

La politica del commercio con l'estero degli Stati Uniti d'America e l'agricoltura: una breve nota storica

Per comprendere le attuali posizioni della politica commerciale statunitense, non si può prescindere dal ruolo che il commercio con l'estero, ed in particolare quello dei prodotti agricoli, ha avuto per la nazione americana sin dalla sua origine.

A tale attività, in conformità con la concezione mercantilistica dei fondatori della nazione americana, è stata per oltre due secoli attribuita una funzione vitale per il suo sviluppo e per il suo benessere.

L'espansione commerciale è stato l'imperativo categorico di molti presidenti, politici, sindacalisti e uomini d'affari degli Stati Uniti, in quanto intesa come rimedio delle ricorrenti crisi da sovrapproduzione che periodicamente hanno investito una nazione che, in quanto dotata di enormi ricchezze naturali, è stata in grado di produrre una quantità di beni in eccedenza rispetto ai fabbisogni della sua popolazione. Emblematica è al riguardo la posizione di uno dei primi presidenti, T. Jefferson: «Gli interessi del commercio costituiscono l'oggetto principale dei poteri e delle cure costituzionali del Congresso».

A questa politica vanno in gran parte ricondotte le due guerre, determinate da scopi eminentemente commerciali, combattute con l'Impero Inglese (1812) e con la Spagna (1898). Affermava infatti A. Jackson nel 1812 «Dobbiamo combattere [...] per riaffermare il nostro diritto alla libertà di commercio e per aprire mercati ai prodotti del nostro suolo, che ora marciscono in casa nostra».

La necessità di trovare uno sbocco all'enorme produzione raggiunta costituisce una costante della politica nordamericana di tutto il secolo XIX. Affermava nel 1853 il senatore W.H. Seward: «Siete già la grande potenza continentale dell'America. Ma vi basta questo? Io confido che non vi basti. Voi volete il commercio mondiale [...] La nazione che trae di più dalla terra, e fabbrica di più, e vende di più alle nazioni

straniere, deve essere e sarà la grande potenza della terra». E dopo la guerra civile vi furono presidenti che fecero dell'espansione un impegno prioritario, come ad esempio U.S. Grant, la cui principale preoccupazione durante i suoi due mandati consistette nel procacciare nuovi mercati per i prodotti sia agricoli che industriali.

Ma l'impulso all'espansionismo, inteso in senso moderno, si ebbe col passaggio, sul volgere del secolo, dall'età del *laissez faire* a quella del capitalismo delle corporazioni. E a ciò contribuì, in misura non indifferente, la grave crisi agraria che colpì la nazione americana negli anni 1880-1890, decennio in cui le eccedenze di cereali esportabili aumentarono del 16%, i prezzi dei prodotti agricoli diminuirono del 75%, mentre nel contempo si verificò un incremento dei prezzi dei fattori produttivi (Williams, 1974, p. 395).

Alla riduzione del costo dei trasporti transoceanici dei cereali, legata alla diffusione della navigazione a vapore, i paesi europei reagirono con misure protezionistiche, sia pur in misura diversa. Al riguardo, si può ricordare che proprio fra il 1887 e il 1894 l'Italia innalzò ripetutamente il dazio sul grano nel tentativo di ridurre la concorrenza delle importazioni dagli Stati Uniti nei confronti della produzione nazionale (Bandini, 1963; Rossini e Vanzetti, 1987).

In questa situazione, che perdurò anche per buona parte del decennio di fine secolo, andavano crescendo i consensi attorno all'idea che la soluzione del malessere interno andasse ricercata al di fuori degli Stati Uniti, ovvero che la soluzione della crisi dipendesse da una forte ripresa delle esportazioni, ed in particolare di quelle di derrate agricole (grano, cotone ecc.), produzioni che, fino alla prima guerra mondiale, servirono a finanziare la maggior parte delle importazioni della nazione.

Si assegnava dunque un ruolo primario all'espansione economica d'oltremare sia per i prodotti agricoli che industriali, considerata *conditio sine qua non* per la prosperità interna e la pace sociale. Questa idea divenne un credo diffuso in ampi strati sociali, quasi un articolo di fede, reiteratamente ribadita nei discorsi di molti esponenti politici dell'epoca.

I propositi espansionisti furono ben esposti nel 1889 dall'allora segretario di stato J. Hay: «Nel campo del commercio noi saremo attivi competitori delle potenze maggiori e più ricche, e non c'è bisogno di avvertirle che le costringeremo agli sforzi più duri». Lapalissiano è inoltre quanto sostenuto dal presidente McKinley nel 1895: «Noi vogliamo i nostri mercati per le nostre manifatture e per i nostri prodotti agricoli

e vogliamo un mercato estero per le nostre eccedenze. [...] Vogliamo una reciprocità che ci dia i mercati stranieri per le nostre eccedenze e che apra i nostri mercati agli stranieri per quei prodotti che loro producono e noi no», cui, nel 1900, faceva eco J.W. Foster: «È diventato necessario trovare nuovi e più larghi mercati per i nostri prodotti agricoli e i nostri manufatti. Senza tali mercati non potremo mantenere la nostra attuale prosperità industriale».

In quegli anni, si sviluppa, in definitiva, una concezione che per lungo tempo ha accompagnato la quasi totalità degli uomini politici e di governo americani del nostro secolo, e che trova tuttora non pochi consensi. Una volta conquistato e soggiogato tutto il Far West, la frontiera su cui tendono a cimentarsi le generazioni più ardimentose del Paese, assume una nuova dimensione, non tanto geografica, quanto commerciale. L'espansione economica all'estero viene concepita come una nuova frontiera in sostituzione dell'Ovest continentale, quale nuova soluzione per le difficoltà interne dell'America. Di conseguenza, si tende a riguardare le attività delle nazioni straniere come avvenimenti che negano agli Stati Uniti ogni occasione per la loro espansione vitale.

Agli inizi del secolo, uomini come i presidenti T. Roosevelt, Taft e Wilson, coltivano e propugnano una politica di sviluppo delle esportazioni verso i paesi stranieri. Il terzo viene ulteriormente rafforzato nella propria convinzione espansionistica dalla nuova crisi da sovrapproduzione che colpì in modo pesante il settore primario. Dal 1912, i prezzi agricoli subirono una marcata flessione, molti agricoltori si trovavano in gravi condizioni economiche e diversi, a causa della depressione, fallirono (Taylor e Taylor, 1952). Per fronteggiare questa situazione la cura politica proposta fu ancora un'accentuazione degli sforzi espansionistici verso l'estero. Il segretario al Tesoro W.G. McAdoo giungeva pure ad ipotizzare la necessità di un finanziamento alle esportazioni: «La nostra prosperità dipende dalla continuazione e dall'allargamento del nostro commercio estero. Per conservarlo dobbiamo far tutto ciò che possiamo per assistere i nostri clienti nei loro acquisti [...] per mantenere la nostra prosperità dobbiamo finanziarla. Altrimenti essa potrebbe cessare e questo sarebbe un disastro».

Nel primo dopoguerra ben presto si giunse ad una nuova depressione, che nel 1921 e nel 1922 fu avvertita in particolare dal settore rurale. Rispetto alla media del quinquennio 1910-14, i redditi degli agricoltori caddero del 25%; circa 453.000 coltivatori lasciarono le loro aziende, perdendo tutto quanto avevano investito. Nel 1925, il 36%

delle aziende coltivatrici dirette era ipotecato per il 42% del valore del capitale (Williams, p. 515). Il settore, non riuscendo a riprendersi, si organizzò in forti gruppi di pressione per ottenere l'aiuto governativo e del Congresso. Nacquero la National Farm Bureau Federation — sindacato delle aziende maggiori — e la National Farm Union — sindacato delle imprese coltivatrici di dimensioni modeste. Questi, nel sostenere una politica a favore delle esportazioni agricole, si trovarono alleati con le corporazioni industriali. Appare, ad esempio, significativo che G.N. Peek, sindacalista del blocco agricolo e allo stesso tempo proprietario di un'impresa di utensili e attrezzi per l'agricoltura, sostenesse che gli affari nel campo di tali fattori produttivi dipendevano dal mercato di esportazione dei prodotti agricoli, posizione indicativa di una già chiara percezione delle interdipendenze all'interno del sistema agroindustriale.

A tale situazione la nazione americana cercò di reagire lanciandosi in una vera e propria sfida alla chiusura delle frontiere continentali, sempre in ossequio alla tesi che le esportazioni erano il contributo più importante alla ricchezza e al benessere interno della nazione. Tuttavia, se da un lato uomini come O.D. Young, vicino al presidente Hoover, affermavano che «la linea di divisione fra la prosperità e la sua assenza è tanto sensibile che tutte le nostre eccedenze influiscono in modo vitale su di essa», d'altra parte vi era pure la consapevolezza della necessità di promuovere opere di pubblica utilità che aumentassero il tenore di vita delle nazioni arretrate in quanto potenziali sbocchi dei prodotti americani. Lo stesso Young si rendeva infatti conto che «se l'America comincia a bruciare le eccedenze di grano o di cotone, o di qualsiasi altra cosa, mentre c'è della gente affamata nel mondo, queste fiamme daranno il via ad un incendio a cui non potremmo porre riparo». Hoover inoltre cercò, anche se non con molto successo, di coinvolgere le banche e le corporazioni industriali nel finanziamento delle esportazioni agricole, analogamente a quanto era avvenuto col Piano Dawes per la rinascita tedesca.

La crisi del settore agricolo tuttavia, dopo qualche modesta ripresa, rimase e, nel 1929, in concomitanza con l'inizio della grande depressione, si aggravò. Ma il rimedio proposto fu quello di sempre. Anche gli uomini del New Deal, accanto allo stanziamento di fondi federali per interventi volti a salvaguardare i redditi agricoli (come il Federal Farm Loan Act e i diversi Agricultural Adjustment Act, con i quali iniziò la concessione di fondi federali agli agricoltori che riducevano

la produzione) accettarono quale terapia l'espansione delle esportazioni (Heady, 1967).

Il presidente F.D. Roosevelt fu uno dei più tenaci paladini dell'internazionalizzazione dei mercati. Al riguardo, nel 1935, egli affermava: «Bisogna riconquistare i mercati stranieri se i prodotti americani devono riedificare una completa e durevole prosperità interna per il nostro popolo. Non c'è altro modo se vogliamo evitare dolorosi sismi sociali e la disoccupazione». Come molti altri, egli era convinto che la debolezza dell'agricoltura si sarebbe superata con l'esportazione delle eccedenze agricole. A tal fine la sua amministrazione sollecitò le banche a finanziare la vendita all'estero di tali eccedenze (ad esempio all'Unione Sovietica). Gli ostacoli tuttavia non mancarono; in particolare si dovette cercare di contrastare una crescente e agguerrita concorrenza tedesca e giapponese rispettivamente in Europa e in Asia. Va peraltro ricordato che alcuni dirigenti, quali ad esempio N. Rockefeller, riallacciandosi all'Hoover, si resero conto dell'impossibilità di una consistente e stabile penetrazione commerciale, in assenza di un miglioramento delle condizioni di vita di molti paesi cui s'indirizzavano le esportazioni americane e la conseguente necessità di approntare programmi di aiuti per i paesi più depressi.

Soltanto pochi, come W. Lippman e C.A. Beard, misero in dubbio la soluzione frontieristico-espansionista. Quest'ultimo sostenne chiaramente che non si poteva risolvere continuamente i problemi interni, quali quello delle eccedenze produttive, invocando continuamente una maggior espansione economica d'oltremare.

Alla fine della seconda guerra mondiale, la linea espansionista non era sostanzialmente mutata. H. Wallace, segretario all'agricoltura prima e al commercio poi, sosteneva che «Un'aggressiva campagna di vendite all'estero è essenziale»; posizione ancora una volta confortata da vasti consensi nell'opinione pubblica. Al riguardo basti ricordare che, nel 1945, W. Reuther, sindacalista dei lavoratori delle industrie automobilistiche, basando tutta la prospettiva del movimento dei lavoratori sull'espansione dell'impero economico d'oltremare finanziata dal contribuente, proclamava: «Noi non possiamo assolutamente mantenere una piena occupazione e un pieno impiego, se non abbiamo un pool mondiale di consumatori liberi e prosperi». A ciò contribuiva in buona parte ancora lo spettro della recessione e della conseguente disoccupazione, dalla quale solo attraverso la guerra gli Americani si erano almeno temporaneamente liberati, come appare chiaramente dalle pa-

role di D.G. Acheson, segretario di stato dell'amministrazione Truman: «Noi non possiamo passare ancora dieci anni simili ai dieci intorno al 1930 [...] senza le conseguenze più gravi per il nostro sistema economico e sociale [...] Quando esaminiamo questo problema possiamo dire che si tratta di un problema di mercati [...] Bisogna guardare ai mercati stranieri».

I dissesti causati dalla guerra alle economie di molti paesi europei, settore primario incluso, favorirono un forte sviluppo delle esportazioni statunitensi. Quelle agricole furono particolarmente agevolate dall'attuazione del Piano Marshall, programma di aiuti alle popolazioni europee, comprendente in buona parte derrate alimentari. Ma la sempre maggior diffusione di innovazioni tecnologiche altamente produttive (specialmente pesticidi, fertilizzanti e nuove varietà) continuava a spingere la produzione verso nuovi traguardi; inoltre, con gli inizi degli anni cinquanta, si verificò una significativa ripresa delle agricolture europee. Ben presto si manifestarono nuovi consistenti accumuli di derrate agricole esportabili con notevoli difficoltà, solo in parte attenuati nel periodo della guerra coreana. A ciò concorreva pure una politica di sostegno dei redditi degli agricoltori attraverso alti prezzi interni, volta a contrastare ulteriori esodi dall'attività agricola (AA.VV., 1974; Taylor e Taylor). Di conseguenza, specialmente nei primi anni sessanta, le scorte raggiunsero livelli molto elevati. Sia l'amministrazione repubblicana (Eisenhower) che la successiva democratica (Kennedy-Johnson) cercarono nuove strade per arginare il formarsi di tali eccedenze. Tra queste si ricordano la Soil Bank, programma di ritiro degli arativi dalla produzione, finalizzato anche alla conservazione dei suoli e la Public Law 480, consistente nell'aiuto alimentare ai paesi in via di sviluppo alle prese con gravi problemi di sottoalimentazione (Bandini, 1974; Snodgrass e Wallace, 1975). Entrambe le amministrazioni inoltre, facendo leva sull'enorme peso politico della nazione, svolsero un'intensa politica di accordi commerciali bilaterali o multilaterali, come il GATT (1), cercando di ottenere maggiori sbocchi e riduzioni di dazi per le esportazioni degli Stati Uniti.

Con gli anni settanta la situazione parzialmente migliorò: la domanda mondiale di prodotti agricoli crebbe sensibilmente, per gli Stati Uniti fu più facile esportare le loro eccedenze, con un conseguente stimolo per la produzione nazionale ed un'attenuazione del controllo del-

(1) General Agreement for Tariffs and Trade.

l'offerta. Sul finire del decennio essi concorrevano al 39% delle esportazioni agricole mondiali e a ben oltre il 70% di quelle relative ai cereali foraggeri, pari a più di dieci volte la quota del più prossimo concorrente, l'Argentina. Tra le cause che favorirono questa situazione si ricordano i buoni raccolti interni accompagnati da scarse produzioni in alcuni grossi paesi importatori, l'apertura di alcuni mercati asiatici sulla sponda del Pacifico, la crescente richiesta di cereali da parte dell'Unione Sovietica, nonché il passaggio, conseguente all'aumento del reddito pro-capite, ad una dieta sempre più ricca di proteine animali nei paesi dell'Europa Occidentale, comportante una forte importazione di mangimi dagli Stati Uniti.

La situazione cominciò a cambiare con l'embargo alle esportazioni di cereali all'Unione Sovietica, voluto dal presidente Carter (1980) per protestare contro l'invasione dell'Afghanistan. All'inizio degli anni ottanta, l'offerta sul mercato mondiale dei prodotti agricoli aumentò anche per l'affacciarsi su tale mercato di nuovi paesi in qualità di esportatori (ad esempio l'India). A ciò si aggiunsero ulteriori difficoltà: il sensibile peggioramento della capacità di importazione di molti paesi in via di sviluppo, il raggiungimento dell'autosufficienza della Comunità Economica Europea per molte produzioni agricole anche ad uso zootecnico, il forte apprezzamento del dollaro, sostenuto da una politica di alti tassi di interesse praticata dall'Amministrazione Reagan. Le eccedenze agricole degli Stati Uniti crebbero a livelli mai prima raggiunti, favorite anche dalla rigidità dei prezzi di intervento garantiti dal governo federale agli agricoltori, che rimasero a livelli sostenuti anche quando già da tempo il mercato internazionale dava segni di saturazione. Ne è derivata una marcata lievitazione degli oneri federali per la gestione degli stock, proprio in una fase di deficit commerciale crescente determinato anche dalla perdita di competitività a livello internazionale di parte della produzione industriale americana.

Per gli Stati Uniti si ripropose, e si ripropone tuttora (nonostante alcuni segni di ripresa delle esportazioni agricole nell'ultimo triennio), il problema di sempre e — come più volte in passato — in molti, ed in particolare fra i politici legati alle lobbies dei produttori agricoli, si rinvigorì la convinzione che gli altri paesi, e — nella presente situazione — soprattutto quelli aderenti alla Comunità Economica Europea, fossero i responsabili delle difficoltà alle esportazioni delle loro eccedenze agricole. Di qui la minaccia, e in parte l'attuazione, di guerre commerciali, l'adozione di aggressivi programmi di promozione delle

esportazioni nel tentativo di sbaragliare la concorrenza straniera (come il Food Security Act del 1985), l'ampia diffusione del *dumping* ed i recenti irrigidimenti in sede di trattative per la rinegoziazione del GATT, contrassegnate da una polemica spesso pretestuosa sui livelli di sostegno dei redditi degli agricoltori ed un po' miope nel comprendere le ragioni delle altre controparti.

In quest'ottica si colloca anche il Farm Bill per il 1990, proposto di recente (febbraio 1990) all'attenzione del Congresso dall'amministrazione Bush, da cui si evince la volontà di negoziare da posizioni di forza alla prossima tornata di trattative per il rinnovo del GATT. Tale proposta di legge gode del sostegno sia dei repubblicani che dei democratici: entrambi, seppure con diverse sottolineature (tendenzialmente più favorevoli al libero mercato i primi, e più inclini a forme di protezionismo i secondi), sono stati, come si può desumere da questa nota, e sono fautori di una forte politica di espansione delle esportazioni, considerata costantemente una questione di cruciale importanza per le prospettive future della nazione.

LUIGI GALLETTA

(Ricercatore di economia e politica agraria, Università di Padova)

NOTA BIBLIOGRAFICA

- AA.VV., *La Politique Agricole des Etats-Unis*, OCDE, Paris, 1974.
AA.VV., *Problems of Agricultural Trade*, OCDE, Paris, 1982.
BANDINI M., *Politica agraria*, Bologna, Edagricole, 1975.
BANDINI M., *Cento anni di storia agraria italiana*, Roma, Cinque Lune, 1963.
HALLET G., *Economia e politica del settore agricolo*, Bologna, il Mulino, 1983.
HEADY E. O., *Food, Agriculture, and Public Policy*, Random House, New York, 1967.
SNODGRASS M. M., WALLACE L. T., *Agriculture, Economics, and Resource Management*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1975.
ROSSINI E., VANZETTI C., *Storia dell'agricoltura italiana*, Bologna, Edagricole, 1987.
TAYLOR H. C., TAYLOR A. D., *The Story of Agricultural Economics*, Ames, Iowa State College Press, 1952.
WILLIAMS A. W., *Storia degli Stati Uniti*, Bari, Laterza, 1974.