

Avvikelse eller vattendelare i världshistorien? Reflektioner om USA:s handelspolitik efter presidentvalet 2016

CARL B HAMILTON

är särskild rådgivare till EU-kommissionären för utrikeshandel Cecilia Malmström, tidigare professor vid Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm, mångårig riksdagsledamot (L), riksbanksfullmäktig och medarbetare på Entreprenörskapsforum. Författarens forskning har främst rört handelspolitik och protektionism. carlb.hamilton@outlook.com

Författaren är tacksam för synpunkter och diskussion med Per Altenberg, Max Corden, Uri Dadush, Harry Flam, Henrik Horn, Gary Hufbauer, Lars Jonung, Anne Krueger, Janerik Larsson, Mats Lundahl, Cecilia Malmström, Pernilla Norlin, André Sapir, Ulrika Stuart Hamilton och Maria Åsenius. En engelskspråkig version med ett makroekonomiskt avsnitt är Hamilton (2018). Artikeln ska ses som ett försök till fördjupning av några frågor som nyligen tagits upp i Lodefalk (2018) och Bigsten (2018).

Artikeln analyserar den dramatiska omsvängningen i amerikansk handelspolitik genom valet 2016 av Donald Trump till president. Frågor som berörs är om förändringen är en tillfällig protektionistisk avvikelse samt dess orsaker och konsekvenserna för omvärlden. En slutsats är att det nu finns en angelägen uppgift för EU att överta USA:s hittillsvarande roll som marknadsekonomisk "världspolis" och att EU tydligt arbetar för en regelstyrd, multilateral och öppen ekonomisk världsordning.

USA:s president sedan 2017, Donald Trump, är ombytlig både i åsikter och beslut. I ett avseende har han dock varit konsekvent i tre årtionden: Trump är övertygad om att protektionism är bra. Högre amerikanska tullar och andra hinder för import skapar ökat välstånd i USA, ökad säkerhet för Amerika och skulle återföra jobb och inkomster till USA från andra länder.

Detta synsätt går på tvärs inte bara med etablerad ekonomisk teori, utan med beprövad historisk erfarenhet inom internationell politik och internationell ekonomi, särskilt under perioden efter andra världskriget. Sedan 1945 har en öppen frihandelsinriktad politik drivits under ledning av USA och USA gav ett avgörande stöd för bildandet av Världshandelsorganisationen (WTO) och dess föregångare GATT. År 1993 ingick USA med Kanada och Mexiko det nordamerikanska frihandelsavtalet NAFTA. Det avtalet har bidragit till att göra Nordamerika till en integrerad region för handel, produktion och investeringar. Under president Obama lanserade USA en amerikansk "omsvängning till Asien" (*pivot to Asia*) och framförhandlade ett nytt frihandelsavtal mellan tolv länder i Stillahavsasien (*Trans-Pacific Partnership*, TPP). Parallellt med detta tog USA och EU initiativ till en friare transatlantisk handel (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP).

Direkt vid sitt tillträde förkastade Donald Trump det redan färdiga utkastet till TPP-avtal och krävde en omförhandling av NAFTA-avtalet. TTIP-förhandlingarna om ett transatlantiskt frihandelsområde har i praktiken upphört.

Även om efterkrigstidens liberala frihandelsinriktning dominerat amerikansk handelspolitik de senaste 70 åren har dock ett politiskt inåtvänt och merkantilistiskt synsätt djupa rötter i USA:s historia före andra världskriget (Irwin 2017). Med president Trump, är USA och världen tillbaka i tidigare perioders protektionism och isolationism? Är USA:s politik och ekonomi på väg att vridas tillbaka till 1930-talet?

1. Handelspolitik och säkerhets- och försvarspolitik

Ekonomer har vanligtvis avgränsat sin analys av internationell handel till dess ekonomiska aspekter – såsom effekter på BNP-tillväxt, relativa priser, inkomstfördelning, världsfattigdomen och kunskaps- och teknikspridning. Analysen har vanligtvis inte närmare analyserat att handelspolitik också kopplas till länders intresse av internationellt inflytande, maktutövning eller skydd. Det normala i efterkrigstidens internationella politik har varit att tunga förhandlingspartners som USA, EU, Japan, och Kina sökt hålla isär ekonomi i handelsförhandlingar, å ena sidan, och militär- och försvarspolitiska överväganden, å den andra, även när en strategiskt bakomliggande analys inkluderar båda.

Med Donald Trump är det annorlunda. Han tvekar inte att oförblommerat vilja utnyttja USA:s stormaktsinflytande för att vinna omedelbara ekonomiska fördelar och använda handelspolitik som verktyg för att få andra länder att följa den amerikanska regeringens vilja. Självklart är detta inte något helt nytt, men Trump förefaller ha USA:s egenintresse som sin främsta drivkraft och är ambivalent till att USA bör ta ansvar för handel, ekonomi och fred i övriga världen. Denna hållning har skapat mängder av konflikter med USA:s handelspartners och en genuin osäkerhet om USA:s avsikter. Hittills kan man konstatera att Trump inte varit odelat framgångsrik.

2. Det är företag och inte länder som handlar

Av handelsteorin och den politiska ekonomins förenklade värld kan man ibland få intrycket att det är länder eller regeringar som handlar med varandra. Så är det naturligtvis inte i en marknadsekonomi. Det är i stället normalt vinstmaximerande företag som tror sig tjäna på handel när de ser vinstmöjligheter, annars inte.¹

På den här punkten finns en inkonsekvens i Trumpadministrationens argumentation. Handelshinder är viktiga offentliga ingrepp i en marknadsekonomi. Trots att både presidentadministrationen och det republikanska partiet anser sig stå för ett näringsliv fritt från statlig inblandning, och en ekonomi som vilar på marknadsekonomis principer, innebär Trumpadministrationens handelspolitik att amerikanska staten – genom myndigheten *International Trade Commission* (ITC), departementen och presidenten – drivs av andra mål och värderingar än marknadens. Det är motsägelsefullt att vilja minska regleringar i allmänhet och samtidigt vilja öka det offentliga ingrepp i utrikeshandeln. Man kunde ha förväntat sig att Trumpadministrationen skulle se statlig intervention i utrikeshandeln som en politisk överprövning och frihetsinskränkning av företags och konsumenters val. Denna aspekt på handelspolitik är dock en blind fläck hos dagens republikaner i USA och i hög grad även hos demokraterna.

¹ Kina är dock ett utomordentligt viktigt gränsfall. När den kinesiska (parti-)staten, och Kinas provinsregeringar, stöttar t ex olönsamma stålverk undergräver de andra stålföretags lönsamhet. Enstaka exempel på statshandel finns också, t ex handel med krigsmateriel.

3. Handelspolitik drivs inte bara av ett enda land

Handelspolitiken i ett land påverkar normalt den som förs i andra länder. Vad som är normalt i politiken är därför att ta hänsyn till reaktioner i andra länder när man ex ante analyserar konsekvenser av handelspolitiska åtgärder. Utlöses motreaktioner, stimuleras nya allianser, ändras handelsflöden, styrs lokaliseringen av produktion och investeringar, eller inträffar något annat? Sådant tänkande verkar Donald Trumps administration knappast initiera, trots att t ex reciprocitet som princip är centralt i handelspolitiskt agerande.

Ett exempel på dominoeffekt av ett handelspolitiskt ingrepp är konsekvenserna av att USA år 2018 införde kraftigt höjda tullar på amerikansk import av en rad varor från Kina. Som motdrag införde Kina omedelbart 25 procents tull på import av bl a sojaböner från USA.² Den kinesiska motåtgärden sänker lönsamheten hos odlare och exportörer, främst i Illinois, Iowa och Minnesota genom fallande priser på sojaböner. Att Kina valt tyngdpunkten hos sina åtgärder i dessa tre amerikanska delstater var ingen slump. Valresultatet i dessa är sannolikt avgörande för framtida republikanska valvinster.

Omgående lovade dock president Trump ett stödpaket om tolv miljarder dollar till bl a drabbade sojabönsodlare. USA:s höjda handelshinder mot Kina kommer alltså i slutändan att resultera i ökade statliga subventioner till odlare i USA, sänkta priser för amerikanska sojabönsproducenter, risk för att Brasilien långsiktigt tar marknadsandelar i Kina från amerikanska odlare och snedvriden konkurrens på flera marknader.³

Donald Trump påstod därefter, i samband med överläggningar 2018 mellan USA och EU, att EU skulle ha gått med på att köpa ”mycket” amerikanska sojaböner. Det bestreds omgående av ministrar från bl a Tyskland och Frankrike. Ja, ingen på EU-sidan vill kännas vid något åtagande om ökad EU-import av sojaböner (EU-kommissionen 2018).⁴ Det är också svårt att förstå vad EU skulle kunna vidta för åtgärd eftersom EU:s tull på sojaböner redan i utgångsläget är noll procent. Det påstådda löftet till Trump om ”stora” köp av sojaböner skulle ha behövt föreslås av EU-kommissionen och förankras i medlemsstaterna och EU-parlamentet. Det är också högst oklart till vem en uppmaning skulle kunna riktas om att göra inköp i USA.⁵ EU är

² Sojaböner odlas bl a i amerikanska mellanvästern och Latinamerika och används som kraftfoder till exempelvis grisar.

³ Presidenterna Richard Nixon och Jimmy Carter intervenerade också med negativa verkningar för amerikansk jordbruksexport och odlare. Nixons restriktioner på exporten av sojaböner till Japan medförde en starkare självförsörjningsinriktning på japanskt jordbruk, till långsiktigt förfång för amerikansk jordbruksexport till Japan. Carter ingrep mot veteexport till Ryssland under Afghanistankriget vilket vände jordbrukarna emot honom och gynnade presidentkandidatutmanaren Ronald Reagan, som lovade bönderna *never again*.

⁴ Lange (2018) har en fyllig kommentar till Junker-Trump mötet i juli 2018, som också är en god inventering av dagens handelspolitiska motsättningar mellan EU och USA.

⁵ Trumps löfte om statliga subventioner till sojabönsodlare 2018 behöver inte beslutas av kongressen som en budgetfråga efter en budgetberedning och inte heller som en handels- och finanspolitiskt politisk principiell fråga. Pengarna tas ur en *slush fund* (ungefär: en reservfond) som finns tillgänglig sedan tidigare. Helt utan några EU-ingrepp ökade ändå importen

ingen kommandoekonomi och de som handlar med sojabönor är enskilda företag – inte medlemsstater och inte heller EU-kommissionen.

4. Beakta gärna lagstiftningen om utrikeshandeln

Episoden med sojabönorna belyser en brist i rapportering och debatt om den aktuella handelspolitiken. Finansiella marknader, men även medierna, tar inte sällan lätt på det faktum att det både i USA och EU – och rimligen i alla mogna demokratier – finns konstitutionella bestämmelser om vem som tar handelspolitiska beslut och hur sådana beslut ska beredas. Ett aktuellt exempel är förslaget till nya handelsavtal med Mexiko och Kanada. Sådana ska godkännas av amerikanska kongressen, till skillnad mot om USA river upp avtal. Avtalet är alltså än så länge inte alls färdigt för tillämpning.

På båda sidor Atlanten finns i handelspolitiken olösta och delvis oklara konstitutionella dragkamper mellan den exekutiva makten (EU-kommissionen och USA:s president) och beslutsfattare på nivån för medlemsstater och nationella parlament. I USA:s fall gäller undantag som delstaterna får göra från NAFTA- och WTO-regler om offentlig upphandling, regleringar på delstatsnivå rörande miljö- och hälsoskydd och tillstånd som berör både inhemska och utländska försäkringsbolag.⁶ Också i EU har nationella parlament beslutsrätt i frågor som påverkar EU:s utrikeshandel. Både i EU och USA finns därtill den centrala parlamentariska nivån, dvs Europaparlamentet och kongressen.

5. Maktdelningen i USA – hur fungerar egentligen kongressens kontroll av presidentens exekutiva makt i handelspolitiken?

Den rättsliga grunden som Trumpadministrationen anförde för att införa stål- och aluminiumtullar i mars 2018 är lagstiftningen om nationell säkerhet i avsnitt 232 i *Trade Expansion Act* från 1962.⁷ Att USA:s nationella säkerhet skulle vara hotad av stålimport från t ex Kanada saknar trovärdighet. Argumentet är nonsens, vilket har konstaterats många gånger, bl a i yttrande av amerikanska försvarsdepartementet, och gäller särskilt importen från USA:s militärt allierade som Kanada, Japan och de flesta EU-länder. Kinas direkta stålexport till USA har under senare år dragits ned till en obetydlig nivå, eller går till USA via bearbetning i andra länder, som då i handelsstatistiken betecknas som exportländer.⁸

till EU av sojabönor från USA på grund av fallande importpriser. Det, i sin tur, orsakades av att amerikanska odlare stod med överskott som de på grund av kinesiska strafftullar inte kunde sälja till Kina.

⁶ Epost-korrespondens med Gary Hufbauer 10 juli 2018.

⁷ För en enkel beskrivning av avsnitt 232 i *Trade Expansion Act*, se Investopedia (2018) samt Hufbauer (2016) och Bailos (1990).

⁸ En talande beskrivning, som samtidigt förklarar svenska stålproducenters oro för överströmning av stål från Kina till EU, finns i *Financial Times* (2018b).

Icke desto mindre har Trump stöd för sina åtgärder mot bl a Kanada och EU i gällande amerikansk lagstiftning. Det som förvånar en utomstående är de lama protesterna från lagstiftarna i den amerikanska kongressen inför att Trump på egen hand *de facto* har lagt om USA:s etablerade handelspolitik. De folkvalda förefaller inte särskilt angelägna om att slå vakt om sin konstitutionella ensamrätt till lagstiftning när det gäller handelspolitik. Man skulle annars ha väntat sig att kongressen genom ändringar av avsnitt 232 i *Trade Expansion Act* vore beredd att hävda landets berömda system för maktindelning.⁹

Faktum är att frihandelsvännerna bland ekonomerna när det begav sig på 1970-talet stödde att importbegränsningar motiverades av nationell säkerhet flyttades från kongressen till presidenten. Argumenten var bl a att presidenten är nationellt vald, i motsats till kongressledamöter, och därför borde vara mindre benägen att låta sig styras av regionala särintressen, och att presidenten, såsom ansvarig för utrikespolitiken, kan förväntas ha en bredare syn på omvärlden än kongressledamöter.

Att denna fråga om maktindelningen inte tidigare aktualiserats beror naturligtvis på att ingen president i modern tid har exploaterat begreppet ”nationell säkerhet” för protektionism såsom Donald Trump nu gör.¹⁰ Det blir därför intressant – inte minst för omvärlden! – att följa utgången av den stämning av amerikanska statens (Trumpadministrationens) agerande beträffande ståltullarna som en rad företrädare för USA:s näringsliv gjorde hos *United States Court of International Trade* i juli 2018.¹¹ De klagande kräver att domstolen förklarar att det sätt på vilket avsnitt 232 tillämpas strider mot konstitutionens första artikel som stadgar att det är kongressen – inte presidenten! – som är lagstiftare och att det är kongressen som ”beslutar och uppbär skatter, avgifter, tullar, och punktskatter”, samt att kongressen inte kan delegera någon av dessa uppgifter utan en ”begriflig princip” – definierad enligt ett prejudikat från 1928. I detta fall skulle den begrifliga principen vara att ”import hotar den nationella säkerheten”. Det som ytterligare innebär makt lagd hos presidenten är att avsnitt 232 tillåter presidenten att vidta åtgärder helt utan begränsningar,¹² dvs vilka åtgärder som kan vidtas (tullar, kvoter osv), i vilka kvantiteter, tillämpat på vilka varor eller vilka länder det gäller och även en eventuellt definierad tidsutdräkt för dessa åtgärder. Kort sagt, avsnitt 232 ger presidenten obegränsad handlingsfrihet och det bryter mot maktdelningsprincipen i konstitutionen, menar de som stämt amerikanska staten.

Det konkreta fall som de klagande skjuter in sig på är beslutet 2018 om en 25-procentig tull på import av stål, från de flesta, men inte alla länder.

⁹ Doktrinen om maktindelning innebär bl a att endast kongressen kan stifta lag och sätter gränserna för den verkställande maktens – presidentens – möjlighet att på egen hand skapa något som kan uppfattas som ny lag.

¹⁰ E-postkorrespondens med Anne O Kreuger den 4 december 2018.

¹¹ Näringslivsintressenas stämning av den amerikanska staten har beteckningen: Case 1:18-cv-00152-N/A Document 20 Filed 07/19/18.

¹² Den exakta översättningen är att med ”ohämmat omdöme” besluta.

Stämningen tar även upp handelsdepartementets fortsatta hantering av enskilda begäranden om undantag från 25-procentstullen.

Det gavs 37 vittnesmål om konsekvenserna vid en offentlig hearing i maj 2017 i samband med beredningen av beslutet om att införa tullarna. Därtill inkom över 200 skriftliga yttranden. Intressant att notera är att bestämmelserna i avsnitt 232 inte kräver att presidenten tar någon hänsyn till dessa vittnesmål och inlagor vid beslut om, eller hur, den nationella säkerheten skulle påverkas av import. Inte heller hindrar avsnitt 232 presidenten från – om hen vill – att faktiskt ta hänsyn till inlagorna och inte heller förbjuder avsnitt 232 presidenten från att bara ta hänsyn till vissa, men inte andra inlagor och vittnesmål. Viktigast dock: Avsnitt 232 ger inte presidenten någon vägledning alls om hen ska ta hänsyn eller inte till de faktorer som presenterats i inlagor och vittnesmål. Presidenten kan alltså välja att helt bortse från dem och behöver inte vidta någon åtgärd alls. Allt är tillåtet för presidenten att göra och allt är möjligt. Detta innebär en långtgående rättsosäkerhet som det är svårt att förstå att kongressen accepterat alla dessa år sedan 1962. De som har stämt amerikanska staten för brott mot konstitutionen siktar också in sig på just detta: att presidenten ensam *de facto* tillåts stifta lag.

För omvärlden, och självklart för dem som bor eller verkar i USA, öppnar Trumpadministrationens nya tolkning och tillämpning av avsnitt 232 en helt ny osäkerhet i internationell handel. För att söka hindra att en Trumpinspirerad rättslöshet sprider sig i tillämpningen av världshandelns regelverk är det därför viktigt att övriga WTO-medlemmar slår vakt om det multilaterala handelssystemet såsom det har fungerat och som det är tänkt att fungera.

Att upprätthålla handelssystemets regler innebär bl a att länder klagat på andras regelöverträdelser hos WTO och att de utnyttjar WTO:s tvistlösningsmekanism (ett domstolsliknande förfarande). Detta görs i dag av EU och andra länder gentemot USA. Sannolikt kommer USA:s och Trumps agerande medföra att landet så småningom fälls i WTO. Men eftersom USA är en stor och mäktig handelsnation kan det visa sig vara en Pyrrrusseger: visserligen får de klagande länderna, inklusive EU, rätt till finansiell kompensation av USA och de får rätt att vidta egna motåtgärder. Men processen med WTO:s tvistlösning tar tid och – viktigast! – fräter därmed på USA:s, och kanske fler medlemsländers, vilja att foga sig efter WTO:s regelverk och tvistlösningar. Hela handelssystemets regelverk kan komma i gunning. I grunden är det internationella samfundets behandling av USA:s agerande på stålområdet, och användningen av argumentet om nationell säkerhet, en fråga av sådan dignitet att det mer är en fråga för WTO:s medlemsländer än domarna i WTO:s tvistlösningsförfarande. Risker är därför stor att stormakten USA:s agerande leder till att WTO:s regelverk i praktiken delvis upphör att fungera.

6. USA:s ovilja att underkasta sig internationella domslut och regler

USA har alltid varit klivet till att självt underkasta sig de internationella regler som USA varit med och utformat. Reglerna får gärna binda andra, men helst inte USA. USA:s vilja att följa WTO-reglerna är naturligtvis viktig – för att inte säga avgörande – för organisationens trovärdighet och för att WTO ska fungera som styrande för andra länder. Trump har även hotat med att USA kan lämna WTO. Samma ambivalenta attityd till att binda upp sig finns i USA:s bilaterala och regionala handelsavtal och möjligheten att utnyttja den nya tolkningen av avsnitt 232 verkar numera alltid finnas för Trumps USA.

Sannolikt är det skillnaden i grundhållning till WTO som gjort att Trumpadministrationen missbedömt t ex EU:s och Kinas beredskap och beslutsamhet – i enlighet med WTO:s regler! – att vidta motåtgärder mot USA när landet införde stål- och aluminiumtullar.

Samma missbedömning av motståndarens beslutsamhet dök upp beträffande USA:s bilimport från EU. Den amerikanska regeringen argumenterade under försommaren 2018 för att EU och USA skulle ingå avtal om att frivilligt begränsa EU:s bilexport till USA. Den förskönande omskrivningen är ”frivillig exportbegränsning” och USA föreslog detta trots att sådana arrangemang strider mot WTO:s regler, har avskaffats på andra produktområden som kläder och skor och strider mot hur en fri marknadsekonomi fungerar.

Med en ”frivillig exportbegränsning” vore det i USA inte längre konsumenternas efterfrågan som bestämmer vilka bilar som skulle importeras och säljas, inte heller priserna eller utbudet av typer och antal bilar kommande period (år). I stället vore det tjänstemän – sannolikt under inflytande av bilproducenterna. Världens två ledande marknadsekonomier – EU och USA – skulle med den amerikanska regeringens propåer komma överens om hur marknadsekonomi och marknaderna skulle styras, strypas och dirigeras för en av världshandelns viktigaste varor – bilar!

7. Globala värdekedjor fördyrar protektionistiska åtgärder och främjar omlokalisering och frihandel

Ett relativt nytt – sedan 20–30 år – inslag i världshandeln är globala värdekedjor eller globala tillverkningskedjor. I dagens värld tillverkas insatsvaror, komponenter och delar av slutprodukter i många olika länder. Sista steget i en tillverkningsprocess kan vara resultatet av tillverkning och sammansättning av hundratals delar och komponenter. Det gör tillverkningen känslig för störningar inte bara i produktionsprocesser utan även i den logistik som måste till för att hålla ihop tillverkning och sammansättning till färdig slutprodukt.

En självklar reaktion på protektionism är att producenter överväger omlokalisering av produktion och inköp som gör tillverkningen mindre

sårbar för protektionistiska åtgärder. Om ett land som USA eller EU inför handelshinder mot enskilda exportländer kan tillverkning och sammansättning flytta till länder som löper mindre risk att utsättas för handelshinder. Det finns en rad exempel på flytt av produktion från Kina och Mexiko till t ex Kambodja, Vietnam och Malaysia (*Financial Times* 2018b, 2018c; *South China Morning Post* 2018; Hamilton 2016).

Sojabönorna illustrerar hur handelshinder kan leda till oväntade dominoeffekter i en värld präglad av starkt ömsesidigt beroende. Det kanske största aktuella hotet mot EU och världshandeln gäller dock USA:s hot att minska importen av bilar från EU och Asien.

Inte heller på detta område räcker traditionell analys för att beskriva konsekvenserna. Visst, tullar höjer priserna till konsument, ökar inhemsk produktion och minskar importen men får också konsekvenser för investeringar, lokalisering av produktion och handeln med flera länder i en värld med värdekedjor. Ett exempel: Ursprungligen planerade de tyska ägarna till Mercedes och BMW att producera 154 000 bilar i sina anläggningar i USA och att i ett nästa steg exportera dessa bilar till Kina (*Financial Times* 2018d). Ett beslut om högre amerikanska biltullar skulle dock ändra förutsättningarna för de två företagen. Sannolikt skulle dessa tysk-amerikanska bilar omdirigeras till försäljning på USA-marknaden och på så sätt undkomma den högre tullen i USA. Den kinesiska efterfrågan på Mercedes och BMW-bilar skulle få tillfredsställas genom tillverkning på annat håll, t ex i EU. Slutresultatet skulle i så fall bli: inga fler bilarbetarjobb i USA, en ökning av USA:s handelsunderskott med Kina och fler bilarbetarjobb och bilar tillverkade i EU! Det var knappast så president Trump tänkt. Men, det finns även rapporter om traditionell imports substitution – det som Trump hoppas på – dvs att fler bilar ska tillverkas i USA, men till högre kostnader och pris (*Financial Times* 2018a, 2018e).

En av EU:s motåtgärder mot höjda ståltullar var höjda tullar på tunga motorcyklar tillverkade i USA, som Harley Davidson (HD). Den åtgärden flyttar nu produktion från USA till Asien, med i slutändan liknande priser i EU på HD-cyklar som i utgångsläget. Det är inte första gången spridning av industriproduktion till fler länder på grund av protektionism i importländer blir en bonus för företag och arbetare i nya länder, men sannolikt leder till högre priser för konsumenterna.

Trumpadministrationen arbetar med felaktiga bilder av världsekonomin och verkar överskatta USA:s roll och makt i densamma. Det talar för att den nya amerikanska handelspolitiken blir en kostsam, men ändå tillfällig avvikelse för världsekonomin. Framväxten av globala tillverkningskedjor, snabbfotad ny logistik och nya tekniker gör protektionistiska ingrepp mindre effektiva än på 1930-talet och i de nationalekonomiska klassiska läroböckernas diagram.

8. America First!

Parollen *America First* (ungefär: först och främst Amerika!) har inneburit en rad handelspolitiska konflikter mellan USA och omvärlden. Den försvårar rimligen också uppnåendet av andra mål för amerikansk internationell politik, som att Trumps USA även vill spela rollen som en allmänt inflytelserik stormakt. Redan nu kan man dock ana att den nya handelspolitiken bättre passar USA:s traditionella politiska motståndare än USA:s traditionella vänner i Asien och Europa.

Att klanka på Kina (*China bashing*) är populärt inte minst i USA. Ett amerikanskt korståg mot Kinas ekonomiska storlek och växande inflytande kan dock svårligen lyckas om USA samtidigt drar sig tillbaka från handel med sina allierade i Asien – t ex Japan och Sydkorea – och vänder ryggen åt världshandeln. Kina har varit exemplöst framgångsrikt med att öka landets välstånd och globala inflytande genom exportledd tillväxt och WTO-medlemskap. Kina är tveklöst det land i världen som har mest att vinna på att de senaste decenniernas frihandelspolitik ostört får fortsätta, att WTO-reglerna respekteras och att godtycke och politiska konjunkturer inte tillåts styra världshandelns regler. Kina, Japan och andra handelsinriktade länder i Asien kommer sannolikt därför av egenintresse att förbli tunga motviker mot amerikansk och annan protektionism.

Ett viktigt exempel är när Japan 2017 *de facto* tog över från USA att slutföra och implementera Stillaohavsasienavtalet TPP efter det att Trump hade rivit upp det. I dag finns avtalet i en modifierad version på plats, utan USA. Japan och EU har under 2018 även ingått ett nytt frihandelsavtal, som försiktigt öppnar den slutna japanska jordbruks- och livsmedelsmarknaden för import från EU. En sådan öppning har annars varit ett starkt önskemål från amerikanska jordbruks- och livsmedellexportörer. Under senhösten 2018 verkar dock missnöjet i USA:s jordbruksstater ha vuxit sig så starkt att Trump med hjälp av stormaktsutpressning söker en bilateral uppgörelse med Japan om ökad import av jordbruksprodukter från USA.

Vad man kan se hittills är att EU framgångsrikt satsar på fortsatt öppen och ökad handel med länder utanför EU, som Kina, Japan och andra länder i Asien, och förhoppningsvis även länder i Afrika och Latinamerika. Detta talar för att USA:s handelspolitik under Trump inte kommer att förändra redan etablerade handelsnationers öppna handelspolitik och att USA:s protektionism i bästa fall blir en till USA avgränsad politik. Det finns dock en risk att USA:s protektionism smittar av sig på många fattiga länder utan marknadsekonomisk erfarenhet.

Det som nu oroar mig mest är att de politiska institutioner i USA som ska upprätthålla rättsstatens och demokratins principer inte ska stå pall. I stället riskerar vi ett inrikespolitiskt och ekonomiskt starkt polariserat USA med mindre av helhetssyn på politik och samhällsliv. Kanske med en måttlig vilja att följa konstitutionella bestämmelser som har syftet samhällelig sammanhållning och internationell öppenhet i fokus.

9. Slutsatser och bedömningar

Det som skett under de senaste två årtiondenas handelspolitik är sannolikt en permanent kursändring i USA:s handelspolitik, men endast en tillfällig avvikelse för världsekonomin. Den senare fortsätter sin förändring mot ökad handel och lägre handelshinder – framför allt tullar. Andra typer av handelshinder, som regleringar på grund av t ex hälsa, säkerhet och miljö, ses dock allt oftare som oacceptabla ingrepp i länders suveränitet.

Även utan Donald Trump kan det i USA ha vuxit fram en underliggande, långsiktig trend mot ökad protektionism. Den hämtar i så fall näring ur framväxten av motstånd och motståndare mot globaliseringens konsekvenser för vissa regioner och branscher. Bristen på effektiva och tillräckligt finansierade sociala skyddsnät för de drabbade personerna och bristen på möjligheter till nya jobb genom omskolning och vidareutbildning brukar anges som orsaker. Men räcker detta som förklaring? Jag nämner frågan eftersom det är en viktig skillnad mellan situationen i USA och i stora delar av Europa. Den rika världens länder ska inte dras över en kam när globaliseringens fördelar och nackdelar diskuteras.

En lärdom av Trumps tid vid makten är att det för framtiden, och för resten av världen, är viktigt att USA:s kongress återtar det lagstiftande mandatet på handelspolitikens område. I dag, och i enlighet med den amerikanska konstitutionens doktrin om maktindelning, borde presidentens möjlighet att med en enkel hänvisning till nationell säkerhet begränsa all import försvinna. Att återföra mandatet i avsnitt 232 till kongressen skulle ge en parlamentarisk förankring som i längden skulle kunna öka förutsägbarheten i politiken. Det ligger i omvärldens intresse att tydligt hävda vikten av en amerikansk lagstiftning som syftar till en stabil och öppen amerikansk handelspolitik.

För världen såväl som USA självt innebär Trumpadministrationens unika sätt att tillämpa avsnitt 232 en starkt ökad osäkerhet om spelreglerna i internationell handel. För att motverka att en Trumpinspirerad rättslöshet sprider sig bland WTO:s medlemmar är det viktigt att tongivande WTO-medlemmar – som EU, Japan, Kina, Australien och Brasilien – snabbt enas och deklarerar en slags 'pakt' mellan länderna för att slå vakt om det multilaterala handelssystemet som vi känner det. En förutsättning för att en sådan pakt ska kunna fungera utan starka inre spänningar är dock att Kinas nu förda handelspolitik reformeras och att landet accepterar WTO-regler som förbjuder subventioner och stöd till det egna näringslivet av de slag som Kina i dag tillämpar.

Om protektionism blir etablerad politik i USA är risken stor att den smittar av sig på många fattiga länder utan djupare erfarenheter av exportledd tillväxt, frihandel och marknadsekonomi. Den fattiga delen av världen riskerar då delvis på grund av USA:s nya handelspolitik att fastna i fattigdom.

För EU:s del har grundläggande frågor om globalt ledarskap uppstått som både kräver principiella svar och åtgärder. EU får framdeles sköta han-

delspolitik, försvars- och säkerhetspolitik mer självständigt från USA. Det innebär för EU ökade egna resurser, främst för försvaret, och en höjd beredskap för att axla globalt handels- och säkerhetspolitiskt ansvar. EU kan inte fylla luckan efter USA om EU agerar enligt en *EU-first*-maxim. Globalt ledarskap kräver en vilja att verka för bredare principer, som multilateralism, men också en beredskap att ta kostnader och politiska påfrestningar i sådana strider. Det duger inte att EU och andra tongivande WTO-medlemmar fokuserar på att själva komma undan åtgärder som drabbar andra, t ex icke EU-länder, och att låta EU:s engagemang stanna vid att för enbart EU:s del söka undantag från Trumps handelspolitik.

Det finns behov av starkare globalt ledarskap när det gäller övergripande liberala hållningar som marknadsekonomi, frihandel och rättstrygghet. Utrikespolitik och handel ska inte bara styras av egenintresse utan även av ideal.

REFERENSER

- Bailos, J P (1990), "Oil Imports and National Security: The Legal Framework and Policy Framework for Ensuring the United States Access to Strategic Resources", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol 11, s 235-300.
- Bigsten, A (2018), "Är globaliseringen hållbar?", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 5, s 6-15.
- EU-kommissionen (2018), "Joint US-EU Statement following President Juncker's Visit to the White House", uttalande 18/4687, Europakommissionen, Bryssel.
- Financial Times* (2018a), "Mercedes and Nissan to Boost US Spending to Meet New Trade Rules", 2 oktober 2018.
- Financial Times* (2018b), "US-China Trade War Prompts Rethink on Supply Chains", 3 september 2018.
- Financial Times* (2018c), "Vietnam Emerges as Beneficiary of Trade War", 5 november 2018.
- Financial Times* (2018d), "General Motors Cuts Points to Rocky Road Ahead", 28 november 2018.
- Financial Times* (2018e), "General Motors Shuts Down Seven Plants Drawing Rebuke from Trump", 27 november 2018.
- Hamilton, C (2016), "Globalisering på reträtt?", *Ekonomisk Debatt*, årgång 44, nr 3, s 5-13.
- Hamilton, C (2018), "Turning the Tables on World Trade", ELF Policy Brief 2018:4, Bryssel.
- Hufbauer, G (2016), "Could a President Trump Shackle Imports?", föredrag vid Institute for International Economics, Washington DC.
- Investopedia (2018), "Section 232 of the Trade Expansion Act", www.investopedia.com/terms/s/section-232-trade-expansion-act.asp.
- Irwin, D (2017), *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Lange, B (2018), "The Juncker-Trump Trade Initiative: A Preliminary Assessment", blogg, www.bernd-lange.de/aktuell/nachrichten/2018/374053.php.
- Lodefalk, M (2018), "Den trumpska hästen", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 5, s 3-5.
- South China Morning Post (2018), "European Firms Mull Relocating Mainland [China] Production to Southeast Asia Amid Escalating US-China Trade War", Hong Kong, 18 september 2018.