

CRIZA, POLITICILE COMERCIALE ȘI SCHIMBĂRILE ÎN CONFIGURAȚIA PROTECȚIONISMULUI

DR. AGNES GHIBUȚIU

Abstract

The Great Recession of 2008–09 provided a fertile ground for protectionist pressures to increase. It caused a negative shock to the global economy that is comparable with the Great Depression of the 1930s. International trade suffered a historical collapse in 2009, but trade flows quickly rebounded thereafter. And unlike the Great Depression of the 1930s, the recent global economic contraction did not trigger a massive wave of protectionism as expected. Despite important adjustments in many countries' trade policies during the crisis and, hence, a quite notable increase in the incidence of protectionist measures, there is a widely shared belief that crisis related protectionism has been kept under control, being rather modest and limited compared with both the negative effects of the crisis and the initial concerns. A large agreement emerged also among analysts on the important role of WTO's multilateral rules and disciplines in preventing exacerbation of economic nationalism and protectionism. The views on intensity, dynamics and potential impact of current contemporary protectionism continue, however, to diverge as they reflect in part the significant differences between the results of the different monitoring exercises, carried out particularly by the WTO and Global Trade Alert. But beyond these differences, the latest monitoring reports contain alarming signs of escalating protectionism over the post-crisis years due to the growing difficulties in the world economy.

This paper takes a look at the main trends in global protectionism during and after the crisis and some of its potential implications. In doing so, the paper starts by contrasting protectionism that accompanied the Great Depression of the 1930s with the present-day protectionist phenomenon in order to briefly outline the peculiarities of the latter. Then it addresses the main factors contributing to staving off trade protectionism during the recent crisis. Relying on the results of the latest monitoring reports published by the WTO and Global Trade Alert, it takes stock of the protectionist trade policy measures in order to disentangle the salient features of contemporary protectionism and consider its outlook and some of its implications. Finally, the paper stresses the importance of concluding urgently the Doha Round as the most meaningful way of reducing protectionism's threat to the global recovery.

Key words: international trade, trade policy, protectionism, WTO

JEL classification: F01, F02, F10, F13

Introducere

Criza financiară globală declanșată în toamna anului 2008 și cea mai gravă recesiune economică din perioada postbelică care i-a urmat – cunoscută în literatura de specialitate și ca *"marea recesiune"* – au creat un teren fertil pentru manifestarea presiunilor protecționiste.

Istoria economică demonstrează că, în general, în perioadele de recesiune economică se intensifică recurgerea la măsurile de apărare comercială, întrucât presate fiind de spectrul creșterii șomajului sau de dezechilibrele macroeconomice, guvernele promovează politici mercantiliste pentru a proteja industriile și locurile de muncă autohtone, sau pentru a majora cotele de piață. Devierea de la comerțul liber este tentantă pentru orice țară confruntată cu dificultăți economice în perioadele de recesiune, protecționismul comercial fiind considerat un mijloc rapid și facil pentru salvarea locurilor de muncă și înlocuirea importurilor cu producția internă. În plus, acesta este perceput frecvent ca un remediu mai puțin dureros decât austeritatea fiscală sau reducerea cheltuielilor bugetare, întrucât generează venituri fiscale pentru țara care recurge la protecție (Vandenbussche și Viegelahn, 2011). Pe de altă parte, istoria economică a dovedit și faptul că protecționismul tinde să agraveze recesiunile economice. Iar dacă toate țările s-ar lansa în aplicarea de măsuri protecționiste, comerțul dintre țările lumii s-ar năruși, așa cum s-a întâmplat în timpul Marii Depresiuni din anii '1930.⁷

La ora actuală, noile măsuri de politică comercială introduse de țările lumii de la începutul crizei sunt bine documentate de exercițiile de monitorizare desfășurate la nivel global, care continuă să furnizeze informații și în prezent cu privire la evoluțiile din sfera politicilor comerciale puse în aplicare de țările lumii.⁸ Deși sporirea incidenței măsurilor comerciale restrictive implementate de

⁷ În contextul Marii Depresiuni a anilor '1930, țările au reacționat prin implementarea unor politici destinate fie izolării lor față de economia globală, fie discriminării partenerilor comerciali ca formă de retorsiune, ceea ce a adâncit și prelungit depresiunea. Drept urmare, politicile comerciale promovate în acei ani au contribuit la distrugerea comerțului și au avut ca efect împiedicarea reluării relațiilor comerciale multilaterale atunci când condițiile economice pe plan național s-au ameliorat (Bown, 2011).

⁸ Temerile legate de modul de utilizare a politicilor comerciale de către marile economii ale lumii și de dimensiunea reală a fenomenului protecționist au dat naștere unui efort colectiv de monitorizare a măsurilor de politică comercială, pus în aplicare la nivel global, cu scopul de a îmbunătăți transparența în

diferitele țări nu poate fi puasă la îndoială, datele disponibile confirmă că Marea Recesiune din 2008-2009 – care a cauzat prăbușirea istorică a comerțului internațional – nu a condus la apariția unui val masiv de protecționism comparabil cu cel asociat Marii Depresiuni a anilor '1930.

Înțelegerea cauzelor pentru care criza economică din 2008/2009 nu a declanșat o spirală a politicilor protecționiste este importantă pentru explicarea rezistenței economiei globale și a sistemului comercial multilateral. De altfel, absența unor reacții protecționiste mult mai puternice constituie încă un motiv de nedumerire pentru numeroși analiști, iar cauzele potențiale ale rezistenței sistemului comercial multilateral vor constitui probabil, încă mult timp de acum încolo, obiect de investigație pentru cercetători.

Care ar fi factorii economici și politici reponsabili pentru prezența relativ slabă a protecționismului comercial? Este protecționismul de azi diferit de cel din crizele precedente? Care ar fi principalele concluzii care ar putea fi trase în urma Marii Recesiuni a anilor 2008-2009 pentru politicile comerciale și pentru concertarea acestora în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), ca platformă a cooperării multilaterale în afara comerțului? Iată câteva întrebări care preocupă în prezent numeroși analiști ai scenei comerciale internaționale.

acest domeniu. Este vorba de trei inițiative majore de monitorizare a politicilor comerciale, care s-au desfășurat pe tot parcursul crizei și care continuă și în prezent. Astfel, la solicitarea G-20, OMC (împreună cu OCDE și UNCTAD) publică periodic rapoarte privind modul în care aceste țări își repectă angajamentele asumate cu ocazia primei reuniuni legate de criză, din noiembrie 2008, de la Washington, de a rezista în fața protecționismului și de a promova comerțul și investițiile globale. Un exercițiu paralel de monitorizare este desfășurat de Global Trade Alert (GTA) – un organism independent, care urmărește măsurile guvernamentale susceptibile a discrimina împotriva partenerilor comerciali, rezultatele fiind publicate sub formă de rapoarte periodice și de informații furnizate în timp real pe site-ul acestuia. În fine, Banca Mondială, prin baza sa de date privind barierele temporare la import, monitorizează măsurile de apărare/remediere comercială, adică măsurile antidumping, taxele compensatorii și măsurile de salvagardare; rezultatele sunt publicate sub formă de studii elaborate sub auspiciile Băncii Mondiale, dar pot fi accesate și online pe site-ul acesteia.

1. Marea recesiune din anii 2008-2009 și fenomenul protecționist

Încă de la izbucnirea crizei financiare globale în toamna anului 2008, numeroase țări ale lumii au recurs activ la ajustări ale politicilor lor comerciale ca reacție la dificultățile generate de criză, introducând *o mare varietate de măsuri menite a restricționa comerțul*. Și deși acțiunile guvernelor în scopul protejării industriilor naționale în fața șocurilor externe au alimentat temerile că fenomenul protecționist ar putea degenera într-o spirală a măsurilor de retorsiune cu efecte devastatoare, comparabile cu cele ale protecționismului comercial asociat Marii Depresiuni a anilor '1930, un asemenea scenariu sumbru nu s-a materializat.

Dimpotrivă, se poate afirma că una din trăsăturile distinctive ale recente crize financiare și economice globale a constat în aceea că recurgerea țărilor la protecționism în eforturile lor de a depăși dificultățile asociate acestora *nu a fost un fenomen generalizat*, caracterizând de fapt un număr relativ restrâns de țări. Țările care au implementat măsuri protecționiste nu au fost în mod necesar și cele care au fost cel mai grav afectate de aceste măsuri, ceea ce sugerează că a fost vorba mai curând de *măsuri protecționiste unilaterale* decât de acțiuni de retorsiune (Larch și Lechtaler, 2011). Ca atare, de data aceasta situația a fost mult diferită față de cea care a caracterizat Marea Depresiune a anilor '1930, când din cauza măsurilor protecționiste inițiate de SUA în baza Legii Smoot-Hawley, s-a manifestat o avalanșă de acțiuni de retorsiune, conducând la amplificarea depresiunii economice.

Tabelul 1: Evoluția PIB global, a exporturilor globale de bunuri și a ISD globale, în 2008-2011¹ (modificări anuale, în %)

Indicatori	2008	2009	2010	2011 ¹
PIB global (real)	1,3	-2,6	3,7	2,5
Economii dezvoltate	0,1	-4,0	2,7	1,5
Economii în dezvoltare și CSI ²	5,6	2,1	7,1	5,9
Exporturi globale de bunuri (real)	2,3	-12,1	14,1	5,8
Economii dezvoltate	0,9	-15,2	12,9	3,7
Economii în dezvoltare și CSI ²	4,6	-7,5	16,1	8,5
Fluxuri globale ISD (receptate)	-15,7	-32,1	4,9	...

Note: ¹ Proiecții pentru 2011; ² CSI = Comunitatea Statelor Independente.
Sursa: WTO (2011a); UNCTAD (2011).

Datele statistice disponibile par a confirma, la rândul lor, că, în pofida creșterii incidenței măsurilor protecționiste în decursul crizei, economia și comerțul mondial nu au fost afectate în mod semnificativ de aceste măsuri: fluxurile comerciale și investiționale globale s-au redresat destul de rapid și nu au avut loc schimbări importante în tendințele de bază manifestate în evoluția exporturilor și importurilor acelor țări care au constituit ținta predilectă a măsurilor comerciale discriminatorii (precum China), sau ale acelor țări care au inițiat cel mai frecvent asemenea măsuri (incluzând India) (Bown, 2011). Astfel, datele din Tabelul 1 arată că:

- ✓ producția mondială și comerțul internațional au revenit în 2010 la nivelurile anterioare crizei, deși performanțele economice continuă să fie inegale la nivelul regiunilor și țărilor;

- ✓ exporturile mondiale de bunuri s-au relansat dinamic în 2010, înregistrând o creștere record (de 14,1%), după declinul istoric de 12% în 2009;

- ✓ fluxurile globale de ISD au sporit în 2010 cu aproape 5%, după doi ani de declin consecutiv; și deși se situează deocamdată cu 15% sub media anilor 2005-2007 (de circa 1.470 miliarde USD), sunt așteptate să revină la acest nivel în 2011 (respectiv, la 1.400-1.600 miliarde USD), pentru a atinge vârful din 2007 în 2013.

În baza datelor statistice s-ar putea trage concluzia că, în mod remarcabil, țările lumii nu au recurs la protecționism ca reacție față de efectele negative ale crizei, ceea ce i-a determinat pe unii analiști să se întrebe în mod retoric, dacă nu cumva protecționismul este pe cale de dispariție? Dar, așa cum confirmă rezultatele exercițiilor de monitorizare a politicilor comerciale promovate la nivel global, protecționismul comercial este departe de a fi pe cale de dispariție. Manifestarea sa nu poate fi pusă la îndoială, chiar dacă nu a generat ravagiile atribuite predecesorului său din timpul Marii Depresiuni a anilor '1930. Cu alte cuvinte, nu a avut loc o întoarcere la protecționismul anilor '1930, sau cel puțin nu prin intermediul măsurilor tradiționale de creștere a protecției tarifare sau al măsurilor de apărare comercială (precum măsurile antidumping, taxele compensatorii sau măsurile de salvagardare).

În aceste condiții, pe plan internațional s-a conturat un larg consens în rândul analiștilor că fenomenul protecționist a fost ținut în frâu în decursul crizei, fiind relativ moderat și limitat atât în raport cu amploarea și efectele negative ale

acesteia, cât și cu temerile inițiale. Totodată, este larg împărtășită opinia că regulile și disciplinele multilaterale ale OMC au reușit să prevină într-o mare măsură exacerbara naționalismului economic și recrudescența protecționismului.

Dar dincolo de curentul de opinie dominant, care pune într-o lumină relativ favorabilă evoluția protecționismului comercial asociat crizei (și care grupează cu precădere economiștii afiliați unor organisme economice internaționale importante precum OMC și Banca Mondială), nu sunt puțini nici acei analiști care împărtășesc convingeri diametral opuse. Aceștia din urmă aduc argumente solide că protecționismul din anii de criză și post-criză nu trebuie subestimat, că fenomenul tinde să se amplifice, iar efectele sale negative nu vor întârzia să apară, chiar dacă nu și-au pus încă amprenta – cel puțin până în prezent – pe evoluția principalilor indicatori economici la nivel agregat.

2. Factorii de îngrădire a protecționismului în anii de criză și post-criză

În literatura economică circumscrisă anilor de criză 2008-2009, dar și următorilor ani, s-au făcut frecvent comparații între *Marea Depresiune* a anilor '1930 și *Marea Recesiune* din 2008/2009. Concluziile acestor analize comparative au pus în evidență, înainte de toate, deosebirile esențiale care există între configurația economiei mondiale în secolul al XXI-lea și cea a anilor '1930. Astfel, în prezent, volumul comerțului internațional este incomparabil mai mare, tehnologia este mai avansată, fluxurile de informații sunt mai rapide, costurile de tranzacție sunt mai scăzute, rețelele producției globale controlate de corporațiile transnaționale (CTN) înglobează un mare număr de țări, iar țările sunt mult mai integrate sub aspect economic și financiar. În plus, spre deosebire de anii '1930, acum există o serie de instituții de cooperare internațională – precum OMC, Banca Mondială, FMI și G-20 –, al căror rol este să stabilească reguli, norme și mijloace de comunicare și de coordonare a deciziilor de politică economică luate la nivel național, îndeosebi în perioadele de criză, pentru a contribui la prevenirea/atenuarea unui posibil dezastru economic la scară globală (Bown, 2011).

La ora actuală, este unanim recunoscut faptul că dincolo de măsurile de stimulare concertate și de măsurile de salvare financiară care au contribuit, în mod indubitabil, la limitarea duratei și profunzimii recesiunii economice recente, un rol important în stăvilirea protecționismului comercial a revenit regulilor și disciplinelor OMC, datorită înainte de toate forței executorii a acestora în virtutea mecanismului de reglementare a disputelor. Fără a subaprecia rolul celor doi factori amintiți în limitarea recrudescenței măsurilor protecționiste în contextul recente crize, analiștii fac însă referire și la o serie de alți factori considerați a fi jucat un rol mult mai important în menținerea piețelor deschise. Astfel, în opinia economiștilor de la Carnegie Endowment for International Peace – o prestigioasă instituție americană cu rol de think-tank global –, rezistența crescută față de protecționism este mai curând rezultatul unor schimbări complexe și interdependente, de natură juridică și structurală, care au avut loc în economia mondială, și care au determinat ca recurgerea la protecționism să devină mult mai costisitoare și mai nocivă în prezent (Dadush, Ali și Odell, 2011).

Care ar fi factorii care au acționat ca stavilă în calea exacerbarii protecționismului comercial în decursul crizei financiare și economice globale?⁹

1. Rolul regulilor și diisciplinelor OMC. Un rol important în stăvilirea protecționismului comercial a jucat reziliența regulilor și disciplinelor multilaterale ale OMC, care și-au dovedit capacitatea de a contracara într-o mare măsură tendințele de creștere a presiunilor protecționiste în contextul dificultăților asociate crizei economice globale.

Se manifestă un larg consens în rândul analiștilor atunci când apreciază că disciplinele comerciale multilaterale au contribuit substanțial la diminuarea protecționismului în decursul crizei.¹⁰ Câteva exemple sunt relevante în acest sens.

⁹ În cele ce urmează ne referim în special la opiniile unor renumiți analiști – precum Gary Hufbauer (de la Peterson Institute for International Economics), Daniel Griswold (Cato Institute) și Mona Haddad (Banca Mondială) –, care au fost exprimate cu prilejul dezbaterii publice intitulate *“The Future of Protectionism”*, organizată sub auspiciile institutului american Carnegie Endowment for International Peace, la data de 26 mai 2011, la Washington, pe marginea cărții: *Is Protectionism Dying?*, semnată de Uri Dadush, Shimelse Ali și Rachel Odell (de la Carnegie Endowment for International Peace) [Vezi Dadush, Ali și Odell (2011)].

¹⁰ Pe de altă parte, există și analiști care sunt de părere că o contribuție reală a OMC în perioada crizei ar fi trebuit să fie încheierea negocierilor comerciale multilaterale din Runda Doha, aflate într-o mare întârziere (fiind lansate încă în 2001). Or, acest lucru nu s-a întâmplat. Și, nu în ultimul rând, există și analiști care au o atitudine fățiș rezervată față de contribuția reală a regulilor OMC la îngrădirea fenomenului protecționist [Vezi în acest sens Evenett (2010; 2011a,b)].

- Prevederile de genul "Buy American" puse în aplicare de SUA în contextul pachetelor de măsuri anti-criză au fost ponderate de nevoia de a respecta Acordul OMC vizând achizițiile guvernamentale, în baza căruia țările membre sunt obligate să acorde aceeași la fel de favorabil pe piața achizițiilor tuturor partenerilor comerciali.
- Măsurile protejionate temporare permise în OMC – precum măsurile antidumping, taxele compensatorii și clauzele de salvagardare – au furnizat țărilor spațiul de manevră necesar pentru a se ajuta circumstanțelor speciale create de criză.
- Mecanismele de rezolvare a disputelor au jucat, la rândul lor, un rol important în învereaarea unor măsuri protejionate puse în aplicare anterior (de exemplu, în cazul subvențiilor Boeing¹¹).
- Sistemul de monitorizare a măsurilor comerciale inițiat de țările G-20 ca răspuns la criză, introdus de OMC (în colaborare cu OCDE și UNCTAD) la sfârșitul anului 2008, a contribuit la ponderarea elanului țărilor de a recurge la măsuri protejionate. Și deși exercițiul de monitorizare a evidențiat că unele țări au introdus noi bariere tarifare și netarifare, precum și noi măsuri de remediere comercială (mai ales taxe antidumping), rezultatele pe ansamblu au fost încurajatoare, relevând că majoritatea guvernelor a reușit să țină sub control preajunile protejionate. Rapoartele ulterioare de monitorizare, elaborate la intervale de circa șase luni, au confirmat, la rândul lor, că protejioniamul comercial nu a scăpat de sub control nici în 2009 și nici în 2010, chiar dacă rezultatele referitoare la anul 2011 indică deja unele evoluții îngrijorătoare (WTO, 2011b).

2. Reatrângerea profunzimii și a duratei recesiunii datorită eforturilor concertate ale țărilor. Măsurile de atimulare fiscală concertate și măsurile de salvare financiară au contribuit, în mod indubitabil, la limitarea duratei și profunzimii recesiunii economice recente. Politicile macroeconomice și plaaele de asigurare socială au ameliorat efectele crizei, ajutând țările să se

¹¹ Raportul final al Organiamului de aoluționare a disputelor din cadrul OMC (publicat la 30 martie 2011) vizând disputa comercială dintre UE-SUA i-a dat câștig de cauză UE, confirmând că Boeing a beneficiat din partea guvernului SUA de subvenții ilegale în valoare de cel puțin 5,3 miliarde dolari pentru a-și dezvolta modelul de avion Dreamliner 787, ca și alte modele, ceea ce i-a conferit un avantaj nelocal în raport cu rivalul său european Airbus. Disputa comercială dintre SUA și UE a început în urmă cu 7 ani (în 2004), când UE a fost acuzată de SUA de subvenționarea ilegală a avionului Airbus.

ajusteze fără a recurge într-o proporție prea mare la protecționism. În acest context, numeroși analiști reliefează importanța curaurilor de achimb flexibile, care nu au foat diaponibile atatelor în anii '1930, dar care au permis acum aceatora aă recurgă la politici monetare expanaionate în vederea combaterii receaiunii. În opinia unor economiști, la ținerea aub control a protecționiamului ar fi contribuit inclusiv trista amintire a Legii Smoot-Hawley din timpul Marii Depreaiuni a anilor '1930, în baza căreia SUA au introduce bariere protecționiate în calea comerțului, generând măauri de retoraione din partea a numeroaee țări din lume, ceea ce a amplificat efectele depreaiunii economice. În fine, unii analiști subliniază și rolul important al Chinei în abaorbția exporturilor celorlalte economii în dezvoltare, ceea ce a redus probabilitatea unei recesiuni mai adânci.

3. Corpul de discipline naționale. O parte conaiatentă a comerțului mondial ae deafășoară în mod curent între țările care diapun de diacipline juridice foarte aolide, precum SUA și UE, iar legislația națională vizând comerțul eate de regulă dificil de achimbat. Aceat lucru a condua la crearea unui anumit grad de predictibilitate și de continuitate în mediul comercial internațional, de natură aă îmbunătățeaaacă încrederea importatorilor și exportatorilor. Iar alături de liberalizarea autonomă și de regulile comerciale aolide care caracterizează principalii parteneri comerciali din lume, o contribuție importantă la prevenirea protecționiamului au adua tribunalele comerciale naționale (curțile de arbitraj) prin aaigurarea unui mecaniam în baza căruia firmele individuale pot conteata măaurile protecționiate cu impact aaupra lor. De aaemenea, numeroaee guverne au dezvoltat mecaniame explicite aaau implicite pentru a inhiba protecționiamul și a aaigura că politica comercială conatituie o reflectare a intereaului general și nu a unor grupuri de intereae (Daduah, Ali și Odell, 2011).

4. Acordurile comerciale preferențiale regionale și bilaterale. Conatituie o realitate că peate jumătate din comerțul internațional cade în prezent aub incidența multiplelor aranjamente comerciale preferențiale, regionale și bilaterale, numărul celor active fiind eatimat de OMC la peate 300 (WTO, 2011c). Acordurile comerciale preferențiale impun limite clare partenerilor comerciali în privința utilizării inatruimentelor tradiționale de politică comercială, precum taxele vamale, dar și a recurgerii la inatruimente de politică netarifară. Iar dincolo de codificarea unor reduceri tarifare și netarifare, acordurile comerciale preferențiale conțin prevederi care atabileac mecaniame efective de reglementare a diaputelor, pe care le pot utiliza părțile la acord pentru a conteata măaurile care

încalcă prevederile acestuia și a se apăra astfel împotriva protecționismului. Mai mult decât atât, asemenea acorduri instituie, de cele mai multe ori, practica dialogului periodic la nivel înalt cu privire la disputele comerciale, la implementarea acordului, la noile demersuri de liberalizare și asigură, în același timp, un mecanism pentru rezolvarea încălcărilor grave ale prevederilor acordului, chiar dacă nu sunt utilizate mecanismele juridice formale.

5. Sistemul producției globale aflat în sfera de influență a CTN. Rezistența politică față de protecționism este mai puternică datorită în mare măsură faptului că, în prezent, comerțul internațional este inextricabil legat de rețelele producției globale controlate de CTN. Pe măsura internaționalizării producției și a creșterii comerțului intra-firmă – reflectate în ponderea crescândă în comerțul internațional a schimburilor cu componente și produse intermediare derulate prin intermediul acestor rețele –, producătorii, exportatorii și importatorii din întreaga lume au dezvoltat un sistem de dependență și de susținere reciprocă (Dadush, Ali și Odell, 2011).

În același timp, asistăm la o extindere a sferei intereselor implicate în schimburile comerciale internaționale, în sensul creșterii interesului deopotrivă al producătorilor, al comercianților și al consumatorilor față de importuri. Pe cale de consecință, limitarea/restricționarea comerțului în oricare dintre sectoarele de activitate afectează nu numai pe acei consumatori, intermediari și firme care depind de importuri pentru inputurile de producție, dar are, totodată, repercusiuni și asupra firmelor care operează fie în plan vertical (în interiorul unui sector), fie în plan orizontal (de-a lungul sectoarelor), și care depind de rețelele complexe ale sistemului producției globale (Dadush, Ali și Odell, 2011).

Așadar, lipsa unor reacții protecționiste majore pare a fi, într-o mare măsură, rezultatul noilor realități economice cristalizate sub impactul rețelelor producției globale gestionate de CTN. În virtutea creșterii comerțului intra-firmă și a comerțului cu componente – prin bazarea tot mai mult a comerțului pe investiții străine directe și pe piețe deschise –, firmele au devenit deopotrivă exportatori și importatori, nemaifăcând lobby pentru protecție. Datorită acestor rețele, a devenit mult mai greu pentru guverne să majoreze taxele vamale sau să introducă alte restricții comerciale, fără a afecta producătorii din propriile lor țări. De aceea, țările sunt mai puțin înclinate să recurgă la măsuri protecționiste, întrucât creșterea restricțiilor comerciale afectează, în ultimă instanță, capacitatea lor de a consuma, de a produce și de a exporta.

După cum apreciază economiștii de la Carnegie Endowment for International Peace, **sub impactul unui ansamblu de factori de natură structurală și juridică care au acționat la nivelul economiei mondiale, a avut loc o diminuare treptată a importanței argumentelor tradiționale în favoarea protecționismului comercial**, ceea ce a condus la *mutații în economia politică a protecționismului*, de natură să favorizeze liberalizarea comerțului.

3. Tendințele în evoluția protecționismului comercial asociat crizei

Divergențele de opinii privind protecționismul și tendințele de escaladare a acestuia

Deși protecționismul comercial a indus doar un pericol relativ limitat în decursul recesiunii din 2008-2009, fenomenul este departe de a fi pe cale de dispariție, motiv pentru care rămâne o preocupare serioasă și pe mai departe. În timp ce ansamblul factorilor menționați mai sus reprezintă tot atâtea elemente de natură să acționeze și în perspectivă în direcția încurajării comerțului deschis, motivele de îngrijorare sunt numeroase.

Pe plan internațional, opiniile în legătură cu intensitatea, dinamica și impactul potențial al protecționismului curent sunt divergente, ceea ce se explică în parte, prin diferențele semnificative care există între rezultatele diferitelor exerciții de monitorizare, și în special între rapoartele elaborate de cele două organisme principale de monitorizare – OMC și *Global Trade Alert (GTA)*.¹² În timp ce evaluările OMC se înscriu într-o notă indulgentă și mai curând optimistă, cele ale GTA sunt mult mai intransigente și chiar alarmiste, motiv pentru care în literatura de specialitate rolul acestuia din urmă a fost asimilat cu cel al unui „câine de pază agresiv”.

Astfel, rapoartele de monitorizare ale OMC apreciază că fenomenul protecționist a fost relativ moderat în 2008-2009, guvernele reușind să reziste, pe ansamblu, presiunilor protecționiste. Conform evidențelor OMC, numărul măsurilor comerciale restrictive, sau potențial restrictive, introduse de țările lumii în perioada octombrie 2008 – octombrie 2011 s-a cifrat la 885 (WTO,

¹² Vezi și Nota de subsol 2

2011b). Majoritatea acestora sunt în vigoare și în prezent, doar 19% fiind eliminate. Drept rezultat, proporția cumulată a comerțului mondial afectată de noile restricții comerciale de la declanșarea crizei a sporit continuu, depășind 2% în prezent (acest procentaj reflectând doar sfera de cuprindere a măsurilor restrictive, fără să indice și mărimea impactului asupra comerțului, adică reducerea acestuia).

Un ton diametral opus vădesc rapoartele publicate de GTA, potrivit cărora protecționismul comercial a crescut considerabil atât în anii de criză 2008-2009, cât și în contextul relansării economiei mondiale în 2010, sporind neabătut și pe parcursul anului 2011. Ultimul raport al GTA (din noiembrie 2011) arată că numărul cumulativ al măsurilor protecționiste implementate în perioada noiembrie 2008 - noiembrie 2011 a ajuns la 1.028 (Evenett, 2011b). Totodată, datele reactualizate ale raportului trag un sever semnal de alarmă cu privire la intensificarea notabilă a protecționismului începând din toamna anului 2010, relevând că estimările optimiste precedente privind regresul fenomenului în 2010 sunt lipsite de temei. Mai mult decât atât, cifrele furnizate de GTA privind incidența protecționismului în partea a doua a anului 2011 indică niveluri la fel de ridicate ca în prima parte a anului 2009, când temerile legate de fenomenul protecționist au atins cele mai înalte cote. Cu alte cuvinte, ca dinamică, protecționismul se află pe o traiectorie similară cu cea din prima jumătate a anului 2009, considerată cea mai nefastă sub aspectul îngrădirii comerțului. Ceea ce sugerează, implicit, că determinarea țărilor de a ține în frâu presiunile protecționiste a slăbit în condițiile înrăutățirii perspectivelor economiei globale în 2011.

Deși confirmă la rândul său tendința de escaladare a noilor restricții comerciale introduse de statele lumii începând din toamna anului 2010, ultimul raport al OMC (din octombrie 2011) apreciază că situația „nu ar fi alarmantă”, chiar dacă se adaugă riscurilor și incertitudinilor care s-au întezit în urma deteriorării rapide a economiei globale în cursul anului 2011 (WTO, 2011b). Drept urmare, în toamna anului 2011, OMC și celelalte organisme economice internaționale s-au văzut nevoite să efectueze revizuirii în scădere ale prognozelor inițiale privind creșterea PIB-ului și a comerțului internațional în 2011-2012.

În aceste condiții, se ridică în mod firesc întrebarea: de partea cui se află adevărul – a OMC sau a GTA?

3.2 Particularitățile intervențiilor guvernamentale asociate crizei

Într-o largă măsură, diferențele în materie de evaluare a dinamicii și intensității protecționismului actual rezidă într-o particularitate a intervențiilor guvernamentale ca reacție la dificultățile generate de criză, și anume că acestea au vizat în mod preponderent *politicile economice interne* și într-o mai mică măsură *politicile comerciale*, adică mijloacele clasice de protecție.

Măsurile din resortul politicilor economice interne au îmbrăcat două forme principale: (1) *planurile de salvare* substanțiale asociate cu *subvenții*, vizând mai ales sectorul financiar, dar fără a se limita la acesta; și (2) *pachetele de stimulare fiscală* (combinat de regulă cu politici monetare expansioniste și neortodoxe), care au inclus în unele cazuri (SUA și China) prevederi discriminatorii de redirecționare a cererii către produsele autohtone.

Or, în funcție de modul în care sunt luate în calcul cele două mari categorii de măsuri – adică măsurile de *politică economică internă* și *cele de politică comercială* – variază și rezultatele exercițiilor de monitorizare.

Astfel, activitatea de monitorizare a OMC se concentrează exclusiv asupra măsurilor de politică comercială clasice, care intră în sfera sa de competență, respectiv: măsurile de apărare comercială; măsurile impuse la frontieră (taxe vamale, licențe neautomate la import, alte bariere netarifare); și măsurile la export. Totodată, OMC nu se pronunță nici în privința caracterului protecționist al noilor măsuri comerciale și nici a conformității acestora cu regulile și disciplinele multilaterale.

În schimb, rapoartele GTA iau în calcul ansamblul noilor măsuri care prejudiciază comerțul, adică atât cele de politică comercială clasică, cât și cele vizând politicile interne (precum ajutoarele de stat, subvențiile, practicile de achiziții guvernamentale ș. a.). Iar spre deosebire de OMC, experții GTA emit judecăți clare cu privire la caracterul protecționist al măsurilor guvernamentale, identificând în plus țările inițiatoare și țările țintă ale acestor măsuri, ca și sectoarele economice cele mai afectate.

Includerea în sfera de monitorizare a GTA și a măsurilor guvernamentale nereglementate prin acordurile curente ale OMC se bazează pe argumentația – cât se poate de justă, în opinia noastră – că discriminarea practică de țările lumii în

secolul al XXI-lea diferă substanțial de cea care cade sub incidența acordurilor comerciale convenite în secolul trecut. Și aici ne reamintim în acest context faptul că au trecut 17 ani de când au fost reactualizate ultima oară regulile și disciplinele multilaterale, ca rezultat al Rundei Uruguay (1986-1994) și al creării OMC în 1995. Deși printre obiectivele Rundei Doha declanșate în 2001 a-a numărat și cel al adaptării regulilor multilaterale la noile realități din economia mondială, acest obiectiv, ca și multe altele, nu au putut fi realizate din cauza impaului în care au intrat negocierile în iulie 2008.

3.3 Profilul protecționismului comercial contemporan

Intervențiile guvernamentale pe latura *politicilor comerciale* în anii de criză și post-criză prezintă, la rândul lor, o serie de particularități, care, pornind de la rapoartele de monitorizare elaborate de GTA (Evenett, 2010; 2011a,b) pot fi sintetizate astfel:

- predominanța *măsurilor protecționate unilaterale*, spre deosebire de anii '1930, când măsurile protecționate inițiate de SUA în baza Legii Smoot-Hawley au declanșat o avalanșă de acțiuni de retragere, conducând la amplificarea depresiunii economice;
- *diversitatea considerabilă* a protecționismului contemporan, care contrastează puternic cu protecționismul anilor '1930, dominat de măsurile tarifare;
- prevalența nu atât a formelor convenționale de protecție (precum creșterea taxelor vamale sau măsurile de apărare comercială), cât mai ales a formelor de protecționism *mai puțin tradiționale, mai subtile și cu o evoluție lentă și insidiosă*; este vorba în special de marea varietate a măsurilor netarifare (incluzând barierele tehnice, măsurile sanitare și fitosanitare ș. a.), care, în virtutea ambiguității lor, sunt dificil de identificat și, respectiv, de dovedit caracterul lor protecționist;
- manifestarea fenomenului protecționist cu precădere în acele *zone* în care regulile și disciplinele multilaterale ale OMC sunt fie precare, fie ineficiente (de exemplu, restricțiile la export, achizițiile guvernamentale, subvențiile), sau care sunt parțial și inadecvat acoperite de aceste reguli (cazul produselor agricole);

➤ *un număr reatrâna de guverne poartă răapunderea* pentru restricționarea comerțului, guvernelor țărilor G-20 revenindu-le 80% din totalul măsurilor protecționiste introduse de la începutul crizei¹³;

➤ principalele *țări generatoare* de măsuri protecționiste sunt anumite țări dezvoltate europene (UE-27 ca entitate și statele sale membre, precum Marea Britanie, Germania, Franța, Italia) și țări emergente (Argentina și țările BRIC – Brazilia, Rusia, India, China);

➤ în rândul *țărilor-tintă* se detașează net China, urmată de UE-27 ca entitate și unele state membre, precum Germania și Franța, dar și SUA;

➤ *sectoarele economice* cele mai afectate de măsurile protecționiste includ: sectorul financiar, produsele agricole de bază, produsele chimice de bază, metalele și echipamentele de transport.

Dar dincolo de semnalele de alarmă privind escaladarea măsurilor protecționiste pe care le emit ultimele rapoarte de monitorizare, motive de îngrijorare constituie și tendințele mai noi care se manifestă în evoluția fenomenului protecționist, și care vizează următoarele aspecte:

➤ din totalul măsurilor protecționiste introduse în ultimele luni, doar o fracțiune mică (sub 1/3) reprezintă creșteri ale taxelor vamale sau măsuri de apărare comercială (investigații antidumping ș.a.), restul fiind bariere netarifare, măsuri investiționale discriminatorii, subvenții la export și planuri de salvare – adică instrumente de politică comercială *mai puțin transparente*;

➤ unele din marile puteri comerciale nu se mai rezumă doar la intervenții selective – adică la măsuri care afectează o proporție îngustă a comerțului, sau un număr restrâns de parteneri comerciali (precum investigațiile antidumping, urmate de impunerea de taxe antidumping) –, ci recurg la măsuri care *prejudiciază în mod generalizat* interesele partenerilor comerciali, afectând totodată numeroase ramuri economice;

➤ *se extinde sfera disputelor comerciale dintre marile puteri comerciale*. Dacă în 2010 și în prima parte a anului 2011 conflictele comerciale de mare răsunet mediatic s-au limitat la așa-numitele „războaie valutare” (generate de politicile de

¹³ Încă din noiembrie 2008, liderii G-20 au insistat, în repetate rânduri, asupra nevoii de a manifesta reținere față de recurgerea la protecționism. În ultima lor declarație (din noiembrie 2011, de la Cannes), aceștia și-au reafirmat angajamentele de înghețare a măsurilor protecționiste până la sfârșitul anului 2013, și s-au angajat să elimine orice nouă măsură protecționistă introdusă, inclusiv noile restricții la export și măsurile de stimulare a exporturilor, neconforme cu regulile OMC.

subevaluare a cursurilor de schimb, promovate de unele țări pentru stimularea exporturilor și a creșterii economice), în lunile recente au ajuns obiect al litigiilor subvențiile instituite în perioadele timpurii ale crizei. Sunt relevante în acest sens dezacordurile care au început să se manifeste între China, India, SUA și UE în legătură cu cerințele vizând conținutul local, transferul de tehnologie și subvențiile din industria energiei solare.

3.4 Implicațiile și perspectivele protecționismului comercial

Numeroasele intervenții guvernamentale discriminatorii operate pe piețele de bunuri și capitaluri în anii de criză, dar și ulterior, alături de accentuarea tensiunilor comerciale pe plan internațional, se adaugă riscurilor și incertitudinilor curente din economia mondială, cu potențialul de a frâna expansiunea comerțului internațional și, implicit, creșterea economică în plan global.¹⁴

Semnalele recente privind intensificarea presiunilor protecționiste amplifică amenințările la adresa sistemului comercial deschis, mai ales că situația macroeconomică este așteptată să se deterioreze în perspectivă, nefiind exclusă chiar apariția unei noi recesiuni economice globale și mai grave. Șomajul eate la cote ridicate, numeroase guverne procedează la tăieri masive ale cheltuielilor bugetare, iar în multe țări ratele dobânzilor nu mai au cum aă acadă în continuare, aatfel încât reatricționarea concurenței atrăine rămâne printre puținele inatrumente diaponibile decidenților politici pentru a răapunde cererilor de protecție venite din partea firmelor autohtone și a aindicatelor. Riactal ca unii lideri politici aă opteze pentru aoluții populate pe termen acurt, recurgând la protecționiam, eate amplificat totodată de ciclurile electorale dintr-un **număr mare de țări**. În aceste condiții, ae ridică întrebarea: Cât de reziatente ae vor dovedi atavilele ridicate din interiorul țărilor împotriva protecționiamului?

¹⁴ Potrivit calculelor apecialiștilor FMI, noile măauri protecționiate reduc comerțul global cu cel puțin 0,2% anual (sau cu 30-35 miliarde dolari). Dar, la nivelul produselor afectate, reducerea este mult mai pronunțată, reaspectiv de 5% în cazul *măaurilor la frontieră* (taxe vamale și alte măauri tradiționale) și de 7% în cazul *măaurilor din interiorul frontierelor* (tipuri de protecționiam neconvențional, precum barierele netarifare, politicile de achiziții diacriminatorii, planurile de aalvare financiară și aubvențiile interne) (Henn și McDonald, 2011).

Perspectivile nu sunt deloc liniștitoare, fiind foarte posibil ca sistemul comercial mondial să fie confruntat cu cel mai sever test în anii care vin.

Comerțul internațional a contribuit în mod covârșitor la relansarea activității economice globale în 2010. Or, prognoza OMC privind creșterea comerțului în 2011 a suferit deja o revizuire în jos în toamna anului 2011 (la 5,8%) (WTO, 2011a), iar prognozele elaborate în ianuarie 2012 de ONU (United Nations/DESA, 2012) și de Banca Mondială (The World Bank, 2012), indică reducerea la jumătate a dinamicii comerțului în 2011 față de 2010, urmată de o nouă încetinire în 2012. Nu trebuie omis nici faptul că efectele anumitor măsuri protecționiste instituite în contextul crizei urmează să se facă simțite abia pe termen mediu sau lung: este cazul investigațiilor antidumping și al taxelor compensatorii. Pe de altă parte, perspectivele liberalizării comerțului sunt foarte scăzute, atât din cauza impasului negocierilor comerciale multilaterale din Runda Doha, cât și a politicilor comerciale defensive promovate de marile puteri – SUA și UE.

În rândul analiștilor se manifestă un larg consens atunci când apreciază că perspectivele de liberalizare în continuare a comerțului sunt slabe. În acest sens, se argumentează că situația dificilă în care se află economia mondială este nefavorabilă unui asemenea demers, întrucât creșterea economică în țările avansate este așteptată să fie lentă în condițiile în care nivelul datoriilor se menține la niveluri înalte. Or, fără liberalizare, ritmul de creștere a comerțului nu este de așteptat să depășească sensibil creșterea PIB-ului mondial. Pe de altă parte, serviciile, care dețin 60-70% din economia globală și care ar putea constitui noua frontieră a liberalizării comerțului, se dovedesc a fi dificil de liberalizat, întrucât în cazul acestor activități se manifestă, în general, o suprapunere a reglementărilor și a protecției.

În timp ce liberalizarea multilaterală a comerțului rămâne un obiectiv dezirabil, dar nefezabil în perspectivă imediată – Runda Doha fiind blocată în continuare –, analiștii sunt de părere că în vederea susținerii procesului de deschidere a piețelor, s-ar cere **explorate toate mecanismele posibile de liberalizare.** Astfel, în opinia economiștilor de la Carnegie Endowment for International Peace, asigurarea unei politici comerciale deschise și predictibile ar presupune, alături de promovarea unor politici macroeconomice și sociale adecvate, care să limiteze impactul recesiunilor economice, adoptarea unor abordări mult mai realiste și mai pragmatice în ceea ce privește *negocierile*

comerciale, care să includă deopotrivă demersuri în plan plurilateral, bilateral și regional (Dadush, Ali și Odell, 2011). O asemenea abordare ar permite o mai bună ajustare a sistemului comercial multilateral la schimbările reale din economia mondială. Iar pentru a-și păstra relevanța ca platformă a cooperării internaționale în domeniul comerțului, OMC ar trebui să se focalizeze nu numai asupra negocierilor comerciale multilaterale, adică exclusiv asupra rolului său de for pentru schimbul de concesi multilaterale, ci să-și aume concomitent și rolul de catalizator al tuturor acestor demersuri de liberalizare.

De altfel, asemenea abordări alternative sunt deja avute în vedere în contextul Runderi Doha. Cu prilejul Conferinței miniateriale a OMC din 15-17 decembrie 2011, de la Geneva, miniștrii au recunoscut *impasul* în care au intrat negocierile, dar au apreciat ca improbabilă finalizarea simultană a tuturor elementelor runderi sub forma „unei singure acțiuni” în viitorul apropiat.¹⁵ În schimb, și-au reafirmat angajamentul față de continuarea agendei de lucru în vederea încheierii cu succes a runderi, conform mandatului inițial (WTO, 2011d). De asemenea, s-au angajat să impulsioneze negocierile măcar în acele domenii în care pot fi încheiate acorduri provizorii sau definitive bazate pe consens, înainte de finalizarea deplină a „singurei acțiuni” și au admis nevoia explorării diferitelor abordări de negociere.¹⁶

Nu încapă nicio îndoială că în cadrul acțiunilor care se cer întreprinse la nivel global în vederea combaterii protecționismului și a stimulării comerțului mondial, un loc prioritar revine **încheierii urgente a Runderi Doha**. În timp ce la ora actuală există un larg consens pe plan internațional în legătură cu stringența realizării acestui obiectiv, rămâne de văzut dacă țările membre ale OMC vor manifesta voința politică necesară pentru transpunerea în practică a acestui obiectiv.

¹⁵ Conform mandatului de negociere stipulat prin Declarația ministerială de la Doha, înțelegerile convenite în urma negocierilor trebuie preluate sub forma „unei singure acțiuni”. Altfel spus, toate concesiile negociate în domeniul produselor industriale, produselor agricole, serviciilor, reglementărilor interne etc. se includ într-un pachet unic de reglementări, adică într-un singur acord, aplicabil tuturor țărilor membre.

¹⁶ În raportul prezentat de directorul general al OMC, Pascal Lamy, în fața Consiliului General al OMC din 1-2 mai 2012, în calitate de președinte al Comitetului de negocieri comerciale, acesta preciza că: “Membrii OMC continuă să exploreze oportunitățile pentru impulsionarea negocierilor în vederea înregistrării unor progrese palpabile cât mai curând, eforturile fiind îndreptate concomitent în două direcții principale: (1) impulsionarea negocierilor pentru a obține rezultate în zonele care au potențialul de a genera rezoluții prompte – precum facilitarea comerțului; și (2) intensificarea eforturilor pentru găsirea căilor/mijloacelor pentru depășirea celor mai critice blocaje în domeniile de mare interes.” (WTO, 2012e).

Bibliografie

- Bown, C. P. (Ed.) (2011), *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*, CEPR, The World Bank, Washington D.C.
- Dadush, U., Ali, Sh., Odell, R. (2011), *Is Protectionism Dying?*, Carnegie Paper, Carnegie Endowment for International Peace, May 2001, Washington, D.C.
- Evenett, S., J. (2010) (Ed.), *Unequal Compliance: The 6th GTA Report*, CEPR, 23 June, London.
- Evenett, S., J. (2011a) (Ed.), *Resolve Falters as Global Prospects Worsen: The 9th GTA Report*, CEPR, Global Trade Alert, 20 July, 2011, London.
- Evenett, S., J. (2011b), *Trade Tensions Mount: The 10th GTA Report*, CEPR, London, November 2011.
- Henn, Ch., McDonald, B. (2011), *Protectionist Responses to the Crisis: Damage Observed in Product-Level Trade*, IMF Working Paper, WP/11/139, June 2011.
- Larch, M., Lechthaler, W. (2011), "Buy National" and Protectionism in the Great Recession – Can It Work?, *Intereconomics* 2011/4, pp. 205-208.
- The World Bank (2012), *Global Economic Prospects. Uncertainties and Vulnerabilities*, Volume 4, January 2012, Washington D.C.
- UNCTAD (2011), *World Investment Report – 2011, Non-Equity Modes of International Production and Development*, United Nations, New York and Geneva.
- United Nations/DESA, UNCTAD *et al.* (2012), *World Economic Situation and Prospects 2012*, United Nations, New York, January.
- Vandenbussche, H., Viegelaahn, Ch. (2011), *European Union: No Protectionist Surprises*, in: Bown, C. P. (Ed) (2011), *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*, CEPR, The World Bank, Washington D.C., pp. 85-129.
- WTO (2011a), *WTO Scales Back Its Trade Forecast to 5,8% as Downside Risks Build*, WTO PRESS RELEASES, PRESS/641, 23 September 2011, Geneva.
- WTO (2011b), *Report on G-20 Trade Measures (May to mid-October)*, 25 October 2011, Geneva.
- WTO (2011c), *World Trade Report 2011, The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*, Geneva.
- WTO (2011d), *Elements for Political Guidance*, Ministerial Conference, Eighth Session, Geneva, 15-17 December 2011, WT/MIN(11)/W/2, Geneva.
- WTO (2012e), *2012 NEWS ITEMS, 1-2 May 2012*, General Council, Report by the Chairman of the Trade Negotiations Committee, Members Continue to Explore Opportunities for Doha Progress, Geneva.