

Når u-landa handlar

Arne Melchior

I WTO (Verdas handelsorganisasjon) er det no 148 medlemsland – nær 100 av dei er utviklingsland. U-landa er dermed i klart fleirtal i WTO, og dei gjør seg stadig meir gjeldande. Meir og meir kjem det til syne at u-landa ofte har ulike interesser i WTO. Dette gjør det stadig vanskelegare å bli einige.

- Kva slag sør-sør-konfliktar finn vi i handelspolitikken?
- Korfor varierer u-landas interesser i handelspolitikken?

Det finst område der u-landa stort sett er einige. Da ser ein ein meir eintydig nord-sør-konflikt.

- U-landa er som regel ei bremse i spørsmål om miljøstandardar, strengare reguleringar og høgare standardar. Mellom anna fryktar dei at strengare miljø- og arbeidsstandardar i WTO skal bli nytta til å stenge ute import frå fattige land.
- U-landa er stort sett einige i at dei rike landa må opne marknadene sine for import av arbeidsintensive varer som klede.
- Etter kvart har u-landa også samla seg om kravet om at dei rike landa må trappe ned tollvernet på landbruksområdet.

Desse motsetnadene i WTO mellom nord og sør er imidlertid velkjende. Vi skal derfor i det følgjande sjå nærare på **tvistar mellom u-land** – land i sør. Som vi skal sjå, er det til og med slik at u-landsfronten slår sprekker også i «flaggsakene» ovanfor. Dei mest avanserte u-landa har til dømes evne til å gjennomføre høge standardar for veterinærkontroll, men for dei fatti-

gaste landa er dette vanskeleg, og dette hindrar deira eksport av landbruksvarer.

Ulikt store handelsfordelar

Det er fleire grunnar til at u-landas interesser spriker i WTO. Sidan WTO blei etablert i 1947, har verda endra seg kraftig: Særleg iaugefallande har veksten i Aust- og Sør-Asia vore, saman med stagnasjon i Afrika sør for Sahara etter 1980. Enorme forskjellar i utviklingsnivå er eitt av resultatene. Ein del av dei landa som i WTO blir rekna som u-land (som Singapore og Sør-Korea), er styrtrike i samanlikning med for eksempel Zambia eller Etiopia. Forskjellen mellom «rike» og fattige u-land er også nedfelt i WTOs reglar. Her kan **dei minst utvikla landa** (MUL) få betre handelsvilkår enn andre u-land. Dette er det brei einigheit om. Samtidig er dei meir avanserte u-landa ofte på linje med rike land i spørsmål om handelspolitikk.

Ein gammel konflikt gjeld forholdet mellom Europa og dei tidlegare koloniane: Desse har heile tida fått betre handelsvilkår enn andre u-land, og dette skaper strid. Ein konflikt som er blitt stadig meir synleg, er at forskjellsbehandling av u-land skaper «privilegium» (særfordelar) som landa med best vilkår ikkje vil gi slepp på. Viss tollen på klede er 12 %, mens MUL-land og tidlegare koloniar har null toll, vil ei senking av den vanlege tollene redusere fordelene for dei som har null. I WTO-språ-

Korleis kan strengare miljø- og arbeidsstandardar påverke handelen mellom landa i verda?

Arbeidsintensiv – produksjonsprosessar som bruker mye arbeidskraft i forhold til andre innsatsfaktorar (kapital, teknologi). Lønnsdelen av det ein vare kostar, er da høg sjølv om lønna til den ein-skilde arbeidar kan vere låg.

Kva forstår du med **preferanseerosjon** – fordelsutholing?

Er det slik at alle land i sør står samla mot alle land i nord når det gjeld jordbruksproblemer, slik teikninga seier?

Illu.:

politicalcartoons.com



Arca. © 2003-VII-28
WWW.CAGLECARTOONS.COM/ESPANOL

Når u-landa handlar



Bilete frå **Singapore**. Er det ditt bilete av eit typisk u-land?

Foto: *NUPI*

Kva er den store skilnaden mellom GATT og WTO med omsyn til deltaking frå u-landa?

Diskuter kor rikt eit land kan bli før det mister handelsfordelar som u-landa har.

Diskuter om Sør-Korea, Mexico og Singapore er u-land.

Mange forkortingar
Handelspolitikken overfor u-land er prega av ein skog av forkortingar. WTO og GATT hadde du kanskje hørt om allereie; kanskje også MUL, UNCTAD og GSP. Men kva med MFN, ACP, SDT, EBA, EPA og AGOA? Som ein test etter å ha lese artikkelen, kan du gå tilbake til dette avsnittet og sjekke kva du hugsar.

ket blir dette kalla «**preferanseerosjon**» – fordelsutholing. Dette trugar med å blokkere framdrifta i den pågåande forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden, også kalla Utviklingsrunden): Dei landa som har størst tollfordelar, vil ha kompensasjon (vederlag) dersom også andre land skal få lågare toll.

Ein annan «liktorn» i WTOs u-landspolitikk er spørsmålet om kor rikt eit land kan bli før det mister handelsfordelar som u-landa har. Mens dei minst utvikla landa er eit veldefinert omgrep der FN lagar eigne lister, finst ingen allmenn definisjon av u-land. I statistikk frå Verdsbanken finn ein knapt omtale av u-land, bare låginntektsland, mellominntektsland osv. I WTO er det opp til landa sjølve å «erklære seg» som u-land. Dette betyr at land som Singapore og Sør-Korea er u-land i WTO. Rett nok finst det eit omgrep i WTO – «graduation», gradering – som betyr at eit land mister «u-landsrettar» når det blir utvikla nok. Men ein har ikkje klart å bli einige om korleis dette skal praktiserast.

Især dei meir velståande u-landa motarbeider gradering. WTO kunne kanskje utforme ein meir heilskapleg utviklingspolitikk ved å gruppere u-landa etter utviklingsnivå. Dette er imidlertid uhyre omstridd og neppe enkelt å få til. Og same kva kriterium ein vel, vil det alltid vere konfliktar fordi noen land fell utanfor.

Retten til særbehandling av u-land

Etter at det globale handelssystemet blei etablert etter 1945, blei det dominert av industrilanda med USA i spissen. Sjølv om viktige u-land som Kina og India var med blant dei 23 landa som etablerte GATT (Generalavtala for toll og handel) i 1947, spelte dei andrefiolin. Etter kolonitida blei utviklingslandas interesser i det globale handelssystemet sterkare markerte. Etableringa av UNCTAD (FNs konferanse for handel og utvikling) i 1964 bidro til dette.

Frå 1970-talet blei det tillate i GATT å drive positiv forskjellsbehandling til fordel for u-landa. Det blei også vedtatt som prinsipp at ein ikkje rekna med full gjensidigheit eller «resiprositet» frå u-landas side i forhandlingane om bl.a. toll. Desse

to prinsippa;

- positiv forskjellsbehandling og
- ikkje-resiprositet i forhandlingane

er hovudpilarane i det som i GATT-språket blir kalla «Special and Differential Treatment» (SDT) av u-landa. Dette har komme til uttrykk på forskjellige måtar i seinare praksis i GATT og – frå 1995 – WTO.

Det viktigaste uttrykket for positiv forskjellsbehandling til fordel for u-land i WTO er det såkalte **GSP-systemet** – Generalised System of Preferences. I praksis betyr dette at industrilanda kan setje tollene for import frå u-land ned til eit nivå som er lågare enn det som gjeld for andre land. U-landa får med andre ord tollpreferansar – **tollfordelar**. Uttrykket generalised heng saman med at u-landa på 1970-talet ville ha ordningar som galdt alle u-land og ikkje bare tidlegare koloniar. Forskjellsbehandlinga under GSP er eit brot på GATT/WTOs bestevilkårsprinsipp (MFN=Most Favoured Nation), og det krev derfor ein eigen lovheimel. **Høvet til å gi tollpreferansar** er i WTO det eine hovudunntaket frå MFN-prinsippet. Det andre er høvet til å **inngå frihandelsavtaler**.

EU's handelssystem

I likskap med andre industriland gir EU tollettnader for u-land gjennom GSP-systemet. GSP-fordelar er noe importlanda gir og som dermed ikkje er forhandla med mottakarane. Det som er forhandla i WTO, er åtgangen til å gi GSP og dei viktigaste kriteriana (omsynet til utvikling m.v.), men sjølve tiltaka blir bestemte av dei land som gir.

I WTO er det godtatt at MUL-landa kan bli gitt betre behandling enn andre u-land. I 2001 tok EU dette på alvor ved det såkalte EBA-initiativet (Everything But Arms). Dette medførte full tollfridom for MUL-land for alle varer unntatt våpen og ammunisjon. Det var imidlertid avgrensa av overgangsperiodar for bananar, ris og sukker (til 2006 eller 2009).

Motsetnaden mellom tidlegare koloniar og andre u-land er viktig i EU-samanheng. Like etter innføringa av GSP etablerte EU (da EEC) det såkalla **Lomé-samarbeidet** med nær 80 u-land i Afrika, Karibia og Stillehavet (derfor namnet ACP-landa – Africa, Carriibia, Pacific). Dette er seinare vidareført gjennom Cotonou-avtala. ACP-landa fekk her enda betre handelsvilkår enn under EU's GSP-system. Og dette har opp gjennom åra vore ei kjelde til bite

Når u-landa handlar

Diskuter om det er riktig å gi u-land særfordelar i internasjonal handel.

Kor stor del av EUs import i 2003 kom frå MUL- og ACP-landa?

Korfor har Norge lågare tollsatsar enn fleire av u-landa?

konfliktar mellom ulike u-land. Ein slik konflikt var om dei såkalla «dollarbananane» frå Sør-Amerika (ofta dyrka fram innom nordamerikanske storselskap), som møtte handelshindringar i EU, mens dei karibiske bananane slapp lettare inn. Dette er ein eldgammal konflikt – det blir til og med sagt at underteikninga av Roma-traktaten (grunnleggjande EEC-avtale) på 1950-talet måtte utsetjast på grunn av bananar! På 1990-talet klaga dei søramerikanske landa på EUs forskjellsbehandling og fekk iallfall delvis medhald i WTO.

EUs handelspreferansar for ACP gjeld altså bestemte land og ikkje u-landa generelt. Derfor har dei ikkje vore heimla under GSP-systemet, men under eit midlertidig unntak i WTO. Delvis for å gjøre ordninga lovleg i WTO har EU starta ein omfattande prosess med å forhandle **frihandelsavtaler** med dei nær 80 ACP-landa, dei såkalla EPA-avtalene (Economic Partnership Agreements). EU krev no å få meir igjen for ACP-landas gode åtgang til EU-marknaden.

EUs importreglar diskriminerer dermed klart mellom land. Det vanlege GSP-systemet betyr ikkje veldig store fordelar samanlikna med dei vanlege MFN-vilkåra. Dette gjeld især for viktige u-landsvarer som klede og fisk. Det er dette handelsregimet som gjeld for dei fleste større og viktige u-landa, som Kina, India og Brasil. For tekstilvarer, fisk og landbruksvarer er tollnivået i EU høgare enn gjennomsnittet. GSP-tollen ligg da fortsatt bare eit par prosent lågare, mens ACP- og MUL-landa har ein betydeleg fordel med null toll.

Desse særfordelane gjeld mange land: 40 av dei 79 ACP-landa er MUL-land. Til saman utgjør ACP+MUL 87 land.

Paradoksalt nok gjeld MFN berre ti land. Ein kan spørre seg om dette burde heite "Least Favoured Nation" og ikkje "Most Favoured Nation" – sidan dei andre 198 landa har betre handelsvilkår!

MUL- og ACP-landa er imidlertid stort sett små og fattige land, som står for ein liten del av handelen – **under 4 % av EUs import** i 2003. Frihandelsavtaler (23 %), MFN-vilkår (38 %) og vanleg GSP (33 %) er den typen vilkår som omfattar det meste av handelen.

Etter fleire handelskonfliktar med land i Sør-Amerika viste EU større velvilje ved å redusere tollene til null for dei fleste vareslag også for 11 land i Sør-Amerika. Seinare blei Pakistan plussa på i denne gruppa av «Countries fighting drugs». India likte imidlertid ikkje denne særbehandlinga og reiste klagesak i WTO. Indarane fekk medhald i klagen:

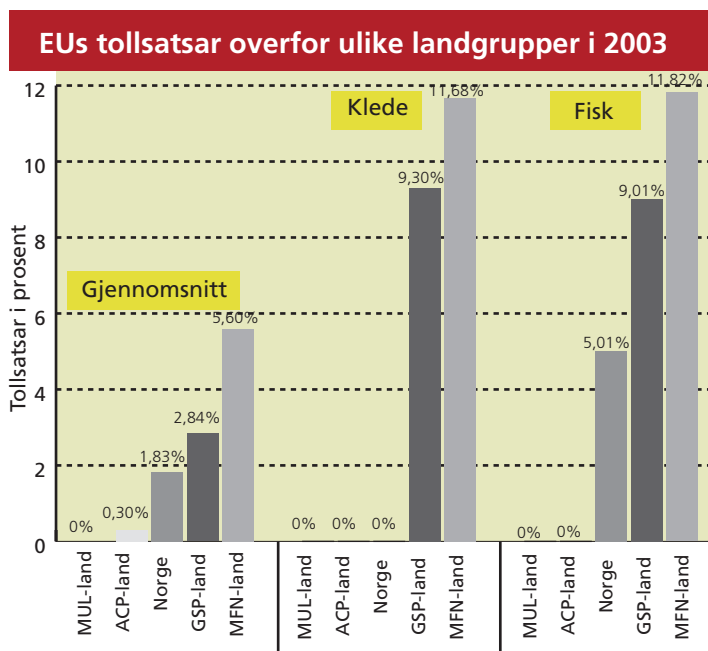
Preferansar overfor u-land i WTO må baserast på objektive og klare kriterium som let seg anvende på alle u-land. EUs vilkår for «Countries fighting drugs» var ikkje utforma på ein slik måte.

Forskjellsbehandling mellom u-land er mulig, men dette må baserast på klare kriterium slik at ein kan sjekke kven som er kvalifisert og om kriteria er rimelege ut frå omsynet til utvikling. Når EU set i verk neste versjon av sitt GSP-system med det første, er derfor «narkopreferansen» fjerna.

USA, Norge og andre land

EUs handelssystem er eit godt eksempel på at internasjonal handelspolitikk i høg grad er diskriminerande. Andre land har liknande, om ikkje like omfattande system. USA har i tillegg til GSP ytterlegare preferansar for MUL-landa, og dessuten land i Afrika gjennom AGOA (African Growth Opportunity Act). Preferansane for MUL og AGOA betyr imidlertid ikkje null toll, som i EU. I handel med USA er det ikkje MUL-landa som kjem best ut med omsyn til fordelar. Det gjør frihandelspartnarar som Canada, Mexico og Israel.

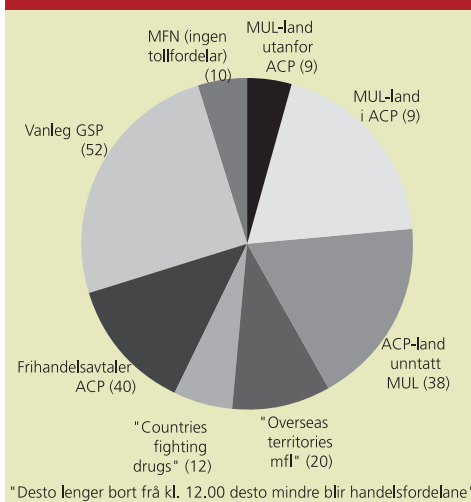
Norge har gitt full tollfridom for MUL-landa frå 2002. Norge har imidlertid redusert MFN-tollen for industrivarer så kraftig at tollpreferansar her ikkje betyr like mye som før. Noen tollfordelar gjenstår for klede. På landbruksområdet er imidler-



MSN: land utan preferanseavtale. GSP: land med tollfordelar under GSP.
MUL: dei minst utvikla landa. ACP: u-land i Afrika, Karibia og Stillehavsområdet

Når u-landa handlar

EUs handelsregime overfor 208 land utanfor EU-25
(talet på land i parentes)



tid Norges tollvern skyhøgt for mange varer, og her kan tollpreferansar potensielt ha stor betydning. MUL-landa er imidlertid små og svake, så det er bare for noen få produkt at importen har skote fart etter at nulltoll blei innført. I utkanten av GSP-ordninga har Norge også gitt tilsvarande fordelar for Botswana og Namibia. Dette har blant anna ført til ein merkbar import av kjøt frå desse landa. Som følge av liberalisering i WTO importerer vi også ein kvote med biff frå Brasil – som allereie er kjent på mange middagsbord.

EU og USA driv til ein viss grad også med forskjellsbehandling mellom u-land ut frå om desse respekterer menneskerettar og miljøstandardar. I tillegg driv begge stormaktene med «gradering». Land kan bli fråtatt tollpreferansane dersom dei lukkast i å auke eksporten. Norge driv ikkje med systematisk gradering. Bortsett frå einskilde handelsboikottar (Sør-Afrika, Myanmar) har Norge heller ikkje praktisert forskjellsbehandling på grunnlag av miljøstandardar, arbeidsstandardar eller menneskerettar. For noen år sidan var det sterkare krav om handelsboikott som tiltak mot for eksempel barnarbeid. Den dominerande holdninga i dag er at utdanning og ikkje boikott er den beste vegen å gå for å hjelpe borna.

Preferanseerosjon?

I dei pågåande WTO-forhandlingane er «preferanseerosjon» blitt eit nytt moteomgrep. WTO-forhandlingane betyr blant anna at dei vanlege tollsatsane (=MFN) blir reduserte. Dette betyr at fordelane ved tollpreferansar gjennom GSP eller frihandelsavtaler blir reduserte. Allereie i den forrige forhandlingsrunden i WTO – Uruguay-runden (1986-94) var dette merkbar: Ein del ACP-land, spesielt i Karibia, var motstandarar av tollreduksjon fordi dei ikkje ville at andre u-land skulle få like gode vilkår som dei sjølve. I dei forhandlingane som no går føre seg, er denne konflikten enda meir synleg – fattige land med betydelege tollfordelar krev kompensasjon dersom særfordelane deira blir mindre verde.

Studier viser at preferanseerosjon ikkje er eit problem for u-landa sett under eitt: Dei vil heilt klart tene på betre åtgang til dei rike landas marknader. Det finst imidlertid einskildland som har mye å tape: Mauritius og Swaziland har bygd opp ein stor sukkereksport til EU i ly av privilegert marknadsåtgang, og land i Nord-Afrika har utvikla eksport til EU av tekstilar og klede under gunstige handelsvilkår. For eit mindre tal land er preferanseerosjon derfor eit problem, og ein leiter for tida etter tiltak som kan redusere dette problemet. Noen har foreslått eit fond for preferanseerosjon, andre har foreslått at MFN-liberaliseringa skal skje saktare for noen få produkt som er særleg viktige for preferanseerosjon.

Både for industrivarer og landbruk er det slik at det neppe er eksporten frå dei fattigaste landa som aukar raskast når handelen liberaliserast. I utviklingsamanheng er det dessutan viktig å hugse på at dei fleste av verdas fattige bur i andre land enn MUL-landa. Fortsatt vekst i store land som Kina, India, Indonesia og Brasil er såleis viktig for fattigdomsreduksjon og global utjamning. Ein handelspolitikk som betyr å hjelpe dei fattigaste på bekostning av dei nest fattigaste, er derfor neppe noen god løysing. Handelspreferansar må heller ikkje bli eit politisk alibi, ved at rike land tilsynelatande generøst gir gode handelsvilkår bare til dei landa som ikkje har noe å selje.

Forskjellane mellom u-land bidrar til at forhandlingane mellom dei 148 medlemslanda i WTO blir stadig meir kompliserte. Historisk har u-landa også nytta høvet til ikkje-gjensidigheit i forhandlingane. U-landa har derfor i gjennomsnitt høgare toll og mindre liberalisering av tenester enn industrilanda. Dersom det skal bli framskritt i WTO-forhandlingane, må også u-landa vere villige til å liberalisere. Meir ikkje-gjensidigheit, kombinert med auka frykt for konkurranse u-landa imellom, skaper derfor ein fare for at WTO-prosessen vidare kan gå sakte.

Diskuter påstanden: «I-landa er ganske snille med dei aller fattigaste u-landa fordi det koster oss så lite.»

Diskuter korfor forhandlingane mellom medlemslanda i WTO blir stadig meir kompliserte.

Arne Melchior
er forskar ved
Norsk
Utanrikspolitisk
Institutt

Redaksjonen ønsker alle abonnentane og lesarane våre ein riktig god sommar.



Alle arbeidsoppgåver og nettadresser: **sjå under.**