

## WTO etter Cancun

Arne Melchior

**For Verdens handelsorganisasjon (WTO) var møtene i Seattle, Doha og Cancun tre milepæler med skiftende fortegn. På WTOs ministermøte i Seattle (USA) i 1999 strandet forsøkene på å starte en ny forhandlingsrunde. I Doha (Qatar) høsten 2001 – i kjølvannet av terrorangrepene i USA (og under streng bevoktning) – lyktes forhandlingspartene med dette. I Cancun (Mexico) skulle partene i september 2003 gjøre opp status midtveis. Igjen brøt forhandlingene sammen, og utsiktene til en vellykket runde er nå mer usikre.**

- **Hva er det blitt forhandlet om på de siste WTO-møtene?**
- **Hva er de store stridstemaene?**
- **Hvilke interesser har de forskjellige landgruppene?**

Mens globaliseringsmotstanderne knapt sørger over problemene i WTO og noen av dem til og med jubler, er skuffelsen stor blant tilhengerne av frihandel. I globaliseringsdebatten er spriket mellom virkelighetsoppfatningene stort: Noen ser på frihandel som en kilde til utvikling, vekst og fattigdomsreduksjon, mens andre hevder at det bare er rike land og multinasjonale selskaper som tjener på dette. Ettersom begge parter ikke kan ha rett, må vi forsøke å komme bak slagordene.

### Utviklingslandene og WTO

Et sentralt trekk ved WTOs utvikling de siste årene er **utviklingslandenes økte innflytelse.**

Med 148 medlemmer er flertallet u-land. U-landene ble også hørt og tatt hensyn til i tidligere forhandlinger i GATT, men organisasjonen ble dominert av industrilandene – fram til 1980-tallet især av USA.

De mange medlemmene i WTO betyr at det er vanskeligere enn før å organisere forhandlingene: Tidligere skjedde de sentrale forhandlingene i en begrenset gruppe (såkalte «green room»-møter) der også sentrale u-land var til stede. I denne engere kretsen var det mulig å foreta den harde tautrekkingen som skal til for å oppnå enighet. I Seattle gjorde en rekke mindre u-land – legitimt – **opprør** mot denne tilsidestillingen: De ville ikke lenger finne seg i å vente på gangen mens «de store gutta» gjorde opp. Ettersom det er vanskelig å lage et representativt system der parter kan forhandle i mindre fora, betyr det økt vekt på plenumsforhandlinger. Som USAs sjefsforhandler Zoellick frustrert uttalte etter Cancun: Det «... ville være ille om modellene og metodene for FNs generalforsamling skal gjelde en organisasjon som i 50 år alltid har innsett at det er snakk om gjensidig å ta og gi». Det er et krevende puslespill å lage kompromisser med 148 land **med sprikende interesser** på et stort antall områder. Brede forhandlingsrunder er derfor en vanskelig eksersis. En mulig løsning for WTO kan være å forhandle på enkeltområder. Dét vil redusere mulighetene for koblinger i forhandlingene (at en part gir på ett område og får igjen på et annet: landbruk mot industritoll

**TRIPS:** Trade-Related Intellectual Property Rights

**GATT:** Generalavtalen om tolltariffer og handel

**GATS:** Generalavtalen om handel med tjenester

Med Doha -møtet i 2001 var «utviklingsrunden» i WTO i gang, og den har tidsfrist til utgangen av 2004.

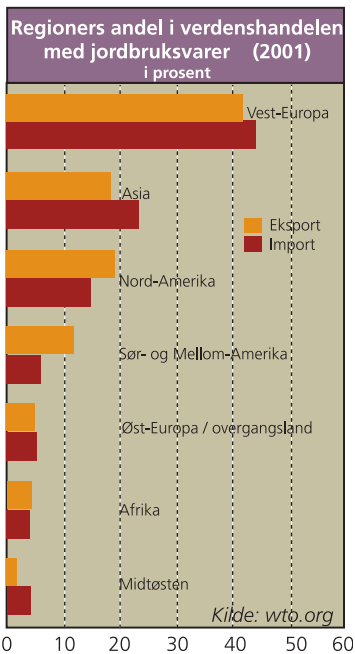
### Ghana i Afrika.

Kampanjeplakaten oppfordrer til å eksportere mer. Hva forteller plakaten om hva Ghana har å eksportere?

*Bilde: Stillpictures*



# WTO etter Cancun



Hvilke hovedpilarer består WTO-avtaleverket av?

Drøft påstanden: «For strenge miljøstandarder vil stenge u-landene ute fra markedene våre.»

Gjør greie for de viktigste utviklingstrekkene i WTO de siste 5–10 årene.

Hva menes med liberalisering av internasjonal handel?

eller tjenester), men samtidig forenkle forhandlingene.

U-landenes tyngre vekt i WTO betyr også at deres interesser blir **sterkere markert**. Vi må her ta det store forbehold at «u-land» i WTO er en **svært sammensatt gruppe** som rommer alt fra rike land (som Singapore) til de aller fattigste. Med hensyn til frihandel plasserer u-landene seg på hele skalaen – fra sterke tilhengere til harde proteksjonister. U-landene er hjertens enige i at de trenger økt adgang til de rike landenes markeder, men de er sterkt uenige om hvor mye de selv skal liberalisere. Dette kommer til uttrykk på flere områder i forhandlingene. Generelt har u-landene høyere handelsbarrierer enn industrilandene, og framdrift i WTO-forhandlingene forutsetter at alle, også u-landene, «gir sitt». Industrilandene vil ganske sikkert forsøke å mobilisere støtte fra de mer «frihandelsvennlige» u-land. Dette inkluderer flere u-land i Øst- og Sørøst-Asia, inkludert Kina, og en del land i Latin-Amerika (som Chile og Mexico). På den andre enden av skalaen finner vi vanligvis land som India og Egypt, og de siste år en voksende gruppe av fattige afrikanske land.

En del fattige u-land nyter i dag godt av tollpreferanser i industrilandene. Nå er de redde for at disse tollfordelene skal undergraves ved at også andre u-land – gjennom WTO – får bedre markedsadgang. Dette motivet utgjør i noen grad en brems i forhandlingene om liberalisering, blant annet toll for industrivarer.

## Doha-runden

Et viktig stridsspørsmål mellom i- og u-land etter den forrige forhandlingsrunden i WTO var den såkalte **TRIPS-avtalen** om patentrettigheter. Denne avtalen pålegger WTOs medlemsland å innføre en **minstestandard** for beskyttelse av patenter og teknologi. Patenter betyr at selskaper som utvikler ny teknologi, får et monopol på teknologien for en viss tid og kan dermed ta en høyere pris. Dette er legitimt – det er ikke rimelig at konkurrenter kan «stjelle» teknologi som et selskap har brukt store summer på å utvikle. Samtidig kan det diskuteres **hvor langvarig** beskyttelsen skal være, og om reglene bør være like for rike og fattige land.

Gitt at det meste av ny teknologi utvikles i rike land, betyr avtalen at overføring av teknologi til u-land (gjennom kopiering) begrenses. Dette spørsmålet ble satt på spissen i forbindelse med aids-medisiner, som var for dyre for fattige afrikanske land. Doha-møtet vedtok derfor blant annet å øke mulighetene for lokal produksjon av kopimedisin i u-land. Dette var en forutsetning for å komme til enighet om videre forhandlinger. TRIPS-avtalen er likevel

ikke et hovedtema i den nye runden, selv om enkelte aspekter drøftes.

*Hovedtemaene i Doha-runden er dermed:*

- Reduksjon av toll på industrivarer
  - Fortsatt liberalisering på tjenesteområdet
  - Fortsatt liberalisering på landbruksområdet
- I tillegg kommer forslag om at det skal forhandles om fire nye temaer (se tekstboks):*
- Et regelverk for investeringer
  - Konkurranseregler
  - Offentlige innkjøp
  - Forenkling av handelsprosedyrer

Disse fire omtales i WTO-språket som «Singapore-temaene» etter byen der de ble lansert (se boks). Videre forhandlinger om disse skulle avklares gjennom enstemmighet i Cancun. EU talte sterkest for slike forhandlinger, mens de aller fleste u-landene er motstandere av å forhandle fram nye kompliserte regelverk og administrative byrder i WTO. USA var mer positiv til de to siste temaene, men la liten vekt på å forhandle om investeringer og konkurranse.

Erklæringen fra Doha legger vekt på at hensyn til u-land skal være en integrert del av forhandlingene på alle områder. U-landene ønsker mer forpliktende og vidtgående særbehandling. Et hovedproblem her er at u-landene er så ulike. Mens de rike landene lett godtar særbehandling av de fattigste landene (MUL, ca. 50 minst utviklede land), er de mer tilbakeholdne med å lempe på reglene overfor mer avanserte u-land. En logisk løsning ville være regler som graderer u-landenes rettigheter, etter inntektsnivå eller andre mål på utviklingsgrad. De mer avanserte u-land frykter at slik «gradering» vil svekke deres rettigheter i WTO. Slike forslag ville derfor utløse et «bikkjeslagsmål» mellom u-landene og ses derfor som politisk urealistisk.

Formelt var det uenigheten om å trekke nye temaer inn i forhandlingene som førte til sammenbruddet i Cancun. Det er likevel grunn til å tro at uenighet på landbruksområdet også spilte en viktig rolle. Etter Cancun er det lite trolig at nye temaer vil stå sentralt i fortsettelsen. Resten av artikkelen vil derfor fokusere på industritoll, landbruk og tjenester.

## Toll på industrivarer

Toll på industrivarer er det minst kontroversielle av de tre hovedtemaene. Likevel er temaet – litt overraskende – kanskje det viktigste for utviklingsland. Grunnen er at mer enn 2/3 av u-landenes eksport nå er industrivarer og at mange u-land selv fortsatt har høy toll. U-landenes høye tollsatser begrenser handelen mellom dem og hindrer deres utvikling. Det er her ikke snakk om toll på to eller fem prosent, men i gjennomsnitt opp mot 30%. Det er stor varia-

## Singapore-temaene i WTO:

**Investeringer:** OECD forsøkte å lage et felles regelverk gjennom MAI-avtalen, men disse forhandlingene strandet i 1998. Det fins rundt 2000 bilaterale (tosidige) investeringsavtaler, og forslaget nå var å etablere et felles regelverk i WTO. På tjenestemrådet er investeringer allerede dekket i GATS-avtalen, og en ny avtale i WTO ville derfor bety mest for utenlandsinvesteringer på industriområdet.

**Konkurranseregler:** Slike regler berører bl.a. storselskapenes misbruk av mar-

kedsnakt, jf. karteller og prissamarbeid. Det er lite realistisk å komme til enighet om omfattende felles regler i WTO; mer aktuelt er regler om innsyn, likebehandling av bedrifter fra ulike land, rettfærdige prosedyrer, kapasitetsbygging i u-land, og liknende.

**Offentlige innkjøp:** Målsetningen er her ikke liberalisering som i EØS, men regler om åpenhet og innsyn i regelverk og prosedyrer.

**Forenkling av handelsprosedyrer:** Hensikten er her å forenkle formaliteter og prosedyrer ved handel og dermed redusere byråkratiske handelshindringer.

Drøft påstanden: «Det er ikke lenger riktig å tale om u-landene som én, samlet gruppe.»

Drøft påstanden: «Hensynet til befolkningens helse tilsier at u-land må få lov til å produsere eller importere billige kopimedisiner.»

Hvor stor andel av verdenshandelen er handel med varer?

Ved toll for industrivarer Mange u-land har i praksis lavere toll enn det de har «bundet» i WTO (og som man forhandler om), slik at en del av tollnedtrappingen dermed er «papirinnømmelser».

MAI-avtalen: Multilateral Agreement on Investments

sjon mellom u-landene; noen av dem har mer liberale handelsregimer. En halvering av u-landenes toll ville ikke bety full liberalisering, men et gjennomsnitt på rundt 15 %.

I tillegg møter u-landene relativt høy toll i industrilandene for typiske u-landsvarer. Mens industrilandene i gjennomsnitt har lav toll, er den mye høyere for klær og en del andre industrivarer der u-landene står sterkt. Industrielandenes tollfordeler for u-land er ofte preget av unntak for slike varer. Selv Norge, som de senere år har avskaffet kvoter på u-landsimport av klær og blitt mer liberal, har fortsatt høyere toll på tekstilvarer enn andre varer. At de fattigste u-landene har null toll for alle varer til Norge, hjelper ikke de nest fattigste.

I Cancun lå et forslag om at alle tollsatsers skulle reduseres etter en bestemt formel. Denne ville bety en noenlunde lik proporsjonal reduksjon i tollene for alle land unntatt de aller fattigste, men slik at de høyeste tollsatsene i hvert land ble redusert mest. Selv om størrelsen på tollreduksjonene ikke var fastlagt, legger forslaget opp til betydelig reduserte tollsatsers, bl.a. for tekstilvarer i rike land.

I tillegg er det foreslått at tollene skal fjernes helt for sju utvalgte sektorer av særlig betydning for u-land, herunder tekstiler, klær og fisk. Paradoksalt nok er det u-land selv som har vært en brems i forhandlingene på dette punktet: De vil gjerne ha fri adgang til de rike landenes markeder, men de vil ikke åpne sine egne av frykt for konkurranse fra andre u-land. Mange u-land har derfor foreslått at fjerning av toll for enkeltsektorer må være en frivillig sak.

## Tjenester

Den forrige forhandlingsrunden i WTO (Uruguay-runden) inkluderte GATS som en av de tre pilarene i WTO, i tillegg til GATT-avtalen for industrivarer og TRIPS-avtalen. Til forskjell fra industrivarer er bare en moderat del av tjenestehandelen vanlig eksport over grensene. I tillegg skjer tjenestehandelen gjennom forbruk i utlandet (jf. turisme), midlertidig

opphold for å selge tjenester i utlandet (jf. en entreprenør som utfører oppdrag utenlands), eller ved å opprette datterselskaper eller filialer. Forhandlingene om liberalisering skjer sektorvis og spesifisert på ulike leveringsmåter. Utenlandske forsikringsselskaper kan for eksempel tillates å selge poliser over grensene (direkte eksport), men nektes å etablere filialer.

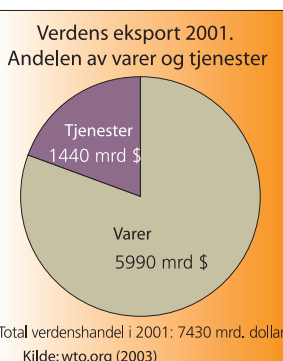
Noen prinsipper i GATS er generelle og gjelder alle tjenestesektorer, uansett om et medlemsland har forpliktet seg til liberalisering eller ikke. Ulike handelspartnere skal behandles likt, med mindre landet tok forbehold da GATS ble etablert, eller har inngått frihandelsavtaler. Videre er offentlig tjenesteyting – eller «tjenester som ytes under utøvelse av statsmyndighet» («enhver tjeneste som verken ytes på kommersiell basis eller i konkurranse med én eller flere tjenesteytere») – unntatt fra GATS-avtalen. Konkurransetsetting og frihandel er ikke noen nødvendig følge av WTO-reglene, men avhenger av konkrete forpliktelser. I forhandlingene kan man imidlertid bli utsatt for krav fra andre land i retning av liberalisering.

Forhandlingene om tjenesteliberalisering i WTO handler om å fastsette for hver enkelt sektor om inn- og utlendinger skal behandles likt («nasjonal behandling») og hvilken markedsadgang de skal ha. Da GATS ble etablert, ble resultatet i stor grad at eksisterende markedsadgang ble «bundet» i WTO, med en viss reell liberalisering ut over dette. Som for industritoll har industrilandene liberalisert mer enn u-landene. Med sin billige arbeidskraft har u-landene en spesiell interesse av å selge tjenester gjennom midlertidig opphold i utlandet. Tjenestebedrifter og fagforeninger i de rike landene er motvillige til dette, så slik liberalisering er så langt begrenset.

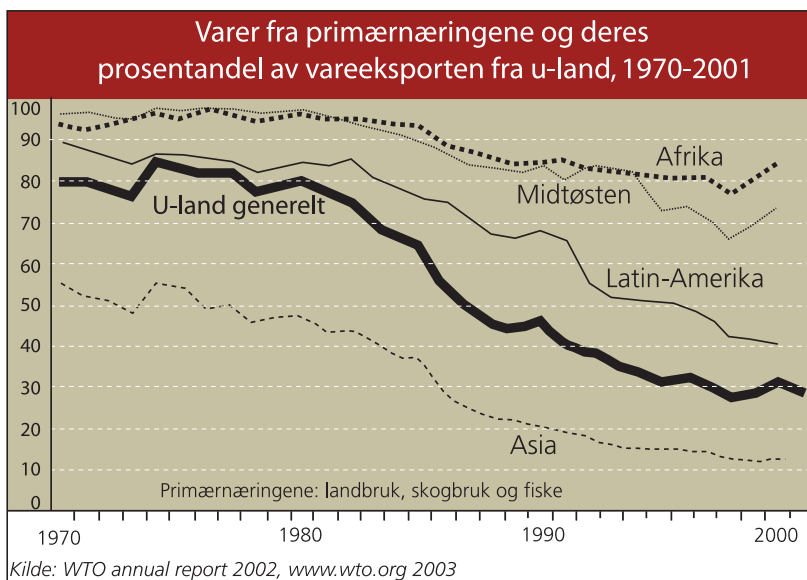
I Doha-runden har tjenesteforhandlingene gått tregt. Tidsfrister er overskredet, og det er liten grunn til overdrevne forventninger. Det er ikke bare u-land som holder igjen: USA er en brems for liberalisering av skipsfartstjenester, som Norge har stor interesse av.

## Sannhetens øyeblikk for norsk landbruk?

Landbruket er det vanskeligste temaet i WTO-forhandlingene nå, også for Norge. I Uruguay-runden ble landbruket inkludert, handelshindringer ble gjort om til toll og en viss reduksjon i subsidier og importvern ble avtalt. «Fotnotene» i avtalen gjorde imidlertid at den reelle virkningen av avtalen har vært begrenset. Norge har måttet slippe inn noe import, også fra u-land, men fortsatt er norsk landbruk sterkt beskyttet. Sveits, Japan og Norge er



# WTO etter Cancun



Hvilke utsikter for norsk landbruk skisseres det i artikkelen?

**Proteksjonisme:** handelsbeskyttelse - beskyttelse av eget, nasjonalt marked mot import.

**Subsidier:** hjelp eller finansiell støtte: oftest om pengestøtte til produsenter for å holde prisene på visse varer nede.

**Bilateral:** mellom to parter, f.eks. land

**Arne Melchior** er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Der leder han også avdelingen for internasjonal økonomi.

blant dem som har sterkest importvern og høyest støttenivå. I midtsjiktet ligger USA og EU, mens en del store landbrukseksportører som Australia, Brasil og Argentina presser for økt liberalisering.

I Cancun lå et forslag som kan bety en kraftig reduksjon i norsk landbruksproduksjon. EU har lagt om landbruksstøtten i retning av støtte som ikke avhenger av produksjonsmengde. Slik støtte har større sjanse for å overleve WTO. Norsk støtte er derimot utformet slik at den vil rammes sterkt av de foreslåtte endringene. Effektene av en WTO-avtale kan i noen grad dempes av en omlegging av norske støtteordninger, men virkningen blir uansett dramatisk.

Spesielt for Cancun-møtet var en allianse av mer enn 20 u-land, inkludert de største og viktigste, som **samordnet sin opptreden** i landbruksforhandlingene og la fram et felles forslag. Forslaget tar sikte på enda sterkere kutt i støtte og importvern i rike land, kombinert med særvilkår for u-land, som gjør at de blir mindre berørt. Landbruksliberalisering ble gjennom dette en symbolsak for u-landene i WTO, med en allianse som favner fra «globalister» som Kina til «proteksjonister» som India. I tillegg kom forslag fra u-landene om reduserte subsidier til bomullsproduksjon i i-landene (les: USA). Der bidro amerikansk motvillighet til misnøye blant u-landene.

Også på landbruksområdet varierer u-landenes interesser, fra betydelige landbrukseksportører til nettoimportører som i verste fall kan tape på liberalisering. I Doha-runden er likevel landbruk blitt en u-landssak, og dette gjør det vanskelig for Norge å vinne gehør for norske distrikter og kjølig klima. Markedsmessig betyr Norge lite for u-landene, men vi kommer i dragsuget i en vanskelig forhandlingssituasjon. U-landene vil ikke bare ha fjernet eksportsubsidier, som betraktes som den «verste» formen

for støtte. De vil også redusere importvern og andre subsidier.

En del u-land vil tjene på og har en klar interesse av landbruksliberalisering. Beregninger tyder likevel på at forbrukerne i i-land har mest å tjene på liberalisering og lavere priser for mat. Norge har siden 1970-tallet ført en politikk med høy beskyttelse og moderat omstilling. Matvarer koster rundt 50% mer enn i EU. Det er forståelig at norske bønder frykter WTO-forhandlingene, men på høy tid å diskutere reformer i politikken. Finland har som følge av EU-medlemskap foretatt betydelige reformer med reduksjon i antall bruk, men moderate endringer i produksjonsmengden. WTO-forhandlingene kan tvinge fram liknende reformer i Norge.

## WTO: Veien videre

I vanskelige WTO-forhandlinger er kriser ikke oppsiktsvekkende eller overraskende. To alvorlige sammenbrudd på seks år er likevel i overkant, og reiser spørsmål om WTOs evne til å håndtere konfliktene. Ventelig blir Doha-forhandlingene gjenopptatt innen utgangen av året, og gjetningen er at landene kommer i mål også denne gangen. Krisene har imidlertid ført til ettertanke når det gjelder muligheter og ambisjonsnivå for WTO-samarbeidet.

Et svekket WTO kan føre til sterkere fokus på regionale og tosidige handelsavtaler. En slik utvikling har allerede pågått i over ti år, og i de siste to årene har mange land i Asia kastet seg på trenden. Nylig har både USA og Japan signalisert sterkere vekt på frihandelsavtaler utenom WTO, og det er nå en rivende utvikling der nye avtaler og initiativer kommer i en jevn strøm.

Et problem med en slik «**bilateralisering**» av verdens handelssystem er at det er rike land og mer avanserte u-land som er de mest attraktive partnere for slike avtaler. Et handelssystem basert på tosidige avtaler kan dermed føre til at en rekke mindre og fattige land faller utenfor. WTO er basert på prinsippet om «bestevilkårsbehandling»; det vil si at ulike handelspartnere behandles likt. Dersom det meste av verdenshandelen blir dekket av frihandelsavtaler utenfor WTO, kan WTOs regler i praksis ende som «verstevilkårsbehandling». For å utvikle et handelssystem basert på likeverdighet, er videre utvikling av WTO derfor viktig. WTO har et system for tvisteløsning som gjør at også små land har en sjanse. I et handelssystem basert på tosidige avtaler vil de store landenes makt få større spillerom.

Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser: **se under.**