

Lo spettro delle guerre commerciali incombe sull'economia globale

Non è usuale che negli stessi giorni due soci del Circolo di Studi Diplomatici riassumano le loro riflessioni sullo stesso argomento in due separate Lettere Diplomatiche. E quello che hanno fatto, senza peraltro consultarsi previamente, gli Ambasciatori Giuseppe Jacoangeli e Roberto Nigido a proposito della decisione del Presidente Trump di imporre unilateralmente rilevanti dazi sull'acciaio e sull'alluminio importati negli Stati Uniti. Pubblichiamo quindi contemporaneamente le due Lettere, nella speranza di contribuire così ad una visione ampia della questione attraverso gli approcci e i punti di vista espressi dai due autori, entrambi, per esperienze di carriera, particolarmente competenti per esprimersi sulla materia trattata.

A parte le conseguenze dirette ed indirette che essa può produrre sul piano delle relazioni degli Stati Uniti con i suoi principali partner commerciali e le possibili implicazioni sui settori produttivi che all'interno degli stessi Stati Uniti utilizzano le materie prime gravate dai dazi in questione, la decisione del Presidente Trump conferisce ulteriore sostanza al dibattito su quelli che sembrano essere sempre più accentuati attacchi al modo di concepire le relazioni internazionali dopo le tragiche esperienze delle due guerre mondiali del XX secolo, tradottosi in quello che viene comunemente definito l'ordine liberale internazionale.

Non è questa la sede per entrare nel merito delle evoluzioni negative che quell'ordine ha subito nel corso degli anni in parallelo con l'affermarsi di una globalizzazione poco regolamentata e malamente gestita. Il problema, piuttosto, ci sembra quello di scegliere se impegnarsi tutti insieme per porre rimedio alle involuzioni - che pure ci sono state - del vecchio ordine liberale internazionale, o abbandonare tout court la visione delle relazioni internazionali che animava i personaggi che lo hanno concepito.

Prima dell'avvento del Presidente Trump, gli Stati Uniti sembravano decisi a seguire la prima strada, con il Trattato per il Commercio e gli Investimenti (TTIP) con l'Unione Europea e la Trans-Pacific Partnership (TTP) con i Paesi del Pacifico. Strumenti che non riguardavano solo la materia propriamente commerciale (e che nel caso del TTIP avrebbero completamente abolito i residui dazi tra Stati Uniti e Unione Europea), ma comprendevano anche la definizione consensuale di norme e standard che potessero rendere più agevoli ed eque le relazioni commerciali, anche attraverso misure per la tutela della proprietà intellettuale e l'armonizzazione delle norme in materia ambientale e di diritti dei lavoratori.

Ed anche se gli europei hanno la loro parte di responsabilità nel fallimento di questo percorso, noi continuiamo a pensare che la strada sia quella giusta, e non ci resta che esprimere l'auspicio che sia ancora possibile tornare a questo approccio, con la sensibilità accresciuta alle salvaguardie sociali ed ambientali che ci viene dalla consapevolezza dei limiti della globalizzazione quale si è andata fin qui affermando.

* * *

Le guerre commerciali non sono un bene e non sono affatto facili da vincere, al contrario di quanto sostiene il Presidente degli Stati Uniti d'America, Donald Trump; di solito si perdono, e a perderle sono tutte le parti che si

lasciano coinvolgere in un circolo vizioso di escalation, ma soprattutto, a subirne le conseguenze negative è l'economia mondiale.

Fin dalla campagna elettorale, Trump aveva chiaramente manifestato la propria

avversione al libero scambio e agli accordi commerciali intesi a favorirlo: e, una volta alla Casa Bianca, si era affrettato a ritirare gli Stati Uniti dal TPP – il *Trans Pacific Partnership*. Una decisione avventata che si traduce nell'affievolimento, non soltanto sotto l'aspetto economico e commerciale ma anche dal punto di vista politico – come gli eventi successivi proveranno – della presenza americana nell'area del Pacifico. Aprendo al tempo stesso alla Cina uno spazio di cui l'Impero di Mezzo ha immediatamente approfittato per proclamarsi difensore della libertà degli scambi e assicurare il proprio sostegno ai paesi firmatari del TPP da Washington abbandonato. Trump ha inoltre preteso di rinegoziare il NAFTA, l'accordo commerciale in vigore dal 1992 con il Messico e il Canada, e non aveva mostrato alcun interesse per i negoziati – successivamente interrotti – per un Trattato di cooperazione economica tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Unione Europea, il *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

In questi ultimi giorni, invocando una legge da tempo in vigore, ma raramente applicata, che consente al Presidente di adottare, per motivi di sicurezza nazionale, misure restrittive delle importazioni dall'estero, Trump ha annunciato il proposito di introdurre un dazio del 25% sulle importazioni di acciaio, e un dazio del 10% sulle importazioni di alluminio. E lo ha fatto senza neanche consultare il proprio consigliere economico, Gary Cohn, il quale avrebbe almeno avuto la possibilità di metterlo in guardia contro le inevitabili conseguenze non soltanto sul piano economico, ma anche sotto l'aspetto politico di questa decisione.

Sul piano economico, perché se le industrie produttrici di acciaio e alluminio potranno, grazie alla protezione a loro concessa, salvaguardare i posti di lavoro dei loro 80.000 addetti, le industrie che questi due metalli lavorano, vale a dire, quasi tutte le attività dei settori siderurgici e metalmeccanici, subiranno un considerevole aumento dei costi di produzione, con il rischio di perdere competitività sul piano nazionale e su quello internazionale e quindi subire la perdita di

posti di lavoro in misura forse superiore a quella evitata con i provvedimenti della Casa Bianca.

Dal punto di vista politico, poi, c'è da osservare che gli anzidetti provvedimenti protezionistici colpiranno anche paesi alleati amici degli Stati Uniti, quali l'Unione Europea, il Messico, il Canada, nonché il Giappone e la Corea del Sud. Questi ultimi, due essenziali punti di appoggio della politica militare di Washington nell'area del Pacifico. Oltretutto, Seul ha acquistato in questi ultimi mesi, un particolare rilievo nel quadro del tentativo americano di riprendere con Pyongyang un dialogo inteso a dare alla penisola coreana un migliore assetto sul piano della stabilità e della sicurezza.

Come era prevedibile, Gary Cohn ha rassegnato le dimissioni dalla carica. Con la sua uscita di scena la Casa Bianca perde uno dei migliori collaboratori del Presidente, una persona di notevole preparazione professionale, nonché dotata di buon senso ed equilibrio, caratteristiche non molto comuni fra i componenti dello staff presidenziale; anche se non esente, anch'egli, da critiche per la parte avuta nella messa a punto delle riduzioni fiscali volte a favorire le categorie più abbienti, con l'effetto al tempo stesso di un aumento del debito pubblico nella misura di 1,5 trilioni di dollari e di un ulteriore vulnus inferto alle disuguaglianze sociali.

* * *

Queste misure tariffarie su alluminio e acciaio, due prodotti che in fin dei conti rappresentano soltanto il 2% del totale delle importazioni americane, e che in questi giorni, entrano in vigore, sono motivate essenzialmente dall'ossessione del Presidente americano per il persistente disavanzo degli Stati Uniti nelle partite correnti – scambi commerciali e servizi – che nello scorso anno ha raggiunto gli ottocento miliardi di dollari e che già all'inizio dell'anno in corso sembra non dovrà allontanarsi di molto da questa dimensione. Nella visione mercantilista di Trump delle relazioni commerciali con il resto del mondo, i deficit con l'estero sono una manifestazione della debolezza di una nazione e vanno combattuti. In particolare, nel caso degli Stati Uniti sarebbero tra l'altro una delle

principali cause della disoccupazione: da qui l'esigenza di ridurre lo squilibrio, e a questo fine il ricorso al protezionismo, mediante l'adozione di dazi all'ingresso di prodotti stranieri, visto dalla Casa Bianca come la più efficace forma di difesa dell'economia nazionale.

Non tutti fra i suoi collaboratori condividono questa visione del fenomeno, anzi per la maggior parte economisti ed esperti di commercio internazionale sono convinti del contrario: perché, si osserva, disavanzi come questo della bilancia commerciale americana sono generalmente determinati da un insieme di fattori di natura macroeconomica, quali la differenza nei rispettivi tassi di crescita, il valore delle diverse valute, l'ammontare dei risparmi di ciascun paese, il tasso degli investimenti, l'andamento dei consumi.

Al tempo stesso, è normale che un paese la cui economia è in crescita, con un alto livello di consumi e di attività produttive, abbia maggiori esigenze di materie prime e di generi di consumo provenienti dall'estero e che quindi finisca per registrare deficit negativi nei saldi con i paesi fornitori¹. Mentre si verifica non di rado che in periodi di rallentata crescita, paesi che si trovano in tale congiuntura vedano il loro saldo passivo ridursi, anche sensibilmente: come avvenne, proprio negli Stati Uniti, negli anni della Grande Recessione, a partire dal 2008.

* * *

I due provvedimenti di natura tariffaria presi da Trump si limitano ad un settore assolutamente marginale, come abbiamo visto, degli scambi con l'estero degli Stati Uniti, e possono essere giustificati dal basso grado di competitività dei due prodotti siderurgici in questione e dall'esigenza di dar loro una protezione: anche se la strada più

corretta per arrivare a questa decisione sarebbe stata quella dell'Organizzazione Internazionale del Commercio, il WTO, peraltro una delle Organizzazioni multilaterali maggiormente invise all'attuale Amministrazione americana.

In ogni caso, indipendentemente dalla correttezza o meno della procedura seguita, sono preoccupanti le bellicose dichiarazioni di intenti che hanno accompagnato questa misura e che lasciano ritenere possa esserci un seguito: vuole davvero Trump avviare una guerra commerciale nel mondo? E provocarla imponendo dazi su prodotti particolarmente sensibili delle esportazioni verso gli Stati Uniti da varie parti del pianeta, di portata tale da costringere i governi colpiti dai provvedimenti a reagire con equivalenti aumenti tariffari?

Se questo si verificasse, e ogni paese colpito reagisse isolatamente finirebbe per fare il suo gioco. La strada da percorrere non può essere che quella di coinvolgere di volta in volta il WTO, il quale dispone nel proprio statuto di una norma, il cosiddetto "*ribilanciamento dei sovrapprezzi*" che consente di dare una risposta, sia pur parziale – ma pur sempre a titolo di avvertimento – all'aggressore: ogni paese colpito dai dazi trumpiani è autorizzato a rispondere imponendo a sua volta dazi per un valore pari ad un terzo dell'ammontare del danno subito. Se ognuno dei paesi "provocati" seguisse questa procedura, questo equivarrebbe a dare a Trump una risposta "multilaterale". E abbiamo ben compreso quanto questo irriterebbe il Presidente americano, il quale detesta il multilateralismo e preferisce misurarsi bilateralmente con quelli che considera suoi avversari, sia pure sul piano strettamente commerciale.

* * *

Alcuni articoli di stampa apparsi nei giorni scorsi attribuiscono a Trump la responsabilità di aver definitivamente posto fine alla globalizzazione. Nulla di più inesatto, la crisi della globalizzazione ha avuto inizio circa 20 anni orsono e le responsabilità vanno divise fra Stati Uniti, Unione Europea – in larga misura – e qualche altro paese.

¹ Questo tipo di analisi non può applicarsi alla Cina, la quale grazie alle caratteristiche del proprio sistema politico-economico, ai tuttora bassi costi di produzione, all'ampia rete commerciale creata in quasi tutti i paesi del mondo per consentire il collocamento delle proprie merci, nonché agli ingenti investimenti fatti ai paesi produttori delle materie prime di cui ha necessità, riesce a chiudere con un saldo attivo i conti con il resto del mondo.

La globalizzazione è certamente in crisi, una crisi molto grave ma non irreversibile se i governanti del pianeta sapranno operare nel senso di imboccare la strada giusta per consentirle di risalire la china e riprendere il cammino volto ad assicurare all'economia mondiale un tasso di crescita sostenibile, accompagnato da un processo di distribuzione più equa della ricchezza in un contesto di libero scambio di merci, di servizi, di persone, di capitali.

Ma dobbiamo tornare indietro nel tempo, almeno a partire dal 1929, allorché, dopo il crollo dei titoli a Wall Street, i paesi occidentali non trovarono altro modo di affrontare la crisi se non l'ottuso ricorso al protezionismo. Fu una delle più significative manifestazioni della loro decadenza, i cui primi sintomi avevano cominciato a rivelarsi durante i trenta anni che avevano preceduto la Grande Guerra, la quale a sua volta aprì la strada ad uno dei periodi più bui della storia dell'Europa contemporanea. Al protezionismo seguì, come sarebbe stato inevitabile, la Grande Depressione, che contribuì, soprattutto a causa del trattamento che fu dissennatamente inflitto alla Germania, a creare le condizioni per la nascita di regimi autoritari e, infine, condurre il mondo alla sua seconda terribile guerra.

Questo percorso verso il degrado era stato previsto e mirabilmente analizzato da Oswald Spengler nella sua grande opera *“Il tramonto dell'Occidente”* pubblicato nel 1920.

Fu soltanto nel 1947, che americani ed europei decisero di affrontare il tema del libero scambio e, fu con la creazione del GATT - l'Accordo Generale per le Tariffe e il Commercio – che si imboccò, attraverso una serie di accordi successivi, il lungo percorso, mai condotto a termine, verso la creazione di un'area globale, all'interno della quale tutti i paesi, indipendentemente dal loro grado di sviluppo, potessero accedere, senza incontrare alcun tipo di ostacoli, ai mercati del resto del mondo.

Il commercio internazionale è ancora oggi il principale motore dell'economia globale, lo strumento più idoneo ad assicurare la sostenibilità della crescita, e a favore così lo sviluppo, a controbattere gli effetti dei

fenomeni di recessione e di stagnazione che periodicamente caratterizzano la congiuntura economica del pianeta, a ridurre le disuguaglianze che tuttora esistono fra i vari paesi e all'interno delle singole società nazionali.

Importanti risultati nell'abbattimento progressivo degli ostacoli agli scambi sono stati conseguiti con i numerosi round negoziali che si sono succeduti durante la seconda metà del secolo scorso, culminando nell'accordo per la creazione del WTO, l'Organizzazione destinata ad assicurare il corretto svolgimento delle relazioni commerciali fra gli Stati membri.

Pertanto, quando nel dicembre 2001 ebbe inizio, a Doha, il round che doveva essere il coronamento di tutto il lavoro precedentemente svolto, e che, per il compito che gli veniva assegnato – quello di coinvolgere nel processo di sviluppo anche i paesi più poveri ed emarginati – venne denominato il *Millennium Round*, sembrò che il traguardo finale non fosse ormai troppo lontano.

Purtroppo i lavori del round non si svolsero come sarebbe stato ragionevole attendersi: la difesa ad oltranza da parte di alcuni dei principali protagonisti del commercio mondiale, a cominciare dai paesi occidentali, di attività produttive che soltanto continui interventi protettivi potevano ancora mantenere in vita, provocò la paralisi del negoziato.

Successivamente – era l'anno 2008 – la crisi finanziaria nata dalle irresponsabili speculazioni sui titoli derivati e su altra carta poco affidabile si estese all'economia reale, inducendo molti governi, preoccupati dalle conseguenze della crisi sulle attività produttive e, quindi, sull'occupazione, a ricorrere ancora una volta al peggior di tutti i rimedi possibili, l'adozione di misure protezionistiche, mettendo in moto reazioni a catena che aggravarono ulteriormente una congiuntura già critica.

Tentativi di riprendere il negoziato multilaterale furono compiuti negli anni successivi, ma senza alcun risultato.

Ma si deve ritornare al multilateralismo ed è assolutamente necessario che sia così,

perché soltanto il ritorno al sistema dei negoziati multilaterali potrà preservare il sistema commerciale mondiale - e con esso l'economia mondiale – dalla prospettiva della realizzazione dei preoccupanti propositi che si deducono dall'atteggiamento del Presidente Trump sulla materia.

* * *

Su due piani occorre lavorare. Il primo riguarda il rilancio a tutto campo del ruolo, delle funzioni e del prestigio dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, messi a dura prova dal fallimento dell'ultimo round e delle sue conseguenze. Il suo ruolo nella promozione dei negoziati e nell'assicurare l'osservanza delle norme vigenti in materia di scambi commerciali è essenziale.

Il secondo riguarda invece proprio il negoziato. Sarebbe opportuno avviare, a partire dalle rovine del Doha Round, un processo interamente nuovo, ma con le stesse finalità.

E, come è facile comprendere, c'è un solo paese che potrebbe farlo, e questo paese oggi è la Cina.

Innalzò la bandiera del libero scambismo quando apparve chiaro che l'America di

Trump la stava ammainando. Il Celeste Impero è oggi uno dei maggiori protagonisti del commercio internazionale, dispone di una classe dirigente determinata e degli strumenti per affrontare questa sfida con ragionevoli prospettive di successo.

Sarebbe auspicabile una sua discesa in campo, quale potrebbe essere il lancio di un nuovo round negoziale – un Beijing Round – ovviamente con la partecipazione di tutti i paesi membri del WTO, con l'obiettivo di concentrarsi soprattutto non soltanto sui problemi non risolti a Doha, ma anche di affrontare in una visione globale, accanto alle tradizionali tematiche oggetto dei precedenti rounds, anche tutta la serie di problemi che in misura sempre più urgente si presentano all'attenzione dei governanti: a cominciare dalla tutela dell'ambiente, del quale la questione del clima trattata a Parigi è soltanto una delle componenti, le tematiche del lavoro, della sicurezza sociale, della lotta contro le diseguaglianze, della riduzione delle numerose sacche di povertà che tuttora caratterizzano la condizione di numerose popolazioni del pianeta.

Ma soltanto il futuro ci potrà dire se proposte del genere sono realizzabili.

Giuseppe Jacoangeli

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Giovan Battista Verderame

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 -00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051