

NOVI TRGOVINSKI PRISTUP SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA: „PROMENA PARADIGME“ ILI „MNOGO BUKE NI OKO ČEGA“?

THE NEW TRADE APPROACH OF THE UNITED STATES: A “PARADIGM SHIFT” OR “MUCH ADO ABOUT NOTHING”?

Dr Aleksandar Milošević¹

Apstrakt: Bajdenova administracija od početka svog funkcionisanja nastoji da promoviše novi pristup strateškoj trgovinskoj politici, nazivajući ga suštinskom promenom paradigme i važnim elementom zvanično proklamovane „spoljne politike za srednju klasu“. Po rečima američkih zvaničnika, ovaj pristup ne podrazumeva napuštanje multilateralnog angažovanja SAD ili bilateralnih direktnih trgovinskih pregovora sa mogućim partnerima već svoj fokus stavlja na savremene oblike ekonomske saradnje kakve su Indo-Pacifički ekonomski okvir za prosperitet (IPEF), Američko partnerstvo za ekonomski prosperitet (APAP) i Trgovinski i tehnološki savet SAD i EU. Tradicionalni sporazumi o slobodnoj trgovini koji su bili dominantan okvir međunarodnih i američkih trgovinskih pregovora posle kraja Hladnog rata su označeni prevaziđenim „oruđem dvadesetog veka“ dok novo doba zahteva inovativne forme trgovinskih odnosa koje podstiču prekograničnu trgovinu vodeći računa o otpornosti domaće ekonomije, položaju radnika, životnoj sredini i nacionalnoj bezbednosti SAD. Međutim, pored izražene fleksibilnosti nove generacije sporazuma u

¹ Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. E-mail: aleksandar.milosevic@fpn.bg.ac.rs.

pogledu institucionalnog dizajna i tema koje obuhvata, njen ključni problem jeste budućnost tržišnog pristupa. Za razliku od konvencionalnih sporazuma o slobodnoj trgovini koji su se u najvećoj meri bavili obezbeđenjem pristupa tržištima potencijalnih partnera, novi oblici trgovinsko-investicione saradnje koje promoviše SAD, uprkos interesima i željama njihovih partnera gotovo da uopšte ne sadrže odredbe ovog tipa. Ovaj rad će analizirati unutrašnje motive i institucionalni dizajn novih formi multilateralnog spoljnotrgovinskog angažovanja SAD i razmotriti njihove eventualne posledice kao što su fragmentacija globalnog trgovinskog sistema i njegova smanjena efikasnost.

KLJUČNE REČI: REGIONALNI TRGOVINSKI SPORAZUMI, TRGOVINSKA POLITIKA, SAD, INSTITUCIONALNI DIZAJN.

JEL KLASIFIKACIJA: F02, F13, F15.

Abstract: *Since the beginning of its operation, the Biden administration has sought to promote a new approach to strategic trade policy, calling it a fundamental paradigm shift and an important element of the officially proclaimed “foreign policy for the middle class.” According to US officials, this approach does not mean abandoning multilateral engagement of the US or bilateral direct trade negotiations with possible partners but focuses on modern forms of economic cooperation such as the Indo-Pacific Economic Prosperity Framework (IPEF), the American Partnership for Economic Prosperity (APAP) and the US-EU Trade and Technology Council. The traditional free trade agreements that were the dominant framework of international and American trade negotiations after the end of the Cold War have been labelled as outdated “tools of the twentieth century”, while the new era requires innovative forms of trade relations that encourage cross-border trade while taking into account the resilience of the domestic economy, the position of workers, the environment and US national security. However, in addition to the expressed flexibility of the new generation of agreements in terms of institutional design and the topics it covers, its key problem is the future of market access. Unlike conventional free trade agreements, which were mostly concerned with securing access to the markets of potential partners, the new forms of trade and investment cooperation promoted by the US, despite the interests and wishes of their partners, contain almost no provisions of this type at all. This paper will*

analyse the internal motives and institutional design of new forms of US multi-lateral foreign trade engagement and consider their possible consequences such as the fragmentation of the global trading system and its reduced efficiency.

KEYWORDS: REGIONAL TRADE AGREEMENTS, TRADE POLICY, USA, INSTITUTIONAL DESIGN

JEL Classification: F02, F13, F15.

1. UVOD

Stupanjem na dužnost nove američke administracije predsednika Džozefa Bajdena (Joseph Biden) došlo je i do promena u spoljnotrgovinskoj politici Sjedinjenih Američkih Država (u tekstu i kao SAD). Iako je ukazivanje na značajan stepen diskontinuiteta sa politikom prethodne administracije često prisutna praksa, do suštinskih izmena spoljne politike (ali i spoljnotrgovinske politike, kao njenog značajnog dela) SAD dolazi veoma retko. Međutim, složene spoljne i unutrašnje okolnosti i značajna volatilitnost u procesu donošenju odluka za vreme predsednika Donalda Trampa, u izvesnoj meri, stvorile su povoljan kontekst za promišljanja o potrebi za inovativnim oblicima spoljnotrgovinske politike koji bi podsticali prekograničnu trgovinu SAD ali bi istovremeno i štitili njenu ekonomiju. Pitanje koje se postavlja jeste koliki je zaista njihov domet i značaj. U ovom kontekstu, posebno je važno analizirati motive za zaključivanje novih sporazuma o ekonomskoj saradnji koje promovišu Sjedinjene Američke Države ali i njihov institucionalni dizajn.

2. MOTIVI ZA REGIONALNU EKONOMSKU SARADNJU I INTEGRACIJU

Motivi za stupanje u različite oblike ekonomske saradnje mogu biti brojni.² Najčešće uspostavljena podela jeste na ekonomske i političke. Brada i Mendez, recimo, kao ključne ekonomske motive identifikuju očekivane

² Videti: Brada and Mendez (1993), Borzel et al. (2016), Van Langenhove (2016), Milošević (2022), Milošević i Hrnjaz (2023).

koristi od integracije, izračunatih kroz konvencionalnu cost-benefit analizu (tzv. Vinerovski pristup). Međutim, pored toga, ovi autori ističu i mogućnost da postoje zajednički ciljevi zemalja koje uspostavljaju različite oblike ekonomske saradnje (na primer, industrijalizacija - tzv. Džonsonovski pristup). Rejvenhil, (Ravenhill) analizirajući ekonomske motive za zaključivanje izdvaja i stvaranje mogućnosti za dublju integraciju i kreiranje većih tržišta koja bi doprinela ostvarivanju ekonomije obima i povećanim stranim investicijama.³

Dodatno, značajan broj radova koji razmatraju motive država za zaključivanje trgovinskih sporazuma se bavi mobilizacijom interesnih grupa. Društveni pritisci kroz formulisane interese pojedinih društvenih grupa utiču na donosioce odluka da podstiču ili se protive različitim oblicima ekonomske saradnje. Što se tiče konkretnih pozicija, interesne grupe koje se zalažu za zaključivanje ekonomskih sporazuma su najčešće predstavnici izvozno orijentisanih preduzeća ili zastupnici multinacionalnih korporacija koje imaju značajan uticaj na političke odlučioce.⁴ U poslednje vreme su primetnu ulogu počeli da imaju i predstavnici poslovnih interesa koji koriste značajne spoljne inpute u proizvodnji finalnih proizvoda. Svoje preferencije prema zaključivanju regionalnih ekonomskih sporazuma svakako imaju i predstavnici uvozno-konkurentnih preduzeća ali treba imati na umu da su njihovi stavovi prema ekonomskoj saradnji najčešće kontekstualno uslovljeni, tj. mogu se zalagati za zaključivanje jednog tipa sporazuma, a biti protiv drugog. Jednostavno, moguće je da neki oblici ekonomske saradnje uspostave obrasce trgovine koji bi bili korisni za značajne uvozno-konkurentne interesne grupe, što ne bi morao da bude slučaj sa alternativnim formama ekonomske integracije.⁵

Od političkih motiva za uspostavljanje (regionalne) ekonomske saradnje, Rejvenhil posebno ističe: izgradnju poverenja među akterima ekonomskog sporazuma, vezu ekonomske saradnje i „nove bezbednosne agende“, regionalnu saradnju kao nagradu za bezbednosne partnere ili regionalizam shvaćen kao „sredstvo za pregovaranje“.⁶ Nova bezbednosna agenda predstavlja nastojanje razvijenih zemalja da kroz ekonomsku saradnju ohrabre manje

³ Ravenhill (2020).

⁴ Milner (1995), Milner (1997), Manger (2009).

⁵ Milošević (2022).

⁶ Ravenhill (2020).

razvijene partnere na suočavanje sa različitim nekonvencionalnim bezbednosnim pretnjama, kao što su ilegalne migracije, krijumčarenje droge, organizovani kriminal, itd. Ova namera razvijenih zemalja može biti realizovana kroz konkretne odredbe zaključenih sporazuma (tj. direktno) ili indirektnim putem - smanjenjem bezbednosnih izazova kroz podsticanje ekonomskog razvoja. Regionalizam shvaćen kao sredstvo za pregovaranje podrazumeva uspostavljanje regionalnih ekonomskih integracija s ciljem snaženja pregovaračkih pozicija tokom pregovora sa drugim značajnim akterima u globalnom sistemu. Pored političkih razloga, Gova i Mansfield (Gowa and Mansfield), u svom radu naglašavaju i značaj bezbednosnih eksternalija kao motiva za uspostavljanje i produbljivanje trgovinskih veza među članovima političkih i vojnih saveza, ističući ulogu neekonomskih faktora pri zaključivanju regionalnih trgovinskih sporazuma. Nastavljajući ovaj pravac istraživanja, Kacenzstajn (Katzenstein) je analizirao nastojanje hegemonске sile da podsticanjem regionalne ekonomske integracije (u kojoj učestvuje) ostvaruje i povećava svoj ekonomski, bezbednosni i politički uticaj u posmatranom regionu.⁷

3. INSTITUCIONALNI DIZAJN

Imajući u vidu broj regionalnih trgovinskih sporazuma, razumno je pretpostaviti postojanje značajnih razlika među njima, pogotovo u institucionalnom dizajnu. U stvari, iako je forma regionalnih trgovinskih sporazuma bila preokupacija jednog (nemalog) broja autora, čini se da i dalje postoji značajno neistraženo polje.⁸ Početna istraživanja su se odnosila na preferencijalne trgovinske sporazume, pri čemu su Duer, Baćini i Elsig (Duer, Baccini i Elsig) identifikovali preko 700 ispregovanih trgovinskih sporazuma u periodu 1945-2009, od kojih su kodirali 587 sporazuma za koje su bili dostupni tekstovi i njihovi dodaci. Kodiranje su vršili na osnovu sektora koje su sporazumi obuhvatali, „dubine“ samih sporazuma, integracionih efekata i instrumenata za usklađivanje.⁹

⁷ Gowa and Mansfield (1993), Katzenstein (2005).

⁸ Gray and Slapin (2012), Duer et al. (2014); Goertz and Powers (2015), Schneider (2017).

⁹ Duer, Baccini and Elsig (2014).

U novije vreme, istraživanja dizajna regionalnih trgovinskih sporazuma su se bavila i glasačkim pravima, ograničenjima suvereniteta država članica ali i efikasnošću mehanizama za rešavanje sporova.¹⁰ Zanimljiv je i stav do koga su došli Baćini, Duer i Elsig po kome su tzv. duboki sporazumi fleksibilniji od „plitkih“.¹¹ Ipak, imajući u vidu čestu praksu tretiranja ovih sporazuma kao identičnih, čini se da zaista postoji prostor za istraživanje njihovog sadržaja i institucionalnog dizajna.¹² Iz ovih razloga, analiza novih oblika trgovinske saradnje Sjedinjenih Američkih Država u uslovima povećane globalne konkurentnosti i izmenjenog (geo)političkog pejzaža predstavlja značajnu istraživačku temu.

4. NOVI SPOLJNOTRGOVINSKI PRISTUP SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA

Nova spoljnotrgovinska agenda Bajdenove administracije je deo njenog šireg pristupa (re)pozicioniranju SAD u međunarodnim ekonomskim odnosima uslovljenim ekonomskim i (geo)političkim promenama koje su se dogodile. U stvari, izmenjen spoljnoekonomski pristup je jedan od nosećih stubova američke *spoljne politike za srednju klasu*. Ovo je koncept koji se vezuje za ideje savetnika za nacionalnu bezbednost SAD, Džejka Salivena (Jake Sullivan). Naime, on je bio jedan od autora publikacije „Učiniti da američka spoljna politika bolje funkcioniše za srednju klasu“ (Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class) u izdanju Karnegijeve zadužbine, objavljenoj u septembru 2020.¹³ Osnovna teza ovog koncepta je da SAD moraju biti „snažne kod kuće da bi mogle biti snažne u inostranstvu“. Različiti ekonomski izazovi poput „globalizacije, tehnoloških promena, finansijskih debalansa i fiskalnih opterećenja“ su imali negativne posledice po ekonomski i socijalni položaj američke srednje klase.¹⁴ Rešenje za ovakvo stanje autori publikacije vide u integrisanju američke spoljne politike u

¹⁰ Blake and Payton (2015), Hooghe and Marks (2015), Schneider (2017).

¹¹ Baccini, Duer and Elsig (2015).

¹² Duer, Baccini and Elsig (2014), p. 25.

¹³ Ahmed et al. (2020).

¹⁴ Ibidem.

nacionalnu političku agendu, nastojeći da osnaže položaj američke srednje klase i unaprede socijalnu mobilnost njenih pripadnika.

U aprilu 2023. godine, Saliven je u svom govoru o međunarodnoj ekonomskoj agendi SAD, održanom u Brukingu izneo postavke izmenjenog koncepta američke spolinoekonomske politike, nazvavši ga „spoljnom politikom za srednju klasu“.¹⁵ Ovaj govor je trebalo da predstavlja jasno formulisan iskaz Bajdenove administracije o promenama u međunarodnom ekonomskom i političkom poretku tokom prethodne tri decenije ali i mestu i ulozi SAD u njemu. Osnovna teza ovog pristupa je da su ranije tržišno orijentisane politike doprinele nestanku američke industrijske baze i gubitku radnih mesta, dominantno u malim mestima i ruralnim predelima SAD. Ove politike su, po Salivenu, bile zasnovane na delimično pogrešnoj pretpostavci „da će tržišta uvek alocirati kapital produktivno i efikasno, nezavisno od toga šta naši konkurenti čine, nezavisno od toga koliko rastu naši zajednički izazovi i ma koliko ograničenja ukinuli“.¹⁶ Još jedna pogrešna predstava, bar po stavu ove američke administracije je i ona o pozitivnim posledicama ekonomske integracije, a pogotovo uključivanja Kine u globalnu ekonomiju koje je suštinski dovelo do slabljenja američke industrijske proizvodnje izazivajući tzv. kineski šok.¹⁷

Lek za ovakvo stanje je formulisanje nove industrijske strategije SAD (po Salivenovim rečima, moderne industrijske strategije) koja bi trebalo da obuhvati domaće investicije (iz javnih fondova) u infrastrukturu ali i u specifične sektore ključne za ekonomski rast ali i važne sa aspekta američke nacionalne bezbednosti kao što su: poluprovodnici, kritični minerali (npr. litijum, kobalt, nikl, grafit, i dr) i energetika.¹⁸

Treći stub ove strategije je stvaranje novih međunarodnih ekonomskih partnerstava nasuprot tradicionalnim trgovinskim sporazumima koji su u svom fokusu dominantno imali smanjenje carinskih stopa. Ovi oblici ekonomske saradnje bi, po idejama predstavnika američke administracije, trebalo da pomognu u rešavanju ključnih problema kao što su „stvaranje diverzifikovanih i otpornih proizvodnih lanaca, mobilizacija javnih i privatnih

¹⁵ https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/04/es_20230427_sullivan_intl_economic_agenda_transcript.pdf [Pristupljeno 25/07/23].

¹⁶ Ibidem, pp. 3-4.

¹⁷ Autor, Dorn and Hanson (2016).

¹⁸ Ibidem, str. 4-5.

investicija za tranziciju ka čistoj energiji i održivi ekonomski rast¹⁹. Primeri novih formi ekonomske saradnje za koje se zalažu predstavnici SAD su Indo-Pacifički ekonomski okvir za prosperitet (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity), Američko partnerstvo za ekonomski prosperitet (America's Partnership for Economic Prosperity) i Savet za trgovinu i tehnologiju SAD – Evropska unija (US- EU Trade and Technology Council).

Četvrti element nove spoljnoekonomske strategije SAD su investicije više biliona dolara u rastuće ekonomije, vodeći računa o njihovim potrebama i rešenjima koje same predlažu. Najvažniji izvor ovih sredstava bi bile multilateralne razvojne banke, pre svega Svetska banka ali i regionalne razvojne institucije koje podržavaju Sjedinjene Američke Države. U ovom kontekstu, posebno je važno istaći razliku između američkog razvojnog projekta „Partnerstva za globalnu infrastrukturu i investicije“ (Partnership for Global Infrastructure and Investment) i kineske inicijative „Pojas i put“ (Belt and Road) koju naglašavaju američki zvaničnici tvrdeći da inicijativa SAD podržava transparentne projekte koji zadovoljavaju visoke standarde i obezbeđuju „dugoročan, inkluzivan i održiv rast“²⁰.

Posebna pažnja u novom američkom pristupu međunarodnim ekonomskim odnosima je posvećena petom elementu strategije, tj. zaštiti sopstvenih tehnoloških dostignuća iz razloga očuvanja nacionalne bezbednosti, prikazanoj kroz koncept „malog dvorišta ograđenog visokom ogradom“²¹. Termin „malo dvorište“ bi potencijalnim partnerima trebalo da ukaže na ipak ograničeno polje koje se štiti dok bi „visoka ograda“ naglašavala postojanje značajnih restrikcija u odnosu na doskorašnju praksu. Ovaj pristup podrazumeva skrining stranih investicija u sektorima koji su važni za nacionalnu bezbednost ali i kontrolu i ograničenja američkih investicija u inostranstvu u sektorima koje administracija smatra osetljivim.

Za ovaj tekst je posebno zanimljiva analiza trećeg stuba nove američke spoljnoekonomske strategije koja se direktno, bar na rečima, suprotstavlja dosadašnjem angažovanju SAD u polju međunarodne trgovine. Ključni instrument konvencionalnog pristupa je bilo zaključivanje sporazuma o slobodnoj trgovini (i pristupa konkurentne liberalizacije) čiji su se najvažniji

¹⁹ Ibidem, str. 5.

²⁰ Ibidem, str. 7.

²¹ Ibidem.

delovi odnosili na obezbeđenje pristupa tržištu, tj. na trgovinsku liberalizaciju. Nasuprot tome, novi sporazumi se, između ostalog, bave regulatornim propisima, bezbednošću hrane, zaštitom životne sredine i digitalnom ekonomijom.

Spoljnotrgovinska predstavnik SAD, Ketrin Taj (Katherine Tai), prateći novu liniju Bajdenove administracije, u još jednom javnom nastupu, ističe da se tradicionalni pristup međunarodnoj trgovini mora upodobiti „realnostima današnje globalne ekonomije“.²² Ovaj iskaz, u suštini, znači da carinska liberalizacija kao ključni element konvencionalnog trgovinskog angažovanja SAD ne funkcioniše adekvatno u izmenjenim uslovima povećane globalne konkurentnosti. Izmenjena trgovinska orijentacija, po stanovištu predstavnika Bajdenove administracije, neodvojiva je od industrijske politike čineći s njom stubove novog pristupa SAD međunarodnim ekonomskim odnosima. Osnovu ovog pristupa čini saradnja sa ekonomijama koje dele iste vrednosti (političke i ekonomske) ali i neka vrsta suprotstavljanja onome što se naziva kineskim „ekonomskim merkantilizmom“.²³ I ona najvažnijim instrumentima novog pristupa smatra Indo-Pacifički ekonomski okvir za prosperitet, Savet za trgovinu i tehnologiju SAD – Evropska unija i Američko partnerstvo za ekonomski prosperitet.

5. INDO-PACIFIČKI EKONOMSKI OKVIR ZA PROSPERITET

Inače, Indo-Pacifički ekonomski okvir za prosperitet je deo šireg pristupa SAD ovom regionu. Sam koncept Indo-Pacifik predstavlja rezultat namere administracije predsednika Donalda Trampa kojom je, na inicijativu japanskih diplomata, raniji fokus na regionu Azija-Pacifik zamenjeno novim, širim, pristupom koji prepoznaje značaj i rastuću ulogu Indije.²⁴ Nastavljajući ovim putem, Bajdenova administracija je u februaru 2022. predstavila svoju Indo-Pacifičku strategiju ističući svoje zalaganje za „slobodan i otvoren

²² <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/april/remarks-ambassador-katherine-tai-american-university-washington-college-law> [Pristupljeno 25/07/23].

²³ Isto.

²⁴ <https://foreignpolicy.com/2021/07/30/biden-pacific-china/> [Pristupljeno 28/07/23].

Indo-Pacifik“.²⁵ Ključni elementi ove strategije su iskazivanje značaja ovog regiona za spoljnu i bezbednosnu politiku SAD i regionalnu bezbednost ali i američka zabrinutost zbog snaženja političkog i ekonomskog uticaja Kine i njenog sve značajnijeg vojnog prisustva u regionu.

Drugi važan element Indo-Pacifičke strategije američke administracije je formiranje Indo-Pacifičkog ekonomskog okvira za prosperitet, ekonomske inicijative koja je promovisana u maju 2022. godine.²⁶ Ovaj format obuhvata četrnaest zemalja osnivača (Australija, Bruneji, Fidži, Filipini, Indija, Indonezija, Japan, Južna Koreja, Malezija, Novi Zeland, SAD, Singapur i Vijetnam) koje čine oko 40% svetskog BDP. Sam sporazum čine četiri stuba: trgovina (povezana ekonomija), (otporni) proizvodni lanci, čista energija i dekarbonizacija i pravična ekonomija (porezi i antikoruptivne mere). U ime SAD, pregovore u stubovima II i III i delimično u stubu IV vodi ministarstvo trgovine dok je spoljnotrgovinski predstavnik SAD ključna figura u pregovorima kada se raspravlja o pitanjima iz prvog stuba. Do sada su održane četiri runde pregovora, jedna specijalna runda i dve ministarske konferencije. Na sastanku ministara zaduženih za spoljnu trgovinu osnivača IPEF, održanom u Detroitu, u maju 2023, došlo je do suštinskog završetka pregovora o lancima proizvodnje, dogovorom o uspostavljanju IPEF Saveta za proizvodne lance, Mreže za krizni odgovor i Savetodavnog odbora za radna prava.

Iako mnogi porede ovaj sporazum sa Transpacifičkim partnerstvom (Transpacific Partnership – TPP) i njegovim naslednikom Sveobuhvatnim progresivnim Transpacifičkim partnerstvom (Comprehensive Progressive Transpacific Partnership – CPTPP) čini se da za to nema dovoljno razloga iako postoje izvesna sadržajna podudaranja dva sporazuma (zaštita životne sredine, digitalna trgovina, tehničke barijere trgovini, sanitarne i fitosanitarne mere, dobro upravljanje). Za razliku od TPP i CPTPP, ova inicijativa više predstavlja forum za diskusiju o budućim pregovorima u oblastima oko kojih postoji saglasnost zainteresovanih aktera. To znači da zemlje mogu da optiraju da ne pregovaraju o temama koje pripadaju nekom od

²⁵ White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> [Pristupljeno 28/07/23].

²⁶ Benson and Reynolds (2022).

stubova, što je uradila Indija sa prvim stubom. Postoji i ideja da odredbe koje se tiču prava radnika budu u fokusu svih stubova ove inicijative ali do njene razrade nije došlo.

Jedna od ključnih ideja ove inicijative je pokušaj mapiranja proizvodnih lanaca u područjima koja mogu biti kritična, tj. u kojima može doći do prekida proizvodnje. U ovom slučaju, rešenje problema bi bilo zajedničko nastojanje zainteresovanih strana da pronađu način da obezbede nastavak proizvodnje i stabilnu ponudu. Međutim, suštinski problem je u konceptu mapiranja koji predstavlja prikupljanje podataka o funkcionisanju lanaca proizvodnje u realnom vremenu što može predstavljati problem zbog opasnosti od zloupotrebe poslovnih informacija u vezi privatnih kompanija koja može dovesti do gubitka njihove konkurentnosti.

Positivna strana sporazuma je svakako njegova veća fleksibilnost u poređenju sa tradicionalnim trgovinskim sporazumima, kroz mogućnost prilagođavanja željama ugovornih strana. S druge strane, nepostojanje „jedinstvenog paketa“, tj. koncepta po kome „ništa nije dogovoreno dok sve nije dogovoreno“ ne olakšava proces pregovora usled mogućnosti da ugovorne strane pregovaraju isključivo o stvarima koje ih se najdirektnije tiču, bez bilo kakve potrebe za kompromisom u vezi drugih pitanja. Poseban problem ovog sporazuma je nepostojanje odredbi koje se odnose na pristup tržištima ugovornih strana što je bila centralno mesto tradicionalnih trgovinskih sporazuma. Dodatnu opasnost predstavlja i podatak da je ova inicijativa plod izvršnog sporazuma (executive agreement), a ne odluke Kongresa što otvara put svakom sledećem predsedniku SAD da je ukine ako to bude smatrao nužnim.

O izrazito labavoj strukturi ovog sporazuma donekle svedoči i činjenica da je Indija pristala da bude njegov deo, imajući u vidu tradicionalnu nespremnost predstavnika te zemlje da prihvate članstvo u čvršćim oblicima regionalne saradnje. S druge strane, čini se da je ovo jedina forma ekonomske integracije SAD koja može da zaobiđe žestoka protivljenja u američkom Kongresu, a koja, s druge strane, obezbeđuje ekonomsko prisustvo SAD u regionu. Ovako stanje čini američke partnere nezadovoljnim jer očekuju njeno snažnije regionalno angažovanje u kontekstu sve asertivnijeg delovanja Kine.

6. SAVET ZA TRGOVINU I TEHNOLOGIJU SAD – EVROPSKA UNIJA

Ovaj Savet je osnovan u junu 2021. u Briselu i predstavlja forum u kome bi tradicionalni partneri, SAD i EU, trebalo da koordinišu pozicije o najvažnijim pitanjima koja se tiču transatlantskih trgovinskih i ekonomskih veza ali i njihove uloge u ključnim globalnim ekonomskim tokovima.²⁷ Ključne oblasti saradnje su: izvozne kontrole, skrining stranih direktnih investicija, bezbedni lanci proizvodnje, tehnološki standardi (pogotovo oni koji se odnose na AI) i globalni trgovinski izazovi.²⁸ Savet inače deluje kroz deset radnih grupa koje bi trebalo da se bave razradom političkih smernica, koordinisanjem tehničkih detalja i usmeravanjem delovanja dve strane u razvoju zajedničkih pristupa različitim politikama (npr. politici zaštite konkurencije).

I ova forma labave i neobavezujuće ekonomske saradnje je nastala kao neka vrsta surogata u odnosu na tradicionalni trgovinsko-investicioni sporazum, Transatlantsko trgovinsko-investiciono partnerstvo (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) do čijeg zaključenja nije došlo zbog zahtevnih pregovora ali i protivljenja koje je postojalo u obe pregovaračke strane (uz značajno aktivno negodovanje dela javnog mnjenja u EU). Čini se i da ovakav format nije prikladan za rešavanje značajnih problema koji opterećuju odnose dve strane, a koji prevazilaze njihove definisane ciljeve (izazov vezan za buduće ekonomske odnose sa Kinom, na primer).²⁹

7. AMERIČKO PARTNERSTVO ZA EKONOMSKI PROSPERITET

Američko partnerstvo za ekonomski prosperitet predstavlja okvir za ekonomsku saradnju dvanaest zemalja regiona Severne i Južne Amerike s ciljem promovisanja regionalne konkurencije, otpornosti, zajedničkog prosperiteta i inkluzivnih i održivih investicija, uz podsticanje demokratije, ljudskih

²⁷ Ringhof (2022).

²⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en [Pristupljeno 30/07/23].

²⁹ Propp (2022).

prava, rodne jednakosti i vladavine prava.³⁰ Dodatni ciljevi su i unapređenje proizvodnih lanaca, zaštita radnih prava i ekoloških standarda. Članice ovog oblika ekonomske saradnje su: Barbados, Čile, Dominikanska republika, Ekvador, Kanada, Kolumbija, Kostarika, Meksiko, Panama, Peru, SAD i Urugvaj. Ova inicijativa je osnovana u januaru 2023. godine, a zemlje koje joj pripadaju čine oko 90% BDP Zapadne hemisfere.

Ipak, ni ova forma ekonomske saradnje ne predstavlja trgovinski sporazum koji se bavi trgovinskom liberalizacijom ili unapređenjem tržišnog pristupa za ugovorne strane, što svakako ne zadovoljava potrebe i interese manje razvijenih regionalnih partnera Sjedinjenih Američkih Država.

8. ZAKLJUČAK

Tradicionalni sporazumi o slobodnoj trgovini koji su bili dominantan okvir međunarodnih i američkih trgovinskih pregovora posle kraja Hladnog rata su u nastupima predstavnika aktuelne američke administracije označeni prevaziđenim „oruđem dvadesetog veka“, uz isticanje da izmenjeni ekonomski tokovi i novi (geo)politički kontekst zahtevaju inovativne forme trgovinskih odnosa koje podstiču prekograničnu trgovinu vodeći računa o otpornosti domaće ekonomije, položaju radnika, životnoj sredini i nacionalnoj bezbednosti SAD.

Međutim, pored izražene fleksibilnosti nove generacije sporazuma u pogledu institucionalnog dizajna i sadržaja, njen ključni problem jeste nepostojanje odredbi koje se odnose na tržišni pristup. Za razliku od konvencionalnih sporazuma o slobodnoj trgovini koji su se u najvećoj meri bavili obezbeđenjem pristupa tržištima potencijalnih partnera, novi oblici trgovinsko-investicione saradnje koje promoviše SAD, uprkos jasno iskazanim interesima i željama njihovih partnera gotovo da uopšte ne sadrže odredbe ovog tipa. Potpuno svesni polarizacije političke scene u SAD, usled koje je nemoguće usvojiti bilo kakav novi trgovinsko-investicioni sporazum značajnijeg dometa, čini se da su primorani da prihvate i ovakve, inovativne ali krajnje limitirane oblike ekonomske saradnje.

³⁰ <https://www.state.gov/americas-partnership-for-economic-prosperity/> [Pristupljeno 30/07/23].

Ipak, ne sme se zanemariti činjenica da se navedene promene trgovinske orijentacije dešavaju zajedno sa promovisanjem američke industrijske politike koji čine osnovne stubove nove uloge SAD u međunarodnim ekonomskim odnosima. Temeljni princip ovog pristupa čini saradnja sa ekonomijama koje dele iste političke i ekonomske vrednosti ali i suprotstavljanje rastućem uticaju Kine. U tom kontekstu, nije teško zamisliti situaciju u kojoj dolazi do fragmentacije međunarodne trgovine, pri čemu nastaju trgovinski blokovi unutar kojih se trgovina odvija slobodno i uz postojanje predvidivih obrazaca, a između kojih postaje nepredvidiva i politički usmerena. Međutim, ključno pitanje koje se može postaviti je da li bi takav trgovinski poredak bio u ekonomskom i bezbednosnom interesu Sjedinjenih Američkih Država?!

REFERENCE

- Ahmed, S., Cutler, W., Engel, R., Gordon, D., Harris, J., Lute, D., Price, D.M., Smart, C., Sullivan, J., Tellis, A.J. and Wyler, T. (2020), *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- Autor, D.H., Dorn, D. and Hanson, G.H. (2016), "The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade", NBER, Working paper, No. 21906, January 2016.
- Baccini, L., Duer, A., and Elsig, M. (2015), "The Politics of Trade Agreement Design: Revisiting the Depth-Flexibility Nexus", *International Studies Quarterly*, No. 59, pp. 765-775.
- Benson, E. And Reynolds G. (2022), The Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: A new approach to trade and economic engagement, IISD Trade and Sustainability Review, Volume 2, Issue 3, <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/indo-pacific-economic-framework> [Pristupljeno 30/07/23].
- Blake D.J. and Payton, A.L. (2015), "Balancing design objectives: analyzing new data on voting rules in intergovernmental organizations", *Rev. Int. Organ.* 10, pp. 377–402.
- Börzel, T., Goltermann, L., Lohaus, M. and Striebinger, K. (Eds.) (2016) *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*, Routledge.

- Brada, J.C., Mendez, J. (1993) 'Political and Economic Factors in Regional Economic Integration', *Kyklos* 46(2), pp. 183-201.
- Duer, A., Baccini, L. and Elsig, M. (2014), "The Design of International Trade Agreements: introducing a New Database", *The Review of International Organization*, 9(3), pp. 353-375.
- Goertz G. and Powers, K. (2014), *Regional governance: the evolution of a new institutional form*, Social Science Research Centre, Berlin
- Gowa J. and Mansfield, E. (1993), "Power politics and international trade", *American Political Science Review*, 87(2), pp. 408–420.
- Gray J. and Slapin, J. (2012), "How effective are preferential trade agreements? Ask the experts". *Review of International Organizations* 7(3), pp. 309–33.
- Hooghe L. and Marks G. (2015), Delegation and pooling in international organizations, *Rev. Int. Organ.* 10, pp. 305–28.
- Katzenstein, P. (2005), *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Cornell University Press, New York.
- Manger, M. (2009), *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements Between North and South*, Cambridge University Press
- Milner, H. (1995), 'Regional economic cooperation, global markets and domestic politics. A comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty' *Journal of European Public Policy* 2(3), pp. 337–360.
- Milner, H. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press.
- Milošević, A. (2022), 'Nedovršena tranzicija na periferiji Evrope: regionalne ekonomske integracije na Zapadnom Balkanu' u B. Vranić, N. Anđelković (ur), *Društvena pravda u post-komunističkim društvima*, Udruženje za političke nauke Srbije i Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka, str. 167-184.
- Milošević, A. i Hrnjaz, M. (2023), *Regionalne ekonomske integracije Zapadnog Balkana: međunarodnopravni i ekonomski aspekti inicijative Otvoreni Balkan*, Beogradski međunarodnopravni krug.
- Propp, K. (2022), "The big problems you won't hear about at the EU-US Trade and Technology Council", *New Atlanticist*.
- Ravenhill, J. (2020), "Regional Trade Agreements", in Ravenhill, J. (ed), *Global Political Economy*, Oxford University Press.
- Ringhof, J. (2022), Setting the tone: The value of the EU-US Trade and Technology Council, *European Power*, European Council on Foreign Relations.

Schneider, C.J. (2017), "The Political Economy of Regional Integration", *Annual Review of Political Science* 201, pp. 229-248.

Van Langenhove, L. (2016), *Building Regions: The Regionalization of the World Order*, Routledge

Internet izvori:

https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/04/es_20230427_sullivan_intl_economic_agenda_transcript.pdf [Pristupljeno 25/07/23].

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/april/remarks-ambassador-katherine-tai-american-university-washington-college-law> [Pristupljeno 25/07/23].

<https://foreignpolicy.com/2021/07/30/biden-pacific-china/> [Pristupljeno 28/07/23].

White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> [Pristupljeno 28/07/23].

<https://www.state.gov/americas-partnership-for-economic-prosperity/> [Pristupljeno 30/07/23].