

Transformacja amerykańsko-chińskich relacji politycznych i handlowych w okresie globalnej pandemii

Rett R. Ludwikowski

Profesor i dyrektor International Trade and Business Program w Columbus School of Law,
The Catholic University of America (Waszyngton)
ORCID: 0000-0001-7457-3096, e-mail: ludwikowski@cua.edu

1. Wstęp

Moim głównym celem jest zaprezentowanie polskiemu czytelnikowi historycznego tła konfliktów handlowych między Chinami i Stanami Zjednoczonymi, stopniowego przerodzenia się tych sporów w wojnę handlową, wpływu pandemii na rozwój stosunków chińsko-amerykańskich za prezydentury Donalda Trumpa i prognoz dotyczących ewentualnych zmian tych stosunków po wyborach 2020 roku.

Nie ma wątpliwości, że polski czytelnik powinien zdawać sobie sprawę, że stosunki amerykańsko-chińskie są decydującym czynnikiem wspierającym lub podważającym stabilność światowych rynków lub – by użyć już nieco zdevaluowanego terminu – „globalnych” struktur handlowych, politycznych i społecznych. W chwili obecnej istnieje luka w polskiej literaturze, która nie pozwala na wyjaśnienie tego problemu.

W porównaniu do rozmiaru tematyki, stosunkowo niewielkie rozmiary artykułu skłoniły mnie do wyselekcjonowania problemów szczególnie skomplikowanych nawet dla czytelnika posiadającego znaczną wiedzę o regulacjach handlu międzynarodowego.

Tekst niniejszego opracowania składa się z trzech podstawowych części. Część pierwsza zawiera analizę konfliktów amerykańsko-chińskich toczących się wokół subsydiów stosowanych przez Chiny jako kraj o gospodarce nierynkowej.

Część druga wyjaśnia proces transformacji Chin w gospodarkę rynkową, rozpoczęty w grudniu 2001 roku przyznaniem Chinom przez Stany Zjednoczone trwale statusu kraju najbardziej uprzywilejowanego, choć teoretycznie Prezydent i Kongres Stanów Zjednoczonych mogli ten status zawiesić¹. W tej części główne omawiane są przyczyny powodujące przekształcenie trudnych relacji między oboma krajami w wojnę handlową. Analizowane są aspekty krytykowanej przez amerykańskich ekspertów chińskiej inwazji kapitałowej, kradzieży własności intelektualnej, manipulacji walutowej.

Część trzecia koncentruje się na tych problemach w czasie odwrotu za prezydentury Trumpa od polityki globalizacyjnej i w okresie pandemii.

Zakończenie artykułu wyjaśnia prognozy polityczne prezentowane przez komentatorów analizujących wypowiedzi prezydenta-elekta, Joe Bidena, w okresie przejściowym między wyborami w 2020 roku a prezydencką inauguracją, a więc w czasie, gdy niniejszy artykuł został przekazany do druku².

2. U progu konfliktów. Subsidia przyznawane przez kraje o gospodarce nierynkowej

Zanim Chiny przystąpiły do Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO) miały niezaprzeczalnie status kraju o gospodarce nierynkowej. Formalne relacje dyplomatyczne między Stanami Zjednoczonymi i Chińską Republiką Ludową zostały ustanowione w 1979 r. Oznaczało to, że w okresie ocieplenia stosunków handlowych między oboma krajami, czyli w sposób uznaniowy, Chinom przyznawano „status największego uprzywilejowania” (MFN – *most favored-nation clause*)³.

¹ Zob. E.A. Theroux, *Congress and the Question of Most Favored Nation Status for the People's Republic of China*, 23 Cath. U. L. Rev. 28 (1974), <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol23/iss1/3>.

² Badania dotyczące podłoża tradycyjnych sporów amerykańsko-chińskich zostały wykonane dla American Bar Association. Podsumowanie moich komentarzy zostało opublikowane jako krótki artykuł w „Kwartalniku Customs and International Trade Bar Association” (CITBA), zima 2014, jako *Rebuttable Presumptions – New Developments in the U.S. 'war' with Chinese subsidies*. Część moich uwag została, za zgodą wydawcy, włączona do niniejszego tekstu.

³ Od 2000 r. Chiny mają status PNTR (*permanent normal trade relations*) – kraju uprawnionego do stałych normalnych stosunków. Zob. R. Lardy, *Permanent Normal Trade Relations for China*, Brookings Institution, May 10, 2000, <https://www.brookings.edu/research/permanent-normal-trade-relations-for-china> (dostęp: 19.12.2020).

W istocie, mimo nieco mylącej nazwy, status ten nie oznaczał, że poszczególni członkowie Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT)⁴ i WTO cieszą się przywilejami handlowymi. Jego przyznanie było przejawem równego traktowania, czyli pozwolenia, aby wszyscy członkowie stosowali możliwie najniższe taryfy celne, i nie było zależne od spełnienia warunków dotyczących poszanowania praw człowieka⁵.

Prof. Mulloy pisał, komentując proces wejścia Chin do WTO: „To Jiang Zemin rozpoczął negocjacje w sprawie przystąpienia Chin do GATT, który w 1995 roku przekształcił się w WTO. Aby obejść kontrowersyjną coroczną debatę w Kongresie, Chiny chciały przystąpić do WTO w celu zapewnienia stałego [równego] traktowania ich polityki handlowej przez USA. Proponowane przez Chiny wejście do WTO oznaczało, że Kongres będzie musiał uchylić część poprawek Jacksona-Vanika w odniesieniu do Chin. W 2000 r. Kongres zrobił to za namową ośrodków biznesowych USA i administracji Clintona. Zwolennicy przyznania stałego statusu MFN Chinom argumentowali, że pomoże to chińskim urzędnikom w utrwaleniu reform rynkowych i zmniejszeniu ówczesnego amerykańskiego dużego deficytu handlowego z Chinami. Kongres został poinformowany przez administrację Clintona i amerykańskie multikorporacje, że wejście Chin do WTO stworzy miejsca pracy w Stanach Zjednoczonych, zaś amerykańskie firmy zwiększą eksport do rozwijającej się gospodarki chińskiej”⁶.

Jednak, mimo przyjęcia Chin do WTO, protokół akcesyjny stwierdzał, że kraj ten będzie uznawany do 2016 r. za „członka Organizacji znajdującego się w fazie przekształcenia z gospodarki nierynkowej w rynkową”. W rezultacie dawało to pewną swobodę gospodarkom rynkowym, takim jak Stany Zjednoczone i Unia Europejska, do zakwestionowania kompletności chińskich reform ekonomicznych.

Możliwość taka była dla Chin problemem szczególnie drażliwym, gdyż sądy Stanów Zjednoczonych w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku wydały szereg kontrowersyjnych decyzji uznających, że nie można wykryć jednoznacznie subsydiów państwowych w polityce krajów o nierynkowej gospodarce.

⁴ Dla analizy procesu formowania się Układu Ogólnego (GATT) zob. rozdział *Historia GATT i Międzynarodowej Organizacji Handlu* w mojej książce: R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, wyd. IV, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 86–92.

⁵ Warunki dotyczące poszanowania praw człowieka zostały wprowadzone przez poprawkę Jacksona-Vanika do Kodeksu handlowego Stanów Zjednoczonych z 1974 r. Por. szerzej komentarz J. McLaren Miller, *The Next Round on Jackson-Vanik*, 14.3.2012, <https://www.eastwest.ngo/idea/next-round-jackson-vanik> (dostęp: 14.06.2020).

⁶ Komentarz komisarza US-China Economic and Security Commission, prof. P. Mulloya, *Leveraging: A Political Economic and Societal Framework*, red. D. Anderson, https://www.prosperousamerica.org/china_and_the_concept_of_leverage, 2.10.2014 r. (dostęp: 14.08.2020).

Szerszy komentarz do tej niezwykle istotnej kwestii jest niezbędny dla zrozumienia podłoża konfliktów między oboma państwami. Bez niego czytelnik odniesie wrażenie, że sądy amerykańskie i Departament Handlu (Department of Commerce – DOC), wydając szereg wzajemnie sprzecznych decyzji, stworzyły sytuację podważającą zasadę pewności prawnej i prawo do rzetelnego procesu.

Początek konfliktu można zrozumieć po analizie dwóch spraw: Carbon Steel Wire Rod from Czechoslovakia; Final Negative Countervailing Duty Determination oraz Carbon Steel Wire Rod from Poland; Final Negative Countervailing Duty Determination⁷.

Decyzje Departamentu Handlu wskazujące, że subsydiów nie da się wykryć w krajach o nierynkowej gospodarce, zostały zakwestionowane przez amerykański Trybunał Handlu Międzynarodowego w sprawie Continental Steel Corp. przeciwko Stanom Zjednoczonym⁸, który orzekł, że wbrew ustaleniom DOC, amerykańskie prawo regulujące subsydia obejmuje zarówno gospodarki rynkowe, jak i nierynkowe.

Jednakże Sąd Apelacyjny Stanów Zjednoczonych dla Okręgu Federalnego (Court of Appeals for the Federal Circuit – CAFC) w sprawie Georgetown Steel Corp. przeciwko Stanom Zjednoczonym⁹, uchylił tę decyzję i stwierdził, że Departament Handlu miał rację, orzekając, że subsydia w krajach o nierynkowej gospodarce nie mają podstawy prawnej¹⁰. Oznaczało to, że amerykańska administracja nie będzie miała możliwości nakładania na takie kraje środków wyrównawczych.

Przez dwie dekady amerykańska administracja podtrzymywała powyższą interpretację CAFC. Na początku nowego stulecia Departament Handlu uświadomił sobie, że zbliża się moment (rok 2016), w którym Chiny zostaną uznane za gospodarkę rynkową, co oznaczać będzie, że nakładanie cel wyrównawczych (*countervailing duties*), neutralizujących subsydia, stanie się w pełni możliwe.

Bez wątpienia przed 2016 rokiem Chiny były gospodarką znajdującą się w okresie przejściowym (*market-oriented economy*) i udzielały subsydiów bezkarnie, zwłaszcza wspierając banki będące własnością albo współwłasnością państwa. Pozostawało

⁷ 49 Fed. Reg. 19370 (Dep't Comm. 1984) (C-435-001) oraz 49 Fed. Reg. 19374 (Dep't Comm. 1984) (C-455-003). Sądy potwierdziły konkluzje Departamentu Handlu USA, że w kraju, w którym własność środków produkcji należy do państwa, nie ma subsydiów. Kraj o nierynkowej gospodarce nie może sam sobie udzielać subsydiów. Dla szerszej analizy tych spraw por. R.R. Ludwikowski, *Rebuttable Presumptions...*

⁸ 614 F. Supp. 548 (Ct. Int'l Trade 1985).

⁹ 801 F. 2d 1308 (Fed. Cir. 1986).

¹⁰ Decyzja Sądu Apelacyjnego opierała się na argumentie, że w ustawie celnej (Tariff Act) z 1930 r. Kongres umieścił regulacje dotyczące krajów o gospodarce nierynkowej w części o cłach antydumpingowych (sekcja 773 c), jednakże takiego samego odniesienia do krajów o gospodarce nierynkowej nie można znaleźć w części dotyczącej subsydiów.

pytanie, jak zneutralizować decyzję Sądu Apelacyjnego z 1986 r. jeszcze przed rokiem 2016. Możliwe były tylko dwa rozwiązania: albo Departament mógł pominąć decyzję CAFC, albo zwrócić się do Kongresu o jasną interpretację prawa regulującego politykę USA w stosunku do krajów o gospodarce nierynkowej.

Nierychliwość Kongresu wskazywała na preferencję pierwszej alternatywy. Od 2006 r. do Departamentu Handlu wpłynęły ponad dwa tuziny spraw, z których wiele zakończyło się nałożeniem ceł neutralizujących subsydia.

W grudniu 2008 r. Chiny złożyły skargę do WTO, w której zwróciły się do Organu Rozstrzygania Sporów (Dispute Settlement Body – DSB) o powołanie zespołu orzekającego o legalności stosowania przez USA „podwójnych środków zaradczych” (*double remedies*). 22 października 2010 r. sprawozdanie panelu (spór S379) zostało przedłożone DSB i przekazane państwom i stronom trzecim zaangażowanym w spór. W sprawozdaniu odrzucono większość roszczeń Chin, lecz odwołały się one od tej decyzji. W dniu 11 marca 2011 r. Organ Apelacyjny WTO w przeważającej części zmienił orzeczenie panelu stwierdzające, że jednoczesne stosowanie przez USA podwójnych ceł (antydumpingowych i neutralizujących subsydia) narusza zasady WTO¹¹.

Organ Apelacyjny stwierdził, że stosowanie *double remedies* jest niedozwolone przez WTO, jeżeli chodzi o ten sam produkt, i decyzja ta zapadła w wyniku dwóch równoległych postępowań: antydumpingowego i neutralizującego subsydia. Wśród korzystnych dla Chin konkluzji znalazło się stwierdzenie, że o dumpingu i udzieleniu subsydium musi zdecydować „organ publiczny” (*public body*), co oznacza organ będący częścią „władzy rządowej” (*governmental authority*)¹². Jako przykład Organ Apelacyjny wskazał, że uznanie banków chińskich, będących własnością lub współwłasnością państwa, za taki organ, nie oznacza automatycznie uznania ich za „organy publiczne”.

Trudno byłoby uznać, że decyzje WTO rozwiały wątpliwości dotyczące udzielania subsydiów przez kraje o gospodarce nierynkowej. Brak klarowności zdecydował, że amerykańskie sądy podjęły tę kwestię ponownie. W przełomowej decyzji w sprawie GPX Int'l Tire Corporation przeciwko Stanom Zjednoczonym¹³ Trybu-

¹¹ Szczegółowe podsumowanie obu orzeczeń znajduje się w artykule opublikowanym na stronie WTO: *Stany Zjednoczone – ostateczne cła antydumpingowe i wyrównawcze*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379e.html (dostęp: 22.08.2020).

¹² Definicje tych terminów są podane w ślad za WTO Dispute Settlement: One-page Case Summaries (DS379), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds379sum_e.pdf (dostęp: 22.08.2020).

¹³ Dla szerszego komentarza por. Ct. Intl. Trade LEXIS 114 (1.10.2010), <https://store.lexisnexis.com/products/us-customs-and-international-trade-guide-skuusSku10527> (dostęp: 22.08.2020).

nał Handlu Międzynarodowego nakazał DOC nie nakładać ceł wyrównawczych na towary z Chin, czyli kraju o gospodarce nierynkowej. W postępowaniu odwoławczym CAFC potwierdził decyzję Trybunału. CAFC stwierdził, że „jeśli Departament Handlu uważa, że prawo powinno zostać zmienione, właściwym podejściem jest dążenie do zmian legislacyjnych”¹⁴.

Tym razem również Kongres szybko zareagował na wniosek o opracowanie projektu stosowania przepisów dotyczących ceł wyrównawczych nakładanych na towary importowane z krajów o gospodarce nierynkowej¹⁵.

W odniesieniu do stosowania przepisów ustawy taryfowej z 1930 r. dotyczących ceł wyrównawczych do krajów o gospodarce nierynkowej, Kongres zdecydował, że „towar, na który nakładane są cła wyrównawcze”, obejmuje klasę lub rodzaj towarów przywożonych lub sprzedawanych (lub mogących zostać sprzedane) w celu przywozu do Stanów Zjednoczonych z kraju o gospodarce nierynkowej. Kongres określił wyjątek od powyższej zasady, stwierdzając, że CVD (*countervailing duties* – cła neutralizujące subsydia) nie muszą być nakładane, gdy „organ administrujący nie jest w stanie zidentyfikować i zmierzyć subsydiów udzielanych przez rząd kraju o gospodarce nierynkowej lub podmiotu publicznego na terytorium kraju o gospodarce nierynkowej, ponieważ gospodarka tego kraju składa się zasadniczo z jednego podmiotu”. Kongres pozwolił również DOC zmodyfikować cła antydumpingowe, jeśli nastąpi „podwójne zaliczenie” (stosowanie *double remedies*). Zasadniczo, do chwili obecnej, Kongres tą decyzją próbował rozwiązać jeden z najistotniejszych problemów powodujących konflikty w stosunkach USA z Chinami.

Obserwatorzy uważają, że nie była to jednak próba skuteczna¹⁶. W dwustupiętnastostronicowym raporcie z 2019 r., w którym analizowano początek wojny handlowej Trumpa z Chinami w 2018 r., Robert E. Lighthizer, główny negocjator handlowy prezydenta, określił „rządowe wsparcie finansowe jako kluczowy element chińskiego planu wyprzedzenia amerykańskiego przywództwa technologicznego”¹⁷. Problem subsydiów, który pozostawał w uśpieniu w okresie negocjacji handlowych, stawał się jednym z najbardziej drażliwych tematów podczas wzajemnych sankcji między oboma krajami. Nabierał on wtedy charakteru politycznego. Problem ten rozważymy szerzej w kolejnych częściach tego artykułu.

¹⁴ GPX Int'l Tire Corp. v. US, 666 F.3d 732, 745 (Fed. Cir. 2011).

¹⁵ Por. Public L. nr 112-99. Akt podpisany przez prezydenta w dniu 13 marca 2012 r.

¹⁶ D.J. Lynch, *Initial U.S.-China trade deal has major hole: Beijing's massive business subsidies*, „Washington Post” 2019, zob. https://www.washingtonpost.com/business/economy/initial-us-china-trade-deal-has-major-hole-beijings-massive-business-subsidies/2019/12/30/f4de4d14-22a3-11ea-86f3-3b5019d451db_story.html (dostęp: 22.08.2020).

¹⁷ *Ibidem*.

3. Chińska manipulacyjna polityką walutową

„Wojna handlowa – pisał C. Fred Bergsten – przekształciła się w wojnę walutową (*a currency war*)”¹⁸. Wojna ta ma dwa elementy warte wyjaśnienia.

Po pierwsze, amerykańscy eksperci handlowi od lat ostrzegali, że przy przewidywanych problemach finansowych Chiny mogą nagle zacząć sprzedawać swoje rezerwy walutowe, co może stać się ogromnym zagrożeniem dla stabilności amerykańskiej gospodarki. Prognozy te okazały się tylko częściowo prawdziwe, gdyż Chiny dla amortyzowania swoich zasobów finansowych zgromadzonych w dolarach amerykańskich i obligacjach skarbowych na początku XXI wieku wracały do tej praktyki wielokrotnie. Skuteczność wywierania w ten sposób presji na administrację USA była jednak wątpliwa¹⁹. W istocie wyprzedaż zgromadzonych amerykańskich funduszy, w dolarach i w papierach wartościowych, ocenianych już w 2019 roku na 1,2bil USD – zdaniem K. Yeunga – osłabiłaby również wiarygodność potencjału chińskiej gospodarki. „Gdyby Chiny całkowicie pozbyły się aktywów dolara amerykańskiego, byłoby to dla nich bardzo ryzykowne ze względu na skrajną zmienność rynku”²⁰.

Drugim problemem była manipulacja wartością chińskiej waluty i to ona stała się motywem przewodnim dyskusji amerykańskich decydentów politycznych. W tym wypadku eksperci ekonomiczni w USA podzielili się na dwa główne obozy.

E. Cheng, cytując L. Rossa, szefa komitetu kierującego polityką Amerykańskiej Izby Handlu w Chinach, twierdziła, że „zagraniczne firmy mogą, w zależności od możliwości absorpcyjnych chińskiej ekonomii, kontrolować od 10% do 20%

¹⁸ C. Fred Bergsten jest emerytowanym dyrektorem Instytutu Petersona Ekonomii Międzynarodowej (Peterson Institute for International Economics). Cytat pochodzi z jego artykułu z 2011 r.: C. Fred Bergsten, *The Need for a Robust Response to Chinese Currency Manipulation – Policy Options for the Obama Administration Including Countervailing Currency Intervention*, „Journal of International Business and Law” 2011, vol. 10, iss. 2, article 3, <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol10/iss2/3> (dostęp: 24.08.2020).

¹⁹ Zob.: T. Branigan, H. Stewart, *Chiny sprzedają 34,2 mld USD amerykańskich obligacji skarbowych*, „Guardian” 2010, <http://www.theguardian.com/business/2010/feb/17/china-sells-us-treasury-bonds>; zob. także: W. Gadomski, *Chiny zmniejszą zaangażowanie w dług USA*, [w:] *Gospodarka*, 7.09.2020, „Gazeta Wyborcza”, <https://alebank.pl/chiny-zmniejsza-zaangazowanie-w-dlug-usa/?id=340672&catid=25926>, 31.08.2015 r. (dostęp: 22.08.2020). Szerzej E. Cheng, *China's moves to boost foreign business also help Chinese companies*, 28.10.2019, <https://www.cnbc.com/2019/10/29/chinas-moves-to-boost-foreign-business-also-helps-chinese-companies.html> (dostęp: 25.08.2020).

²⁰ Por. szerzej K. Yeung, *Will China use its \$1.2T of U.S. debt as firepower to fight the trade war?*, „South China Morning Post” 2019, *Will China use its \$1.2T of U.S. debt as firepower to fight the trade war?* – POLITICO Back Button Search Icon Filter Icon (dostęp: 21.09.2020).

chińskiego rynku²¹. Optymistyczne oceny chłonności chińskiego rynku i gotowości chińskiej administracji do wsparcia globalistycznej polityki handlowej z jednej strony zachęcały korporacje w Stanach Zjednoczonych do wspierania amerykańsko-chińskich „joint ventures”, z drugiej strony nacjonalistyczna i antyglobalistyczna polityka Trumpa wskazywała na ryzykowność inwestycji w Chinach.

Druga grupa ekspertów utrzymywała jednak, że Chiny manipulują wartością swojej waluty, co prowadzi do znaczących strat dla amerykańskiej gospodarki. Poglądy tej grupy zanalizował Daniel C.K. Chow, który, niezależnie od kontrowersyjnych ocen praktyk manipulacyjnych Chin, sam wyrażał się sceptycznie w konkluzjach o sankcjach przeciwko Chinom²².

Dla czytelnika polskiego informacja, że administracja USA nałożyła na Chiny sankcje w postaci wyższych cef, a Chiny odpowiedziały zwiększeniem cef na amerykańskie towary, pojawiała się wielokrotnie w ostatnich dekadach, nie dając jasnej odpowiedzi na pytanie o podstawę prawną tych sankcji. Spróbujmy podjąć to wyzwanie i bez zagłębiania się w szczegóły sporu, odpowiedzieć na kilka podstawowych pytań.

Bez wątpienia Stany Zjednoczone, wspierane przez kilka satelitarnych państw, utrzymują, że chińska interwencja na rynkach walutowych czasami osiąga poziom „manipulacji” wartością chińskiej waluty *renminbi* (RMB)²³.

²¹ E. Cheng, *op. cit.*, „Key Points”. Przyznać trzeba, że niezbędne jest dokładne sprawdzanie danych podawanych przez ekspertów handlowych w internecie. Przykładowo, cytowana w tym przypisie i wyżej E. Cheng, przytacza (ostatnie zdanie jej artykułu) dane firmy badawczej Gavekal Dragonomics. Raport tej firmy z 2016 r. miałby wskazywać, że firmy amerykańskie sprzedały w Chinach w 2016 roku towary za 450 mld USD, podczas gdy firmy chińskie zarobiły w USA mniej niż 50 mld USD (cytat za E. Cheng: „American companies and their affiliates make far more money in China than that of their Chinese counterparts in the U.S., research firm (Gavekal Dragonomics) said in a report in August. The firm’s analysis showed that in 2016, American sales in China topped \$450 billion, while the Chinese sales in the U.S. were less than \$50 billion”). W istocie weryfikacja tych cyfr wskazuje, że czytelnik musi sam sprawdzić, czy dane podawane w artykułach publikowanych w internecie są potwierdzone przez statystyki rządowe. Przykładowo, wartość sprzedaży towarów amerykańskich w Chinach w 2016 r. wynosiła 115,5 mld USD, natomiast Chiny eksportowały do Stanów Zjednoczonych towary o wartości 462,4 mld USD, czyli amerykański deficyt wynosił w 2016 r. ponad 346 mld USD. Dane podane za US Census – Foreign Trade, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (dostęp: 20.09.2020).

²² Por. D.C.K. Chow, *Can the United States Impose Trade Sanctions on China for Currency Manipulation?*, 16 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 295 (2017), https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol16/iss2/6 (dostęp: 22.06.2020).

²³ Przez dekady Chiny nie uznawały zasady, że wartość ich waluty oscyluje między wartościami rynkowymi innych walut. Zasadniczo wartość RMB (renminbi, inaczej nazywana juanem) była związana z wartością dolara.

Warto wspomnieć, że problemy z chińską walutą zaczęły się w 2005 roku, kiedy chiński rząd postanowił ponownie ocenić wartość RMB i zakończyć okres, w którym zmiany jej wartości były związane ze zmianami wartości dolara. Powstaje pytanie, czy zmiana ta oznaczała „początek ery manipulacji walutowej?”

Pomimo opinii amerykańskiej administracji, prezentującej argument, że dewaluacja chińskiej waluty zwiększa popyt na chińskie towary, trudno uznać to za przykład subsydiowania, w tym wypadku za rodzaj tak zwanego *actionable subsidy*²⁴.

Wielu ekonomistów zauważa, że dążenie do deprecjacji lub uczynienie waluty kraju tańszą jest normalną cechą „łatwej polityki pieniężnej”. Polityka ta, określana często jako „ekspansywna”, polega na działaniach banku centralnego dążących do zwiększania podaży pieniądza poprzez obniżenie stopy procentowej (dyskontowej) i wskaźnika rezerw obowiązkowych. Dodatkowo bank może zacząć skupować na otwartym rynku kapitałowym papiery wartościowe emitowane przez rząd. Obniżenie stopy procentowej stymuluje wzrost inwestycji, co jest równoznaczne ze wzrostem popytu na towary danego kraju.

„Łatwa polityka pieniężna” (*easy monetary policy*) jest stosowana we wszystkich głównych gospodarkach, w tym również w Stanach Zjednoczonych²⁵. Teoretycznie spadek wartości waluty danego kraju powinien wywołać popyt na eksport, wzmocnić jego potencjał gospodarczy i stworzyć miejsca pracy. Jeśli jednak partner handlowy (w tym przypadku Chiny) zdewaluuje swoją walutę równoległe z dewaluacją walut innych krajów (w tym przypadku USA), to oczekiwane korzyści płynące z łatwej polityki pieniężnej znikają.

Taka odpowiedź na łatwą politykę pieniężną może rozpocząć „wyniszczającą wojnę walutową”²⁶. Ponadto Chiny jako kraj zorientowany przede wszystkim na eksport, stworzyły sytuację, w której deficyt handlowy stał się poważnym problemem dla rządu amerykańskiego i głównych partii politycznych tego kraju. Trump, jeszcze przed wybraniem go na prezydenta w 2016 r., twierdził, że amerykański import chińskich towarów przekracza wartość amerykańskiego eksportu do Chin o 500

²⁴ Jest to tak zwane „subsydium złote”, które nie jest bezwzględnie zabronione, ale uzasadnia akcję neutralizującą, gdy wyrównuje ona wyrządzoną szkodę. Subsydium to może również wynikać z udowodnionego i poważnego uprzedzenia wobec partnera handlowego. Dla szerszej informacji o kategoriach subsydiów zob. moja książkę: R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, *op. cit.*, s. 262–266. Por. także bardziej szczegółowe argumenty: D.C.K. Chow, *op. cit.*

²⁵ J. Bullard, *Monetary Policy and Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Crisis*, <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/fourth-quarter-2020/monetary-policy-fiscal-policy-November-10-2020> (dostęp: 18.12.2020).

²⁶ Aby uzyskać więcej informacji, zob. J. Jasinowski, *Beware the Soaring Dollar*, „The Huffington Post”, 19.03.2015, https://www.huffpost.com/entry/economy_b_6901432 (dostęp: 20.09.2020).

mld dolarów. Chociaż Trump przecenił te dane, deficyt handlowy USA z Chinami osiągnął rekordowo wysoki poziom w połowie drugiej dekady XXI wieku²⁷. Dotacje, manipulacja walutą, naruszenia zasad ochrony własności intelektualnej obniżyły atrakcyjność FDI (*Foreign Direct Investment*) i budziły obawy, że wszystkie te czynniki mogą zagrozić bezpieczeństwu Stanów Zjednoczonych. Ogromna korupcja w Chinach wywoływała gniewne reakcje amerykańskich ekspertów handlowych od dziesięcioleci.

Wszystkie te czynniki doprowadziły do wzrostu napięć między USA a Chinami. W istocie, zamiast odwoływać się do konkluzji prawnych, które były dyskredytowane koncepcją „łatwej polityki pieniężnej”, amerykańscy eksperci handlowi zaczęli eksponować argumenty polityczne, wskazujące, że manipulacja walutą Chin oznacza, że kraj ten obniża wartość RMB w momencie, gdy Stany Zjednoczone obniżają wartość dolara. Chiny w ten sposób neutralizują intencję administracji USA zwiększenia eksportu amerykańskich towarów do Chin, a co za tym idzie, zredukowania deficytu handlowego z Chinami.

Chiny odpowiadały, że cała dyskusja o manipulacji to tylko seria „zmyślonych pretekstów”²⁸, uzasadniających celowość nakładania cel karnych, czyli rodzaj typowych dla Stanów Zjednoczonych *rebuttable presumptions*²⁹.

4. Zagraniczna polityka handlowa prezydenta Trumpa – przemysłane strategie czy chaos decyzyjny?

Moim zdaniem obserwacja polityki handlowej Donalda Trumpa, bez względu na sympatię lub krytyczne nastawienia do Chin, musi budzić u komentatorów reakcje przypominające objawy u osób cierpiących na zawroty głowy (*vertigo*), tj. oszołomienie i dezorientację. Jego najbliżsi współpracownicy podkreślali, że sami nie są pewni, czy decyzje, szczególnie nakładające kary celne na zagranicznych partnerów, są wynikiem przemysłanej strategii, czy też chaotycznej próby udowodnienia, że Prezydent Stanów Zjednoczonych może być nieprzewidywalny i może robić „jeden krok w przód i dwa kroki w tył”³⁰.

²⁷ Bardziej szczegółowe dane można znaleźć na stronie: United States Census. Foreign Trade, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015> (dostęp: 26.08.2020).

²⁸ Argument ten jest często wykorzystywany również w antyamerykańskiej retoryce rosyjskiej. Por. szerzej „Zgubna polityka rujnowania stosunków”. *Rosja zapewnia, że odpowie na sankcje USA i...*, „Forbes” 2019, <https://www.forbes.pl/gospodarka/zgubna-polityka-rujnowania-stosunkow-rosja-zapewnia-ze-odpowie-na-sankcje-usa-i/tfswv8f> (dostęp: 21.08.2020).

²⁹ Por. komentarz z przypisu 3.

³⁰ Por. szerzej P. Coy, *Where will trade war take US? The damage from Trump's disruptive policies will take years to repair*, „Bloomberg Business Week”, 24.07.2018, s. 12–14.

Trump rozpoczął swoją kadencję prezydencką od propagandowego hasła „Najpierw Ameryka” (*America First*). Wkraczając na międzynarodową scenę polityczną, prezydent jako przywódca najpotężniejszego gospodarczo państwa, był już przekonany, że era globalizacji (czyli polityki uznającej, że istnieje znaczący konsensus na świecie dotyczący ochrony wartości wspólnych dla każdej jednostki) dobiegła końca³¹. „Jestem nacjonalistą” – przyznał z emfazą na wiecu w Teksasie³².

Jego administracja wskazywała, że wolnohandlowe założenia globalistów nie sprawdzają się w praktyce. Współczesne kraje na czele ze Stanami Zjednoczonymi potrzebują nie wolnego handlu, ale więcej handlu. Zasady demokratyczne, które miała krzewić globalizacja, nie mogą być realizowane przez światowe instytucje finansowe (Bank Światowy – World Bank czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy – International Monetary Fund), w których system decyzyjny jest w istocie niedemokratyczny. Era handlu globalnego dobiega końca i musi zostać zastąpiona przez mechanizmy handlu strategicznego³³. Pod pozorem troski o bezpieczeństwo – komentował Dan Ikenson z Cato Institute – Trump roznieca pożar protekcjonizmu³⁴.

Zarzuty, że polityka Stanów Zjednoczonych jest niezgodna z ogólnie uznanymi regułami *fair trade*, Trump komentował na Twitterze: „W obecnej chwili handel *fair* należałoby nazwać handlem głupców, gdyby nie oznaczał on handlu opartego na zasadach wzajemności”³⁵.

³¹ Por. szerzej R.R. Ludwikowski, *Global or strategic trade? Some observations on President Donald Trump's style of making domestic and foreign policy* [Handel globalny czy strategiczny? Kilka refleksji nad stylem prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej przez prezydenta Donalda Trumpa], „Ius Novum” 2019, vol. 13, nr 4, s. 145–173. DOI: 10.26399/iusnovum.v13.4.2019.47/r.r.ludwikowski, s. 135–138. Por. także artykuł L. Pastusiaka, *Pętla wokół Trumpa się zaciska*, „Angora-Peryskop”, nr 3, 20.01.2019, s. 71.

³² J. Le Miere, *Donald Trump Says 'I'm a Nationalist, Use That Word' at Texas Rally for Ted Cruz*, „Newsweek”, 22.10.18, <https://www.newsweek.com/donald-trump-nationalist-texas-rally-1182223> (dostęp: 3.09.2020).

³³ Dla szerszego komentarza na temat alternatywnych strategii handlowych zob. A.V. Dear-dorff, R.M. Stern, M.N. Greene, *The Implications of Alternative Trade Strategies for the United States* [w:] *The New International Economic Order. A U.S. Response*, Nowy Jork 1979, s. 78–108.

³⁴ *D.J. Ikenson discusses the announcement of tariffs on China on Reuters TV*, CATO Institute, 22.03.2018, https://www.cato.org/multimedia/media-highlights-tv/daniel-j-ikenson-discusses-announcement-tariffs-china-reuters-tv?utm_source=Cato+Institute+Emails&utm_campaign=97bfd561bbCato_Trade&utm_medium=email&utm_term=0_395878584c-97bfd561bb-141292893&mc_cid=97bfd561bb&mc_eid=9ac1d6b930 (dostęp: 20.07.2018).

³⁵ *Fair Trade is now to be called Fool Trade if it is not Reciprocal*, cytat za: A. Hopkins i D. Ljunggren, *U.S.-Canada dispute escalates after tense G7; Trump renews criticism of Trudeau*, „Reuters” (dostęp: 8.06.2018).

Podając kilka przykładów wspomnianego wyżej stylu decyzyjnego, warto przypomnieć polskim czytelnikom, że jeszcze przed wyborami Trump zapowiedział, że zastąpi wielostronne układy dwustronnymi porozumieniami, które miały cechować nową strategię w polityce międzynarodowej. Zwiększenie potencjału handlowego, wyjaśniali eksperci od stosunków międzynarodowych, wymaga polityki zróżnicowanej w zależności od celów i interesów partnerów handlowych.

Termin „strategia” nabierał stopniowo niemal magicznego znaczenia. Zwolennicy tego trendu podkreślali, że ujednoczenie przepisów handlowych, które dokonano się pod protektoratem GATT i WTO, przynosi aktualnie więcej szkody niż korzyści. Stany Zjednoczone przez wiele lat nie chciały zaakceptować wszystkich reguł GATT i były ciągle atakowane za ich nieprzestrzeganie. Obecnie, twierdzono, sieć dwustronnych umów może służyć interesom amerykańskim lepiej niż sieć wielostronnych porozumień podpisanych pod auspicjami WTO. Ponadto w polityce wewnętrznej kraje muszą wypracować szereg taktyk chroniących rodzimy przemysł przed szkodliwymi skutkami konkurencji lub przed państwami lepiej wspierającymi swoje firmy w zmieniających się warunkach handlowych. Konkluzja była klarowna – era handlu globalnego dobiega końca i musi zostać zastąpiona przez mechanizmy handlu strategicznego³⁶.

Pierwszym krokiem po wyborach była odmowa przystąpienia Stanów Zjednoczonych do Partnerstwa Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership). Układ wynegocjowany przez administrację prezydenta Obamy miał rozwinąć handlową współpracę między dwunastoma amerykańskimi i azjatyckimi krajami³⁷. Amerykańscy eksperci handlowi zaczęli stawiać pytania o motywację decyzji Prezydenta dotyczących zerwania kilku dalszych ważnych dla Stanów Zjednoczonych umów.

Nie były to obawy o marginalnym znaczeniu. 16 lutego 2018 r. Departament Handlu Stanów Zjednoczonych przedłożył Prezydentowi rekomendacje wskazujące na konieczność nałożenia wyższych ceł na importowane produkty stalowe i na towary z aluminium. Raport powoływał się na przepisy sekcji 232 ustawy o ekspansji handlowej (Section 232 of the Trade Expansion Act

³⁶ Dla szerszego komentarza na temat alternatywnych strategii handlowych zob. A.V. Dear-dorff, R.M. Stern, M.N. Greene, *op. cit.*, s. 78–108.

³⁷ Zob. C. Lima, *Trump calls trade deal 'a rape of our country'*, „Politico”, 28.06.2016, <https://www.politico.com/story/2016/06/donald-trump-trans-pacific-partnership-224916> (dostęp: 4.09.2020). Po wycofaniu się Stanów Zjednoczonych w Układzie pozostało 11 partnerów. Układ został podpisany w marcu 2018 r. jako Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, <https://www.mfat.govt.nz/assets/CPTPP/Comprehensive-and-Progressive-Agreement-for-Trans-Pacific-Partnership-CPTPP-English.pdf> (dostęp: 21.09.2020).

of 1962), która zabraniała amerykańskiej administracji redukcji lub eliminacji ceł na importowane towary, jeżeli taka polityka stanowiłaby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego³⁸.

Wkrótce najbliżsi partnerzy Stanów – Francja i Wielka Brytania zostały wyłączone z sankcji dotyczących importu produktów stalowych, a Meksyk i Kanada przygotowywały się na negocjacje nowej wersji Północno-Amerykańskiego Traktatu Wolnohandlowego³⁹.

31 maja 2018 r. Trump wykonał jednak następny ruch na szachownicy światowego handlu i odwołał specjalne przywileje Stanów Zjednoczonych, wyłączające Kanadę, Meksyk i kraje Unii Europejskiej z kar celnych, które dotknęły eksporterów produktów z aluminium i stali. Administracja amerykańska motywowała tę decyzję słabym postępem negocjacji z Unią i krajami NAFTA. Komentatorzy uznali ten zwrot w polityce USA za „wewnętrzny sabotaż” (*self-sabotage*) i za powrót Trumpa do udziału w wojnach handlowych. Sam Trump z właściwą sobie nonszalancją komentował ten kolejny zwrot w swojej strategii handlowej, twierdząc, że podpisze nowy „fenomenalny” układ z Meksykiem i Kanadą – USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement), znacznie różniący się od NAFTA, która była „katastrofą” (*disaster*) dla Stanów Zjednoczonych⁴⁰.

W istocie trudno zaprzeczyć, że niezależnie od planowanego przez Trumpa nowego paktu w Ameryce, przyznanie przywilejów partnerom umów regionalnych byłoby pogwałceniem deklarowanej przez WTO „zasady paralelizmu”. WTO wygzekwowała tę regułę, gdy prezydent George W. Bush w 2001 r. nałożył sankcje na eksporterów produktów stalowych do Stanów Zjednoczonych. Manewr Trumpa potwierdzał, że jeszcze w 2018 r. prezydent liczył się z decyzjami WTO, co w drugiej części jego kadencji stało się mocno wątpliwe⁴¹.

Pozostaje nam pytanie, czym różni się „fenomenalny” nowy pakt USMCA od „katastrofy” spowodowanej przez NAFTA. Należy przyznać, że nie są to

³⁸ Sekcja 232 jest skodyfikowana w U.S. Code, Title 19, Chapter 7, Subchapter II, Part IV, § 1862, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1862> (dostęp: 21.09.2020).

³⁹ Por szerzej D.J. Lynch, P. Rucker, E. Werner, *Trump imposes tariffs on steel and aluminum, but offers relief to allies*, „Washington Post”, 2018, https://www.washingtonpost.com/business/economy/after-trump-promises-tariff-announcement-staff-scrambles-to-figure-out-what-hell-say/2018/03/08/5e1483e4-22c6-11e8-86f6-54bfff693d2b_story.html (dostęp: 9.08.2020).

⁴⁰ Komentarz pochodzi z mojego artykułu: R.R. Ludwikowski, *Strategie handlowe Donalda Trumpa. Kilka refleksji nad procesem transformacji NAFTA w USMCA*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, vol. 4, s. 219.

⁴¹ Dla szerszej analizy zasady paralelizmu por. R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy...*, s. 210–213.

rewolucyjne zmiany, choć ich znaczenie było agresywnie eksponowane przez Stany Zjednoczone⁴².

Pierwsza z nich dotyczy komponentów samochodów montowanych w Meksyku. Stany Zjednoczone wprowadziły do nowej umowy klauzulę wymagającą, by dla uniknięcia taryf wszystkie samochody i ich części składały się w 50% z komponentów wyprodukowanych w Stanach Zjednoczonych (klauzula dotycząca tak zwano *American content value*).

Druga zmiana dotyczy systemu rozstrzygania sporów między krajami USMCA i w tej kwestii Stany zażądały, by decyzje organów rozstrzygających spory były niowiązujące albo musiały zostać dobrowolnie zaakceptowane przez strony sporu.

Trzecia nowa klauzula wprowadza modyfikacje do zasady dotyczącej priorytetu zakupów produktów z marką „kupuj amerykańskie” (*buy American*). Ten punkt nowej umowy dotyczy przede wszystkim ograniczenia dostępu innych krajów do zamówień publicznych na roboty budowlane.

Wśród ważnych zmian na uwagę zasługuje też warunek dotyczący obowiązywania umowy, tak zwana *sunset clause*, która gwarantuje, że umowa wygaśnie po 5 latach, chyba że wszystkie jej strony zgodnie postanowią ją przedłużyć⁴³.

Mimo gloryfikacji swojej polityki handlowej, w 2018 roku Trump zadeklarował, że dodatkowe cła na liczne importowane towary są nieuchronne. Amerykańscy eksperci handlowi nie mieli wątpliwości, że kolejne sankcje skupią się na Chinach. Antychiński kierunek polityki, uzasadniany kradzieżą amerykańskiej własności intelektualnej i manipulacjami walutowymi, mógł przynieść prezydentowi znaczne poparcie poszerzające tradycyjną republikańską bazę wyborczą.

Wspomniane wyżej oczekiwania, że Chiny staną się głównym celem agresywnej polityki handlowej Trumpa, wkrótce stały się faktem. W 2018 r. zarzuty odnośnie do manipulacji walutowych i kradzieży amerykańskich patentów były coraz częstsze i przez krótki okres czasu wydawało się, że Chiny ugną się pod naciskiem gróźb Trumpa i zaproponują znaczne przywileje dla amerykańskiego importu. Pod koniec maja 2018 r. Pekin zapowiedział obniżenie do 15% ceł na amerykańskie, europejskie i japońskie samochody. Ogłoszono również możliwość zawieszenia skierowanych przeciwko Stanom Zjednoczonym postępowań

⁴² S. Lester, ekspert handlowy z CATO Institute, wyraża (w ślad za International Trade Commission), przekonanie, że w rezultacie zredukowanej niepewności dotyczącej handlu wirtualnego PKB w ciągu 6 lat może wzrosnąć o 68,2 mld dolarów. Por. S. Lester, *Will the New NAFTA Boost Digital Trade?*, „National Interest”, 5 maja 2019 (dostęp: 23.12.2020).

⁴³ Modyfikacje USMCA w porównaniu do NAFTA analizuje szerzej A. Minsky, *Canada, Mexico reject U.S. NAFTA proposals as latest round of talks wind down*, „Global News”, 7.10.2017, <https://globalnews.ca/news/3808319/canada-mexico-reject-u-s-nafta-proposals/>. Przeanalizowałem wymienione zmiany w artykule: *Strategie handlowe Donalda Trumpa...*

antydumpingowych (*antidumping investigations*) i postępowań neutralizujących subsydia (*counterwailing investigations*)⁴⁴.

Dwa tygodnie później nieusatsfakcjonowany Trump ogłosił, że Stany nakładają dodatkowe cła na towary chińskie warte 50 mld dolarów. Chiny odpowiedziały nałożeniem dodatkowych ceł i obie strony zapowiedziały kontynuację sankcji⁴⁵.

W istocie nieefektywne negocjacje przerodziły się w prawdziwą wojnę handlową⁴⁶, gdy w kwietniu 2018 r. Chiny ogłosiły, że nałożą wyższe cła na 106 towarów importowanych ze Stanów Zjednoczonych.

W odpowiedzi Trump poinstruował reprezentanta handlowego Stanów Roberta Lighthizera, by rozważył nałożenie na Chiny, na podstawie art. 301 kar taryfowych w wysokości 100 mld dolarów za pogwałcenie reguł handlu *fair*⁴⁷.

W 2019 r. Chiny rozpoczęły również wyprzedaż papierów wartościowych Stanów Zjednoczonych. W marcu sprzedały 45 mld dolarów, sumę najwyższą od października 2016 r.⁴⁸ W odpowiedzi Trump ogłosił zawieszenie handlu z Chinami⁴⁹.

5. Czy Stany Zjednoczone są do kupienia?

Chińska inwazja kapitałowa w Ameryce i zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych

W artykule tej objętości nie jesteśmy w stanie analizować krok po kroku wszystkich środków represyjnych i odwetowych obu państw. Skupimy się więc na najważniejszych z nich.

⁴⁴ *China's Latest Move on Trade Is a Massive Cut to Car Tariffs*, „Bloomberg News”, 2018, <https://www.bloombergquint.com/business/2018/05/22/china-is-said-to-cut-car-import-duty-in-boost-for-lexus-bmw> (dostęp: 9.09.2020).

⁴⁵ *The Latest: China fires back at US, raises own tariffs*, „The Associated Press”, 2018, <https://apnews.com/580916378b5144119c0e9bd02f42296c> (dostęp: 9.09.2020).

⁴⁶ *Trump proposes \$100 billion in additional tariffs on Chinese products*, CNBC, 5.04.2018, <https://www.cnbc.com/2018/04/05/trump-asks-us-trade-representative-to-consider-100-billion-in-additional-tariffs-on-chinese-products.html> (dostęp: 9.9.2020).

⁴⁷ Sekcja 301 Kodeksu handlowego (Trade Act) z 1974 r. (19 U.S.C. § 2411) przyznaje przedstawicielowi handlowemu USA (USTR) szereg obowiązków i uprawnień w celu egzekwowania praw USA wynikających z umów handlowych. Amerykańscy partnerzy handlowi często zarzucali Stanom, że stosują sekcję 301 oraz sekcję super 301 (faktycznie sekcję 310 i special 301 (sekcję 182) z jednostronną, typową dla Amerykanów interpretacją. Por. szerzej, R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy...*, s. 316–326.

⁴⁸ R. Leong, *China sells most U.S. Treasuries in nearly two-and-a-half years*, „Reuters”, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-treasury-securities/china-sells-most-us-treasuries-in-nearly-two-and-a-half-years-idUSKCN1SL2U4> (dostęp: 9.08.2020).

⁴⁹ Szerzej por. *Mish Talk, Trump Promotes Decoupling From China With No Clue as to How It Can Work*, 7.09.2020, <https://www.thestreet.com/mishtalk/economics/trump-promotes-decoupling-from-china-with-no-clue-as-to-how-it-can-work> (dostęp: 9.09.2020).

Wróćmy do wspomnianego wyżej zawieszenia handlu z Chinami. Oznaczało to w istocie ograniczenie amerykańskich inwestycji w Chinach, czyli ostrzeżenie, że administracja Trumpa nakaze firmom amerykańskim⁵⁰ powrót do Stanów Zjednoczonych oraz skłoni podmioty amerykańskie do wykupu akcji firm inkorporowanych w Chinach. Spróbujmy podać kilka przykładów najbardziej eksponowanych przez amerykańskie media. Najczęściej cytowanym autorytetem był tu senator republikański Rick Scott. W wywiadzie, w którym gloryfikował politykę Trumpa, mówił: „Musimy uchwalić prawo: przestańmy kupować cokolwiek od komunistycznych Chin”⁵¹.

W istocie jednak zadanie takie było trudne do realizacji, zgodnie bowiem z danymi podanymi przez S. Brunera ponad 90% antybiotyków, witaminy C, ibuprofenu i hydrocortizonu jest importowanych do Stanów z Chin⁵². To tylko jeden przykład, ale trzeba przyznać, że zaniechanie importu towarów farmaceutycznych byłoby niezmiernie dotkliwe dla przeciętnego amerykańskiego obywatela.

Administrację Trumpa najbardziej niepokoiły jednak inwestycje Chin na terenie samych Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z cytowanymi przez media statystykami od 2012 do 2016 r. Chiny zainwestowały w 40 amerykańskich stanach ponad 120 mld dolarów.

Ulokowany w kluczowych amerykańskich spółkach kapitał napawał obawą przeciętnego obywatela, przekonywanego zresztą przez republikańską propagandę, że jeżeli Trump nie znajdzie odpowiedniego środka zaradczego, Stany będą krok po kroku sprzedawane Chinom. Cytowany już S. Bruner, znany dziennikarz „New York Timesa” i autor dwóch książek, uważanych w Stanach za bestsellery, pisał: „Łapówki nuklearne, rosyjscy szpiegowie i kłamstwa Waszyngtonu a przede wszystkim korupcje w FBI” mogą istotnie wpłynąć na poglądy Amerykanów, a przede wszystkim na rezultat wyborów w 2020 r.⁵³

Dla obserwatorów zimnej wojny między Chinami i Stanami Zjednoczonymi Bruner zdaje się bardzo cenny. Dostarcza on bowiem argumentów, które mogą być wykorzystywane przez obie strony sporu. Jego przykłady wskazują na związek bezpieczeństwa z inwestycjami amerykańskimi w Chinach i chińskimi w Stanach Zjednoczonych. Przykładowo, przekonujące są jego obserwacje, że zainwestowanie

⁵⁰ Dla definicji narodowości korporacji por. T. Van Ho, *International Legal Personality of Corporations*, „Just Security”, 2017, <https://www.justsecurity.org/45543/international-legal-personality-corporations-investment-> (dostęp: 20.09.2020).

⁵¹ Cytat: S. Bruner, *‘Made in China’ to ‘Owned by China’: 20 deals show how China is gobbling up U.S. assets*, „Just the News”, <https://justthenews.com/world/asia/made-china-owned-china-20-deals-show-how-china-gobbling-us-assets> (dostęp: 20.09.2020).

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

przez ulokowaną w Chinach Lenovo Group Ltd. produkującą komputery sumy 3 mld dolarów w udziałach w Motoroli, będącej jednym z największych na świecie producentów telefonów komórkowych, może być zagrożeniem dla bezpieczeństwa systemu komunikacyjnego w Stanach.

Podobne argumenty wiążące chińskie inwestycje z zagrożeniem dla bezpieczeństwa USA dotyczą dostępu do informacji IBM zawierających techniczne dane używanego przez firmę serwera. Dostęp do informacji, zastrzeżonych jak dotąd dla rządu Stanów Zjednoczonych, przestał być tajny, gdy Lenovo Group kupiło za sumę 2,1 mld dolarów oddział IBM kontrolujący działanie serwera⁵⁴.

Odnotowując reakcję Stanów Zjednoczonych na aktywność amerykańskich korporacji eksportujących technologię, należy specjalnie podkreślić znaną w Polsce sprawę Huawei Technologies Co. Ltd. Korporacja ta i jej kilkadziesiąt nieamerykańskich filii zostało poddanych, głównie ze względu na handel z Chinami, dotkliwym restrykcjom polegającym na wymogu posiadania licencji eksportowych, importowych i dotyczących transferu technologii, wymienianym przez Export Administration Regulations (EAR). Umieszczenie Huawei na liście Biura Przemysłu i Bezpieczeństwa (Industry and Security Bureau) było szeroko komentowane na świecie jako dowód, że Stany Zjednoczone są zdecydowane skonfrontować aktywności handlowe z problemem narodowego bezpieczeństwa⁵⁵.

6. Czy „wolność internetu” mogła stać się kolejnym atutem wyborczym prezydenta Trumpa?

Podane wyżej przykłady ząębiana się inwestycji technologicznych i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych nie budziły początkowo zbytowego niepokoju wśród Amerykanów. Stopniowo jednak optymizm amerykańskiego społeczeństwa małał proporcjonalnie do pojawiających się problemów gospodarki USA. Wzywając do ostrożności, specjalizujący się w ocenie inwestycji handlowych eksperci z CATO Institute przypominali, że w pierwszym kwartale 2020 r. chińska gospodarka skurczyła się o 6,8%, a amerykańska od końca 2019 r. do lipca 2020 r. o 12%⁵⁶.

⁵⁴ Zob. Rrgulację 18 International Business Machines Corp. Division (IBM's x86 Server Business). Dane podane przez Brunera, *ibidem*.

⁵⁵ *Addition of Certain Entities to the Entity List and Revision of Entries on the Entity List*. A Rule by the Industry and Security Bureau on 8/14/2019, Federal Register, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/14/2019-17409/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-revision-of-entries-on-the-entity-list-and-removal> (dostęp: 20.09.2020).

⁵⁶ List Jeffrey Mirona, dyrektora Studiów Ekonomicznych w CATO Institute i Dyrektora Instytutu Ekonomii na Uniwersytecie Harvarda, do mnie, z 16.09.2020 r.

Nawet informacje Pentagonu, że Chiny już w 2020 roku posiadały najsilniejszą flotę i zapowiadały, że przez kolejne 20 lat staną się największą potęgą militarną na świecie, wzmacniały jedynie przekonanie, że nacjonalistyczna i mocarstwowa polityka Trumpa, zgodna z jego hasłem „Ameryka najpierw”, jest najlepszą gwarancją dla bezpieczeństwa USA⁵⁷.

Wydawało się, że w sferze ekonomicznej i militarnej zaufanie do Trumpa było większe niż do byłego wiceprezydenta Joe Bidena, jego konkurenta z Partii Demokratycznej. Sondaże opinii publicznej wskazywały, że chociaż generalnie popularność Bidena rosła, niemniej kierujący kampanią wyborczą współpracownicy Trumpa utrzymywali, że w sferze handlu, ekonomii, a szczególnie dzięki determinacji dotyczącej obniżenia bezrobocia i stworzenia większej liczby miejsc pracy, szanse prezydenta na wygranie wyborów i na jego drugą, a nawet, jak sam Trump wspominał, trzecią kadencję są znaczne⁵⁸. Dla konstytucjonalistów amerykańskich, doskonale zdających sobie sprawę, że poprawka XXII do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, która weszła w życie w 1951 r. (po trzech kadencjach prezydentury Franklina D. Roosevelta) i ograniczała kadencje prezydenckie do dwóch, stwierdzenie Trumpa brzmiało jak typowa dla niego fanfaronada.

W trzecim kwartale 2020 roku stało się jasne, że Chiny dźwigają się z kryzysu spowodowanego pandemią szybciej niż Stany Zjednoczone⁵⁹. Niewątpliwie wpłynęło to na obniżenie się entuzjazmu wyborców co do ekonomicznego przywództwa Trumpa. Rodzi się pytanie o atuty, które pozostały w ręku prezydenta w przededniu wyborów.

Pozostawiając sferę ekonomii, handlu i potencjału militarnego Stanów Zjednoczonych, trzeba przyznać, że generalnie prywatność komunikacji budziła znaczne emocje w społeczeństwie amerykańskim. Dotyczyła ona nie tylko pozycji Ameryki na świecie, ale „suwerenność internetu” uważana była za ważny czynnik gwarantujący indywidualną wolność. Dlatego też sprawa TikToka, popularnego medium społecznościowego, wywołała agresywne reakcje, zwłaszcza wśród

⁵⁷ Zob. raport: S. Mann, *China has world's largest navy, trying to expand other military forces, new Pentagon assessment*, „Just the News”, 2020, <https://justthenews.com/world/asia/new-dod-report-says-china-has-worlds-largest-navy-and-working-expand-other-military> (dostęp: 15.09.2020).

⁵⁸ A. Solender, *Trump Says He Will 'Negotiate' Third Term Because He's 'Entitled' To It*, „Forbes” 2020, <https://www.forbes.com/sites/andrewsolender/2020/09/13/trump-says-he-will-negotiate-third-term-because-hes-entitled-to-it/#45848a1a287c> (dostęp: 15.09.2020).

⁵⁹ Por. dane zaprezentowane przez D. Spiege, *China continuing to outpace the U.S. economy, CFO (Chief Financial Officer) survey reveals*, 2.12.2020, <https://www.cnbc.com/2020/12/02/china-continuing-to-outpace-the-us-economy-cfo-survey-reveals.html> (dostęp: 20.12.2020).

młodzieży spędzającej podczas pandemii więcej czasu w domu, przed ekranem komputera lub przy telefonie komórkowym.

TikTok – aplikacja na smartfony, dzięki której można tworzyć i udostępniać krótkie materiały wideo – założona przez chińską firmę ByteDance w 2016 r., już podczas prac nad nią (w 2020 r.) była wyceniana na ponad 100 mld dolarów. Aplikacja znana w Chinach jako *Douyin* była własnością ByteDance i jej działanie polegało na umożliwianiu wymiany krótkich muzycznych nagrań z komentarzem w 40 językach. Zwiększająca się oglądalność TikToka w Stanach Zjednoczonych była przyczyną, że administracja Trumpa przyjęła za w pełni wiarygodną informację wywiadu, że dane zebrane z ogromnej liczby wpisów identyfikujących użytkowników TikToka nie wskazują, że jest to wyłącznie nieszkodliwa sieć rozrywkowa (*friendly social network*), pokazująca widzom nakręcone przez innych członków sieci filmiki.

Odpowiadając na komentarze chińskiej prasy optujące za wolnością internetu, amerykańscy doradcy prezydenta wysuwali tezę, że TikTok może być „instrumentem służącym do zbierania informacji, ukrywającym się pod szyldem wolności wypowiedzi”⁶⁰. Amerykańscy komentatorzy twierdzili, że sprawa TikToka jest jednym z najbardziej kuriozalnych elementów zimnej wojny między Chinami i Stanami Zjednoczonymi. Przypominano, że Chiny broniące suwerenności internetu zablokowały w pełni lub okresowo na swoim terytorium dostęp do wyszukiwarek Google, częściowo do Twittera czy Facebooka. Za przypomnienie masakry na Tiananmen Square i represje w Tybecie wiele aktywności WhatsApp zostało przejętych przez chiński WeChat (Weixin)⁶¹.

W odpowiedzi na rosnące w mediach nastroje krytyczne wobec TikToka⁶² Trump wydał zarządzenie wykonawcze, dające TikTokowi czas do połowy września 2020 r. na znalezienie amerykańskiego nabywcy lub pogodzenie się z faktem, że jego aktywność w Stanach będzie zabroniona⁶³. Pierwszym kandydatem na kupno firmy okazał się Microsoft, który zaproponował sumę 50 mld dolarów. Trudności w dotrzymaniu warunku postawionego przez Trumpa, dotyczącego terminu sprzedaży, zablokowały tę transakcję i w rezultacie konkurencyjny nabywca, Oracle, producent

⁶⁰ B. Allyn, *Class-Action Lawsuit Claims TikTok Steals Kids' Data And Sends It To China*, NPR WAMU 88.5, 4.08.2020, <https://tiny.pl/7l8vd> (dostęp: 5.09.2020)

⁶¹ By poznać pełniejszą listę blokowanych serwisów, por. *Popularne serwisy zablokowane w Chinach*, <https://www.chinskiraport.pl/blog/serwisy-zablokowane-w-chinach/> (dostęp: 17.09.2020).

⁶² Por. S. Tews, *The case of TikTok and lessons on user data*, American Enterprise Institute, Waszyngton 2019, <https://www.aei.org/technology-and-innovation/the-case-of-tiktok-and-lessons-on-user-data/> (dostęp: 15.09.2020).

⁶³ L. Mc Gee, *Trump, TikTok and a dangerous precedent for democracy*, CNN, Atlanta 2020, <https://www.cnn.com/2020/08/08/business/trump-tiktok-democracy-intl/index.htm> (dostęp: 15.09.2020).

oprogramowania i technologii baz danych, systemów zaprojektowanych w chmurze (*in cloud*) wygrał przetarg i został „zaufanym partnerem” (*trusted partner*) TikToka w Stanach Zjednoczonych⁶⁴. 18 września okazało się jednak, że zakaz Trumpa dalej obowiązuje i Amerykanie nie mogą korzystać z TikToka bez zakończenia negocjacji i szczegółowego sprawdzenia transakcji przez Ministerstwo Finansów⁶⁵. Sytuacja zmieniła się raz jeszcze, gdy do Oracle przyłączył się Walmart i obie korporacje wykupiły razem 20% udziałów, ByteDance zachowało 80% udziałów. Generalnie nowa firma przeznaczyła 5 mld dolarów na cele edukacyjne i udziałowcy zgodzili się przenieść dane dotyczące użytkowników do infrastruktury chmury Oracle. W 5-osobowym zarządzie nowej firmy Amerykanie mieli zagwarantowaną większość głosów i w rezultacie Trump zaakceptował warunki ustalone przez reprezentantów korporacji (o nowej nazwie TikTok Global) z centrum biznesu ulokowanym w Teksasie⁶⁶.

Nie był to jednak koniec problemów z TikTokiem. Pozostawała kwestia dochodów firmy, z których mogłaby ona zapłacić wspomniane 5 mld dolarów na edukację. W istocie suma ta miała być formą podatku, a TikTok Global za dostęp do aplikacji nie pobierał w Stanach żadnych opłat. Powstawało ponownie zagrożenie zablokowania dostępu do platformy. Dalsze komentarze w prasie nad legalnością blokady sprowokowały Tech Group⁶⁷ do wniesienia 3 czerwca 2020 r. sprawy przeciw Prezydentowi Stanów Zjednoczonych do sądu federalnego za zablokowanie rozkazem wykonawczym dostępu do mediów społecznościowych⁶⁸. W rezultacie amerykański sędzia okręgowy Carl Nichols w Sądzie Federalnym w Waszyngtonie wydał tymczasowy nakaz (*temporary injunction*) zawieszający blokadę TikToka. Sędzia

⁶⁴ Ch. Klein, *The Oracle-TikTok Deal Sure Worked Out Well for a Close Trump Ally*, 14.09.2020, <https://www.vanityfair.com/news/2020/09/the-oracle-tiktok-deal-sure-worked-out-well-for-a-close-trump-ally> (dostęp: 15.09.2020). Zob. również T. Warren, N. Stuart, *Oracle reportedly wins deal for TikTok's US operations as 'trusted tech partner'*, „Verge”, 13.09.2020, <https://www.theverge.com/2020/9/13/21435530/oracle-tiktok-deal-trusted-tech-partner> (dostęp: 9.20.2020).

⁶⁵ J. Horowitz, *What's happening with TikTok? Here's the latest*, CNN Business, Atlanta 2020, <https://www.cnn.com/2020/09/21/tech/tiktok-oracle-walmart-explained/index.html> (dostęp: 20.09.2020).

⁶⁶ J. Novet, S. Kimball, A. Sherman, *Trump agrees to TikTok deal with Oracle and Walmart, allowing app's U.S. operations to continue*, CNBC, 19.09.2020, <https://www.cnbc.com/2020/09/19/trump-says-he-has-approved-tiktok-oracle-deal-in-concept.html> (dostęp: 21.09.2020).

⁶⁷ Dla informacji o TechGroup zob. artykuł promocyjny, *Managed IT Services, Support, & Consulting in Miami and South Florida*, <https://www.techgroup.net/> (dostęp: 22.12.2020).

⁶⁸ N. Manskar, *Tech advocacy group sues Trump over social media executive order*, „New York Post”, <https://nypost.com/2020/06/03/tech-group-sues-trump-over-social-media-executive-order/> (dostęp: 28.09.2020).

położył nacisk na motywację prezydenta Trumpa, aby zamknąć chińską aplikację w związku z bliżej nieudowodnionymi zarzutami, że może ona zagrozić bezpieczeństwu narodowemu⁶⁹.

Wkrótce okazało się jednak, że Trump w okresie przedwyborczym w istocie zbagatelizował aktywność zagranicznych ośrodków specjalizujących się w cyberterroryzmie, czyli aktach terroru dokonywanych przy pomocy technologii informacyjnej. Wkrótce po wyborach media i ośrodki kontrwywiadu ujawniły, że administracja republikańskiego prezydenta skoncentrowała się na Chinach i zlekceważyła skuteczność przykładowo rosyjskiej cybernetycznej inwazji na Stany Zjednoczone⁷⁰.

7. Prawa człowieka. Wymiana oskarżeń między Chinami i Stanami Zjednoczonymi

Niewątpliwie amerykańskie społeczeństwo oczekiwało, że prezydent Trump, kontynuujący wojnę handlową z Pekinem, wykorzysta w antychińskiej retoryce argument brutalnych naruszeń standardów ochrony praw człowieka dokonywanych w Hong Kongu oraz w samych Chinach, skierowanych przeciwko Ujgurom, turecko-muzułmańskim plemionom zamieszkującym Autonomiczny Region Xinjiang w zachodniej części kraju. Celowa i systematyczna eksterminacja prowadzona przez Pekin wywoływała protesty na całym świecie, a szczególnie wśród organizacji broniących praw człowieka. Raport Fundacji Jamestown ujawnił szczegóły oficjalnych działań mających na celu zmniejszenie populacji Ujgurów przez ubezplodnianie i przymusowe aborcje⁷¹.

Nawet Kongres Stanów Zjednoczonych wzywał administrację do nałożenia dalszych sankcji na Pekin, niemniej głosujący za sankcjami kongresmeni podkreślali, że Trump do tej pory nie wykazywał entuzjazmu do konfrontacji z prezydentem Xi Jinpingiem w sprawie przestrzegania praw człowieka. Można było odnotować, że przy całej agresywności w stosunku do Chin, Trump motywował swoje decyzje głównie ochroną amerykańskiej technologii, własności intelektualnej i problemami z chińską polityką walutową.

⁶⁹ Por. J. Fitz-Gibbon, *Federal judge halts Trump administration ban on TikTok downloads*, „New York Post”, 27.09.2020, <https://nypost.com/2020/09/27/federal-judge-halts-trump-administration-ban-on-tiktok-downloads/> (dostęp: 28.09.2020).

⁷⁰ J. Wolfe, B. Pierson, *Suspected Russian Hack of U.S. Government: Espionage or Act of War?*, „Insurance Journal”, 21.12.2020, <https://www.insurancejournal.com/news/national/2020/12/21/594810.htm> (dostęp: 21.12.2020).

⁷¹ Raport redakcji „The New York Times” z 1.07.2020, *President Trump Has Tools to Pressure China. Will He Use Them? History will not be kind to those who did nothing to try to stop Beijing's human rights abuses*, <https://tiny.pl/7l8bs> (dostęp: 19.09.2020).

Wybuch pandemii COVID-19 zaostriął agresywną retorykę Trumpa wobec Chin. Zaczął on nazywać rozprzestrzenianie się wirusa „chińską chorobą” i zastanawiał się, czy może dalej telefonicznie kontaktować się z prezydentem Xi. Po naradzie ze swoimi doradcami, w lutym 2020 r. rozmawiał z Xi, proponując medyczną pomoc Stanów Zjednoczonych.

Xi odmówił stanowczo, twierdząc, że Chiny są w kontakcie ze Światową Organizacją Zdrowia (World Health Organization) i nie mogą pozwolić na przyjazd amerykańskich epidemiologów. Dodał, że chce uniknąć „nadmiernej paniki” i doradzał to samo innym partnerom Chin. Doradcy Trumpa zaczęli sugerować, że nie można wykluczyć politycznego podtekstu rozszerzenia się epidemii z Chin na cały świat. W serii wywiadów udzielonych sławnemu dziennikarzowi Bobowi Woodwardowi, autorowi bestsellerowej książki o Trumpie, *Rage*, prezydent już 6 lutego 2020 r. potwierdził, że nie wyklucza opcji, że „Xi świadomie dopuścił do rozprzestrzenienia się wirusa”. Oznaczało to możliwość, że Chiny wyhodowały wirusa, który w zamierzeniu Xi mógł stać się skuteczną bronią biologiczną⁷². W kolejnej rozmowie z Woodwardem, 22 czerwca, Trump wrócił do tego tematu i potwierdził, że jego zdaniem Chiny mogły zapobiec rozprzestrzenieniu się pandemii⁷³.

Po opublikowaniu komentarzy Matta Pottingera, zastępcy Doradcy od Spraw Bezpieczeństwa Narodowego na Uniwersytecie Virginii i doktora Anthony'ego Fauci, dyrektora Narodowego Instytutu Chorób Alergicznych i Zakaźnych i głównego doradcy Trumpa w sprawie COVID-19, przestrzegających prezydenta przed nadmiernym zaufaniem do prezydenta Chin, Trump ponownie zaostriął swoje stanowisko. W telefonicznej rozmowie z Woodwardem z 19 czerwca, dotyczącej kontaktów z prezydentem Xi, miał stwierdzić: „skoro Chiny przysłały Stanom tę zarzę, nie jestem już nimi tak zachwycony”⁷⁴.

Trump potwierdził, że wiedział o „śmiertelnej chorobie” już w lutym, ale, powtarzając za Xi, dodał, że „nie chciał szerzyć paniki”⁷⁵. Sprzyjające Demokratom media wkrótce wykorzystały tę wiadomość, oskarżając Trumpa, że jest winny

⁷² B. Woodward, *Rage*, New York 2020, s. 242, oraz 356–357.

⁷³ *Ibidem*, s. 365. Zob. również L. Gruszczynski, *The Covid-19 Pandemic and International Trade: Temporary Turbulence or Paradigm Shift?*, 11(2) „European Journal of Risk Regulation” 337 (2020), s. 337–342, https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/8C76595B1E954E601EAF91F0E6C23492/S1867299X2000029Xa.pdf/covid19_pandemic_and_international_trade_temporary_turbulence_or_paradigm_shift.pdf (dostęp: 24.12.2020).

⁷⁴ *Ibidem*, s. 356.

⁷⁵ Zob. Q. Forgey, M. Choi, *This is deadly stuff: Tapes show Trump acknowledging virus threat in February*, „Politico” 2020, <https://www.politico.com/news/2020/09/09/trump-coronavirus-deadly-downplayed-ris-410796> (dostęp: 20.09.2020).

śmierci 200 000 osób, których można byłoby uniknąć, gdyby przystąpił do działania dostatecznie wcześniej.

Chiny skomentowały tę wiadomość, używając argumentu, że przywódcy obu państw mogą być oskarżeni o podobne akty pogwałcenia praw człowieka. Argument ten przypominał znaną strategię defensywną *tu quoque* (łac. ty też). Polega ona na błędnym założeniu, że osoba, która została oskarżona o bezprawne lub naganne w ocenie grupy społecznej zachowanie, może się bronić, dowodząc, że oskarżyciel popełnił podobne czyny. Argument ten był szeroko stosowany w obronie nazistowskich przywódców podczas procesu norymberskiego. obrońcy podnieśli wówczas na przykład, że jednym z sędziów zasiadających w Trybunale był radziecki generał dywizji I.T. Nikitchenko, który przewodniczył kilku stalinowskim „procesom pokazowym”, w tym sądom, które skazały Lwa Kamieniewa i Gigorija Zinowjewa za współpracę z Trockim i za rzekome szpiegostwo na rzecz Zachodu.

8. Wybory prezydenckie w Stanach w 2020 roku i prognozy programowe prezydenta-elekta Joe Bidena

Szukając precedensów w historii Stanów Zjednoczonych, musimy odnotować, że w wyborach z ostatnich kilku dekad nie brakuje przykładów na to, że Prezydent został wybrany przez kolegium elektorów i objął władzę, nie posiadając poparcia większości wyborców.

Należy przypomnieć, że w 2000 r. – przegrywając wybory prezydenckie głosami elektorskimi – Al Gore uzyskał w powszechnym głosowaniu ponad pół miliona głosów więcej niż zwycięski G.W. Bush. Wygraną tego ostatniego musiał potwierdzić Sąd Najwyższy USA.

Przypomnijmy również, że Trump w 2016 roku wygrał wybory głosami 304 elektorów, podczas gdy Hilary Clinton uzyskała jedynie 227 głosów⁷⁶. Niemniej, po przeliczeniu głosów wyborców, okazało się, że na Clinton głosowało 2 864 974 osób więcej niż na Trumpa, co oznacza 2,1% ogólnej liczby oddanych głosów. Trudno nie zauważyć, że system wyborczy pozwalający wygrać wybory prezydenckie dzięki decyzji kolegium elektorów, a nie w głosowaniu powszechnym, jest elementem systemu podważającym jego demokratyczne fundamenty⁷⁷.

⁷⁶ Siedmiu elektorów zagłosowało na kandydatów spoza głównych partii. Szerzej o podsumowaniu wyników: *Presidential Election Results: Donald J. Trump Wins*, „The New York Times”, February 2, 2017, <https://www.nytimes.com/elections/results/president> (dostęp: 6.11.2019).

⁷⁷ Dla szerszej analizy takich przypadków zob. mój artykuł, przypis 32.

Ogłoszenie rezultatu wyborów w 2016 r. zapoczątkowało serię konfliktów politycznych, wykraczającą znacznie poza normalny w USA scenariusz powyborczy. W odpowiedzi na demonstracje uliczne przeciwników Trumpa, nowy prezydent ogłosił, że wynik wyborów powszechnych został zafalszowany przez głosy milionów imigrantów nielegalnie głosujących i przebywających w USA. W celu udowodnienia własnej tezy, że różnica między wynikiem głosowania elektorów a wynikiem głosowania powszechnego była skutkiem pogwałcenia procedur wyborczych, Trump powołał Komisję do spraw Przystępstw Wyborczych⁷⁸. Organ ten nie udowodnił jednak, że doszło do wykroczeń podważających ostateczny wynik wyborów⁷⁹.

W 2020 roku Trump wrócił do tej samej strategii. W celu wygrania wyborów prezydenckich kandydat musiał uzyskać co najmniej 270 głosów elektorskich z ogólnej liczby 538 głosów. Ogłoszone rezultaty wskazywały, że Biden uzyskał 306 głosów, a Trump 232⁸⁰.

Do chwili zakończenia pracy nad tym artykułem żaden z zarzutów Trumpa wskazujących na niezliczone oszustwa wyborcze (*widespread election fraud*) nie został potwierdzony wiarygodnymi dowodami. Większość skarg wniesionych do sądów federalnych i stanowych przez doradców prawnych Trumpa została oddalona z tego powodu. Nawet prokurator generalny, William Barr, potwierdził, że jego ministerstwo nie wykryło żadnych wykroczeń⁸¹. Sąd Najwyższy, do którego Trump

⁷⁸ A. Vitali, P. Alexander, K. O'Donnell, *Trump Establishes Voter Fraud Commission*, NBC News, 11.05.2017, <http://www.nbcnews.com/politics/white-house/trump-establish-vote-fraud-commission-n757796>; *A fraudulent commission on voter fraud*, „Burlington County Times”, 21.05.2017, <http://www.burlingtoncountytimes.com/8e2ceb04-d810-51dc-bb3a-729f11717e35.html> (dostęp: 25.08.2019).

⁷⁹ W lecie 2019 roku Trump wrócił do argumentów, że proces wyborczy w Stanach jest wypaczony i w rezultacie osłabił jego pozycję w poprzednich wyborach, por. M. Waldman, *Trump's Voter Fraud Fantasy*, „Brennan Center for Justice”, artykuł redakcyjny, 22.08.2019. Por. także J. Lemon, *Trump 'Damaging' Our Democracy With Baseless Voter Fraud Claims, Federal Election Commission Chair Warns*, „Newsweek”, 22.08.2019, <https://www.newsweek.com/trump-damaging-democracy-voter-fraud-claims-federal-election-commission-chair-1454995> (dostęp: 22.08.2019).

⁸⁰ Zob. *2020 US election results, Updated Dec. 16, 2020*, https://www.google.com/search?q=elections+in+2020+date+and+results&rlz=1C1EJFC_enUS915US915&oq=elections+in+2020+date+and+results&aqs=chrome..69i57j0i22i30i457.23066j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8 (dostęp: 24.12.2020).

⁸¹ M. Balsamo, *Disputing Trump, Barr says no widespread election fraud*, „The Associated Press”, 1.12.2020, <https://apnews.com/article/barr-no-widespread-election-fraud-b1f1488796c9a98c4b1a9061a6c7f49d> (dostęp: 24.12.2020). Zob. J. Colvin, M. Levy, *Trump wants Supreme Court to overturn Pa. election results*, „The Associated Press”, 20.12.2020, <https://apnews.com/article/trump-supreme-court-election-results-151f9a6ca176bd92bb67e-4494fecc3c7> (dostęp: 24.12.2020).

nominował republikańskich sędziów, również odmówił podjęcia spraw, w których prawnicy prezydenta żądali unieważnienia wyborów w Pensylwanii⁸².

Generalnie przyznać trzeba, że Trump, niezbyt widoczny na arenie publicznej w okresie przejściowym między wyborami z 3 listopada 2020 r. i głosowaniem Kolegium Elektorskiego z 14 grudnia 2020 r., zaskoczył komentatorów wydarzeń politycznych w Stanach, gdy 23 grudnia zawetował projekt ustawy zapewniającej fundusze na obronę państwa (Defence Bill).

Dzień później Trump zagroził, że nie podpisze uchwalonej przez Kongres, po miesiącach negocjacji, ustawy o pomocy rządowej mającej zrekompensować szkody wyrządzone przez COVID-19. Trump stwierdził, że chce, aby Kongres zwiększył kwotę wspomagającą obywateli do 2000 dolarów dla osób fizycznych lub 4000 dolarów dla rodziny. „600 dolarów – konkludował – które obiecywała ustawa, jest po prostu haniebne”⁸³. Groźba weta i jego uzasadnienie miały na celu zapewnienie wyborców przez prezydenta, że troska o nich jest jego głównym priorytetem.

Bardziej szczegółowa analiza tekstu projektowanej ustawy, liczącej 5500 stron, wymagałaby osobnego opracowania, zresztą warto w tym miejscu odnotować, że 27 grudnia Trump podpisał wspomnianą ustawę, wyrażając nadzieję, że zostanie ona ponownie poddana pod debatę Izby Reprezentantów.

Zamknijmy nasze rozważania próbą odpowiedzi na pytanie, jak będzie wyglądał świat według Joe Bidena? Pytanie to, wraz ze mną, stawia wielu ekonomistów amerykańskich. Spróbujmy streścić ich obserwacje.

„Po pierwsze – pisał Simon Lester, wybitny ekonomista z CATO Institute – administracja Bidena musi ponownie wrócić do współpracy ze Światową Organizacją Handlu. Kluczowe znaczenie ma upewnienie się, że przepisy WTO są wykonalne. Administracja Trumpa naruszyła system sporów WTO, odmawiając wyrażenia zgody na mianowanie sędziów sądu apelacyjnego, co uniemożliwiło rządowi rozstrzygnięcie wielu sporów dotyczących kwestii handlowych”⁸⁴.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Zob. artykuł przygotowany przez redakcję „Reutersa”, *Trump threatens to not sign COVID-19 bill, wants bigger stimulus checks*, 22.12.2020. Ustawa zawierająca pakiet przeznaczony na wsparcie biznesu i środki na pomoc dla osób fizycznych, które poniosły straty, tracąc możliwość utrzymania swoich rodzin, miała również część dotyczącą budżetu dla rządu, który w wypadku zablokowania mógł spowodować zamrożenie działalności administracji, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-trump/trump-says-he-wants-congress-to-amend-covid-19-relief-bill-idUSKBN28X01V> (dostęp: 23.12.2020). Zob. również T. Higgins, *Congress sends Covid relief bill to Trump, but it's not clear whether he will sign it*, CNBS, 24.12.2020, <https://www.cnbc.com/2020/12/24/trump-covid-relief-bill.html> (dostęp: 24.12.2020).

⁸⁴ S. Lester, *President Biden Must Restore American Trade Leadership*, 9.12.2020, <https://www.cato.org/publications/commentary/president-biden-must-restore-american-trade-leadership> (dostęp: 25.12.2020).

Tytuł artykułu Karlyn Bowman, Jacqueline Clemence i Samantha Goldstein, *Farewell, President Trump and Hello, President Biden* jest bardzo wymowny⁸⁵. Autorki komentujące powyborcze sondaże opinii publicznej wskazują na priorytety Amerykanów. W sferze polityki wewnętrznej są to: zorganizowanie współpracy międzyszanowej do walki z COVID-19 i odbudowa gospodarki, a w szczególności systemu podatkowego, redukcja wydatków na pomoc dla innych krajów, powrót do dyskusji o regulacji urodzin i możliwości regulacji zmian klimatycznych, reformy systemu wyborczego poprzez eliminację kolegium elektorskiego.

W sferze polityki zagranicznej większość Amerykanów wskazuje, że w centrum uwagi nowej administracji powinni znaleźć się pierwszoplanowi wrogowie Stanów Zjednoczonych: Korea Północna i Iran. Odnotujemy, że Chiny i Rosja są wymieniane w dalszej kolejności i tylko czterech na dziesięciu uczestników sondaży wierzy w poprawę stosunków z Chinami. Jako kolejny cel polityki prezydenta-elekta Amerykanie wymieniają powrót do wykonania zobowiązań w stosunku do członków NATO.

Wracając do głównego tematu tego artykułu, spróbujmy streścić główne założenia programu samego Joe Bidena. W stosunku do relacji Stanów Zjednoczonych z Chinami – podkreśla prezydent-elekt – cła z okresu wojny handlowej pozostaną na razie w mocy, ponieważ odbudowanie układów (*alliances*) z tradycyjnymi sojusznikami jest priorytetem dla Stanów Zjednoczonych. W wywiadzie dla „The New York Times” Biden potwierdzał, że nie będzie żadnych „natychmiastowych akcji” w celu zniesienia taryf wojennych. Jego zdaniem „najlepszą strategią Chin” jest odzyskanie tradycyjnych azjatyckich i europejskich sojuszników. Dodaje, że jego priorytetem będzie również odbudowanie zaufania partnerów międzynarodowych układów, współpraca z organizacjami międzynarodowymi, czyli generalnie powrót do polityki opartej na założeniach globalizacyjnych⁸⁶.

⁸⁵ Raport American Enterprise Institute z 17.12.2020 r.: *Closing the book on Donald Trump's presidency, opening the book on Joe Biden's, COVID-19 challenges, key issues over the past decade, the future of the Electoral College, and Ordinary Life: Ringing in the New Year*, <https://www.aei.org/research-products/report/aei-polling-report-closing-the-book-on-donald-trumps-presidency-opening-the-book-on-joe-bidens-covid-19-challenges-key-issues-over-the-last-decade-the-future-of-the-electoral-co/> (dostęp: 26.12.2020).

⁸⁶ C. Zhou, *Economy/China Economy*, 2.12.2020, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3112294/us-china-relations-biden-says-trade-war-tariffs-remain-place> (dostęp: 25.12.2020).

Streszczenie

Poszukiwanie źródeł amerykańskich problemów handlowych z Chinami wiąże się z pytaniem, czy subsydia, z których korzystał chiński rząd, mogły uzasadniać nakładanie cel wyrównawczych na gospodarki nierynkowe? W latach 80. amerykańskie sądy odrzuciły tę możliwość i uznały, że „subwencji lub dotacji nie można znaleźć w gospodarkach nierynkowych”. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja ta zmieniła się, gdy Chiny stały się członkiem Światowej Organizacji Handlu. Główne potęgi gospodarcze zaczęły wówczas demaskować problemy z chińską polityką monetarną, kradzieżą zachodniej własności intelektualnej, a zwłaszcza próby inwestowania w Stanach Zjednoczonych ogromnych środków finansowych, które mogłyby podważyć amerykańskie bezpieczeństwo i niezależność gospodarczą.

Działania odwetowe administracji Trumpa wciągnęły USA w konflikty z Chinami, które w drugiej połowie kadencji Trumpa osiągnęły poziom wojny handlowej. Artykuł analizuje jakie są perspektywy dla nieprzerwanego handlu między tymi dwoma krajami. Oczekiwania, że uda się całkowicie wyeliminować konflikty handlowe między dwiema najsilniejszymi gospodarkami są nierealistyczne. Konkurencja oznacza ciągłą rywalizację, a nie szybkie rozwiązanie wszystkich problemów między podmiotami handlowymi. Niezależnie od wyników wyborów w USA w 2020 r. również nowa administracja będzie kontynuować agresywną politykę wobec Chin, domagając się respektowania zasad uczciwego handlu.

Słowa kluczowe: subsydia, manipulacja finansowa, własność intelektualna, globalizacja, handel strategiczny, problemy inwestycji i bezpieczeństwa, niezależność internetu, ochrona praw człowieka, argument *tu quoque*

Transformation of US-China political and trade relations during the global pandemic

Abstract

The search for the origins of the American trade problems with China brings us back to the question, whether the subsidies, which were used by the Chinese government, could justify imposition of countervailing duties on non-market economies? In 1980s the American courts rejected this option and decided that “the bounties or grants cannot be found in nonmarket economies”.

The article explores the question whether this situation changed when China became a member of the World Trade Organization. The main economic superpowers began then exposing the problems with Chinese monetary policy, the theft of Western intellectual property, and especially attempts to invest in the United States a lot of funds which could undermine American security and economic independence.

The retaliation of the Trump's administration involved the U.S. in conflicts with China which in the second half of Trump's presidency reached the level of trade war. The article examines the problem what are perspectives for an uninterrupted trade between these two countries.

The expectations that trade related conflicts between the two strongest economies can be fully eliminated are unrealistic. The competition means a continuous contest rather than a quick fix of all problems between the trading entities and regardless the results of the forthcoming elections in the U.S. both presidential candidates may continue the aggressive policy toward China demanding the respect for the rules of fair trade.

Key words: subsidies, monetary manipulations, intellectual property, globalization, strategic trade, investments and security concerns, independence of internet, protection of human rights, argument *tu quoque*