



Den Världshandelsorganisation vi kunde ha haft - bra för arbetarna, miljön och Syd

av Susan George

Den 1 januari 2008 är det 60 år sedan Allmänna tull- och handelsavtalet GATT började gälla istället för den föreslagna Internationella handelsorganisationen (International Trade Organization) ITO. Vid en konferens om handel och utveckling 1946 utarbetades ett utkast till stadga för denna. Stadgeutkastet var ambitiöst och innebar exempelvis att ITO inte bara skulle omfatta handelspolitiska regler för varuhandel utan innefattade också avsnitt om sysselsättning, råvaruavtal, restriktiva affärsmetoder, investeringar och tjänster. ITO realiserades inte beroende på att USAs kongress inte ratificerade ITO-stadgan. Uru-guayrundan, som pågick åren 1986-1994, var den åttonde och sista förhandlingsrundan inom GATT som resulterade i ett utvidgat bindande regelverk för medlemsländerna. Områden som internationella avtal för handel med tjänster (GATS) och ett immaterialrättsligt avtal (TRIPS) tillfördes. För att administrera detta omfattande regelverk bildades Världshandelsorganisationen WTO som formellt trädde i kraft 1 januari 1995. Vi uppmärksammar GATT 60 år med en kritisk betraktelse av författaren och samhällsdebattören Susan George, verksam vid Transnational Institute i Amsterdam.

Doha-agendan som antogs vid Världshandelsorganisationens (WTO) ministerkonferens i Qatar har kollapsat, vilket också är bra. Emedan WTOs generaldirektör Pascal Lamy försöker desperat att återuppliva agendan, vidmakthöll motståndarna under förhandlingarna att ingen överenskommelse var bättre än en dålig överenskommelse. Rundan ämnade, från början till den slutliga fruktlösa ordväxlingen 2006, att gynna de största jordbrukarna, att förgöra vardande eller fragila industrier i hela Syd och öppna offentliga tjänster överallt för bolag att ta över enligt General Agreement on Trade in Services (GATS).

Kollapsen kanske enbart är tillfällig (i början av 2007 gjordes försök för dess återupplivande) och det innebär inte att WTOs grundläggande premisser, upprättade 1995, har upphävts. Jordbruksavtalet, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) om industrivaror, GATS och cirka 20 ytterligare instrument under WTO-paraplyet kvarstår. Men deras tillämpning har allvarligt fördröjts och nu har vi en frist eller åtminstone ett tillfälle.

Rundans misslyckande gör att många människor ställer sig frågan "Vad ska vi ha istället för Doha?" Man kan svara att detta är som att fråga "Vad ska vi ha istället för cancer?", det instinktiva svaret till vilket är "ingenting"; men när det gäller handel skulle det inte vara vist att svara så. Frånvaron av cancer är önskvärt men frånvaron av ett internationellt handelsystem lämnar bara fältet öppet för bilaterala och multilaterala avtal som är än mer anfallande och farliga för svaga deltagare än vad WTO är.

Hellre än att tillåta den vanliga misstron – de mäktigaste regeringarna går i sina transnationella bolags led – att dra upp linjerna för de framtida handelsrelationerna, är det dags att vända tillbaka till tiden efter andra världskriget då en stor omstrukturering av internationella relationer pågick. Även Världsbanken och Internationella valutafonden var välkomna institutioner då och hade under en tid en nyttig roll i Syd såväl som i det krigsförödda Nord; enbart under de senaste 25 åren genomgick de en drastisk omändring av sitt uppdrag.

Ekonomen John Maynard Keynes kom till efterkrigstidens förhandlingsbord med ett innovativt projekt för framtidens världshandel, vilket han kallade International Trade Organisation (ITO), understödd av en internationell centralbank, en internationell clearingunion (ICU). ICU skulle utfärda en global valuta för handel, kallad bancor. Varför ITO och ICU aldrig förverkligades, och vad skulle ha förändrats om de hade förverkligats, utgör en besinningsfull berättelse som vi kan lära av. Den säger oss, i en rationell värld, att det skulle vara möjligt att utforma ett handelssystem som tjänar folkens behov i både Nord och Syd.

Med en ITO och en ICU kunde vi ha en världsordning där inget land kunde hålla sig med ett ofantligt underskott (USAs underskott omfattade 716 miljarder dollar 2005) eller ofantligt handelsöverskott i ett samtida Kina. Under ett sådant system skulle en överväldigande skuld för tredje världen och den förödande strukturanpassningspolitiken tillämplad av Världsbanken och IMF varit otänkbar trots att systemet inte skulle ha avskaffat kapitalism. Om vi kunde återuppta Keynes koncept skulle en annan värld verkligen vara möjlig: han beräknade hur det skulle kunna fungera för mer än 60 år sedan. Hans plan borde dammas av och bearbetas, men dess kärna kvarstår relevant.

Varför strandade planen?

Innan vi förklarar de regler ITO skulle ha inrättat, ska vi betänka varför den aldrig upprättades. Den vanliga förklaringen är att USA blockerade den, vilket är sant men alltför lättvindigt. Det fanns andra politiska orsaker. USA och Storbritannien började diskutera ITO-avtalet långt innan kriget var slut, och Keynes hade redan sjösatt idén 1942. Han var ordförande vid valutakonferensen i Bretton Woods i juli 1944, där den utgjorde den officiella brittiska positionen. Men vid den tiden var USA – som utan tvivel följde sina bolags ståndpunkter – mindre entusiastiskt och dess chefsförhandlare, Harry Dexter White, yrkade istället på Världsbanken och IMF¹. USAs kongress tillstyrkte därefter de båda institutionerna, ibland refererade till som "Bretton Woods-institutionerna", men ITO var ännu inte mogen för ratificering.

Föreningarna bildades 1945. Dess ekonomiska del, Ekonomiska och Sociala Rådet (ECOSOC) fick efter kriget förslag från både USA och Storbritannien om upprättandet av ITO. ECOSOC sammankallade 1946 FN:s konferens och handel och sysselsättning för att granska dem².

Innan denna konferens kunde samlas antog USA ett dubbelspårigt förslag om internationell handel. Ett möte sammankallades med ytterligare 22 av FN medlemsländer vilka också var ivriga att inleda handelsliberalisering så fort som möjligt. De samlades i ett parallellt forum för att sätta samman General Agreement on Tariffs and Trade som en tillfällig åtgärd, eller det var så det var tänkt vid det tillfället.

De undertecknade GATT 1947 och det trädde i kraft 1948. Då samtliga deltagare förväntade sig att det skulle bli en del av ITO-deklarationen, som skulle vara ett mer permanent instrument, inkluderades lite

institutionellt maskineri i GATT. Strax efteråt, var ITO-deklarationen till slut färdig och godkändes vid Havannakonferensen 1948; texten refereras nu allmänt till som "Havannadeklarationen", även om dess formella titel är Charter for an International Trade Organisation³.

Varför strandade ITO till sist? Mycket av dess politiska stöd hade försvunnit. Keynes dog 1946; USAs utrikesminister Cordell Hull, också en försvarare av ITO, ingick inte längre i regeringen; det entusiastiska "låt oss omgestalta världen"-tidpunkten från Bretton Woods var förbi. USAs utrikes- och finansdepartement var upptagna med Marshallplanen och med USAs ömsesidiga handelsavtal med enskilda länder. Den naturliga isolationismen hos många amerikaner och dess kongressrepresentanter bidrog också. En stor del av USAs näringsliv motsatte sig också ITO, en del bolag för att den var för protektionistisk, andra för att den inte var tillräckligt protektionistisk. Det var ett hårdfört presidentval 1948 och inget politiskt parti ville stjäla båten med ett kontroversiellt internationellt avtal. Det kalla kriget inleddes och ITO var av andrahandsintresse för USAs politiker och byråkrater.

Harry Truman, en gång återvald som president, lade halvhjärtat fram ITO ("Havanna")-deklarationen inför kongressen 1950, men lagstiftarna besvärade sig inte med att rösta om den. GATT överlevde därför att det fortfarande betraktades som tillfälligt och ineffektiva så gott som inga tvingande institutionella uppgörelser. Det var succéfullt på sitt eget sätt, ledande över decennier till att minska industritullar från ett genomsnitt på 50 procent till 5 procent, även om kraftfulla tullnivåer kvarstod tvingande i många länder. GATT stod bakom åtta handelsliberaliseringsrundor, vid den sista, Uruguayrdan, utarbetades det mycket mer ambitiösa WTO-avtalet. GATT, omarbetat och uppdaterat, blev GATT 1994 inom WTO-konstruktionen. Efterkrigstidens handelsordning innehåller därför nästan ingen likhet med Keynes' förhoppningar.

Havannadeklarationen

Emedan WTO inte har någon anknytning till FN och inte erkänner något av FN:s rättsliga instrument, inkluderande Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948, inleddes ITO-deklarationen med erkännande av FN-stadgan. Den identifierade full sysselsättning, ekonomiska och sociala framsteg och utveckling bland sina objektiva. Dess andra del var helt och hållet ägnat åtgärder för att undvika arbetslöshet och undersysselsättning. Så annorlunda mot WTO, som aldrig omnämner ämnet, insisterade ITO på rättvisa arbetstagarrättigheter (labour standards) och förbättring av löner och arbetsförhållanden; den gav mandat åt samarbete med Internationella arbetsorganisationen (ILO).

Den internationella fackföreningsrörelsen använde de första sex åren av WTOs existens med att försöka uppnå en "social paragraf", som var enbart en mycket nedbantad version av de principer som redan var inkluderade i ITO. Fackföreningarna gav till sist upp efter WTOs ministermöte i Doha 2001. ITO-dekla-

rationen formulerade planer för att dela kunskaper och teknologi; den uppgav noga att utländska investeringar inte kunde användas som en förevändning för att ingripa i medlemsländers interna angelägenheter. Fattigare, svagare länder var särskilt bemyndigade att använda sig av regeringsstöd, intervention och ”protektionism” för sin återuppbyggnad och utveckling; deklARATIONEN fastslog att ”stöd i form av skyddsåtgärder är tillåtet”.

Särskilt stöd ”utformat för att främja utvecklingen av en särskild industri för tillverkning av en inhemsk ursprunglig vara” var särskilt gynnad. Många av stadgans bestämmelser behandlade också ursprungliga varor och var uppmärksam på att skydda småskaliga producenter. ITO tillät regeringsfonder att stabilisera råvarupriser från år till år och rekommenderade ”bevarandet av uttömmade naturresurser”. Dess avpassning vad gäller varor och främjande av förhandlingar bland medlemsländer som producerade dem, ledde, i korta drag, till en förvånande slutsats. ITO, utan att egentligen säga det, främjade Opec-liknande arrangemang – producentkarteller – för ursprungliga varor, och lokal tillverkning för att öka värdet.

I stället för att vi sett sådana regler skapa fördelar har vi sett en obeveklig minskning av varupriserna. Enligt FNs konferens om handel och utveckling (UNCTAD), var genomsnittliga årliga minskningen av dessa priser mellan 1977 och 2001 2,6 procent för livsmedel; 5,6 procent för tropiska dryckesvaror (ex. te och kaffe); 3,5 procent för oljevaxter och oljor. Enbart metaller, vilka, till skillnad från livsmedel och dryckesvaror, aldrig producerats av småbrukare, klarade sig något bättre med en årlig genomsnittlig minskning på 1,9 procent, även om detta ändå återspeglar en betydande nedgång i producentländers inkomster.

HavannadeklARATIONEN tillät uttryckligen stöd till nationella industrier genom understöd eller myndighetsåtgärder. Den förbehöll till och med visst skydd för nationell filmindustri. Den tillät länder att skydda lokalt jordbruk och fiske. En av de största drabbningarna i Doharundan, och direkt anledning till att den föll, var jordbruksexportstöd. ITO förbjöd understöd till produkter på utländska marknader ”till ett pris lägre än det som avkrävdes en inhemsk köpare”. Länder med finansiella problem tilläts att begränsa importen, men huvudsakligen göra detta proportionerligt, tilldela rättvisa kvoter till tidigare leverantörer.

ITOs institutionella ordning var enkel och demokratisk. Varje stat som i början inbjöds till UNCTAD-konferensen kunde bli medlemsland; framtida medlemmar måste godkännas av denna organisation. Varje medlem hade en röst (i motsats till Världsbanken och IMF där röstetalet är proportionerligt till ekonomiskt bidrag och USA kan blockera varje betydelsefullt beslut). En medlem med resterande skulder till FN förlorar sin röst; i ITO skulle USA inte ha varit ett röstande medlemsland under många år. För sin ledning utsåg ITO-medlemmar en verkställande

styrelse med 18 medlemmar; åtta från länder med ”stor ekonomisk betydelse och andel av världshandeln”, tio representerade olika regioner och typer av ekonomier. Omröstningar skulle ske med enkel majoritet eller i vissa fall med två tredjedelars majoritet. Tvister skulle företrädesvis lösas genom konsultationer men om detta inte lyckades kunde varje medlemsland föra upp tvisten till styrelsen, vilken kunde berättiga den ”skadade” medlemmen att vidta motåtgärder.

Finansiera handel

Dessa försök att upprätta en ny handelsordning utgick ifrån kontexten om en värld som fortfarande kämpade sig ut från krigets ruiner. Ingen förutom USA hade pengar. Marshallplanen var en del hjälp och nio delar egenintresse – bästa sättet att kickstarta handel mellan USA och Europa – annars skulle USA tvingats producera mer än det kunde konsumera och inte ha någon till vilken de kunde sälja sina produkter.

Under dessa omständigheter, hur kunde var och en ta sig upp på knä och börja producera och handla igen? Keynes formulerade sin lösning i början av 1940-talet. Då kriget delvis var ett resultat av tigga-från-min-granne handelspolitik, där alla intog en rakknivsvass konkurrens om samma marknader, ville han försäkra sig om att ingen kunde roffa åt sig alla marknader och ackumulera enorma handelsöverskott. Hans lösning var ICU, en ny centralbankernas centralbank som skulle tilldela bancor att användas vid handel.

Under detta system fick exportörer bancor och importörer använde dem. Poängen var att hålla dessa två i balans så att vid årets slut var ett lands räkenskaper med ICU varken ett överskott eller underskott men ”clearat” – nära noll. Varje lands valuta skulle tilldelas en fixerad men reglerbar växelkurs i relation till bancor. Keynes ursprungliga tänkande insåg att stater med för många bancor skulle splittra systemet lika mycket som de med för få – att kreditorer var lika farliga för stabilitet och välstånd som gäldenärer.

Hur kunde länder fås att anpassa sig till och upprätthålla en nära-noll balans? Metoden var sinnrik. ICU skulle i sin roll som centralbank och utfärdare av bancor tillåta varje land en övertrasseringmöjlighet, precis som en vanlig bank tillåter för kunder. Den tillåtna övertrasseringen skulle motsvara hälften av värdet på landets genomsnittliga handel under de föregående fem åren. Varje land som överskred sin övertrassering skulle avkrävas ränta på mellanskillnaden. Gäldenärer skulle avkrävas på sina underskott, men den verkliga nyheten var att kreditorer – länder med handelsöverskott – skulle avkrävas ränta på sitt överskott. Ju större underskott eller överskott, ju mer ränta.

Länder med underskott skulle tvingas att devalvera sina valutor för att göra sin export billigare och mer attraktiv. Länder med överskott måste revalvera sina valutor för att göra sin export mer kostsam och mindre attraktiv. Om ett land med handelsöverskott inte minskade sitt överskott skulle ICU konfiskera allt över den tillåtna övertrasseringen och placera medlen i en reservfond. Keynes ville använda denna fond för att finansiera en global polisstyrka, katastrofhjälp och

andra åtgärder i alla medlemmarnas intresse.

En noggrann ordning

Det var en noggrann ordning. För att undvika att betala ränta eller utsättas för direkt konfiskering skulle länder med överskott skynda sig att köpa mer exportvaror från de med underskott. De med underskott kunde sälja mer och få det lättare att återgå till jämvikt. Alla skulle tjäna på det. Handeln skulle expandera, världen skulle bli mer välmående och fredlig, underutvecklade länder skulle få mer kapital att investera i utveckling, och det skulle vara omöjligt att ackumulera de skulder de har idag.

Som vi vet fick Keynes ingen framgång och efterkrigstidsvisionen genomfördes aldrig. Världsbanken och IMF har tillfogat förödelse med sin strukturanpassningspolitik, tredje världens skulder kan aldrig återbetalas, och Wall Street avgör nu politiken för demokratiskt valda regeringar (som kan intygas av Brasiliens president Luiz "Lula" Inácio da Silva, tillsammans med många andra ledare i skuldsatta länder). Världens handelsregler främjar inte de fattiga medlemsländerna i WTO och de rika länderna har blivit mer självvisa alltefter de blir rikare.

Under dessa omständigheter, hur kan den globala rättviserörelsen bidra till att förverkliga rättvis handel, sedan WTO och dess förödande regler redan existerar? Författaren George Monbiot anser att Syd kunde använda sina 26.000 miljarder dollar i skulder som ett "nukleärt hot" mot världens finanssystem om inte de samtycker till upprättandet av ett ICU. Syd kunde börja med att skapa sin egen, mindre clearing-union; kanske Latinamerika kunde lansera en sådan plan. Kanske en ny regering i Frankrike kunde föra upp detta på sin agenda; konstigare saker har skett. Men det är viktigt att förstå att vi inte behöver uppfinna handelshjulet: Keynes gjorde hela arbetet för 60 år sedan.

Susan George är författare och samhällsdebattör verksam vid Transnational Institute i Amsterdam. Hon har skrivit flera böcker om Världshandelsorganisationen WTO och Världsbanken, varav några finns översatta till svenska (*Skuldbumerangen*, Stockholm 1994, *WTO bakom fasaden*, Stockholm 2001).

Artikeln publiceras i svensk översättning med författarens tillstånd.

Noter

(1) Innan jag läste George Monbiot's *The Age of Consent, Flamingo*, London, 2003, hade jag föreställningen som de flesta berörda att Keynes själv hade utformat planerna för Världsbanken och IMF. Monbiot, till följd av historikern Armand van Dormael forskning presenterad i hans *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*, Macmillan, London, 1978, förklarade hur Keynes lyckats uppnå vissa eftergifter från USA, men hade förutspått att IMF skulle leda till obetalbara skulder. Keynes accepterade eventuellt USAs förslag därför att han föredrog ett system med regler, men han var inte nöjd med resultatet.

(2) Notera benämningen; Världshandelsorganisationen har alltid förvägrat att bekymra sig om sysselsättning.

(3) Denna historia behandlas av Susan Ariel Aaronson i *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, University Press of Kentucky, Lexington, 1996.