

Den trumpska hästen

USA:s handelspolitik har under decennier fokuserat på att etablera gemensamma spelregler i världshandeln och att liberalisera handeln. USA var en av grundarna till Världshandelsorganisationen WTO och dess föregångare GATT. USA har också under decennier aktivt deltagit i omfattande multilaterala handelsliberaliseringar och bilaterala sådana i form av exempelvis det nordamerikanska frihandelsavtalet NAFTA och förhandlingar om ett avtal mellan Stillahavsländerna (TPP) samt ett annat mellan USA och EU (TTIP).

Under president Trump har landet gjort ett lappkast i handelspolitiken. Ett av de konkreta tecknen var när president Trump, den 23 mars i år, införde 25-procentiga extratullar på importen av stål och 10-procentiga sådana på aluminium. Tullarna är globala men med vissa tillfälliga undantag. Vid en första anblick kan tullarna verka relativt harmlösa när det gäller produktomfång. Det finns också underliggande diskussioner om överkapacitet i produktionen av dessa varor, inte minst i Kina.

Trump's beslut grundas på handelsminister Wilbur Ross egeninitierade och av Trump godkända utredningar enligt avsnitt 232 om handelsåtgärder för nationell säkerhet i USA:s handelsexpansionslag. Detta är relativt unikt. Sedan lagen infördes 1962 har den bara lett till direkt handelsbegränsande åtgärder ett par gånger. De nu aktuella utredningarna drog bl a slutsatsen att den amerikanska stål- och aluminiumindustrin opererar på en långsiktigt för låg nivå, att vissa produkter bara har någon enstaka inhemsk producent och att inhemsk stål- och aluminiumproduktion behövs för att säkra tillgången till försvarsmateriel. Kina utpekades som ett problem i båda utredningarna, men även ett antal andra länder. Utredningarna rekommenderade därför globala tullar, importkvoter eller riktade åtgärder.

Ett antal länder har redan motsatt sig extratullarna genom att begära konsultationer i WTO:s tvistlösningssystem, däribland Kina, Indien, EU och Kanada. Som försvar i WTO hänvisar USA till paragraf XXI i det allmänna avtalet om tullar och handel (GATT). Paragrafen säger att avtalets begränsningar av handelshinder, exempelvis tullar, inte hindrar ett land från att "vidta vilken åtgärd som helst som det bedömer nödvändigt för skyddet av ett väsentligt säkerhetsintresse" (egen övers). Hitintills har paragraf XXI endast åberopats några få gånger. Det finns skäl att tro att länders tveksamhet att använda paragrafen dels beror på att det finns flera andra möjligheter inom GATT att införa tullar under särskilda omständigheter, dels på att paragrafen är så allmänt skriven att dess

användning skulle kunna öppna en ”Pandoras ask” av protektionism.

USA:s extratullar för nationell säkerhet riskerar därför att vara en trumpsk häst för det multilaterala handelssystemet och den amerikanska frihandelslinjen. Trump-administrationen har nu beställt en utredning om att även införa extratullar på utländska bilar i syfte att skydda den nationella säkerheten. Detta trots att bilindustrin i USA går bra och själv motsätter sig extratullar (American Automotive Policy Council 2018; *New York Times* 2018). Men Wilbur Ross kommenterade beslutet att starta den nya utredningen med att USA kommer att tolka begreppet hot mot nationell säkerhet brett (i utredningen): Ekonomisk säkerhet är militär säkerhet (*Financial Times* 2018). Om tolkningen innebär att självförsörjning inom allehanda områden och produkter är nödvändigt för den nationella säkerheten, var går då gränsen? Även om självförsörjning traditionellt har legat bakom en hel del handelshinder går den stick i stäv med dagens mycket omfattande globala specialisering.

Hur oroliga ska vi då vara? Å ena sidan ska handelspolitiken kanske inte tillmätas onödigt stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen på kort sikt. Bakom globaliseringen sedan andra världskriget ligger också stora teknologiska framsteg. Teknikutvecklingen inklusive standardiserade containrar, ny informations- och kommunikationsteknologi och digitalisering underlättar gränsöverskridande produktutveckling, produktion och konsumtion. En protektionistisk handelspolitik kan sakta ned men knappast på kort sikt stoppa näringslivets omvandling och omvandlingens bidrag till jobb och välfärd.

Å andra sidan är de långsiktiga resultaten av den trumpska hästen svåröverblickbara. När en bransch får tullskydd kan andra branscher och framför allt branscher nedströms också söka skydd, s k kaskadskydd (Erbarhar och Zi 2016). Andra länder tvingas respondera och kan ta intryck. Det handelspolitiska klimatet riskerar att bli mer protektionistiskt, oförutsägbart och allt mindre multilateralt. Sammantaget är detta – åtgärdernas direkta effekter, dominoeffekter, motåtgärder och ökad osäkerhet – på ett övergripande plan negativt för företagande och i förlängningen för jobb och välfärd. Om värdekedjor bryts upp och görs inhemska minskar också det ömsesidiga beroendet i världsekonomin. Detta riskerar att bidra till en högre konfliktgrad i världen, där den för tillfället starkares rätt i högre grad råder.

Omvärlden borde hantera den trumpska hästen samfällt och genomtänkt. Ena alternativet är att avstå från åtgärder, såsom egna extratullar, för att inte själv förlora på dem. Det andra alternativet är att man inventerar verktygslådan i WTO och funderar på mer innovativa lösningar, såsom förhandlingar om ett stålavtal i WTO (se exempelvis Horn 2018). Men i praktiken har flera länder redan valt väg. De har infört högre tullar på amerikanska produkter såsom fritidsbåtar, jeans, majs och whisky, och de har begärt konsultationer i WTO. Strategin för WTO-behandlingen verkar vara att betrakta USA:s extratullar som diskriminerande skyddsåtgärder (inte

åtgärder för nationell säkerhet). Detta anses ge drabbade länder rätt att införa motåtgärder inom 30 dagar eftersom USA ännu inte har kompenserat dem för extratullarna.

Slutligen ger händelseutvecklingen oss nationalekonomer en tankeställare. Vi behöver mer aktivt delta i den handelspolitiska debatten och göra så på basis av mer nyanserad forskning. Vi behöver mer ingående forskning om handelsliberaliseringens vinster och förluster. Forskning behövs särskilt om dess fördelningskonsekvenser mellan företag, mellan anställda i olika landsdelar och mellan utbildningsgrupper samt om kompenserande åtgärder (Collier 2018; Rodrik 2018). På så vis kan vi förhoppningsvis på sikt bidra till att handelsliberaliseringens olika effekter beaktas och att risken minskar för att protektionismen blir ett populistiskt framgångsrecept i fler delar av världen. Det vore ytterst tragiskt om det multilaterala handelssystemet sköts i sank.

Magnus Lodefalk

American Automotive Policy Council (2017), "State of the US Automotive Industry: Investment, Innovation, Jobs, Exports and America's Economic Competitiveness", rapport, American Automotive Policy Council, Washington, DC.

Collier, P (2018), "The Downside of Globalisation: Why It Matters and What Can Be Done about It", *The World Economy*, vol 41, s 967–974.

Erbahar, A och Y Zi (2016), "Cascading Trade Protection: Evidence from the US", Discussion Paper 16-079/VI, Tinbergen Institute, Amsterdam.

Financial Times (2018), "Trump Car Tariff Threat Prompts Global Condemnation", 24 maj 2018.

Horn, H (2018), "Hur kan/bör EU svara på Trumps tullar?", blogginlägg, *Ekonomistas*, 12 mars 2018.

New York Times (2018), "Trump Threat of Auto Tariffs Opposed by Auto Industry, Republicans", 24 maj 2018.

Rodrik, D (2018). "What Do Trade Agreements Really Do?", *Journal of Economic Perspectives*, vol 32, s 73–90.

REFERENSER