



WTOs ministerkonferens bröt samman - Sydperspektiv om orsakerna

av Martin Khor

21-30 juli hölls en ny omgång förhandlingar inom Världshandelsorganisationen WTO inom det som brukar kallas Doharunda. Förhandlingarna i juli kan också betecknas som en mini-ministerkonferens, då enbart ca 50 av WTOs 150 medlemsländer deltog. Doharundan, som inleddes för sju år sedan, har dominerats av stora ord som att frihandel ska kunna spela en stor roll för att ”sprida ekonomisk utveckling och minska fattigdomen i världen”. Därför kom Doharundan också att kallas för en ”utvecklingsrunda”.

Men trots de stora orden om fattigdomsbekämpning har förhandlingarna mest kännetecknats av krass realpolitik där USA och EU är inställda på att behålla sina jordbrukssubventioner i stort sett intakta samtidigt som de i sin tur avkräver utvecklingsländerna minskade skatter och tullar på import av industrivaror.

Ministermötet i juli fastnade på frågor om den särskilda skyddsmekanismen för utvecklingsländer (SSM) och frågan om bomull, två frågor som tydligt visar på intressekonflikterna mellan Nord och Syd.

Martin Khor, Director vid nätverket och tankesmedjan Third World Network och som följde ministerkonferensen, ger här i två artiklar en ingående beskrivning av förhandlingarna. Han förklarar varför dessa kollapsade och lyfter fram Sydländernas kommentarer till och besvikelse över ministerkonferensens sammanbrott.

Afrikas länder hade avgörande roll vid WTO-samtalen

Sedan dammet lagt sig över de misslyckade WTO-förhandlingarna i Genève under de senaste två veckorna, har ett faktum som varit dåligt belyst blivit än mer tydligt. Det handlar om vilken viktig roll afrikanska och andra mindre ekonomier spelade i WTOs (mini-)ministerkonferens.

Mycket som publicerats i medierna har varit fokuserat på hur USA och EU å ena sidan, och Indien, Kina och Brasilien å andra sidan har agerat. Detta därför att dessa var nyckelaktörer inom G7-gruppen och genomförde intensiva hemliga förhandlingar under huvuddelen av förhandlingsdagarna i Genève.

Men i de två huvudfrågorna där tog samtalen en betydelsefull vändning, den afrikanska gruppen och andra grupper av utvecklingsländer - G33, AVS (länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsregionen med i Lomékonventionen), MUL (minst utvecklade länder) och SVE (små sårbara ekonomier) - spelade en betydande och till och med avgörande roll.

En av huvudfrågorna var en särskild skyddsmekanism för utvecklingsländer, SSM¹. G7-gruppens oförmåga att lösa den här frågan var den omedelbara orsaken till överläggningarnas sammanbrott. Den and-

1. (SSM -Special Safeguard Mechanism - en särskild skyddsmekanism för utvecklingsländer som skulle göra det möjligt för utvecklingsländerna att höja tullarna tillfälligt för att hantera importökningar och prisfall. (övers.anm.)

ra huvudfrågan var bomull, som inte diskuterats då frågan var en punkt längre ner på dagordningen än SSM. Det finns en utbredd övertygelse om att det var för att undvika denna fråga som USA tog en sådan hård och synnerligen oförklarligt envis ställning i SSM-frågan.

Huvuddelen utvecklingsländer intog stark ställning i dessa båda frågor, och Afrika var i centrum av dem.

Några utvecklade länderna, särskilt USA, försökte ge skenet av att Indien var det enda land som stod i vägen för en övergripande överenskommelse på grund av dess orimliga inställning till SSM. Senare buntades också Kina ihop med Indien, som vill använda SSM för att hindra marknadstillträde till deras jordbruksmarknader.

De traditionella medierna har fört fram denna framställning av USA, och ökade därmed det yttre trycket på Indien och Kina. Men de två länderna svarade också tillbaka, genom målade genomgångar och lobbyuttalanden av Indiens handelsminister Mr Kamal Nath och Kinas ambassadör och tjänstemän vid förhandlingskommittén.

Förhandlingarna i SSM-frågan leddes av 33-gruppens samordnare, Indonesiens handelsminister Mari Pangestu.

Vändpunkten kom dock när den afrikanska gruppen, tillsammans med samordnarna i ländergrupperna för AVS, LDC och SVE, tog avgörande steg för att komma tillsammans med 33-gruppen (vars ledande medlemmar omfattar Indonesien, Kina och Indien) för en stor allians för att stödja ett effektivt SSM.

Samordnarna för grupperna höll ett möte på eftermiddagen den 27 juli för att diskutera sina ståndpunkter och beslutade att utfärda ett gemensamt uttalande om sina ståndpunkter och varför de tyckte att SSM-delen i utkastet den 25 juli från WTOs generaldirektör Pascal Lamy, var otillräckligt och inte acceptabelt, och lade fram sina egna ståndpunkter om olika aspekter på SSM för att avhjälpa, särskilt med tanke på höjning av taxor utöver Doharundans skattesatser, och behovet av att inkludera frihandelsområdet import vid användningen av SSM.

När Kamal Nath kom till WTO-byggnaden natten den 27 juli för ett "Green Room"-möte, meddelade han de väntande medierna att ett hundratal utvecklingsländer, och inte enbart Indien, ställde sig bakom ett effektivt SSM. En jakt började bland journalisterna att finna det gemensamma uttalandet från utvecklingsländerna, som blev den kvällens stora nyhet.

Därefter var det inte möjligt för USA eller andra länder att karakterisera SSM-striden inom G7-gruppen som enbart "ett indiskt problem." Med detta fasta stöd av så många utvecklingsländer och deras grupperingar, kunde Indien inför G7-gruppen, och Indonesien m fl i "Green Room" och inför TNC, hålla fast vid sin ståndpunkt om att ett effektivt och lättanvänt SSM är ett legitimt krav.

I frågan om bomull fortsatte den afrikanska gruppen att leda kärngruppen i det sk bomullsinitiativet, Cotton-4, under ledning av Burkina Faso, och

krävde att det blir större nedskärningar i inhemska subventioner på bomull och i en snabbare tidsplan än i någon allmän plan eller program som konferensen enats om för jordbruket som helhet.

Kenyas vice premiärminister Mr Uhuru Kenyatta, sade vid en presskonferens i början av Genève-samtalen att "miljoner fattiga människor i Afrika är beroende av bomullsproduktionen, men de stora subventionerna i de utvecklade länderna har fortsatt att pressa ned världspriset som därigenom resulterar i att jordbrukare drivs från produktion utan andra inkomstkällor. Vi ser därför fram emot en effektiv och långsiktig lösning på bomullsfrågan."

Med bomullsfrågan som åsidosatts medan andra frågor var påkallade på agendan, gjorde att de många afrikanska ministrar som kommit till Genève blev alltmer frustrerade. I slutet bröt samtalen samman om SSM-frågan, och bomull diskuterades aldrig.

De afrikanska länderna, i denna fråga under ledning av Burkina Fasos handelsminister Mr Mamadou Sanou, var rasande över denna händelseutveckling. "Vi har visat tålmod men nu känner vi oss svikna, bomull har inte ens diskuterats", sade han inför den formella förhandlingskommitténs möte den 30 juli sedan samtalen hade kollapsat.

Vid afrikanska gruppens presskonferens samma dag, uttryckte Sanou stor besvikelse och oro över att bomullsfrågan hade förts åt sidan för att diskuteras allra sist, och det tillfället kom aldrig.

"Nu efter 10 dagar har vi inte diskuterat frågan vi var inbjudna hit för att diskutera. Inbjudan (från Lamy) sade att de ville att jag skulle komma att förhandla om bomull. Som ni förstår är det mycket nedslående. Effekterna är mycket allvarliga för våra bomullsodlare. På grund av subventioner till USAs och EUs bomullsodlare befinner sig våra jordbrukare i en mycket svår situation, lider allvarliga brister, det är risk att hela systemet i våra länder kommer att kollapsa. Bomullssystemet är utrotningshotat på kort sikt. Vi står inför överhängande hot och vi kan inte kontrollera vår ilska när vi ser på situationen i våra länder."

"Vi är besvikna över att de stora länderna vill att vi liberaliserar vår handel och ekonomi, att samma länder är rädda för att handla med oss på lika villkor, på en rättvis grund."

Den afrikanska gruppens presskonferens, där ministern talade, hölls den 30 juli på morgonen efter samtalen hade kollapsat och strax före TNC-mötet.

Den vice premiärministern i Kenya, Mr Uhuru Kenyatta, som samordnat den afrikanska gruppen under hela möten, startade konferensen genom att läsa ett uttalande från gruppen.

"Vi kom till Genève med ett öppet sinne, att medverka konstruktivt," sade uttalandet. "Under de två veckorna av vår vistelse i Genève, har vi visat betydande flexibilitet. Vi godtog G7-gruppens ledning, och hoppades att den konsultativa processen skulle resultera i att processen gick framåt.

"Som G7-processen utvecklades, har vi tålmodigt väntat på ett positivt resultat ... Men som ni har bevittnat igår gjorde G7-gruppens konsultativa process

inte några framsteg. Med tanke på de två veckor vi har varit här i Genève, då vi har lämnat många viktiga nationella frågor obevakade i våra huvudstäder, är vi djupt besvikna på blockeringen av förhandlingarna.”

”Det bör vara känt att de flesta av de viktiga frågor som är av intresse för den afrikanska kontinenten inte ens har diskuterades, särskilt frågan om bomull ...

”Med tanke på att detta var en utvecklingsrunda, vill vi framföra kategoriskt att vi afrikanska ministrar kom hit med stor optimism och vi är besvikna över bristen på framsteg under de senaste dagarna vilket har resulterat i denna situation. I detta rum sades förra veckan att ledarskap innebär ansvar. Det är olyckligt att detta inte tycks ha varit fallet.

”Vi uppmanar medlemmarna att överväga att så snart som det är möjligt återuppta och fortsätta förhandlingarna. Afrika måste på allvar förverkliga utveckling och ta sig ur fattigdomen genom inrättandet av rättvis handel i stället för bistånd. Afrikas möjlighet att uppnå rättvis handel har därför varit djupt undergrävd i bristen på framsteg i förhandlingarna.”

Lesothos handelsminister Popane Lebesa, samordnare för de minst utvecklade länderna, sa att det verkligen var synd att förhandlingarna inte nådde bortom G7-gruppen. SSM-frågan nådde ingen lösning. Andra frågor som inte ens diskuterades - tullfria kvoter för produkter från LDC-länder, urholkning av preferenser, bomull och andra frågor.”

En viktig del av livsmedelskrisen, snedvridningar orsakade av subventioner, kommer att fortsätta att hemsöka oss, sade han. Han tillade att Aid for Trade även i fortsättningen bör eftersträvas. Den förstärkta integrerade ramen (EIF) släpar efter och bör snabbt införas. ”Vi har väntat för länge. Det verkar enbart som tomma löften.”

På frågan om hur snart samtalen kan komma att återupptas med tanke på val i vissa länder, sade Kenyatta att ”lika mycket som vi uppmanar att samtalen ska återupptas snarast möjligt, är vi medvetna om att det är val i många länder under de kommande månaderna och att dessa kommer att prioriteras.

”Även om vi skulle vilja se en (mini)-ministerkonferens inom de närmaste månaderna, kan den vara svår att genomföra. Men vi måste fortsätta att hålla frågan i fokus. Den här rundan ska inte spåra ur genom intern politik. Vi talar om ett rättvist handels-system som erkänner Afrika och kräver att utvecklingsaspekten är en fullvärdig del av den globala handeln.

”Konsekvenserna av misslyckandet kommer att vara svåra för våra bomullsodlare. Vi diskuterade minskning av det totalt handelssnedvridande inhemska stödet (OTDS). OTDS gör bomullsproduktion improduktiv i Afrika. Hade vi kunnat se nedskärningar i OTDS så att marknadspriserna återspeglar faktiska kostnader skulle det ha påverkat Afrikas bomullsodlare positivt. Men vi fick inte något erbjudande om OTDS. De fattiga bär (därför) den tyngsta bördan.”

Lesothos minister Lebesa sade att bomull inte alls diskuterats. Han sa att USA hade erbjudit sig

att fortsätta att diskutera det med berörda parter, trots detta misslyckande. Om bomullen hade varit en del för att kunna slutföra Doharundan, borde slutsatsen ha varit att upprätta multilaterala regler. Nu ställs Cotton 4-länderna direkt inför USA istället för att frågan löses inom WTO.

Ombedd att uttala sig närmare om hur USA är berett att tillmötesgå Cotton-4, och skulle det bli för USA kommit att minska subventionerna och skulle det kräva någonting från C4, sade Lebesa att bomullsförhandlingar är olika multilateralt respektive bilateralt. Bilaterala samtal kan ge vissa förmåner till C4, men på längre sikt skulle en överenskommen WTO-regel om hur subventionsfrågan om bomull ska hanteras vara bättre.

Ministern i Burkina Faso, Mamdou Sanou, som är ordförande i Cotton-4 gruppen, uttryckte stor besvikelse över resultatet av samtalen. ”Vid det första TNC-mötet (den 21 juli) uttryckte vi vår oro. Vi ville inte att bomullsfrågan skulle skjutas åt sidan för att tas upp allra sist.

”Vi framförde hela tiden vid ”Green Room”-mötena att bomullsfrågan måste tas upp. Vi blev lovade där ... Men nu efter 10 dagar har vi inte diskuterat den fråga vi var inbjudna hit för att diskutera. Den inbjudan sa att de ville att jag skulle komma och förhandla om bomull. Ni förstår att det är väldigt nedslående.

”Effekterna (av de misslyckande samtalen) är mycket allvarliga för våra bomullsodlare. På grund av subventioner till USAs och EUs bomullsodlare, befinner sig våra jordbrukare i en mycket svår situation, och gör stora förluster. Det finns en risk att hela (bomulls-)systemet kommer att kollapsa i våra länder.

”Bomullsfrågan är mycket brådskande då bomullssystemet hotas av utrotning inom kort tid. Detta kan bara förvärra djupet av vår besvikelse. Vi står inför ett överhängande hot och vi kan inte kontrollera vår ilska när vi ser situationen i våra länder. Vi är besvikna över att de stora länderna vill att vi ska avreglera vår handel och ekonomi, samt att samma länder är rädd att handla med oss på lika villkor, på en rättvis grund.”

Ombedd att lämna information om den amerikanska villigheten att förhandla med Cotton 4-gruppen, sade Lesothos minister: ”Det finns inga detaljer, bara ett uttalande som USA gjorde i ”Green Room”.”

En journalist kommenterade att några länder driver på för SSM och sa att de gjorde detta för de miljontals jordbrukarna i utvecklingsländer. Accepterar de afrikanska länderna argumenten är det i deras intressen eller ser de det annorlunda?

Den kenyanska biträdande premiärministern sade att SSM är en del av formerna och frågan är hur vi ska skydda utsatta ekonomier och sektorer från ökad import.

”Vi finner det förvånande att det är omöjligt att acceptera och förstå hur en handelsförhandling kan kollapsa på grund av åtgärder som är tänkta att vara aktiverade i undantagsfall. Det är inte centralt för tillväxt av handeln eller till utveckling av handeln, bara

mekanismer och gottgörelse som skall användas under exceptionella omständigheter.”

* * *

Varför WTO-förhandlingarna kollapsade

Enligt den mest utbredda uppfattningen, ville USA inte förhandla om bomullsfrågan för att skydda några tusen bomullsodlars välbefinnande.

Efter sammanbrottet vid WTOs ministerkonferens i Genève, försöker regeringsföreträdare tillsammans med Sekretariatet samla upp delarna för att rädda Dohaförhandlingarna eller åtminstone bärga vissa delar.

De fortsätter att återhämta sig från chocken av samtalens sammanbrott som den 29 juli efter en nio dagar lång balansakt.

Många delegater beklagade misslyckandet. Malaysias representant till WTO-ambassadören Muhamad Noor Jacob sade att han blev besviken eftersom det innebar en förlorad möjlighet att minska de utvecklade ländernas jordbrukssubventioner och också därför att Malaysia skulle ha haft mer exportmöjligheter om tullarna sänktes.

Trots att cirka 40 ministrar inbjudits till samtal, genomfördes de flesta av förhandlingarna av enbart sju ministrar (från USA, Europeiska kommissionen, Indien, Brasilien, Kina, Australien och Japan) samt WTO-chefen Pascal Lamy.

Framsteg har gjorts i ett antal frågor, men i flera av nyckelfrågorna fastnade samtalen. Ett kompromissförslag från Lamy till G7 hade en bräcklig status, där Indien och Kina inte samtyckte till viktiga delar av det.

Under tiden växte frustration bland de 30 eller fler icke-G7-ministrarna som var speciellt inbjudna av Lamy till WTO enbart för att åsidosatta få vänta i dagar medan G7 möttes.

Vid slutet lyfte USA och andra utvecklade länder fram särskilda skyddsmekanismer som (SSM) som den fasta punkten i hela förhandlingarna. Huvuddelen av utvecklingsländerna ville ha denna mekanism för att skydda sina jordbrukare från plötsliga ökningar av jordbruksimport.

SSM skulle tillåta utvecklingsländer att höja tullarna över den bundna nivån om importpriser på jordbruksprodukter faller under eller volymen stiger över vissa nivåer.

USAs handelsrepresentant Susan Schwab försökte få stöd genom att proklamera att det var att bevara de senaste 30 årens vinster i handelssystemet från protektionisterna under ledning av Indien och Kina som anklagats för att vilja höja sina tullar.

Det var en del av ett samlat försök från USA att lägga över ansvaret för en eventuell kollaps på Indien och Kina, genom att utmåla dem som själviska som söker nya protektionistiska sätt. I själva verket hade ett starkt SSM fått stöd av ungefär hundra utvecklingsländer.

Insiders vid G7-mötet var förvånade över den enträgenhet som Schwab visade i sin insistering på ett orimligt högt tryck på 150 procent (av basen importvolymen) innan SSM skulle kunna få höja tullar ovanför nu rådande bundna nivåer.

Lamy försökte bryta dödläget om SSM genom att lägga fram ett nytt förslag, men detta avvisades av USA. På tisdag förmiddag, arbetade G7-representanter fram en alternativ SSM-modell som de presenterade för sina ministrar. Schwab avvisade åter det nya förslaget, och detta sänkte överläggningarna.

Många ministrar och diplomater spekulerar över om SSM inte var det verkliga problemet som var oförenligt. Det mest utbredda synsättet är att USA egentligen inte ville förhandla om bomullsfrågan, som var nästa punkt på dagordningen när SSM var avslutad.

Eftersom USA hade gått med på att sänka alla sina snedvridna jordbrukssubventioner med 70 procent, skulle det ha minskat bomullsstödet med mer än så eftersom de hade varit överens om att bomullssubventioner ska minskas mer än det genomsnittliga värdet.

US Farm Bill 2008 har beräknat att bomullssubventioner bibehålls eller ökar under de kommande fem åren, då skulle det ha varit svårt eller omöjligt för Schwab att erbjuda en sänkning av bomullssubventionerna på upp till 70 procent.

Utän en ordentlig nedskärning av bidragen, kommer bomull från USA fortsätta att säljas till onaturligt låga priser, vilket hämmar handeln och inkomsterna för de fattiga afrikanska bomullsodlarna.

Misslyckandet i WTO-förhandlingarna skulle då ha helt berott på USA, som då skulle ha utmålats som en skurk som skyddar rikedomerna för några tusen bomullsodlare, medan miljoner afrikanska bomullsodlare skulle fortsätta att tyna bort i fattigdom.

Misstanken om att USA ville undvika bomullsfrågan är bakgrunden till de synpunkter som framförts av flera ministrar från utvecklingsländerna i deras presskonferenser, SSM kan inte ha varit den verkliga orsaken till att samtalen avbröts utan snarare syndabocken, framplockad av en stor aktör för att lägga skulden på en annan fråga och på andra länder.

Trots allt, trots Schwabs bild av den protektionistiska potentialen i SSM är USA själv en flitig användare av skyddsåtgärder. Det var en fråga om hyckleri (eller snarare potentiell framtida hyckleri eftersom SSM ännu inte finns).

Som Indonesiens handelsminister Mari Pangestu, som ledde kampen för SSM, uttryckte det: ”Det är som att anklaga oss för ett brott som vi inte begått.”

När dammet lagt sig, är diplomater och sekretariatets tjänstemän kvar i Genève och funderar över nästa steg.

Vad händer när WTO kommer tillbaka från sitt augustiuppehåll. Ingen vet. Det spekuleras att vissa sammanträden kommer att fortsätta. Men andan är borta från förhandlingarna, då USA kommer att vara upptagen av sitt presidentval.

Antagandet är att ingenting kan hända förrän den nye amerikanske presidenten och den nya kongressen utsetts nästa år. Då kan det också ha skett förändringar i regeringar och av handelsministrar i andra länder.

Det kan vara svårt för WTO-förhandlingarna att åter starta på samma grund som tidigare, och de kan bara vissna bort. Men WTO och dess ”on-off”-samtal har varit elastiska tidigare. Vem vet, kanske ”off”-knappen åter en dag kommer att bytas till ”på”.

Martin Khor är Director vid Third World Network, ett nätverk bestående av både grupper och individer som är aktiva inom det civila samhället och som arbetar med utvecklings-, globaliserings- och miljöfrågor. Third World Network har sitt huvudkontor i Penang i Malaysia. Hemsida: www.twinside.org.sg

Artiklarna har även varit publicerade i tidskrifterna SUNS och Star.

Artiklarna publiceras i svensk översättning med författarens tillstånd.