

*Сања Јелисавић Трошић**

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ТРГОВИНСКИ РАТ ИЗМЕЂУ СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА И КИНЕ И УРУШАВАЊЕ СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ**

Сажетак

Рад је подстакнут трговинским ратом САД и Кине и, као једна од последица тог рата, урушавањем мултилатералног трговинског система отелотвореног у Светској трговинској организацији (СТО). Општа хипотеза је да је трговински рат присилио СТО да започне реформу. Посебне хипотезе су: 1. да се трговински рат САД са Кином распламсао због неадекватности СТО да реши трговинске тензије 2. да је Трампова администрација својим потезима довела до блокирања рада Апелационог тела; 3. да је блокада Апелационог тела, уз већ присутни застој Доха рунде, изнудила званичне предлоге за реформом ове организације. Циљ рада је да се, применом критичко-аналитичког метода, испитају трговински потези САД, анализирају мере, документи и статистички подаци и утврди узрочно-последична веза трговинског рата и почетка реформе СТО. Рад започиње са мерама Трампове администрације у оквиру политике „Америка прво“, затим указује на слабости у раду СТО, а потом на пораст царина,

* sanja@diplomacy.bg.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2020. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2020. године.

протекционизма и парализу рада СТО, и на крају је анализа предлога три државе за реформу СТО. У раду се дошло до закључка да је трговински рат, осим својих разарајућих последица по стабилност и предвидљивост трговања, довео и до коначног суочавања са проблемима функционисања СТО и до почетка процеса реформи.

Кључне речи: Светска трговинска организација, Сједињене Америчке Државе, Народна Република Кина, трговински рат, царине, протекционизам, реформа.

УВОД

Председник Сједињених Америчких Држава (САД) Доналд Трамп (*Donald Trump*) је моћан актер у стварању и у примени америчке спољне и безбедносне политике без обзира да ли је његов приступ стратешки или није стратешки (Симић и Живојиновић 2019, 14). Креирање и спровођење америчке спољне политике у ери Трампа донело је велики број промена и последица у свету. У раду се концентришемо на трговински рат против Кине и последице које он има на Светску трговинску организацију (СТО).

Промене у трговинској политици САД које су наступиле под лидерством Трампа, усмерене су пре свега према Кини, протекционистичког су карактера и крше СТО споразуме. Трговинске мере које је америчка администрација најављивала, доносила и спроводила, су директно или индиректно имале снажан утицај на рад Светске трговинске организације, као једине међународне организације из области регулисања трговине. Једностраним подизањем царинских стопа и увођењем других облика трговинских ограничења додатно се нарушавао и дестабилизовао систем СТО. Директно кршећи СТО споразуме и избегавајући у великој мери механизам за решавање спорова, који је баш за овакве ситуације у СТО и успостављен, САД и Кина директно су угрозиле постулате на којима је ова организација заснована, као и функционисање њених органа. На тај начин већ пољуљан углед СТО као гарант

либерализације и уклањања баријера у међународној трговини је додатно уgroжен.

Током више од 70 година (47 година ГАТТ и 25 година СТО), индустријски развијене земље, предвођене Америком, су заговарале глобализацију, и уводиле систем глобализације и либерализације трговине у свету. Трговинска глобализација и либерализација, заснована на правилима пре свега Америке и Европске уније, доживела је своју кулминацију стварањем Светске трговинске организације 1995. године. СТО је промовисана као једина међународна организација у оквиру које треба да се одвијају мултилатерални трговински преговори и да се усвајају нова правила одвијања трговине у свету. Билатерални и регионални споразуми су стављани по страну, као мање важни, а систем СТО (и њеног претходника ГАТТ) је тежио да обухвати све што се тиче међународних трговинских односа свих земаља света. У оквирима СТО су успостављена правила, потписани споразуми о трговини робом, услугама и интелектуалном својином и друго. Ова организација је, поред мултилатералних трговинских преговора, обухватила у свом домену рада и решавање трговинских спорова, мониторинг и имплементацију СТО споразума, као и помоћ земљама у развоју у изградњи трговинских капацитета. Са првом рундом трговинских преговора у СТО оквирима – Доха рундом, у преговоре су уведена и многа друга питања која имају директне или индиректне везе са трговинским токовима (животна средина, инвестиције, јавне набавке, политика конкуренције, трансфер технологије итд.). Велика свеобухватност, многобројне теме преговора, тромост система, недостатак консензуса и друго допринели су да ова рунда још није завршена, да је донела слабе резултате и показала сву подељеност земаља чланица. Већ уздрман и поклекнуо систем СТО је дочекао раст протекционизма и трговински рат САД и Кине.

ЗАОКРЕТ ТРАМПОВЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Председник Трамп је, према Штиглицу, још у изборној кампањи експлоатишући незадовољство Американаца, кривио друге - мигранте и нефер трговинску праксу других земаља,

за економске проблеме САД-а. Као решење је обећао поновно преговарање трговинских споразума, да више одговарају америчким интересима, и увођење 20% царина Мексику и 45% Кини уколико се не сложе са новим америчким условима. Такође смањењем увоза и повећањем извоза, према Трампу, повећала би се запосленост и плате његових бирача (Stiglitz 2018, 516).

Још у предизборној кампањи национализам и протекционизам су имали централну улогу у привлачењу гласача. Након што су добијени председнички избори, Трампова економска агресивност и економска политика су свој појавни облик исказивале у слогану “Прво Америка”. На глобалном нивоу Трамп је критиковао Светску трговинску организацију, претио да неће признати њене одлуке које су штетне за САД, али досад заправо није предузео никакве акције за повлачење из ове организације. Истовремено, САД су јавно блокирале текуће преговоре и решавање спорова у оквиру СТО.

Међународни трговински односи су почели, под великим утицајем Трампове реторике, да се све чешће посматрају као модел игре са нултом сумом (теорија игара): да један од играча добија онолико колико други губи, тј. трговински суфицит се приказује као добитак, док се трговински дефицит показује као губитак. Реалност није тако црно-бела. Напротив, међународна трговина је увек игра са позитивним исходом: од ње профитирају обе стране (једна мање, друга више). Дефицит сам по себи не значи ништа лоше, а осим САД-а и друге богате и развијене земље имају трговински дефицит. Значајан трговински дефицит САД-а Трамп често наводи као доказ колико су ту земљу искористили њени трговински партнери. Међутим, америчке компаније су последњих година заправо повећале производњу, највећим делом због приступања глобалним ланцима снабдевања.

У оквиру политике “Прво Америка” Трампова администрација је одмах 2017. године почела са потезима који су касније окарактерисани као трговински рат. Израз трговински рат се све више користи зато што потези САД-а превазилазе традиционалне мере као што су антидампиншке мере, компензаторне царине и заштитне мере, већ се Америка

позива на националну сигурност као оправдање за увођење трговинских ограничења. Позивање на угроженост националне безбедности произвело је увођење увозних баријера за челик и алуминијум и истрагу увоза аутомобила.¹ Истраге које се спроводе позивањем на члан 232 Закона о експанзији трговине из 1962. године са амандманима, баве се утицајем увоза на националну сигурност САД-а. Извештај секретара за трговину председнику, припремљен у року од 270 дана од покретања, усмерен је на то да одговори да ли је увоз одређене робе у таквим количинама или под таквим околностима прети да наруши националну безбедност. Председник се може сложити или не са препорукама секретара и предузети мере ради „прилагођавања увоза производа и његових деривата“ или друге нетрговинске радње које сматра неопходним (BIS OTE 232). Угроженост националне безбедности такође је била основа забране америчким фирмама да послују са кинеском компанијом Хуавеи (Huawei). Осим тога, позивањем на члан 301 америчког Закона о трговини из 1974. године подизане су царинске стопе на широк спектар увоза из Кине, као одговор на наводне непоштене трговинске праксе.² Проблем код ових мера је што оне не утичу само на Кину, већ и на друге земље које тргују са Кином или у глобалним производним и дистрибутивним ланцима сарађују са кинеским фирмама.³ Последице по целокупну светску економију стално се повећавају, а и убудуће ће зависити од тога у којој мери ће САД додатно реметити трговину као и какви ће бити одговори погођених земаља. Можда је акција Трампове администрације у старту била усмерена на Кину, али последице већ трпе и многе друге земље, као и организације, посебно СТО.

1 Ове баријере су уведене и истраге су покренуте позивањем на члан 232 Закона о експанзији трговине (*Trade Expansion Act*) из 1962. године.

2 Према члану 301 америчког Закона о трговини из 1974. године (*Section 301 of the U.S. Trade Act of 1974*), Канцеларија трговинског представника Сједињених Америчких Држава (*USTR—Office of the United States Trade Representative*) има широку надлежност за низ акција у циљу отклањања или на други начин решавања непоштених поступака према САД у трговини, као што је увођење разних ограничења на робу или услуге. Више о томе погледати на Интернет страници Канцеларије трговинског представника Сједињених Америчких Држава: <https://ustr.gov/>.

3 Трговинске мере које је Трампова администрација наметнула током 2017–2018 као и контрамере погођених земаља видети у: Bown Chad P., and Eva Y. Zhang. 2019. „Measuring Trump’s 2018 Trade Protection: Five Takeaways.“ *Washington: Peterson Institute for International Economics*. https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/measuring-trumps-2018-trade-protection-five-takeaways#_ftn2, last accessed 15 February 2020.

СЛАБОСТИ У РАДУ СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Светска трговинска организација је једина међународна организација која се бави глобалним правилима трговине. Основна функција је обезбеђивање што лакших, предвидљивијих и слободнијих трговинских токова. Главне области активности су: трговински преговори, решавање трговинских спорова, надзор над применом СТО споразума уз периодичну проверу трговинских политика и пракси у земљама чланицама, као и помоћ у изградњи трговинских капацитета у неразвијеним и земљама у развоју. Највеће слабости ове организације ћемо анализирати према прве три основне активности, док програми које спроводи СТО Секретаријат на пољу изградње трговинских капацитета (техничка помоћ и тренинг, помоћ у олакшавању трговинских токова, помоћ за трговину, развој стандарда и трговине и побољшани интегрисани оквир) нису тема овога рада.⁴

ТРГОВИНСКИ ПРЕГОВОРИ

Текућа мултилатерална рунда трговинских преговора - Доха рунда, прва је у оквирима Светске трговинске организације (осам је вођено под окриљем ГАТТ) и 1. јануар 2005. године је био предвиђени рок за завршетак преговора по свим питањима (рунда је покренута новембра 2001. године). Проблеми су почели и пре званичног лансирања Доха рунде (масовни протести у Сијетлу), а након вишегодишњих преговора позитивни економски ефекти рунде изгледају све неизвеснији, посебно за најмање развијене земље. Принцип јединственог подухвата, осмишљен да би се стимулисало и олакшало усвајање трговинских правила и споразума произашлих из преговора, довео је до потпуно супротног ефекта.⁵ У почетку

4 Више о њима: WTO technical assistance and training, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/tct_e.htm; Technical assistance and capacity building, https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/ta_capac_build_negoti_e.htm; Aid for Trade, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm; Standards and Trade Development Facility (STDF), <https://www.standardsfacility.org/>; Enhanced Integrated Framework, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/if_e.htm.

5 Суштина принципа јединственог подухвата (*single undertaking*) је да коначне одлуке о било ком елементу Доха рунде не могу бити донете све док резултати не буду успостављени

су се поједине области преговора изузимале из овог правила, да би у међувремену многи аналитичари почели баш овај принцип да криве за крах преговора.⁶

Трговински преговори су подбацили и на највише пропагираној теми – развојни допринос, по чему се неформално назива и Доха развојна рунда. Наиме, да би се приволеле поједине земље за давање уступака и компромис, најављен је њен будући развојни допринос, посебно за средње развијене земље специјализоване у пољопривреди, као што су Аргентина и Бразил, или за земље са јаким интересима у домену текстила и одеће, као што су Кина или Индија. Јер ови преговори су тек други по реду преговори о приступу тржишту пољопривредних производа и други који укључују велики број земаља у развоју као активне преговараче у размени концесија за приступ тржишту индустријских производа.

Продужавање рокова и померање датума завршетка, доношење „јулских пакета“ - докумената који су требали да отклоне застој у преговорима, сви апели и позиви владама земаља чланица нису уродили плодом и довели до успешног окончања рунде. Смена на челу СТО, уместо вишегодишњег Генералног директора Паскала Ламија (*Pascal Lamy*), када је септембра 2013. године изгласан Роберто Азеведо (*Roberto Azevêdo*), допринела је да се децембра 2013. године изгласа низ одлука у циљу рационализације трговине, тзв. „пакет са Балија“ (WTO, Days 3, 4 and 5). Након 12 година преговора консензусом 159 земље чланице коначно је постигнут споразум на нивоу Светске трговинске организације о смањењу трговинских баријера у свету. Значај постигнутог „пакета са Балија“ лежи пре свега у симболици. У време када се због незадовољства спорим напретком Доха рунде многе развијене земље окрећу постизању трговинских договора и споразума на другој

у свим областима преговора. Простим речима, ништа није договорено све док се све не договори. Идеја иза настанка овог принципа била је да ће се стварањем више пакета споразума, у којима ће бити понешто за свакога, створити јак подстицај да се Доха рунда успешно оконча.

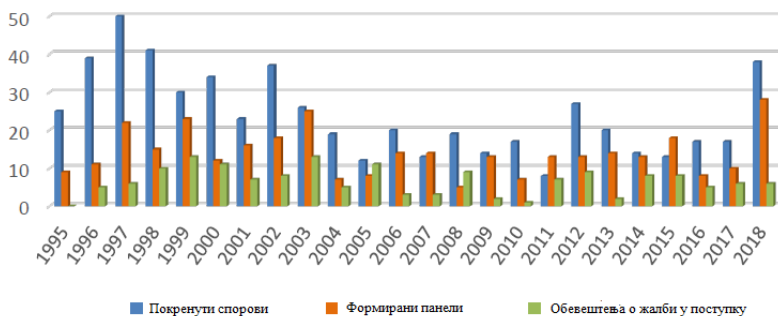
6 На пример: Levy, Philip I. 2005. “Do We Need an Undertaker for the Single Undertaking? Angles of Variable Geometry.” In *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*, eds. Bernard M. Hoekman and Simon J. Evenett, 417-438. London and Washington: Palgrave Macmillan and World Bank.; Howse, Robert. 2005. „WTO Governance and the Doha Round.“ *Global Economy Journal* 5(4): 64-81. doi:10.2202/1524-5861.1151 Martin, Will, and Patrick Messerlin. 2007. “Why Is It So Difficult? Trade Liberalization under the Doha Agenda.” *Oxford Review of Economic Policy*, 23(3): 347-366.

страни, пре свега стварањем регионалних интеграција, Светска трговинска организација се вратила у игру. Изненадни успех Балија показује да мултилатерализам још увек има потенцијала да повећа глобални просперитет. Међутим, после овог опоравка и извесног напретка, уследило је јачање протекционизма и отворени трговински рат две највеће економије света.

РЕШАВАЊЕ ТРГОВИНСКИХ СПОРОВА

У трговинским односима често долази до спорова између страна учесника, а свака земља чланица СТО има равноправан третман у споровима са већим и богатим земљама, тако да је овај механизам веома важан фактор привлачења и задржавања великог броја малих, земаља у развоју и неразвијених. Он садржи егзактне и правно обавезујуће процедуре, док су процедуре за решавање спорова у оквиру ГАТТ биле слабе, пре свега због отпора ЕУ и САД да прихвате јурисдикцију ГАТТ над трговином пољопривредних производа. Трговинске спорове решавају независне судије и већина земаља чланица сматра да он добро функционише. Канцеларија трговинског представника Сједињених Америчких Држава (УСТР) тврди да је Апелационо тело изашло из својих оквира и улоге, а то је провера да ли је дошло до грубе грешке у неком извештају са панела, да је тај орган СТО-а стално проширивао обим питања која ће разматрати, развлачећи поступак решавања спора и смањујући поверење у резултате спора.

Графикон 1: Број покренутих спорова, формираних панела и обавештења о жалби у поступку, 1. јануар 1995. - 31. децембар 2018.



Важно је напоменути да, поред тренутно раширеног незадовољства радом СТО, водеће земље се и даље ослањају на механизам решавања спорова. Тренутно САД као подносилац жалбе СТО-у има 124 случаја, као тужена страна - 155, а као трећа страна – исто 155 случаја, док ЕУ учествује у 104, 86, 205 респективно, а Кина 21, 44 и 179 (WTO, Disputes). А у вези Трампових мера, од априла до августа 2018. године покренуто је 9 жалби пред системом за решавање спорова, у вези са одређеним дажбинама које су САД увеле на увоз челика и производа од алуминијума.⁷ Комисија очекује да ће свој коначни извештај о овим дажбинама објавити странкама најкасније на јесен 2020. године. Ови процеси нигде другде изван СТО немају мултилатералну алтернативу.

Блокада Доха рунде преговора отворила је врата расту протекционизма, од земље до земље и довела је до све озбиљнијег слабљења утицаја и поштовања правила и споразума СТО. Оно што угрожава овај систем је раст броја жалби, раст обима сложених техничких доказа, усложњавање спорова. Трговински спорови постају све сложенији, а Апелационо тело мора да донесе одлуку у кратком временском оквиру узимајући у обзир растуће судско право.

НАДЗОР НАД ПРИМЕНОМ СПОРАЗУМА И ПРОВЕРА ТРГОВИНСКИХ ПОЛИТИКА И ПРАКСИ

Осим механизма за решавање трговинских спорова оно што СТО издваја од велике већине међународних организација је постојање и механизма за надзор над спровођењем споразума, поштовањем правила ове организације и провером трговинских политика и пракси земаља чланица. Изазови пред којима стоји и овај механизам СТО нису мали. У срцу свих изазова се налази питање у којој мери су земље спремне активно промовисати и доприносити транспарентности сопствене трговинске политике, а не само захтевати транспарентност од других. Трампова администрација, позивајући се на нефер трговинску праксу, жели да заустави Кину да финансира своја државна предузећа, посебно из области челика, алуминијума

⁷ Подносиоци жалбе су: Кина, Индија, ЕУ, Канада, Мексико, Норвешка, Руска Федерација, Швајцарска и Турска.

и соларних панела, јер су тако подржана предузећа са својим производима преправила светско тржиште, снизила цене што је довело до затварања или отежаног рада америчких компанија. Кина је била изузетно спора у обавештавању СТО о својим субвенцијама државним предузећима (чак и са 10 година кашњења у нотификацијама). Без тих чињеница, друге земље чланице и њихове оштећене индустрије не могу оспорити субвенције које евентуално крше правила трговине и правила СТО-а.

Повећање учешћа у надзору је велики изазов, мада 50% свих чланица са 95% учешћем у трговини редовно учествује у томе, скоро да нема земље са Афричког континента која је активна. Изазов за Секретаријат СТО је да задржи способност независног извештавања у оквиру свог мандата, а да са друге стране одржава продуктиван однос са чланством. Проширење обухватности праћења трговинских мера у пракси, подразумева да обухвате и све већи број нпр. мера повезаних са трговином у области интелектуалне својине и дискусије о политици конкуренције, државним набавкама, електронској/дигиталној трговини, глобалним ланцима вредности, пољопривредним субвенцијама и родној равноправности и трговини (Diakantoni, Pedersen and Mkhitarian 2018, 15). Код надзора над применом споразума и провере трговинских политика и пракси треба истраживати начине како побољшати транспарентност која би била од користи и предузећима која послују у глобалној економији. Слично томе, истраживање начина на који би сам бизнис могао допринети праћењу трговине могло би отворити додатни извор ажурираних информација (Diakantoni, Pedersen and Mkhitarian 2018, 16).

ТРГОВИНСКИ РАТ, РАСТ ПРОТЕКЦИОНИЗМА И ПАРАЛИЗА РАДА СТО

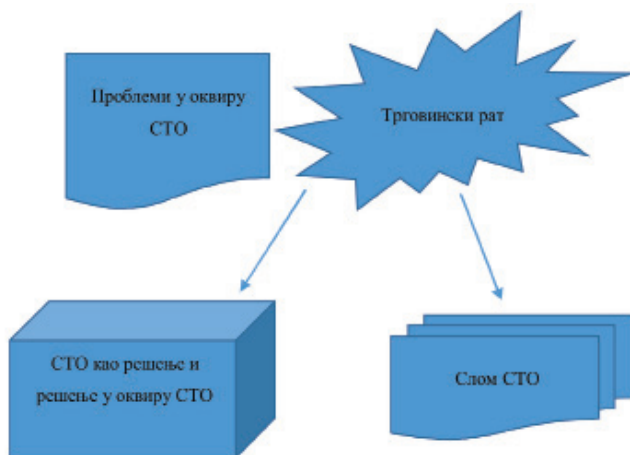
Након вишемесечних претњи председника Трампа Кини да ће јој наметнути високе царине због наводних непоштених и нефер трговинских пракси, од средине 2018. године САД и Кина се налазе у трговинском сукобу који је резултирао са неколико рунди царинских одмазди. Током 2018. године, америчка администрација започела је са применом низа

трговинских мера за смањење увоза, прво усмеравајући мере на специфичне производе (челик, алуминијум, соларне панеле и веш машине), а затим посебно усмеравајући мере на увоз из Кине.

У рано лето 2018. године, према подацима Конференције Уједињених нација за трговину и развој (УНКТАД), САД и Кина су подигле царине за робу једна другој у вредности од око 50 милијарди УСД. Трговински рат је додатно ескалирало у септембру 2018. године, када су САД увеле додатних 10% за покриће кинеског увоза у вредности од 200 милијарди долара, на шта се Кина реванширала наметањем царина на увоз из САД-а у вредности додатних 60 милијарди долара.

У јуну 2019. године САД су додатно повећале царине, на 25%. Кина је одговорила повећањем царина на скуп производа који су већ били подложни царинама. У септембру 2019. године, САД су увеле 15% царинске стопе на велики скуп преосталог увоза из Кине у вредности од 300 милијарди долара, који још увек није био предмет царина (UNCTAD 2019). Укупне америчке царине примењене искључиво на кинеску робу су у фебруару 2020. године износиле 550 милијарди УСД, док су укупне кинеске царине примењене искључиво на америчку робу имале вредност од 185 милијарди УСД. Осим царинског рата, било је и других мера, као што су разна технолошка ограничења и разне друге не-квантитативне мере, покренуто је и неколико спорова пред Светском трговинском организацијом (Wong and Koty 2020). Било је и неколико кругова међусобних састанака у циљу смиривања трговинских тензија и решавања спорова који би довели до свеобухватног споразума између Кине и САД, али су такође упућиване и нове претње. Иако су 15 јануара 2020 две стране потписале споразум по коме прва фаза примирја подразумева повлачење царина, обнављање трговине и нове обавезе у погледу интелектуалне својине, трансфера технологије и валутних курсава, још се не назире коначни крај сукоба.

Слика 1: Илустративни приказ односа између СТО-а и трговинског рата САД и Кине



Савремена међународна трговина толико међусобно повезује земље света да је скоро немогуће да увођењем царина на неки начин не погодите и сопствене произвођаче. То је зато што данас рад скоро сваког предузећа зависи од сировина и полупроизвода који се праве у другим земљама, тако да увозне царине не погађају само инострана предузећа него и домаћа.

Ироничан преокрет на светској сцени је што су, као дугогодишња заговорница либерализације, САД покренуле сет протекционистичких мера, док је „затворена“ Кина постала главна заговорница либерализације трговине. Наравно, када се погледају појединачни интереси обе земље ова промена није више толико изненађујућа.

Средином априла 2018. Међународни монетарни фонд (ММФ) навестио је да ће трговински сукоб између САД и Кине имати штетан утицај на пројектовани глобални економски раст.⁸ Делегације из САД-а и Кине започеле су службене трговинске преговоре 7. јануара 2019. године, након

8 За више информација погледати: Obstfeld, Maurice. 2018. „Global economy: good news for now but trade tensions a threat.“ *IMF*. <https://blogs.imf.org/2018/04/17/global-economy-goodnews-for-now-but-trade-tensions-a-threat/>; Giles, Clarke. 2018. „IMF chief warns trade war could rip apart global economy.“ *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c8c4bb22-3ccd-11e8-b9f9-de94fa33a81e>.

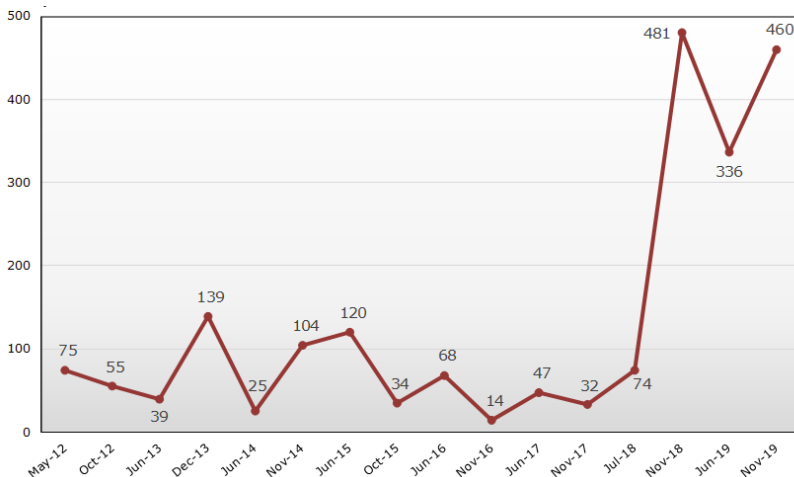
што су се председници Кине и Америке састали на самиту Г20 у Аргентини и договорили 90-дневно примирје. Шефови ММФ-а Светске банке и СТО јавно су признали забринутост у погледу стања светске трговине и истакли да се глобални раст и окончање сиромаштва у свету не могу догодити без робустне трговине. Генерални секретар Светске трговинске организације и сам признаје да између стварања СТО 1995. године и 2013. године на Балију уопште није било никаквих нових реформи, напредак у многим кључним областима изостаје већ неколико година, а у међувремену технологија убрзано напредује, пословање се модернизује и отварају се нове области у вези трговине које треба регулисати. СТО просто речено све више заостаје за модернизацијом у свету трговине.

Кина је постала 143 земља чланица СТО децембра 2011 године. Током приступних преговора она се прогласила за земљу у развоју и на тај начин је успела да преузме мање обавеза, јер статус земље у развоју у СТО пре свега подразумева лакше одредбе у постојећим и будућим споразумима, одређена права као што је „специјални и диференцијални третман“, дужи временски период за спровођење договорених обавеза, слабије обавезе за приступ тржишту, добијање техничке помоћи за изградњу трговинских капацитета, двоструко већу количину пољопривредних субвенција него што су дозвољене развијеним земљама, итд. Након уласка у СТО Кина је постала активна и истакнута чланица те организације и од уласка је нагло повећала свој удео у светској трговини. Присутне су и научне расправе о томе да ли ће Кина бити ревизионистичка сила или она која има неутралан статус (Scott and Wilkinson 2015). Водеће развијене земље данас осећају претњу од економија у успону. БРИКС (Бразил, Русија, Индија, Кина и Јужноафричка Република) данас представљају 42% глобалне популације, 23% светског БДП, 30% светске територије и 18% трговине. У последњој деценији, БДП групе БРИКС је порастао за 179% а укупна трговина земаља чланица се повећала за 94%. Од 2008. до 2017, просечна стопа привредног раста у свету је износила око 1%, а у земљама БРИКС око 8% (DW 2019).

САД и Кина нису једине земље које уводе рестриктивне мере. Трговинска ограничења које уводе свеукупно земље

чланице СТО показују раст протекционизма. Према СТО извештају, посматрајући период октобар 2018 - октобар 2019, покривеност трговине са увозним рестриктивним мерама, које су примењивале чланице СТО, процењена је на 747 милијарди УСД. Ово је највећа покривеност трговине увозним рестриктивним мерама забележена од октобра 2012. године и представља повећање за 27% у односу на цифру забележену у претходном годишњем прегледу (588 милијарди УСД). Кретање трговинског обухвата новоуведених увозно рестриктивних мера може се видети на Графикону 2.

Графикон 2: Трговински обухват нових увозно рестриктивних мера у сваком извештајном периоду (није кумулативно) (УСД милијарди)



Извор: WTO Secretariat

Поред већ присутног раста протекционизма, чим рад Апелационог тела буде парализован, СТО ће бити парализована и светска трговина се може вратити “праву јачег”, а у Бриселу сматрају да је то циљ Доналда Трампа, јер он очекује да, у свету без СТО, добије повољније услове за своју земљу (Blic 2019). Један од циљева САД је вероватно и враћање на претходни необавезујући систем решавања спорова који је био током ГАТТ. Апелационо тело основано је 1995. године у складу са

чланом 17 Споразума о правилима и поступцима за решавање спорова. Састављено је од седам судија које разматрају жалбе на извештаје које су издали панели у споровима које су поднеле чланице СТО. Већ више од две године САД блокирају процес избора нових чланова Апелационог тела СТО, док се полагамо судијама завршавају мандати.⁹ На овај начин, блокадом избора нових судија САД су успешно зауставиле рад Апелационог тела и закочиле систем решавања спорова у СТО. Тиме је укинута функција СТО у решавању трговинских спорова. Са већ парализованом функцијом СТО у преговарачким процесима (Доха рунда), парализовањем функције решавања трговинских спорова фактички се блокира и онеспособљава рад једине међународне организације из домена регулисања светске трговине. Да би премостиле блокаду, ЕУ, Кина и 15 других земаља чланица СТО су се јануара 2020. године договориле да створе привремени механизам за решавање трговинских спорова, након што су америчке акције учиниле да СТО није у стању да делује као судија глобалне трговине.

Према оцени Вагнера, Апелационо тело потезима САД-а од централног чиниоца СТО постаје ирелевантно. Оно је ухваћено у олују конкурентских визија међународног економског поретка и колатерална је штета у већој бици око будућности међународне трговине. Америчка администрација се, у најбољем случају, противи мултилатералним институцијама, а, у најгорем случају, ратује против њих (Wagner 2020, 86).

Крупна питања у вези трговине која су остала нерешена, сада када је у току трговински рат и пораст протекционизма, било би најбоље решити на политичком пољу, уз услов да им се приступи у доброј вери. У средишту тренутне кризе налази се и питање конкурентских модела: тржишно орјентисани традиционални западни модел насупротив кинеском државном капитализму у комбинацији са специфичним дисторзијама које он изазива. Ова дилема и борба није релевантна само за САД, већ и за многе (некадашње) савезнике у мултилатералном трговинском систему (Исто 87).

⁹ Тренутно само један судија има мандат, а минимум да би орган радио је троје судија.

ПРЕДЛОЗИ РЕФОРМЕ СТО

Према ставовима изнетим, још од почетка 21. века, у бројним научним и стручним радовима указивано је на потребу за реформисањем СТО.¹⁰ Француски председник Емануел Макрон предложио је покретање међународних преговора за реформу Светске трговинске организације у говору на отварању годишњег састанка Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) у Паризу. “Претње трговинским ратом ништа неће решити. За нас је трговински рат увек рат у коме сви губе. Губе наше индустрије, наши пољопривредници, наши потрошачи” (N1. 2018). Било је и других политичара који су позивали на преговоре и реформу СТО. Овде ћемо укратко изнети најважније тачке предлога ЕУ, САД и Кине, као главних играча у СТО.

ПРЕДЛОГ ЕУ

Европској комисији је предложила побољшање функционисања СТО у кључним областима, укључујући систем решавања спорова, а посебно Апелационог тела. ЕУ остаје присталица мултилатералног регулисања трговине и на становишту је да је СТО неопходна за осигурање слободне и правичне трговине. ЕУ за модернизацију предлаже три области: 1. област - доношење правила и развој; 2. област – редован рад и транспарентност; 3. област – решавање спорова. За сваку област ЕУ има читаве сетове мера и конкретних предлога модернизације (ЕС н.д.). Уз крилатицу да се свет променио а СТО није, ЕУ преузима на себе водећу улогу у деловању ка модернизацији, како би систем могао да реши изазове данашње глобалне економије и поново ради за све земље чланице СТО. ЕУ је већ започела сарадњу са другим земљама, са САД и Јапаном у оквиру трилатералних дискусија,

10 Видети радове: Labonté, Ronald. 2002. „International governance and World Trade Organization (WTO) reform.“ *Critical Public Health*, 12(1), 65-86. doi: 10.1080/09581590110113312; Martin, Will, and Mari Pangestu, M. 2007. *Options for global trade reform: A view from the Asia-Pacific*. Cambridge: Cambridge University Press; Hauser, Heinz, and Zimmerman, Thomas A. 2003. „The challenge of reforming the WTO dispute settlement understanding.“ *Intereconomics*, 38(5), 241-245; Dadush, Uri. 2010. „WTO Reform Needed Now.“ *Journal of E-Governance*, 33, 18-20; Crombrughe, Alexandre de. 2009. „Opportunities of reforming the WTO: Resistance and potentials of change.“ *Public Organization Review*, 9(2), 139-156.

са Кином у посебној радној групи и са осталим партнерима у Г20.

ПРЕДЛОГ САД

САД су предложиле реформу Светске трговинске организације у плану за смањивање броја земаља које испуњавају услове за „специјални и диференцијални третман“, који директно погађа Кину, Индију и друге земље. Највећи број земаља чланица СТО је током преговора прогласило развојни статус, укључујући велике трговинске силе попут Кине и Индије и неке од најбогатијих земаља света, попут Хонг Конга, Јужне Кореје, Саудијске Арабије, Брунеја и Катара. Садашњи и будући преговори би требали да ускрате „специјални и диференцијални третман“ за земље које су од Светске банке класификоване као земље са високим приходима, за земље ОЕЦД-а, за Г20, као и било које државе са 0,5 или више процената учешћа у светској трговини (Blenkinsop 2019).

Упоредо са преговарањем, пресуђивањем и надгледањем поштовања трговинских правила, земљама је са отварањем Доха рунде обећан и четврти стуб СТО - развој. САД аргументује да је метеорски успон Кине у светској трговини, која је приступила СТО исте године након започињања Дохе, доказ да треба ову повластицу укинути за набројане земље. Индија и Кина се томе оштро противе.

Што се тиче замерке за кинеско субвенционисање државних предузећа предлог САД на конференцији министара трговине СТО је да се додају санкције одредбама о транспарентности у СТО - на пример, административне казне попут суспензије из трговинских преговора. САД заступају став да су потребна далеко јача глобална правила о државним предузећима, подржана обавезујућим решавањем спорова који омогућавају одмазду када се правила крше (Исто).

ПРЕДЛОГ КИНЕ

Кинеска делегација при СТО је 13. маја 2019. године послала званични предлог Кине за реформом СТО. Став Кине је да подржава напоре у спровођењу неопходне реформе

СТО, активно ће радити са свим странама како би помогла да се избори са тренутном кризом и одговори на потребе модерног света, заштити мултилатерални трговински систем и промовише изградњу отворене светске економије. Кина сматра да би потребна реформа требала обухватити следеће четири области: 1. решавање кључних и хитних питања која прете постојању СТО; 2. повећање ауторитета СТО у глобалном економском управљању; 3. побољшање оперативне ефикасности СТО; и 4. унапређење инклузивности мултилатералног трговинског система. За сваку област кинески предлог садржи и специфичне кораке које би требало предузети (Delegation of China 2019). Кинески предлог је осмишљен како би се позабавио кризом преживљавања СТО, како би повећао њен ауторитет и ефикасност и релевантност у глобалном економском управљању.

Кинески предлог се већим делом подудара са предлогом Европске уније, јер оба препоручују јачање спровођења преузетих обавеза земаља чланица СТО у вези са обавештавањем о трговинским политикама како би се побољшала ефикасност организације. Са друге стране, Кина тражи задржавање права специјалног и диференцијалног третмана за земље у развоју, са образложењем да без њега либерализација не би донела бољитак тим земљама. Кинески став што се тиче државних предузећа је да она не треба да се сузбијају и ограничавају, већ је потребно обезбеђивање равноправних услова предузећима различитог власништва за тржишну утакмицу. Предлог шаље јасну поруку кинеског противљења САД агенди која појединачно таргетира одређене земље.

Имајући у виду механизам за доношење одлука уграђен у СТО систем, препоручљиво је осигурати неутралност реформског програма да би се он и усвојио, што ће с обзиром на супротстављене ставове главних актера бити изузетно тешко постићи.

КРИЗА СТО – КРИЗА ПРЕЖИВЉАВАЊА

За сада нико не зна шта доноси будућност, да ли модернизацију СТО, њен распад, излазак САД-а или избацивање Кине. Може се пронаћи иронија у томе да Кина

постаје заговорник и носилац мултилатералног трговинског поретка који су створиле САД и ЕУ после Другог светског рата. Кина је заговорник трговинске либерализације, чак према појединим мишљењима преузима водећу улогу од САД-а у оквиру СТО.¹¹ Међутим, и поред вишеструког јачања Кине, уколико САД заиста повуче подршку СТО ова организација би највероватније изгубила смисао. Свет је већ доживео импликације напуштања једне међународне институције (Лиге нација) од стране САД-а, посебно у време економске кризе. Да би СТО опстала као мултилатерална организација за одржање трговинског поретка, стабилизацију раста и подстицање мирног решавања спорова, пре свега САД, ЕУ и Кина би требало да удруже напоре. Алтернатива, да се економски национализам остави без контроле, могла би бити застрашујућа (Shaffer and Waibel 2017).

Под претпоставком да ће се САД на крају вратити трговини заснованој на правилима, према Макдугаловом мишљењу, враћање пуног капацитета система за решавање спорова и повећање његовог легитимитета вероватно ће захтевати промене, као што су: побољшање механизма за политички надзор, преусмеравања осетљивих питања од пресуде, сужавање обима пресуде, побољшање институционалне подршке и пружање могућности члановима да узму више учешћа у одлучивању у одређеним процедурама (McDougall 2018). Према мишљењу два Кинеска научника екстремни сценарији би били: 1. Излазак САД из СТО и 2. Искључивање Кине из СТО (Kong and Shuai 2019, 359). Са друге стране, за САД би можда исплативије било да престане доживљавати СТО као претњу суверенитету и да ову организацију почне доживљавати као место за стварање савеза како би приморала Кину да поштује правила. Могућа је још једна опција - договор САД, ЕУ, Јапана и Кине, који би накнадно аминовале све остале земље чланице СТО. Текућим суспендовањем најважнијих функција СТО и рушењем њеног кредибилитета, све ове опције постају могућа будућност.

11 Видети: Blanchard, Jean-Marc F. 2015. „The people’s republic of China leadership transition and its external relations: Still searching for definitive answers.“ *Journal of Chinese Political Science*, 20(1), 1-16; Schlesinger, Jacob M. 2017. “How China Swallowed the WTO.” *The Wall Street Journal*. 1. November 2017. <https://www.wsj.com/articles/how-china-swallowed-the-wto-1509551308>.

У доба распламсаног трговинског рата најјутицајнијих земаља чланица, СТО је под теретом сопствених недостатака, изгубила способност да либерализује трговину, саставља и усваја нове трговинске споразуме, решава трговинске спорове и успешно управља системом правила трговине. Трговински сукоб САД и Кине није решаван у СТО оквирима и сваким новим заштравањем је урушавао и систем СТО, као и могућност да се на мултилатералном нивоу разреше трговински проблеми. Битно је истаћи да поједине области трговине нису интересантне за све земље, па је договор о њиховом регулисању често лакше постигнути између мањег броја заинтересованих страна. У појединим специфичним областима о којима се преговара већ се дешавало да се успешна пракса из регионалних споразума на неки начин преузме у СТО. Витално важна правила СТО о трговини услугама и поштовању интелектуалне својине, на пример, добила су битан подстицај од њиховог укључивања у НАФТА. Слично томе, правила о државним предузећима из Транс-пацифичког партнерства (*Trans-Pacific Partnership*) и из трговинских споразума ЕУ са Канадом и Јапаном, такође нуде могућност за њихово укључивање у СТО. То се наравно не може догодити одмах, већ је реалнији временски оквир од годину, две, али и то је помак.

Једини тренутни консензус свих великих играча је да се СТО мора модернизовати да би одговорила захтевима савременог света и оснажила улогу главног арбитра трговине у свету. Успех реформе СТО, иако највероватније спор и дугогодишњи процес, може донекле одржавати систем трговине у свету под одређеним међународно договореним правилима, без отвореног трговинског рата. Започет процес реформи је озбиљан тест за ову организацију, која ће или испунити изазове модерног пословања и очекивања својих земаља чланица, или ће доћи до фрагментације глобалног трговинског система.

ЗАКЉУЧАК

Под лидерством председника Трампа, САД су повеле трговински рат против Кине. Позивајући се на нефер трговинску

праксу те земље, као и потребу за заштитом националне безбедности, увођене су трговинске баријере Кине. С обзиром на међузависност трговине у свету, ове мере су имале негативне последице и по друге земље. За решавање трговинских тензија званично место је механизам за решавање спорова у оквиру Светске трговинске организације. Међутим, САД су одбијањем да гласају за судије Апелационог тела фактички блокирале рад овог механизма. Како је СТО већ била спутана и другим недостацима, као и падом поверења након незавршене Доха рунде трговинских преговора, блокада механизма за решавање спорова је изнудила појачане напоре и покретање конкретних предлога и консултација које би водиле ка реформи Светске трговинске организације. Иако су недостаци у функционисању саме организације били од раније приметни, ипак је било потребно да се деси нешто тако драматично као трговински рат, да би се учмали (бироократски) систем натерао да крене у реформу. Трговински рат је присилио СТО да започне реформу.

Због тих догађаја тренутно су отворена многобројна важна трговинска питања и сада ће од политичке воље главних актера САД и Кине, зависити да ли ће и на који начин она бити решена. Да ли ће бити решена у оквирима СТО, уз консултације са ЕУ, Јапаном и Канадом, или ће се решити билатерално?

Да ли ће СТО у будућности бити релевантна организација у свету? Уколико се ова питања реше у оквиру саме Светске трговинске организације, она ће постати респектабилни регулатор међународне трговине у будућности. Међутим, уколико не превазиђе кризу трговинских преговора Доха рунде и уколико не превазиђе кризу система за решавање спорова, ова организација ће постајати све мање важна као регулатор светских трговинских токова. У том случају, урушиће се постојећи мултилатерални споразуми и уместо права СТО наступиће право јачег. Тиме се отварају све опције: још бурнији трговински рат, јачање регионалних и билатералних трговинских аранжмана, јачање протекционизма и друго.

ЛИТЕРАТУРА

Симић, Драган Р., и Драган Живојиновић. 2019. „Western Balkans U. S. Policy in the Context of the President Trump’s Grand Strategy.“ *Српска политичка мисао*, 65 (3): 13-42. doi:10.22182/spm.6532019.1

Blanchard, Jean-Marc F. 2015. „The people’s republic of China leadership transition and its external relations: Still searching for definitive answers.“ *Journal of Chinese Political Science*, 20(1), 1-16.

Blenkinsop, Philip. 2019. „U.S. trade offensive takes out WTO as global arbiter.“ 10. December 2019. <https://www.reuters.com/article/us-trade-wto/us-trade-offensive-takes-out-wto-as-global-arbiter-idUSKBN1YE0YE>.

Blic. 2019. „Nemački mediji: Svet očekuje kolaps globalnog trgovinskog sistema u narednim danima.“ 9. децембар 2019. <https://www.blic.rs/biznis/privreda-i-finansije/nemacki-mediji-svet-ocekuje-kolaps-globalnog-trgovinskog-sistema-u-narednim-danima/kywvc0w>.

Bown Chad P., and Eva Y. Zhang. 2019. „Measuring Trump’s 2018 Trade Protection: Five Takeaways.“ *Washington: Peterson Institute for International Economics*. https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/measuring-trumps-2018-trade-protection-five-takeaways#_ftn2, last accessed 15 February 2020.

Bureau of Industry and Security [BIS] Office of Technology Evaluation [OTE], The Effects of Imports on the National Security, Section 232 Investigations Program Guide, June 2007 <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/86-section-232-booklet/file>, last accessed 10 January 2020.

Crombrughe, Alexandre de. 2009. „Opportunities of reforming the WTO: Resistance and potentials of change.“ *Public Organization Review*, 9(2), 139-156.

Dadush, Uri. 2010. „WTO Reform Needed Now.“ *Journal of E-Governance*, 33, 18-20

Delegation of China. 2019. „China’s proposal on WTO reform.“ 13 May 2019. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&Current-CatalogueIdIndex=0.

Diakantoni, Antonia, Peter N. Pedersen, and Amaliia Mkhitarian. „WTO Trade Monitoring Ten Years on-Lessons Learned and Challenges Ahead.“ Staff Working Paper ERSD-2018-07, May 15 2018, p. 15.

DW. 2019. „Šta može BRIKS?.“ 13. новембар 2019. <https://www.dw.com/sr/%C5%A1ta-mo%C5%BEe-briks/a-51220758>.

European Commission [EC]. н.д. „Concept paper, WTO modernisation Introduction to future EU proposals“ Последњи приступ 12. фебруар 2020. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

Hauser, Heinz, and Zimmerman, Thomas A. 2003. „The challenge of reforming the WTO dispute settlement understanding.“ *Intereconomics*, 38(5), 241-245.

Howse, Robert. 2005. „WTO Governance and the Doha Round.“ *Global Economy Journal* 5(4): 64-81. doi:10.2202/1524-5861.1151.

Kong, Qingjiang, and Shuai Guo. 2019. „WTO Reform: will there be a Third Option other than a US Withdrawal and a China Expulsion.“ *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy* 14 (2019): 259-404.

Labonté, Ronald. 2002. „International governance and World Trade Organization (WTO) reform.“ *Critical Public Health*, 12(1), 65-86. doi: 10.1080/09581590110113312.

Levy, Philip I. 2005. „Do We Need an Undertaker for the Single Undertaking? Angles of Variable Geometry.” In *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*, eds. Bernard M. Hoekman and Simon J. Evenett, 417-438. London and Washington: Palgrave Macmillan and World Bank.

Martin, Will, and Mari Pangestu, M. 2007. *Options for global trade reform: A view from the Asia-Pacific*. Cambridge: Cambridge University Press.

Martin, Will, and Patrick Messerlin. 2007. "Why Is It So Difficult? Trade Liberalization under the Doha Agenda." *Oxford Review of Economic Policy*, 23(3): 347-366.

McDougall, Robert. 2018. „Crisis in the WTO: Restoring the Dispute Settlement Function.“ CIGI Papers No. 194 — October 2018 <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.194.pdf>.

N1. 2018. „Makron predlaže reformu Svetske trgovinske organizacije.“ 30. maj 2018. <http://rs.n1info.com/Biznis/a392284/Makron-predlaze-reformu-Svetske-trgovinske-organizacije.html>.

Schlesinger, Jacob M. 2017. "How China Swallowed the WTO." *The Wall Street Journal*. 1. November 2017. <https://www.wsj.com/articles/how-china-swallowed-the-wto-1509551308>.

Scott, James, and Rorden Wilkinson. 2015. „China as a System Preserving Power in the WTO.“ In *Rising Powers and Multilateral Institutions. International Political Economy Series*, eds. Lesage D. and Van de Graaf T., 199-218. London: Palgrave Macmillan.

Shaffer, Gregory, and Michael Waibel. 2017. „The Rise and Fall of Trade and Monetary Legal Orders: From the Interwar Period to Today's Global Imbalances.“ In *Contractual Knowledge: One Hundred Years of Legal Experimentation in Global Markets*, eds. Gregoire Mallard and Jerome Sgard, 289-333. Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz Joseph E. 2018. „Trump and Globalization.“ *Journal of Policy Modeling* 40 (3): 515-528.

UNCTAD. 2019. „Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China.“ UNCTAD Research Paper No. 37, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2569> last accessed 17 January 2020.

Wagner, Markus. 2020. „The Impending Demise of the WTO Appellate Body: From Centrepiece to Historical Relic?.“ In *The Appellate Body of the WTO and Its Reform*, eds. Chang-fa Lo, Junji Nakagawa and Tsai-fang Chen, 67-90 Singapore: Springer.

Wong, Dorcas and Alexander Chipman Koty. 2020. „The US-China Trade War: A Timeline.“ *China Briefing*. 13 May 2020. <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>.

WTO, Days 3, 4 and 5: Round-the-clock consultations produce ‘Bali Package’, December 7, 2013, https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/mc9sum_07dec13_e.htm, last accessed 11 February 2020.

WTO, Disputes by member, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, last accessed 11 February 2020.

Sanja Jelisavac Trosic

**THE UNITED STATES - CHINA TRADE WAR AND
THE COLLAPSING OF THE WORLD TRADE
ORGANIZATION**

Resume

The aim of this paper was to research, describe and explain the causal link between the US-China trade war and the initiation of WTO reforms. Changes in US trade policy took place under Trump's leadership. Driven by the slogan "America First", the administration introduced measures that have increasingly begun to resemble a trade war against China. With reference to Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 and Section 301 of the Trade Act of 1974 tariffs were imposed on a wide range of imports from China, in response to alleged threats to national security and unfair trade practices. The trade facilitation, predictability and freedom of trade flows have been compromised by these actions, and thus the basic WTO postulates. The lack of progress in the Doha trade talks and the overload of dispute settlement systems are factors that have already weakened the WTO's international reputation. US protectionist measures have further eroded the organization's credibility. As a result, there is a rise in protectionism in other WTO member countries as well. Also, the US has been blocking appointments and reappointments of its members of the Appellate Body for over a two years, which has led to the cessation of work of this body and the crisis of the dispute settlement mechanism. Trade war has led officials to come forward on the need for thorough WTO reform. When it came to critical mass, formal proposals for reform began. Consultations have also started between the leading Member States. Adopting a comprehensive reform program will be very difficult, given the WTO's decision-making mechanism. However, no matter what the results, this process has begun and the problems can no longer be ignored.

An open question for future research is whether the WTO will successfully reform and thereby prevent the emergence of new

trade wars, or whether we are pursuing a future without multilateral trade rules, with the right of the strongest.

Keywords: World Trade Organization, United States of America, People's Republic of China, trade war, customs, protectionism, reform.

* Овај рад је примљен 15. априла 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 10. августа 2020. године.