

Datum: 2001-11-09

Fokus på Världshandeln 2001

Från Seattle till Doha

Dokumentation från anföranden under seminariet 5 november 2001
Klas Rönnbäck och Malin Christensson

Innehåll:

1. WTO - inför Doha

Maud Johansson, Forum Syd

2. Är de rika länderna döva för röster från syd?

Aileen Kwa, Focus on the Global South, Thailand

3. De fattigaste ländernas marginalisering i WTO och i världshandeln

Stefan de Vylder

4. TRIPS - kontroversiellt avtal i WTO

Marie Byström

5. En ny runda - den enda vägens politik?

Anders Ahnlid, UD - Enheten för Internationell Handelspolitik (anförande inför paneldebatten)

Arrangörer: Diakonia, Fair Trade Center, Forum för Systemdebatt, Forum Syd, Framtiden i våra händer, Miljöförbundet Jordens Vänner, Röda Korsets Folkhögskola, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Världsbutikerna för Rättvis Handel, Världsnaturfonden - WWF

WTO - inför Doha

Vi upplever ett stycke nutidshistoria, säger Maud Johansson, som är chef för Forum Syds policyenhet och under många år följt handelspolitiken. Upptakten inför Världshandelsorganisationen WTO:s ministermöte i Doha är en rysare som utspelas inför öppen ridå. Det finns en stor splittring mellan å ena sidan de rika länderna, och fattiga, marginaliserade länder i Syd å den andra.

Om man ska förstå WTO kan man ta ministermötet i Seattle 1999 som utgångspunkt, menar Maud Johansson. Historien börjar förstås långt tidigare än så, men i Seattle hände ett par speciella saker som gör det mötet särskilt intressant. För det första, och det som de allra flesta förknippar med Seattle, så förekom där mycket stora demonstrationer;

- Det fanns en kritisk diskussion om WTO sedan länge. Massvis med folkrörelser, journalister och forskare hade fört en diskussion utan att synas. I Seattle blev det uppmärksammat. Det osynliga blev synligt, både rörelsen och själva sakfrågorna. Det här gäller förstås från vårt perspektiv, från ett västerländskt perspektiv. I många andra delar av världen var det här redan synligt.

Maud Johansson betonar att demonstranterna då, liksom idag, inte utgör någon "anti-globaliserings"-rörelse. Snarare, menar hon, är det mer relevant att tala om en "världsmedborgarrörelse".

Det andra som hände i Seattle kan illustreras med ett pressmeddelande. Den 2:a december, dagen innan hela ministermötet kraschlandade, gick OAU (Organization for African Unity) ut med ett pressmeddelande, där de afrikanska staterna deklarerade att de inte tänkte ställa upp på en förhandlingsprocess där de själva inte hade fått vara med.

- Våra frågor är marginaliserade, våra intressen är marginaliserade. Vi är marginaliserade i de här förhandlingarna, sa de. De rika länderna tar ingen som helst hänsyn till oss. Vi ställer inte upp.

Maud Johansson menar att detta illustrerar en av de stora motsättningarna inom WTO, den mellan Nord och Syd. Det är också unikt att den afrikanska gruppen gick ut på det här sättet och satte ned foten.

Historien bakom WTO går länge tillbaka än Seattle. Inte minst är Uruguay-rundan, som avslutades 1994, viktig eftersom det var då hela regelverket kom till. WTO:s regelverk innehåller också en lång rad nya komponenter, jämfört med sin föregångare GATT.

Avtalsområdena inkluderar en lång rad sektorer, som inte längre enbart rör internationell handel.

- WTO berör nu mycket mer än bara handel. Många av de kontroversiella områdena är de som egentligen inte berör handel, så som vi normalt definierar handel.

Exempelvis nämner Johansson finansflöden, utländska direktinvesteringar, inhemska regleringar och standards liksom patentlagstiftning.

WTO genomsyras av en övergripande princip, menar hon; rätten att sälja. Det är inget som är uttryckligt i någon avtalsparagraf, men det genomsyrar alla avtal. Politiska åtgärder ska vara så lite handelshindrande som möjligt. Regelverket har också en mycket speciell maktsituation. Det här beror dels på principen om ett enda åtagande ("one single undertaking" - att ett land inte får välja att vara med på enskilda avtal, utan måste acceptera hela WTO-paketet eller inte vara med alls), dels på att WTO har möjligheten att genomföra sanktioner om ett land bryter mot reglerna.

- WTO:s maktposition ger en stor skevhet i det globala regelverkspaketet. När Uruguay-rundan var genomförd så var det upp till medlemsländerna att implementera avtalstexten i sin nationella lagstiftning. För de rika länderna innebar det ofta inte några större omställningar, eftersom regelverket i stor utsträckning var inrättat i nivå med deras lagstiftning. Men för många länder i Syd innebar det betydande omställningar, som gav upphov till fler effekter än de då var medvetna om. I efterhand har många länder i Syd därför gått ut och sagt att "vi förstod inte omfattningen av det vi skrev under", säger Maud Johansson.
- Deras förhoppningar om ökat marknadstillträde har de rika länderna dessutom ofta dribblat undan, fortsätter hon. Det har väckt en stor frustration i många länder.

Inför ministermötet i Seattle kom det därför en lång rad förslag på hur organisationen skulle kunna förändras. G-77 sammanfattade många Syd-länders åsikter i formeln "review, repair, reform" - alltså, utred konsekvenserna av nuvarande avtal, revidera existerande avtal och reformera hela organisationen. EU drev istället krav på en ny "Millennierunda" - en ny, bred förhandlingsrunda där parterna skulle förhandla om alla avtal korsvis, inklusive nya avtalsområden som investeringsavtal, konkurrensolitik och regler för offentlig upphandling. Det fanns redan då en ganska tydlig skiljelinje mellan Nord och Syd, även om det förstås är en förenkling, påpekar Johansson; det fanns många konflikter mellan de rika länderna, liksom det fanns motsättningar och skilda intressen inom Syd.

De flesta förhandlingarna sker innan själva ministermötet, så att ministrarna väl där enbart behöver sätta sitt namn på pappren. Men inför Seattle var det som upplagt för en konflikt, med många länder som var missnöjda.

- Våra regeringar förnekade ihärdigt någon konflikt, vilket visar på maktens arrogans. Man trodde faktiskt att man, som vanligt, skulle kunna trycka till de motsträviga u-länderna, menar Johansson.

Så det var inte överraskande att resultatet blev en kraschlandning, där EU fick fullständigt "på nöten", fortsätter hon. Efter mötet stod det klart att ministermötet formellt varken hade startats eller avslutats enligt WTO:s stadgar.

- Men samma dag som kraschen i Seattle kallades det till ett extra ministermöte inom EU. Där slog handelsministrarna fast att samma prioriteringar låg kvar. Så mycket eftertanke var de villiga att ge det!

Och någon eftertanke har inte inträtt senare heller. Än idag föreligger samma mandat, och EU driver i princip samma linje, som inför Seattle. Inför ministermötet i Doha är situationen till och med om möjligt än värre än inför Seattle. Konflikterna är nu mer osynliga, i exempelvis utkastet till ministerdeklaration och andra dokument.

- Till EU:s stora förvåning så är parterna inte överens om att starta en ny runda. Även fast de har hållit på ett helt år med att försöka övertyga andra länder, så är man inte överens. Stuart Harbinson, ordföranden för WTO:s allmänna råd (General Council), kom i september 2001 med ett utkast till ministerdeklaration. Utkastet blev mycket kritiserat av Syd, då de ansåg att det enbart uttryckte de rika ländernas intressen rakt av, utan att låtsas om att det fanns några motsättningar mellan Nord och Syd. När ett andra utkast sändes ut i oktober upptäckte många att det utkastet var än värre än det första - nu hade ordföranden än mer gått på EU:s linje om att starta en ny runda. Alternativet att inte förhandla i en ny runda fanns inte ens längre där! Inför Doha finns det också ett par andra, nya inslag i rysaren. EU och USA är exempelvis mer överens i många frågor, än de var inför Seattle. Afrika och de minst utvecklade länderna är å sin sida mycket mer explicita i sina uttalanden, och har glasklart tagit avstånd från en ny runda i den mening som EU föreslår.

Det behövs ingen ny runda för att förbättra WTO, menar Johansson. Det går att genomföra översyner och reformer av många avtal - exempelvis jordbruksavtalet eller TRIPS - och ge ökat stöd till Syd, utan en ny runda. Det som behövs är politisk vilja i EU och USA.

- Att kräva en ny runda är egentligen kvalificerad utpressning. "Ni vill ha marknadstillträde för jordbruksprodukter - då måste ni betala, i form av ny avtalsområden." Det är mekanismen för en ny runda.

I hjärtat för en ny runda ligger ett investeringsavtal, liknande det gamla MAI-avtalet (Multilateral Agreement on Investment). MAI byggdes på exakt samma grundbultar som WTO-regelverket, och de förslag som bl.a. EU nu har lagt är mycket snarlika det kraschade MAI-avtalet.

I Sverige har många folkrörelser suttit i en dialog med UD. Departementet, menar Johansson, har många gånger gjort en ganska god analys av vad som gick snett i Seattle.

- Men ändå fortsätter de att driva samma linje. Det är Kafka-artat att sitta i de diskussionerna. EU och Sverige var, under Seattle, beredda att köra över både länderna i Syd, och en växande kritisk diskussion i de egna länderna. Och så har det fortsatt.

Det behövs alltså politisk vilja. Men vi har inte sett den viljan från varken Sverige eller EU, säger Johansson. Svenska regeringen har hela tiden duckat för kritiken, och journalisterna har inte ställt de riktigt svåra frågorna. Handelsminister Leif Pagrotsky ska i ett tal ha sagt att "Robin Hood är död", att det inte finns något guld man bara kan ta från kungen och fördela till de fattiga.

- Vi har ett obalanserat avtalspaket, som huvudsakligen gynnar de rika länderna och de stora företagen. Att ändra avtalspaketet handlar inte om välgörenhet. Det är något man måste göra om man tror på en framtid i en gemensam värld, menar Johansson. Man kan inte isolera handelspolitiken från den övriga globalpolitiken.

Den svenska regeringen har på sin hemsida publicerat ett uttalande om Stuart Harbinsons förslag till ministerdeklaration i Doha, där de säger att "alla viktiga grupper tycker att deras frågor finns med".

- Det här avspeglar mer om den som skrev texten än denne kanske avsåg. För det visar tydligt vilka länder och grupper som är viktiga. Självklart är inte MUL-gruppen (de minst utvecklade länderna) "viktig". Självklart är inte den afrikanska gruppen "viktig"...

Problemet idag är att WTO låtsas att alla är överens. Det är en process som döljer motsättningarna. Vad som därför kommer att hända i Doha, vet vi egentligen inte.

- Det kommer inte att bli några stora demonstrationer i Qatar. Men jag hoppas att sakfrågorna kommer att uppmärksammas ändå, så att de rika länderna inte kan lägga ut rökridåer. Det här är nutidshistoria som utspelas just nu, just här - inför en fullkomligt öppen ridå.

Klas Rönnbäck

Är de rika länderna döva för röster från syd?

Aileen Kwa, från Focus on the Global South, är mycket kritisk till WTO. Det är en organisation som lider av institutionell dövhet och inte tar hänsyn till de fattiga ländernas utvecklingsbehov, menar hon. Det civila samhället måste därför fortsätta sitt arbete med att förbättra den globala handelspolitiken.

I september 2001 deltog Aileen Kwa på ett möte med WTO:s ordförande Mike Moore, och ordföranden för WTO:s allmänna råd (General Council), Stuart Harbinson, där folkrörelser uppdaterades om hur läget då såg ut inför ministermötet i Doha. Harbinson och Moore hoppades där att det inom de kommande veckorna skulle uppkomma en kompromissvilja, så att Doha-mötet skulle leda till framgång.

På mötet ställde Aileen Kwa en fråga till de två herrarna; är kompromissvilja verkligen vad u-länderna behöver? Uruguay-rundan har redan den varit oerhört negativ för många länder i Syd, menade hon. Så vad skulle de tjäna på nya förhandlingar? Mike Moore blev arg enbart av att någon ifrågasatte Uruguay-rundan, menar hon. Exporten av ris (t ex ris från Thailand) och textilier har minsann ökat, hävdade han, och det tack vare Uruguay-rundan.

Så låt oss då titta på exempelvis risexporten från Thailand, säger Kwa. Det är förvisso sant att exporten har ökat. Men till vilket pris? Det är mellanhänderna som tjänat mer pengar. Men många bönder har fått det allt svårare, då deras insatsvaror har blivit dyrare. De måste därför sälja mer ris för att ha råd att betala för alla insatsvaror som behövs. Trots det får de ofta mindre pengar i handen för sin produktion. För att klara situationen tvingas bönderna gå till lånehajar, som mot hög ränta lånar ut pengar. Om, eller när, de inte kan betala räntorna, riskerar de att förlora sin mark. Det i sin tur leder till att de tvingas bli lantarbetare - på sin egen mark! I Thailand lever idag omkring 40 procent av befolkningen under fattigdomsgränsen, och omkring 25-30 procent får inte tillräckligt med näring i sin kost - bl.a. för att de får otillräckligt med ris. Så varför bör landet exportera mer ris?

- När Mike Moore fick den frågan, säger Aileen Kwa, så svarade han; "av samma anledning som att Tyskland exporterar bilar, trots att alla tyskar inte kan köpa en bil." Och det visar på ett av de centrala problemen i WTO; det görs ingen skillnad mellan ris och bilar - mellan livsnödvändiga produkter och lyxprodukter.

WTO lider av en "institutionell dövhet", menar Kwa. Syd-ländernas åsikter, både vad gäller processen och vad gäller substansfrågor, ignoreras av WTO och de rika länderna.

- Det här beror på maktpolitik - makt understödd av företagsdollar. Som Indiens handelsambassadör ofta brukar säga: "WTO är förvisso en regelbaserad organisation, men baserad på regler skrivna av de med makt."

Inför Doha har det varit ett mycket tydligt maktspel. Kwa nämner som exempel de utkast till ministerdeklaration som har cirkulerat. Det första utkastet, som kom i slutet av september, fick mycket kritik från många länder i Syd. Man ville exempelvis inte ha in många av de nya avtalsområden, bl a ett investeringsavtal, som fanns angivna i utkastet med olika alternativ - att påbörja förhandlingar eller inte. När ett andra utkast till ministerdeklaration presenterades en månad senare - bara ett par veckor innan ministermötet - var alla alternativ borta, men texten som många länder i Syd hade kritiserat fanns fortfarande där! Nu fanns det bara ett förslag, nämligen att utreda frågorna i ett par år och sedan påbörja förhandlingar.

- Det här är ett problem. Tidigare var det uppenbart att det fanns olika möjligheter, nu måste varje minister istället vara betydligt mer insatt i frågorna.

Nigeria var ett av de länder som snabbt gick ut och i mycket hårda ordalag kritiserade ordförandens förslag. Utkastet, förklarade Nigerias talesman, var otillfredsställande då det var ensidigt och förbisåg u-ländernas intressen. Utkastet pressade på för nya avtalsområden till förmån för de "betydande delegationerna" (dvs de rika länderna), och hade allvarliga brister på en rad sakområden.

Harbinson försvarade sig med att texten inte representerade några överenskommelser, utan det var något som ministrarna hade att besluta om på sitt möte. Det skulle inte heller gynna processen att ha en generell diskussion om deklARATIONEN i det allmänna rådet, menade han, utan parterna borde förlita sig på det "goda arbete" som hade gjorts med att ta fram den. Med de orden förklarade han att han inte tänkte ändra något mer i förslaget till ministerdeklaration. - Det finns ingen konsensus om den föreslagna texten, säger Kwa. Är det då lämpligt att ordföranden ger den till ministrarna på mötet, i sin roll som ordförande?

Processen inför Doha har därför utsatts för mycket kritik. Exempelvis har Jamaicas delegation menat att det förekommit mycket informella överläggningar även på avgörande områden.

- Många av delegaterna från Syd känner att de har gjort sitt bästa inför Doha. Allt som kunde ha gjorts, har gjorts. De har varit aktiva och drivit substansfrågor, men har ignorerats, menar Kwa.

Nu är det därför upp till ministrarna i respektive land att agera, menar somliga av delegaterna. Den här sortens maktpolitik kan inte byråkrater utföra.

- Ingen vet hur det kommer att se ut i Doha. Vi har redan sett att slutna Gröna Rummet-förhandlingar har genomförts i bl.a. Mexiko och Singapore. Många länder i Syd fruktar för att fler kan komma, och att det kan bli mycket bilaterala påtryckningar. Plus att det kommer att förekomma mycket lögn, t.ex. om att Afrika blir marginaliserat för att Indien har bytt sida i någon fråga, utan att de egentligen har gjort det.

Om ett land inte följer den önskade linjen så sätts den handelsministern i ett rum tillsammans med förhandlare från de rika länderna. På så sätt förhandlar man, och självklart dras då många andra bilaterala ekonomiska och politiska påtryckningar utöver handelsfrågan in, säger Kwa. Alla möjliga piskor och morötter används i förhandlingarna; bistånd kan dras in eller ökas, frågan om marknadstillträde tas upp etc. Såna här bilaterala påtryckningar har fungerat, tror Kwa. Därför är många länder idag rädda för att tala ut om vad de egentligen tycker. När enskilda delegater, som exempelvis den estniska eller kenyanska delegationen, har försökt komma in på olika förhandlingar, bl.a. i det så kallade Gröna Rummet, har de upptäckt att det inte finns någon formell värd för de arrangemangen. De inblandade parterna skyllde på varandra, och ingen ville ta på sig ansvaret för att ha sammankallat mötena. Därför fanns heller ingen ansvarig att vända sig till för att kräva en inbjudan om att delta.

- Alla möten borde åtminstone vara öppna och utannonserade för alla delegationer, framhåller Kwa.

Ett annat problematiskt område är WTO-sekretariatet, som har en kraftig slagsida åt de rika ländernas intressen. Ordföranden Mike Moore reser exempelvis runt och propagerar för en ny förhandlingsrunda.

- Ordföranden för organisationen borde inte driva en parts frågor, utan titta på hur hela organisationen kan fås att fungera bättre.

Slagsidan genomsyrar hela sekretariatet. De som för protokoll skriver ned vad de vill att en part ska säga, snarare än vad de verkligen har sagt, hävdar Kwa. Till och med

forskningsenheten har en slagsida. De skulle inte våga genomföra viss forskning, menar hon, eftersom det kan leda till protester från somliga delegationer.

Det är inte bara i processfrågor som Syd har förbipasserats. Även i många sakfrågor har Sydländernas åsikter helt ignorerats.

- WTO sägs vara en organisation som arbetar för frihandel. Men den arbetar under dubbla standarder. De rika länderna i Nord lever inte upp till principerna. Och frihandel fungerar inte nödvändigtvis för Syd. Erfarenheterna från olika strukturanpassningsprogram visar att det inte fungerar att bara liberalisera marknader. Marknaden faller inte på plats så lätt, snarare faller den in i en recession, menar Kwa.

Det finns många konkreta exempel på att de fattiga ländernas åsikter ignoreras. Exempelvis gick 50 u-länder ut i ett gemensamt krav på ett förtydligande av flexibiliteten i TRIPS-avtalet, så att det slås fast att arbetet för folkhälsa inte ska kunna inskränkas av någon paragraf i WTO-reglerna. Men de rika länderna har inte lyssnat, utan istället försökt vinna debatten genom invecklat juridiskt språk. Sekretariatet har i det här fallet inte heller utfört sitt arbete som det borde. Det har argumenterat om teknikaliteter och språkliga formuleringar, istället för att lyssna på och verka för det som Syd verkligen vill.

- Det görs inga seriösa försök att inkludera de minst utvecklade länderna i det generella arbetet, menar Indiens handelsambassadör. Och MUL-ländernas talesman, Tanzanias ambassadör, menar att förslagen som kommer är tomma på innehåll och ignorerar de fattiga ländernas problem och behoven att lösa dem, säger Kwa.

USA försöker dessutom att splittra de fattiga länderna, genom att exempelvis erbjuda ett enskilt land längre övergångsperiod om det accepterar USA:s position.

Ett annat område som visar på hur Syd ignoreras är frågan om implementering av existerande avtal. Inför Seattle togs 107 implementeringsområden, som Syd oroade sig för, upp som förslag att granska. Av alla dem kom endast tre områden att accepteras för utvärdering och eventuell revidering. Inget av de tre områdena var av någon generell betydelse. Övriga finns nu i ett annex att förhandlas om - i en ny runda!

- Många länder i Syd är mycket besvikna på WTO. De viftar med en morot framför oss, säger Kwa. Precis när vi tror att vi ska få tag på den, så flyttas den precis utom räckhåll igen. Så håller de på tills vi i de fattiga länderna är så utmattade att vi är tacksamma för den småpotatis som erbjuds.

- WTO svarar inte mot Syds utvecklingskrav, utan måste förändras, avslutar Kwa. Det kan gå hur som helst i Doha, men det civila samhället måste fortsätta sitt arbete med att förbättra organisationen.

Klas Rönnbäck

Läs mer från Aileen Kwa och Focus on the Global South på:

www.focusweb.org

De fattigaste ländernas marginalisering i WTO och i världshandeln

Stefan de Vylder tog upp tre aspekter av världshandeln och de minst utvecklade länderna (MUL eller Least Developed Countries, LDC); deras marginalisering i internationell handel och orsakerna till det, deras förhållande i WTO, samt perspektiv och spekulationer inför ministermötet i Doha. Först klargjorde Stefan att det finns mycket att kritisera med WTO men han är absolut övertygad om att handel är viktig, speciellt för små länder och MUL-länder. WTO har tenderat att betona exporten inom handeln men för MUL-länderna är import ofta viktigare och inte bara import av t.ex. maskiner utan också överföring av idéer och nya kunskaper, vilket MUL-länderna står utanför i hög grad.

De minst utvecklade länderna har en dyster historia. Det finns 49 länder som av FN klassificeras som MUL och i de länderna bor drygt 600 miljoner människor, lika mycket som befolkningen i EU och USA tillsammans. Definitionen är lite godtycklig, fattiga länder kan söka och bli beviljade inträde i 'MUL-klubben', som ger vissa förmåner som skuldlättnader, utökad bistånd och handelspolitiska förmåner. De andra fattiga länderna som inte har MUL-status står utanför dessa fördelar. MUL-länderna har drygt 10% av jordens befolkning, men deras andel av världens BNP understiger 1%. De har bara 0,33% av världshandeln (jämfört med över 1% för tjugo år sedan) och endast ett par promille av världens utländska direktinvesteringar. Dessutom har utvecklingen för jordens fattiga gått bakåt under de senaste åren. Marginaliseringen beror delvis på allmän ekonomisk tillbakagång men de dominerande orsakerna beror *inte* på WTO utan är inhemska problem, som bristfällig fysisk infrastruktur, låg utbildningsnivå, politisk instabilitet som leder till interna konflikter samt HIV/aidskatastrofen (majoriteten av de minst utvecklade länderna finns i Afrika).

Marginaliseringen i världshandeln handlar om utbudsrestriktioner, dvs svårigheter att över huvudtaget producera något som är konkurrenskraftigt på världsmarknaden. Det finns inga enkla lösningar på handelsområdet; MUL måste långsiktigt få igång sin produktion även om de i dagsläget inte har mycket att sälja. Marknadstillträde är inte lika viktigt även om MUL-länderna drabbas av handelshinder som finns kvar på de rika ländernas marknader, speciellt inom de få områden där de fattiga länderna skulle kunna vara konkurrenskraftiga; jordbruk och textilindustrin. Den utlovade avregleringen har i nord har inte ägt rum. MUL-länderna drabbas även av tullekalering, dvs att obearbetade råvaror har lägre tullar än förädlade produkter.

MUL-ländernas deltagande i WTO är marginellt. En tredjedel av länderna är inte medlemmar i WTO och av de som är medlemmar har många ingen fast representation vid WTO-sekretariatet i Genève. Ett femtiotal möten om internationell handel äger rum varje vecka i Genève och det är omöjligt för en person att gå på alla mötena. OECD-länderna har i snitt sju handelspolitiska experter var, medan tjänstemännen från MUL ofta inte ens är experter på internationell handel och saknar en bra kontaktperson i sitt hemland. Det är även dyrt att uppfylla WTO:s regler. Enligt Världsbanken behöver ett u-land i snitt 150 miljoner dollar för kunskap och infrastruktur till att uppfylla de tekniska WTO-avtalen. Det gör att de fattiga länderna ofta struntar i implementeringen av reglerna. Dessutom står ofta skuldförhandlingar och vanligt utvecklingsbistånd högre på dagordningen än WTO-frågor.

Länderna i syd har även bilaterala handelsavtal och det viktigaste är EU:s avtal med sina fd kolonier (AVS-ACP länderna i Afrika, Västindien och Stilla Havet), Cotonou-avtalet (som efterträdde Lomékonventionen). I våras gjorde EU ett omdiskuterat utspel (Everything But Arms, EBA-initiativet) för fritt marknadstillträde till EU för AVS-ländernas alla varor utom socker, ris och banan, som fick långa övergångstider. MUL-ländernas 0,33% av världshandeln upplevdes vara ett hot mot europeiska ris- och sockerodlare och EBA visade att det finns starka protektionistiska krafter även mot de marginaliserade MUL-länderna.

WTO:s tjänsteavtal GATS innehåller regler kring bl.a. finansiella tjänster, försäkringar, turism, äldreomsorg, utbildning och vattenförsörjning. En tjänst är allt som man kan sälja men inte tappa på fötterna, enligt en definition från WTO. GATS kan innebära att Burkina Faso köper upp utbildningen i USA - men snarare blir det tvärtom. Det som är positivt med GATS och som skiljer det från GATT-avtalet, som reglerar handeln med varor, är att länderna får göra undantag (vilket dock inte är säkert i längden).

De senaste åren har de minst utvecklade länderna höjt sin profil men länderna har inte alltid gemensamma (handels-) intressen. Flera u-länder driver på för att få bort exportsubventionerna i Nord eftersom de rika bönderna, som utgör 4% av världens jordbrukare, erhåller 96% av alla jordbrukssubventioner. Frihandel för jordbruksprodukter tillämpas inte av de rika länderna, samtidigt som det finns restriktioner för syd att inte höja sina jordbrukssubventioner. Andra u-länder är nettoimportörer av jordbruksvaror och är rädda för ökade priser som kan följa på avskaffade jordbrukssubventioner i nord.

Det finns en bitterhet bland de fattiga länderna inom många områden som spiller över även till handelsområdet. Vid FN:s konferens om MUL-länder i Paris för elva år sedan, lovade de rika länderna ökat bistånd men istället har biståndet nästan halverats. När det gäller skuldåtgärder och den utlovade avregleringen för textil och jordbruksprodukter, har det hänt mycket lite. För de fattiga syftar implementering till att de rika ska uppfylla vad de har lovat vad gäller att öppna upp marknaderna i nord - efter det kan man eventuellt diskutera en ny runda. Risken är att det blir tvärtom, sett i ett mycket förenklat perspektiv. En ny runda kommer att innehålla nya frågor, såsom investeringsavtal och offentlig upphandling, som egentligen inte har så mycket med handel att göra utan snarare handlar om utvecklingspolitik. Stefan de Vylder menar att den stora frågan för syd är inte jordbruksfrågor men utvecklingspolitik i stort. - WTO är bra på att liberalisera internationell handel och det är strålande att det finns en organisation som röjer undan i det protektionistiska träsket. Frågan som MUL ställer sig är ifall WTO är rätt forum för nationell långsiktig utvecklingspolitik. Ska världen ha en enda gemensam utvecklingsstrategi? Politiken med exportsubventioner, skydd för inhemsk industri vid upphandling och stöd för det inhemska jordbruket, som skapade de asiatiska undren i Sydkorea, Malaysia och Taiwan, hade varit förbjuden med dagens WTO-regler och med en eventuell runda inkluderande ett investeringsavtal. Mycket av denna WTO-politik har dessutom misslyckats i andra länder och Världsbanken m fl institutioner har börjat backa och tänka om kring sina krav på endast avreglering.

Stefan de Vylder tror att nord är ungefär lika dåligt förberett i Doha som i Seattle på att lyssna på syds synpunkter på en ny runda. - Men om det kommer att stå på löpsedlarna att det blir en ny förhandlingsrunda, då blir jag riktigt orolig för världens internationella demokratiska beslutsfattande. Då vet jag att länder i syd har blivit utsatta för en rad påtryckningar och press. Alla vet hur svårt det är att höja rösten när alla andra tycker samma sak och de andra pratar jurist-engelska. EU har t ex utlovat nytt bistånd om MUL stödjer en ny runda. För att rädda

WTO från sig själv, bör de inte måla upp avslag på en ny runda som ett nederlag, avslutar Stefan de Vylder.

Malin Christensson

Stefan de Vylder är nationalekonom och medförfattare till Sidas studie *De minst utvecklade länderna och världshandeln*, som kan beställas från Sida.

TRIPs - kontroversiellt avtal i WTO

TRIPs-avtalet innebär en rad stora kostnader för många länder i Syd. Vinsterna är däremot högst osäkra - det finns idag inga bevis för att några av de påstådda fördelarna skulle förekomma i praktiken. Det menar Marie Byström, som tillsammans med Peter Einarsson har utrett TRIPs-avtalets konsekvenser, på uppdrag av Sida.

TRIPs är ett av de centrala WTO-avtalen, och tillkom under Uruguay-rundan av GATT. Det reglerar så kallad intellektuell egendom (IPR, Intellectual Property Rights), exempelvis patent, upphovsrätt eller varumärken. Det är inte första gången som intellektuell egendom har reglerats i internationella sammanhang, utan det första internationella avtalet var Pariskonventionen, 1884. Den konventionen medförde att länderna förband sig att behandla patentansökningar icke-diskriminerande, dvs lika behandling oavsett nationaliteten hos den patentsökande parten. Den innehöll dock ingen miniminivå för vilket skydd intellektuell egendom skulle ges. 1967 omvandlades Pariskonventionens sekretariat till FN-organet WIPO (World Intellectual Property Organization). WIPO finns kvar än idag, och har numera över 200 medlemsstater.

Det nya med TRIPs-avtalet var att man för första gången slog fast globala miniminivåer för skyddet av intellektuell egendom. I avtalet finns mycket detaljerade krav på innehållet i nationell lagstiftning på området. Många länder i den rika delen av världen hade redan en sån här lagstiftning. Men för Syd innebar avtalet att de både behövde ny lagstiftning och en stärkt kapacitet i administrationen och rättsväsendet för att kunna efterleva avtalets paragrafer. Det betyder att TRIPs i praktiken måste tävla om mycket knappa resurser med andra sektors utvecklingsbehov.

Att acceptera TRIPs-avtalet kan innebära vinster för länderna i syd, menar Byström. En första möjlig vinst är att det kan betyda att länder kan locka till sig ökade direktinvesteringar. Men forskningen pekar i olika riktningar:

- Jag och Peter Einarsson är efter att ha gått igenom forskningen tveksamma på den här punkten. Det kan kanske medföra ökade direktinvesteringar, men det finns inga empiriska bevis som stöder den teorin.

TRIPs-avtalet kan också medföra en möjlighet för många länder att värja sig mot bilaterala krav på ännu starkare skydd av intellektuell egendom - krav på s.k. TRIPs-plus. Men återigen, menar Byström - det är teoretiskt möjligt att det kan få det här resultatet, men det finns inga konkreta exempel på att så skulle vara fallet.

Det finns dock en rad farhågor om TRIPs-avtalet i allmänhet. En första farhåga är den avvägning som görs (eller snarare kanske inte görs) mellan olika intressenter i samhället - å ena sidan uppfinnarens intresse av ett starkt skydd för intellektuell egendom, å andra sidan samhällets totala nytta av en uppfinning. Andra farhågor rör exempelvis frågan om TRIPs förhållande till mänskliga rättigheter, bilaterala påtryckningar för TRIPs-plus och de snäva tidsgränserna för implementeringen av avtalet. Det finns också oklarheter om vad den förestående översynen och revisionen av TRIPs-avtalet ska handla om; ska den handla om substansen i avtalet eller bara om hur avtalet har genomförts i praktiken?

Den paragraf som kanske har fått utstå mest kritik är §27, om patenträttigheter, och framför allt rörande patenträttigheter på liv. Avtalet stipulerar att varje land måste garantera patent på

mikroorganismer och mikrobiologiska processer, men man kan göra undantag för växter och djur. För växtsorter måste man i så fall införa någon annan sorts växtförädlarskydd.

- Den här paragrafen, menar Byström, kan i framtiden få stora effekter på kontrollen över och exploateringen av biologiska resurser.

Men det är långt ifrån den enda kritik som TRIPS-avtalet har erhållit. Byström radar upp en serie andra områden där TRIPS har kritiserats:

- *Kontrollen över forskning och utveckling.* Vi har idag mer privatfinansierad forskning, och även offentlig forskning blir allt oftare IPR-skyddad. Det riskerar att leda till att allt mer forskning centreras till kommersiella intressen, och att allt mindre resurser går till exempelvis sjukdomar som främst drabbar fattiga i Syd.
- *Biostöld/biopiracy.* Enskilda företag åker redan idag runt i världen och "stjäl" genetiska resurser och kunskaper om hur dessa kan användas. Därefter patenteras den kunskapen. Biostöld är i och för sig inget som uppmuntras av TRIPS, menar Byström, men den generella ökningen av IPR-skydd bidrar till att även biostölderna ökar.
- *Rätten att spara och utbyta utsäde.* Det här är något som är viktigt framförallt för småbönder världen över, men som kan hotas av TRIPS-avtalet.
- *Etiska/moraliska/kulturella värden.* I många kulturer kan rätten till patent på liv komma i direkt konflikt med etiska och moraliska principer.
- *Uttolkningen av sui generis-klausulen i TRIPS.* I paragrafen om patent på liv slås fast att varje land måste garantera patent på växtsorter eller ett sui generis-skydd, dvs ett likvärdigt skydd i någon annan form. Men det är i dagsläget oklart hur ett sådant system skulle se ut för att accepteras.
- *Relationen mellan TRIPS-avtalet och FN-konventionen om biologisk mångfald (CBD).* Här finns konflikter framför allt kring skyddet av traditionell kunskap liksom principen om fördelning av vinster från naturresurser.
- *Ökade kostnader* för läkemedel och utslagning av inhemska läkemedelsföretag.

TRIPS-avtalet har totalt sett lett till stora kostnader för Syd, både för att administrera det nya patentregelverket, och för licensavgifter för olika patenterade produkter. Exakt hur stora är dock omöjligt att räkna ut idag. Men de här resurserna måste tas från andra behov.

Det optimala, menar Byström, vore att istället för ett universellt TRIPS-avtal, göra som vi i de rika länderna har gjort tidigare; varje land borde utveckla IPR-system gradvis, och med olika former av skydd, utifrån sina behov och sin förmåga. Det borde vara möjligt att skapa helt egna system vid behov. Och det borde vara ett samarbete på frivillig basis, istället för att som idag genom WTO:s krav tvinga länder att även skriva under TRIPS-avtalet.

- Med dagens TRIPS-avtal är utrymmet för experiment med olika IPR-system i stort sett borta, menar Byström.

Byström och Einarsson rekommenderar i sin skrift därför politikerna att överväga ett par olika möjligheter att revidera TRIPS-avtalet. En första möjlighet är att upphäva avtalet, och helt återföra frågan till WIPO. En andra möjlighet är att omförhandla hela TRIPS, så att det får ett strikt fokus enbart på just handelsrelaterade frågor. En tredje variant är att göra TRIPS-avtalet frivilligt, det vill säga att inte kräva att det ska ingå som en del i det "enda åtagandet" - "one single undertaking"-kravet för att få vara med i WTO.

- De här tre förslagen är kanske inte politiskt möjliga att genomföra idag, tror Byström.

Istället kan kanske ett par andra möjligheterna behöva övervägas, exempelvis att patentmyndigheten kräver ordentlig dokumentation och källor i samband med patentering (t.ex. om att ingen tidigare har känt till och använt kunskapen), så att biostöld undviks;

ett förtydligande om rätten till flexibilitet, t.ex. till skydd för folkhälsan; eller att traditionell kunskap, hos exempelvis ursprungsfolk, erkänns som "prior art" och därmed ges en prioriterad behandling i avtalet.

Klas Rönnbäck

Marie Byström är medförfattare till en skrift om TRIPS och dess konsekvenser för u-länder som ges ut av Globala Studier, ett program som genomförs i samarbete mellan svenska enskilda organisationer. Skriften utkommer i december 2001 och kan beställas från Forum Syd.

En ny runda - den enda vägens politik?

Sverige stöder en ny bred förhandlingsrunda, som bör starta direkt efter ministermötet i Doha. Den nya förhandlingsrundan bör sätta u-ländernas intressen i fokus, menar Anders Ahnlid, departementsråd och chef för UD:s enhet för Internationell Handel. Det finns nämligen inga alternativ om man vill komma till rätta med orättvisorna inom WTO.

- Vi har haft mycket diskussioner i vår svenska referensgrupp av intressenter och jag känner inte igen mig i beskrivningen att vi inte vill ta till oss av referensgruppens åsikter. Det finns många områden där vi har inspirerats av exempelvis Forum Syd eller Naturskyddsföreningen, menar Ahnlid.

Det finns också en mycket bred politisk förankring för den svenska linjen, fortsätter han. Den skrivelse som regeringen offentliggjorde 1999 har ett mycket brett stöd i riksdagen - alla partier utom två står bakom skrivelsen. I den skrivelsen slår man fast att vi behöver en ny bred runda av förhandlingar inom WTO.

- De flesta kan enas om att WTO inte är rättvist, säger Ahnlid. Avtalen har arbetats fram på ett sätt som främst brytt sig om de rika ländernas intressen. De områden där Syd kan konkurrera har inte fått samma genomslag i förhandlingarna.

Ett exempel på den här orättvisan, menar han, är jordbrukssubventioner; OECD-ländernas jordbruksstöd uppgår till omkring 360 miljarder dollar om året. Det är mer än värdet av den samlade produktionen i Afrika söder om Sahara. Det pekar på magnituden på problemet. Och då är frågan; vad gör man åt det?

- Sveriges regering anser att det bara kan hanteras i en bred runda. Vi har funnit att det inte finns några realistiska alternativ om man vill komma framåt och lösa problemen.

Sverige är inte de enda som vill se en "utvecklingsrunda", framhåller Ahnlid. FN:s generalsekreterare Kofi Annan har exempelvis uttalat sitt stöd för detta. Men, tillägger Ahnlid, kanske har han, och andra med honom, inte riktigt samma "bredd" på sitt förslag som EU har.

- Alla goda krafter måste göra det möjligt för i-länderna att skapa öppningar för u-länderna. Jag har svårt att se något annat än att en runda är det alternativ som står till buds. Att säga nej till en ny runda är att acceptera dagens situation, och man skjuter upp nödvändiga reformer, anser Ahnlid.

U-länderna skulle genom en ny runda kunna öka sina inkomster med 100-150 miljarder dollar per år. Tillväxt är centralt för fattigdomsbekämpning, och det är viktigt att utnyttja den potential som en ny runda kan utgöra.

- Ingen kan garantera att en ny runda ger ett gott resultat, men Syd har växt sig allt starkare. Mer än 100 av de 142 medlemmarna i WTO är u-länder, så förutsättningarna att få ett bättre resultat än förra gången är ganska goda. Så varför kasta bort det instrument som en ny runda kan utgöra, innan man har försökt spela på det?

Somliga menar att WTO, liksom Sveriges position, är en tummelplats för transnationella företag, säger Ahnlid. EU:s och den svenska positionen har av vissa ansetts vara ett beställningsverk från storföretagen, men Ahnlid känner inte igen sig i den bilden. Sverige är tvärtom ett av de mer konsekventa länderna genom att inte bara titta på producentintressen, även om exportindustrin självklart är viktig för den svenska samhällsekonomin. Och det är

inte främst de transnationella företagen som behöver ett regelverk i WTO, menar han. De tenderar att klara sig ganska bra ändå. Det gör däremot inte små och svaga länder.

- De regler vi skulle vilja se inom WTO hoppas vi ska kunna bidra till att styra marknadskrafterna i en globaliserad världsekonomi, så att frukterna av de här krafternas verksamhet kommer människor till del, på ett sätt som inte bara leder till en ekonomisk utveckling, utan också till en hållbar ekologisk och social utveckling.

Reglerna kan också medverka till en god "samhällsstyrning", och i kampen mot mutor och korruption. Exempel på avtal i en ny runda som skulle kunna leda till det är regler om transparens i offentlig upphandling eller vid tullklarering.

Utkastet till ministerdeklaration i Doha måste betraktas som ordförandens prognos, och inte en färdig överenskommelse, menar han. Många parter, även så Sverige, har kritiserat många punkter i utkastet. Men förhandlingarna om den texten kommer inte att avslutas förrän i Doha, och det är inte förrän då som vi vet om vi får någon ny runda eller inte.

- Vår förhoppning är att WTO inte ska stå och stampa på samma fläck. De starka ekonomierna kommer då att söka andra vägar framåt, och det gynnar inte de fattigaste länderna. Systemet bör utvecklas med de medel som en ny runda kan ge, avslutar Ahnlid.

Klas Rönnbäck