

SCIENTIA DISCUSSIO: PRO ET CONTRA

UDC: 339.9

JEL: F53

World Trade Organization: Quo vadis?**S. F. Sutyryn*¹, *Xueling Guan*², *M. N. Jovanovic*³,
*M. Mashayekhi*⁴, *J.-M. Paugam*⁵, *A. P. Portansky*⁶, *M. Smeets*⁷¹ St. Petersburg State University,

7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

² Shenzhen Academy of Renmin University of China,

59, Zhongguancun Street, Beijing, 100872, Peoples Republic of China

³ University of Geneva, Sciences II,

30, Quai Ernest-Ansermet, Geneva 4, 1211, Switzerland

⁴ Shanghai University of International Business and Economics,

1900 Wenxiang Road, Songjiang District, Shanghai, 201620, Peoples Republic of China

⁵ Permanent Mission of France to the World Trade Organization,

58, Moillebeau, Geneva, 1211, Switzerland

⁶ National Research University “Higher School of Economics”,

16, ul. Soyuza Pechatnikov, St. Petersburg, 190008, Russian Federation

⁷ Institute for Training and Technical Cooperation at the World Trade Organization,

154, Rue de Lausanne, Geneva, 1202, Switzerland

For citation: Sutyryn S. F., Guan Xueling, Jovanovic M. N., Mashayekhi M., Paugam J.-M., Portansky A. P., Smeets M. (2020) World Trade Organization: Quo vadis? *St Petersburg University Journal of Economic Studies*, vol. 36, iss. 4, pp. 543–578. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2020.401>

During last couple of years, the academic community, national civil servants in charge of trade policies, and employees of international economic organizations have intensively discussed reforming the World Trade Organization. All participants of the debate tend to agree that the system of multilateral trade regulation in its present form does not match expectations and requirements. There is less unanimity regarding the reasons that have resulted in the poor performance of the institution under review. As for possible ways to solve the problem, existing opinions differ dramatically. Both expert views and official proposals of WTO members (Canada, EU, Japan, China and some others) deal with prospects for the Doha round, modalities of future agreements, decision-making process, and a range of other questions waiting for uneasy answers.

Keywords: international trade, World Trade Organization, trade policy.

* The research was funded by Russian Foundation for Basic Research and the Chinese Academy of Social Sciences (project No. 19-51-93009).

© St. Petersburg State University, 2020

От редакции

В последние годы проблемы реформирования международной торговой системы (МТС) и Всемирной торговой организации (ВТО) как ее институциональной основы активно обсуждаются и в академическом сообществе, и представителями национальных регуляторов, а также сотрудниками международных экономических организаций. При этом необходимость осуществления серьезных преобразований не просто так или иначе признается всеми, но и рассматривается подавляющим большинством заинтересованных лиц в качестве важнейшей и неотложной задачи в области формирования и осуществления торговой политики.

Представляется, что такое единодушие объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, практически никто не оспаривает, что необходим некий универсальный — и по сфере предметно-отраслевого охвата и по уровню легитимизации — свод «правил игры». Без этих правил система погрузится в состояние полного хаоса, в конечном счете с неизбежностью ведущего к масштабному свертыванию внешнеторговых связей с вытекающими из этого негативными последствиями для всех участников мирового сообщества.

Во-вторых, всеми признается, что в нынешнем виде многостороннее регулирование торговли не соответствует ожиданиям и предъявляемым требованиям. В отношении наиболее ярких проявлений такого несоответствия можно также констатировать «завидное» единодушие. ВТО все менее способно решать ключевые задачи, ради реализации которых она создавалась. В части как минимум трех из пяти ее функций, зафиксированных в соглашении об учреждении Всемирной торговой организации, — контроля за выполнением соглашений и договоренностей, проведения многосторонних торговых переговоров и разрешения торговых споров — это проявляется со всей очевидностью. Действительно, многие государства все чаще допускают более или менее серьезные нарушения принятых на себя обязательств, которые не влекут за собой серьезных последствий. Какой-либо приемлемый выход из тупика, в котором оказался начатый еще в 2001 г. Дохийский раунд многосторонних переговоров, не просматривается. Угроза того, что приостановка деятельности апелляционного органа приведет в обозримом будущем к блокировке функционирования всего механизма по урегулированию споров (наличие которого считается чуть ли не главным преимуществом ВТО по сравнению со многими другими международными организациями), более чем реальна.

Все это происходит на фоне беспрецедентного роста числа региональных торговых соглашений, который следует рассматривать одновременно и как результат и как одну из причин переживаемого многосторонней системой регулирования кризиса. В складывающихся условиях региональные соглашения для кого-то выступают «вторым лучшим вариантом решения» (*second best solution*) — той простой бумагой, на которой пишут, за неимением гербовой. Для других эти соглашения — безусловно, предпочтительная альтернатива якобы абсолютно нежизнеспособному в современных условиях варианту регулирования в рамках ВТО. В данной связи невольно вспоминается характеристика СНГ как инструмента цивилизованного развода.

Меньшее единодушие наблюдается в оценке тех причин, которые привели МТС к нынешнему состоянию, причем в отношении того, что нужно делать, мнения не

просто не совпадают, а зачастую прямо противоположны. В первом случае речь идет об излишней разнородности организации, о недостаточно четко прописанных правилах, нормах и процедурах, об отсутствии ярко выраженного лидера, заинтересованного в продвижении переговорного процесса и обладающего для этого достаточным авторитетом, об изменении геополитической обстановки. Во втором случае и суждения экспертов и официальные предложения ряда стран — членов ВТО (Канады, ЕС, Японии, КНР и др.) касаются судьбы Дохийского раунда, формата договоренностей, характера принятия решений и целого ряда других вопросов, на которые предстоит искать непростые ответы.

Определенный вклад в решение поставленной проблемы постарались внести участники круглого стола на тему «ВТО: Quo Vadis?», прошедшего 24 октября 2019 г. на экономическом факультете СПбГУ в рамках 17 международной конференции «Международная торговая система: проблемы и перспективы». На обсуждение были вынесены шесть вопросов. В статье представлены ответы на них, которые дал каждый из дискуссионтов.

С. Ф. Сутырин

Question 1

The latest edition of World Trade Statistics reasonably claims that in contrast to previous decades, “world trade and GDP have grown in tandem for the last ten years” [WTO, 2019]. Should the WTO care about this slowing trend and perceive it as a result of insufficient efforts to promote further trade liberalization?

Сюэлин Гуань

В последние годы замедление роста международной торговли является неоспоримым фактом. На наш взгляд, это стало следствием ряда причин.

Во-первых, поскольку основой международной торговли является международное разделение труда (МРТ), то мы должны рассматривать вопрос с данной точки зрения. С 1991 по 2007 г. ежегодные темпы прироста мирового ВВП были близки к 4 %, а среднегодовые темпы прироста международной торговли составляли около 7 %. Это произошло, в частности, потому, что большое число стран с развивающейся экономикой, представленных Китаем, стали более активными участниками МРТ (особенно производственных цепочек, которые формируются крупными многонациональными компаниями). В результате импорт и экспорт деталей и компонентов вызвали увеличение общего объема международной торговли, обусловили ее быстрый рост. Поэтому в свое время ОЭСР заявляла, что международная торговля выступает двигателем мирового экономического роста.

Во-вторых, на развитие международной торговли повлияли вялое восстановление мировой экономики после глобального финансового кризиса 2008–2009 гг., замедление экономического роста крупных экономик. Согласно последним данным, опубликованным МВФ, темпы прироста мировой экономики в 2019 г. составили 3,3 % (худший показатель со времени последнего финансового кризиса), и ожидается, что более вялую динамику продемонстрируют $\frac{2}{3}$ стран мира. В свою очередь, ВТО прогнозирует рост мировой торговли в 2019 г. на минимальном уровне за последние три года.

В-третьих, нельзя отрицать, что ведущим игроком в международной торговле и в разработке правил ВТО в силу своей экономической мощи выступают США. Однако проводимая ими протекционистская политика и развязанная торговая война с Китаем являются важными причинами замедления мировой торговли в последние два года.

Miroslav Jovanović

Globalization was the principal ballgame for the period 1980–2005. Trade and FDI had a generally upward slopping trend. Then came several important events. First is the global financial crisis provoked by financial alchemy. Economic growth and trade suffered. Second, China's domestic wealth increased, hence production was also for the huge domestic market. The Chinese middle class is expanding both in size and in wealth. This domestic market of about 600 million consumers is bigger than the entire EU market. Third are various economic sanctions all around the world. Fourth are inward-looking tendencies in the US. Hence, a kind of statistical plateau in trade should not come as a big surprise.

Mina Mashayekhi

There is mounting concern regarding the health of the global economy, which has hitherto relied on trade and investment as its main drivers of growth. International trade data shows a slowdown in growth between 2012 and 2014, then a downturn in 2015 and 2016, and a rebound in 2017 and 2018. In 2019 trade growth in merchandise stalled at 1.2%. The value of global trade grew by 10% in 2017 and 2018 to reach 25 trln doll. Projections from the World Trade Organization indicate that global trade is expected to grow by about 3.7% per year between 2019 and 2021, outstripping global output growth by 0.7%. The IMF slashed its global growth forecast for 2019 to just 3%, the slowest pace since the global financial crisis and recession of 2009. Trade uncertainties and tensions indicate that trade growth could be equal to global output growth in this period. In the first quarter of 2019 export growth stalled in the United States and China and was negative for the European Union. Data also indicates falls in exports for other developed countries and South Asian developing countries. Since 2012 South-South trade has also stalled with share of South-South trade in global trade remaining at 28%. Services sector remains dynamic and exports reached 5.8 trln doll. Services exports are growing faster than goods and have been more resilient during the downturns of 2008 and 2015. Commercial services trade in value terms grew more slowly in the first half of 2019. Developing countries have been able to increase their share of services trade from 23 to 30%.

Investment flows have fallen by 13% to 1.3 trln doll. This was the third consecutive fall in FDI and indicates a trend towards reduction of investment flows. Inflows to the US and the EU has dropped whilst flow to developing countries remained stable and rising by 2%. Most investment is also taking place in services sectors. With "servicification" picking up pace, it is estimated that liberalization of services value added incorporated in goods exports which is not covered by data could reach an increase of global trade of over 500 bln euro by 2025. Investment policies are being reformed to safeguard essential security interests associated with cross border investments.

As a result of the trade war the value of trade between the United States and China declined by more than 15% in the first quarter of 2019 compared to the previous year and is expected to decline further [International Monetary Fund]. As of June 2019, about

400 bln doll. of bilateral trade between the United States and China was subjected to additional tariffs [BBC News, 2019; China Briefing, 2019]. There is also diversion of some bilateral trade to other countries. UNCTAD estimates that the European Union will benefit by capturing about 70 bln doll. of bilateral trade subject to tariffs by the United States and China, with Japan, Mexico and Canada, and Vietnam being the other key beneficiaries, capturing more than 20 bln doll. each [UNCTAD, 2019a; 2019b].

There is also the real economy and political impact of nationalist and populist movements on breakdown of the trading system resulting from lack of trust, de-globalization, de-industrialization, structural transformation, on-shoring shortening of supply chains, jobs concerns, migration, lower investment flows, danger of recession and lack of investment by firms which has affected the market and liberalization efforts.

The WTO secretariat and members should care about the slowdown in trade, negative impact of trade liberalization, the existing trade tensions, protectionist measures and security concerns. Here there are complex real economy issues and trade, monetary issues and structural adjustment developments that are in play. There has been significant trade liberalization and facilitation actions since the Uruguay Round as a result of accessions of China and Russia to the WTO, Information Technology Agreement (ITA), Investment Facilitation Agreement (IFA), Government Procurement Agreement (GPA), Trade Facilitation Agreement (TFA) and unilateral liberalization efforts. Efforts toward trade liberalization in the Doha Round has been unsuccessful as a result of lack of respect for the Doha mandate on development issues which provided for correction of the imbalances and asymmetries and strengthening of the Special and Differential Treatment (SDT) and provision of more market access to developing countries. WTO missed the opportunity for making the necessary corrective measures and compromises to achieve results in market access and rules area. Priority was given to so called Singapore issues that had been dropped from the Doha mandate as well as newer issues of e-commerce rather than concentrating on core trade issues of the built-in Agenda of Agriculture and Services. Trade liberalization is being pursued unsuccessfully outside the WTO such as under Trade in Services Agreement (TISA) and pursuit of non-MFN plurilaterals which have been counterproductive to provide the necessary cooperative framework and trust to deliver multilateral outcomes. Liberalization is also being undertaken under Regional Trade Agreements (RTAs), with Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) being the most recent to be concluded.

Jean-Marie Paugam¹

First, let me start with the best kept secret among trade negotiators: in the short-term, there is not much of a link between global trade liberalization and trade expansion. In the short-term, macro-economic trends in growth of global demand and currencies rates are the real determinants of trade. The best proof of this can be obtained just by observing that the best performance of world trade, with export growth rate consistently doubling global GDP growth, have been scored at a time when WTO negotiations provided absolutely no results in terms of trade liberalization.

Trade liberalization provides much more long-term support, by providing pre-visibility and certainty to business decisions about exports and investment. The reverse is not

¹ Disclaimer. The opinions expressed in this paper are those of its author. They are not intended to represent official French positions or opinions. Any errors are attributable to the author.

necessarily true, so it is fully asymmetrical: we have seen that restrictive or protectionist trade policies, such as the current trade war between China and the United States, can, in a very short-term, lead to a slow-down in world trade. This is exactly the situation that we are living in right now.

Second, there have been many analyses about why growth in global trade has been slowing down, even before the trade war launched by the Trump Administration. Most of the identified causes seemed to relate to structural trends.

The first seems to be that value chains are reaching a certain level of maturity: over the last twenty years we have witnessed a very dynamic process of fragmentation in international trade and production processes, which greatly promoted trade and processing of intermediate products. Everybody knows the story of the Barbie Doll: from Saudi Arabia comes the oil, which is refined elsewhere into ethylene; then the ethylene is processed in Taiwan into vinyl plastics that provide raw material for the doll's body; Japan makes the nylon hair; and everything is assembled in China before being exported to the US.

A second major trend could be the progressive transition of the Chinese economy from an industrial goods export-led model to a service economy much more driven by domestic demand.

All these are good enough reasons for global trade to slow-down, with or without trade liberalization, and without it being necessarily a negative phenomenon *per se*.

The third and last point: should the WTO care? Of course it should, if only to identify what causes are generating the slow-down, and distinguish between structural macro-trends and policy restrictions calling for action. In fact, the WTO already does this by monitoring trade restrictions and liberalizing measures: the WTO issues a report on this every six months. Today the conclusions are adamantly concerning: because it has become clear that the trade war has become the number one factor explaining the downward trends in global trade. Here the WTO definitely has a role to play: both to ensure that trade rules are not being violated, and to provide a forum for negotiating the prevention and dismantling of unjustified restrictive measures.

Алексей Павлович Портанский

Торможение процесса либерализации мировой торговли в последние годы, безусловно, имело негативное воздействие на темпы роста торговли, а вслед за ней и глобальной экономики. Вместе с тем одна ВТО не может нести ответственность за эти негативные тенденции — после 2008 г. мировая экономика находилась под влиянием разразившегося мирового экономического кризиса. В настоящее время существуют серьезные прогнозы наступления в 2020–2021 гг. нового мирового кризиса, среди причин которого называют как торговые войны, так и ряд других негативных явлений финансово-экономического характера, находящихся за пределами компетенции ВТО.

Maarten Smeets²

No, I am not an adapt of the thought that efforts to liberalize have weakened. It is true that the Doha Development Agenda (DDA) has not produced expected results, and negotiations in agriculture and non-agricultural market access (NAMA) are on hold. But

² Disclaimer. The opinions expressed in this paper are those of its author. They are not intended to represent positions or opinions of the WTO. Any errors are attributable to the author.

despite those realities, trade has been liberalized significantly over the past ten years or so. That was done through reduction of border protection (tariffs), the conclusion of the ITA (a zero for zero plurilateral agreement with multilateral application), reduction of distortionary practices, including agricultural subsidies and the elimination of export subsidies, the multilateral TFA, which entered into force over 2 years ago. One also should take into consideration the accession of many new members that joined the WTO, most of whom have made significantly more important market opening measures than original WTO members. On top of that, we experienced the opening of markets through a whole range of RTAs in all parts of the world, in many cases driven by the desire to develop regional production hubs. Finally, it's worth noting the significant domestic reforms undertaken in many countries, effectively leading to a further opening of and competition within markets. That being said, a new and worrisome trend has set in to protect domestic markets through increases in tariffs and the application of non-tariff measures (NTMs). These are well documented in the WTO's monitoring reports and have the attention of the WTO membership. These measures undermine trust in the trading system and affect prices of consumer goods and investment decisions, given the uncertainty that is created. Many enterprises are holding back on their FDI, sometimes relocating and/or "reshoring" their production facilities, thus reducing flows of trade. What is foremost important for the WTO Membership is to ensure that markets remain open, protectionism is resisted, and consumers can freely choose their goods at competitive prices.

Question 2

Many experts, while discussing actual stalemates in multilateral negotiations/DDA, sensibly argue that among the reasons for this stalemate are: principle of single undertaking, consensus-based decision making, vague ways in defining many basic rules and provisions, and enormous diversity and large number of the member-states. At the same time, one could suggest that it was precisely these elements of multilateral trading system that tremendously contributed to survival and, generally speaking, progressive development of the GATT/WTO institutional framework. In other words, the WTO in a way became a victim of its own success. How would you comment on that?

Сюэлин Гуань

ГАТТ/ВТО играет важную роль в либерализации торговли и инвестиций и обеспечении роста мировой экономики. Причины тупика в раунде в Дохе, на наш взгляд, заключаются в следующем.

Во-первых, важной причиной провала переговоров в рамках Дохийского раунда является несовершенный механизм принятия решений ВТО. Каким образом 164 государствам-членам достичь консенсуса? Интересы развитых и развивающихся стран не одинаковы, существуют также различия в группе развитых стран, и есть разногласия в группе развивающихся стран. Очевидно, что механизм принятия решений должен быть реформирован. Есть много способов реформирования — например, можно использовать принцип $\frac{2}{3}$ голосов, как в ООН, когда решения принимаются большинством стран-участниц ($\frac{2}{3}$ голосов).

Во-вторых, международная торговля является наиболее частой и очевидной сферой конфликта интересов многих стран мира. С момента начала переговоров

в рамках Дохийского раунда соотношение сил на мировой арене сильно изменилось, в основном благодаря быстрому росту стран с формирующейся рыночной экономикой, что усилило их позиции при ведении переговоров с развитыми странами. Это отличается от прежнего характера их участия в переговорном процессе, когда они вынуждены были подчиняться решениям развитых стран. Можно сказать, что в прошлом функционирование ВТО базировалось на том, что интересы развитых стран, таких как США, были гарантированы, их богатство увеличивалось, а торговые интересы огромного числа развивающихся стран не учитывались, что приводило к потере ими своего богатства. С присоединением к ВТО Китая и России, ростом других развивающихся стран традиционная модель баланса интересов была нарушена, появились многочисленные коалиции со своими интересами. Самым важным вопросом на переговорах в рамках Дохийского раунда является вопрос о торговле сельскохозяйственной продукцией. Развивающиеся страны требуют от развитых отмены сельскохозяйственных субсидий, тогда как развитые страны требуют от развивающихся дальнейшего открытия своих рынков. Обе стороны не желают уступать друг другу, в итоге переговоры зашли в тупик.

В-третьих, США пытаются изменить правила ВТО, поскольку считают, что нынешние правила им не подходят. Например, в последние два года США блокируют дополнительные выборы судей Апелляционного органа ВТО. В результате после 10 декабря этого года Апелляционный суд приостановит свою деятельность, потому что число действующих судей не позволяет обеспечить кворум, необходимый для рассмотрения дел. Намерение США очевидно — заменить работу Апелляционного органа решениями арбитража. В отличие от решений Апелляционного органа, решения арбитража не являются обязательными, их исполнение полностью зависит от воли сторон. Обладая большой мощью, США всегда смогут одерживать верх в двухсторонних переговорах, поэтому в торговых спорах не будет победителя.

Miroslav Jovanović

I agree with this conclusion. However, I would add that the West, especially the US, preached and profited from the liberal trade regime after the Second World War. But that was the period during which this liberal trade regime applied only to half of the globe. During that time, Latin American countries had inward-looking economic policies, while most of the rest of the world had state-run economies, as those countries had socialist and communist regimes. These countries were not serious economic rivals to the Western world. Now, they are. The “liberal” West worries, as it is not any more the one that calls the economic and commercial tune. Like many ideals, free trade is more attractive when you don't really have to live by it.

Mina Mashayekhi

Single undertaking, consensus-based decision making, vague way of defining rules and provisions, constructive ambiguity, enormous diversity, and a large number of members do render trade negotiations more difficult and complex. These, however, were not the main reasons for the stalemate. These factors also led to progress in negotiations, democratic system of decision making, and universality of the organization.

The major factors that led to the stalemate in the multilateral negotiations were related to the design of an expanded and unrealistic mandate of the Doha Round, instead

of focusing on the core built-in agenda of agriculture and services, and the lack of will to deliver on the Doha Development Round by correcting the imbalances in the Marrakesh Agreements and lack of implementation of the results of the Uruguay Round, particularly those in favor of developing countries. The sequencing and the time lines of the negotiations were not respected, correcting imbalances and strengthening SDT first and then dealing with the remaining market access and rules issues. Moreover, the key built-in Agenda of Agriculture and Services was not given priority attention. Those benefiting the most from the trading system were unwilling to make the necessary compromises and share the benefits more fairly and equitably.

There is an increasing trend towards unilateralism and protectionist measures recorded by WTO and Research by Global Trade Alert [Evenett, Fritz, 2019], which amount to 877 in 2019, close to 900 recorded in the same period last year, which increased from an average of 514 protectionist measures in the previous five years. There is also the largest fall in liberalizing measures since 2009 — only 270 which is down from 352 in the same period last year. For example, China only took 35 pro-trade measures last year and 25 measures in 2019. There are also big declines in pro-liberalization measures by Brazil, from 50 to 30, India from 29 to 15, and Indonesia from 32 to one. Local content measures are also on the rise, e.g. in China, Indonesia, and Russia. National security concerns and measures particularly investment screening and countries being designated as strategic competitors (EU and US) regarding China. This trend has worsened as reported in the WTO, OECD and UNCTAD G20 joint report.

China has been a miracle and a game changer in three decades, rising to be the number one exporter and importer. This has had a deep impact on all other countries. China needs to share the benefits of the trading system and make compromises. Concerns regarding subsidies, state-owned enterprises (SOEs), TRIPS implementation, TRIMS and local content measures, and China 2025 and digital economy have put a strain on the system and world economy.

Most importantly, the multilateral trading system is an important pillar of the partnership for development, as stipulated in Sustainable Development Goals (SDG), and plays a key role in the achievement of specific SDGs, e.g. access to essential and infrastructural services such as health education, telecommunication and finance, graduation of least developed countries (LDC) through trade growth and preferential treatments, and elimination of harmful fisheries subsidies. Given the stalemate in the trade negotiations, the objectives of various goals, e.g. fisheries subsidies, will not be achieved by their target date. Goal 14 is dedicated exclusively to the conservation and sustainable use of the oceans, seas and marine resources. Target 6 of the Goal provides for the prohibition of certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and overfishing and for elimination by 2020 of subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing, recognizing appropriate and effective special and differential treatment for developing countries and least developed countries within the WTO context.

Jean-Marie Paugam

I would agree that, yes, the key elements that have been mentioned (single undertaking, consensus, diversity...) have greatly contributed to the success of the GATT, up to the creation of the WTO. Yet, one must not forget that the system has undergone massive structural changes since the GATT.

The GATT was de facto a western club during the Cold War, gathering similar market-oriented economies. Some developing countries were already there, but most of them were very small traders and their interest concentrated on commodities export. This situation is well over since globalization and the WTO: a vast majority of members are now developing countries; within the WTO there now co-exist very different economic models (non-market economies, transition economies, newly industrialized...), along with China as one-of-a-kind.

GATT mostly dealt with industrial tariffs, which made it pretty easy to exchange equivalent trade concessions: I give you auto parts, you give me chemical products, etc. This is pretty simple. The extension to agriculture and services totally changed the game, in terms of political economy of the traded sectors and in terms of measuring the value of reciprocal concessions.

Lastly, the Uruguay Round added to the basket a lot of new rules: every country now has to balance exchanges of commitments on rules and disciplines against market access concessions. For example, how do you square this: I give you market access to services of pharmaceutical distribution, if you accept some new disciplines under the technical barriers to trade agreement or the protection of geographical indications in the intellectual property agreement (TRIPS)? In that sense I think that the first blatant lesson from the failure of the DDA is that it is almost impossible to trade rules against market access, especially if you want to do that between 164 members, out of which $\frac{2}{3}$ claim to be developing countries.

So where do we go from here? How to move forward?

First, forget about sacrosanct consensus, allow plurilateral initiatives: that is, let those who want to move forward move forward, and let the others do so at their own pace. We Europeans are used to this through what we call “strengthened cooperation”, which unites smaller groupings than the 28 countries (the Euro zone or the Schengen agreement on visas). And plurilateral initiatives already existed under the GATT: in fact, all the rules (codes) negotiated under the Tokyo Round were initially plurilateral.

Second, allow for differentiation of the developing countries within the WTO. It has become morally, legally, economically unacceptable that developing countries would claim to be treated under a “one size fits all” special and differential treatment. This debate lies at the heart of what the EU and the US have initiated under the label of WTO Reform.

Алексей Павлович Портанский

Несомненно, система ГАТТ/ВТО со временем стала жертвой своего собственного успеха. Действительно, механизм принятия решений путем консенсуса, принцип «единого пакета» обеспечили надежность правовой базы и эффективность механизма по разрешению споров, придав ВТО в этом плане уникальный характер (ни один другой универсальный институт в мире не располагает подобным механизмом). Однако глубокий кризис переговоров Дохийского раунда, замедление важнейшей функции ВТО генерирования правил заставил искать выход из создавшегося положения. Подписание в 2013 г. многостороннего соглашения об упрощении процедур торговли (ТФА) и его вступление в силу в 2017 г. дало основание говорить о начавшемся де-факто постепенном отходе от принципа единого пакета. Можно предположить, что с развитием разного рода плюрилатеральных инициатив дальнейший отход от этого принципа продолжится.

Что касается механизма консенсуса, то, вероятно, в рамках предстоящего реформирования ВТО он также будет предметом изменения. Скорее всего, придется преобразовывать механизм консенсуса в тот или иной вариант голосования.

Maarten Smeets

Clearly, the rapid increase of WTO membership itself is a testimony to the success of the multilateral trading system. At the same time, under the consensus rule for decision making, combined with the with the widely different levels of economic development and hence objectives and priorities of the membership, it becomes more challenging to achieve results. One should remember that at the start of the DDA, many developing countries (DCs) were still digesting the outcome of the Uruguay Round, which they had signed off to, without fully grasping the economic and policy implications. Therefore, at first, they reluctantly engaged in the negotiations, perhaps driven by the fact that the DDA was to be a development round.

Signs of a change of mindset by developing countries were first seen in the eighties, with many of them starting to engage in trade negotiations, opening their markets, and taking upon themselves commitments and obligations that were new to many of them. Many developing countries had managed to reach higher levels of development through more open and liberal policies, instead of relying on inward looking policies, including import substitution. It should not come as a surprise then that many of those countries were initially reluctant to assume new and more obligations, as they hadn't fully absorbed the "older" commitments and obligations. Hence, members find themselves in a situation where some, mainly the more developed countries, want to accelerate the pace of discussions and actively engage in negotiations on more topical trade issues relevant for today's patterns of trade (investment facilitation, e-commerce, digital trade, MSMEs etc.), whereas others are more interested in focusing on more traditional topics relating to tariffs for goods and agricultural products, before engaging in new areas, where they cannot fully grasp the policy implications. Here there is a significant role to be played by the WTO Secretariat in capacity building, educating beneficiaries of the rules, and assisting them to better understand the issues that are on the table. Also, I see a clear and potentially powerful role for WCP (Chairs), in a way, "educating" the policy makers, through economic analysis and providing policy advice.

The question is how to find the right balance between those who want to go faster and those who are not ready for switching to the next gear. The system must remain inclusive, and the consensus-based approach should foresee room to satisfy all members with different levels of ambition. This is a challenge and the crack became apparent in Nairobi in 2015, where Ministers clearly put their cards on the table, as reflected in the Ministerial Declaration, where it is made obvious that there are divergent approaches to the trade negotiations and a desire to move forward along different paths. At a next stage, a *modus vivendi* was found in Buenos Aires, where members agreed to move forward on some of the "new" issues, which led to the creation of various "friends" groups looking at the various issues, such as investment facilitation, e-commerce etc. Interestingly, some of these groups have a large number of countries actively engaging and participating in the debates, including DCs, such as Friends of Investment Facilitation for Development (FIFD) which have nearly 80 participants, as many of them see a direct potential and economic interest in the debates.

Question 3

From the point of view of some experts, one of the roughly decade-long trends in public attitudes toward the international trading system is the widely shared loss of trust in trade liberalization. That results from the perception of trade as a non-inclusive process, either leaving too large a share of people all around the globe without any benefits, or even making them worse off. In turn, international trade negotiations allegedly tend to focus rather on the stakes and concerns of businesses and multinational companies, than on priorities and interests of people [Bloomberg]. Two components of the respective question: a) would you agree; b) is that a real problem for the WTO?

Сюэлин Гуань

Я согласна с этой точкой зрения. Наиболее острая проблема, с которой сталкивается нынешняя международная торговая система, — это отсутствие учета торговых интересов и различных моделей развития развивающихся стран. На самом деле, авторитет ВТО во многом обусловлен ее способностью учитывать интересы всех стран-участниц, в противном случае привлекательность организации и ее правил снизятся. Если многосторонней торговой системе не хватает инклюзивности и она не может реагировать на новые вызовы в сфере международной торговли и учитывать торговые интересы, то серьезный кризис неизбежен.

Самое главное, на наш взгляд, — это то, что ВТО не может обеспечить развивающимся странам торговых выгод в условиях экономической глобализации. С 1990-х гг. многие развивающиеся страны стали активными участниками международного разделения труда, включились в глобальные производственно-сбытовые цепочки, существенно либерализовали внешнюю торговлю и инвестиционный режим. Глобализация привела к росту их внешней торговли. Согласно статистическим данным, в 1995 г. доля развивающихся стран в торговле товарами составляла всего 27 %, а к 2015 г. она увеличилась до 49 %.

В процессе глобализации транснациональные корпорации развитых странах рассредоточили процесс производства и продаж в общемировом масштабе в целях минимизации производственных издержек, что привело к деиндустриализации данных стран, сокращению в их экономике доли обрабатывающей промышленности. Соответственно, возможности трудоустройства в производственном секторе в развитых странах резко снизились. Наряду с этим, развитые страны во главе с США неожиданно обнаружили, что глобализация не только выгодна владельцам капитала развитых стран, но и способствует повышению общей мощи развивающихся экономик. Многосторонняя торговая система, которую они создавали и поддерживали в течение многих лет, стала «зонтиком» для экономических интересов развивающихся стран. По причине деиндустриализации развитые страны (за исключением Германии и Японии) не смогли в полной мере извлечь выгоды из процесса экономической глобализации, поэтому голоса за реформирование международного торгового порядка исходят в основном от этой группы стран, которые надеются, что их интересы получают эффективную защиту в рамках многосторонней торговой системы.

При ответе на вопрос о том, что торговые переговоры сосредоточены главным образом на интересах многонациональных корпораций, а не простых людей, следует проанализировать природу капитала. Сущность капитала заключается в по-

лучении прибавочной стоимости, и капитал может учитывать интересы простых людей и потребителей только после получения сверхприбылей. Со времени основания ВТО правила организации защищали интересы капитала. В процессе глобализации многонациональные корпорации в крупных развитых странах получают чрезмерную прибыль и огромные экономические выгоды, и прибыль в основном создается ими за рубежом. Например, на зарубежные операции американских ТНК приходится половина всей прибыли США. В определенной степени зарубежная экспансия ТНК сокращает занятость в собственной стране. Если правительство страны, в которой располагается материнская компания ТНК, не будет реагировать на данную ситуацию, то это приведет к ущемлению интересов определенных групп, что вызовет недовольство с их стороны. Лучшим подтверждением этому являются оккупация Уолл-стрит в США и движение французских «желтых жилетов».

Если говорить об интересах простых граждан, то ООН в своих документах, начиная с «Целей развития тысячелетия» до «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» ставила целью искоренение крайней нищеты во всем мире. Но США и развитые страны не выполнили своих обязательств, хотя декларации были многообещающими. Надежды оказались пустыми, и мы должны исследовать причины их несостоятельности на более глубоком уровне.

Miroslav Jovanović

I agree. Huge corporations have an upper hand and they tailor public regulation according to their private needs. I can just refer to the Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and US Senator Ron Wyden, who stated in 2012 that the majority of Congress was being kept in the dark as to the substance of the TPP negotiations, while representatives of US corporations — like Halliburton, Chevron, PHRMA, Comcast, and the Motion Picture Association of America — were being consulted and made privy to details of the agreement. More than two months after receiving the proper security credentials, Ron Wyden's staff was still barred from viewing the details of the proposals that US trade representative (USTR) advanced. The problem, no doubt, also concerns the WTO. Does the WTO serve private giant companies or does it serve the people?

Mina Mashayekhi

The trust deficit is a major problem for the credibility and legitimacy of the WTO and the multilateral trading system. Trade liberalization has been pursued without adequate attention to the impact on countries' economic and social frameworks safety nets, de-industrialization, need for diversification, jobs and MSMEs, etc. Trade negotiations have often been undertaken in a non-transparent manner without the involvement of all the key stakeholders, including civil society. There has been a serious backlash as the negative impact of globalization and unsustainable trade liberalization has caused poverty, a rise in unemployment, and inequality within and between countries.

This has led to social unrest and populism, e.g. America First, Brexit, and “Gilet Jaune” in France, as well as backlash towards the elite and multinational companies focused on corporate profits and tax avoidance. Trade agreements need to be fully assessed prior to adoption to ensure they do not have a negative impact on people and the environment. GATS is the only WTO agreement which provides for the assessment of trade in services and liberalization negotiations. Trade liberalization should be accompanied with

adequate and operational adjustment support mechanisms, SDT for developing countries, social safety nets and other appropriate supply capacity building and reskilling schemes adequate compensation and assistance for those losing from liberalization. Trade agreements and policies need to be coherent with the social, macroeconomic, and sustainable and inclusive developmental as well other key policies and be achieved through multi-stakeholder involvement.

Jean-Marie Paugam

I agree that there is yet a great need to rebalance the WTO Agenda between trade and non-trade concerns, but I do not find argument about multinationals really compelling. It is true that especially in the past, the WTO tended to overlook non-trade concerns, such as health or the environment. One good and famous example was the battle, started in Doha in 2001, between pharmaceutical companies and developing countries over the right to issue mandatory licensing for manufacturing generic drugs to fight epidemics.

On the other hand, one also has to be realistic: trade rules are to be made first for those who do trade, and multinationals are key players in international trade, so it is not indecent to listen to them. Furthermore, on some issues, such as the environment, corporate responsibilities on human rights, or labor standards, there numerous cases where multinational policies are much more advanced now than WTO in discussions.

I agree more with the criticism of trade non-inclusiveness. For me trade economists and the trade negotiating community have been big sinners in overselling the benefits of free trade, without considering its adverse impact. Over the last 30 years they always wanted to see only one side: the aggregated positive effects derived from trade on economic growth. To the point that they completely overlooked some central elements of the trade theory.

First: there has been a great underestimation of the social disruption created by trade. When looking for the causes of job destruction, twenty years ago the mainstream economist's answer was: "trade has almost nothing to do with it, it's all because of technological changes". You may want to re-read "Globalphobia: Confronting Fear about Trade", which claims that in essence, trade is only good, and fears are irrational [Burtless et al., 1998]. What is very surprising here is that the inner essence of David Ricardo's theory about comparative advantages precisely states otherwise: it is in the nature of the specialization process that some sectors are going to lose jobs. Today the WTO economist's argument still goes: "Only 20% of job destruction is explained by trade", this is the estimate coming from the WTO secretariat. I do not think that the people who lose their jobs will find much solace in such an argument. To the contrary, it might even be politically counter-productive.

The second great mistake: the trade community has systematically been overlooking the need for specific and sometimes structural compensation for losers. Even when they admitted that trade could cause social damage, the trade people have been always obsessed only by the positive aggregate long term positive effects of trade. In essence: the aggregated effects being always positive, the losers will soon recycle themselves in the economy. But in reality there is absolutely no reason why the benefits from trade would be evenly distributed across territories and communities. To the contrary, one may find many situations where an entire community can be losers (for instance, with the closing of a mill that was providing jobs for half the territory) and a completely different commu-

nity or territory will be winner. And it is not true to consider that the adversely impacted community is simply going to move to the luckier one and share the benefits. In fact the opposite is true: if you look at it with granular lens, trade creates territorial fragmentation which may imperil national cohesion and feed adverse political reactions.

This is why there is a need for compensation through better designed and sometimes specific social safety nets. And here again, it is surprising to see that liberal economists have deliberately overlooked this point, because this is just an application of what they call a Pareto optimum: a situation where you cannot make anyone better without hurting somebody else's situation (creating a need for compensation). This phenomenon is particularly damaging within the European Union, which has the power to liberalize through trade policy but has absolutely no competences to compensate the losers.

So is this a problem for the WTO? Of course this problem has violently backfired in the face of the WTO when its greatest founding member and leader, the United States of America, has started to bash the WTO and threatened to leave it. I am of the view that a large part of Donald Trump's trade policy constituencies are precisely coming from communities which that been victims of major social disruptions generated by trade.

Алексей Павлович Портанский

Утрата доверия среди части общественного мнения к либерализации торговли — достаточно распространенное явление во многих странах. Но здесь скорее следует говорить о широком недовольстве среднего класса (особенно его нижнего сегмента) результатами глобализации. Его представители полагают, что плодами глобализации воспользовались в основном ТНК и богатые слои общества. Появившееся недовольство среднего класса впервые выразилось вот в чем: люди ощутили, что их уровень жизни становится ниже уровня жизни их родителей, и данная тенденция рискует продолжиться в ближайшем будущем. Результатом такого недовольства среднего класса стали, в частности, избрание Д. Трампа президентом США и брексит в Британии.

Согласен с тем, что перекосы в глобализации имели место в последние годы и десятилетия. Таков отдельный вопрос для дискуссии. Однако из этого не следует, что выгоду от либерализации торговли извлекают только крупные компании. Без либерализации торговли цены на смартфоны, айпады, ноутбуки, товары ширпотреба, к примеру, на рынке США были бы в разы выше, следовательно, это прежде всего ударило бы по нижним слоям среднего класса.

Maarten Smeets

I am not sure I would frame the debate like that, and it is not a matter of agreeing or disagreeing. We did a book one year ago in honor of a famous international law professor, Peter Van den Bossche, in which we make the point that trade is insufficiently inclusive [Restoring Trust in Trade..., 2018]. Many layers in society feel that they have not benefited from trade liberalization which much resulted from globalization. To the contrary, many believe that globalization is the cause of job losses in the West, with companies relocating their economic activities to Asia (China). This has created a backlash against globalization, often referred to as "slobalization". It explains nationalist movements in many western countries, the Gilet Jaunes in France, Brexit, as well as in many other parts of the world, like Trump's trade policies (America First), and which we read and hear about on a daily basis.

The key question is how to make trade more inclusive, and the book offers some suggestions. There should be more of a common effort to explain how we all benefited from trade liberalization in terms of consumer choice, prices, quality of products, etc. What most systems are lacking are adequate programs for re-training, re-skilling, safety nets, etc. The reality is that capital is highly mobile, and labor is not, or at least less so. Factories and production facilities can be set up and moved to other geographical locations for economic reasons, whereas family life obviously is more limited and constraint by geographical links, family ties, language, culture, etc.

How to deal with these developments and how to offer “replacement” jobs where they disappear, that is a main challenge. There is significant potential for service activities that do create jobs, particularly for MSMEs. There is huge potential also thanks to new technologies, developments in IT, etc., which means that many jobs or functions can be performed without having to physically be displaced. Hence, more and deeper thinking needs to be performed on how to offer employment to people who cannot easily relocate. How to retrain and reskill people, as more jobs are created in technology intensive production. Interestingly, many companies are now relocating their production, referred to as reshoring business activities, for different reasons, including in the US, where the Trump Administration introduced new tax laws, making it more attractive to produce in the US. This has also had major implications for the FDI flows, which declined by 13 % in 2018 [UNCTAD, 2018].

Question 4

Let's look at the issue that tends to be (at least in Russia) among top priorities for the authorities and also widely discussed by the academic community, namely the digital economy. This is the quotation from one paper published recently by Petros C. Mavrodīs: “In 1998, the WTO... established a Working Group on Electronic Commerce... Almost twenty years later, the group has nothing to show in terms of achievements, other than a few papers discussing the general, potential applicability of multilateral rules on some forms of digital trade. True, even the minutes reflecting the outcome of WTO Ministerial Conferences include a few lines on ‘e-commerce’, but this is where the buck stops” [Mavrodīs, 2017, p. 1]. How could you comment on this criticism of the WTO?

Сюэлин Гуань

Я не думаю, что в этом следует винить ВТО, потому что есть много нерешенных вопросов, которые важнее цифровой экономики. В том числе вопросы торговли сельскохозяйственными товарами, доступа к несельскохозяйственным рынкам, торговли услугами, переговоры по правилам разрешение споров, защиты интеллектуальной собственности, торговли и развития, а также торговли и окружающей среды и др. Конечно, рабочая группа по электронной торговле была создана в 1998 г., что свидетельствует о том, что ВТО смотрела в будущее. Однако в то время развитие электронной коммерции только начиналось, цифровая экономика получила быстрое развитие в последние годы. Правила всегда отстают от практики. Без роста торгового протекционизма в довоенный период не было бы ГАТТ. Без появления финансовых инноваций не было бы финансового регулирования. Поэтому еще не поздно начинать работу по соответствующему вопросу.

Miroslav Jovanović

Production, marketing, sales, distribution, and international delivery of goods and services are expanding. Services, such as professional, information technology, financial, retail, entertainment, and education are traded a lot. The annual volume of such e-commerce is in the neighborhood of 30 trln doll. E-commerce is a complex and expanding area that needs to be tackled by various international organizations, not only by the WTO. It deals with ever changing communications technology, hence the International Telecommunications Union needs to be involved, as well as the others such as the International Standards Organization. International regulatory cooperation and exchange of best practices are necessary.

Regulatory cooperation needs to include privacy, cyber security and artificial intelligence. The principal reason is to protect consumers: that online purchased goods and services comply with safety regulations, rules and standards. International cooperation is necessary to reduce differences and provide a common platform for e-commerce. In this regard, if a general agreement is not possible, then sectoral approaches and exchanges of best practices and experiences may be the first steps.

Mina Mashayekhi

The fourth industrial revolution is driven by the digital economy, technology, and innovation, Artificial Intelligence (AI), machine learning, Internet of Things (IoT), robotics, cloud computing, 3D printing, and e-commerce. Most developing countries are suffering from a digital divide and weaknesses in technology, innovation, and R&D. WTO Agreements already cover the digital economy and e-commerce. Particularly, GATS covers e-commerce under modes 1 and 2. Moreover, in 1998 the WTO established a Working Group on Electronic Commerce to review all relevant agreements. Unfortunately, this review work was not taken seriously. There is also the Moratorium on custom duties on electronic transmissions which will expire in December unless WTO members agree to extend it. Due to lack of clarity of its coverage relating to electronic transmission, India and South Africa are supporting a rethink of the moratorium and a clear understanding of its impact on policy space for digital industrialization. The US, EU, and some other countries support a permanent moratorium with a broad interpretation of the coverage of electronic transmission. For example, the extension of coverage to digitized products and digitized products, and to services that would cover key services sectors, e.g. wholesale and retail, business services, communication services, recreational services. Concern was also raised on how to create a level playing field in a market of digital products characterized by concentration, abuse of dominance, tax avoidance, and unfair competition.

A number of countries that are major exporters and e-commerce large platform owners with monopolistic power (Alibaba, Amazon, Google, Facebook, Microsoft, etc.) decided to start new negotiations on a stand-alone agreement. It should be noted that there are major disparities between the abovementioned dominant e-commerce platforms and smaller e-commerce entities. In January 2019, 76 WTO members representing 90 percent of world trade agreed to launch negotiations on trade-related aspects of e-commerce with the aim of concluding them by MC12 in Nur Sultan.

This resulted from the work carried out by the 71 signatories of the joint statement initiative (JSI) on e-commerce at the 2017 WTO Ministerial Conference in Buenos Aires. The focus has been on the following areas: (a) an enabling environment for e-commerce,

which includes digital trade facilitation and logistics, facilitating electronic transactions, and customs duties on electronic transmissions; (b) openness of e-commerce, including market access, flow of information and non-discrimination; (c) trust in e-commerce, including business trust, consumer trust and intellectual property; and (d) cross-cutting issues, including transparency, infrastructure gaps and the digital divide, and cooperation. The majority of developing countries are not currently taking part in these plurilateral negotiations, the aim of which should be to set up an international regulatory framework that allows countries to harness the power of e-commerce for development and not to keep any possible future competition out. The facilitators of the JSI — Singapore, Japan and Australia — have distributed a 16 page streamlined text on trade related aspects: customs duties, access to internet and data, business trust and capacity building and legal issues.

There is the need to give consideration to the role of competition law and policy with regard to the regulation of online platforms that serve as marketplaces. Ensuring shared benefits from e-commerce for developing but also developed countries whose e-commerce markets are monopolized by dominant e-commerce platforms consumer protection, including data protection and privacy needs to be given attention. As cross-border cooperation is crucial to an e-commerce ecosystem that benefits consumers, it is important to include strong provisions that allow for effective cooperation among consumer protection agencies to deal with consumer complaints concerning e-commerce transactions.

There is also the issue of taxation that is being looked at by the OECD and other agencies. It should be noted that other organizations are better equipped to deal with e-commerce privacy, data localization, and other non-trade issues. A new governance structure is also needed for e-commerce. Should negotiations go forward in the WTO there is a need for it to be undertaken through clarifying and amending existing agreements rather than as a stand-alone agreement to ensure coherence and focus on trade related concerns. Enabling developing and least developed countries to derive effective benefits from digital transformation and e-commerce remains a critical developmental challenge.

Jean-Marie Paugam

The comment is perfectly relevant, at least up to the Buenos Aires conference: the work program on e-commerce has produced close to nothing. This is why some members, now about 80, have decided to undertake negotiations on e-commerce in the WTO. This negotiation is pretty lively and intensive today. Of course, it will become difficult at one point, since:

- there are areas of very substantial divergences between members on freedom of data flows, privacy, access to source-codes, data localization, etc.;
- in case an agreement is reached on substance, there will be a very important problem to solve about making it MFN or not.

Yet, in case of success this could also be the dawn of a new plurilateral paradigm for the WTO.

Алексей Павлович Портанский

В последние годы на международной арене идут активные дискуссии о необходимости введения мер регулирования электронной коммерции. Отдельные развитые экономики уже обладают таким опытом, и правительства многих других стран

выступают за введение регулирования размещения товаров и услуг в Интернете. Причем как представители электронного бизнеса, так и покупатели электронных товаров нередко выступают против введения регуляторных мер в отношении электронной коммерции, ссылаясь на то, что такие меры создают дополнительные барьеры для торговли и снижают ее объемы. Это одна из причин, в силу которых на мировой арене пока не сформированы единые правила регулирования электронной коммерции, но данным вопросом активно занимаются такие организации, как ВТО, Группа Всемирного банка и ЮНКТАД.

Важной и перспективной инициативой явилось решение Министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе по электронной коммерции. Вместе с РФ решение о начале переговоров в данной сфере поддержали почти 70 стран. При этом в работе могут принять участие любые заинтересованные члены ВТО, независимо от их позиций на будущих переговорах.

В рабочую группу вошли различные по размеру и уровню развития экономики, в том числе Австралия, Япония, Сингапур, США, ЕС, Коста-Рика, Австралия и Россия. Глава российской делегации министр экономического развития Максим Орешкин выразил надежду, что инициатива, запущенная в Буэнос-Айресе, приведет к принятию еще одного многостороннего соглашения ВТО. Инициативу высоко оценил торговый представитель США Роберт Лайтхайзер, подчеркнувший, что подобные подходы могли бы играть важную роль в ВТО. Участники коалиции договорились о моратории на пошлины в рамках электронной торговли. Можно ожидать, что на предстоящей Министерской конференции в Нур-Султане итоги переговоров в рабочей группе по электронной коммерции дадут конкретный результат.

Maarten Smeets

I would ask the question in return as to why there seems to be an automatic reflex that all new phenomena, trends, trade issues, etc. should be governed by trade rules, and why one should assume that automatically new rules need to be created. Why not first address the question about key features of e-commerce? What does it involve? What rules exist already in current trade agreements and that touch upon e-commerce? I recently saw a document that basically goes through all the agreements and demonstrates that e-commerce can be found in most agreements in one way or another. Then ask the question: what are the implications of this new but not so new form of trade? Why do we need rules, what needs to be covered and if we answer that question positively, how? As I just said, first consider the question what aspects of e-commerce are already covered under the GATT, GATS, TRIPS Agreements. If you look carefully at the GATS, it can easily be argued that many aspects of e-commerce aspects are already covered.

Where I agree with the statement by my dear friend Petros, is that the process of engaging in this thinking process has been slow. There seems to be a hesitation to enter uncharted waters, not knowing what this leads to. This is exactly where academics can play a very useful role analyzing the issues and coming up with suggestions. I am currently doing a book with the Chairs on a related issue, i. e. on digital trade. Our friends and the Chair from St Petersburg, including the Chairman is contributing to the book.

It is true that the moratorium has been extended for 20 years, and it is only recently that some members are engaging in more analytical and policy discussions on the implications of the moratorium for (forgone) tariff revenues, data protection, job creation vs.

losses, competitiveness, transfer of technology, etc. Here again we see widely differing positions between those who see the merits of making the moratorium permanent and those who don't and especially so among developing countries, including more technology-advanced amongst them. So it is hard at this stage to know what the future will bring and if the moratorium will become permanent and what will happen with taxes, tariffs and other measures that could potentially affect e-commerce trade.

Question 5

Let's focus the concluding part of our Panel on prospects for the WTO. What should be done to make the organization really effective and relevant? Taking for granted basically 100 % agreement that "something substantial should be done", we have two largely alternative options. In parallel with possible ways to transform the EU as suggested by Joseph Stiglitz in one of his latest books (either more Europe, or less Europe) [Stiglitz, 2016], one could name them "either More WTO or Less WTO". In the case of the former, we strive for more comprehensive and binding multilateralism. In the case of the latter, in particular as advocated by Dani Rodrik on the basis of his famous notion of the "globalization paradox" [Rodrik, 2011; 2019], the international trading system has to provide more flexibility in general, more freedom for national governments to promote and protect their interests. Which of these two options — either more WTO or less WTO — would you prefer?

Сюэлин Гуань

Отвечая на поставленный вопрос, хочу сказать следующее.

Во-первых, предназначение ВТО заключается в создании равных условий для развития мировой торговли. Данная цель не была реализована в полной мере в последнее десятилетие: мы добились определенного прогресса в развитии глобальной многосторонней торговой системы, основанной на правилах, но эти достижения по сравнению с тем, что было 20 лет назад, незначительны, и даже возникли некоторые осложнения.

Во-вторых, то, что должно быть изменено: необходимо, чтобы развитые страны смирились с быстрым развитием и усилением стран с формирующимся рынком, они должны следовать принципу открытости и инклюзивности мировой экономики, исходить из принципов взаимовыгодного обмена и сотрудничества в целях процветания международной торговли и обеспечения устойчивого роста мировой экономики.

В-третьих, заслуживает внимания точка зрения Дэни Родрика. В своем труде «Парадокс глобализации», проводя различия между высокой и умеренной глобализацией, он говорит о «трилемме глобализации», т. е. невозможности сосуществования трех целей политики на уровне национального государства: демократии, суверенитета государств и экономической глобализации. Мы знаем, что суверенитет любой страны неоспорим, поэтому нам необходимо найти компромисс между демократией и высокой степенью глобализации. В то же время Родрик считает, что «трилемма глобализации» не означает, что мы не можем одновременно иметь умеренную глобализацию, демократию и национальный суверенитет, что является именно недостающим звеном в учебниках. Экономика — это наука о компромис-

сах. Мы исходим из ограничений, которые показывают нам, в какой степени глобализация не будет достигнута за счет демократии и национального суверенитета. Мы не глобализуемся ради самой глобализации. Мы хотим глобализации, которая может способствовать экономическому развитию наших стран.

Если говорить об изменениях в принципах регулирования ВТО, то после формирования глобальных цепочек добавленной стоимости регулирование торговли постепенно переместилось от пограничных мер к регулированию внутренней политики стран, включая инвестиционную политику. Что касается содействия развитию, то оно должно основываться на принципах, которых придерживаются развивающиеся страны. Развитие достигается в результате реализации промышленной политики. Правила ВТО требуют, чтобы политика стран-членов была открытой и прозрачной, но экономическая мощь развивающихся стран недостаточна, и они находятся в невыгодном положении в конкурентной рыночной борьбе, поэтому им необходимо использовать инструменты, которые защищают отечественные молодые отрасли. Из правил ВТО существует множество исключений. В прошлом развивающиеся страны могли использовать исключения из правил, теперь США категорически против такой практики. Это не вопрос регулирующих правил ВТО, а проблема США. По данной причине нам необходимо сфокусироваться на обсуждении оправданности использования развивающимися странами исключений из правил ВТО в целях развития промышленного потенциала.

В-четвертых, если вести речь о том, нужно «больше ВТО» или «меньше ВТО», то лично я полагаю, что лучше «меньше ВТО». Почему? Со времени Уругвайского раунда в ВТО возникли проблемы, Дохийский раунд также не достиг существенного прогресса. Многие западные ученые считают, что ВТО давно существует только номинально, не говоря уже о том, что США в настоящее время выходят из многих международных организаций. Членов ВТО много, и их интересы сильно различаются, соотношение сил между развитыми и развивающимися членами изменилось, достичь компромисса стало сложнее. Более того, нынешняя мировая экономика находится в состоянии спада, распространен торговый протекционизм и отсутствует поддержка со стороны ведущих стран мира. Авторитет и эффективность ВТО крайне низки. В этом случае можно формально установить более жесткие правила, но на практике их будет невозможно реализовать. Иными словами, более свободный формат позволяет легче достигать консенсуса и выполнять обещания.

Miroslav Jovanović

Let me first of all quote Charles de Gaulle, who said: “Treaties are like roses and young girls. They last while they last” [Charles de Gaulle Quotes].

As for the choice between more or less WTO, I prefer neither of the two. I prefer a different WTO or WTO version 2.0. In order to avoid the *malign neglect* of the WTO, the 2.0 version needs to be founded on three “golden rules”. The problem is that nobody knows what those three rules are!

Still, the WTO may and needs to serve as the global forum and platform for handling international trade issues. Let me propose topics that the WTO 2.0 needs to consider and include, together with those that I referred to in the e-commerce segment:

- transparency, accountability, and legitimacy need to be increased;
- the Appellate Body needs to be more efficient;

- endless negotiations and slow decisions need to be improved and made more efficient;
- IPR, subsidies, and state-owned enterprises need to be tackled in a more effective way;
- privacy issues need special attention;
- statistics, especially trade in value added, needs to be available because of global value chains. Cooperation in this matter with the OECD may be welcome;
- are special rights given to LDCs a good or a bad option? If these countries are given lax rules or prolonged time to apply rules, then they may not fit in current global value chains.

Mina Mashayekhi

The rule-based multilateral trading system of WTO and its enforcement has come under pressure as a result of a lack of trust and respect for the rules based system, polarization, unilateral actions, protectionism, countermeasures, trade disputes, and bilateral trade deals focusing on short-term interests and circumventing multilateral processes. This is happening at a time when trade, and the multilateral trading system, is expected to play a key role in achieving Sustainable Development Goals. Countries are placing increasing emphasis on national socioeconomic outcomes particularly employment rather than on multilateral trade and development cooperation.

There is need for pursuing binding multilateralism in core trade issues, but I agree with Dani Roderick that the international trading system has to provide more flexibility in general, more freedom for national governments to promote and protect their interests, as there is no one size fits all. Given diversity of countries, there would be need for the weakest among them. Multilateral agreements should be negotiated and adopted only when countries have undertaken a full assessment of their socio-economic and sustainable and inclusive development impact. New agreements should be fully coherent with the SDGs and make concrete and verifiable contribution to their implementation.

Jean-Marie Paugam

I think that this question covers the deepest current dividing line amongst WTO members. The division is no longer “North” and “South” or “East versus West”. The real opposition now lies between those who believe that multilateral rules and cooperation are good for their economic development, and those who believe that they are bad because they reduce their “policy space”, that is, the autonomy of their economic policies.

To face this question, I would like to build on a parallel between the WTO and the EU by using a key concept from the EU for my answer. And this concept is “subsidiarity”: that means “let us operate at the level which seems most relevant to solve the problem. If the appropriate governance level is national, let’s go national; if it’s European, let’s go European; and if it’s global let’s go global or multilateral”.

So in which case could we need more WTO? I think we need it each and every time that a credible solution can only be multilateral, and this involves all the cases where there can be no free-riding tolerated if we want to achieve the stated public policy objective. The best candidate for this is the issue of subsidies: most of the time it is worthless to discipline subsidies at national or regional levels if their impact is global. Take as an example, now negotiated in the WTO, of fisheries subsidies reform: we want to eliminate subsidies as a

cause for overfishing or illegal fishing that is destroying life in the oceans. You can try to do that at national or regional levels, but the problem is that, by definition, the fish itself cannot understand whether it is going to swim close to a subsidized boat or unsubsidized boat, or if it is entering in anyone's Special Economic Zone... So the solution can only be global. Take the example of fossil fuel subsidies reform that several WTO members are trying to promote on the agenda of the WTO — the same problem. If you want to reduce fossil fuel emissions by reducing the subsidies, it is inefficient to do alone while your neighbor does not do it.

So in a nutshell: more WTO is needed where only multilateral cooperation can solve the problem.

Алексей Павлович Портанский

Как представляется, проблему не следует упрощать, сводя ее к формуле «Больше ВТО или меньше ВТО». Напомню, что в последних решениях Министерских конференций ВТО и G20 неизменно подчеркивается решающая роль организации в регулировании международной торговли. В текстах всех последних межрегиональных торговых соглашений, в частности вступивших в силу Всеобъемлющего и прогрессивного соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership — CPTPP), Всеобъемлющего экономического и торгового соглашения (Comprehensive Economic and Trade Agreement — CETA, а также находящегося в стадии переговоров Всестороннего регионального экономического партнерства (Regional Comprehensive Economic Partnership — RCEP), подчеркнута основополагающая роль ВТО.

В то же время следует признать, что с учетом существующих проблем в многосторонней торговой системе, ввиду вероятности нового мирового кризиса нельзя полностью исключать появление негативного сценария, когда на смену сложившейся в послевоенный период Rules-based system может прийти Power-based system. От подобного отката назад, безусловно, в конечном счете проиграют все государства. Как не допустить подобного развития событий? Одним из путей противодействия ему является реформирование ВТО, о необходимости которого идет речь по меньшей мере в течение последних 15 лет. Представляется, что окончательным толчком к началу активных дебатов на сей счет и выдвиганию конкретных инициатив отдельными странами стали активизировавшиеся после 2017 г. в мире торговые войны.

Maarten Smeets

I am not convinced one should address the question in a black or white frame. It is clear that the WTO needs further reform. Interestingly, the WTO was created 25 years ago precisely because the world and trade patterns were changing rapidly due to the forces of globalization. Members at the time thought that by bringing under one umbrella services and TRIPS and following a similar model for rules applicable to goods, they had performed the magic trick to cover all aspects of trade, to only find out shortly afterwards that the world is more complicated. Nobody at that time could expect the revolution caused by the new technologies, including IT, and what today often is referred to as the fourth industrial revolution, which completely transformed and is transforming our lives, way of thinking, acting, purchasing goods and services, communicating etc. etc. Nobody saw the

fourth industrial revolution coming and we don't know what the future will bring in terms of new features that will affect further our ways of life. Even today we don't fully understand the ways in which it will affect our societies in the next ten years.

One should not forget that GATT was initially designed mainly to lower tariffs, which after World War II were around 50 % for industrial products. NTMs hardly played a role, agriculture was basically not covered. Services and IP were unknown at the time. Goods and products were wholly manufactured in countries, there was little outsourcing and FDI, which only started in the 1960s with the rise of MNEs, etc. Hence, the core business of the GATT and initially the WTO has completely changed, and the ways trade is conducted has undergone a radical change. From addressing tariffs, then NTBs. One can easily say that Ricardo got it right with his notion of comparative advantage, with specialization having been driven to the extreme, the rapid movement of capital, availability of technology, the very drastic cut of transport costs, the opening of markets, the integration of the world economy (global village idea). The reality also is that some two-third of world trade is not, I repeat *not* conducted on MFN terms, but preferential trade. This includes RTAs, and bilateral trade agreements, which have led to a further and more deeply integrated world economy.

You can't now reverse the trend, and instead we must cope with the new economic realities. How can we best cooperate between nations to generate economic welfare and ensure inclusive growth? What rules are required in pursuing those goals? As history has shown, rules always are created with a certain time lag, so what can be done to ensure that rules are addressing the right issues at the right time and in workable manners? The question therefore is not whether we need more or less WTO, as undoubtedly the WTO multilateral trading system has proven its relevance, we need to ensure that rule-making is only performed where strictly needed. The rest should be left to the market. But in short, we need multilateral trade rules to ensure stability, transparency, predictability and security. These are the critical conditions for business to invest, produce and flourish, much to the benefit of the consumer.

Question 6

At last, but definitely not least, let's look at specific plans of WTO reforms elaborated by member-states and their coalitions. Could you: a) comment on the content of these plans; and b) assess the chances to find an acceptable compromise between different positions and implement this compromise in reality?

Сюэлин Гуань

США предлагают четыре рекомендации по реформе ВТО. Первая из них касается определения статуса стран с нерыночной экономикой, вторая подчеркивает необходимость уважения суверенного политического выбора членом, третья гласит о необходимости соблюдения странами-членами обязательств по уведомлению о проводимой ими торговой политике. В соответствии с четвертой рекомендацией предлагается провести реформу статуса развивающихся стран. По сути это является главной целью США в сфере реформирования ВТО.

В феврале текущего года торговый представитель США предложил ВТО четыре критерия для идентификации развитых стран: членство в ОЭСР; членство в G20;

принадлежность к группе стран с высоким доходом по классификации Всемирного банка; доля в мировой торговле товарами, не менее 0,5 %. Способ разделения членов ВТО в зависимости от принадлежности к международным организациям не имеет смысла. Например, возьмем критерий принадлежности страны к G20. Эта группа включает США и другие страны «Большой семерки». Финансовый кризис в Юго-Восточной Азии 1997 г. заставил «Большую семерку» признать важность укрепления диалога между развитыми и развивающимися странами, трансформировав таким образом «Большую семерку» в «Большую двадцатку». Возникает вопрос: каким образом развивающиеся страны, входящие в «Большую двадцатку», вдруг стали развитыми?

Другой проблемой США является игнорирование проблем развития. Суть вопроса заключается не в том, желают ли развивающиеся страны внести большой вклад в будущие переговоры, а в том, могут ли они получить равную переговорную силу. Некоторые видят только то, что объем обязательств стран-членов неодинаков, однако не усматривают дисбаланса в структуре многосторонних торговых переговоров. Специальный и дифференцированный подход в отношении развивающихся членов является частью многосторонней торговой системы и ее правил. Разрыв в экономическом и социальном развитии между развивающимися и развитыми членами организации остается значительным. Отсутствие у них возможности полноценно участвовать в многосторонней торговой системе еще не устранено.

Рекомендации ЕС включают: во-первых, усиление надзора за «нарушением добросовестной конкуренции»; во-вторых, пересмотр критериев и режима в отношении развивающихся стран; в-третьих, внедрение «гибкого многостороннего подхода» для проведения многосторонних переговоров; в-четвертых, повышение эффективности и прозрачности механизма разрешения споров.

В совместном заявлении 12 государств-членов, включая Канаду, Японию и страны Европейского союза, указывались вопросы, которые требуют первоочередного внимания с точки зрения реформирования ВТО: сохранение и укрепление системы разрешения споров; усиление переговорной функции ВТО; а также усиление надзора и прозрачности торговой политики. Предложения по реформе, представленные США, ЕС и Японией, в основном включают повышение прозрачности торговой политики и соблюдение обязательств по уведомлению об изменениях в ней, введение наказаний за «нарушение правил торговли» и применение промышленных субсидий, наконец, пересмотр статуса и классификации развивающихся стран. Помимо этого, данная группа стран предлагает разработать правила электронной торговли и улучшить механизм разрешения споров.

Китай также выступил со своим видением реформы ВТО. 13 мая 2019 г. Китай официально представил организации «Предложение по реформе Китая в ВТО» [China's Proposal on WTO Reform..., 2019]. В документе отмечается, что ВТО не является идеальной организацией, но это наилучший канал для достижения либерализации и упрощения торговли и инвестиций в глобальном масштабе. В то же время Китай признает, что в настоящее время ВТО находится в состоянии беспрецедентного кризиса.

Китайская сторона придерживается трех основных принципов реформы ВТО. Во-первых, ВТО должна защищать два базовых принципа — недискриминации и открытости многосторонней торговой системы. Во-вторых, организация долж-

на защищать интересы развивающихся стран — членов, корректировать сложившийся в правилах ВТО дефицит внимания к вопросам развития, способствовать разрешению трудностей, возникающих у развивающихся членов при интеграции в процесс экономической глобализации, и помогать достижению целей ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. В-третьих, правила должны быть сформулированы совместно всем международным сообществом; они не могут устанавливаться несколькими членами или небольшим кругом участников.

Китай предлагает решать проблемы в четырех областях: во-первых, по выделению ключевых и неотложных вопросов, которые угрожают выживанию ВТО; во-вторых, по повышению значимости ВТО в глобальном экономическом управлении; в-третьих, по обеспечению роста эффективности функционирования ВТО; в-четвертых, по усилению инклюзивности многосторонней торговой системы.

Для Китая вопрос принадлежности к группе развивающихся стран является принципиальным. Статус развивающейся страны предоставляет возможность для проведения внутренних экономических реформ и повышения открытости рынков и тем самым благоприятствует достижению целей ВТО. При определении того, является ли страна развивающейся, нельзя рассматривать отдельные показатели, следует учитывать ряд комплексных характеристик, включая душевой доход населения, структуру промышленности, инновационный потенциал и распределение национального дохода. Применительно к Китаю, независимо от того, какие показатели используются, почти везде мы имеем высокие общие стоимостные индикаторы и относительно невысокие душевые показатели. Например, общий объем производства в Китае достигает почти 14 трлн долл США, но душевой доход составляет менее 10 тыс. долл. США, что ниже среднемирового уровня и не превышает 1/4 от аналогичного показателя США. Кроме того, внутреннее развитие Китая по-прежнему неравномерно: здесь есть не только современные города, такие как Пекин и Шанхай, но и имеется более 500 бедных округов и свыше 16 млн человек, которые оказались за чертой бедности. По данным причинам Китай не откажется от статуса развивающийся страны.

Что касается возможности формирования компромисса между различными предложениями, то здесь чрезвычайно важными предпосылками являются желание стран — их инициаторов договариваться друг с другом и идти на взаимные уступки. Поиск компромиссного варианта на основе различных предложений предполагает проведение переговоров между странами. Поскольку это переговоры, то каждая страна получает какую-то выгоду от соглашения, одновременно идя на некоторые уступки, таким образом достигая компромисса. Если мы продолжим идею игры с нулевой суммой, то компромисса не будет.

Miroslav Jovanović

Economists normally “sell” worries for a living and are not optimists. Those “economists” who have a Panglossian (super-optimistic) view of the world are either politicians (who can say or promise whatever they want), or are paid lobbyists, or need to reduce their consumption of cocaine.

Donald Trump told the UN on 24 September 2019 that “the future belongs to patriots, not globalists” [Remarks by President Trump...]. With this in mind, one needs to try to continue to “sell,” as much as possible, the idea of openness and multilateral system. It

will not be easy. De-globalization will stay as an important international development. Bilateral solutions of problems in trade, rather than multilateral ones within the WTO, would continue to be important for quite some time in the future. Examples include bilateral US negotiations with China and the US dialogue with the EU.

Because of sanctions that are an instrument of disintegration, Russia was forced to look to internal resources and revived its domestic potential in agricultural production. The result was that Russia both transformed from a food importer to an important global food exporter and that Russia earns more from exports of food than from exports of military equipment. One more word about economic sanctions. They are introduced and kept without any principle. For instance, Turkey occupies a third of an EU member country. This action by Turkey was “rewarded” by the EU accession negotiations. Elsewhere, when Crimea reunited with Russia, the EU imposed economic sanctions on Russia.

Imminent Brexit will change the EU beyond recognition. Britain and Germany were the principal and strong EU forces that argued and worked in favor of a liberal economy. With Britain out, it is Germany that will be the EU's liberalization champion. However, France and its strong intervention leanings will be supported by many like-minded EU states. In the new EU structure, France would be able to muster wide support in the EU, and France would be able to sway EU decisions and policies towards intervention and away from liberal policies. Would liberal Germany, as the principal European economy, like to live and operate in this type of EU structure and environment? As for Britain, this country is regaining its freedom from the EU, and Britain joins a world that is much more prosperous and dynamic than is that in the EU. Economic slowdown, certain closing of several important global economies and the potential breakup of the eurozone vanity project are unfriendly with globally liberal trading and investment system.

One needs to prepare stand-by strategies for unfavorable developments such as post-eurozone EU and post-EU Europe.

Mina Mashayekhi

The United States continues to withdraw from its role as the leader of the international trading system and globalization. At the same time China is being proactive in putting forward proposals to push its own economic interests and is the new champion of globalization. China's trade practices, however, will impact negatively their credential as the guardian of the trading system. Under the threat of the MTS becoming irrelevant, major initiatives have been put forward that, according to their proponents, are aimed at reforming and modernizing the WTO. The WTO and the MTS are facing a crisis of confidence, fragmentation and polarization as a result of the US-China Trade War and non-MFN plurilateral initiatives. Building trust, transparency and good faith implementation and respect for the rules is key to rebuild the credibility and legitimacy of the MTS. The reform proposals include the following.

1) Trade negotiation and rulemaking, and the use of plurilaterals.

Developed countries have stressed the need to update the WTO rulebook in order to address some measures highlighted in trade tensions and considered to distort trade, competitive conditions and the level playing field, including industrial subsidies, behavior of State-owned enterprises, the forced transfer of technology, TRIPs compliance and local content and investment measures. Investment facilitation is an issue which should have been taken up multilaterally in the context of GATS and Mode 3 commercial pres-

ence and services facilitation as proposed by India but rather countries such as China, Brazil, and Russia are pursuing it separately in the plurilaterals. Other organizations such as UNCTAD, OECD, and the World Bank are better equipped to deal with investment facilitation, as they have long experience with different aspects of investment, including facilitation, promotion, and taxation. There is also services domestic regulation being negotiated as additional commitments to be scheduled instead of a multilateral agreement under GATS Article VI on Domestic Regulation. The modification of existing rules and the introduction of new rules would require consensus for negotiations in the WTO. It is highly doubtful that consensus would be achieved on any of the non-MFN plurilaterals as a WTO Agreement given trade and economic tensions and security concerns.

2) Special and Differential Treatment.

Development flexibilities that may be granted on the basis of the principle of special and differential treatment for developing countries have increasingly been under attack reflecting the long-standing concerns of developed countries over the current special and differential treatment architecture. It should be noted that the SDT provisions had already been significantly weakened in the WTO Agreements. The reform of the existing principles of special and differential treatment includes the proposed graduation and differentiation of developing countries. With the spectacular expansion of the share of emerging economies particularly China and the South East Asian countries in world trade in the 2000s, developed countries became increasingly concerned at the lack of reciprocity from large and competitive developing countries that enjoy special and differential treatment and “less-than-full reciprocity” in negotiations. They found it unjustified to treat large developing countries with strong export competitiveness such as China on an equal footing with other smaller and more vulnerable developing countries including the LDCs.

The US proposal provides for eliminating the current practice of self-declaration of developing country status in the WTO and automatic availability of special and differential treatment for all self-declared developing countries. The proposal that special and differential treatment eligibility would not apply to developing countries that: (a) are members or acceding to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD); (b) are Group of 20 members; (c) are classified as high-income countries by the World Bank; or (d) account for more than 0.5 % of global merchandise trade. These conditions would exclude more than 30 developing-countries that are members of WTO from eligibility for special and differential treatment.

A group of developing countries, i. e. China, India, South Africa, and Venezuela, has argued that there remains an important gap not only in terms of per capita income and poverty levels, but also in individual trade and development capacities between developed and developing countries. In addition, they argue that an historically important role had been assigned, through special and differential treatment, to the facilitation of their gradual integration into the multilateral trading system and to the contribution of such treatment to the emergence of a consensus in trade negotiations. They called for a more practical, voluntary and cooperative approach to the reform of special and differential treatment. This discussion is important, as strengthening the principle of special and differential treatment to make it more precise, effective and operational is pertinent to SDG 10 on reducing inequality within and among countries. China is competing with the US to be the first economic power and trading country and will soon have the same GDP as

US. Therefore, the rationale for it to use of SDT is no longer commensurate to its level of development. Trade Facilitation Agreement would be a good model to follow.

3) Transparency and notifications.

Efforts to reform regular work and transparency at WTO are crucial for a well-functioning system. Lack of data and notifications have often prevented the effective monitoring and assessment of the trade policy measures of trading partners. Improved monitoring and transparency are considered key to strong compliance on substantive issues including industrial and agricultural subsidies and SOEs. Proposals from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan and the United States focus on enhancing the incentives to comply with notification requirements and improve their examination, including by instituting administrative sanctions and counter-notifications. This approach is also believed to improve pre-litigation problem-solving and incrementally improve WTO rules. Some developing countries have called for a more cooperative approach, as notification difficulties could also represent capacity constraints for them. The WTO does have capacity building programs for developing countries to help them prepare the notifications. Transparency would contribute to accountability and legitimacy.

4) The dispute settlement mechanism, especially Appellate Body (AB) functions.

The WTO dispute settlement mechanism — the “jewel of the crown” — has been significantly weakened and may soon be paralyzed by the non-appointment of the AB members. The integrity of the multilateral trading system in general is likely to be negatively impacted. 22 cases have been brought to the dispute settlement mechanism on different issues including on national security measures. Tackling these complex and large-scale cases is a significant challenge, as these measures raise complex legal questions of a systemic nature, and their handling will have serious systemic implications. If unilateral tariff measures are justified, either as a result of national security exceptions or the unfair trade argument, certain core WTO disciplines may be weakened. If the measures are not justified, securing compliance may prove difficult, and the US disengagement will deepen. The importance of enhancing multilateral oversight on unilateral measures that are at the source of the current heightened trade tensions has been emphasized given its crucial role in providing security and predictability. There is however need to concretely deal with major socio-economic and security concerns e.g. unemployment, technology theft, deindustrialization etc. which could lead to civil unrest and economic distress.

The central elements of current WTO reform efforts, including those from the EU and China, are undoubtedly those relating to the dispute settlement mechanism with a view to ending the current impasse in the Appellate Body. The appointment of new members to the Appellate Body has been blocked because of US concerns relating to its operation including in relation to lack of respect of time lines for different stages of DS and the AB member. The US has also concerns relating to judicial activism. Four out of seven seats had become vacant by October 2018, leaving three judges, the minimum required to hear an appeal. In December 2019, another two seats will become vacant and the Appellate Body would cease to function.

Various proposals have been made to address these concerns by amending the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes and the rules of procedure to clarify and modify relevant provisions. Significantly, some proposals envisage increasing the number of Appellate Body members from the current seven to nine,

making it a full-time job and providing one single longer-term appointment of 6 to 8 years instead of the current term of 4 years, with the possibility of one renewal. The EU and some other members have supported an alternative arbitration mechanism to the AB. The hope is to achieve outcomes for the 12th WTO Ministerial Conference in Nur Sultan Kazakhstan in June 2020.

Jean-Marie Paugam

The last concept of WTO reform was launched by the US at the WTO Ministerial in Buenos-Aires and by French President Macron at the OECD ministerial of 2018, and then endorsed by the EU Council. The good news is that some progress has materialized since then: First: the concept of WTO reform has landed within the WTO. It is now regularly mentioned and being discussed within the discussions of its General Council for instance. Second: everybody more or less agrees that the WTO reform is about restoring and improving the three functions of the WTO: negotiating disciplines, implementing agreements, litigating disputes.

The bad news is that, other than that, huge divergences still exist when it comes to defining the priorities of reform.

As regards the litigating function: all members but one, the US, consider it a priority to keep the Appellate Body up and running; technical solutions have been identified; political will to engage is not yet there on the American side, and so it is very likely that on December 11 the AB will temporarily cease to function.

As regards the negotiating function: Europe and the US consider that one priority of WTO reform is to update the rulebook, especially on industrial subsidies and SOEs, to better capture distortive non-market practices, especially those implemented in China. On the other hand, a very important part of the developing countries and some developed countries consider that the key priority is to negotiate on agricultural subsidies as mandated by the Doha declaration.

As regards the implementation of agreements, the EU and the US consider that basic transparency disciplines needs to be reinvigorated, especially notifications. The track record of notifications by members, on subsidies for instance, is very poor, both for agriculture and industry. This is a failure on implementation of the most basic and essential discipline of the WTO. So the EU and the US and Japan have proposed some solutions to improve the efficiency of the disciplines, including technical assistance to help improve the score, and also administrative sanctions. Most countries admit that transparency should be improved but the idea of sanctions is very divisive amongst members.

Last but not least: the USA has launched a huge and systemic debate over the need for more advanced developing countries to graduate from SDT in the future. The American position is fully legitimate in my view, be it from legal, economic, or political standpoint. Yet it is adamantly rejected by India and China and some like-minded who claim — wrongly in my view for moral, legal, and economic reasons — that SDT is an “unconditional right” for self-declared developing countries and thus should not evolve. This is, I think, a key issue for the future of the multilateral system.

Алексей Павлович Портанский

На конец 2019 г. процесс реформирования ВТО формально еще не был начат, ибо для его запуска необходимы инициатива одного или нескольких членов ор-

ганизации и, соответственно, внесение вопроса в повестку ВТО. Пока же можно лишь анализировать имеющиеся инициативы стран по реформированию ВТО.

В течение лета — осени 2018 г. стали известны первые инициативы стран-членов. Наибольшую активность проявила так называемая «Группа Оттавы», в которую, в частности, вошли Евросоюз и Канада. Министры этих стран (Австралии, Бразилии, стран ЕС, Канады, Кении, Мексики, Новой Зеландии, Норвегии, Сингапура, Чили, Швейцарии, Южной Кореи и Японии) провели 24–25 октября 2018 г. совещание в Оттаве, на котором попытались выработать ключевые направления реформирования ВТО. В дальнейшем группа организовала еще несколько встреч. «Группа Оттавы» поставила перед собой весьма разумную и прагматичную цель — выработать общую платформу для согласия между членами ВТО и представить затем результаты работы Соединенным Штатам и Китаю как двум крупнейшим экономикам мира, без которых вряд ли можно рассчитывать на прогресс в реформировании ВТО.

Наиболее активную позицию занял Евросоюз, первым опубликовав список конкретных предложений — «Концепцию реформы ВТО». В Концепции обозначены три ключевых направления реформирования:

- 1) приведение правил ВТО в соответствие с современной глобальной экономикой;
- 2) усиление роли ВТО в мониторинге торговли;
- 3) преодоление надвигающейся тупиковой ситуации в системе разрешения споров ВТО.

Предложив свою концепцию, ЕС сразу начал консультации с ведущими партнерами, в том числе с США и Китаем. Причем Брюссель проявил понимание позиции и претензий Вашингтона в отношении группы развивающихся стран, достигших достаточно высокого уровня развития экономики, но не желающих расставаться с обретенными ранее привилегиями. В этом плане ЕС предлагает «улучшение транспарентности», «своевременность подачи нотификаций о применяемых субсидиях», особенно в деятельности госпредприятий, и др.

Значительное место в Концепции ЕС отведено модернизации апелляционной инстанции Органа разрешения споров ВТО. Как известно, ситуация вокруг нее обострилась в 2018 г. в связи с блокированием американской стороной назначения в нее новых судей под предлогом неудовлетворенности ее функционированием. В конце 2019 г. положение дел не изменилось, что грозило остановкой функционирования апелляционной инстанции. Позицию ЕС поддержали в ноябре 2018 г. Канада, Индия, Норвегия, Новая Зеландия, Швейцария, Австралия, Южная Корея, Исландия, Сингапур, Мексика, Китай, что отвечало изначальному намерению Брюсселя сформировать коалицию стран по данному вопросу.

В своих предложениях по апелляционной инстанции Брюссель во многом учел претензии Вашингтона к его нынешнему функционированию. В частности, было предложено строго ограничить апелляцию сроком на 90 дней, что прописывалось и ранее, однако часто не соблюдалось. Тем не менее в середине декабря 2018 г. американская сторона отвергла предложения Евросоюза по реформированию апелляционного органа, сославшись на то, что они не в полной мере учитывают озабоченности США. Однако по сути эти озабоченности, помимо замечаний по функционированию апелляционного органа, сводятся к претензиям общего характера,

постоянно предъявляемым администрацией Трампа к Китаю, в плане недостаточной открытости его экономики. Таким образом, позиция США в столь серьезном вопросе в течение 2018–2019 гг. выглядела явно неконструктивной.

Концепция ЕС, несмотря на ее взвешенность, рациональный и умеренный подход, пока все-таки не получила поддержки большинства членов ВТО. Ибо это большинство, состоящее в значительной степени из развивающихся стран, желало бы видеть в подходах к реформе организации отказ от любого изменения статуса развивающихся стран в ВТО, больше конкретики по сельскому хозяйству, более активное осуждение односторонних действий США, включая злоупотребления ограничениями торгового режима по соображениям национальной безопасности.

В процессе реформирования ВТО определяющими являются позиции США и Китая с учетом их веса в глобальной экономике и торговле. Однако непрекращающаяся с начала 2018 г. торговая война между ними не позволяла им до сих пор сблизить подходы к проблеме реформы ВТО. Наибольшее раздражение Вашингтона вызывают продолжающиеся нарушения, с его точки зрения, прав интеллектуальной собственности в отношении американских компаний в Китае.

Среди претензий системного характера наиболее серьезным выглядит решительное несогласие Вашингтона с сохранением группой развивающихся стран так называемого статуса развивающихся государств. В первую очередь данная претензия обращена к Китаю, так как, по мнению США, КНР, став вполне развитой экономикой, продолжает использовать льготы. Одновременно, как полагает американская сторона, целый ряд развивающихся стран, и Китай в первую очередь, имеет непрозрачную торговую политику. В результате эти члены ВТО де-факто пользуются неоправданными, с точки зрения Вашингтона, привилегиями, что блокирует прогресс в выработке новых правил ВТО и дальнейшей либерализации. В администрации Трампа считают, что в торговых переговорах США и Китай должны находиться на одном уровне, являясь самыми мощными игроками мировой торговли.

В этом, собственно, и заключается суть подхода Вашингтона к реформированию ВТО — ликвидировать неоправданные, с точки зрения США, устаревшие привилегии группы развивающихся стран, которые сегодня парализуют торговые переговоры и многостороннюю торговую систему в целом. Однако, настаивая на своих требованиях, американская сторона фактически блокирует какое-либо продвижение на едва начавшихся консультациях по реформированию ВТО, выставляя в качестве условия их выполнение. Претензии Вашингтона к Пекину с пониманием воспринимают Евросоюз и Япония.

Что касается позиции Китая по вопросу реформирования ВТО, то, согласно опубликованному в конце ноября 2018 г. Министерством торговли страны документу, Пекин намерен придерживаться трех главных принципов: защиты фундаментальных ценностей многосторонней торговли, защиты интересов развивающихся стран — членов и уважения практики принятия решений через механизм консенсуса. Особое внимание в обосновании данной позиции уделяется второму принципу. Пытаясь оставаться главным защитником интересов развивающихся стран в ВТО, Китай акцентирует внимание на необходимости сохранения привилегий развивающихся стран, в частности специального и дифференцированного режима.

Китай настаивает, что, несмотря на внушительные размеры своей экономики, он остается именно развивающейся страной по целому ряду социально-экономических показателей. Одновременно, не желая оставаться в положении оправдывающегося, Китай предъявляет ряд претензий США. Так, нынешний лозунг американской администрации «Америка прежде всего» подрывает, по мнению китайской стороны, базовые принципы ВТО — режим наибольшего благоприятствования и национальный режим. Аналогичной критике подвергаются известные злоупотребления Вашингтона исключениями из торгового режима по соображениям национальной безопасности и односторонними мерами по защите своего рынка, что представляет собой по существу откровенный протекционизм. Все это несовместимо с правилами ВТО, подрывает сложившуюся в торговле систему, основанную на правилах, как полагают в китайском правительстве.

Согласно упомянутому документу правительства, в КНР придают важнейшее значение сохранению механизма консенсуса при принятии решений в ВТО, что в принципе сочетается с его позицией по сохранению привилегий для развивающихся стран. Подобная позиция, безусловно, обеспечивает Пекину поддержку со стороны развивающихся государств. Напротив, подход развитых стран к реформированию ВТО, в частности Евросоюза, состоит в преодолении или преобразовании механизма консенсуса в ту или иную форму голосования. Как показали многие исследования, ВТО не сможет эффективно функционировать в будущем без преобразования механизма консенсуса.

Изложенное дает основания полагать, что процесс реформирования ВТО будет довольно сложным и может занять не один год. Самым трудным, видимо, на определенном этапе станет вопрос о преобразовании системы принятия решений, в частности механизма консенсуса, действующего с момента подписания ГАТТ. В этом, вероятно, заключается один из главных системных вызовов начинающему процессу реформирования ВТО. В консультациях по реформированию обозначился также вопрос, требующий безотлагательного ответа, — о модернизации Апелляционной инстанции ОРС. В противном случае под реальной угрозой оказывается важнейшая функция ВТО — разрешение торговых споров.

Важнейшим вызовом политического характера являются глубокие противоречия между главными акторами глобальной экономики и торговли — США и Китаем. Без сближения позиций между ними вряд ли можно рассчитывать на прогресс в реформировании ВТО.

Maarten Smeets

This is the 1 mln doll. question and requires looking into a crystal ball. I am not aware of any specific plans for reforms. To the best of my knowledge there is no reform agenda *per se* with a list of topics that need to be addressed. Both the members and the Secretariat of course have their own ideas about what needs to be reformed. All I would say is that a solution urgently needs to be found for the AB, as in the absence of a solution, the DSU without a function AB risks undermining one of the key pillars of the MTS and put the whole of the system at risk. One should remember that one of the many reasons why the GATT became irrelevant in the late eighties, precisely was because the absence of a good functioning DSU, with panel reports being put aside and/or ignored. The GATT became

powerless to enforce the rules of the system, which paralyzed the GATT. Nobody wants a repeat of that, hence the importance of finding a timely and adequate solution.

There is the issue of developing country status, recently raised by the United States, but the question has been on the table for a long time. Can it be addressed and solved and how, that is the key question on which I have some ideas. Then there are so many other issues like the negotiating function of the WTO, which is not working as it should, with only one multilateral trade agreement negotiated since the creation of the WTO. The role of plurilaterals, the issue of consensus in decision making, the new but truly not so new issue. Can we address all these question with the current system, or do we need to reflect on a new fresh approach? More and more we read in the press that the WTO is losing its key functions, so how can the WTO be revitalized, so that effectively contributed to sharing the welfare pie between all the members, rich, or poor, developed or less developed. Many questions, few answers for now.

References

- A quick guide to the US-China trade war.* (2019) BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/business-45899310> (accessed: 17.12.2019).
- Burtless G. and others. (1998) *Globalphobia: confronting fear about trade*. Brookings Institution Press, Progressive Policy Institute, and Twentieth Century Fund. 162 p.
- Charles de Gaulle Quotes.* URL: https://www.brainyquote.com/quotes/charles_de_gaulle_111694 (accessed: 17.12.2019).
- China's Proposal on WTO Reform.* (2019) World Trade Organization. URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=255102,254708,254127,253998,253901,253905,253917,253894,253661,253684&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (accessed: 17.12.2019).
- Evenett S. J., Fritz J. (2019) Jaw not War. Prioritising WTO Reform Options. *The 24th Global Trade Alert Report*. CEPR Press. 140 p.
- International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics Database.* URL: <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> (accessed: 17.12.2019).
- Key Statistics and Trends in Trade Policy, 2018: Trade Tensions, Implications for Developing Countries.* (2019a) UNCTAD. Geneva. 24 p.
- Mavroidis P. C. (2017) Trade Regulation, and Digital Trade. *Working Paper*. Columbia University. School of International and Public Affairs. URL: https://sipa.columbia.edu/sites/default/files/Mavroidis_Trade_Regulation_and_Digital_Trade_0502.pdf (accessed: 17.12.2019).
- Prévost D., Alexovicova I., Hillebrand J. Pohl. (2018) *Restoring Trust in Trade: Liber Amicorum in Honour of Peter Van den Bossche*. Hart Publishing. 244 p.
- Remaking Global Trade.* (2018) Bloomberg Markets and Finance. YouTube video, 5 November. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=WDpxdrD2zTQ> (accessed: 17.12.2019).
- Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly.* September 24, 2019. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-United-nations-general-assembly> (accessed: 17.12.2019).
- Rodrik D. (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York and London: W. W. Norton. 368p.
- Rodrik D. (2019) Globalization's Wrong Turn And How It Hurts America. *Foreign Affairs July/August*, pp.26–33.
- Stiglitz J. (2016) *The Euro. How a Common Currency Threatens the Future of Europe*. New York, London, W. W. Norton & Company. 416 p.
- The US-China trade war: a timeline.* (2019) China Briefing. URL: <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/> (accessed: 17.12.2019).
- Trade and Development Report 2019. Financing A Global Green New Deal.* (2019b) UNCTAD. Geneva. 173 p.
- World Investment Report 2018. Investment And New Industrial Policies.* (2018) UNCTAD. Geneva. 193 p.
- World Trade Statistical Review 2019.* (2019) WTO. Geneva. 174 p.

Контактная информация:

Сутырин Сергей Феликсович — д-р экон. наук, проф.; s.sutyurin@spbu.ru

Сюэлин Гуань — PhD, проф.; guanxueling@vip.sina.com

Йованович Мирослав Н. — PhD, проф.; miroslavjovanovic@mail.ru

Машаехи Мина — доц.; mashmina@gmail.com

Погам Жан-Мари — магистр экономики и права; jean-marie.paugam@dgtresor.gouv.fr

Портанский Алексей Павлович — канд. экон. наук, доц.; portanskiy@gmail.com

Смитс Маартен — PhD; maarten.smeets@WTO.org

Статья поступила в редакцию: 24.10.2019

Статья рекомендована в печать: 17.09.2020

Всемирная Торговая Организация: Quo vadis?*

С. Ф. Сутырин¹, Сюэлин Гуань², М. Н. Йованович³,
М. Машаехи⁴, Ж.-М. Погам⁵, А. П. Портанский⁶, М. Смитс⁷

¹ Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

² Шэньчжэньский научно-исследовательский институт Народного университета Китая,
Китайская Народная Республика, 100872, Пекин, ул. Чжунгуаньцунь, 59

³ Университет Женевы,
Швейцария, 1211, Женева 4, наб. Эрнест-Ансерме, 30

⁴ Шанхайский университет международного бизнеса и экономики,
Китайская Народная Республика, 201620, Шанхай, 1900, Wenxiang Road, район Сунцзян

⁵ Постоянное представительство Франции при ВТО,
Швейцария, Женева, 1211, ул. Moillebeau, 58

⁶ Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Российская Федерация, 190008, Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников, 16

⁷ Институт подготовки кадров и технического сотрудничества при Всемирной торговой организации, Швейцария, 1202, Женева, Рью де Лозанна, 154

Для цитирования: Sutyurin S.F., Guan Xueling, Jovanovic M.N., Mashayekhi M., Paugam J.-M., Portansky A.P., Smeets M. (2020) World Trade Organization: Quo vadis? *Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика*. Т. 36. Вып. 4. С. 543–578.
<https://doi.org/10.21638/spbu05.2020.401>

На протяжении последних нескольких лет проблема реформирования деятельности Всемирной торговой организации является предметом оживленной дискуссии различных профессиональных сообществ, причем интенсивность дебатов и их острота очевидно нарастают. Это связано с тем, что, с одной стороны, вопреки расхожему суждению, применительно к данным спорам рождение истины пока еще не состоялось, с другой — расширяется круг нерешенных проблем. Представленный в статье материал призван помочь заинтересованному читателю оценить сложившуюся ситуацию и сделать вывод о том, есть ли «свет в конце туннеля».

Ключевые слова: международная торговля, Всемирная торговая организация, торговая политика.

* Материал подготовлен при финансовой поддержке РФФИ и Академии общественных наук Китая в рамках научного проекта № 19–51–93009.

Authors' information:

Sergei F. Sutyurin — Dr. Sci. in Economics, Professor; s.sutyurin@spbu.ru

Xueling Guan — PhD, Professor; guanxueling@vip.sina.com

Miroslav N. Jovanovic — PhD, Professor; miroslavjovanovic@mail.ru

Mina Mashayekhi — Associate Professor; mashmina@gmail.com

Jean-Marie Paugam — Master in Economics and Law; jean-marie.paugam@dgtresor.gouv.fr

Alexey P. Portansky — PhD, Professor; portanskiy@gmail.com

Maarten Smeets — PhD; maarten.smeets@WTO.org

Received: 24.10.2019

Accepted: 17.09.2020