma economica si unificarono tutte le piazze di cambio e il RMB fu ancorato ad una sola moneta: il dollaro americano.⁹⁴ La Banca Popolare Cinese nel 2005 decise di sganciare il renminbi dal dollaro e di ancorarlo ad un nuovo paniere di valute internazionali istituendo un regime

⁹² Trade in Goods with China, <https://www.census.gov/en.html>

⁹³ C.P. Brown, *Op. cit*

⁹⁴ X. Zehenhui, *China's Exchange rate Policy and Its Trade Balance with the US*, Review of Development Economics, 2008, pp. 716-717

di cambio fluttuante. Da qui la denuncia degli USA di manipolazione del cambio che non viene lasciato fluttuare seguendo la domanda e l'offerta, ma le cui oscillazioni sono controllate dalla People's Bank of China (PBoC). Questa manipolazione della valuta, se da un lato aiuta il paese a favorire l'export, dall'altro, riduce il potere d'acquisto interno e rende più care le importazioni, dinamica molto delicata per un paese come la Cina che importa gran parte delle sue materie prime, tra cui il petrolio, che vengono pagate in dollari con un conseguente rincaro della bolletta energetica. Inoltre, i risparmiatori preoccupati per un'eccessiva svalutazione del RMB potrebbero trasferire i propri capitali all'estero.⁹⁵ Proprio per limitare la fuga eccessiva di capitali, che stava avendo luogo a seguito delle svalutazioni degli ultimi anni, il Governo di Pechino è intervenuto introducendo norme più stringenti riguardo la fuoriuscita di capitali. La svalutazione della moneta continua ad alimentare l'export con il conseguente aumento del surplus commerciale ma, allo stesso tempo, impedisce alla valuta cinese di rivestire un ruolo più importante a livello internazionale e di poter, quindi, combattere per la posizione di supremazia rivestita dal dollaro statunitense. La potenza del dollaro deriva, in parte, dalla vasta diffusione di bond ed asset statunitensi. Per raggiungere la stessa posizione la Cina può seguire solo due strade: raggiungere un deficit per cui le altre nazioni ricevono più moneta che sarà poi utilizzata per pagare beni e servizi; oppure avere un mercato aperto che permetta il transito di flussi di capitale. Ad oggi il surplus cinese, seppur minore rispetto agli anni precedenti, è ancora di notevoli dimensioni e l'unico modo per controbilanciarlo sarebbe quello di permettere una liberazione delle transazioni di capitale che, come abbiamo visto, non sono del tutto consentite. Intrappolato in questo circolo vizioso e schiacciato dal peso della bilancia commerciale, il renminbi non è in grado di sfidare lo status quo del dollaro o di acquisire l'importanza monetaria che ricerca.⁹⁶

Come già accennato, il surplus cinese viene ampiamente speso nell'acquisto di T-Bond statunitensi; in questo modo si finanziano gli USA che continuano ad acquistare export cinese. Nel 2019 i titoli di stato USA in mano a Pechino ammontano a 1112 miliardi, 1122 miliardi sono detenuti dal Giappone, lo 0,5% del totale se rapportato con tutto il debito pubblico statunitense che ha raggiunto quota 22000 miliardi. Questo vuol dire che nell'ipotesi peggiore di vendita di tutti i titoli in mano ai cinesi il tasso d'interesse, secondo una proiezione di vendita, aumenterebbe dello 0,5%. Non si tratterebbe, quindi, di una situazione catastrofica come ritenuta da molti. Inoltre, sarebbe controproducente per Pechino smettere di far credito al principale acquirente delle proprie merci. Nei momenti di difficoltà, anziché

⁹⁵ F. Rampini, *Op. Cit.*

⁹⁶ G.Magnus, *Renminbi Trap, Why Xi's China Is in Jeopardy*, Yale University Press, pp. 97-109

vendere titoli US, la Cina ne acquista di nuovi per indebolire la propria monta e rilanciare l'export, mantenendo sempre alto il suo surplus.⁹⁷

Il deficit commerciale ha anche un altro lato della medaglia. Le importazioni cinesi consentono ai cittadini di accedere ad un vastissimo mercato di prodotti a basso prezzo, in virtù dei bassi costi della manodopera, e ha consentito alle imprese americane di ottenere profitti maggiori sia tramite l'utilizzo di semilavorati provenienti dalla Cina sia tramite la delocalizzazione, causando però numerose perdite di posti di lavoro.

3.3 Proprietà intellettuale e supremazia tecnologica

Molti dei dazi che sono stati imposti hanno colpito in particolare il settore dell'hi-tech, è in questo grande campo che le due potenze si sfidano per raggiungere la supremazia globale.

Per comprendere le sfide tecnologiche che Pechino sta affrontando oggi è necessario esaminare l'approccio che il paese ha adottato in passato nei confronti dello sviluppo informatico. La politica che la Cina ha utilizzato può essere suddivisa in varie fasi: la prima, nel decennio 1950-1960, si basava sullo sviluppo dell'industria pesante. Tutti gli impianti e le conoscenze tecnologiche venivano importate direttamente dall'Unione Sovietica attraverso transazioni guidate dai due governi. In questi dieci anni tramite la formazione di un gran numero di tecnici, scienziati e manager vengono poste le basi del moderno sviluppo tecnologico cinese. Durante la seconda fase, a seguito della rottura dei rapporti con l'URSS, la Cina si indirizzò verso le imprese giapponesi ed europee con risultati molto più limitati, anche a causa dello scoppio della Rivoluzione Culturale. A partire dagli anni '70, con quella che può essere definita come la terza fase, si delinea un piano più dettagliato indirizzato principalmente allo sviluppo di conoscenze dell'ambito chimico e petrolchimico tramite l'acquisizione di tecnologie dalle industrie giapponesi ed americane. La quarta fase, che si colloca a cavallo tra gli anni '70 ed '80, rappresenta una continuazione della fase precedente ma su scala maggiore, dando più importanza all'acquisizione di tecnologie straniere.⁹⁸ Nella fase odierna la Cina rappresenta uno dei più grandi produttori di prodotti tecnologici su scala mondiale ma deve fronteggiare una serie di accuse, soprattutto da parte degli USA, riguardo le metodologie utilizzate

⁹⁷ F. Rampini, *Op.Cit*, pp.153-169

⁹⁸ R.Conry, *China's Technology Import Policy*, The Australian Journal of Chinese Affairs, No.15, The Australian National University on behalf of the College of Asia and the Pacific, Gennaio 1986, pp. 19-21

per raggiungere la sua posizione attuale con particolare riferimento alla questione della proprietà intellettuale e del trasferimento delle conoscenze tecnologiche.

Per approfondire il processo attraverso cui il Governo di Pechino riesce ad entrare in possesso di gran parte del know-how tecnologico straniero è necessario comprendere che, seppur l'economia cinese sia aperta agli investimenti esteri, resta comunque sottoposta ad uno stringente controllo. Sono tre le leggi principali che governano gli investimenti esteri in Cina: la legge sulle "Sino-Foreign Equity Joint Ventures", quella sulle "Sino-Foreign Cooperative Joint Venture" e quella sulle "Wholly Foreign Owned Enterprise". A queste leggi si aggiunge un catalogo periodico pubblicato dal Ministero del commercio per guidare e regolare gli investimenti stranieri attraverso una lista delle imprese che sono incoraggiate ad investire e quelle su cui vanno applicate delle restrizioni o create delle partnership. Numerose imprese presenti nel catalogo sono costrette ad operare unicamente sotto forma di cooperative venture o joint venture con aziende nazionali con conseguente obbligo di trasferire il know-how ai partner commerciali, rendendolo ufficialmente disponibile nel paese. Inoltre, a causa del già citato controllo da parte del Governo, le imprese estere necessitano di numerosi permessi per poter operare nel Paese, spesso garantiti attraverso un processo non trasparente. La difficoltà nell'ottenere le autorizzazioni crea un ampio spazio di manovra per gli uffici governativi che possono imporre come condizione necessaria per l'approvazione dei permessi il trasferimento delle conoscenze tecnologiche. A tutto ciò si aggiunge una legge approvata nel 2017, la "Cybersecurity Law", che volendo garantire la sicurezza e la tracciabilità dei dati impone a tutte le imprese operanti in settori strategici di dover depositare i dati in Cina e di poterli trasferire solamente previa autorizzazione.⁹⁹ I risultati delle politiche utilizzate da Pechino sono stati evidenziati da alcuni studi dell'International Trade Commission, nel 2011, e della Commission on the Theft of American Intellectual Property, nel 2017, in cui si cerca di quantificare la perdita derivate dal trasferimento forzoso delle informazioni tecnologiche USA che si ritenga possa ammontare a decine di milioni ogni anno.

Anche le imprese statali (State-owned enterprises- SOEs) giocano un ruolo fondamentale in questo processo. Le SOEs dominano il mercato interno e sono direttamente collegate con i vertici del Partito. La loro posizione gli permette di appropriarsi del know-how di tutte le imprese concorrenti proprio in virtù del loro legame con il governo e del prestigio che le iniziative messe in atto apporteranno al

⁹⁹ G.C.Hufbauer, L. Zhiyao, *Section 301: US Investigates allegations of Force Technology Transfers to China*, East Asia Forum, 3 Ottobre 2017

Partito. Questo meccanismo viene utilizzato dalle imprese statali per sottrarre le conoscenze tecnologiche ed eliminare i competitors dal mercato creando delle imprese autoctone. Le imprese estere non possono, ad ogni modo, rifiutarsi di operare nel mercato cinese: in primis, perché, con oltre un miliardo di abitanti, rappresenta il più vasto mercato globale ed, inoltre, perché, qualora si rifiutassero di sottostare alle regole di Pechino, altre imprese più accondiscendenti potrebbero prendere il loro posto.¹⁰⁰

La tutela della proprietà intellettuale è un tema centrale nello scontro tra Pechino e Washington. In particolare, la tregua sancita tra i due paesi nella primavera del 2019 venne interrotta a seguito della mancata riforma delle leggi cinesi sulla tutela dell’“Intellectual property” che era stata promessa dal presidente Xi Jinping, causando un rincaro dei dazi USA. La mossa più importante messa in atto dal presidente Trump è stata, però, l’embargo nei confronti di Huawei, colosso della tecnologia e secondo produttore al mondo di smartphone. Trump, attraverso l’utilizzo dell’International Emergency Economic Powers Act, ha vietato alle aziende americane l’acquisto di prodotti Huawei, in quanto ritenuti rischiosi per la sicurezza nazionale. Inoltre, l’azienda cinese, con le sue settanta affiliate, è stata aggiunta nella “entity list”, una lista nera di aziende, organizzazioni governative, organizzazioni private e singoli individui che sono soggetti a specifiche licenze per l’export ed il trasferimento di dati e di ogni bene specificato.¹⁰¹ L’accusa che pende su Huawei è quella di aver messo in atto pratiche di spionaggio strategico al servizio di Pechino danneggiando gli USA e l’Europa e di aver violato le sanzioni contro l’Iran. Nonostante i tentativi di Trump i paesi europei hanno deciso di continuare i propri rapporti con l’azienda dimostrandosi riluttanti ad una chiusura ai colossi cinesi soprattutto in virtù del ruolo da loro rivestito nello sviluppo del 5G.¹⁰² Gli investimenti cinesi nel 5G, la rete superveloce che sostituirà 3G e 4G, hanno superato quelli americani per 24 miliardi di dollari, e per il prossimo decennio pechino pianifica altri 500 miliardi di investimenti. Le misure di Trump rischiano di rallentare la corsa verso il 5G per gli USA poiché la maggioranza delle risorse necessarie sono possedute proprio da Huawei e ZTE. La Zhaongxing Telecommunication Equipment (ZTE), altro colosso cinese dell’hi-tech, rappresenta un antecedente del caso Huawei. L’azienda era stata posta sotto embargo, con conseguente divieto di vendita di materiali per tutte le imprese statunitensi, poiché colpevole di aver venduto illegalmente prodotti all’Iran, attualmente sotto

¹⁰⁰ L.G. Branstetter, *China’s Forced Technology Transfer Problem- And What to Do About It*, Peterson Institute for International Economics, Giugno 2018

¹⁰¹ Entity List, U.S Department of Commerce, <https://www.bis.doc.gov/>

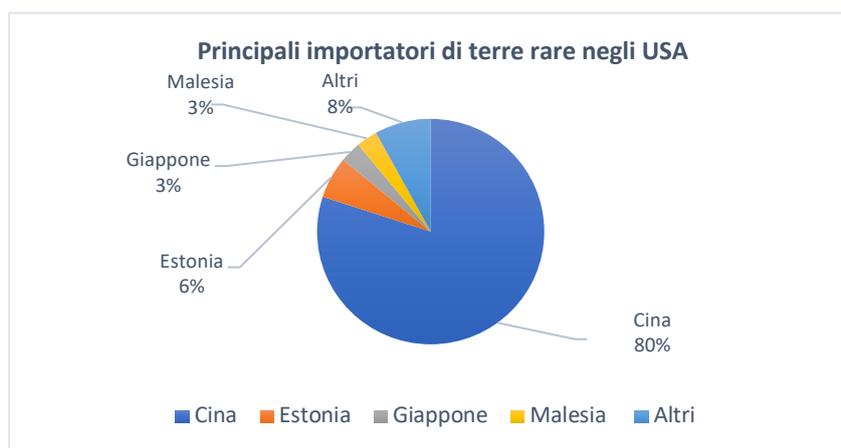
¹⁰² L. Salvioli, *Doppio affondo di Trump contro le attività USA di Huawei*, Il Sole 24 Ore, 17 Maggio 2019

sanzioni americane. Le azioni poste in essere da Wahington hanno messo in ginocchio l'azienda cinese che è riuscita a scendere a compromessi con l'amministrazione USA. Le sanzioni sono state sospese solo dopo il pagamento di una maxi multa da 1,7 miliardi e il licenziamento di tutti i top manager.¹⁰³ Huawei, imparando dall'esperienze di ZTE, non si è fatta trovare impreparata. Già da tempo aveva iniziato a produrre autonomamente microchip e altri componenti in modo tale da evitare la dipendenza da aziende americane, come Intel e Qualcomm, e aveva fatto scorte di alcuni componenti necessari per coprire la prossima produzione. Il problema chiave è rappresentato dalla dipendenza degli smartphone Huawei dal sistema operativo Android, la cui licenza è stata sospesa da Google. Il colosso cinese ha risposto alle sanzioni di Trump facendo ricorso, in un tribunale del Texas, contro il governo americano dichiarando l'incostituzionalità del divieto imposto alle aziende USA di intraprendere relazioni commerciali. Il responsabile dell'ufficio legale di Huawei ha sostenuto che la pratica sia altamente anticoncorrenziale e che non lasci nessuna opportunità di contestazione all'azienda, ragion per cui cercheranno di accelerare il processo che si preannuncia molto complesso.¹⁰⁴ La Cina è pronta a difendersi dagli attacchi degli USA attraverso l'utilizzo delle terre rare. Questi 17 minerali rari vengono usati in moltissimi ambiti industriali e sono fondamentali per la produzione di tutte le apparecchiature tecnologiche, in particolare per la produzione delle batterie al litio fondamentali per il futuro della auto elettriche. Ad oggi, secondo uno studio dello Us Geological Survey, su una produzione di 170mila tonnellate la quota cinese è di 120mila e gli Stati Uniti dipendono per l'80% dalle importazioni cinesi, risulta quindi chiaro il motivo per cui non siano state inserite tra i beni sottoposti a dazi.¹⁰⁵

¹⁰³ F. Angiolillo, *USA-Cina: dazi, il caso Zte e i rischi dello scontro frontale*, <https://www.affarinternazionali.it/>

¹⁰⁴ R. Barlaam, *Huawei, il colosso cinese delle tlc fa causa al governo americano*, *Il Sole 24 Ore*, 29 Maggio 2019

¹⁰⁵ C.A. Finotto, *Caso Huawei: gas e "terre rare", l'arma cinese contro Trump*, *Il Sole 24 Ore*, 22 Maggio 2019



Fonte: US Geological Survey¹⁰⁶

Secondo molti studiosi le limitazioni imposte da Washington non fanno altro che accelerare il processo di sviluppo tecnologico di Pechino. La Cina, essendo impossibilitata ad acquistare alcuni prodotti elettronici made in USA, sarà costretta a produrli autonomamente secondo una strategia di “autarchia tecnologica” che potrebbe farla prevalere sui rivali.

Quello che emerge dallo scontro informatico tra i due paesi è l’irrelevanza della WTO nella risoluzione di questo genere di problematiche. La causa scatenante della crisi, che abbiamo identificato nel comportamento cinese riguardo la proprietà intellettuale e il trasferimento tecnologico, viola a tutti gli effetti i principi della World Trade Organization e le obbligazioni a cui Pechino ha deciso di sottostare dal momento della sua annessione. Il Trade-Related Investment Measures Agreement (TRIMs) e il Trade-Related Aspects of Intellectual Propetry Rights Agreement (TRIPs) sono parte integrante degli accordi della WTO e sanciscono rispettivamente: il divieto di imporre il trasferimento di conoscenze tecnologiche per ottenere l’accesso al mercato e la protezione della proprietà intellettuale di tutte le aziende straniere che operano nel territorio nazionale, garantendo loro lo stesso livello di protezione concesso alle imprese autoctone. Nonostante il contenuto degli accordi, risulta molto complesso sanzionare il comportamento della Cina attraverso l’utilizzo del sistema di risoluzione delle controversie, poiché il trasferimento tecnologico non è richiesto *ex lege* ma viene imposto tramite accordi esterni ed informali.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Annual Mineral Commodity Summaries, Rare Earths, Us Geological Survey, 2020, <https://www.usgs.gov/>

¹⁰⁷ L.G. Branstetter, *op. cit.*

Conclusione

La decisione del presidente Trump di imporre dazi sulle importazioni ha ufficialmente aperto una nuova era nel commercio globale. Non è, ad oggi, chiaro se questa nuova politica protezionista porterà i risultati auspicati, con la firma degli accordi di Gennaio 2020 si è solo conclusa una prima fase di questi scontri, così come incerti sono i risvolti per il futuro dell'economia globale. Il commercio internazionale garantisce un terreno per lo scambio di beni e servizi permettendo l'approvvigionamento di numerosi prodotti anche ai paesi più poveri, a cui altrimenti non avrebbero accesso a causa degli elevati costi, e consentendo un incremento del benessere nelle nazioni sviluppate.

Proprio per garantire il libero scambio e tutelare il multilateralismo si cercò di creare l'ITO che, non entrando mai in vigore, fu sostituito dal GATT, strumento giuridico nato per supportare l'istituzione dell'International Trade Organization. Il GATT attraverso i suoi negoziati permise di abolire un gran numero di barriere commerciali facilitando gli scambi tra i vari paesi e consentì l'istituzione della WTO. Negli anni passati la World Trade Organization ha rivestito un ruolo chiave del garantire lo sviluppo commerciale e innalzare il tenore di vita, oggi, però, il suo ruolo si è ridimensionato e il suo organo di risoluzione delle controversie risulta inutile ed inadatto a redimere le dispute tra i vari paesi così come è risultato chiaro negli scontri tra Cina e Usa.

L'impossibilità di risolvere le contese tra Pechino e Washington ha portato l'imposizione delle tariffe commerciali, viste come unica soluzione possibile per ridurre il deficit della bilancia commerciale statunitense e punire il comportamento sleale della Cina.

In realtà, dietro questo scontro si celano problematiche più profonde che il Prof. Grahma Allison, dell'Harvard Kennedy School, ha individuato nel fenomeno della "Trappola di Tucidide", secondo cui uno stato dominante tende a vederne uno emergente come un potenziale nemico con il conseguente conflitto per difendere la supremazia, così come narrato da Tucidide tra Sparta e Atene. L'espansione cinese inizia a creare del risentimento del mondo occidentale, in particolar modo negli USA che temono il tramonto della supremazia statunitense e si ribellano all'organismo che ha, in parte, permesso a Pechino di raggiungere il suo status attuale: la WTO.

Il presidente Trump è riuscito a paralizzare il meccanismo di risoluzione delle controversie non permettendo la nomina dei suoi nuovi giudici, questo perché, secondo Washington, la WTO non tutela gli interessi degli USA e un'eventuale uscita degli Stati Uniti dall'organismo permetterebbe di

utilizzare in maniera più consistente i dazi e rendere il protezionismo di nuovo protagonista della politica economica.

Pechino, dall'altro lato, ricerca una nuova posizione di supremazia come risulta chiaro dai grandi programmi messi in atto dal presidente Xi Jinping: la nuova via della seta "Bealt and Road", il piano "Made in China 2025", la ricerca del vantaggio tecnologico. Mentre gli USA si ripiegano nell'isolazionismo la Cina cerca di esportare una visione positiva del commercio globale presentando le sue iniziative come una "win-win situation", in realtà le imprese estere operanti sul suolo cinese, come accennato nel capitolo tre, sono ancora in gran parte discriminate e tramite il suo progetto della nuova via della seta Pechino sta esportando miliardi di debito pubblico. È in atto una sorta di "Nuovo piano Marshall" basato sulla creazione di infrastrutture, sull'esportazione e sui trattati commerciali in grado di sedimentare rapporti forti che potrebbero soppiantare gli USA e la Pax Americana a favore di una nuova Pax Sinica.

Uno dei problemi più grandi della guerra commerciale è che potrebbe velocemente espandersi andando a colpire molti altri paesi, causando un generale aumento dei prezzi e una riduzione del potere d'acquisto. Molte nazioni, dall'altro lato, potrebbero giovare di questa situazione andando a ricoprire il ruolo rivestito in passato dalla Cina. Alcune imprese statunitensi hanno abbandonato la produzione in Cina per riportarla sul suolo americano, ma molte altre sono alla ricerca di nuove zone in cui delocalizzare la produzione e sfruttare la mano d'opera a basso costo, presente soprattutto nei paesi in via di sviluppo.

Solamente il tempo potrà dire se i dazi imposti da Trump abbiano salvato la posizione di supremazia statunitense. Ad oggi le misure adottate hanno permesso di ridurre in parte il deficit commerciale ma hanno anche portato ad un aumento dei prezzi di numerosi beni con conseguenti rincari per le famiglie statunitensi. Senza dubbio in questa guerra gli USA godono della posizione contrattuale più forte in quanto paese importatore, lo squilibrio commerciale che ha rappresentato la causa dello scontro potrebbe rivelarsi anche un'arma per ottenerne la vittoria, una nazione che esporta verso un'altra un quintuplo di quello ne importa è più vulnerabile ai dazi. Inoltre, il dollaro gode ancora di una posizione unica sul mercato ed è sempre visto come una moneta rifugio. Infine, è necessario ricordare che gli Stati Uniti sono tra le più grandi potenze energetiche a differenza della Cina che è strettamente dipendente dai rifornimenti esteri, non essendo in grado di sfruttare al meglio le riserve di shale gas presenti nel paese.

In conclusione, nel tentativo di nominare un vincitore in questa fase degli scontri commerciali, che si prospetta essere solo la prima di molte, il titolo spetterebbe agli USA, anche in virtù delle

condizioni favorevoli raggiunte con la sottoscrizione degli accordi di Gennaio. Si tratta però della vittoria della prima battaglia e non di tutta la guerra che si preannuncia lunga e dolorosa soprattutto per i paesi che si trovano tra i due fuochi, come tutti quelli europei, che dovranno necessariamente schierarsi a favore di una delle due potenze. Il futuro sembra essere incerto, l'unico punto chiaro risulta essere la forza e la volontà della Cina che, attraverso grandissimi sforzi e sacrifici, è riuscita ad anteporre il bene della comunità a quello dei singoli individui portando il paese a rivestire il ruolo di super potenza pronta a fare tutto pur di tutelare la propria posizione ed espanderla, travolgendo tutti gli ostacoli lungo il suo percorso.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA:

- A. Etzioni, *Is China a responsible stakeholder ?*, International Affairs, Vol. 87, No. 3, Oxford University Press on behalf of the Royal Institute of International Affairs;
- A. Ferro, G. Reali, *La liberalizzazione dei mercati mondiali. Dall'ITO alla WTO passando per il GATT*, Il Sole 24 Ore, 1999;
- Accordo istitutivo della World Trade Organization;
- Annual Mineral Commodity Summaries, Rare Earths, Us Geological Survey, 2020;
- B. Glaser, *Sino-American Relations Beyond September 11*, American Foreign Policy Interests, 2002;
- C. Arup, *Globalisation, Law and the WTO*, Cambridge University Press, 2008;
- C. Qimao, *The Taiwan Strait Crisis: Its Crux and Solutions*, Asian Survey, Vol. 36, No.11, University of California Press, 1996;
- C.A. Finotto, *Caso Huawei: gas e "terre rare", l'arma cinese contro Trump*, Il Sole 24 Ore, 22 Maggio 2019
- C.B. Bown, *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart*, Peterson Institute for International Economics, 14 Febbraio 2020;
- C.F. Bergsten, *The United States-China Economic Relationship and the Strategic and Economic Dialogue*, Peterson Institute for International Economics, 2009;
- C.P.Bown, *The 2018 US-China Trade Conflict After 40 Years of Special Protection*, Peterson Institute for International Economics, Aprile 2019;
- C.P.Brown, *Trump's trade policy is hampering the US fight against COVID-19*, Peterson Institute for International economics, 13 Marzo 2020;
- Carta Atlantica
- D.E. Sanger, *Obama and Xi Try to Avoid a Cold War Mentality*, The NewYork Times, 13 Giugno 2013;
- D.P. Chen, *America's Liberal Culture, One China, and the Security of Taiwan*, American Journal of Chinese Studies, Vol. 22, 2015;
- *Dazi, ecco le tappe principali della guerra tra USA e Cina*, La Stampa, 15 Gennaio 2020;

- E. De Simone, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Franco Angeli, Milano, 2018;
- E.Frittoli, *Piazza Tienanmen: 30 anni fa la rivolta contro l'oppressione*, Panorama, 3 Giugno 2019;
- F. Onida, *La controversia sulla concessione alla Cina dello status di economia di mercato*, Rapporto Ice, 2016;
- F.Rampini, *La seconda guerra fredda*, Mondadori, Milano, 2019;
- G. H. Chang, *Nixon in China and Cold War I and Cold War II*, Diplomatic History, Vol.32, No. 3, Oxford University Press, 2018;
- G.C.Hufbauer, L. Zhiyao, *Section 301: US Investigates allegations of Force Technology Transfers to China*, East Asia Forum, 3 Ottobre 2017;
- G.Magnus, *Renminbi Trap, Why Xi's China Is in Jeopardy*, Yale University Press;
- General Agreement on Tariffs and Trade, Ginevra 1947;
- H. Clinton, *America's Pacific Century*, Foreign Policy, 11 Ottobre 2011;
- H.R. 4444: China Trade Bill,200;
- J. Borger, *Trump accuses China of meddling in midterms, citing Iowa newspaper ad*, The Guardian, 27 Settembre 2018;
- J. Diamond, *Trump: "We can't continue to allow China to rape our country"*, CNN, 2 Maggio 2016;
- J.A. Finlayson, M.W. Zacher, *The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions*, International Organization, Vol.35, University of Wisconsin Press, 1981;
- J.F. Blanchard, *The Dynamics of China's Accession to the WTO: Counting Sense, Coalitions and Constructs*, Asian Journal of Social Science, Vol. 41, 2013, Brill;
- J.J. Schott, *US-China trade deal disappoints*, Peterson Institute for International Economics, 20 Gennaio 2020;
- J.Men, *La crisi finanziaria farà della Cina una superpotenza?*, Rivista della NATO;
- Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China
- K. Rapoza, *China Gets Revenge on Obama With Tariff on U.S Autos*, Forbs, 15 Dicembre 2011;
- L. Puccio, *Granting Market Economy Status to China: An analysis of WTO law and of selected WTO members policy*, European Parliamentary Research Service, November 2015;

- L. Salvioli, *Doppio affondo di Trump contro le attività USA di Huawei*, Il Sole 24 Ore, 17 Maggio 2019;
- L. Xianku, *The 2001 WTO accession of China: negotiating experience-challenges, opportunities and post-accession approaches*, Cambridge University Press, 2011;
- L.G. Branstetter, *China's Forced Technology Transfer Problem- And What to Do About It*, Peterson Institute for International Economics, Giugno 2018;
- L.J. Lau, *The China-U.S Trade War and Future Economic Relations*, The Chinese University of Hong Kong Press
- M. Daunton, A. Narlikar, R.M. Stern, *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2012;
- M. Oksenberg, *A Decade of Sino-American Relations*, Foreign Affairs, Vol.61, No.1, Council of Foreign Relations, 1982;
- M. Zuo, *Your quick guide to the US-China Strategic and Economic Dialogue*, South China Morning Post, 6 Giugno 2016;
- M.A. Rahawestri, *Obama's Foreign Policy in Asia More Continuity than Change*, Security Challenges, Vol.6, No.1, Institute for Regional Security;
- M.S.Gerson, *The Sino-Soviet Border Conflict. Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969*, CAN, 2010;
- P.C. Mavrodīs, *The Regulation of International Trade: GATT*, The MIT Press, 2016;
- R. Barlaam, *Guerra dei dazi, dopo due anni Usa e Cina firmano la pace. Ecco che cosa prevede l'accordo*, Il Sole 24 Ore, 15 Gennaio 2020;
- R. Barlaam, *Huawei, il colosso cinese delle tlc fa causa al governo americano*, Il Sole 24 Ore, 29 Maggio 2019;
- R. Barlaam, *Trump, da oggi dazi anti Cina su sneaker e abbigliamento. Pechino risponde con i controdazi*, Il Sole 24 Ore, 1 Settembre 2019;
- R. Bhala, *Enter the Dragon: An Essay on China's WTO Accession Saga Symposium: Interfaces: From International Trade to Economic Law*, American University of International Law Review;
- R. Conry, *China's Technology Import Policy*, The Australian Journal of Chinese Affairs, No.15, The Australian National University on behalf of the College of Asia and the Pacific, Gennaio 1986;

- R.Eckstein, *Ping Pong Diplomacy: A View from behind the Scenes*, The Journal of America-East Asian Relations, Vol. 2, No. 3, Brill, 1993;
- S. Jue, *The “One China” Policy: Terms of Art*, *American Journal of Chinese Studies*, Vol.13, No. 1, 2006;
- S. Saksena, *Sino-American Relations: The Taiwan issue*, Proceedings of the Indian History Congress, Vol. 43, Indian History Congress, 1982;
- T. Ahmann, D.Chance, *Trump targets China trade, says plans serious measures*, Reuters, 24 Agosto 2016
- The Reciprocal Trade Agreement Act of 1934;
- W. Gates, D. Skidmore, *After Tiananmen: The Struggle over U.S Policy toward China in the Bush Administration*, Presidential Studies Quarterly, Vol. 27, No. 3, Wiley on behalf of the Center for Study of the Presidency and Congress, 1997;
- *What Is the Trans-Pacific Partnership (TPP)?*, Council on Foreign Relations;
- X. Zehenhui, *China’s Exchange rate Policy and Its Trade Balance with the US*, Review of Development Economics, 2008;
- Y.N. Lee, *China’s purchases of US goods will fall way short of ‘phase one’ trade deal due to the coronavirus, says think tank*, CNBC, 11 Maggio 2020;
- Z. Brzezinski, *The Group of Two that could change the world*, The Financial Times, 13 Gennaio 2009.

SITOGRAFIA:

- <http://www.bankpedia.org/index.php/it/>
- <http://www.china-embassy.org/eng/>
- <http://www.china.org.cn/english/china-us/26012.htm>
- <http://www.treccani.it>
- <https://annenberg.usc.edu/>
- <https://foreignpolicy.com/>
- <https://history.house.gov>
- <https://home.treasury.gov/>
- <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19940094/201310150000/0.632.20.pdf>
- <https://www.affarinternazionali.it/>
- <https://www.bis.doc.gov/>

- <https://www.britannica.com/>
- <https://www.cfr.org>
- <https://www.govtrack.us/congress/bills/106/hr4444/text>
- <https://www.heritage.org>
- <https://www.indexmundi.com>
- <https://www.nato.int>
- <https://www.usgs.gov/>
- <https://www.worldbank.org/>
- <https://www.wto.org/index.htm>