

Dispariția dividendului păcii: câteva gânduri*

Acad. Daniel Dăianu

Se vorbește, inclusiv de către lideri europeni, despre trecerea către regim de „economie de război”, pierderea *dividendului păcii*. Aceasta se vede deja în creșterea de cheltuieli de apărare în țări europene după invazia Rusiei în Ucraina; ultime date ale NATO (anul 2023) sunt elocvente: 23 de țări depășind 2% din PIB, între care Polonia făcând un salt la 3,9% din PIB, iar țările baltice ajungând la între 2,4 și 2,8% din PIB. Media pentru statele NATO a depășit pentru prima dată 2% din PIB. România este la jumătatea ierarhiei cu 1,6% din PIB cheltuieli de apărare în 2023, în timp ce țări precum Belgia, Spania au puțin peste 1% din PIB. În UE se încearcă adaptarea bugetului comun la nevoi de apărare și de descurajare a unor adversari militari.

Într-o accepție extinsă, cheltuielile de apărare pot include pe cele dedicate combaterii terorismului, prevenire a atacurilor cibernetice, de protecție internă a populației, cele legate de activitatea de *intelligence*, cercetări științifice cu aplicații militare.

1. Un nou „război rece”

Discuția despre un nou „război rece” și o nouă cursă a înarmărilor nu mai este o ipoteză de lucru; este realitate în dinamică, ce privește economiile și societățile europene. Această evoluție are loc într-o lume multipolară – momentul „geopolitic unipolar”, ce a semnat preeminența economică și geopolitică copleșitoare a SUA în spațiul global și care a fost consfințit de prăbușirea comunismului, epuizându-se în timp.

Este de făcut o distincție între *război cald* și *război rece*. Al Doilea Război Mondial (WW2) a fost prin excelență cald, desfășurat prin lupte

militare, de-a lungul mai multor ani, pe arii largi (în Europa, în special, Asia și Africa), cu zeci de milioane de victime umane și atrocități greu de imaginat. WW2 a implicat mobilizarea unor resurse umane și materiale uriașe, realocări de resurse în scopuri militare și privațiuni pentru populația civilă. În SUA, în 1945, efortul de ducere a războiului a reprezentat cca 40% din PIB. Marea Britanie a consumat și ea resurse imense. Cheltuielile de apărare au scăzut mult după 1945 în SUA, producția revenind la regim de pace, dar au fost totuși în perioada războiului rece în jur de 6% din PIB (anii 80). Fosta Uniune Sovietică avea, după unele estimări, cheltuieli de apărare ce mergeau la 17-18% din PIB în anii războiului rece, în timpul WW2 cheltuielile fiind mult mai mari ca pondere în PIB, cu o mobilizare totală a sistemului economic pentru război.

În timpul WW2 au fost dezvoltate modele *input-output*, care să ajute alocarea de resurse pe domenii prioritare. Probabil, modele *input-output*, modele structurale (ce ajută și la formularea de politici industriale), vor reveni în atenție.

Ce se întâmplă acum în Ucraina nu are egal de la terminarea WW2; poate numai destrămarea Iugoslaviei și confruntările militare din Balcani din primul deceniu după 1989 oferă un anume etalon de comparație.

Însă distincția război cald vs. război rece având în vedere situația din Ucraina este, într-un fel, tributară unei viziuni eurocentrice, întrucât conflicte militare, războaie civile, împânzesc lumea de mult timp; Orientul Mijlociu, Africa, America Latină, Asia au reprezentat terenuri pentru războaie propriu-zise, războaie civile, insurecții militare, conflicte inter-etnice, cu intervenții ale

*Alocuțiune rostită la Seminarul internațional „Penser l’Europe” (ediția a XXI-a) (3-4 octombrie 2024, Aula Academiei Române)

unor puteri străine într-o formă sau alta – țări mari, producătoare de arme și rivali geopolitici furnizând direct și indirect mijloace de luptă părților combatante. Să ne gândim la conflicte inter-etnice și războaie civile în Ruanda, Sudan, Somalia, Yemen, Myanmar, Haiti, Honduras, Nicaragua, El Salvador, etc; - lista este lungă. Iar traficul de arme este o pacoste a lumii în care trăim.

Tragedia din Ucraina dovedește că țările europene democratice au nevoie de întărire a capacității de apărare și de descurajare. Totodată, că este nevoie de aranjamente de securitate pentru a preveni un cataclism nuclear, cât și pentru a preveni/îngrădi utilizarea letală, foarte distructivă, a inteligenței artificiale (AI).

2. Context și tendințe de durată

Există tendințe de durată ce oferă un context pentru examinarea procesului de pierdere a „dividendului păcii”; există și elemente concrete ale pierderii acestui dividend, efecte economice și sociale, politice.

În condițiile multiplelor șocuri adverse puternice (pandemie, criza energetică, invazia din Ucraina), în timp ce nu puține economii au dovedit reziliență, loviturile au lăsat urme adânci; au crescut mult datoriile publice, a avut loc o resurrecție a inflației (chiar dacă în scădere din 2023), rate ale dobânzilor au suit ca efect al întăririi politicilor monetare de către bancile centrale, ceea ce a mărit costul finanțării deficitelor și refinanțării datoriilor. Această reziliență nu poate fi judecată deci fără precauție și nuanțare.

Șocurile evocate se cuvine să fie examinate în relație cu tendințe de durată în spațiul global, ce au implicații pentru relațiile economice și geopolitice.

Sunt modificări structurale în economia globală, cu o glisare a centrului de gravitație către zona Pacificului. Explicația este simplă: între cele mai dinamice economii în ultimele decenii se află în Asia, iar China a devenit a doua economie din lume cu PIB-ul măsurat la paritatea puterii de cumpărare, în timp ce progresele sale științifice și tehnologice sunt remarcate în publicații serioase. Această mutare de putere economică se vede și din comparația între G7 (grupul celor mai puternice democrații – SUA, Japonia, Germania, Marea Britanie, Franța, Italia, Canada) și grupul BRICS

(Brazilia, China, Egipt, Etiopia, India, Iran, Rusia, EAU și Africa de Sud), dacă se examinează date ale FMI și Băncii Mondiale.

SUA consideră China marele rival economic, tehnologic și geopolitic, de mai mult timp, fapt evidențiat în doctrina națională de securitate. Confruntarea geopolitică este de ani de zile însoțită de dispute comerciale, conflicte hibride. SUA și China sunt state cu mari interese în zona Pacificului. Pentru SUA nu contează numai perimetrul euroatlantic.

Pe acest fond are loc o recrudescentă a protecționismului și politicilor industriale (ex: „Inflation reduction Act” în SUA) și o fragmentare (de-globalizare) a economiei globale pe alinamente geopolitice. Formarea BRICS este și o expresie a insatisfacției unor state față de funcționarea instituțiilor financiare create după WW2 și considerate a fi dominate de lumea vestică.

Se manifestă totodată un naționalism în creștere, ce este ilustrat de situația foarte încordată în Balcanii occidentali, în alte regiuni.

Ca o „înfășurătoare”, se desfășoară o competiție economică și ideologică între democrații liberale (DL) și autocrații. DL pot deveni „anocrații” prin erodarea democrației din interior, după cum observa Barbara F. Walter, profesor la San Diego University; anocrațiile s-ar afla într-o zonă vagă, între democrații și autocrații (*How civil wars start*, Random House, 2022). Sunt țări dezvoltate unde sunt vizibile asemenea evoluții. S-a produs și o erodare a clasei mijlocii ca o consecință a globalizării neîngrădite, a unei paradigme ce a subestimat efectele nefaste ale financiarizării economiilor, ale creșterii inegalităților în țări dezvoltate.

Subțierea clasei mijlocii a alimentat curente extremiste, slăbește democrațiile liberale, iar aceasta se reflectă în evoluții politice, în rezultate electorale. Martin Wolf, unul dintre cei mai cunoscuți editorialiști ai „Financial Times”, vorbește despre o „criză a capitalismului democratic” (*The Crisis of Democratic Capitalism*, 2023).

Se poate constata o creștere a tentațiilor autoritariste în țări dezvoltate, în democrații. Crizele mari din ultimii ani (criza financiară, pandemia, criza energetică, invadarea Ucrainei) sunt o explicație plauzibilă.

UE pierde în competiția globală, după cum reiese din documente ale UE, inclusiv din ceea ce a răzbătut din rapoartele Draghi și Letta – ce

vorbesc de pierdere de competitivitate în condițiile unui deficit mare de investiții (ce s-ar ridica la cca 800 miliarde euro), ale unei energii scumpe ce lovește industria europeană.

În Africa și America Latină are loc o ofensivă din partea Chinei (mai ales economică) și Rusiei (militară în special), în detrimentul intereselor UE și ale SUA. Această ofensivă se încadrează într-o luptă pentru acces la resurse, la energie și metale rare. Este de adus aici în discuție ceea ce este numit *Sudul Global*.

A avut loc o deteriorare a habitatului, ce este de pus în relație cu schimbările climatice și acțiuni umane (ex: deforestare necugetată). Accesul la resurse de apă, alimente la prețuri accesibile sunt obsesie cotidiană în numeroase țări și întăresc conflicte interne și inter-statale, provoacă mișcări de populație, emigrație.

În fine, revoluția AI, ce aduce multe beneficii, se poate transforma într-un nou Armaggedon, alături de amenințarea nucleară.

3. Pierderea dividendului păcii în termeni concreți

Cea mai vizibilă expresie a pierderii *dividendului păcii* este creșterea de cheltuieli de apărare (cifre SIPRI (*think-tank* de relații internaționale din Stockholm), ale NATO, statistici naționale). Creșterea cheltuielilor de apărare înseamnă realocare de resurse în scopuri militare, ceea ce implică mai puține resurse (în termeni relativi, dar și absoluți uneori) pentru alte domenii. Aceasta realocare se vede și în structura investițiilor. În numeroase state din UE are loc un asemenea proces, deși există diferențe considerabile între ele, ce pot fi judecate prin prisma geografiei și istoriei (vezi ca exemplu contenciosul istoric între Grecia și Turcia). Țările baltice și Polonia au grăbit pasul din acest punct de vedere fiind între cele mai expuse la războiul din Ucraina.

Realocarea de resurse pentru mărirea producție în scopuri de apărare/militare nu se poate face rapid și aceasta s-a văzut în dificultăți pe care țările UE le au în sprijinirea Ucrainei. Este valabilă aceasta remarcă și pentru SUA, care oricât ar fi de puternice și performante tehnologic, întâmpină limite în utilizarea resurselor pentru mai multe fronturi (ceea ce Paul Kennedy numea *overstretch* cu ani în urmă, în *The Rise and Fall of Great Powers*).

Presiunea pe bugete publice este tot mai mare, în condițiile în care mai multe țări au intrat în acest an sub incidența procedurii de deficit excesiv (în UE); alături de România sunt acum Franța, Polonia, Ungaria, Slovacia, Italia, Belgia, Malta. Unele state din UE au datorii publice ce depășesc 100% din PIB (Grecia, Italia, Franța, Belgia, Spania). Și dacă ne gândim la ratele de politică monetară, care au devenit real pozitive în 2023, rezultă o povară mai grea a serviciului datoriei publice.

Guvernele trebuie să facă rost de resurse suplimentare, în condițiile în care nu pot practica deficite bugetare mari la nesfârșit. Noile reguli fiscale din UE impun un control riguros al „cheltuielilor publice nete” (se scad cheltuieli temporare și serviciul datoriei publice din total), pe o traiectorie care să asigure sustenabilitatea datoriilor publice. Se poate imagina o situație *in extremis*, când bănci centrale să practice din nou operațiuni neconvenționale (QE), pentru a ajuta finanțarea industriei de apărare, dar s-ar intra iar într-un joc complicat și riscant pentru politicile economice; ar fi stimulate așteptări inflaționiste și ar crește aversiunea față de risc.

În UE se discută de ceva timp despre formarea unei „capacități de apărare comune”. Acum există industrii naționale singurele state vest-europene ce au forța de descurajare nucleară fiind Regatul Unit (care nu mai este în UE după Brexit) și Franța. Dar UE este departe de a avea o capacitate comună relevantă și o coordonare adecvată a măsurilor de apărare la nivelul statelor; și interoperabilitatea este o problema mare. Probabil, cooperare mai strânsă între țările europene în domeniul militar va fi între cele care au capacități militare superioare. Nu este ascunsă între europeni îngrijorarea față de scenariul ca SUA să își diminueze prezența militară pe continentul european în viitor, după încetarea, într-o formă sau alta, a războiului din Ucraina.

NATO nu are capacitate militară proprie, resursele fiind ale statelor membre, în principal ale SUA. Cu excepția poate a Franței și Regatului Unit (ce au avut și imperii coloniale de administrat) europenii au fost *free-riders* după WW2. A operat și „umbrela de securitate” a SUA. De asemenea, Germania Federală a avut interdicție să dețină capacitate militară semnificativă după WW2, Japonia în Asia fiind într-o situație similară. Războiul din Ucraina a schimbat datele

și Germania, Japonia, alte țări, sunt angajate să sporească cheltuieli militare.

Pierderea „dividendului păcii” se vede și în efecte ale fragmentării economiei mondiale – apariție de blocuri geopolitice. Fragmentarea și re-direcționarea de fluxuri comerciale, deși pot avea beneficii de siguranță militară, pot aduce costuri mai mari de producție și în lanțuri aprovizionare. Și sancțiunile (adesea ineficace) intră în logica fragmentării și costurilor ce decurg din acest proces.

Noi politici industriale pot ajuta dezvoltarea producției de apărare/militare. Pe termen scurt pot impulsiona economiile. Dar pe termen lung, durabilitatea creșterii economice este discutabilă dacă are la origine deficite mai mari, datorii publice crescute. PIB-ul potențial poate crește dacă inovații în tehnica de luptă au aplicații comerciale pe scară largă, ce ameliorează productivitatea. Dar aici se operează cu supoziții, incertitudini. Producția de război nu trebuie să fie privită ca un scop în sine, ca „bun economic”, ci ca mijloc de a răspunde la provocări de securitate.

Se schimbă gradual și o stare de spirit generală, cu o lume mai clar împărțită în blocuri geopolitice, cu un nou război rece. Vor fi *trade-offs* (compromisuri) tot mai dificile în politici publice, din cauza problemelor climatice, tranziției energetice, realocării de resurse către industria de apărare.

4. Presiuni pe bugetul României

Noul război rece va pune presiune pe bugetul public al României, pe economie în general. Sectorul privat nu va putea evita efecte ale schimbării mediului internațional, cel puțin fiindcă vor avea loc realocări de resurse, vor fi afectate percepții de risc.

România, în pofida unui progres economic incontestabil în ultimele două decenii, are de redus dezechilibre macroeconomice majore (deficit bugetar și extern), de continuat modernizarea.

Corecția macroeconomică, de care depinde stabilitatea financiară a României, va fi extrem de dificilă. Trebuie să ajungem cu deficitul bugetar la în jur de 2% din PIB (cu spațiu fiscal față de pragul de 3% din PIB ce este reper în cadrul fiscal din UE). Fără corecția fiscală nu se poate concepe aderarea la zona euro.

Față de deficitul de acum, probabil aproape de 7% din PIB în 2024, ar fi deci peste 5% din PIB corecție fiscală necesară. Iar această ajustare

nu se poate efectua numai pe parte de cheltuieli, având în vedere nivelul veniturilor fiscale. Reformele la pensii și salarii complică corecția macroeconomică. Dezechilibrul bugetar este reflectat și de dimensiunea deficitului de cont curent, care trece de 7% din PIB, peste jumătate din acesta din urmă fiind acoperit prin împrumuturi externe. Este de văzut cum se va face această ajustare până la finele deceniului acesta.

Analize ale OCDE, ale altor instituții internaționale, ale Comisiei Europene constată ceea ce Consiliul Fiscal deplânge de ani buni: nivelul foarte jos al veniturilor fiscale (inclusiv contribuții), sub 27% din PIB, față de o medie de circa 40% din PIB în UE. Cu venituri atât de joase este foarte dificil să finanțezi în mod adecvat educația și sănătatea, modernizarea infrastructurii, să amortizezi șocuri adverse puternice, să crești cheltuieli de apărare. Iar PNRR nu poate suplini această subfinanțare cronică.

Trebuie să ajungem să stăm cât mai mult pe picioarele proprii în privința resurselor bugetare. Mai ales că după 2026 PNRR nu va mai exista, iar România, în virtutea creșterii venitului mediu față de media din UE, va beneficia probabil de mai puține fonduri structurale și de coeziune (raportate la PIB).

Corecția macroeconomică nu se poate face în trei ani (2025–2027), iar reformele pot prelungi perioada de corecție. Ajustarea reclamă reforma regimului fiscal (reașezare fiscală) și o colectare mult mai bună de taxe și impozite. Investiții bune și reforme trebuie să mărească competitivitatea economică (reducerea deficitelor externe).

Modernizarea în continuare a României nu poate fi pusă pe un pilot automat derivat din recomandări date de instituții internaționale. România are nevoie de o însușire (*ownership*) mai bună a formulării și aplicării de politici publice, care să definească interese naționale, în mod concret, să țină cont de relații de putere în UE și pe plan internațional, să încerce să creeze avantaje competitive în raport cu resursele disponibile, într-un mediu geopolitic foarte complicat, în condițiile fragmentării economiei globale, ale unui nou război rece. Este nevoie și de mai multă solidaritate între cetățeni, în vremuri atât de dificile, de responsabilitate politică.

5. Observații finale

Vremurile sunt foarte dificile, complicate, cu o confruntare geopolitică ce aduce numeroase amenințări excepționale, între care armageddonul nuclear și utilizarea distructivă a inteligenței artificiale. Este cea mai periculoasă perioadă de după Al Doilea Război Mondial, care pune în discuție repere și reguli de conduită în relațiile inter-statale. În acest context, țări mari și mici trebuie să găsească rezolvări la provocări imense și dileme de politică publică/economică.

Am intrat într-un nou război rece, devenit mai vizibil după invadarea Ucrainei de către Rusia. Și trebuie evitată o escaladare a conflictului în Europa, ce ar putea conduce la un cataclism nuclear. Indiferent de cum se va sfârși războiul din Ucraina, Europa are nevoie de aranjamente de securitate, un fel de Helsinki², care să permită un control ar cursei înarmărilor; desigur, aici trebuie inclusă în ecuație China.

Efecte economice ale pierderii dividendului păcii se văd pe plan macroeconomic (presiuni inflaționiste și presiuni pe bugete publice), pe plan structural (cu realocări importante de resurse), în traiul cetățenilor. Vechea dilemă *guns vs. butter* (arme contra pâine) își arată colții.

Este legitimă întrebarea: ce vom face cu „bunurile publice globale”, care privesc controlul cursei înarmărilor, pentru a evita un cataclism nuclear, controlul utilizării inteligenței artificiale, combaterea contra pandemiilor și efectelor schimbărilor climatice, ajutorul pentru populația cea mai săracă din lume etc.?

Chiar în condițiile unor tensiuni geopolitice mari trebuie să existe canale de comunicare, dialog între marile puteri. Discuțiile sistematice între oficiali înalți americani și chinezi arată că se poate, fie problema Taiwan-ului un dosar tare complex.

Dacă nu va exista luciditate și grijă pentru soarta omenirii în ansamblu, lumea va fi cuprinsă de anarhie, cum profetea Robert Kaplan acum mai bine de două decenii (*The Coming Anarchy*, New York, 2000), sau chiar mai rău.

Note

1. Kenneth Rogoff, laureat al Premiului Nobel pentru economie, a vorbit imediat după invadarea Ucrainei, despre pierderea acestui dividend pentru europeni („Is the peace dividend over?”, Project Syndicate, 2 March 2022). Tema a revenit în mod recurent în diverse scrieri economice și politice.

2. The Economist („The Rise of Chinese Science”, 21 June, a.c), New York Times („How China pulled so far ahead on industrial policy”, 27 May, a.c), etc

3. Barbara F Walters, ca argumentație, poate fi înrudită cu ceea ce Douglas North și Mancur Olson Jr. observau ca posibila scleroză a instituțiilor inclusive în societăți avansate.

4. Am examinat aceste tendințe în „Democrația liberală vs. democrația iliberală – de ce cresc înclinații autoritariste”, Hotnews și Contributors.ro, 14 mai 2018 și „Noul protecționism: de unde vine și încotro duce?”, OpiniiBnr.ro, 2 februarie 2017, „The Inward-looking syndrome: where does it come from and where could it go”, World Commerce Review, Spring 2017. Aceste texte sunt reluate în volumul meu *Economia și Pandemia*, Polirom, 2021.

5. Elaborate sub conducerea foștilor premieri ai Italiei, Mario Draghi și Enrico Letta, ce nu au fost încă publicate.

Seminarul internațional „Penser l’Europe”, ediția a XXI-a*



* Imagini din Aula Academiei Române





Zilele Academice Ieșene

