



Handel som bistånd?

av Henning Melber

Handelsrelationer har en tydlig och direkt påverkan på ekonomier. Regler och regleringar som framförhandlats och slutligen fastställts mellan stater syftar till att först och främst säkra intressen i former av de ekonomiska intressen som företräds av de förhandlande parterna, normalt å deras respektive regeringars vägnar. Men så länge den global handeln är skev och till fördel för några (normalt de som definitionsmässigt har makten att fastställa reglerna), kvarstår den som nackdel för (de flesta) andra.

När det gäller skuld är handeln betydelsefull. Skuldavskrivning, som ett av de krav som framlagts, är ett påtagligt sätt att lösa den nuvarande oacceptabla situationen. Men samtidigt löper den risken att vara vilseledande. Det skulle vara fel att ponera att problemet i världsekonomin inegalitära strukturer kan lösas genom att en sådan punktinsats erbjuds. Rättvisare handel skulle istället innebära möjligheter att förflytta sig i riktning mot ett mer bestående hållbart alternativ. Nuvarande initiativ mot vidare likformighet inom global handel tenderar att föreslå att de kan bidra till en sådan utveckling.

Traditionella utgångspunkter kanske inte vid första anblicken länkar samman handelsfrågor med skuldavskrivning. Men handelsrelationer har en tydlig och direkt påverkan på ekonomier, på deras produktivitet, betalningsbalans, statens inkomster från tullar och andra relaterade områden. Följaktligen är handelns påverkan på nationella budgetar kraftfull, och därmed på (o)förmågan att infria skuldtjänster, att vidta åtgärder för investeringar eller att vara trovärdiga. Än mera så, om handelsrelationer i dagens globala utformning regleras i minsta detalj av bi- och multilaterala avtal och inhemska såväl som internationella regelverk, med en direkt åverkan på handelns volym och flöde.

Regler och regleringar som framförhandlats och slutligen fastställts mellan stater syftar till att först och främst säkra intressen i former av de ekonomiska intressen som företräds av de förhandlande parterna, normalt å deras respektive regeringars vägnar. Dessa resulterar ofta i prisregleringar, definiering av specifika produkters kvalitet och kvantitet, preferensbehandling eller utestängande av varor. Den finansiella volymen är inte enbart av intresse för producenterna utan också för ekonomierna. Så länge global handel är skev och till fördel för några (normalt de som definitionsmässigt har makten att fastställa reglerna), kvarstår den som nackdel för (de flesta) andra. När det gäller skuld är handeln betydelsefull.

Skuldavskrivning, som ett av de krav som framlagts, är ett påtagligt sätt att lösa den nuvarande oacceptabla situationen. Men samtidigt löper den risken att vara vilseledande. Det skulle vara fel att ponera att problemet i världsekonomin inegalitära strukturer kan lösas genom att en sådan punktinsats erbjuds. Rättvisare handel skulle istället innebära möjligheter att förflytta sig i riktning mot ett mer bestående hållbart alternativ. Nuvarande initiativ mot vidare likformighet inom global handel tenderar att föreslå att de kan bidra till en sådan utveckling. – Låt oss titta närmare på detta.

Globalisering och regional integration

Det anses ibland att Afrikas länder måste välja mellan regional integration och globalisering. Denna klyfta är missledande. Försvare av handelsliberalisering förordar att båda riktningarna kompletterar varandra på ett positivt sätt. Men den verkliga frågan är om, under de globala marknadskrafternas tryck, regionala strategier över huvud taget förblir genomförbara. Regionalt och bilateralt överenskomna handelspreferenser (PTAs) är på uppsving. Under de senaste 15 åren har antalet PTAs ökat snabbt och mer än fyrdubblats till närmare 230. Det är beräknat att närmare 60 ytterligare uppgörelser nyligen framförhandlats. Det innebär att det finns nästan dubbelt så många exister-

ande och framförhandlade PTAs än det finns länder som officiellt medverkar i den reglerade världshandeln.

Under Världshandelsorganisationens (WTO) styre bestämmer globala faktorer alltmer lokal och regional policy. Ett exempel är New Partnership for Africa's Development (NEPAD), som tjänar som Afrikanska Unionens (AU) plan för socio-ekonomisk utveckling. Likaledes blir bi- och multilaterala handelsrelationer mellan externa aktörer och enskilda afrikanska stater och regionala block än mer avgörande. Detta är verklighet genom USAs African Growth and Opportunity Act (AGOA), EUs frihandelsavtal (FTA) med Sydafrika och alldeles nyligen Economic Partnership Agreements (EPAs) framförhandlad av EU. Alla dessa initiativ har en potentiell skadlig inverkan på regional integration.

I ljuset av aktuella bevis framhårdas här att både USAs och EUs handelspolitik är allt annat än hjälp till att konsolidera regional integration – till skillnad från de proklamerade prioriteringar som detta borde ha inom ramen för utvecklingsparadigmen. Detta sammanhang, som innebär likartad policy fullföljd och realiserad i olika men komplementär områden såsom utrikes- och handelspolitik och utvecklingssamarbete, är ett viktigt verktyg i denna kontext för att argumentera för en kritisk omvärdering av för närvarande upprättade internationella ordningar på initiativ av OECD-länderna och särskilt av G7/8.

NEPAD

NEPAD hävdar att dess agenda är ”baserad på nationella och regionala prioriteringar och utvecklingsplaner”, vilka skall förberedas ”genom delaktighetsprocesser som involverar folket” (para. 49). Hittills indikerar emellertid inga synbara tecken på kollektiva (multilaterala) åtgärder som strävar mot en enad inställning från de olika regionerna i deras relation med världen utanför. Inte heller överför NEPAD, än så länge, sina fina strävanden till praktisk handling. Planen betonar delregionala och regionala ansatser under en separat sub-ledning. Den framhåller ”de afrikanska ländernas behov att förena sina resurser och öka regional utveckling och ekonomisk integrering...för att stärka den internationella konkurrensförmågan” (para. 94). Dilemmat är att tonvikten på internationell konkurrensförmåga kommer på bekostnad av stärkta lokala ekonomier och folk.

NEPAD vill också höja tillgången av väsentliga regionala varor såväl som att främja inomafrikansk handel och investeringar, med fokus på ”rationalisering av den institutionella strukturen för ekonomisk integration” (para. 95). Men åter, en sådan inställning försummar det lokala/interna på bekostnad av den global/externa orienteringen. Under tiden träder NEPAD fram som en typ av mega-NGO som kanaliserar biståndsfonder till utvecklingsprojekt. Påståendet att dessa drivs av en önskan efter närmare regionalt samarbete är inte mycket mer än tomma ord. Länder, inte regionala organ, förverkligar program och policy. Som Patrick Bond* redan föreslagit i sin nedtecknade

kritik 2002 (“Fanons varning”), verkar NEPAD mer undergräva än stärka regionala institutioner.

NEPAD definierar stärkandet av Afrikas regionala marknader som en språngbräda mot ökad integration i den globala ekonomin hellre än som ett mål i sig självt. Således försvarar dess initiativ om marknadstillgång en extrem orientering. NEPAD ser ett behov att förhandla om “mer likvärdiga handelsvillkor för Afrikas länder inom WTOs multilaterala struktur” (artikel 188). Detta betraktas som “en historisk möjlighet för världens utvecklade länder att gå in i ett äkta partnerskap med Afrika, baserat på ömsesidiga intressen, delade förpliktelser och bindande överenskommelser” (artikel 205). Man kan undra i vilken utsträckning som NEPADs arkitekter förlorat verklighetsuppfattningen när de utformade ett så utpräglat “önsketänkande”.

AGOA

Ursprungligen antaget som Title I i Trade of Development Act från år 2000 under den avgående Clintonadministrationen, var AGOA tänkt att tillämpa paradigmen ”handel inte bistånd”. President Bush har förlängt dess löptid två gånger. Som amerikansk lag var AGOA varken förhandlad med sina afrikanska förmånstagare eller baserad på någon överenskommelse med dem. Dess tillämplighet är den amerikanska administrationens exklusiva godtycke. Det nuvarande ”AGOA Acceleration Act of 2004” antogs av både senaten och representanthuset i den amerikanska kongressen den 21 januari 2004.

Det borde inte vara förvånande om USAs handelspolitik icke är inriktad på att ge stöd till ekonomisk utveckling i Afrika söder om Sahara, utan hellre skaffa tillgång till potentiella marknader. Detta skulle vara bra om det bara resulterade i ömsesidiga fördelar för samtliga parter. Men huvuddelen afrikanska stater kommer inte att inhösta någon sådan fördel. I en större omfattning koncentreras AGOA på oljerelaterade produkter. Afrikas oljeexport uppgår redan idag till mer än en femtedel av USAs behov.

AGOA tillför förmåner till länder i enlighet med deras resurser. Ironiskt nog har externt kapital (huvudsakligen från länder i östra Asien) lyckats att exploatera de möjligheter som skapats för att tillgodose den amerikanska marknaden med textilier från de afrikanska länder som i AGOA-sammanhang rankas som ”Lesser Developed Beneficiary Sub-Saharan African Countries”. Dessa länder inkluderar de som 1998 (enligt International Bank for Reconstruction and Development) hade en BNP mindre än 1500 US\$, plus Botswana och Namibia (vilket i sig representerar en intressant indikation på politiskt selektiva preferenser). Dessa AGOA-mottagare beviljas preferensbehandling (såsom lägre importtullar). Det är emellertid knappast den mest okvalificerade och underbetalda arbetsstyrkan på afrikanska arbetsplatser med svältlöner som får några fördelar. Troligare blir människor superexploaterade. Inte heller regeringarna i berörda länder ser några märkbara inkomster. Trots det tenderar ini-

tiala investeringar och även driftkostnader att vara kraftigt subventionerade med offentliga medel eftersom profitabla åtgärder normalt åtnjuter skattebefrielse.

Denna iscensättning gör att grannländer hellre tävlar om utländska investeringar än främjar gemensamma tillväxtstrategier. Asiatiska företag utövar påtryckningar på afrikanska regeringar i deras strävan efter de mest attraktiva investeringsmöjligheterna under AGOA. Officiella företrädare försöker erbjuda utländska investerare de bästa motivationer för projekt av en i slutändan tvivelaktig natur. Tillräckligt många gånger ignoreras helt enkelt den existerande lagstiftningen om minimiskydd för arbetskraften och den biologiska miljön eller den förklaras oanvändbar för att tillgodose dylika investeringars intressen. Slutligen, den lovprisade ökade lokala produktionen och sjudande handeln inskränks till ingenting mer än bara elitpakter, när lokala afrikanska administrationer och asiatiskt kapital når fördelar genom att förse den amerikanska marknaden med billiga varor på bekostnad av arbetare som knappast tjänar tillräckligt mycket för att överleva.

Empiriskt har AGOA begränsad positiv påverkan i endast ett fåtal av 37 berättigade länder, däribland Kenya, Lesotho, Madagascar, Mauritius, Swaziland och Sydafrika. Detta kan huvudsakligen tillräknas textil- och klädsektorerna: enbart i Kenya och Sydafrika ökade exporten kraftigt från andra sektorer (huvudsakligen jordbruksvaror). Sedan Multifiberavtalet (MFA) upphörde 2004, kommer textil- och klädindustrier i Kina, Indien och andra asiatiska länder att mycket friare kunna konkurrera med afrikanska produkter som favoriseras av AGOA. Det förutsägbara resultatet kommer att bli en nedgång – kanske kollaps – av kortsiktig industri som söker temporära inkomster. Så snart AGOAs lukrativitet är över kommer internationellt arbetande kapital och en handfull lokala compradorer att visa sig vara de enda vinnarna. De så lovordade investeringsmöjligheterna visar sig då enbart ha varit för de bemedlade, med inga kvarvarande tillgångar som återstår för de nationella ekonomierna och är till nytta för majoriteten av de människor som deltagit i dem. Vad som lämnas kvar liknar mer en skadad miljö, medan de skadliga effekterna även har subventionerats med medel från den lokala offentliga kassan, vilken dessutom måste nyttjas för att begränsa ytterligare skador.

EPAs och FTAs

EU förhandlar nu om EPAs med länderna i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet (ACP-länderna). Målet är att ersätta Cotonou-avtalet med separata delregionala överenskommelser och att, därmed, omvandla existerande EU-ACP relationer så att de är förenliga med WTO-regler. Observatörer anklagar EU för att använda sig av EPAs för att driva igenom överenskommelser i ett antal känsliga frågor (såsom investeringar, anskaffnings- och konkurrenspolicy) som avlogs av utvecklingsländerna vid WTOs ministerkonferens i Cancun 2003. Hur som helst kom-

mer en sådan överenskommelse att minska policyutrymmet för afrikanska regeringar.

EU eftersträvar separata avtal med varje region, och inget land får förhandla i mer än ett block. För EPA-syfte är Southern African Development Community (SADC) följaktligen reducerad med hälften av sina nuvarande medlemsländer. Vad kan göra den inbyggda konflikten mellan regionalism och globalt perspektiv mer tydlig? Som ett resultat av pågående förhandlingar kommer utvecklingsutrymmet troligen att krympa. Officiella samtal berör inte längre frågor om intern och regional integration. Till och med experter vid Internationella valutafonden (IMF) ser motvilligt på allmänna förklaringar om EPA som fördelaktiga. Deras välsignelse är för närvarande beroende på ett antal gjorda positiva antaganden, som än så länge inte är implementerade i den pågående förhandlingen.

Dessa förhandlingar om framtida EPAs orsakar allvarliga implementeringsproblem och en negativ påverkan på regionalism inom ACP-gruppen i allmänhet och hos dess afrikanska medlemmar i synnerhet. Regionala organisationer kommer att lida av kapacitetsproblem i processen. Frågan kompliceras ytterligare av det faktum att alla involverade regioner består av LDC-länder respektive icke LDC-länder (LDC-länder = minst utvecklad länder), för vilka, fortfarande, olika regler varit gällande. Existerande preferensbestämmelser till LDC-ländernas fördel är ännu inte antagna i en likartad text under EPA-förhandlingarna.

EUs FTA framförhandlad med Sydafrika under 1990-talets andra halva har redan haft en söndrande effekt på södra Afrika-regionen. Det faktum att ett enskilt land gick in i en handelspreferensrelation resulterade i regional spänning på grund av skilda ekonomiska intressen. På många sätt är det så att Sydafrika, den monetära zonen, South African Customs Union (SACU) och SADC redan nu inte befinner sig i harmoni. EUs påfund ökar på motsättningarna. Medan FTA faktiskt kan ha några fördelaktiga effekter för Sydafrika, är det inget övertygande argument för fler FTAs med andra – mindre industrialiserade – länder. De av USA inledda förhandlingarna om en US-SACU-EFA ser ut att vinna tillbaka vad som uppfattades som ett förlorat område i jämförelse med EU-SA-FTA. Men det är ifrågasatt i vilken utsträckning detta skulle stärka de regionala intressena i kontrast till de sydafrikanska och amerikanska.

Sydafrikas intressen är på intet sätt identiska med regionens. Regional integration ska (eller bör) naturligtvis inte ske på bekostnad av den ledande makten men den ska inkludera intressena från grannskapets mindre partners. En sådan regionalisms politiska ekonomi beror på konstant (om-)förhandlade villkor, med skiftande gränser och förändrade intressekoalitioner. EPAs konfigurationsprocess, så mycket som FTAs med en central roll av Sydafrikas ekonomi som utgångspunkt, tycks inte stärka en sådan alternativ väg.

Slutsats

Nuvarande trender indikerar en mindre hellre än en större ledande internationell miljö för regionalt samarbete och integration. Så är det, åtminstone i makroekonomiska begrepp, bland medlemmarna i organisationer som SADC. Ironiskt nog som en svensk studie nyligen presenterad för regeringen av utvecklingsekonomer kommit fram till att medan EU, genom sin utvidgning, samlar de europeiska staterna i en alltmer stark enhet, kan EUs Afrikapolitik få motsatt effekt.

Detta för upp kravet på policykoherens till agendans topp som en prioritet för ytterligare diskussioner också bland de medlemsstater i EU, som försöker erbjuda mer än tomma ord till förbättrade relationer med syd med syftet att erbjuda en rättvisare andel. Om regional integration och samarbete förblir en hörnsten i utvecklingsparadigmen, som det uttalade målet att stödja ansträngningarna att minska skadliga beroenden i syd från den globala marknaden och dess strukturella diskriminering, måste handel som bistånd bli mer än bara eufemism för fortsatt exploatering och diskriminerande praktik. Det skulle erfordras helt andra strategier än de som nu införs.

Så länge som inte detta sker, kommer inte sådana handelsreformer att ha någon slutlig positiv inverkan mot förändringar för mindre och svagare ekonomier att klara det strukturella beroendet. Istället, genom att ta en pseudoväg ut, fortsätter de på den breda vägen som kommer att övergå till en återvändsgränd. Alltför ofta resulterar detta i ödesdigra överlevnadsstrategier baserade på krediter istället för på riktiga inkomster från handel.

* Patrick Bond är professor vid University of KwaZulu-Natal i Durban, Sydafrika.

Henning Melber är forskningsdirektör vid Nordiska Afrika-institutet i Uppsala. 1992-2000 var han direktör för Namibian Economic Policy Research Unit (NEPRU) i Windhoek. Här är för närvarande viceordförande i European Association of Development Research and Training Institutes (EADI).

Artikeln har varit publicerad i *Pambazuka News* No. 197, webadress: www.pambazuka.org.

Artikeln återges i svensk översättning med tillstånd av Henning Melber och Pambazuka News.