

# De minst utvecklade länderna och världshandeln

AV STEFAN DE VYLDER, GUNNEL AXELSSON NYCANDER  
OCH MARIANNE LAANATZA



Nästan femtio olika länder världen över har av FN givits beteckningen MUL, eller 'Minst Utvecklade Länder'. Studien belyser vilken roll handel kan spela för dessa länders utveckling. Vilken betydelse har de olika avtalen inom världshandelsorganisationen, WTO? Vad innebär avtalen med EU samt andra bilaterala eller regionala överenskommelser? Hur ser handelshindren ut? Vad krävs egentligen för att ett land ska kunna bedriva framgångsrik handel?

Författarna knyter ihop interna och externa faktorer som påverkar MUL-ländernas möjligheter att delta i handel och tillväxt i ett globalt scenario och ser handeln som en del i ett större utvecklingskomplex. De ger samtidigt rekommendationer till hur dessa länder kan stöttas, bilateralt såväl som internationellt, på ett antal aktuella områden.







## **De minst utvecklade länderna och världshandeln**

Ett litet urval av volymer i Sida Studies-serien, som normalt publiceras enbart på engelska, publiceras även på svenska. Sida Studies nr 5 publiceras både på svenska och engelska.

Sida Studies can be ordered by visiting Sida's website: [www.sida.se](http://www.sida.se)

Sida Studies can also be ordered from Sida's Information Centre.

E-mail: [info@sida.se](mailto:info@sida.se)

Tel. +46 8 698 55 80

The Sida Studies-series offers a selection of the reports and studies recently commissioned by different departments at Sida. The selection is made to reflect issues of relevance to Sida's policies and practices, but each report expresses the views and findings of its writer(s).

Sida Studies no. 5

Copyright: Sida.

Series Editor: Anne Sisask

Graphic Design: Johan Nilsson/Kombinera

Cover Photo: Thomas Raupach/Phoenix

Printed by Novum Grafiska AB, Gothenburg 2001

ISSN 1404-9562

ISBN 91-586-0243-7

Art. nr. D 0769

# De minst utvecklade länderna och världshandeln

AV STEFAN DE VYLDER, GUNNEL AXELSSON NYCANDER  
OCH MARIANNE LAANATZA

Sida**studies**



# Förord från Sida

Sida har i sitt arbete för fattigdomsbekämpning alltmer kommit att uppmärksamma handelns betydelse för den ekonomiska utveckling i samarbetsländerna som är en av förutsättningarna för en god samhällsutveckling.

Världshandeln är global i ordets verkliga mening men de minst utvecklade länderna har ett svagt utgångsläge för att kunna delta. De saknar ofta den kapacitet som krävs för att kunna hantera sin roll i internationella institutioner som WTO och UNCTAD, de kan ha en låg och ojämn produktionskapacitet och de kan vara bundna av motsägelsefulla och hindrande handelsavtal med omvärlden.

Sida lyfter i sitt arbete med handelsfrågor fram dessa problem och försöker genom insatser såväl på global nivå som i flera samarbetsländer förbättra de minst utvecklade ländernas tillträde till världsmarknaden på rimliga villkor. Att förstärka förhandlingskapaciteten, säkra kvalitetsnivån på exportproduktionen, minska transaktionskostnaderna, förbättra finansieringen och öka produktionskapaciteten är några av de insatser som Sida bedömer som angelägna och framkomliga.

Studien är konsekvent skriven från de minst utvecklade ländernas utgångspunkt i en mångfacetterad analys av världshandel och utvecklingsmöjligheter. Vi tror därför – trots att författarna vid några tillfällen riktar sig till Sverige och Sida för vissa specifika rekommendationer – att studien är mycket användbar för en bred krets av internationella organisationer och partners i utvecklingssamarbetet.

Vi vill invitera såväl Sverige som EU och andra internationella aktörer till en fortsatt debatt och dialog om handelns möjligheter och hinder samt om vad som kan göras för att mer aktivt medverka till att öka u-ländernas utrymme för global handel. Författarna presenterar en bild av läget för de minst utvecklade länderna i denna förändringsprocess. Åsikterna i studien står författarna för – problemorienteringen har vi gemensamt.



Nils Olof Malmer  
*Chef för Sidas näringslivsenhet*



Elisabeth Löfvander  
*Programhandläggare handelsfrågor*

# Innehåll

'EXECUTIVE SUMMARY' .....	11
<b>INTRODUKTION .....</b>	<b>17</b>
<b>1. PRESENTATION AV MUL-LÄNDERNA .....</b>	<b>21</b>
1.1 Nyckeldata .....	21
1.2 Tendenser på 90-talet: MUL-ländernas växande marginalisering i världsekonomin .....	22
1.3 MUL som begrepp samt för- och nackdelar med MUL-status .....	24
1.4 MUL-länderna och WTO – en kort introduktion .....	26
<b>2. HANDEL OCH UTVECKLING .....</b>	<b>29</b>
2.1 Utrikeshandelsteori: en kortfattad översikt .....	29
2.1.1 Ricardo och komparativa fördelar .....	29
2.1.2 Statiska och dynamiska effekter .....	29
2.1.3 Frihandel alltid bra för alla? Kort om kritiken .....	31
2.1.4 Var står vi idag? Vilka tvistefrågor kvarstår? .....	33
2.2 Utrikeshandel i relation till vissa specifika frågor .....	36
2.2.1 Utrikeshandel, inkomstfördelning och tillväxtmönster .....	37
2.2.2 Handel och miljö – med tonvikt på MUL-ländernas export och import..	39
2.2.3 Genusaspekter på utrikeshandel.....	42
2.2.4 Utrikeshandel och barnarbete .....	44
2.2.5 Handel och utländska direktinvesteringar.....	45
<b>3. TILLVÄXT, GLOBALISERING OCH VÄRLDSHANDELN: ALLMÄNNA TENDENSER ..</b>	<b>48</b>
3.1 Tillväxtmönster .....	48
3.2 Globaliseringen.....	49
3.2.1 Tekniska och ekonomiska drivkrafter .....	50
3.2.2 Finansmarknadernas växande roll .....	51
3.2.3 Globaliseringens aktörer.....	51
3.2.4 Globaliseringens implikationer för världshandeln .....	52
3.3 MUL-länderna i världshandeln: en översikt .....	53
<b>4. HANDELSPOLITISKA REFORMER I MUL-LÄNDERNA .....</b>	<b>56</b>
4.1 Handelspolitiken har liberaliserats i flertalet MUL-länder .....	56
4.2 Några bakomliggande orsaker till MUL-ländernas krympande andel av världsmarknaden .....	58

4.3 Problem vid handelsliberalisering i MUL-länderna: tullar och statsfinanser .....	59
4.4 Skuld- och finansieringsfrågor som handelshinder i MUL-länderna .....	61
4.5 Framtida exportmöjligheter för MUL-länderna: gamla områden och nya nischer .....	62
4.5.1 Nya nischer för MUL-länderna – exemplet ekologiska produkter .....	63
<b>5. UTRIKESHANDEL OCH INTERNA FAKTORER .....</b>	<b>65</b>
5.1 Interna faktorer som möjliggör handel .....	65
5.1.1 Politiska och institutionella faktorer .....	65
5.1.2 Mänskligt kapital .....	67
5.1.3 Fysisk infrastruktur .....	67
5.1.4 Hemmamarknad .....	68
5.1.5 Finansieringsfrågor .....	68
5.1.6 Nya kundkrav .....	69
<b>6. INTRODUKTION TILL EXTERNA FAKTORER: MUL-LÄNDERNAS MARKNADSTILLTRÄDE .....</b>	<b>71</b>
6.1 Svårt mäta marknadstillträde .....	71
6.2 Tullar .....	72
6.3 Tullskalering försvårar förädling i MUL-länder .....	72
6.4 EU avvecklar sina importtullar gentemot MUL-länderna .....	73
<b>7. WTO – DET GLOBALA HANDELSREGELVERKET .....</b>	<b>74</b>
7.1 Från avtal till kraftfull organisation .....	74
7.1.1. Medlemmarna bestämmer .....	75
7.1.2 Förhandlingsspelet .....	75
7.2 Nya sektorer och avtal under Uruguayrundan .....	76
7.3 Tvistlösning .....	77
7.4 Positiv särbehandling av u-länder .....	79
7.4.1 Historisk utveckling av positiv särbehandling .....	79
7.4.2 Specialbehandling i praktiken .....	80
7.4.3 Är specialbehandlingen relevant? .....	81
7.4.4 Positiv särbehandling i framtiden .....	81
<b>8. GATT-AVTALET OCH ANDRA AVTAL OM VARUHANDEL .....</b>	<b>84</b>
8.1 GATT-avtalet och grundläggande principer .....	84
8.1.1. Tullnedskärningar i Uruguayrundan – MUL-länderna vann minst .....	85
8.1.2 Tulltoppar och tullskalering .....	86
8.2 Antidumpning, skyddsåtgärder och utjämningstullar: olika former att skydda sig mot 'frihandel' .....	86
8.2.1 Antidumpning .....	87

8.2.2 Skyddsåtgärder .....	88
8.2.3 Subventioner och utjämningstullar .....	89
8.2.4 MUL-ländernas intressen.....	90
8.3 Avtal som reglerar produktkrav och regler för hälso, växt- och djurskydd:	
TBT- och SPS-avtalen .....	91
8.3.1 MUL-ländernas intressen.....	92
8.4 TRIMS-avtalet .....	92
8.5 Tullvärdering och andra mer tekniska avtal .....	93
<b>9. TEKOHANDELN OCH TEKOAFTALET .....</b>	<b>95</b>
9.1 Världshandeln med tekoprodukter .....	95
9.1.1 Världshandeln med textilier .....	95
9.1.2 Världshandeln med kläder .....	96
9.2 Teko-politiken i GATT och WTO.....	96
9.2.1 ATC – avtalet om textil och konfektion som innebär avreglering .....	97
9.2.2 Effekterna av avregleringen .....	98
9.3 Behovet av ändrade ursprungsregler .....	99
9.4 Innebörd för MUL-länderna .....	100
<b>10. JORDBRUKSHANDELN OCH JORDBRUKSAFTALET .....</b>	<b>103</b>
10.1 Jordbrukets dubbla roll .....	103
10.2 Handeln med jordbruksprodukter.....	104
10.3 Påverkan från i-ländernas jordbrukspolitik – exemplet EU .....	106
10.4 De verkliga handelsaktörerna: företagen .....	109
10.5 Liberaliseringars effekter på jordbruket i fattiga länder .....	110
10.5.1 Liberalisering i EU .....	111
10.5.2 Liberalisering av u-länders egen handelspolitik .....	112
10.6 Jordbruksavtalet i WTO .....	113
10.6.1 Huvudsakliga åtaganden i Jordbruksavtalet .....	113
10.6.2 Positiv särbehandling av u-länder .....	115
10.6.3 Effekter av Jordbruksavtalet.....	116
10.6.4 Nya jordbruksförhandlingar .....	117
10.7 Slutsatser .....	120
10.7.1 MUL-ländernas intressen i de nya förhandlingarna .....	121
<b>11. TJÄNSTEHANDELSAFTALET GATS.....</b>	<b>122</b>
11.1 Tjänstehandels stora och växande potential .....	122
11.2 Avtalet och dess effekter – svårtolkade.....	123
11.3 Kan få genomgripande konsekvenser .....	124
<b>12. TRIPS-AFTALET – REGLER FÖR IMMATERIALRÄTT .....</b>	<b>128</b>

12.1 Immaterialrätt .....	128
12.2 TRIPS-avtalet kräver global minimistandard.....	129
12.3 Patent på levande organismer och genetiskt material .....	130
12.4 Läkemedel .....	131
12.5 MUL-ländernas intressen.....	132

### **13. LOMÉKONVENTIONEN OCH COTONOU-AVTALET SAMT ANDRA**

#### **I-LANDSPREFERENSARRANGEMANG SOM BERÖR MUL-LÄNDER..... 134**

13.1 Lomékonventionen .....	135
13.2 Cotonou-avtalet .....	137
13.3 Resultat av tullpreferenserna .....	138
13.4 En koherent handels- och biståndspolitik .....	139
13.4.1 Begreppet koherens.....	139
13.4.2 Livsmedelssäkerhet och koherens .....	141
13.4.3 Unionens fiskeavtal och koherens .....	141
13.5 Några slutsatser .....	142

### **14. SYD-SYDHANDEL OCH REGIONALISERING ..... 145**

14.1 Regional liberalisering: <i>trade creation</i> eller <i>trade diversion</i> ?.....	145
14.2 Tullunioner och frihandelsområden där både i- och u-länder ingår .....	147
14.2.1 EU:s frihandelsarrangemang: faktiska och planerade.....	147
14.2.3 Frihandelsarrangemang som inkluderar USA.....	147
14.3 Frihandelsarrangemang mellan u-länder .....	148
14.3.1 Latinamerika .....	149
14.3.2 Asien .....	150
14.3.3 Afrika .....	151
14.4 MUL-ländernas förutsättningar att öka regional handel .....	153

### **15. FRAMTIDA FÖRHANDLINGAR I WTO ..... 155**

15.1 En eventuell ny runda.....	155
15.1.1. <i>Investeringar</i> .....	156
15.1.2 <i>Konkurrens</i> .....	156
15.1.3 <i>Arbetsvillkor</i> .....	157
15.1.4 <i>Miljö</i> .....	158
15.2 MUL-ländernas hittillsvarande erfarenheter av WTO .....	159
15.2.1 MUL-ländernas prioriteringar i nya WTO-förhandlingar .....	161

### **16. SVERIGES HITTILLSVARANDE BISTÅND INOM OMRÅDET ..... 163**

16.1 Handel och miljö .....	163
16.2 Sidas policy för handelsutveckling .....	165
16.3 Svenska biståndsinsatser de senaste åren .....	166

16.3.1 Stöd genom Sida .....	166
16.3.2 Stöd genom Utrikesdepartementet.....	167
16.4 Det framtida biståndets inriktning .....	168
<b>17. SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER.....</b>	<b>170</b>
17.1 Sammanfattning av slutsatser .....	170
17.1.1 Stagnation och marginalisering .....	170
17.1.2 Globaliseringens möjligheter – och risker .....	171
17.2 Förslag och rekommendationer .....	172
17.2.1 MUL-länderna och WTO.....	172
17.2.2 Handelshinder och bilaterala preferensarrangemang .....	175
17.2.3 Rekommendationer vad gäller svenskt bistånd.....	177
BILAGA 1 .....	179
BILAGA 2 .....	181
LITTERATURFÖRTECKNING .....	183
LISTA ÖVER TABELLER OCH FAKTARUTOR .....	187
TACK FRÅN FÖRFATTARNA .....	188
OM FÖRFATTARNA .....	189
ORDLISTA: FÖRKLARINGAR OCH FÖRKORTNINGAR.....	190

# 'Executive Summary'

## MUL-länderna: fattiga och marginaliserade

Av de 49 länder som av FN klassificerats som MUL (Minst Utvecklade Länder) ligger majoriteten, eller 34 stycken, i Afrika söder om Sahara.

Tillsammans hyser MUL-gruppen drygt 600 miljoner invånare, eller cirka tio procent av jordens befolkning. Andelen av världens BNP understiger dock en procent.

I den globala ekonomin har MUL-länderna successivt marginaliserats. Deras andel av världshandeln har sjunkit från över en procent för tjugo år sedan till drygt en tredjedels procent i dag. Endast ett par promille av världens utländska direktinvesteringar går till MUL-länderna.

Skuldsituationen har förvärrats. I flertalet MUL-länder är utlandsskulden – både i absoluta tal och i förhållande till export och BNP – avsevärt större idag än för tio eller tjugo år sedan. Samtidigt har utvecklingsbiståndet till MUL-länderna sjunkit kraftigt.

MUL-ländernas ekonomiska stagnation är till viss del förorsakad av externa faktorer, såsom fallande exportpriser, sjunkande bistånd och handelshinder på exportmarknaderna. De dominerande orsakerna är dock av intern natur och relaterade till ländernas djupa fattigdom och till politiska faktorer: låg utbildningsnivå, bristfällig fysisk infrastruktur, politisk instabilitet, svagt utvecklade demokratiska traditioner och institutioner, i många fall även korruption och maktmissbruk.

Även HIV/AIDS-katastrofen har bidragit till att fördjupa fattigdomen. I flertalet av de afrikanska MUL-länderna har AIDS redan medfört en drastiskt sjunkande medellivslängd, och de mänskliga, sociala och ekonomiska kostnaderna under kommande årtionden är svindlande.

## Dynamiska vinster med utrikeshandel

För alla länder, fattiga såväl som rika, är utrikeshandel en nödvändighet. Isolering är inget alternativ, och vinsterna med utrikeshandel är potentiellt mycket stora för MUL-länderna.

Bland de dynamiska fördelar med utrikeshandel som lyfts fram i studien kan nämnas att

- handel möjliggör ett utnyttjande av *stordriftsfördelar*. Detta är av central betydelse för de allra fattigaste u-länderna, vars

hemmamarknader är helt otillräckliga för att ligga till grund för en utveckling baserad enbart på den inhemska marknaden.

- handel kan skapa *ökad konkurrens*. På exportmarknaderna tvingas företagen bli konkurrenskraftiga, och på skyddade hemmamarknader behövs ofta konkurrens utifrån för att höja produktiviteten och pressa monopolpriser.
- handel kan spela en viktig roll som bärare och *förmedlare av ny teknologi*. Med ny teknologi i vid bemärkelse inkluderar vi också nya principer för företagsledning och marknadsföring, nya idéer och impulser, m m.

Ökad integration med världsmarknaden leder dock inte automatiskt till välbefinnande. Studien betonar att vinsterna med handel kan fördelas mycket ojämnt, och att det också finns risker – för arbetslöshet, ökad sårbarhet, minskad livsmedelssäkerhet, utarmning av naturresurser, m m – som inte minst de allra fattigaste länderna måste beakta.

## MUL-länderna, WTO och handelspolitik

MUL-ländernas deltagande i den nya världshandelsorganisationen WTO, och i det globala regelverket på handelsområdet som växer fram, är marginellt. En dryg tredjedel av MUL-länderna är inte medlemmar av WTO, och flertalet deltagare ytterst sporadiskt i WTO:s handelspolitiska förhandlingar.

En orsak till att MUL-länderna inte engagerat sig starkare i WTO är bristen på resurser, främst i form av handelspolitisk expertis. De rika länderna har här ett enormt övertag.

En annan orsak är att flertalet MUL-länder är medlemmar av olika bilaterala handelspolitiska preferensarrangemang – t ex med EU – som i regel spelar större roll för ländernas marknadstillträde än WTO. En del av studien behandlar dessa olika preferensarrangemang med OECD-länder, och vi pekar också på för- och nackdelar med dagens tendens till regionalisering, d v s bildandet av regionala tullunioner och andra handelspolitiska samarbetsformer. Vi uppmärksammar också de positiva tendenser till ökat syd-syd-samarbete på handelsområdet som är klart märkbara i olika delar av världen.

MUL-ländernas bristande WTO-engagemang sammanhänger också med att deras utvecklingsproblem mera har att göra med utbudsrestriktioner,

d v s svårigheter att över huvud taget producera något som är konkurrenskraftigt på världsmarknaden, än med frågor rörande marknadstillträde. Dock drabbas även MUL-länderna av många av de handelshinder som ännu finns kvar på andra länders marknader.

Allvarligast av dessa handelshinder är kvarvarande restriktioner på de få områden där MUL-länderna idag skulle kunna vara konkurrenskraftiga, d v s jordbruk och teko-industri. De utfästelser om en successiv avreglering och förbättrat marknadstillträde på dessa områden som de rika länderna gjorde i samband med den s k Uruguayrundan, som föregick bildandet av WTO, har i mycket liten utsträckning infriats hittills. Många MUL-länders inhemska jordbruk fortsätter också att lida av låga priser och avsättningsproblem på den inhemska marknaden som en effekt av den dumpning av överskottslivsmedel som de rika länderna, inte minst EU, bedriver med hjälp av sin starkt subventionerade jordbruksexport.

De fattiga länderna drabbas också hårt av den s k tulleskalering som fortfarande präglar i-ländernas importtullar. Med tulleskalering avses det faktum att råvaror ofta tillåts importeras tullfritt samtidigt som tullarna är höga och stigande vid ökad förädlingsgrad. Denna tullstruktur slår hårt mot de fattiga ländernas försök att bygga upp en egen förädlingsindustri baserad på landets egna råvaror.

Det nyligen fattade EU-beslutet att bevilja samtliga MUL-länderna tullfritt tillträde till EU:s inre marknad för alla varor utom vapen är därför tillfredsställande. Den långa övergångsperioden för några produkter – ris, socker och bananer – är dock olycklig. Något som kraftigt minskar värdet av EU:s löfte om framtida tullfrihet för MUL är också de krångliga krav som gäller beträffande s k ursprungsregler, och som gör det omöjligt för MUL-länderna att åtnjuta handelspolitiska förmåner om de exporterar bearbetade varor som baseras på råvaror från u-länder som inte har MUL-status. Som exempel kan nämnas att en konfektionsindustri i ett MUL-land förlorar sin tullfria status på EU:s marknad om den använder bomull från Kina.

En stor del av studien behandlar de olika WTO-avtalens innebörd och konsekvenser för MUL-länderna. Det konstateras att även om MUL-länderna beviljats en rad undantag och specialregler – främst i form av längre övergångstider för implementering av avtalen – har deras speciella villkor och utvecklingsbehov beaktats i alltför liten utsträckning.

En annan central slutsats är att flera av WTO-avtalen – bl a TRIPS, som reglerar frågor rörande immaterialrätt, och TRIMS, som berör investeringsfrågor – är föga anpassade till MUL-ländernas behov. Speciellt TRIPS-avtalet kan komma att innebära få fördelar men åtskilliga nackdelar, bl a i form av dyrare läkemedel, för MUL-länderna. Vi ser det därför som angeläget

att låta de fattigaste länderna, om de så önskar, stå utanför några av de nya WTO-avtalen, såsom TRIPS och TRIMS.

Vad gäller det nya tjänsteavtalet GATS befinner sig förhandlingarna ännu i ett mycket tidigt skede, och det vore därför förhastat att dra några bestämda slutsatser för MUL-ländernas vidkommande. Alla länder har också rätt att göra undantag vad gäller vilka tjänstesektorer som GATS skall omfatta. Det förtjänar emellertid att betonas att GATS i princip syftar till att täcka samtliga viktiga tjänster – inklusive utbildning, hälsovård, kommunikationer, m m – och att avtalet i framtiden därför kan få långtgående konsekvenser i både rika och fattiga länder.

Genomförandet av de olika handelspolitiska avtalen är förenat med höga kostnader för MUL-länderna, som saknar mycket av den kunskap och infrastruktur som krävs. Avtalen handlar inte enbart om att sänka tullar och andra handelshinder utan också om att reformera – och ibland bygga upp från grunden – nationell lagstiftning och myndighetsutövning, så som t ex krävs i TRIPS-avtalet och i avtalet om tullvärdering. Många MUL-länder väljer därför att satsa sina knappa resurser på andra områden som uppfattas som mer angelägna.

## Rekommendationer

### **WTO och i-ländernas handelspolitik**

På basis av de slutsatser vad gäller WTO och andra handelsavtal som kortfattat summerats ovan vill vi bl a rekommendera

- tullfrihet till alla OECD-länder för alla MUL-länder;
- införandet av harmoniserade och mer generösa ursprungsregler inom de bilaterala handelsavtalen;
- en successiv avveckling av i-ländernas handelsstörande subventioner på jordbruksområdet, samt att MUL-ländernas möjligheter att skydda sina egna livsmedelsmarknader bevaras eller utökas – åtminstone så länge som i-ländernas dumpning pågår;
- en snabbare implementering av Uruguayrundans teko-avtal från i-ländernas sida;
- att de MUL-länder som så önskar beviljas ökad flexibilitet vad gäller rätten att göra undantag för delar av WTO:s

regelverk (såsom TRIPS eller TRIMS, eller delar av jordbruksavtalet);

- att MUL-ländernas direkta kostnader för att implementera Uruguayrundans avtal reduceras genom ökat finansiellt och tekniskt bistånd;
- stöd åt institutionella reformer i WTO som ökar de fattiga ländernas faktiska inflytande över WTO:s besluts- och förhandlingsprocesser.

### **Svenskt bistånd**

Eftersom MUL-ländernas allra allvarligaste problem är relaterade till utbudsrestriktioner snarare än marknadstillträde är fortsatt långsiktigt utvecklingsbistånd viktigt, inte minst inom områden som utbildning, hiv/AIDS, infra-struktur, institutionsuppbyggnad, finansiell verksamhet, landsbygdsutveckling, skuldlättnader och konflikthantering.

Samtidigt bör handelsaspekterna på dessa insatser synliggöras i ökad grad. I biståndsinsatser som syftar till ökad produktion bör frågor om marknadstillträde uppmärksammas i högre grad.

Inom handelsområdet kan konstateras att det generösa bistånd som MUL-länderna utlovats till stöd för det kostsamma genomförandet av Uruguayrundans avtal, och senare handelspolitiska överenskommelser, i stort sett har uteblivit.

Vi ser det som synnerligen viktigt för Sverige, ensamt och i samarbete med andra givare, att öka stödet till dessa områden och aktiviteter, och till andra handelsrelaterade verksamheter. Svenskt stöd kan bl a inriktas på

- att stärka MUL-ländernas handelspolitiska kapacitet. Detta kan innefatta utrednings- och utbildningsinsatser (gärna på regional basis) samt stöd åt u-landsinriktade *think tanks* som t ex South Centre i Genève. Insatser kan också gälla teknisk och juridisk hjälp åt MUL-länder eller stöd åt en ”MUL-ombudsman” med uppgift att tillvarata MUL-ländernas handelspolitiska intressen.
- att stärka MUL-ländernas handelsrelaterade infrastruktur så att de skall kunna hantera de olika kvalitet-, hälso-, säkerhets- och standardiseringskrav som ställs på exportmarknaderna;

- speciella insatser på enskilda MUL-länders begäran. Det är viktigt att dessa insatser är efterfrågestyrda, och vi vill därför inte ange exakt vilken typ av stöd som bör prioriteras. Som exempel på insatser kan dock nämnas tullhantering, certifiering, marknadsanalyser och exportfrämjande åtgärder, importhantering, syd-syd-samarbete inom forskning och utveckling, kurser, seminarier, studiebesök, m m.

# Introduktion

I Bryssel hölls i maj i år en FN-konferens under svenskt ordförandeskap. Konferensen fick sporadisk och förströdd uppmärksamhet i massmedia, men den vakne tidningsläsaren kunde i alla fall lära sig en ny förkortning: MUL.

Det handlade om den tredje internationella ”MUL-konferensen<sup>1</sup>”, där MUL står för Minst Utvecklade Länder.

De 49 MUL-länderna kom till Bryssel med dämpade förväntningar. De rika ländernas intresse för att bistå MUL-länderna att lindra den djupa fattigdomen har varit måttligt, vilket illustreras av att biståndet till dessa länder stadigt sjunkit de senaste tio åren, trots de utfästelser om ökat bistånd, skuldlättnader och handelspolitiska förmåner som gavs på den förra MUL-konferensen i Paris 1990. Och med en hotande lågkonjunktur i USA och Europa, och en ny administration i USA som visat ringa intresse för MUL-frågor, fanns inget skäl att hoppas på en generösare omvärld år 2001.

Även de begränsade förväntningar som fanns tycks dock ha kommit på skam. De utfästelser om ökat stöd som gjordes var vaga och föga förpliktande. Trots hedervärda försök från det svenska ordförandeskapets sida blev Bryssel-konferensen ytterligare en bekräftelse på att världens fattigaste länder inte står särskilt högt på den rika världens dagordning.

Föreliggande studie, ”De minst utvecklade länderna och världshandeln”, syftar till att skildra MUL-ländernas situation i dagens globaliserade världsekonomi. Tonvikten ligger på handelsfrågor, och på implikationerna för världens fattigaste länder av det nya regelverk på handelsområdet som växer fram. För att belysa MUL-ländernas deltagande i världshandeln och möjligheter att dra nytta av den sk globaliseringen belyser vi även

---

1. Maj 2001, FNs tredje världskonferens om MUL, de minst utvecklade länderna (Third United Nations' Conference on the Least Developed Countries.)

frågor som berör interna utvecklingsproblem i MUL-länderna, liksom bistånds-, skuld- och finansieringsfrågor som påverkar deras handelssituation.

Studien är skriven på uppdrag av Sidas avdelning för infrastruktur och ekonomiskt samarbete, INEC. Enligt uppdragsbeskrivningen är studiens huvudsyfte att öka kunskapen om MUL-ländernas handelssituation, med tonvikt på problem och möjligheter.

Vidare skall studien

- analysera och beskriva såväl MUL-ländernas egen situation som villkoren på världsmarknaden och det internationella regelverket på handelns område, med tonvikt på världshandelsorganisationen wto:s framväxande regelverk;
- diskutera handelns betydelse för ekonomisk och social utveckling i de fattigaste länderna;
- presentera förslag till insatsområden för att bättre integrera MUL-länderna i världshandeln.

Studien inleds (kap. 1) med en kortare presentation av MUL-länderna. Vilka är de? Vad innebär beteckningen ”MUL”? Vilka för- och nackdelar finns det för ett land att få MUL-status?

Därefter följer ett kapitel (kap. 2) som sammanfattar modern utrikeshandelsteori, med speciell tonvikt på olika teoriers relevans för världens allra fattigaste länder. Vi försöker också reda ut vad i handelsteorin som de flesta ekonomer i dag är överens om, och vilka de kvarvarande tvistefrågorna är. Fördelarna med handel är väl kända, men finns det också nackdelar och risker med handelsliberalisering?

I följande kapitel beskrivs allmänna utvecklingstendenser i dagens världsekonomi och världshandel. De viktigaste drivkrafterna och aktörerna bakom den s k globaliseringen diskuteras, liksom MUL-ländernas växande marginalisering i den globala ekonomin (kap. 3). Vi diskuterar också MUL-ländernas egen handelspolitik och pekar på de omfattande handelspolitiska reformer som har genomförts i flertalet MUL-länder (kap. 4).

MUL-ländernas ekonomiska stagnation sammanhänger till viss del med externa faktorer såsom orättvisa spelregler på världsmarknaden och låga och fallande råvarupriser. De dominerande orsakerna är dock av intern natur och relaterade till ländernas djupa fattigdom, och till inhemska politiska faktorer. Trots de uppenbara svårigheter som är förenade med generaliseringar om situationen i 49 sinsemellan mycket olika länder försöker vi i ett kort kapitel sammanfatta några av dessa interna utvecklingshinder (kap. 5).

En mycket stor del av studien behandlar de globala handelspolitiska spelreglerna.

I kap. 6 sker en inledande diskussion om tullar och andra viktiga handelshinder som MUL-länderna konfronteras med på exportmarknaderna och därefter presenterar vi framväxten av den nya världshandelsorganisationen: från GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) via Uruguayrundan till dagens WTO (*World Trade Organisation*) där ramverket för MUL-ländernas marknadstillträde i dag avgörs (kap. 7). Här belyses också den positiva särbehandling i form av undantag och specialregler som gäller för u-länder i allmänhet och MUL-länder i synnerhet. Vi diskuterar också den speciella tvistlösningsmekanism som tillkommit inom ramen för WTO; för första gången har det globala regelverket på handelsområdet utrustats med tvingande regler för konflikthantering och sanktioner.

De centrala, ursprungliga GATT-principerna – om nationell likabehandling och mest-gynnad-nation-principen – lever kvar i WTO. I vår diskussion om GATT-avtalet (kap. 8) presenteras dessa grundläggande principer. Här presenteras också en rad andra avtal som påverkar varuhandeln och som ingick i Uruguayrundan. Dessa avtal påverkar bl a länders möjligheter att ge subventioner, införa tillfälliga skyddstullar och anti-dumpningstullar, ställa produkthälsokrav och ställa krav på utländska investerare.

De två sektorer där MUL-länderna åtminstone på kort sikt skulle ha störst möjligheter att utveckla en konkurrenskraftig export är jordbruk samt textil och konfektion (teko).

Tekoindustrin är en viktig källa till sysselsättning och, åtminstone potentiellt, exportintäkter för många MUL-länder. I kapitlet om teko-handeln (kap. 9) diskuteras dessa frågor, liksom tänkbara effekter för MUL-länderna av att tekohandeln inkluderas i WTO:s regelverk, från att ha reglerats av det krångliga och protektionistiska sk multifiberavtalet.

I kapitlet om jordbrukshandeln (kap. 10) behandlas både jordbrukets centrala roll för folkmajoritetens försörjning i MUL-länderna och det handelspolitiska regelverket på jordbruksområdet, med speciellt tonvikt på jordbruksavtalet i WTO och på de destruktiva effekterna av de rika ländernas protektionistiska jordbrukspolitik och starkt subventionerade jordbruksexport.

Till skillnad från gamla GATT, vars mandat var inskränkt till handeln med industrivaror, har WTO ett mandat som utökats till att omfatta även jordbruk (se nyss nämnda kap.10), samt handeln med tjänster och sk immaterialrätt, dvs frågor som rör patent och upphovsrätt. Implikationerna för MUL-länderna av det nya tjänsteavtalet GATS (*General Agreement of Trade in Services*), och TRIPS-avtalet om immaterialrätt (*Trade-related Intellectual Property Rights*) diskuteras i separata kapitel (kap. 11 och 12); en slutsats är att dessa båda avtal, liksom flera andra specialavtal, är föga anpassade till de fattiga ländernas intressen och utvecklingsbehov.

Efter dessa kapitel, som huvudsakligen behandlar de olika WTO-avtalen, följer ett kapitel om olika *bilateral*a handels- och preferensavtal som inkluderar MUL-länder (kap. 13). Viktigast av dessa är avtalet med EU, det så kallade Cotonou-avtalet, som omfattar flertalet MUL-länder, och som ger dessa handelspolitiska förmåner på EU:s inre marknad. I detta kapitel uppmärksammar vi också den brist på konsekvens, eller koherens, som präglar EU:s relationer till sina forna kolonier på bl a jordbruks- och fiskeområdet.

Merparten av studien behandlar frågor om internationell handelspolitik och MUL-ländernas tillträde till de rika ländernas marknader. Dock uppmärksammar vi även de allt viktigare frågorna kring den i dag starka tendensen till regionalisering, dvs tillkomsten av regionala frihandelsområden, tullunioner och andra former för samverkan, inte minst vad gäller syd-syd-samverkan på det handelspolitiska området (kap. 14).

Vi blickar också framåt och diskuterar de framtida förhandlingarna i WTO, och förslaget från bl a EU om en ny, bred förhandlingsrunda där även frågor som miljö, konkurrens- och investeringslagstiftning och arbetsvillkor skulle inkluderas (kap. 15). De frågor som en framtida WTO-runda kan komma att behandla och införliva i regelverket kommer att ge återverkningar på alla avtal oberoende om de är mellan EU och något utland eller ett syd-syd-avtal. Ligger en sådan ny, stor runda i MUL-ländernas intresse?

Det svenska och internationella biståndet till handelsrelaterade verksamheter i de fattiga länderna har traditionellt varit mycket begränsat. Dock lyfter vi i ett separat kapitel (kap. 16) fram det stora behovet av stöd till handelsfrämjande insatser i de fattiga länderna, inklusive stöd åt en förstärkning av MUL-ländernas svaga handelspolitiska kapacitet.

I ett avslutande kapitel presenterar vi sammanfattningsvis några av de viktigaste slutsatserna i studien, och rekapitulerar våra centrala rekommendationer vad gäller både reformer av det internationella handelspolitiska regelverket och förslag på biståndsinsatser inom handel och därmed relaterade områden (kap. 17).

Vi vill betona att målgruppen för studien inte är specialister på utrikeshandel. Vår ambition har varit att integrera handelsfrågor i ett övergripande utvecklingsperspektiv, och att diskutera den faktiska och potentiella roll som handel kan spela för MUL-ländernas ekonomiska och sociala utveckling. Det är också mot ett utvecklingsperspektiv som vi bedömer regelverket på handelsområdet, och de hinder av såväl intern som extern karaktär som MUL-länderna möter i sin strävan att dra nytta av den sk globaliseringen.

# Presentation av MUL-länderna

## KAPITEL 1

### 1.1 Nyckeldata<sup>2</sup>

Av de 49 länder som idag klassificeras som MUL, d v s minst utvecklade länder (*least developed countries*, LDCs), ligger majoriteten, eller 34 stycken, i Afrika söder om Sahara. Nio MUL-länder<sup>3</sup> är belägna i Asien, resterande sex i Karibien och Stilla Havsområdet (i Bilaga 1 finns en kortare presentation av samtliga MUL-länder).

Det befolkningsmässigt största MUL-landet är Bangladesh, som med sina drygt 120 miljoner invånare svarar för ungefär en femtedel av MUL-ländernas totala befolkning, samt för cirka en fjärdedel av MUL-gruppens BNP. Bangladesh är också MUL-gruppens talesman i WTO-frågor.

Många MUL-länder är små. Drygt tjugo har mindre än fem miljoner invånare, och ett flertal, främst de små öarna i Stilla Havet, har en befolkning som understiger en miljon.

Den totala befolkningen i MUL-länderna uppgår idag till drygt 600 miljoner, eller tio procent av jordens befolkning. Andelen av världens samlade BNP understiger dock en procent.

MUL-ländernas andel av jordens fattiga människor är svår att uppskatta, men kanske rör det sig om cirka en tredjedel. Att MUL-gruppen omfattar jordens allra fattigaste länder betyder sålunda inte att en majoritet av alla fattiga människor bor i dessa länder.

Samtliga sociala och ekonomiska indikatorer avslöjar en djup och omfattande fattigdom i MUL-länderna. Gruppens genomsnittliga per capita-inkomst är knappt 300 USD, att jämföra med 1.260 USD/invånare i u-länderna

---

2. En stor del av uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från UNCTAD, *The Least Developed Countries 2000 Report*. Sandzelius (2000) och Världsbankens *World Development Report 2000/2001* har också varit till stor nytta.

3. "MUL-land" är egentligen tårta-på-tårta; egentligen borde det heta "ett MUL", i plural "flera MUL". Vi har dock i regel tillämpat det gängse språkbruket "MUL-land, MUL-länder".

som helhet. 45 procent av befolkningen uppskattas leva i absolut fattigdom, och 75 procent har en genomsnittsinkomst som understiger två dollar om dagen. Den beräknade livslängden uppgår till 52 år, mot 65 år i u-landsgruppen i stort, och spädbarnsdödligheten överstiger 100/1.000 födda barn.

Inte minst oroande, från ett långsiktigt utvecklingsperspektiv, är de låga och stagnerande investeringarna i mänsklig utveckling. Utbildningens andel av BNP har sjunkit från 3,3 till 2,0 procent av BNP de senaste tjugo åren. Hälsovårdsutgifterna per invånare är blygsamma 11 USD per invånare och år, att jämföra med över 100 USD i övriga u-länder och 1.700 USD i OECD-länderna. Till detta skall läggas att ett stort antal MUL-länder tillhör de värst drabbade av HIV/AIDS-epidemin.

## **1.2 Tendenser på 90-talet: MUL-ländernas växande marginalisering i världsekonomin**

1980-talet, präglad av skuldskris och fallande råvarupriser, var för flertalet länder i Afrika och Latinamerika ett "förlorat årtionde". De flesta MUL-länder tillhörde också förlorarna, och den genomsnittliga per capita-inkomsten var väsentligt lägre vid årtiondets slut än vid dess början.

1990-talet kom att innebära en viss stabilisering för MUL-gruppen som helhet, men skillnaderna i utvecklingstakt mellan länderna accentuerades. Bakom den genomsnittliga tillväxten i per capita-inkomst på blygsamma 0,9 procent för MUL-länderna 1990-98 – att jämföra med hela 3,6 procent i u-världen som helhet, främst tack vare den snabba tillväxten i Kina, Indien och stora delar av Asien – döljer sig stora skillnader. Om Bangladesh, som hade en stark tillväxt hela decenniet, undantas, sjunker MUL-ländernas per capita-tillväxt från 0,9 till 0,4 procent. Av de 15 länder som upplevde en tillväxt på mer än två procent per år och invånare var sju belägna i Asien, under det att nära hälften av MUL-länderna, de flesta i Afrika söder om Sahara, registrerade nolltillväxt, eller negativ tillväxt.

De senaste decennierna har sålunda präglats av en fortsatt marginalisering av MUL-länderna, och speciellt de afrikanska MUL, i världsekonomin. MUL:s andel av världshandeln – som översteg en procent på 1970-talet – har successivt sjunkit, och är idag knappt 0,4 procent. För tjänstehandeln är andelen ännu lägre: drygt en promille. Med undantag för Bangladesh och några smärre ö-länder har MUL-gruppens export präglats av en nära nog total avsaknad av diversifiering, och fortsatt beroende av ett fåtal råvaror.

De privata kapitalflödena till MUL-länderna har stagnerat. De utländska direktinvesteringarna är fortsatt mycket låga, liksom övriga privata

kapitalflöden. Det är Kina och andra asiatiska framgångsekonomier, och några av medelinkomstländerna i Latinamerika, som har lockat de utländska investerarna det gångna decenniet. MUL-gruppens andel av de totala privata kapitalflödena till u-länderna har sjunkit från 18 till fyra procent under 1990-talet. Av alla utländska direktinvesteringar till u-länder har MUL på senare år endast mottagit 1,4 procent.

Det offentliga biståndet till MUL-länderna har skurits ned kraftigt. I reala termer har biståndet till MUL sjunkit med 45 procent mellan 1990 och 1999, och är nu nere på samma nivå som i början av 1970-talet.<sup>4</sup> Det totala biståndet till MUL-länderna uppgår nu till drygt 12 miljarder USD/år, vilket kan jämföras med de totala exportintäkterna på drygt 20 miljarder USD. Eller, annorlunda uttryckt: bistånd finansierar cirka 40 procent av den totala importen i MUL-länderna, mot endast ett par procent i u-landsgruppen som helhet.

Skuldsituationen har förvärrats. I flertalet MUL-länder är utlandsskulden – både i absoluta tal och som andel av BNP och export – avsevärt större idag än för 10 eller 20 år sedan.

Den krympande biståndsvolymen och växande skuldbördan står i bjärt kontrast till de åtaganden (*commitments*) som OECD-länderna gjorde efter den andra s k MUL-konferensen, som hölls i Paris i september 1990. Enligt den slutresolution – *Programme of Action for the Least Developed Countries in the 1990s* – som antogs efter denna konferens skulle alla ansträngningar göras för att vända den tendens till försämring av socioekonomiska förhållanden som präglat MUL-länderna under 80-talet, och biståndet skulle öka kraftigt. Bl a skulle i-ländernas bistånd till MUL-länderna öka från 0,09 procent till minst 0,15 procent, och helst betydligt mer, av de rika ländernas bruttonationalinkomster. I själva verket sjönk denna siffra till 0,05 procent av OECD-ländernas BNI. Även i övrigt kan sägas att mycket litet av det som kom ut av löftena från Paris-konferensen infriats.

Till sjunkande bistånds- och kapitalflöden till MUL-länderna kan läggas att dessa också haft otur med prisutvecklingen på sina exportvaror. MUL-länderna är nettoexportörer av råvaror, och råvarupriserna har fortsatt att falla kraftigt under 90-talet. Till detta kan läggas det faktum att producentpriserna på råvaror förefaller ha sjunkit betydligt snabbare än konsumentpriserna på de stora i-landsmarknaderna; enligt en studie<sup>5</sup> har

4. För ytterligare data om privata och offentliga kapitalflöden till MUL, se UNCTAD, *LDC Report* 2000.

5. Se Jacques Morisset i *The World Bank Economic Review* Vol. 12, No. 3, 1998. På basis av ett omfattande empiriskt material drar Morisset slutsatsen att "...the declines in world commodity prices were not transmitted or were transmitted imperfectly to domestic consumer prices. In contrast, upward movements in world prices were clearly passed on to domestic prices. As a result, the spread between world and domestic prices almost doubled in all major commodity markets during 1975–9." (s. 503).

differensen mellan producent- och konsumentpriser fördubblats mellan mitten av 1970-talet och mitten av 90-talet.

Undantaget från tendensen till fallande råvarupriser är oljepriserna, som stigit kraftigt de senaste två åren. Så gott som samtliga MUL-länder är dock nettoimportörer av olja.

Om MUL-länderna således kan sägas ha drabbats av den internationella ekonomiska utvecklingen vad gäller minskat bistånd och försämrade bytesförhållanden (*terms of trade*) under senare decennier vore det dock missvisande att lägga merparten av skulden för den dåliga ekonomiska utvecklingen på externa faktorer. Den katastrofala utvecklingen i främst afrikanska MUL-länder – men även i andra MUL-länder som Afghanistan, Haiti och Myanmar – är snarare relaterad till faktorer såsom politisk instabilitet och dålig ekonomisk politik.

Även HIV/AIDS-katastrofen har bidragit till stagnationen. I de afrikanska MUL-länderna har HIV/AIDS redan medfört drastiskt sjunkande medellivslängd, och de mänskliga, sociala och ekonomiska kostnaderna under kommande årtionden är svindlande.

Sambandet mellan politisk oro och ekonomisk stagnation är starkt. Många av MUL-länderna är diktaturer eller kvasi-diktaturer med svag folklig förankring. Betecknande är att samtliga elva MUL-länder som under 90-talet registrerade en nedgång i per capita-inkomsten som översteg tre procent per år också var länder som präglades av svåra inre väpnade konflikter och politisk instabilitet.

Det förtjänar också att understrykas att de IMF- och Världsbanksstödda strukturanpassningsprogram som en majoritet av MUL-länderna genomfört – under längre eller kortare perioder, och mer eller mindre helhjärtat – icke medfört de eftersträlvade, positiva effekterna på tillväxt och utveckling; snarare har fattigdomen och klyftorna ökat ytterligare.

### 1.3 MUL som begrepp samt för- och nackdelar med MUL-status

Begreppet MUL tillkom på FNS initiativ 1971, och inkluderade då 24 stycken olika länder med mycket låg per capita-inkomst. Listan på MUL-länder har sedan dess vuxit stadigt och omfattar nu 49 länder. Det senaste landet som erhöll MUL-status var Senegal (år 2000). Endast ett land, Botswana, har ”graduerats” från gruppen.

För klassificeringen ansvarar en arbetsgrupp i FNS Economic and Social Council, som ofta haft en grannliga uppgift. Till det ursprungliga inkomstkriteriet har, på initiativ av ett antal låginkomstländer som sökt MUL-status, lagts ytterligare kriterier som är relaterade till

- ekonomisk sårbarhet (t ex små ö-länder med föga diversifierad ekonomi, länder som regelbundet drabbas av svåra naturkatastrofer, länder med stora klimatrisker och dålig livsmedelssäkerhet);
- livskvalitet (mätt i bl a förväntad livslängd, kaloriintag per invånare och läskunnighet).

Ett ytterligare kriterium, eller snarare restriktion, är att landet måste ha en befolkningsstorlek understigande 75 miljoner (detta kriterium fanns inte då Bangladesh, som är det enda MUL-land med en befolkning överstigande 75 miljoner, fick MUL-status år 1975).

Inkomstkriteriet har upprepade gånger höjts, och uppgår idag till 1.035 USD/invånare. De övriga kriterierna är krångligare att definiera och kvantifiera; för en utförligare diskussion, se Sandzelius (2000).

För att ett land skall antas till listan över MUL-länder skall det uppfylla alla fyra kriterierna ovan: låg inkomst, befolkning under 75 miljoner, hög sårbarhet och låg livskvalitet. Även om inte alla kriterierna är uppfyllda kan dock länder få MUL-status, om speciella skäl talar härför. För graduering från MUL-gruppen gäller liknande principer – om vissa brytpunkter eller gränsvärden överstigs bör landet lämna MUL-gruppen.

I praktiken blir dock frågan om MUL-klassificering eller ej en förhandlingsfråga. I regel motsätter sig MUL-länder graduering; färskt exempel är Samoa-öarna och Vanuatu, som av FN rekommenderades lämna MUL-gruppen, men som efter intensiva påtryckningar lyckades behålla sin MUL-status.

Orsaken till att det för många länder framstår som attraktivt att kvarstå/söka inträde i MUL-gruppen är de potentiella ekonomiska fördelar som MUL-statusen är förenad med. Vinsterna kan vara ökat bistånd, eller bistånd och lån på förmånligare villkor, för just MUL-länderna. I samband med skuldlättnader kan MUL-länder ibland räkna med förmånligare behandling. MUL-länder som är medlemmar i WTO åtnjuter, vilket vi kommer att diskutera mer utförligt i senare kapitel, en rad förmånliga undantagsbestämmelser som andra u-länder inte kommer i åtnjutande av. Det finns också olika förslag på handelspolitikens område som direkt syftar till att ge MUL-länder speciella exportprivilegier – t ex det mycket omdiskuterade EU-initiativet om tullfrihet för i stort sett samtliga varor från MUL-länder.

För i-länderna kan MUL-begreppet vara politiskt behändigt såtillvida att MUL kan beviljas speciellt förmånlig behandling som inte kostar så mycket, men som visar att de rika länderna är villiga att särskilt stödja jordens allra fattigaste länder.

Det kan också finnas nackdelar med att tillhöra MUL-gruppen. En så-

dan nackdel är den ”image” som landet därmed får, och som kan medföra minskat intresse för landet från utländska investerares och handelspartners sida. Dessa nackdelar är dock vagare och mindre uppenbara än de fördelar som medlemskap i MUL-gruppen kan medföra.

Av ovanstående korta sammanfattning torde framgå att frågan om MUL-kriterier är långtifrån oproblematiske. Det finns starka incitament att tillhöra MUL-gruppen, och det finns uppenbara risker för motsättningar både inom MUL-gruppen – som är mycket heterogen – och mellan MUL-länderna och övriga u-länder. Givetvis ses det inte alltid med blida ögon av övriga u-länder att MUL får speciella privilegier när det gäller t ex bistånd eller skuldlättnader.

Konflikter kan också uppstå på det handelspolitiska området vad gäller t ex rätten till tullfrihet när två grannländer producerar ungefär samma produkter och är ungefär lika fattiga, men det ena av länderna har MUL-status och det andra inte.

Nämnas bör också att flertalet, om än långtifrån alla, MUL-länder också har s k AVS- eller ACP-status<sup>6</sup> gentemot EU enligt Lomé-konventionen och dess efterföljare, Cotonou-avtalet. På de bistånds- och handelspolitiska områdena torde AVS-tillhörigheten spela en avsevärt större roll än medlemskapet i MUL-gruppen (se vidare kapitel 13).

## 1.4 MUL-länderna och WTO – en kort introduktion

I senare kapitel berörs världshandelsorganisationen WTO och dess innebörd för MUL på djupet. Dock förtjänar några viktiga aspekter att understrykas redan nu.

Till att börja med kan fastslås att MUL-länderna generellt uppvisat ett svagt engagemang i frågor som rör handelspolitik och WTO. 19 av de 49 MUL-länderna är inte ens medlemmar av WTO.

I GATT, och under Uruguay-rundan, höll MUL en mycket låg profil, och u-ländernas talan fördes i regel av medelinkomstländer som Brasilien och Mexiko och av länder som Indien, med stark representation i alla internationella organisationer. Det har dock skett en viss ökning av MUL-ländernas handelspolitiska engagemang på senare år – liksom av u-ländernas i stort – och några av dem deltar alltmer i WTO. MUL:s speciella talesman, Bangladesh, tillhör de mest aktiva u-länderna i WTO. Bangladesh är dock ett föga representativt MUL-land, med en långt mer dynamisk och diversifierad

6. På svenska AVS-länder, d v s de drygt 70 u-länder i Afrika, Västindien och Stilla Havet som är motpart till EU i Cotonou-avtalet. Även Sydafrika är associerat till vissa delar av Cotonou-avtalet.

export än övriga MUL, och med mycket större handelspolitisk kapacitet. I många frågor ligger Bangladeshs nationella intressen närmare den övriga u-landsgruppens än MUL-ländernas.

En viktig orsak till MUL-gruppens relativa passivitet på handelsområdet är att de grundläggande utvecklingsproblemen i flertalet MUL-länder mindre har att göra med marknadstillträde och mer med utbudsrestriktioner, dvs inhemska svårigheter att över huvud taget producera något som går att sälja. Att MUL-ländernas export är liten beror i första hand på att deras produktionskapacitet är liten. Klyftan är i detta avseende uppenbar mellan MUL och de dominerande medelinkomstländerna inom G77, vars agerande inom WTO i stor utsträckning handlar om förbättrat marknadstillträde, eller *market access*, i de rika länderna.

Nämnas kan också att de MUL-länder som blivit medlemmar av WTO erhållit ett flertal undantag från olika handelspolitiska krav, samt uppskov med genomförandet av vissa handelspolitiska reformer. För MUL-länderna som grupp är därför regelverket – åtminstone för närvarande – mindre bindande än för andra länder. Något förenklat kan man säga att de rika länderna inte bryr sig så mycket om vad MUL-länderna, med en dryg tredjedels procent av världshandeln, gör och inte gör. Inget MUL-land har hittills varit inblandat – varken som kärke eller svarande – i någon tvist som hanterats inom ramen för WTOS tvistlösningsmekanismer.

Det motstånd som förslaget om tullfrihet för MUL till EU för i stort sett samtliga varor – det omdiskuterade *everything but arms*-initiativet (se vidare kapitel 13) – väckte inom vissa europeiska producentkretsar visar dock att även hotet att jordens fattigaste länder skulle öka sin blygsamma export på EUS skyddade marknad är tillräckligt för att skapa starka protektionistiska motreaktioner.

För flertalet MUL-länder finns det viktigare frågor än det globala handelspolitiska regelverket (och även inom handelspolitiken spelar EU:s och USA:s bilaterala regelverk ofta större roll än WTO). Strukturanpassningsprogram, biståndsfrågor och skuldlättnader kommer högre upp på MUL-gruppens dagordning än handelspolitik. EU i Bryssel, och IMF/Världsbanken i Washington, är viktigare än WTO i Genève. För många av de mest skuldsatta MUL-länderna är även Paris, där Paris-klubben sammanträder för att behandla frågor om skuldlättnader, viktigare än Genève.

Som helhet är MUL-ländernas representation vid WTO mycket svag. Ett tjugotal MUL-länder har ingen fast representation i Genève för att bevaka WTO-frågor. Hemma i huvudstaden är intresset ofta svalt från regeringens sida.

De rika länderna har de facto ett enormt övertag i handelspolitiska frågor. Det genomsnittliga antalet WTO-handläggare på plats i Genève från

OECD-länderna är sju från varje land. I hemlandet finns rader av experter på olika handelspolitiska frågor att konsultera. I genomsnitt hålls det omkring 50 handelspolitiska möten i Genève varje vecka – det säger sig självt att MUL-ländernas möjligheter att bevaka och påverka dessa överläggningar är förvinnande små.

Det är också långtifrån självklart att MUL-gruppen alltid har gemensamma handelspolitiska intressen. Ett exempel är jordbrukshandeln (se vidare kapitel 10). Ett starkt u-landskrav har länge varit att de rika länderna öppnar sina marknader för de fattiga länderna, och upphör med dumpningen av starkt subventionerade jordbruksprodukter på världsmarknaden. För många MUL-länder är dock frågan svår att hantera. Flerparten MUL-länder exporterar jordbruksprodukter, i regel cash crops såsom kaffe, socker, bananer och jordnötter, men är samtidigt nettoimportörer av baslivsmedel som spannmål. Åtminstone på kort sikt tjänar därmed somliga MUL-länder på de rika ländernas jordbrukspolitik och export av billiga livsmedel, och är oroade över riskerna för stigande världsmarknadspriser på mat om det nuvarande subventionssystemet i de rika länderna skulle avskaffas.

# Handel och utveckling

## KAPITEL 2

### 2.1 Utrikeshandelsteori: en kortfattad översikt

#### 2.1.1 Ricardo och komparativa fördelar

Det finns få ekonomiska teorier som har stått sig bättre än David Ricardos snart tvåhundra år gamla postulat om komparativa fördelar, eller komparativa kostnader. Till skillnad från de gamla merkantilistiska uppfattningarna – att exportera är bra, men att importera är dåligt – såg inte Ricardo utrikeshandel som ett nollsummespel utan som något ömsesidigt förmånligt. Om två eller flera länder specialiserar sig på att producera de varor de har komparativa fördelar att tillverka tjänar alla parter på handelsutbytet.

Frihandel, och specialisering i enlighet med varje lands komparativa fördelar, gynnar alla länder.

En viktig vidareutveckling av Ricardos grundläggande modell var den berömda Heckscher/Ohlin-teorin, som fortfarande lever kvar i de nationalekonomiska läroböckerna. Enligt Heckscher/Ohlin förklaras olika länders komparativa fördelar och därmed sammanhängande handelsmönster med hjälp av skillnader i ländernas tillgång till produktionsfaktorer. Eller, enkelt uttryckt: länder med gott om naturtillgångar exporterar råvaror. Länder med rikligt med arbetskraft men ont om kapital tenderar att exportera arbetsintensiva och importera kapitalintensiva produkter.

#### 2.1.2 Statiska och dynamiska effekter

Ett problem med alla ansatser baserade på Ricardo är modellernas statiska karaktär. Ländernas komparativa fördelar förutsätts givna. Full sysselsättning av alla produktionsfaktorer förutsätts. Välfärdsvinsterna av utrikeshandel är av engångskaraktär, och illustreras av en jämförelse mellan

två jämviktslägen med respektive utan handel, men ingenting kan sägas om effekterna på långsiktig tillväxt.

För fattiga länder, för vilka tillväxt och utveckling är de centrala frågeställningarna, framstår den statiska ansatsen hos Ricardo som otillräcklig. Med självklara undantag (t ex oljefyndigheter) är de flesta komparativa fördelar icke av naturen givna – det finns t ex ingen genetisk förklaring till att schweizare är bra på att tillverka klockor – utan *förvärvade*, och i själva utvecklingsprocessen ligger en ständig förändring och uppgradering av ett lands komparativa fördelar. Hur snabbt detta kan gå kan illustreras av de mest framgångsrika industriländerna i Ostasien; länder som Taiwan och Sydkorea har under loppet av drygt en generation på ett dramatiskt sätt förändrat sina komparativa fördelar och exportstruktur från billig arbetskraft och enkla textilier och leksaker till avancerade kunskapsintensiva produkter och tjänster.

I modernare utrikeshandelsteorier spelar de dynamiska effekterna en långt viktigare roll än i Ricardos eller Heckscher/Ohlins statiska modeller. Bland de många positiva dynamiska effekter som brukar framhållas kan nämnas följande:

- Handel möjliggör ett utnyttjande av *stordriftsfördelar*. Detta är av central betydelse för de allra fattigaste u-länderna, vars hemmamarknader är helt otillräckliga för att ligga till grund för en industrialisering baserad på enbart den inhemska marknaden. Den totala hemmamarknaden för industrivaror i ett genomsnittligt MUL-land understiger marknaden i en mindre svensk stad. En exportledd tillväxt kan dock möjliggöra tillvaratagandet av stordriftsfördelar inom ett fåtal nischer. Ett färskt exempel på en framgångsrik exportledd industrialisering i ett mycket litet land är Mauritius.
- *Ökad konkurrens* via handel. På exportmarknaderna tvingas företagen bli konkurrenskraftiga, och på skyddade hemmamarknader behövs ofta konkurrens utifrån för att höja produktiviteten och pressa monopolpriser.
- Utrikeshandeln som bärare och *förmedlare av ny teknologi*. Inte minst viktigt i detta sammanhang är den roll som utländska direktinvesteringar i exportsektorn kan spela.

Med ny teknologi i vid bemärkelse kan vi också inkludera nya och modernare principer för företagsledning, marknadsföring, redovisning, kvalitetskontroll, nya internationella kundkontakter, m m.

Allmänt kan sägas att betydelsen av *software* – institutioner, idéer, nätverk, kontakter, mänskligt kapital, m m – ständigt ökar i dagens globaliserade ekonomi (se vidare nedan, avsnitt 3.2), och att utrikeshandelns roll som förmedlare av nya impulser blir alltmer avgörande, på bekostnad av tillgången till *hardware* (naturtillgångar, maskiner, m m).

- Företagens *finansiering* kan underlättas. I regel har företag i fattiga länder mycket dålig tillgång till kapital, och utrikeshandelns öppna möjligheter till finansiering som är stängda för företag som enbart arbetar med hemmamarknaden.

Modernare utrikeshandelsteori fäster också större vikt vid importens strategiska betydelse. Importens storlek och sammansättning kan spela en avgörande roll för fattiga länders möjligheter till tillväxt och utveckling. Tyvärr finns det dock ofta i handelspolitiska förhandlingar en stark merkantilistisk slagsida: export är bra och ger jobb och exportintäkter – alltså borde ju import eliminera jobb och försämra betalningsbalansen. Denna merkantilistiska syn kännetecknar även det politiska spelet i WTO: om ett land beviljar utländska exportörer möjligheter att konkurrera på lika villkor (vilket är utmärkt för landets konsumenter!) är detta en ”eftergift” som helst bör motsvaras av att andra länder gör motsvarande ”eftergifter” vad gäller marknadstillträde.

Vår utgångspunkt i denna rapport är att det är de dynamiska vinsterna med utrikeshandel som är de helt avgörande för MUL-länderna, för vilka hållbar ekonomisk tillväxt och mänsklig och social utveckling måste stå i centrum.

### **2.1.3 Frihandel alltid bra för alla? Kort om kritiken**

Under 1950- och 60-talen växte det fram en massiv kritik mot frihandelsdoktrinen. Vi gör inte anspråk på att sammanfatta den livliga debatt som fördes under denna tid, men ett par nedslag i idéhistorien kan kanske vara på plats, för att ge ett historiskt perspektiv på dagens diskussioner.

Mycket av kritiken inriktades på vad som uppfattades som en idylliserande syn på utrikeshandelns välsignelser för u-länderna. Sålunda hävdade Raúl Prébisch (UNCTADS förste, och mycket inflytelserike, generalsekreterare), Ragnar Nurkse och flera andra kända ekonomer att de långsiktiga exportutsikterna för råvaruproducenter var mycket dystra. Till följd av bl a i-ländernas protektionism, en låg inkomstelasticitet för u-ländernas viktigaste exportvaror, sjunkande råvaruinnehåll i moderna industrivaror och en successiv övergång från naturliga till syntetiska ämnen skulle, menade

man, bytesförhållandena för råvaror obevekligt försämrats gentemot industrivaror.

Andra argument som pekade i samma riktning, d v s varnade för ett fortsatt beroende av råvaruexport på en osäker världsmarknad, var att råvaruintäkterna tenderar att fluktuera mer än intäkterna från industri-varuexport (Gunnar Myrdal m fl), att de dynamiska effekterna av råvaruproduktion vad gäller utbildning och teknisk utveckling är obetydliga (Nurkse, Myrdal m fl), och att tekniska framsteg inom råvaruproduktionen tenderar att överföras till konsumenterna i de rika länderna i form av lägre priser (Prébissh, Hans Singer m fl) snarare än högre marginaler för producenterna samt att i-länderna via sina transnationella företag och starka förhandlingsposition kontrollerar prissättningen på råvaror.

Kritik riktades också mot det statiska i begrepp som komparativa fördelar. Skall fattiga länder verkligen nöja sig med att de har komparativa fördelar inom områden som jordnötter och bananer, samtidigt som de rika länderna hela tiden förstärker sina komparativa fördelar inom modern industri och avancerad tjänsteproduktion?

Kritiken mot den traditionella utrikeshandelsteorin och frihandelsdoktrinen kopplades, naturligt nog, till rekommendationer om en snabb industrialisering. ”Importsubstitution” blev lösenordet. Med hjälp av tullar och andra importhinder borde den inhemska industrin i u-länder skyddas från konkurrensen från de utvecklade industriländerna.

Budskapet mötte starkt gensvar hos inflytelserika grupper i u-länderna. Ansatsen var tilltalande för de nya politiska ledarna i tredje världen: en stor del av problemen kunde skyllas på externa faktorer (kolonialism och imperialism hos de radikala ledarna, oförmånliga handelsförhållanden och fallande terms-of-trade hos de mindre radikala), och industrialiseringspolitiken och protektionismen var politiskt tacksamma medel för att utvidga statens roll i ekonomierna och förstärka de politiska ledarnas nationella identitet (och, understundom, makt och inkomstkällor).

Under 50- och 60-talen kom mer eller mindre sofistikerade importsubstitutionsstrategier att tillämpas i den överväldigande majoriteten av alla självständiga u-länder. I vissa fall var protektionismen ett rent defensivt inslag i försöken att rädda vacklande betalningsbalanser – vilket var fallet då importsubstitutionspolitiken föddes i Latinamerika under den stora 30-talsdepressionen – men i andra fall blev industrialisering baserad på importsubstitution en hörnsten i den officiella utvecklingspolitiken. Flertalet biståndsgivare från i-länderna och internationella utvecklingsbanker bejakade den förda industrialiseringspolitiken, och hjälpte till att finansiera den.

De senaste decennierna har vi bevittnat vad som skulle kunna kallas

Ricardos renässans, på bekostnad av industrialisering baserad på protektionism och skyddade hemmamarknader. Kritiken mot importsubstitutionsstrategin har bl a riktat in sig på hemmamarknadernas ringa storlek i flertalet u-länder, ineffektivitet och korruption i den skyddade industri-sektorn, och den diskriminering av jordbruket som ofta följt på gynnandet av industrin.

Sedan länge har ”exportpromotion” ersatt ”imports substitution” som den etablerade visdomen. Skuldskrisen på 1980-talet, kom att förstärka denna tendens ytterligare.

Med strukturanpassningsprogram och konditionalitet som mäktiga hävstänger har en stor majoritet av jordens fattiga länder idag anpassat sina ekonomier i liberaliserad och frihandelsvänlig riktning. Under tiden har internationella organisationer, såsom GATT och senare WTO, målmedvetet strävat efter att successivt befria världshandeln från tullar och andra typer av handelsrestriktioner – dock utan framgång på viktiga områden såsom de rika ländernas jordbrukspolitik (se kapitel 10 nedan).

Av den för några decennier sedan så inflytelserika kritiken mot frihandelsdoktrinen har på 80- och 90-talen endast hörts svaga ekon. Antalet nationalekonomer som idag bekänner sig till protektionism är försvinnande litet, liksom antalet ledande politiker som förespråkar inåtvända utvecklingsstrategier. Begrepp som ”själv tillit” – honnörsord för några decennier sedan – avfärdas som destruktiva eller rentav löjliga.

Trots den mycket frihandelsvänliga tidsanda som i dag råder bör inte all kritik avfärdas som löjlig, eller baserad på okunnighet. Allt som importsubstitutionspolitikens anhängare hävdade var inte fel, och nya frågeställningar har tillkommit. En tendens till ny pendelsvängning är klart märkbar i de allra senaste årens utvecklingsteoretiska debatt. Det kan därför finnas skäl att avrunda denna korta diskussion om handelsteori med ett kort referat av dagens viktigaste skiljelinjer: vad är man överens om, och vad är man inte överens om?

### **2.1.4 Var står vi idag? Vilka tvistefrågor kvarstår?**

”Openness to international trade accelerates development of poor countries: this is one of the most widely held beliefs in the economics profession, one of the few things on which Nobel prize winners of both the left and the right agree.” (David Dollar & Aart Kraay, 2000, p. 3)

Det är lätt att sammanfatta vad så gott som alla tongivande nationalekonomer och politiker idag är överens om: Utrikeshandel är både bra och nödvändig. I dagens globaliserade världsekonomi är varje försök till protektionism och ”själv tillit” en återvändsgränd. Inte minst för de allra

fattigaste länderna är ökad handel en absolut nödvändig förutsättning för social och ekonomisk utveckling.

Men låt oss också redovisa några frågetecken och kvarvarande tviste-frågor. Citatet ovan från nationalekonomerna Dollar och Kraay – ivriga och välkända förespråkare för globalisering och frihandel – bör kanske modifieras en aning, så låt oss bereda plats för nyanser.

Till att börja med kvarstår mycket av den oro för råvaruproducenternas ställning i världsekonomin som många av frihandelsdoktrинens kritiker ventilerade för några decennier sedan. Efter 1970-talets dramatiska råvaruprisstegringar har råvarupriserna under 80- och 90-talen sjunkit till mycket låga nivåer. Denna tendens har på många områden förstärkts av de smått desperata försök som gjorts av många fattiga länder att exportera sig ur skuldkrisen med hjälp av satsningar på ökad råvaruexport. Vart för sig har länderna varit för små för att påverka världsmarknadspriserna, men när en mängd länder samtidigt försökt öka exporten av identiska produkter som kaffe, socker, ris, bomull, naturgummi och snittblommor har följden blivit ytterligare prisfall.

Till den tidigare oron för sjunkande råvarupriser, och kraftiga prisfluktuationer och ökad sårbarhet, skall läggas nya frågor rörande miljö och hållbar utveckling. Många av de nischer som fattiga länder etablerat sig på – såsom snittblommor, timmer eller räkor – har visat sig vara förenade med allvarliga miljöproblem.

Av dessa och andra skäl finns det idag en växande skepsis mot ensidig råvaruutvinning i enlighet med statiska teorier om komparativa fördelar.

De enastående framgångar som flera asiatiska länder uppvisat har också bidragit till en intensiv debatt om möjligheterna att föra en icke-ortodox utvecklingspolitik. Länder som Taiwan, Sydkorea och Malaysia har inte följt de nationalekonomiska läroböckerna när det gäller frihandel; tvärtom har dessa ”*success stories*” i hög grad litat till recept som präglats av statlig industripolitik, gammaldags import-substitution (under de inledande industrialiseringsfaserna) och selektiva exportsubventioner. Många av de instrument som använts – tullar och kvantitativa regleringar, krav på ”*local contents*” vid utländska direktinvesteringar, riktade krediter, statligt stöd åt exportsatsningar, m m – har också varit av en sådan natur att de brutit mot stora delar av det regelverk som nu växer fram inom ramen för WTO.

De många misslyckanden som kantat de senaste tjugo årens strukturanpassningsprogram har också givit näring åt kritiken mot det som kommit att kallas *the Washington Consensus*, d v s den enighet som länge rådde mellan IMF och Världsbanken (och flertalet bilaterala biståndsgivare) kring den liberaliserings- och privatiseringspolitik som kännetecknade struktur-

anpassningsprogrammen. En av de mest tongivande kritikerna är Världsbankens före chefsekonom Joseph Stiglitz, som i rader av artiklar och föredrag<sup>7</sup> kritiserat den förda politiken. Inte minst på handelspolitikens område är Stiglitz starkt kritisk – dogmatism snarare än pragmatism har, hävdar han, präglat mycket av kraven på snabb liberalisering av utrikeshandel och valutamarknader i fattiga länder.

Stiglitz, och många med honom, förordar i stället en pragmatisk och gradualistisk strategi. Ehuru mycket positiv till utrikeshandel, varnar Stiglitz för effekterna av en drastisk liberalisering, och pekar på några av riskerna. Ett par citat som är av relevans inte minst för MUL-länderna kan illustrera dessa risker:<sup>8</sup>

#### Om risker för arbetslöshet:

”Standard economic analysis argues that trade liberalization – even unilateral opening of markets – benefits a country. In this view, job loss in one sector will be offset by job creation in another, and the new jobs will be higher-productivity than the old... This economic logic requires markets to be working well, however, and in many countries, underdevelopment is an inherent reflection of poorly functioning markets. Thus new jobs are not created, or not created automatically. Moving workers from a low-productivity sector to unemployment does not – let me repeat, does not – increase output.”

#### Om inkomstfördelning och förlorare:

”Although the country as a whole may be better off under free trade, some special interest groups will actually be worse off. And although policy could in principle rectify this situation...the required compensations are seldom paid... There are real losers who are seldom compensated and among these losers are some who are relatively poor... Given the lack of compensation, trade liberalization may actually lower social welfare, if due weight is given to the welfare of the poor.”

#### Om risker för ökad sårbarhet och volatilitet:

”Complete openness can expose a country to greater risk from external shocks. Poor countries may find it particularly hard to buffer these shocks and to bear the costs they incur, and they typically have weak safety nets, or none at all, to protect the poor. In recent work...I have shown that small and more open developing countries suffer more volatility in their growth performance than do other countries.”

---

7. Många av Stiglitz' kritiska synpunkter sammanfattas väl i Stiglitz (1998).

8. Citaten är tagna från Stiglitz (September 1999).

Vad gäller sårbarhet kan också nämnas att frågan om livsmedelssäkerhet vid en total avreglering av det inhemska jordbruket spelar en viktig roll i många u-länder. Det finns en utbredd oro för att WTO-regler som inskränker möjligheterna att skydda och stödja jordbruket kan gå ut över fattiga länders livsmedelssäkerhet (se vidare kapitel 10).

En annan inflytelserik nationalekonom som vill nyansera diskussionen är Dani Rodrik<sup>9</sup>. I likhet med flertalet andra ekonomer som uttryckt skepsis mot de mest extrema frihandelsvännerna är Rodrik i grunden positiv till de fattiga ländernas integration i världsekonomin, men hävdar att det är den inhemska politiken som är viktigast. Handelsliberalisering är inget mål i sig utan kan som bäst ses som ett medel, ett komplement till den övriga utvecklingspolitiken. Ett längre citat kan illustrera på vilket sätt Rodriks ansats skiljer sig från den syn på handelsliberalisering som ett mål i sig som präglade *the Washington consensus*:

”The claims made by the boosters of international economic integration are frequently inflated or downright false. Countries that have done well in the postwar period are those that have been able to formulate a domestic investment strategy to kick-start growth and those that have had the appropriate institutions to handle adverse external shocks, not those that have relied on reduced barriers to trade and capital flows. The evidence from the experience of the last two decades is quite clear: the countries that have grown most rapidly since the mid-1970s are those that have invested a high share of GDP and maintained macroeconomic stability. The relationship between growth rates and indicators of openness – levels of tariff and non-tariff barriers or controls on capital flows – is weak at best. Policymakers therefore have to focus on the fundamentals of economic growth – investment, macroeconomic stability, human resources, and good governance – and not let international economic integration dominate their thinking on development.” (Rodrik 1999 a, s. 1).

## 2.2 Utrikeshandel i relation till vissa specifika frågor

I diskussionen ovan har vi behandlat utrikeshandelsteori i allmänhet, med tonvikt på MUL-ländernas speciella situation. Det återstår nu att runda av denna diskussion med några korta kommentarer kring mer specifika spörsmål.

---

9. Bland publikationer av intresse i detta sammanhang kan nämnas Rodrik (1997), Rodrik (1998), Rodrik (1999 a) och b)) och Rodrik (2000).

### 2.2.1 Utrikeshandel, inkomstfördelning och tillväxtmönster

Autarki är, som betonats tidigare, ingen lösning för något land, stort eller litet. För små och fattiga länder med liten hemmamarknad och små möjligheter att diversifiera sin produktion är utrikeshandel helt oundgänglig.

För att bedöma effekterna av handel på ett lands inkomstfördelning och fattigdom räcker dock inte detta svar. Att fattiga länder tjänar på handel är inte samma sak som att alla fattiga människor gör det. Som nämnts tidigare finns det oftast även förlorare, liksom det finns stora grupper inom självhushållssektorn som påverkas endast mycket marginellt av vad som händer i utrikeshandeln. Handelns konsekvenser för befolkningen varierar starkt mellan olika länder beroende på vilken typ av handel det rör sig om, och vilket typ av tillväxt – om någon – som handeln genererar.

De statistiska modeller över utrikeshandelns inkomstfördelningseffekter som dominerar litteraturen i ämnet ger vid handen att dessa i regel är förvånansvärt små. En omallokering av produktionen i enlighet med ett lands statistiska komparativa fördelar leder i regel till som mest någon eller ett par procents högre BNP, och sällan till stora förändringar i inkomstfördelningen; dock finns det alltid grupper av ”vinnare” och ”förlorare”. Det intressanta är de dynamiska effekterna.

En allmän, närmast trivial, iakttagelse är att industrivaruexport normalt leder till högre tillväxt i produktion och sysselsättning än råvaruexport. De snabbväxande länderna i Asien har undantagslöst baserat sin tillväxt på industrialisering, med expansion både på hemmamarknaden och på världsmarknaden.

Även vad gäller råvaruexport finns det stora skillnader i fattigdomseffekter. Mineralexport har ofta visat sig vara förenad med nackdelar från inkomst- och sysselsättningssynpunkt, och har ofta skapat en snedvriden ekonomisk struktur, såsom ett försummande av jordbruket och en mycket ojämn inkomstfördelning.

Länder där rikedomarna baseras på någon enstaka, lönsam exportprodukt – t ex diamanter, koppar, eller olja – har oftare än andra präglats av politiska konflikter som bottnar i kamp mellan olika grupper om kontrollen över denna resurs. MUL-länder som Angola, Liberia eller Sierra Leone kan här tjäna som illustrationer.

#### Diamanter

---

Enligt ITC (*International Trade Centre*) svarar diamanter för en betydande del av exporten i tio MUL-länder: Angola, Zambia, Gambia, Guinea, Lesotho, Liberia, Myanmar, Centralafrika, Kongo och Sierra Leone. Men statistiken är mycket osäker. Enligt UNCTAD:s statistik hade nästan 40 procent av de sorterade rådiamanter som exporterades från Afrika söder om Sahara ”okänt ursprung”. Dessa

okända diamanter svarade samtidigt för 10 procent av den totala exporten i världen.

Den belgiska företagsgruppen De Beers deltar i utvinningen av en majoritet av världens diamanter och köper upp en ännu större del av alla diamanter som utvunnits. Genom sin dominerande roll på marknaden har företaget stora möjligheter att påverka världsmarknadspriset på rådiamanter. Prisskillnaden mellan rådiamanter och slipade stenar är också mycket stor – värdet stiger nästan 7,5 gånger vid slipningen.

Antwerpen är den huvudsakliga handelsplatsen för rådiamanter. Handeln organiseras genom det "Höga Diamantrådet" (*Hoge Raad voor Diamant*, HRD) som både fungerar som en branschorganisation och har till uppgift att kontrollera handeln.

I flera fall har det visat sig att diamanthandeln i Afrika underblåser väpnade konflikter, finansierar vapenköp och bidrar till en helt kriminaliserad krigsekonomi. UNITA-gerillan i Angola tros till exempel finansiera största delen sina vapenköp med illegal diamanthandel.

I Sierra Leone anses viljan till kontroll över de rika diamanthyndigheterna vara den direkta orsaken till de senaste årens kaotiska inbördeskrig, men också en viktig orsak till tidigare oroliga perioder i landets historia. De senaste åren har handelns och de stora företagens roll i konflikterna uppmärksamats av organisationer som Amnesty International och Human Rights Watch. FN har infört sanktioner mot diamanter från Sierra Leone, såvida de inte enligt landets regering är garanterat konfliktfria. De Beers, såväl som diamanthandlare i Belgien, Israel och Indien säger sig idag kunna garantera att de diamanter de säljer inte kommer från konfliktområden. Amnesty menar dock att företagen måste bygga upp transparenta system för att kontrollera leverantörsleden och identifiera konfliktdiamanterna, innan deras garantier är trovärdiga.

Möjligheterna att kontrollera diamanternas ursprung försvåras av att importerade diamanter registreras utifrån det land de senast exporterades ifrån, vilket inte behöver vara samma land som där de utvanns. Kvaliteten på importstatistiken är också mycket dålig, vilket visas av följande orimligheter: 1998 registrerade Sierra Leone en export av 8500 karat, medan HRD registrerade en import från Sierra Leone på 770 000 karat. Liberias utvinningskapacitet är ca 100.000–500.000 karat, men HRD registrerade under mitten av 1990-talet en årlig import på nära 6 miljoner karat. Elfenbenskusten, vars diamanthugor stängdes på 1980-talet, har enligt statistiken årligen exporterat 1,5 miljoner karat till Belgien.

---

**Källor:** Smillie, Ian, Lansana Gberie and Ralph Hazleton. *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*. Partnership Africa Canada, January 2000. <http://www.web.net/pac/pacnet-l/msg00009.html>  
 Handbook of World Mineral Trade Statistics, 1992–1997, 3rd issue (UNCTAD/ITCD/COM/16), 1999. Table 2. 5. 3.  
 Human Rights Watch World Report 2001: Angola. <http://www.hrw.org/wr2k1/africa/angola.html>

Nära 75 procent av MUL-ländernas befolkning, och en ännu större andel av de fattiga, är sysselsatt inom jordbruket. För att vinsterna med utrikes-handel skall nå ut på landsbygden krävs en produktionstillväxt inom landsbygdsbaserade näringar, med tonvikt på jordbruket och dess binäringar såsom handel, transporter, småskalig förädlingsindustri, etc.

I de fattigaste länderna krävs också stora kompletterande investeringar i fysisk infrastruktur, jordbruksrådgivning, nya kreditmöjligheter för landsbygdsbefolkningen m m. Eller, annorlunda uttryckt: integration i

världsekonomin kan vara bra, men det handlar också om en bättre integration av ländernas egna ekonomier. En satsning på utrikeshandel bör aldrig ses som ersättning för, utan som komplement till, övriga utvecklingsinsatser.

En handelsliberalisering kan öppna stora möjligheter för en sysselsättningskapande och fattigdomsinriktad landsbygdsutveckling. Speciellt gäller detta om jord- och resursfördelningen är sådan att små och medelstora bönder snarare än stora plantageägare kan utnyttja handeln till att exportera till lönsamma marknader och få tillgång till importerade insatsvaror. Men en handelspolitisk liberalisering kan också leda till att landet – eller åtminstone huvudstaden – öppnas för import av subventionerade överskottslivsmedel från de rika industriländerna samtidigt som landsbygden marginaliseras alltmer.

### **2.2.2 Handel och miljö – med tonvikt på MUL-ländernas export och import**

Det finns inga enkla samband mellan handel och miljö. Potentiellt främjar handel miljön genom att bidra till en effektivare användning av resurser, inklusive naturresurser, och genom att leda till en ekonomisk utveckling som skulle kunna användas till att främja miljöskydd. För att detta skall inträffa i praktiken måste emellertid – bland annat – en effektiv miljöpolitik tillämpas på nationell och internationell nivå. En tillräckligt kraftfull miljöpolitik är emellertid ovanlig i i-länderna, och än mer så i u-länderna.

Indirekt påverkar handel och internationella investeringar miljön på flera olika sätt. De förändrar tillväxttakten såväl som tillväxtens innehåll och den teknik som används. Internationella handelsavtal kan dessutom påverka vilka regler och andra styrmedel som används inom miljöpolitiken. Miljöeffekterna av dessa olika förändringar kan i enskilda fall vara såväl positiva som negativa. Specialisering på en miljöskadlig exportproduktion, som räkodling, får givetvis helt andra miljökonsekvenser än specialisering på export av kläder.

Handel är i sig sällan en orsak till miljöproblem, men kan förstärka miljöförstörande processer. Exponering för den globala efterfrågan på timmer kan till exempel förstärka effekter av interna brister i skogsbruket och skogslagstiftningen och leda till att skogar skövlas snabbare. En generell slutsats är därför att internationell handel förstärker behovet av en effektiv miljöpolitik. Samtidigt kan ökad handel och investeringar göra att ländernas vilja och förmåga att genomdriva en sådan effektiv politik minskar. Det finns hos många regeringar, i Nord såväl som i Syd, en tro att tuffa miljökrav skulle ”skrämma bort” företag och investeringar.<sup>10</sup>

---

10. Att det finns mycket litet empiriskt stöd för att så verkligen skulle vara fallet tycks inte påverka den praktiska politiken i nämnvärd omfattning.

MUL-länderna är i mycket hög grad beroende av naturresurser, förnybara som mark, skog och vatten, såväl som icke förnybara som malm och mineraler, både för sin export och för invånarnas dagliga försörjning. Det innebär att de miljömässiga riskerna av handel är särskilt stora och att en utarmning av naturresurserna direkt slår tillbaka på ekonomin. Samtidigt är de miljöskyddande lagarna och myndigheterna mycket svaga. Fallstudier har visat att strukturanpassningsprogram i u-länder – som bland annat innefattat handelsliberalisering – har påskyndat exploatering av naturresurser, samtidigt som de miljöskyddande institutionerna snarast försvagats (Reed 1996).

Att miljöskyddet i MUL-länderna är så bristfälligt innebär att internationella företag som driver verksamhet i länderna, vare sig det är industriell tillverkning, plantagejordbruk eller gruvbrytning, har ett särskilt ansvar för att bedriva verksamheterna med ett stort mått av miljöhänsyn. Det finns företag vars policy är att tillämpa samma höga standard på alla anläggningar, även om lagkraven skulle vara lägre i vissa länder (*corporate wide standards*). Det finns dock också ett otal exempel på företag som istället utnyttjar ländernas svaga förhandlingsläge och kapacitet att genomdriva miljöskyddskrav. Ibland exploaterar de naturresurserna på ett mycket kortsiktigt sätt för att sedan flytta verksamheten till andra platser eller länder.

Ungefär vart tredje MUL-land är beroende av malm- eller mineral-export. Framför allt flera afrikanska länders export domineras helt av *gruvbrytning*. Tio av länderna exporterar diamanter, i övrigt dominerar olja (Angola, Kongo), koppar (Zambia) aluminium (Guinea) och ovanligare mineraler som kobolt, grafit och vanadin. Vid gruvbrytning ger tungmetaller och andra ämnen, beroende på vad som utvinns, upphov till omfattande vattenföroreningar. Påverkan på landskapet och luftföroreningar från bl a berikning kan också vara betydande.

Några MUL-länder har idag betydande *timmerexport*: Kambodja, Equatorialguinea, Laos, Myanmar och Salomonöarna. Dessa länder hyser skogar med mycket rik biologisk mångfald, skogar som liksom i hela tropikerna minskar snabbt på grund av bland annat ökat jordbruk, avverkningar för export, vattenkraftsutbyggnad, gruvbrytning m m. I flera MUL-länder, särskilt i Västafrika, är de tropiska regnskogarna redan i stort sett utplånade. Både avverkning och export präglas i många länder av korruption och illegal verksamhet. Enligt undersökningar av bl a wwf är upp till en tredjedel av all avverkning i Sydostasien illegal (Axelsson Nycander 1999).

Majoriteten MUL-länder exporterar främst jordbruksprodukter. De stora exportgrödorna är kaffe, bomull, kakao, tobak, sesamfrön och cashewnötter. De odlas i vissa fall på plantager i stor skala, men också av

småbönder. På stora plantager används ofta bekämpningsmedel och andra kemikalier som långsiktigt kan skada såväl miljö som människor. Särskilt bomull besprutas mycket. Många småbrukare har emellertid inte nått av de industriella jordbruksmetoderna. Där kan erosion och påverkan på biologisk mångfald vid nyodlingar orsaka problem. Afrikanska jordar är generellt sett näringsfattiga och känsliga för erosion.

Frånvaron av moderna jordbrukstekniker kan emellertid också vara positivt för miljön, och även skapa ekonomiska möjligheter (se avsnitt 4.5 om nya nischer).

Jordbruksexporten påverkar miljön på flera sätt, inte bara direkt genom själva exportodlingarnas miljöeffekter, utan också indirekt genom att påverka markanvändningen (Reed 2000). I många fall leder expanderade exportodlingar till att försörjningsjordbruket trängs ut till marginella jordar, med ökad avskogning och ökad erosion som följd. Det ensidiga beroendet av ett fåtal grödor skapar också en sårbarhet för klimatväxningar, sjukdoms- och insektsangrepp.

En hårt driven specialisering av produktionen är en förutsättning för handel. Rent principiellt kan det därför ifrågasättas om en storskalig jordbrukshandel är förenlig med ett ekologiskt hållbart jordbruk, vilket bygger på anpassning efter lokala förutsättningar, en mångfald olika grödor samt cirkulation av organiskt material och näringsämnen (Einarsson 2000).

För ett tiotal MUL-länder (ö-nationer, men också asiatiska och östafrikanska länder) är *fisk* eller *räkor* en av de viktigaste exportprodukterna. Många av dessa länders fiskevatten hotas av utfiskning. Det är emellertid sällan ländernas eget fiske som utgör det största hotet. Det egna fisket är ofta kustnära och bedrivs i liten skala med relativt traditionella metoder. Hotet kommer i stället från stora fiskefartyg från bland annat EU. (Se vidare kapitel 13.4). Det förekommer även att småskaligt fiske utförs med miljöskadliga metoder, exempelvis har det funnits exempel på att fiskare kring Victoriasjön har använt bekämpningsmedel för att fånga fisk. Räkodling, som snabbt fått en stor omfattning i många tropiska kustländer, ger upphov till stora miljöskador, bland annat genom att förstöra de mangrove-träsk som fungerar som "barnkammare" åt många havsfiskar. Även havsfångade räkor är förenade med problem, i den mån utrotningshotade sköldpaddor fastnar i fångstnäten.<sup>11</sup>

*Kläder*, den enda industriprodukt som MUL-länder exporterar i nämnvärd omfattning, exporteras med undantag för Tanzania och Lesotho enbart av asiatiska MUL-länder. Eftersom väverier och beredning av färger

---

11. Denna fråga har varit föremål för konflikt i WTO mellan USA och ett antal större, räkexporterande u-länder i Asien.

är relativt kapitalkrävande och främst utförs i rikare u-länder är det just i själva sömnadsledet som MUL-ländernas största möjligheter till export finns.

Klädproduktion ger upphov till stor miljöpåverkan, men detta sker i huvudsak i de tidiga produktionsleden – bomullsodling, samt beredning och färgning av garn och tyger. Själva sömnaden orsakar inga allvarliga miljöproblem. Detta är i själva verket en typ av varuproduktion som ger upphov till ovanligt litet miljöproblem, särskilt i relation till det antal människor som sysselsätts.

*Import* kan medföra negativa miljöeffekter, speciellt när den leder till att en miljöbelastande livsstil kan spridas till förhållandevis välbeställda stadsbefolkningar. Effekten är många gånger direkt synlig, då länderna ofta saknar kapacitet att omhänderta avfall på ett miljömässigt acceptabelt sätt när varorna använts. Det mest extrema exemplet på negativ miljöeffekt av import är den handel med miljöfarligt avfall som uppmärksammades i början av 90-talet. En stor del av denna handel har emellertid förbjudits enligt den så kallade Baselkonventionen.<sup>12</sup> Givetvis kan import också medföra positiva miljöeffekter, i synnerhet om det är modern energisnål och miljöanpassad teknik som importeras. För att detta skall vara fallet krävs emellertid återigen en tydlig nationell politik.

### 2.2.3 Genusaspekter på utrikeshandel

Ehuru diskriminering av kvinnor är ett globalt fenomen tyder tillgänglig statistik på att kvinnans situation är speciellt utsatt i jordens allra fattigaste länder. Andelen undernärda kvinnor och flickor är väsentligt högre än andelen undernärda män och pojkar. Andelen läskunniga kvinnor i MUL-länderna är endast 38 procent, mot 63 procent i u-länderna i stort, och gapet mellan mäns och kvinnors utbildning är väsentlig högre i MUL-länderna.<sup>13</sup> Ett otal studier pekar också på att kvinnors arbetsbörda är tyngre än mäns, och att kvinnor är kraftigt underrepresenterade på ledande befattningar inom både den privata och offentliga sektorn.

Dessa djupa klyftor vad gäller mäns och kvinnors situation kan endast marginellt antas påverkas av utrikeshandel, åtminstone på kort sikt. Det råder också en stor brist på teoretiska och empiriska studier om handel och genusfrågor. Några ord kan dock sägas.

Jordbruket är, till att börja med, den viktigaste sektorn för både mäns och kvinnors sysselsättning. Med få undantag – såsom Djibouti och några

12. Enligt Baselkonventionen är det förbjudet för OECD-länder att exportera farligt avfall till icke-OECD-länder.

13. Se textdata över *gender gaps* i UNDP, *Human Development Report* 1999.

mindre ö-stater – är majoriteten av befolkningen sysselsatt inom jordbruket. I MUL-gruppen som helhet svarar jordbruk för 72 procent av sysselsättningen och för 33 procent av BNP.

Bland kvinnor är andelen sysselsatta i jordbruket ännu högre. I Syd-asien och Afrika söder om Sahara arbetar över 75 procent av kvinnorna inom jordbruket.

Vanligt i MUL-länderna är att kvinnorna ansvarar för basgrödor för familjens egen försörjning, under det att männen kontrollerar produktion och, framför allt, försäljning av cash crops. Vad gäller animalieproduktion är det gängse mönstret, åtminstone i Afrika söder om Sahara, att kvinnan sköter mindre djur – såsom höns och getter – och männen nötkreatur.

En handelsliberalisering kan förväntas öka efterfrågan och priser på cash crops, och försämra den relativa lönsamheten för basgrödor. En följd av detta kan bli att bytesförhållandena mellan mäns och kvinnors produktion och ersättning förändras, till kvinnans nackdel.

I många MUL-länder är det vanligt med restriktioner – enligt lag eller sedvana – vad gäller kvinnors rätt att äga och arva jord, möjligheter att ta upp lån, m m. En liberalisering av utrikeshandeln som öppnar nya affärsmöjligheter för kvinnliga jordbrukare – som utgör över två tredjedelar av antalet bönder i Afrika söder om Sahara – måste därför kompletteras med en förstärkning av kvinnans rättigheter i dessa och andra avseenden för att få önskvärda effekter på kvinnors inkomster, och på den ekonomiska tillväxten i stort.

Detsamma gäller kvinnors sysselsättning i småföretag, inte minst inom den s k informella sektorn, där kvinnor dominerar kraftigt. Bättre tillgång för kvinnor till krediter, importerade konsumtionsvaror, insatsvaror till hantverk och småindustri, marknadsföringsmöjligheter och annat är nödvändiga om denna stora sektor skall kunna dra nytta av import- och exportmöjligheter.

För många mikroföretag inom t ex textilhantverk, matberedning m fl – som nästan alltid sköts av kvinnor – har dock en handelsliberalisering ofta åtföljts av övermäktig importkonkurrens och stora avsättningssvårigheter.<sup>14</sup>

För de fåtaliga MUL-länder som i likhet med Bangladesh lyckats etablera sig på nischer inom tillverkningsindustrin – TEKO, framför allt, men även leksaker, enkla elektronikkomponenter m m – förefaller mönstret

---

14. Var och en som besökt lokala marknader i afrikanska MUL-länder på senare år har med blotta ögat kunnat notera vilken enorm dominans som importerade varor – oftast tillverkade i Asien – har erövrat för produkter som kläder, skor, husgeråd och leksaker.

vara att kvinnlig arbetskraft dominerar inom exportindustrin. Detta är också den erfarenhet som många övriga u-länder gjort på ett tidigt stadium i industrialiseringsprocessen.<sup>15</sup>

Att det på detta sätt skapas arbetstillfällen för kvinnor i MUL-länderna är i grunden positivt vad gäller kvinnors försörjning och jämställdhet. Det är dock viktigt att inte blunda för de förfärliga arbetsförhållanden som präglar dessa industrier, eller s k *sweatshops*, som ofta är belägna i s k frizoner där fackliga rättigheter, anställningstrygghet och sociala skyddsnät lyser med sin frånvaro.

På litet längre sikt finns det stora möjligheter för kvinnor även i fattiga länder att dra större nytta av utrikeshandel och den s k globaliseringsprocessen. De snabbast expanderande sektorerna i dagens världsekonomi är ingalunda gruvdrift eller andra traditionellt manliga yrken som anses kräva muskelkraft utan snarare tjänster av olika slag, inte minst inom informationsindustrin. Behoven av arbetskraft inom den nya tjänstehandeln – där kvinnlig arbetskraft normalt föredras av arbetsgivaren<sup>16</sup> – täcker ett helt spektrum från okvalificerad arbetskraft (som t ex städerskor på turisthotell) till jobb med vissa språk- och kunskapskrav (*call centres*, bokningscentraler för flygbolag, m m) och mycket kvalificerade tjänster inom t ex IT-sektorn eller den finansiella sektorn.

#### 2.2.4 Utrikeshandel och barnarbete

Förekomsten av barnarbete har med rätta upprört många människor. Internationella kampanjer mot skoföretaget Nike, som anklagats för att utnyttja barnarbetare, har uppmärksammat världen över, liksom de pakistanska barnarbetarnas egen kamp mot närmast slavliknande förhållanden i den exportinriktade mattindustrin.

Det är dock viktigt att framhålla att endast en mycket liten del av världens barnarbete försiggår inom den formella sektorn av ekonomin. En ännu mindre andel – långt under fem procent, enligt erfarna bedömare<sup>17</sup> – av u-ländernas barnarbetare återfinns i de exportinriktade branscher som fått den största internationella uppmärksamheten. Den överväldigande majoriteten av de fattiga ländernas barnarbetare återfinns dels inom jordbruket, dels inom hushållsarbete (barnpassning, städning, vatten- och ved-

15. Se t ex UNCTAD, *Trade, Sustainable Development and Gender*, 1999, som bl a observerar följande: "Many countries have seen dramatic increases both in export manufacturing capacity and in the number and share of women in the manufacturing labour force: the Dominican Republic, Indonesia, Republic of Korea, Mauritius, the Philippines, Taiwan Province of China, and Tunisia are examples. The stronger the concentration in exports of labour-intensive operations, such as production of clothing, semiconductors, shoes, sports goods, and toys, the higher the proportion of women workers tends to be." (s. 22–23).

16. Se t ex diskussionen i UNCTAD, *Trade, Gender and Sustainable Development*, 1999, s. 42 ff.

17. Se t ex den redovisning av tillgänglig forskning som sammanfattas i Boyden/Ling/Myers (1998).

hämtning, m m).

Kampanjer för att fördöma och förbjuda barnarbete tjänar ett vällovligt syfte: att belysa de ofta omänskliga villkoren för barn som utsätts för kommersiell exploatering och förnedring. Det är en viktig uppgift för konsument- och människorättsorganisationer, och för fackliga organisationer, att informera om och påtala överträdelser mot de internationella avtal som förbjuder skadligt barnarbete. En central roll har här den internationella arbetsorganisationen ILO:s åtta s k baskonventioner, av vilka en förbjuder barnarbete.<sup>18</sup>

Det vore önskvärt om både ILO:s konventioner och Barnkonventionen togs på större allvar av de undertecknande länderna, och att efterlevnaden respekterades i större utsträckning än i dag. Den enda lösningen på sikt för de barn som i dag tvingas arbeta, och för deras familjer, är dock att erbjuda alternativ: meningsfull skolgång för barnen, och alternativa inkomstkällor för familjerna.

Om utrikeshandeln skapar bättre förutsättningar för hållbar ekonomisk och social utveckling, och en förbättring av utbildningssystemen, kan problemen med barnarbete successivt minska. Detta är till föga tröst för de barn som just nu måste arbeta i stället för att gå i skolan, men det finns inga enkla, snabba lösningar, och vi tror inte att frågor rörande barnarbete bör behandlas inom ramen för WTO och det internationella regelverket på handelsområdet.

### 2.2.5 Handel och utländska direktinvesteringar

Delar av WTOS regelverk – såsom GATS, TRIPS och TRIMS – berör direkt eller indirekt frågor som gäller utländska direktinvesteringar (*Foreign Direct Investment*, FDI). Som exempel kan nämnas att de principer som ligger till grund för både GATS och TRIMS starkt begränsar värdlandets möjligheter att ställa krav på de utländska investerarna vad gäller frågor som användande av lokal arbetskraft och inhemska insatsvaror (*local contents*), krav som historiskt sett varit vanliga i samband med FDI.

Till dessa frågor återkommer vi i senare kapitel. Syftet med detta avsnitt är inte att diskutera WTOS regelverk utan endast att mycket kortfattat beröra sambandet mellan FDI, handel och utveckling.

Till att börja med kan konstateras att den skepsis mot de positiva effekterna av FDI som länge präglade debatten om utländska investeringar i dag ersatts av en nära nog samstämmig syn på nödvändigheten av sådana investeringar i de fatiga länderna. Det finns i dag inget MUL-land som inte

18. Avtal som förbjuder skadligt barnarbete finns förutom i ILO:s konventioner även i FN:s Barnkonvention. Den senare har samtliga länder utom två skrivit under. Det MUL-land som inte ratificerat barnkonventionen är Somalia (det andra landet är USA).

säger sig välkomna utländska direktinvesteringar, inte minst inom exportsektorn.

De viktigaste motiv som brukar anföras för att bejaka utländska investeringar, och som också har ett betydande stöd i den teoretiska och empiriska litteraturen om FDI, är

- behovet av kapital och utländsk valuta för investeringar;
- de positiva effekterna på export och sysselsättning; och
- teknologiöverföring via FDI.

Som nämnts tidigare är MUL-ländernas andel av totala direktinvesteringar i dag mycket liten: ett par promille av de globala direktinvesteringarna, och knappt en och en halv procent av alla direktinvesteringar i u-länder. Över två tredjedelar av MUL-ländernas inflöde av FDI har dessutom ägt rum i ett fåtal länder med gas- eller oljefyndigheter.

MUL-ländernas bristande attraktionskraft för utländska investerare sammanhänger givetvis med ländernas fattigdom och därmed sammanhängande problem. I de studier och enkäter om de transnationella företagens lokaliseringval vid direktinvesteringar som regelbundet görs framhålls alltid faktorer såsom politisk stabilitet och stabilitet i de ekonomiska spelreglerna, tillgång till utbildad arbetskraft, fysisk infrastruktur, och snabba och tillförlitliga telekommunikationer. Landets lönenivå spelar roll, liksom givetvis naturresurser vid råvarubaserad produktion, men är mindre avgörande än de ovannämnda faktorerna.

Av detta följer att många MUL-länders förhoppningar om att ett snabbt växande inflöde av FDI skall lösa problemen vad gäller tillgång till kapital och teknologi framstår som föga välgrundade. I regel kommer de utländska direktinvesteringarna först när länderna uppnått en viss politisk stabilisering och ekonomisk utveckling. Studier av teknologiöverföring och ”*spillover effects*” av FDI<sup>19</sup> visar också att ett lands allmänna utbildningsnivå och konkurrenssituation (d v s förekomst av inhemska industrier inom liknande branscher) är av stor betydelse för att direktinvesteringar skall ha positiva effekter på teknologiöverföring och produktivitet.

Det finns också uppenbara risker med ett för starkt beroende av FDI för ett lands investeringar och export. De transnationella företagen har ett stort antal olika länder att välja mellan då de lägger ut viss produktion, t ex komponenttillverkning, till ett låglöneland, och vid minsta tecken på politisk eller ekonomisk instabilitet kan produktionen föras över till ett annat land. Upprättandet av s k frizoner, ofta reserverade för export (fri-

19. För en översikt över forskningsläget, se t ex *The World Bank Economic Review*, vol. 14, nr. 1, januari 2000 (temanummer om handel och teknologi).

zonerna går ofta under beteckningen *export processing zones*), kan också ge upphov till vad som ibland kallas *social dumping*, eller *race to the bottom*; genom att locka med tull- och skattebefrielse, inskränkta fackliga rättigheter och extremt låga löner försöker de olika länderna konkurrera med varandra för att locka till sig utländska investerare.<sup>20</sup> De utländska företag som etablerar sig i frizonerna är i regel också dåligt integrerade med resten av det inhemska näringslivet.<sup>21</sup>

Som sammanfattande slutsats vad gäller utländska direktinvesteringar kan sägas att de i framtiden kan ha en mycket viktig roll att spela för att underlätta MUL-ländernas integration i världsekonomin. Inte minst inom nya nischer inom tillverkningsindustri och tjänstehandel kan FDI bana väg för ökad export och överföring av ny teknologi, inklusive kunskaper relaterade till företagsledning, organisation och internationell marknadsföring. Men till syvende och sist kommer det an på länderna själva att skapa en tillräckligt attraktiv ”miljö” för investeringar – inhemska såväl som utländska.

---

20. Se t ex Wingborg (2000).

21. Se t ex följande uttalande av ILO (*Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones*, Genève 1998, pressrelease): ”*The evidence so far points to pervasive absence of meaningful linkages between the EPZs and the domestic economies of most of the host countries.*”

# Tillväxt, globalisering och världshandeln: allmänna tendenser

## KAPITEL 3

### 3.1 Tillväxtmönster

Under 1960-talet och början av 70-talet ökade produktionen av varor och tjänster inom OECD-området med i genomsnitt 4,9 procent per år. Under 80- och 90-talen har tillväxten minskat till 2,9 respektive 2,3 procent per år. Fortfarande respektabelt, men i de rika industriländerna tycks det – inte minst till följd av demografiska faktorer såsom minskad befolkningsökning och en allt högre andel äldre – finnas klara tendenser till en successiv nedgång i den ekonomiska tillväxten.

Den genomsnittliga årliga tillväxten på drygt två procent i OECD-länderna under 90-talet döljer de kraftiga skillnader som fanns mellan de tre stora blocken, illustrerat av det faktum att den långa högkonjunkturen i USA mellan 1992 och år 2000 sammanföll med en lång och djup stagnation i Japan mellan 1992 och år 2000.

Bland u-länderna kom 90-talet att förstärka den tendens som var uppenbar redan på 80-talet, d v s en enastående snabb ökning av per capita-inkomsten i Asien, där ”Asien-krisen” 1997/98 endast framstår som ett litet hack i kurvorna. Utvecklingen i Latinamerika kännetecknades av en viss stabilisering och återhämtning, samtidigt som fortsatt stagnation eller tillbakagång präglade Afrika söder om Sahara.

Tabell 3.1 illustrerar utvecklingen i världen i stort åren 1982–1999.

Vad gäller utvecklingen av världshandeln (se Tabell 3.2) följer denna det övergripande mönster som illustreras av Tabell 3.1. Dock har handeln ökat betydligt snabbare än BNP i världen i stort – under 90-talet med nära tio procent per år, i löpande priser (USD). Värdet av den globala utrikeshandeln har mångdubblats de senaste decennierna, och andelen av världens samlade BNP som exporteras har stigit från 17 till 21 procent sedan 1970-talet.

**Tabell 3.1 Ekonomisk tillväxt i världen 1980–1999. Procentuell årlig ökning av BNP**

	1982–91	1992–99
<b>Världen</b>	3,3	3,2
<b>I-länder</b>	3,1	2,7
varav USA	2,9	3,6
EU	2,6	1,9
Japan	3,8	1,0
<b>U-länder</b>	4,3	5,6
varav Asien	6,9	7,8
Latinamerika	1,8	3,2
Afrika	2,3	2,3
Mellanöstern	3,3	3,5
<b>f.d. Östblocket</b>	1,4	–3,6
<b>MUL-länder</b>	2,2	3,1

**Källa:** Baserat på IMF, World Economic Outlook, October 2000.

**Tabell 3.2 Procentuell årlig tillväxt av varuexporten (volym) 1982–91 och 1992–99.**

	1982–91	1992–99
<b>I-länder</b>	5,5	6,4
<b>U-länder</b>	4,3	8,0
varav Afrika	2,7	2,1
Afrika söder om Sahara	2,2	3,8
Asien	8,4	11,1
Mellanöstern och Europa	2,0	5,3
Latinamerika	2,3	8,3

**Källa:** Baserat på IMF, World Economic Outlook, October 2000.

Tabell 3.2 visar utvecklingen av exporten av varor (i fasta priser) för olika grupper av länder åren 1982–1999.

MUL-ländernas utveckling diskuteras närmare i avsnitt 3.4 nedan.

### 3.2 Globaliseringen

Få samhällseliga företeelser är föremål för så mycket intresse, och så många skrivelser, som den s k globaliseringen. Globaliseringen berör centrala frå-

**Tabell 3.3 Declining costs of transport and communications (1990 US\$)**

Year	Sea freight (average ocean freight and port charges per ton)	Air transport (average revenue per passenger mile)	Telephone call 3 minutes, NY/London)	Computers (index, 1990 = 100)
1920	95	–	–	–
1930	60	0.68	245	–
1940	63	0.46	189	–
1950	34	0.30	53	–
1960	27	0.24	46	12,500
1970	27	0.16	32	1,947
1980	24	0.10	5	362
1990	29	0.11	3	100

**Källa:** IMF, citerad i UNDP, Human Development Report 1999, s. 30.

gor inom alla tänkbara områden: kultur, massmedia, reklam, konsumtionsmönster, finansmarknader, företags lokaliseringbeslut, kriminalitet – inte minst handelsrelaterad kriminalitet såsom droghandel och *trafficking*<sup>22</sup> – politiska processer, sociala rörelser, framväxten av nya nätverk och folkliga organisationer, m m. Denna rapport är givetvis inte rätt plats för en diskussion av alla dessa disparata men sammanlänkade fenomen – dock kan ett par markeringar göras för att antyda några frågor av betydelse för de fattiga ländernas integration i världsekonomin.

### 3.2.1 Tekniska och ekonomiska drivkrafter

Den starkaste underliggande drivkraften bakom det vi kallar globalisering är den teknologiska utveckling som medfört att internationella kommunikationer blivit snabbare och snabbare och, inte minst viktigt, billigare och billigare. En liten illustration ges i Tabell 3.3.

På senare år har den spektakulära utvecklingen av IT medfört att kostnaderna för kommunikation sjunkit ytterligare.<sup>23</sup> Marginalkostnaden för att skicka e-post och annan information världen över är idag nästan noll, för dem som har tillgång till Internet.

22. Vi vill betona att vi i denna rapport endast behandlar legal handel. Vi är dock medvetna om att den illegala handeln spelar en stor och växande roll i ett flertal länder, inte minst i de allra fattigaste.

23. Ett undantag är dock det svenska brevportot, som ökat snabbare än konsumentprisindex. Det faktum att det i dag är dyrare att skicka ett brev till Stockholm från Uppsala än från t ex Katmandu öppnar en nisch för fattiga länders postverk, och vissa företag och organisationer har redan börjat sända massutskick av reklam och trycksaker från fattiga länder.

Denna tekniska och ekonomiska utveckling mot billigare och snabbare kommunikationer är irreversibel; politiska beslut kan endast marginellt påverka takten i detta avseende.

### 3.2.2 Finansmarknadernas växande roll

Till de branscher som dragit störst fördel av den explosiva utvecklingen på kommunikationsområdet hör de finansiella marknaderna. Omsättningen på världens valutamarknader har mångdubblats under 90-talet och beräknas nu uppgå till bortåt 2.000 miljarder USD per dag, eller mer än tio gånger MUL-ländernas samlade BNP.

MUL-ländernas deltagande på dessa globala finansmarknader är givetvis helt marginellt. Inflödet av privat kapital till MUL-länderna har förblivit obetydligt (se vidare nedan). Dock har 90-talets många finansiella kriser tydligt visat att även de allra fattigaste u-länderna idag påverkas av oro på de globala finansmarknaderna. ”Smittan” från t ex Asien-krisen eller Rysslandskrisen drabbade sålunda ett stort antal mycket fattiga länder i form av finansiell turbulens, kapitalflykt, räntehöjningar och press på den inhemska valutan. Speciellt hårt drabbade var många av de länder som liberaliserat sina valuta- och kapitalmarknader.

Till den gamla typen av sårbarhet för prisfluktuationer på världsmarknaden för råvaror kan nu läggas en ökad finansiell sårbarhet.

### 3.2.3 Globaliseringens aktörer

Den utveckling mot ökad integration av världens marknader för varor och tjänster som kortfattat berörts ovan har sin grund i en teknologisk och ekonomisk utveckling som gjort att världen krympt och ekonomierna globaliserats. Bakom den s k globaliseringen finns också centrala aktörer, av vilka de viktigaste är de stora transnationella företagen som dels agerar globalt, inom sina respektive sfärer, dels utövar påtryckningar på regeringar och internationella organisationer för att påskynda globaliseringsprocessen.

Till de inflytelserika aktörerna hör också olika internationella organisationer. Viktigast av dessa har under de senaste decennierna varit IMF och Världsbanken, som spelat en avgörande roll för att påskynda en liberalisering och avreglering i den fattiga delen av världen. En stor majoritet av dagens u-länder har under 80- och 90-talen haft överenskommelser om ekonomisk politik med Bretton Woods-institutionerna. Den konditionalitet som präglat dessa överenskommelser har i allt väsentligt baserats på det *Washington consensus* som berördes under 2.1.4.<sup>24</sup>

---

24. Givetvis finns det klara skillnader – vad gäller t ex mandat och typ av konditionalitet – mellan IMF och Världsbanken. Dessa skillnader synes ha accentuerats de senaste åren, då Världsbanken retirerat från några av de tidigare positionerna, t ex vad gäller kraven på liberalisering av »

Andra internationella organisationer som kan ses som viktiga aktörer i detta sammanhang är givetvis WTO, som vi ägnar stort utrymme i senare kapitel i denna rapport, och de rika industriländernas samarbetsorganisation OECD, som städse manar medlemsländerna till fortsatt avreglering och liberalisering.

Bakom dessa organisationer står regeringar, i första hand de dominerande i-landsregeringarna. Dessa har så gott som undantagslöst bejakat den utveckling mot en liberaliserad världshandel och avskaffande av de enskilda ländernas valutaregleringar och kapitalkontroller som präglat de senaste decennierna.

### 3.2.4 Globaliseringens implikationer för världshandeln

Eftersom frågor kring globalisering och de fattigaste ländernas integration i världsekonomin kommer löpa som en röd tråd genom framställningen i denna rapport finns det inget skäl att på detta stadium fördjupa sig i globaliseringsdebatten. Några allmänna kommentarer kan dock göras redan nu.

Från utrikeshandelssynpunkt innebär förbilligandet av kommunikationer, i kombination med politiska beslut om minskade tullar och handelsrestriktioner, att handeln över gränserna underlättas. I de delar av världen som har tillgång till moderna och billiga kommunikationer spelar geografiskt läge allt mindre roll.

Den klassiska konkurrensfördelen ”närhet till marknaden” blir därför mindre och mindre viktig.<sup>25</sup> För viss typ av handel – t ex en växande del av tjänstehandeln – som är baserad på informationsutbyte via Internet har geografiska avstånd nästan helt spelat ut sin roll. Och det faktum att hemmamarknadens storlek spelar allt mindre roll talar till MUL-ländernas fördel; man kan i dag ta steget direkt ut till världsmarknaden, utan att först ha byggt upp en egen produktion för den inhemska marknaden.

För de stora transnationella företagen – globaliseringens spjutspetsar – innebär utvecklingen på kommunikationsområdet att hela världen blivit deras spelplan. Vid lokaliseringsbeslut, och val av underleverantörer, spelar geografin en alltmer underordnad roll. Nikes sport skor, eller komponenter till bokhyllan Billy, kan tillverkas i Estland, Indonesien, Rumänien,

---

» kapitalrörelser i fattiga länder. Under 80- och 90-talens strukturanpassningsprogram var dock likheterna betydligt större än skillnaderna vad gällde ekonomisk-politiska villkor – därav uttrycket *Washington consensus* (ett consensus som ibland även tolkas som om det inkluderade USAs finansministerium).

25. Detta gäller själva produktionen. I andra avseenden – t ex forskning och utveckling – är närheten till bra forskningsmiljöer viktig; här ser vi snarare en tendens till ökad koncentration till centralt belägna ”kluster” (Silicon Valley, Kista, m fl). Den allt snabbare förändringstakten vad gäller produktutveckling, design, m m kräver också närhet till marknader, och lyhördhet för modets skiftnings.

**Tabell 3.4. MUL-ländernas handelsutveckling: årlig export och andel av världens samlade export 1960–99. Milj. USD, löpande priser, och procent.**

	1960	1970	1980	1990	1999
<b>Världen</b>	130.178	316.815	2.026.549	3.481.497	5.620.665
<b>MUL-länderna</b>	3.144	5.216	14.222	15.332	22.280
<b>MUL i % av tot. export</b>	2.4	1.6	0.7	0.4	0.4

**Källa:** Baserat på UNCTAD, Database and Handbook of Statistics 2000.

Dominikanska Republiken eller Vietnam; avståndet till marknaden är av mindre betydelse än faktorer som pålitlighet vad gäller kvalitet och leveranstider, lönenivåer, politisk stabilitet, tillförlitliga kommunikationer, skatteförhållanden i värdlandet, m m.

Det finns dock många undantag från utvecklingen mot allt billigare kommunikationer. I många fattiga länder är de inhemska kommunikationerna dåliga, dvs långsamma och dyra, och det är ofta billigare att skicka varor – och information – från huvudstaden till Europa än till landsbygden något tiotals mil bort.

Detsamma gäller import; det är ofta billigare att transportera spannmål till huvudstaden från Europa eller USA än från överskottsbönder inom det egna landet.

Samtidigt som världens huvudstäder knyts allt tätare till varandra riskerar därmed landsbygden i fattiga länder att marginaliseras alltmer i den internationella arbetsfördelningen.

Globaliseringsprocessen öppnar dock nya möjligheter för även mycket fattiga länder, inte minst inom tjänstesektorn. Implikationerna av detta för MUL-länderna kommer att diskuteras vidare senare i denna rapport.

### 3.3 MUL-länderna i världshandeln: en översikt

De globala handelstrenderna har kortfattat berörts ovan. Vad gäller MUL-ländernas viktigaste exportvaror vill vi hänvisa till kapitlet om jordbruks- och teko-handeln samt till Bilaga 2, och här endast sammanfatta utvecklingen i mycket grova drag.

Som framgår av tabellen ovan har MUL-ländernas andel av världshandeln sjunkit successivt de senaste decennierna – från över två procent på 1960-talet via 1,6 procent 1980 till mindre än en halv procent i dag. Andelen av världens kommersiella tjänstehandel har minskat från 0,21 pro-

cent 1990 till cirka 0,10 procent i dag, och den lilla tjänstehandel som finns domineras helt av turism (se vidare kapitel 11).

Som en illustration till MUL-ländernas marginella betydelse i världsekonomin kan nämnas att deras totala export på drygt 20 miljarder USD är mindre än en femtedel av Sveriges.

Vad gäller viktigaste exportprodukter har, som nämnts tidigare, så gott som samtliga MUL-länder – med Bangladesh och ett par länder i Asien och Stilla Havet som undantag – misslyckats med att diversifiera exporten. Råvaror – och ungefär samma råvaror som för tjugo år sedan – dominerar fortfarande. Den starka koncentrationen till ett fåtal råvaror illustreras av att de tre viktigaste råvarorna i varje MUL-land svarar för drygt 70 procent av det totala exportvärdet. Endast fem MUL-länder – Bangladesh, Laos, Kambodja, Myanmar och Madagaskar – har en andel råvaror i exporten som understiger 80 procent.

Eftersom råvarorna i regel exporteras i helt obearbetat skick erhåller producentländerna endast en liten och krympande del av värdet på den slutliga produkten, under det att de efterföljande leden – vidarebearbetning, förpackning, reklam, marknadsföring, distribution m m – svarar för en successivt växande andel av försäljningsvärdet.

En översikt över viktigaste exportprodukter för de enskilda MUL-länderna återfinns i Bilaga 2. Tabell 3.5 sammanfattar de viktigaste exportvarorna för MUL-länderna som grupp.

Som framgår av tabellen är MUL-ländernas andel av världsmarknaden liten för så gott som alla produktgrupper (för enstaka, litet udda varor, såsom sesamfrö och cashewnötter, och inom vissa smärre TEKOnischer, är andelen dock större). Den enda produktkategori för vilken MUL-länderna sammanlagt har mer än tio procent av världsmarknaden är bomull.

Det förtjänar också att understrykas att de flesta MUL-länders dominerande exportprodukter återfinns på stagnerande världsmarknader, dvs marknader där efterfrågeutvecklingen är sämre än för världshandeln som helhet. Sålunda kan merparten av MUL-ländernas viktigaste exportvaror placeras in på stagnerande segment av världshandeln.<sup>26</sup>

Vad gäller MUL:s viktigaste handelspartners har det på senare år skett en glädjande ökning av syd-syd-handeln (se vidare kapitel 14). U-länder tar idag emot 28 procent av MUL-ländernas export. Export från andra u-länder svarar i dag för hela 46 procent av MUL-ländernas totala import (varav OPEC-länder står för sju procentenheter).

EU är MUL:s viktigaste enskilda avnämare, med cirka 36 procent av MUL-

26. För en intressant diskussion och åskådliga diagram, se det Genève-baserade internationella handelscentret International Trade Centre, *Export Performance of Least Developed Countries: Country Profiles* (2000).

ländernas totala exportvärde. På importsidan svarar EU för 27 procent och Japan och USA/Kanada för vardera sex procent av MUL-ländernas import.

**Tabell 3.5. Viktigaste exportvaror, MUL 1997–98. Milj. USD och procent av total export.**

Produkt	Exportvärde (m USD)	Andel av MULs totala export	Andel av hela världsexporten
TEKO	3.951	19,7%	ca 2,0%
Råolja	3.920	19,5%	1,9%
Bomull	1.593	7,9%	14,3%
Kaffe	1.126	5,6%	6,9%
Diamanter, pärlor, ädelstenar	783	3,9%	2,1%
Skaldjur	768	3,8%	4,9%
Koppar	550	2,7%	1,8%
Tobak	387	1,9%	5,9%
Timmer, trä	379	1,9%	4,9%
Övrigt	6.620	33,0%	
Summa	20.077	100,0%	0,38%

**Källa:** Baserad på UNCTAD, LDC Report 2000, s. 230. Ytterligare, och mer detaljerad, information om enskilda produkter återfinns i bl a International Trade Centre, Export Performance of LDCs: Country Profiles (1999).

# Handelspolitiska reformer i MUL-länderna

## KAPITEL 4

Det är svårt att generalisera om 49 sinsemellan heterogena länder som endast har det gemensamt att de klassificeras som MUL-länder. Vi är därför medvetna om att skrivningarna i detta och andra avsnitt inte kan gälla samtliga MUL-länder, och våra kommentarer är i regel mer relevanta för de fattigaste länderna i Afrika söder om Sahara än för t ex Bangladesh eller de små ö-länderna i Stilla Havet.

Den handelspolitik som präglade flertalet MUL-länder fram till början av 1980-talet var starkt protektionistisk, och präglad av mer eller mindre klart formulerade importsubstitutionsstrategier. Som nämnts tidigare kom skuldkrisen, och en utbredd otillfredsställelse med resultaten av den förda politiken, att leda till en omprövning i liberaliserande riktning av hela den ekonomiska politiken, inklusive handelspolitiken.

Det är svårt att mäta graden av protektionism. Det vanligaste måttet – nivån på ett lands tullar – säger ofta ganska litet om den faktiska handelspolitiken. Ett land kan t ex ge ett mycket ”öppet” intryck om det tillämpar låga tullar på varor som landet över huvud taget inte producerar, men höga tullar på ett fåtal varor där det finns konkurrens med inhemsk produktion. I många u-länder (och i-länder!) finns det också en mängd icke-tariffära handelshinder i form av kvoter, licenser, byråkratiska formaliteter som gör det svårt eller omöjligt att importera, etc.

En protektionistisk politik kan också föras med hjälp av växelkurspolitiken. En kraftigt undervärderad valuta (dock sällsynt i MUL-länder) fungerar således diskriminerande mot import.

### 4.1 Handelspolitiken har liberaliserats i flertalet MUL-länder

Med dessa reservationer i minnet finns det dock många indikatorer på att

handelspolitiken liberaliserats i flertalet MUL-länder. I Afrika söder om Sahara uppskattas den genomsnittliga tullnivån ha sjunkit med mellan 30 och 50 procent mellan mitten av 80-talet och början av 90-talet (Oyejide, December 2000, s. 10). I en Världsbanksrapport från 1995 om Afrika konstateras att *"...the greatest progress has been achieved in replacing quantitative restrictions with lower and less dispersed tariff levels; more than half of the countries now have average tariff rates of 15–20 per cent with the highest rates set at 35–40 per cent and the number of tariff categories reduced to 4–5"* (World Bank 1995, s. 24).

Ett annat uttryck för ökad öppenhet är den växande andelen utrikes-handel i de fattigaste ländernas BNP. Tabell 4.1 nedan speglar denna utveckling.

Utvecklingen under senare hälften av 90-talet har snarast påskyndat handelsliberaliseringen i MUL-länderna. En orsak är att ett antal fattiga länder strävat efter att bli medlemmar i, eller åtminstone närma sig, WTO. WTO:s regelverk betonar starkt vikten av "tariffering" även i de fattigaste länderna, d v s en övergång från kvoter och kvantitativa restriktioner till mer generella och transparenta tullar. Ett stort antal MUL-länder gjorde långtgående förpliktelser i liberaliserande riktning redan under Uruguay-rundan.

En ännu viktigare drivkraft bakom liberaliseringen torde dock ha varit de strukturanpassningsprogram som ett flertal MUL-länder – eller 34 av 49, och så gott som alla afrikanska MUL – genomfört i större eller mindre utsträckning under 80- och 90-talen.

Det förtjänar att understrykas att konditionaliteten från IMF och Världsbanken – och ofta även från bilaterala biståndsgivare – i dessa program normalt varit långt hårdare och mer bindande än krav från WTO. Som vi kommer att diskutera senare har även de MUL-länder som är medlemmar

**Tabell 4.1. Export plus import som andel i procent av BNP i olika regioner 1970–1995.**

Region	1970	1985	1995
Ostasien och Stilla havet	18,6	35,7	58,3
Latinamerika och Karibien	23,4	30,8	35,6
Afrika söder om Sahara	44,3	51,0	56,1
Låginkomstländer exkl. Kina och Indien	34,6	41,8	60,5
Kina	5,2	24,0	40,4
Indien	8,2	15,0	27,7
Händer	23,7	37,3	39,8

**Källa:** Kaplinsky (2000, s. 4)

av WTO beviljats olika typer av undantag från t ex WTO-krav på tullsänkningar och handelsliberalisering. Konditionaliteten i samband med strukturanpassningsprogram är av annan karaktär, d v s mer tvingande.

En annan viktig skillnad är att IMF och Världsbanken har pengar, vilket WTO inte har. Att bryta mot WTO-regler kostar inte mycket för de fattigaste länderna, jämfört med att frångå liberaliseringskrav i samband med överenskommelser med IMF och Världsbanken.

En summering av MUL-ländernas handelsliberalisering som en följd av strukturanpassningsprogrammen ges i UNCTAD:s ”LDC Report 2000”. Något förvånande, kanske, drar UNCTAD slutsatsen att handelsliberaliseringen under 90-talet gått snabbare i MUL-länderna än i u-länderna i genomsnitt (förmodligen som en följd av att en större andel av MUL-länderna haft strukturanpassningsprogram):

”As a consequence of these reforms, the policy environment in many LDCs changed significantly in the 1990s. IMF data actually shows that trade liberalization has proceeded further in the LDCs than in other developing countries. In 1999, for 43 LDCs for which data are available, 37 per cent had average tariff rates below 20 per cent coupled with no or minor non-tariff barriers, whilst amongst the 78 other developing countries in the sample, only 23 per cent had this degree of openness. Indeed, 60 per cent of the 43 LDCs had average tariff barriers which were below 20 per cent and non-tariff barriers which were moderate in the sense that they were not pervasive, covering less than 25 per cent of production and trade. Similarly, UNCTAD data for the late 1990s show that, in a sample of 45 LDCs, only 9 maintained strict controls on remittances of dividends and profits and capital repatriation, Twenty-seven LDCs have adopted a free regime, guaranteeing such transfers, whilst nine have a relatively free regime.” (UNCTAD, LDC Report 2000, p. vi).

## 4.2 Några bakomliggande orsaker till MUL-ländernas krympande andel av världsmarknaden

En slutsats som ligger nära till hands är att MUL-ländernas krympande andel av världsmarknaden de två senaste decennierna inte i första hand sammanhänger med bristande handelspolitisk liberalisering i de fattiga länderna själva utan med andra typer av problem som vi kommer att återkomma till, nämligen i huvudsak

- *Utbudsrestriktioner* och en svag ekonomisk utveckling i stort (kapitel 5). Att detta är den överlägset viktigaste orsaken till

MUL-ländernas stagnerande handelsutveckling belyses av det faktum att MUL-länderna har fler och generösare preferensavtal med i-länderna se kapitel (se kap. 13) än övriga u-länder, men trots detta lyckats mycket sämre med sin export.

- *Oförmålig prisutveckling* för flertalet MUL-produkter (vilket till viss del sammanhänger med marknadsrestriktioner).
- *Marknadsrestriktioner* på de (få) områden där MUL-länderna är konkurrenskraftiga. Inte minst viktiga i detta sammanhang är de restriktioner på teko- och jordbruksmarknaderna som vi behandlar i kapitel 9 och 10. Andra destruktiva, protektionistiska inslag är förekomsten av tulltoppar, d v s extra höga tullar på enstaka varor (som t ex socker) där u-länder kan producera till lägre kostnader än i-länder, samt den extremt skadliga s k tullskaleringen, som innebär att högre tullar tas ut ju högre förädlingsgraden är. Konkret innebär tullskalering t ex högre tullar på rostat kaffe än på orostat, och mycket höga tullar på sylt och marmelad men inga tullar alls på tropisk frukter, d v s mycket höga strafftullar på själva tillverkningsprocessen i fattiga länder (se kap. 8).

Ett annat inslag i i-ländernas handelspolitik som starkt försvårar möjligheterna för fattiga länder att utnyttja de olika preferensavtal som finns är de s k ursprungsregler som tillämpas för att avgöra om exportlandet har rätt till förmånsbehandling i de fall delar av tillverkningsprocessen försiggått i ett annat land än exportlandet (se kap. 13).

### 4.3 Problem vid handelsliberalisering i MUL-länderna: Tullar och statsfinanser

Ett problem med handelsliberalisering i de fattigaste länderna är att många av dessa länder är fortsatt starkt beroende av importtullar som inkomstkälla för staten. I genomsnitt svarar tullar och andra handelsrelaterade skatter och avgifter för cirka 30 procent av statsbudgetens inkomstsida i de afrikanska MUL-länderna. Denna siffra ligger långt högre än genomsnittet för andra u-länder – och, givetvis, för i-länder, där tullar i dag kommit att spela en obetydlig statsfinansiell roll.

I många fattiga länder med svagt utvecklad skattebas är tullar och han-

delsrelaterade avgifter ett förhållandevis lätthanterligt sätt att finansiera statliga utgifter, jämfört med alternativa inkomstkällor. Inkomstfördelningseffekterna är inte entydigt negativa; snarare tvärtom, eftersom importintensiteten, d v s den andel av inkomsten som spenderas på importerade varor och tjänster, är långt högre i den urbana medelklassen än hos de fattiga på landsbygden.

Av dessa och andra skäl finns det ofta ett starkt politiskt motstånd mot tullsänkningar. Givetvis förekommer också mer dubiösa motiv, relaterade till korruption och s k *rent-seeking*. Tullar och kvantitativa importrestriktioner är ofta ett resultat av historisk slump och mäktiga påtryckningsgrupper snarare än relaterade till, och underordnade, landets utvecklingspolitik i stort. Att med hjälp av en selektiv handelspolitik med differentierade tullar stimulera importen av t ex insatsvaror till småbrukare, eller till arbetsintensiv småindustri, kan vara förträffliga komplement till en utvecklingsstrategi baserad på sysselsättning och fattigdomsbekämpning. Men ofta är mönstret ett helt annat: t ex importeras ofta subventionerade livsmedel från EU eller USA tullfritt, vilket hämmar den inhemska jordbruksproduktionen men gör maten billigare för stadsbor. Andra exempel är tullfri import av kapitalvaror som stimulerar en alltför kapitalintensiv teknik i det inhemska näringslivet.

I många MUL-länder är en stor del av importen finansierad med biståndsmedel, vilket kan skapa stora problem i handels- och utvecklingspolitiken. Eftersom biståndsgivare ogärna vill att deras gåvo- eller kreditfinansierade export tullbeläggs riskerar den inhemska pris- och kostnadsstrukturen att snedvridas (ytterligare), och icke-biståndsfinansierad verksamhet kan få svårt att konkurrera.

En mer angelägen fråga än ytterligare tullsänkningar är för många MUL-länder en effektivisering av hela importsystemet. Många fattiga länder har synnerligen ineffektiva och byråkratiska (och ibland även korrupta) upphandlingsrutiner. Förbättringar i dessa avseenden, och en översyn av tullstrukturen från ett utvecklingsperspektiv, kan vara mer angeläget än generell handelsliberalisering, och bistånd till insatser av detta slag kan göra stor nytta. (Se kap. 8 för vidare diskussion om tullar och internationella tullavtal.)

Det är i detta sammanhang viktigt att ånyo understryka att en utvecklingspolitik som främjar handel ingalunda är synonym med handelsliberalisering. En handelsliberalisering kan stimulera såväl import som export, men en exportledd tillväxt fordrar långt mer än sänkta tullar och minskade handelshinder.

#### 4.4 Skuld- och finansieringsfrågor som handelshinder i MUL-länderna

För flertalet MUL-länder har de senaste decennierna inneburit en minskad tillgång till utländsk valuta. Detta har kraftigt begränsat ländernas möjligheter till import och till finansiering av för exporten nödvändiga investeringar. Som en följd av den allt svårare skuldsituationen har också finansieringen av handeln försvårats (se vidare avsnitt 5.1.5).

Kombinationen av fallande exportpriser och låg tillväxt av exportvolymerna har, som nämnts tidigare, medfört att MUL-ländernas exportintäkter ökat endast mycket långsamt på 80- och 90-talen. Speciellt gäller detta de afrikanska MUL.

Detsamma gäller finansiella flöden i form av bistånd, krediter och direktinvesteringar. Tabell 4.2 visar, i mycket aggregerade termer, utvecklingen av finansiella flöden till MUL-länderna mellan 1985 och 1998.

Liksom i styckena nedan, som också är baserade på samma UNCTAD-rapport, ingår ej Senegal, som blev MUL-land först år 2000.

Summan av finansiella flöden till MUL-länderna kan jämföras med exporten. År 1998 uppgick MUL:s samlade exportintäkter till drygt 20 miljarder USD, under det att inflödet (brutto) av krediter, bistånd, exportkrediter och andra privata kapitalflöden uppgick till drygt 14 miljarder. Eller, annorlunda uttryckt: cirka 60 procent av ländernas utländska valuta härstörde från egen export – återstoden från bistånd och kapitalinflöden i andra former.

Som framgår av tabellen kan en svag men positiv tendens utläsas vad gäller icke-koncessionella flöden, inklusive utländska direktinvesteringar (*Foreign Direct Investment*, FDI). Dock är fördelningen av FDI inom MUL-gruppen mycket ojämn: under början av 90-talet stod olje- och gasut-

**Tabell 4.2 Finansiella flöden till 48 MUL (samtliga MUL exkl. Senegal) 1985, 1990 och 1998. Milj USD.**

	1985	1990	1998
Gåvobistånd och koncessionella krediter	10.049	16.014	12.066
Icke-koncessionella flöden (FDI, exportkrediter m m)	392	862	2.255
Summa finansiella flöden milj. löpande USD)	10.441	16.876	14.321
Summa flöden i fasta priser 1990 års USD)	13.051	16.876	13.384

**Källa:** Baserat på UNCTAD, LDC Report 2000, Tabell 19, s. 233.

vinning i fyra länder (Angola, Ekvatorial-Guinea, Myanmar och Jemen) för hela 80 procent av samtliga direktinvesteringar i MUL-länderna.

Per invånare har summan av finansiella flöden minskat från 33 till 28 dollar (1990 års priser) per år i MUL-länderna som helhet. Minskningen av biståndet (ODA) har varit ännu mer drastisk: från 32 till 18 USD per invånare och år, eller nästan en halvering. Detta kan jämföras med de utfästelser om kraftigt ökat bistånd till MUL som gjorde på den andra MUL-konferensen i Paris 1990.

Som en följd av alla olika faktorer som nämnts ovan har situationen vad gäller utlandsskulden tenderat att förvärras under 90-talet (liksom den gjorde under 80-talet). Det nominella värdet av MUL-ländernas utlandsskuld ökade från 121 till 150 miljarder USD mellan 1990 och 1998.<sup>27</sup> Denna senare siffra motsvarar sex och en halv gånger det årliga exportvärdet 1998. I procent av BNP steg den samlade skuldstocken från 92 till 101 procent.<sup>28</sup>

Enligt de normer som utarbetats inom ramen för det så kallade HIPC-initiativet (*Heavily Indebted Poor Countries*) är skuldbördan i 27 av de 42 MUL-länder för vilka det finns tillförlitliga data ”unsustainable”. Om de små ö-staterna exkluderas kan drygt två tredjedelar av MUL-länderna sägas ha skuldnivåer som är *unsustainable* enligt HIPC-kriterier.

Vad gäller skuldtjänsten, dvs de summor som länderna betalar i räntor och amorteringar på utlandsskulden, har denna legat relativt stabilt på mellan fyra och fyra och en halv miljarder USD årligen, med en svag tendens till minskning, sedan mitten av 1980-talet. Cirka en tredjedel av det årliga biståndet (inklusive koncessionella krediter), eller en femtedel av de årliga exportintäkterna, kan därmed sägas gå till skuldbetalningar.

I Bilaga 2 sammanfattas samtliga MUL-länders situation vad gäller utlandsskulden.

#### 4.5 Framtida exportmöjligheter för MUL-länderna: gamla områden och nya nischer

Det är givetvis omöjligt att ”pick the winners” när det gäller MUL-länderna framtida exportprodukter. Den oerhört snabba utvecklingen på inte minst på tjänstesidan öppnar ständigt nya möjligheter för även fattiga länder att kapa åt sig andelar på världsmarknaden, och vi kommer i senare kapitel att illustrera med konkreta exempel.

27. Data från UNCTAD, LDC Report 2000. IMF (World Economic Outlook, October 2000) anger en något högre siffra för MUL-ländernas totala utlandsskuld år 1998: 164 miljarder USD.

28. Några, företrädesvis mycket små, MUL-länder är här exkluderade till följd av brist på data.

Under lång tid framåt kommer förmodligen MUL-ländernas export att domineras av traditionella råvaror, och i bästa fall kan en omläggning av i-ländernas jordbrukspolitik skapa ökade exportmöjligheter från jordbrukssektorn. Att bli fast i dagens ensidiga exportstruktur tror vi dock inte är någon långsiktig lösning på ländernas utvecklingsproblem. Även om världsmarknadspriserna på råvaror ånyo skulle stiga, liksom de gjorde på 1970-talet, skulle ett bevarande av nuvarande, naturresursbaserade komparativa fördelar för flertalet MUL-länder innebära en återvändsgränd. Varje lösning måste baseras på en diversifiering av exporten, och ökade möjligheter till vidareförädling. Det är mot denna bakgrund som några av de marknadshinder som kortfattat berördes ovan – såsom problem med tull-eskalering och tulltoppar – blir extra betydelsefulla.

Det är också viktigt att finna nischer som, ehuru små globalt, kan innebära stora möjligheter för vissa MUL-länder. Som illustration till detta, och för att ange möjligheter att få ut ökade intäkter från den nuvarande resursbasen, har vi valt ekologiska produkter.

#### **4.5.1 Nya nischer för MUL-länderna – exemplet ekologiska produkter**

Världsmarknaden för ekologiska produkter omfattade 1997 ungefär 12 miljarder dollar<sup>29</sup> och beräknas växa med cirka 20–25 procent per år. EU svarar ensam för 50 procent av världsmarknaden. Ungefär 15 procent av de ekologiska produkterna handlas internationellt, och spannmål, kaffe, te och bomull är de mest handlade produkterna. Ekologiska produkter ger producenterna ett merpris som varierar kraftigt beroende på marknad och produkt. Ett prispåslag på 20–25 procent är inte ovanligt.

Många jordbrukare i MUL-länderna som aldrig har gått över till moderna jordbrukstekniker har goda förutsättningar att producera ekologiskt. Det är inte så krävande att ställa om produktionen när man ändå aldrig haft råd med bekämpningsmedel, och ofta har bönderna bevarat gamla hårdiga sorter och kunskaper om sätt att minimera insektsangrepp och förstärka markens bördighet. Det största hindret för en snabbt ökad export av ekologiska produkter till marknaderna i Nord – som präglas av kronisk brist – är avsaknaden av avancerad och kostsam infrastruktur för kontroll och certifiering av odlingen. Dessa hinder förvärras emellertid av de regleringar som först EU, och snart också andra stora importmarknader, har etablerat.

EU:s regler syftar till att garantera konsumenterna att allt som marknadsförs som ”ekologiskt” uppfyller de krav på ekologisk odling som EU har satt upp. Enligt EU:s förordning 2092/91 finns det två möjligheter att

---

29. Detta motsvarar ungefär Kinas samlade textlexport samma år.

importera ekologiska livsmedel till EU. Enligt huvudregeln måste exportlandets regler och kontrollsystem vara godkända av EU enligt en särskild procedur. Denna har visat sig vara så komplicerad att endast sex länder (där endast Argentina möjligen kan kallas u-land) godkänts sedan 1992. Enligt den andra möjligheten, ett undantag som sträcker sig till 2005, kan ett medlemsland godkänna import om importören kan visa för importlandets myndigheter att produkterna uppfyller förordningens krav. Särskilda importtillstånd måste då sökas för varje kontrakt. En stor administrativ börda läggs därmed på importörer och exportörer, samtidigt som deras osäkerhet är stor. Reglerna tillämpas olika i olika EU-länder, och det finns en rad exempel på att leveranser försenats eller stoppats i europeiska hamnar på grund av byråkratiskt krångel.

Ett grundproblem är att EU inte godtar IFOAM:s (*International Federation of Organic Agriculture Movements*) globala standard för odling och kontroll som tillräckligt bevis för att varorna är ekologiska, trots att många butikskedjor anser att IFOAM ger konsumenterna de bästa garantierna. Det innebär att exportörerna i praktiken måste uppfylla två parallella kontrollsystem, IFOAM:s och EU:s.

Sida stödjer sedan mitten av 1990-talet certifiering och export av ekologisk odling i Uganda. Där hyser många exportörer stora förhoppningar om den ekologiska marknaden, samtidigt som de är väl medvetna om de inledande problemen med att bygga upp tillförlitliga leveranssystem och relationer med kunder. Kunskaperna om EU-reglerna är emellertid mycket begränsade, trots att det fanns flera exempel på att leveranser stoppats eller försenats på grund av problem med EU-tillstånden (Axelsson Nycander, 2000). Vittnesbörd från ett odlarkooperativ i Mexiko som har 15 års erfarenhet av att exportera ekologiskt kaffe till EU visar att problemen förvärras, i takt med att EU:s regler skärps och hela tiden ändras.

Det kan påpekas att ett drygt tiotal MUL-länder redan idag, trots alla hinder, exporterar ekologiska produkter till EU. Relativt sett är denna export mer diversifierad än annan jordbruksexport och omfattar även färska frukter och grönsaker, vilka är relativt sett lönsamma grödor. De exporterade mängderna är idag små, men har potential att växa.

# Utrikeshandel och interna faktorer

## KAPITEL 5

Det finns två huvudtyper av hinder som begränsar MUL-ländernas deltagande i världshandeln: problem som rör marknadstillträde, d v s tariffära och icke-tariffära handelshinder på exportmarknaderna, samt inhemska faktorer som begränsar produktion och konkurrenskraft. För enkelhetens skull kan vi kalla dessa externa respektive interna handelshinder, även om vi är medvetna om att det på vissa områden, t ex de som rör finansiering av export och import, handlar om problem av både intern och extern karaktär.

De externa handelshindren, av vilka de allra viktigaste berör jordbruk och TEKNO-industrin, har nämnts kortfattat tidigare, och kommer att behandlas i senare kapitel. Syftet med detta avsnitt är att sammanfatta några av de viktigaste inhemska restriktionerna mot ett mer aktivt deltagande i världshandeln. Som alltid är det svårt att generalisera om 49 olika länder, och diskussionen torde vara mest relevant för de afrikanska MUL-länderna.

Det förtjänar också att understrykas att de faktorer som begränsar ett lands deltagande i världshandeln i huvudsak är exakt samma faktorer som ligger bakom ett lands allmänna ekonomiska stagnation. För att ett land skall vara framgångsrikt som exportör och attraktivt som handelspartner krävs att antal olika förutsättningar är uppfyllda och att olika typer av hinder är undanröjda. Nedan tar vi en närmare titt på faktorer som alla är av stor betydelse för ett lands förmåga att framgångsrikt bedriva handel.

## 5.1 Interna faktorer som möjliggör handel

### 5.1.1 Politiska och institutionella faktorer

Betydelsen av ”good governance” har alltmer kommit i förgrunden i de senaste årens utvecklingsteoretiska diskussion. Till *good governance* hör en rad

olika aspekter på staters maktutövning på såväl central som lokal nivå, såsom

- ett demokratiskt samhällssystem som möjliggör ett fungerande samspel mellan stat, marknad och civilt samhälle;
- en sund makroekonomisk politik;
- stabila spelregler för näringsliv och medborgare;
- ett trovärdigt och hederligt legalt ramverk;
- en offentlig administration som är rimligt effektiv och okorrumperad;
- *accountability*; makthavare skall kunna ställas till svars för sin maktutövning.

Som helhet kan sägas att MUL-länderna kännetecknas av stora brister i de flesta av dessa avseenden. Politisk instabilitet och även öppna väpnade konflikter har präglat många MUL-länder, framför allt i Afrika, de senaste decennierna, och få MUL-länder kan sägas vara väl fungerande demokratier. Många MUL-länder har genomgått dramatiska politiska förändringar, med ständiga skiften i ledarskap, ekonomisk politik m m. Korruptionen är ofta utbredd. Vad gäller "*accountability*" är denna i regel svag, och det starka beroendet av bistånd, utlandslån och internationella finansiella institutioner har i många länder gjort att regimernas *accountability* har riktats mot utländska finansiärer och institutioner snarare än mot den inhemska befolkningen. T ex har många MUL-länders "ägarskap" vad gäller 80- och 90-talens strukturanpassningsprogram varit mycket svagt, och detta gäller även många av de handelspolitiska reformerna och överenskommelserna.

Till detta skall läggas att många av de institutioner relaterade till rättskipning, finansiella instrument, fungerande statistik- och informationssystem m m som krävs för en mogen marknadsekonomi av naturliga skäl är svagt utvecklade i jordens allra fattigaste länder.

Vad gäller specifikt handelsrelaterade institutioner och regelverk skulle mycket kunna göras för att förenkla och effektivisera hanteringen av såväl import som export. Trots de betydande handelspolitiska reformer som genomförts, och som kortfattat berörts i föregående kapitel, omgärdas fortfarande utrikeshandeln av komplicerade och ineffektiva lagar och administrativa förordningar gällande t ex importlicenser och kvantitativa regleringar, tullhantering, exportskatter m m.

De i dag mest angelägna handelspolitiska reformerna i många MUL-länder är inte fortsatta tullsänkningar utan reformer som syftar till att minska möjligheterna till administrativt godtycke och korruption och att förenkla regelverket och göra detta mer transparent.

### 5.1.2 Mänskligt kapital

Att mänskligt kapital är viktigare än t ex naturtillgångar är sedan länge en självklarhet i den utvecklingsteoretiska diskussionen. De länder som har lyckats bäst i sin utveckling de senaste decennierna är länder som satsat på utbildning och hälsovård snarare än på exploatering av rika naturtillgångar.<sup>30</sup>

Som illustration till detta kan nämnas att ett land som Singapore, helt utan naturtillgångar och med en befolkning på tre miljoner, i dag har en export som är mer än sex gånger större än MUL-ländernas samlade export. Bakom framgångarna för Singapore, och för andra lyckade utvecklings-exempel, ligger många olika faktorer, men viktigast av alla är den höga utbildningsnivån.

Många av MUL-länderna, inte minst de afrikanska, har rika naturtillgångar; de skulle kunna kallas rika länder med fattiga människor. Oavsett vilken indikator på mänskligt kapital vi väljer<sup>31</sup> – medellivslängd, kalori-intag, utbildningsnivå, kvinnans ställning, eller någon annan – ligger MUL-länderna långt efter genomsnittet bland fattiga länder; det är, i själva verket, detta som gör dem till MUL-länder.

Ehuru betydelsen av mänskligt kapital är uppenbar för ekonomisk utveckling i allmänhet kan också nämnas att utrikeshandel ofta ställer speciella kunskapskrav. Sålunda blir vissa färdigheter – såsom språkkunskaper, internationella erfarenheter, viss IT-kompetens, m m – allt viktigare i dagens globaliserade värld.

### 5.1.3 Fysisk infrastruktur

När MUL-länderna själva i en enkät fick rangordna de viktigaste inhemska handelshindren dominerades svaren av två faktorer: brist på mänskliga resurser, samt svag fysisk infrastruktur, inklusive otillräcklig och otillförlitlig kraftförsörjning.<sup>32</sup>

Till de brister i infrastrukturen som framhölls i ovannämnda enkät fanns en rad välkända problem: dåliga vägnät och dyra transporter, dyra och otillförlitliga väg-, sjö- och flygförbindelser, bristfällig lagringskapacitet, m m. Inte minst gäller dessa hinder alla inhemska transporter – som nämnts tidigare är det ofta enklare och billigare att t ex köpa livsmedel från industriländerna än från de egna bönderna.

30. Ett flertal studier har t o m påvisat ett signifikant negativt samband de senaste decennierna mellan ett lands tillgång till naturresurser och dess ekonomisk tillväxt. En huvudförklaring till detta fenomen anges ofta vara att dessa "rika" länder upplevt starkare interna konflikter och stridigheter än de mer resursfattiga.

31. Se t ex UNDPs Human Development Report, eller UNCTADs LDC Report 2000.

32. Se WTO, Sub-Committee on Least-Developed Countries, Market Access for Exports of Goods and Services of the Least-developed Countries: Barriers and Constraints, Genève, December 1998.

På det allt viktigare rr-området är gapet mellan rika och fattiga länder enormt. Den s k *digital divide* som skiljer länder och människor som är ”uppkopplade” från dem som inte är det krymper i de snabbväxande asiatiska industriländerna, men i flertalet MUL-länder växer det digitala avståndet till de rika länderna.

Den stora majoriteten av människor i MUL-länderna har aldrig ens använt en telefon. I i-länderna har så gott som samtliga invånare tillgång till telefon. I u-länderna i genomsnitt går det 58 telefoner per 100.000 invånare – i MUL-länderna är motsvarande siffra fyra telefoner/100.000 invånare. Det säljs 60 dagstidningar per dag och 100.000 invånare i u-världen i stort, men endast åtta i MUL-länderna.<sup>33</sup>

#### 5.1.4 Hemmamarknad

Den begränsning som en liten hemmamarknad utgör gör, som nämnts tidigare, att flertalet MUL-länder omöjligen kan sträva efter en bred och allsidig industrialisering. För att ha några utsikter till framgång måste de inrikta sig på ett utnyttjande av stordriftsfördelar inom begränsade områden.

I länder med smal näringslivsbas, liten hemmamarknad och begränsade erfarenheter av handel och internationell marknadsföring är det dock svårt att slå sig in på utländska nischmarknader. Förutom teknologiska krav på effektiv, storskalig produktion möts producenterna i MUL-länder ofta av konkurrenssnackdelar som sammanhänger med höga frakt- och transaktionskostnader. Många MUL-länder ger i den ovannämnda wtro-enkäten uttryck för stark frustration inför vad som uppfattas som nästan prohibitivt höga kostnader för internationella frakter och försäkringar.

#### 5.1.5 Finansieringsfrågor

Problem som sammanhänger med finansiering av utrikeshandel är legio i MUL-länderna. Både export- och importfinansiering möter stora problem, inte minst i den majoritet av MUL-länder som är svårt skuldsatta och föga kreditvärdiga.

Delvis sammanhänger detta med det låga inhemska sparatet i MUL-länderna, som sätter gränser för tillgången till kapital i allmänhet. Vidare är den inhemska finansiella sektorn i regel svagt utbyggd, och utgör en flaskhals för företags investeringar och rörelsekrediter i allmänhet. Men även den externa finansieringen är problematisk.

Vanliga leverantörs- och handelskrediter är svårare att få för flertalet

---

33. Källa: UNCTAD, LDC Report 2000, tabell 12.

MUL-länder än för andra, rikare länder, och räntorna och villkoren är ofta sämre. Det är dyrt att vara fattig, och att driva affärsverksamhet i fattiga länder.

### 5.1.6 Nya kundkrav

Till de krav på framgångsrika exportörer som kortfattat berörts ovan – såsom sund ekonomisk politik, handels- och utvecklingsfrämjande institutioner, mänskliga resurser och fysisk infrastruktur – kan läggas det faktum att konkurrenssituationen hårdnat på världsmarknaden, och att exportörer idag behöver uppfylla växande och alltmer detaljerade krav från sina kunder.

De senaste decenniernas omvandling av näringslivet med bland annat minskad lagerhållning och behov av leveranser ”just in time” gör att de inköpande företagen kräver större leveranssäkerhet och varor av likformig och hög kvalitet. Många större företag har idag infört system för att kvalitets-säkra produktionen. Sådana system, t ex ISO 9000 som är en internationellt vedertagen certifiering, är administrativt mödosamma och kostsamma att införa. I ökad grad krävs dessutom att certifieringsorganen i sin tur är kvalitetssäkrade genom så kallad ackreditering, något som också är en kostsam process.

För att kunna konkurrera med framför allt industrivaror krävs att det exporterande landet har den administrativa infrastruktur som krävs, med standardiseringsorgan, certifieringsorgan, testlaboratorier med mera. Dessutom behöver dessa institutioner vara internationellt accepterade.

Även slutkonsumenternas krav blir högre och mer komplicerade. För att vara konkurrenskraftiga måste såväl varor som deras förpackningar utformas på ett sätt som konsumenterna för tillfället uppskattar. Särskilt inom tekobranschen är det viktigt att designen följer modeväxlingarna.

Många kunder börjar också kräva att varorna skall uppfylla etiska och miljömässiga krav, krav som alltmer systematiseras i form av kriterier för olika former av certifiering och märkning. Miljökraven gäller ofta både själva produkterna och deras framställning. Exempelvis skall den ekologiska frukten både vara fri från rester av kemiska bekämpningsmedel och vara tillverkad på ett miljömässigt acceptabelt sätt. De flesta miljömärken, som Svanen och Bra Miljöval, kan främst sättas på sådana varor som i stort sett inte exporteras från MUL-länder. Viktiga undantag är de branschspecifika märkena för hållbart skogsbruk (*Forest Stewardship Council*, FSC) och för ekologiska jordbruksprodukter (KRAV), som potentiellt kan ha stor betydelse för MUL-ländernas export.

De etiska kraven rör framför allt själva produktionen. Även här börjar kraven systematiseras i form av märkning och certifiering med två olika

system, varav ett främst gäller jordbruksproduktion och det andra industriell tillverkning. Rättvisemärket kan sättas på bland annat kaffe och te. Märket har sitt ursprung i så kallad alternativ handel och har fokus på att producenten skall få ordentligt betalt. Så kallade uppförandekoder har under senare år införts av företag som Hennes & Mauritz med flera. Uppförandekoderna innehåller en rad krav som leverantörerna måste uppfylla, såsom ILOs konventioner om fackföreningsfrihet och förbud mot barnarbete och diskriminering.

Bristen på internationell harmonisering och samordning mellan olika system gör det komplicerat och dyrare för producenterna att uppfylla både de etiska och miljömässiga kraven.

De flesta av de ökade kundkraven är rent affärsmässiga, men det finns också lagstadgade krav i importländerna som måste uppfyllas. Framför allt gäller detta hälso- och säkerhetskrav på produkter, samt i vissa fall krav på att förpackningar skall vara återvinningsbara. De krav som uppställs inom ramen för WTO vad gäller bl a sanitära och fytosanitära villkor diskuteras vidare i kapitel 8.3.

# Introduktion till externa faktorer: MUL-ländernas marknadstillträde

## KAPITEL 6

I detta och följande kapitel behandlas externa faktorer som påverkar MUL-ländernas handel, d v s internationella regelverk och förekomsten av handelshinder på MUL-ländernas exportmarknader. Ramverket för MUL-ländernas marknadstillträde avgörs idag i WTO (kapitel 7–12 samt kapitel 15). De enskilda tullsatserna på de största exportmarknaderna fastställs emellertid ensidigt av importländerna. På i-ländernas marknader tillämpas normalt olika system för tullnedsättning för u-länder, så kallade preferenssystem (kapitel 13). I kapitel 9 och 10 diskuteras vid sidan om WTO-reglerna också i-ländernas handelshinder på de för MUL-länderna viktiga teko- och jordbruksområdena. Handelshindren mellan u-länder behandlas i kapitel 14 om syd-sydhandel och regionalisering. Nedan ges en sammanfattande bild över MUL-ländernas marknadstillträde.

### 6.1 Svårt mäta marknadstillträde

Marknadstillträde är svårt att mäta på ett rättvisande sätt. För det första kan icke-tariffära handelshinder som kvoter och andra regler påverka möjligheterna till export lika mycket som tullar. För det andra är även tullar svåra att beskriva på ett entydigt sätt eftersom uppgifter om genomsnittliga tullsatser är missvisande när tullsatserna på olika varor är mycket olika. Mycket höga tullar på endast en eller ett par varor kan vara fördömande om det gäller just de produkter som ett MUL-land idag exporterar – eller har potential att exportera i framtiden.

Med dessa reservationer i åtanke vill vi ändå ge en översiktlig bild över MUL-ländernas marknadstillträde.

## 6.2 Tullar

Det kan först konstateras att MUL-länderna kan exportera de allra flesta produkter tullfritt till OECD-länderna. Mineraler, råkaffe och andra råvaror som dominerar MUL-ländernas export möter låga eller inga handelshinder. MUL-länderna erhåller idag tullfrihet för 70 procent av de 112 tullpositioner som dominerar deras export (Jordbruksverket 2000).

På de återstående 30 procent är tullarna emellertid höga. Detta gäller främst det som i EU brukar kallas ”känsliga” varuområden som jordbruk och teko. Tullar är generellt sett mycket högre på jordbruksprodukter än på industrivaror. Den genomsnittliga tullnivån för jordbruksprodukter beräknas (efter jordbruksavtalets genomförande) ligga över 40 procent, medan industritullarna ligger på 5–10 procent. De så kallade tulltopparna, d v s extra höga tullar på enstaka varor, enligt UNCTAD:s definition tullar som överstiger 12 procent, är ofta flera hundra procent. För MUL:s del kan det dock påpekas att tropiska grödor i oförädlad form, som inte direkt konkurrerar med i-ländernas odlare eller livsmedelsföretag, möter låga tullar.

Att MUL-ländernas varor är drabbade av relativt mycket handelshinder beror inte i första hand på att tullar gentemot de länderna är högre, utan på att de exporterar varor för vilka tullnivåerna är högre.

## 6.3 Tullskalering försvårar förädling i MUL-länder

Det kanske allvarligaste problemet för MUL-länderna är att tullsatserna fortfarande stiger med förädlingsgraden för många produkter. Kombinationen av låga eller inga tullar på råvaror, och högre tullar på förädlade produkter, inte minst förädlade jordbruksprodukter, skapar en *tullskalering* som hämmar förädling och industrialisering i exportlandet. När exempelvis EU:s eller USA:s importtullar är högre på rostat kaffe och choklad än på kaffe- och kakaoböner blir strafftullarna på själva förädlingsprocessen mycket höga.

Trots en i stora delar generös omvärld drabbas därmed MUL-länderna av handelshinder på just de områden där de skulle kunna öka sin export. Tullstrukturen låser fortfarande fast länderna i råvaruexport och försvårar industrialisering inom de områden som ligger närmast till hands – teko och livsmedelsförädling.

## 6.4 EU avvecklar sina importtullar gentemot MUL-länderna

Marknadstillträdet kommer att förbättras avsevärt när EU:s beslut om fri import från MUL-länderna enligt EUs förordning 416/2001 (*Everything but arms*<sup>34</sup>) genomförs (European Commission 2001). Enligt beslutet avskaffas alla tullar och kvoter på alla varor från 5 mars 2001, med undantag för bananer där handelshindren avvecklas gradvis fram till 2006 och socker och ris där de avvecklas gradvis fram till 2009. För att kompensera för fördröjningen för dessa produkter kommer tullfria kvoter öppnas och utökas något för varje år. Samtidigt kommer EU-kommissionen bevaka importen av de tre produkterna, och om nödvändigt införa skyddsåtgärder för att ”förhindra skador av plötsliga uppsving i importen” (*...apply safeguard measures if necessary to prevent damaging surges*”, European Commission 2001). Beslutet är mindre förmånligt än vad EU tidigare har utlovat i det s k Cotonouavtalet (se kapitel 13).

---

34. Förordning 416/2001 kallas både i medierna och av EU ofta för ‘Everything but arms-initiativet’, vilket egentligen är helt missvisande, då MUL-länderna inte tillverkar några vapen som de säljer och även om de skulle försöka så skulle de tvingas importera i stort sett alla insatsvaror och därmed inte kunna uppfylla gällande ursprungsvillkor för tullfrihet.

# WTO – det globala handelsregelverket

## KAPITEL 7

Globala regler för den internationella handeln förhandlas fram och övervakas inom Världshandelsorganisationen, WTO (*World Trade Organisation*). WTO-reglerna styr länders agerande, medan företagens agerande regleras av nationella lagar. WTO har idag<sup>35</sup> 140 medlemmar, av de större handelsnationerna står ännu bara Kina och Ryssland utanför. 30 av MUL-länderna är medlemmar, 10 är observatörer eller ansökarländer. I detta kapitel beskrivs WTO:s framväxt och övergripande regler, inklusive tvistlösningsförfarandet och behandlingen av u-länder. I de närmast följande kapitlen behandlas enskilda handelsavtal inom WTO.

### 7.1 Från avtal till kraftfull organisation

WTO bildades 1995 i samband med att den så kallade Uruguayrundan avslutades. Rundan utgjorde den senaste i raden av stora förhandlingsomgångar och ledde till att regelverken utvidgades på flera områden. WTO föregicks av GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), Allmänna tull och handelsavtalet som undertecknades 1947. GATT-avtalet innehåller de grundläggande principer som genomsyrar regelverken och utgör fortfarande kärnan i regelverken, men har senare kompletterats med en rad andra avtal. Från att tidigare främst omfatta tullar och importkvoter har regelverket idag betydelse för en lång rad andra nationella regler som kan påverka den internationella handeln, t ex produktstandarder, exportsubventioner, hälsoskyddskrav m m.

Till skillnad från de flesta andra internationella regelverk är WTO:s regler reellt bindande i den meningen att länder som befinns bryta mot

---

35. 30 november 2000.

reglerna måste ge drabbade länder kompensation eller kan ”straffas” med hjälp av kännbara handelssanktioner. Det är dock inte organisationen wto som straffar någon, utan det land som har vunnit en tvist ges tillåtelse att självt införa handelshinder mot den felande parten. Det innebär att om ett litet land har vunnit en tvist gentemot ett större, så har det i praktiken små möjligheter att självt införa handelssanktioner som är kännbara för det större landet. Samtidigt har det hittills visat sig att respekten för systemet är så stark att de flesta länder rättar sig efter panelutslag utan att några straffsanktioner behöver sättas in. MUL-länderna har nytta av denna respekt för systemet, men i praktiken ingen nytta av den praktiska tvistlösningen. Att wto sätter upp generella regler som måste följas av alla medlemmar är i grunden gynnsamt för små länder, som annars lätt blir offer för de större handelsnationernas godtycke och överlägsna ekonomiska styrka.

### **7.1.1 Medlemmarna bestämmer**

wto är en medlemsdriven organisation, vilket innebär att sekretariatet är jämförelsevis litet och att initiativet till nya regler alltid kommer från medlemmarna. Beslut fattas i princip med konsensus, men ett lands reella möjligheter att påverka är starkt beroende av vilken betydelse landet har som handelsnation och vilka möjligheter det rent praktiskt har att delta i förhandlingsarbetet i Genève. I praktiken är det ytterst svårt för enstaka små länder att lägga in sitt veto mot förändringar. Om de fyra största handelsparterna (USA, EU, Japan och Kanada, den så kallade Quaden) kommer överens om ett förslag har det åtminstone tidigare betytt att det därefter accepteras av alla medlemmar. På senare år har dock u-ländernas möjligheter att påverka ökat. Även om de inte har kunnat driva sina egna frågor framåt, så har de åtminstone kunnat blockera framsteg på i-ländernas prioriterade områden. Detta gäller dock främst de mer avancerade u-länderna. MUL-länderna är fortfarande i stort sett helt marginaliserade i wto-processerna.

EU agerar gemensamt i wto, vilket innebär att sedan 1995 för EU-kommissionen Sveriges talan i organisationen.

### **7.1.2 Förhandlingsspelet**

För att förstå den handelspolitiska dynamiken är det viktigt att känna till dess i grunden motsägelsefulla natur. En liberaliserad handel är det yttersta målet för wto, utifrån övertygelsen att en friare världshandel skapar förutsättningar för tillväxt och ökad välfärd i alla länder som deltar i handeln. Detta är den långsiktiga trenden, och de flesta regeringar bekänner sig i princip till tanken att det är bra för länderna själva, om de öppnar sina marknader för utländsk import.

I praktiken förväntas dock inte WTO-medlemmarna liberalisera sin handel frivilligt, utan enbart som eftergift och i utbyte mot att handelspartnerna sänker sina handelshinder. Förenklat kan man säga att de nationella intressena fortfarande i hög grad formuleras utifrån en merkantilistisk utgångspunkt: alla vill exportera, d v s komma in på andra länders marknader i de sektorer där deras egna företag har god konkurrenskraft. Och alla vill samtidigt kunna skydda sina egna marknader i de branscher där deras egna företag riskerar att konkurreras ut. Det är därför inte förvånande att liberaliseringen har gått mycket snabbare på de områden som i-länderna har intresse för, som industrivaror och finansiella tjänster, medan handeln fortfarande är starkt reglerad på de områden som är eller skulle kunna vara viktiga för många u-länders export, d v s främst jordbruks- och tekoområdena.

## 7.2 Nya sektorer och avtal under Uruguayrundan

Det gamla GATT hade ett inskränkt mandat: handeln med industrivaror. Under Uruguayrundan tillkom nya sektorer, så som jordbruk, tjänster och immaterialrätt, vilket kan förklara varför många WTO-frågor är betydligt svårare, och mer politiska kontroversiella, än de tidigare GATT-avtalen. En ny regim bildades, som påverkar u-länder i mycket större utsträckning och som är tvingande på ett helt annat sätt än tidigare.

En lång rad nya avtal tillkom. Med *Avtalet om textil och konfektion* bestämdes det att de importkvoter som u-länderna under lång tid drabbats av inom ramen för Multifiberavtalet skall avvecklas under en tioårsperiod (se kapitel 9). Med *Jordbruksavtalet* fördes jordbrukshandeln för första gången in under det generella regelverket (se kapitel 10). Dessa avtal brukar framhållas som viktigast för u-länderna och den starkaste moroten för dem att ansluta sig till WTO. U-länderna hoppades att avtalen skulle leda till att i-länderna öppnade sina gränser för u-ländernas exportvaror på dessa för dem viktiga områden. En sådan liberalisering har dock i allt väsentligt inte blivit verklighet ännu.

Uruguayrundan innebar också att reglerna i många befintliga avtal precisades och att tvistlösningsmekanismen stärktes kraftigt. Vidare antogs *Avtalet om handelspolitiska granskningar* (*Trade Policy Review Mechanism, TPRM*) som reglerar WTO:s periodiskt återkommande granskningar av medlemsländernas handelspolitik. MUL-länderna granskas mer sällan än andra länder. I kapitel 8–12 följer en kortfattad genomgång av de viktigaste WTO-avtalen, med betoning på deras betydelse för MUL-länderna. Uruguayrundans resultat brukar kallas för en *single undertaking*, vilket innebär att alla

medlemsländer måste ansluta sig till alla avtal – eller helt ställa sig utanför. Detta hade särskilt stor betydelse för u-länderna. De hade under tidigare rundor flitigt utnyttjat möjligheten att ansluta sig till enbart de avtal de ansåg sig ha direkt intresse av (*à la carte* eller enligt den så kallade ”smörgårdsbordsprincipen”). Nu tvingades de på kort tid ansluta sig till flera mycket komplicerade och långtgående avtal utan att egentligen ta ställning till om det låg i deras intresse (Das 1998a, 1998b). Dessutom har den rent administrativa kostnaden för att implementera några av avtalen visat sig vara mycket hög. En grov uppskattning från Världsbanken visar att ett u-lands kostnad för att genomföra tre<sup>36</sup> av de avtal som kräver strukturella förändringar i den nationella lagstiftningen ligger i storleksordningen 130 miljoner dollar, d v s lika mycket eller mer än många MUL-länders årliga budget för utvecklingsändamål (Finger and Schuler 1999).

### 7.3 Tvistlösning

När WTO bildades blev tvistlösningen bindande, vilket har lett till ett större antal tvister och ökad respekt för processen.

Det finns nu noggrant angivna regler för hur processen skall se ut. Först håller parterna konsultationer, därefter tillsätts en panel av experter som ses ut i varje enskilt fall. Panelen ger en rapport som sedan med närapå automatik antas av tvistlösningsorganet (som består av alla medlemmar). Därefter finns möjlighet till överprövning hos den s k appellationsrätten (*appellate body*), som består av tre fasta jurister och vars utslag i hög grad är prejudicerande.

En svaghet med WTO:s tvistlösningsmekanismer, liksom med en stor del av den internationella rätten i allmänhet, är avsaknaden av effektiva verkställighetssystem. Någon domstol som utmäter straff finns inte inom WTO, utan det är upp till det land som vunnit en tvist att straffa den felande parten.

Tvistlösningen ger sålunda det land som vunnit rätt att införa sanktioner, eller retaliationsåtgärder, t ex i form av strafftullar. Strafftullarna kan gälla en helt annan varukategori än den som den ursprungliga tvisten gällde (s k *cross-compliance*). Sålunda införde USA en 100-procentig strafftull på ett stort antal varor från EU – t ex svenska pepparkakor – när EU vägrade följa WTO:s utslag angående unionens bananpolitik och förbud mot införsel av hormonbehandlat kött.

Ett större land har givetvis möjlighet att införa mer kännbara sank-

---

36. Avtalet om tullvärdering, SPS-avtalet samt TRIPS-avtalet.

tioner. Om t ex Burkina Faso skulle vinna en tvist mot USA är det föga troligt att hotet om strafftullar på amerikanska varor i Burkina Faso skulle vara tillräckligt för att förmå USA:s kongress att ändra sin politik och följa WTO:s utslag.

Den förlorande parten i en tvist kan också erbjuda den segrande parten kompensation, i första hand genom handelslättnader på den egna marknaden. Svårigheten med att använda detta alternativ ligger dels i att parterna måste komma överens om kompensation, dels i att de aktörer/företag som påverkas negativt av de handelshinder som befunnits strida mot WTO:s regler ofta inte är desamma som de som tjänar på de handelslättnader som erbjuds som kompensation.

Det nya tvistlösningssystemet inom WTO har kommit att utnyttjas i relativt stor utsträckning av både i-länder och u-länder.

Tabell 7.1 visar hur klagomålen under de första fem åren (1995–99) fördelat sig mellan i- och u-länder.

Av dessa totalt 148 fall har 32 avgjorts av panel eller av appellationsrätten. Många tvister har lösts genom bilaterala förhandlingar utan att en panel har tillsatts. Givetvis är det också mycket vanligt att stater bryter mot en lång rad av WTO:s regelverk och bestämmelser utan att andra stater känner till detta, eller bryr sig om att anföra klagomål (för en diskussion, se Seth, 2000).

Den modell för tvistlösning som tillämpas i WTO innebär att länderna själva måste driva fallen. Detta är såväl krångligt som dyrbart, och för att underlätta för de fattigaste länderna att hävda sin rätt har det etablerats ett biståndsfinansierat s k *legal advisory centre* i Genève, med uppgift att stödja u-länderna med juridisk rådgivning.

En idé som kunde vara värd att pröva är att inrätta en ”ombudsman” för MUL-länderna som själv kunde ta upp och driva fall, och inte bara agera som rådgivare till MUL-länderna. En lämplig institution att stå som värd för denna ”MUL-ombudsman” kunde vara UNCTAD.

**Tabell 7.1. Tvister anmälda till WTO 1995–99**

Klagande	Svarande	Antal fall
i-land	i-land	66
i-land	u-land	42
u-land	i-land	21
u-land	u-land	15
i+u-land	i-land	4

**Källa:** Seth (2000, s. 41)

## 7.4 Positiv särbehandling av u-länder

Ända sedan 1950-talet har u-länder haft särskilda förmåner i regelverken, en särbehandling som har kommit att kallas *special and differential treatment* (s&d eller sdtr). Särbestämmelserna utgör inget samlat program för att stärka u-ländernas handel och utveckling, snarare en samling spridda bestämmelser av mycket olika karaktär och betydelse. Många av dem gäller alla u-länder, andra enbart MUL-länderna. Bestämmelserna kan sammanfattningsvis indelas i sådana som:

- syftar till att ge u-länder extra marknadstillträde;
- uppmanar i-länder att beakta u-ländernas behov och intressen när de tillämpar avtalen, t ex att beakta u-ländernas intressen när nationella standarder utformas eller att avstå från att driva tvister mot MUL-länder (i allmänhet icke bindande);
- ger u-länder större utrymme att utforma nationella regler. Exempelvis tillåts MUL-länder att införa vissa exportrelaterade subventioner som är förbjudna för andra länder;
- utlovar tekniskt och finansiellt stöd till u-länder (icke bindande);
- ger u-länder tillåtelse att vidta vissa skyddsåtgärder, t ex att införa importrestriktioner vid betalningsbalansproblem;
- ger u-länder extra tidsfrister i genomförandet av nya avtal. Ofta får MUL-länderna några år mer än övriga u-länder.

### 7.4.1 Historisk utveckling av positiv särbehandling

I mitten av 1950-talet gavs u-länderna särskilda möjligheter att införa importrestriktioner vid betalningsbalansproblem. 1965 infördes en helt ny avdelning i GATT-avtalet, ”handel och utveckling” (del 4). Denna del, som är icke-bindande, innehåller tre artiklar:

- art. 36* slår fast principen om icke-reciprocitet, d v s att i-länder skall ge u-länder fördelar utan att förvänta sig motprestationer;
- art. 37* uppmanar i-länder att öppna sina marknader extra för u-länder;
- art. 38* slår fast mål och principer för att ge ensidiga tullåttnader för u-länder. Ett par år senare materialiseras detta i form av GSP-system (*General System of Preferences*, se kapitel 13).

Vid Tokyorundan (1973–79) antogs en rad ”koder” som utvidgade GATT:s

regelverk till t ex tekniska handelshinder och subventioner. Trots att koder-na innehöll flera specialbestämmelser för u-länderna (mindre hårda krav eller att u-länder helt undantogs från vissa krav, samt löften om tekniskt bistånd) avstod u-länderna i mycket hög grad ifrån att ansluta sig till dem. Samtidigt antogs en så kallad Enabling clause<sup>37</sup>, vilken reglerade möjligh- heterna att ge u-länder särskilda tullåttnader genom t ex GSP-system.<sup>38</sup> Vid samma tidpunkt identifierades MUL som en särskild grupp som förtjänar särskild behandling.

I Uruguayrundan försvann den tidigare möjligheten för u-länder att stå utanför vissa regelverk, eftersom förhandlingarna genomfördes som en *single undertaking* där länderna fick anta eller förkasta förhandlingsresultatet i dess helhet. Detta innebar att u-länderna gjorde mycket större egna åta- ganden än tidigare. Rundan innebar därför i sig ett steg bort från princi- pen om icke-reciprocitet. Specialbestämmelserna för u-länder utgjordes främst av längre tidsfrister, löften om tekniskt bistånd och åtgärder för att främja teknologiöverföring samt i vissa fall lägre krav på liberalisering. Avtalen innehåller många hänvisningar till MUL, men få av dem är bin- dande, med undantag för att de i flera fall får längre tidsfrister än andra. Som helhet kan specialbehandlingen av u-länderna sägas ha urholkats i och med Uruguayrundan (Youssef 1999).

#### 7.4.2 Specialbehandling i praktiken

Vissa specialbestämmelser har utnyttjats relativt flitigt. Detta gäller t ex (med Bangladesh som enda MUL-land) möjligheten att upprätthålla import- restriktioner med hänvisning till betalningsbalansproblem (WTO Secretariat 1998). Samtidigt har u-länder på senare tid utsatts för påtryckningar att inte använda sig av denna möjlighet. U-länder utnyttjar regelmässigt längre tidsfrister. Utlovat bistånd och tekniskt stöd har däremot till stora delar uteblivit.

Alla i-länder tillämpar någon form av tullpreferenssystem gentemot u- länder. För u-länderna generellt har GSP-förmånerna emellertid urholkats i takt med att de generella tullnivåerna har sjunkit (samtidigt som sänkta tullnivåer i allmänhet gynnar också u-länderna). MUL-ländernas förmåner har ökat något under senare år.

Det är emellertid inte bara tillämpningen av själva specialbestämmel- serna som avgör vilken praktisk betydelse de får. De i teorin starka upp-

37. Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries.

38. GSP innebär att man måste frågå principen om att alla tullnedsättningar skall tillfalla alla GATT-medlemmar (mest gynnad nation-principen).

maningarna från 1960-talet om att särskilt öka marknadstillträdet för u-länder har exempelvis kringgåts genom arrangemang utanför GATT-systemet. Oftast är det just sådana varor som u-länderna skulle kunna öka sin export av som undantas från arrangemang för ökat marknadstillträde. Ett viktigt exempel är upprättandet av Multifiberavtalet som har begränsat textilimporten från u-länder.

#### **7.4.3 Är specialbehandlingen relevant?**

Vid bedömningen av specialbestämmelserna är det viktigt att hålla i minnet att de inte har införts därför att det har funnits en gemensam övertygelse om att de på bästa sätt främjar u-länderna och därmed den globala utvecklingen. Snarare har u-länderna fått dem efter förhandlingar där de själva har fått göra andra eftergifter.

Specialbehandlingen är i allmänhet ytlig i den mening att den inte baseras på analyser av u-ländernas särskilda behov. De grova kriterier som ligger till grund för bestämmelserna (att ett land är u-land, MUL-land, eller har en BNP under \$ 1.000 per person) bidrar inte heller till att göra undantagen verkningsfulla. MUL-specifika preferenser kan också störa relationerna mellan grannländer på liknande ekonomisk nivå, men som hamnat på olika sidor av MUL-gränsen. De extra övergångstider som u-länder åtnjuter är också ofta godtyckligt tillkomna. Själva idén med extra tidsfrister bygger på föreställningen att reglerna i princip är bra för alla, men att u-länderna behöver lite mer tid för att införa dem. Det innebär att undantagen är tänkta att hantera tillfälliga övergångsproblem vid införandet av nya regler, snarare än hantera utvecklingsproblem.

Det bör emellertid inte vara förvånande att specialbehandlingen fått så begränsad betydelse. Det grundläggande WTO-regelverket är i sig en salig blandning av å ena sidan sunda ekonomiska principer och å andra sidan regler som tydligt är resultatet av maktkamp mellan starka länder med egoistiska intressen. Det är därför inte lätt att hitta en enkel formel för att anpassa reglerna så att de passar u-länderna.

#### **7.4.4 Positiv särbehandling i framtiden**

Det pågår en intensiv debatt inom såväl som utanför WTO om hur specialbehandlingen av u-länderna skall se ut i framtiden. Ofta efterlyses nya angreppssätt. Många förslag bygger på att särbehandlingen bör bli mindre generell och differentieras utifrån den faktiska situationen i olika länder. Sverige har föreslagit att specialbehandlingen omvandlas till ett utvecklingsinstrument. Detta skulle i huvudsak innebära att man i stället för att ge generella tidsfrister identifierar vilka delar av avtalen som enskilda u-länder bör och kan implementera samtidigt som i-länderna, när övriga

delar kan implementeras, och slutligen vilken form av tekniskt stöd som behövs (UD 1999).

I en studie från Världsbanken (Finger and Schuler 1999) om u-länders implementering av tre WTO-avtal (tullvärdering, TRIPS och SPS) hävdas att bestämmelserna i avtalen i alltför liten grad är anpassade efter u-ländernas förutsättningar och behov. Avtalen bygger på en felaktig eller ofullständig diagnos över vilka policyförändringar som behövs i u-länderna, och de åtgärder som de ålägger länderna att genomföra är ur ett utvecklingsperspektiv felaktiga eller helt otillräckliga. Att som i WTO-avtalen välja ut en liten detalj av nödvändiga reformer – en detalj som sällan är den mest angelägna – är sällan meningsfullt. Exempelvis krävs att WTO-medlemmarna inför en ny princip för tullvärdering. Detta är emellertid en mycket liten del i mer omfattande reformer av hela tullhanteringen som många u-länder behöver göra – det spelar ingen roll om tullvärderingen förändras så länge containrar blir stående veckovis vid tullstationerna. I rapporten ifrågasätts även om den princip för tullvärdering som avtalet föreskriver verkligen är mest lämplig för alla u-länder, givet deras övriga institutionella begränsningar.

Om man drar slutsatsen att de åtgärder som WTO-avtalen föreskriver inte är lämpliga för u-länder, blir naturligtvis extra tidsfrister meningslösa som specialbehandling betraktat. Tidsfrister kommer att vara nödvändiga, men då baserade på verkliga behov och kopplade till andra och bredare policyförändringar som också måste genomföras i länderna.

Det har föreslagits (Meléndiz-Ortiz and Dehlavi 2000) att specialbehandlingen av u-länder bör utformas utifrån målet om hållbar utveckling. Dagens regler är t ex blinda för de politik- och marknadsmisslyckanden som i många u-länder gör det lönsammare att överexploatera naturresurser – och skjuta över kostnaderna på samhället och framtida generationer – än att investera i produktiv verksamhet. Utifrån målet om hållbar utveckling och en förståelse för utvecklingsprocesser i u-länder kan mer skraddarsyddas bestämmelser utformas, menar man. För att detta skall vara möjligt krävs bl a mycket mer specifika kriterier för specialbehandling, inte bara makroekonomiska indikatorer utan sådana som på ett djupare sätt speglar ett lands utvecklingssituation.

Ett annat förslag, som framförts inom vissa u-länder och av NGO:s, är att man i framtida förhandlingar skall frångå principen med *single undertaking*. U-länderna skulle därmed återfå sin rätt att själva avgöra vilka avtal de vill ansluta sig till (pers. kom. Rashid S. Kaukab, South Centre). Fördelarna med detta måste givetvis vägas mot risken att ett avsteg från principen om *single undertaking* helt skulle omöjliggöra konkreta förhandlingsresultat.

Den grundläggande frågan inför framtida förhandlingar är om den i praktiken alltmer urholkade principen om icke-reciprocitet, d v s att lägre krav skall ställas på u-länder än på andra, är värd att bevara. Är den nuvarande utvecklingen mot alltmer ömsesidiga åtaganden önskvärd? Inom utredningen anser vi att principen med ensidiga åtaganden för OECD-länderna och reella fördelar för u-länder, i synnerhet MUL-länder, är väl värd att försvara.

# GATT-avtalet och andra avtal om varuhandel

## KAPITEL 8

I WTO:s organisation delas avtalen in i tre huvudkategorier, avtal som berör varuhandel, tjänstehandel och handelsrelaterad immaterialrätt. Till den första kategorin hör det ursprungliga GATT-avtalet och en rad andra avtal, varav de flesta behandlas i detta kapitel. Avtalen om teko och jordbruk behandlas i särskilda kapitel (9 och 10). Där ges också en bild av vilken betydelse handeln på dessa varuområden har för MUL-ländernas utveckling. De handelshinder som i-länderna tillämpar uppmärksammas särskilt. Avtalen om tjänstehandel (GATS) och immaterialrätt (TRIPS) behandlas i kapitel 11 och 12. En framtida WTO-runda kommer att ge återverkningar på alla avtal oberoende av om de är mellan EU och något u-land eller ett Syd-syd-avtal. De nya frågor som är aktuella i samband med en ny förhandlingsrunda inom WTO behandlas därför i kapitel 15 sedan i-ländernas preferenssystem samt Syd-syd-handeln diskuterats i kapitel 13 och 14.

### 8.1 GATT-avtalet och grundläggande principer

GATT, Allmänna tull- och handelsavtalet, innehåller grundläggande principer och regler för tullar och kvantitativa handelshinder, samt anger former för tullnedskärningar som berör industrivaror.

Mest gynnad nationsprincipen (MGN, eng. *Most Favoured Nation*, MFN) förbjuder varje medlem att diskriminera mellan två andra länder. Detta innebär i praktiken bl a att om ett land minskar sina tullar mot land A, så skall samma tullsänkningar tillfalla alla andra WTO-medlemmar också. Principen gäller inte enbart tullar, utan föreskriver också att "lika varor" från alla länder skall behandlas lika vad gäller t ex interna skatter och avgifter och regler för distribution m m. Undantag från MGN har gjorts bl a för tullunioner och frihandelsområden (EU, Nafta, etc.), för speciella tullned-

sättningssystem för u-länder (GSP m m) samt givetvis när sanktioner införs som följd av tvister.

Principen om Nationell Likabehandling (eng. *National Treatment*, NT) anger att importerade produkter inte skall behandlas sämre än inhemskt producerade, vad gäller interna skatter, regler för distribution m m. Denna princip genomförs mindre konsekvent än MGN, då undantag görs för tullar, men även för bl a offentlig upphandling och subventioner till inhemsk produktion.

Inom ramen för GATT har tullarna successivt skurits ned under hela efterkrigstiden. Rent tekniskt går det till så att länder "binder" tullar, d v s lovar att inte lägga olika tullar över vissa nivåer. De tullar man sedan faktiskt tar ut kan vara betydligt lägre än de bundna nivåerna.

### **8.1.1 Tullnedskärningar i Uruguayrundan – MUL-länderna vann minst**

Som tidigare påpekats skall uppgifter om tullreduktioner tolkas med försiktighet, eftersom genomsnitt kan vara mycket missvisande. Det finns också mycket olika metoder att beräkna tullreduceringar (Finger and Schuknecht 1999). Några siffror som ofta nämns om Uruguayrundan är emellertid att industriländernas industrivarutullar sänks med en tredjedel till 3,9 procent. (Under GATT sänktes industritullarna i flera omgångar från i genomsnitt 47 procent (1947) till 6 procent (1980).

Watkins (1997) har påpekat att tullarna på handeln mellan industriländer sänks mer (45 procent) än det totala genomsnittet för i-ländernas tullreduceringar. För import från Asien minskar tullarna med i genomsnitt en tredjedel, medan tullarna på import från u-landsgruppen som helhet reducerades med enbart 20–25 procent. MUL-länderna vann allra minst. När Uruguayrundan har implementerats fullständigt är den genomsnittliga tullnivån på import från MUL-länder till i-länder 30 procent högre än det globala tullgenomsnittet. För u-länderna som helhet är tullnivån 10 procent högre.

Före Uruguayrundan gjorde u-länderna små egna åtaganden, men kunde dra fördel av de MGN-tullnedsättningar som tillfaller alla medlemmar sedan t ex EU och USA kommit överens om att sänka tullarna sinsemellan. Denna typ av fördel har dock minskat i takt med att särskilda frihandelsavtal och tullunioner vuxit fram alltmer. Under Uruguayrundan gjorde u-länderna som grupp i praktiken större tullnedsättningar än i-länderna (Finger and Scuknecht 1999), även om deras tullar fortfarande generellt är högre än i-ländernas. Samtidigt möts u-länderna av högre tullar än vad i-länderna gör eftersom de exporterar varor där tullnivåerna är högre.

Även MUL-länderna gjorde vissa, om än mer blygsamma åtaganden. De band stora delar av sina tullar, men på en hög nivå (Oyejide 2000). I

de flesta MUL-länder har liberaliseringar till följd av IMF- och Världsbanks-initierade strukturanpassningsprogram spelat en betydligt större roll än de åtaganden som givits i WTO.

### 8.1.2 Tulltoppar och tulleskalering

EU har inga tulltoppar (*tariff peaks*) på industrivaruområdet visavi AVS och MUL-länder utanför AVS-kretsen sedan år 2000. Japan har gjort likadant, medan USA valde att utvidga sin GSP-system för MUL vad gäller varutäckning. Detta har lett till att flera livsmedelsprodukter från MUL-kretsen har fått tullfritt marknadstillträde till den amerikanska marknaden, medan textilier, kläder och skor fortfarande är tullbelagda.

Den genomsnittliga nivån på tulleskaleringen (*tariff escalation*) på jordbruksprodukter minskade som ett resultat av Uruguayrundan. Av de största i-länderna USA, EU och Japan är det USA som är minst och Japan mest protektionistiskt på detta område. USA:s tullar på färdigvaror är i dag i genomsnitt 9 procent högre än på råvaror. Tidigare var skillnaden 12 procent. I EU har denna genomsnittliga tulleskaleringsnivå sjunkit från 23 till 16 procent och i Japan från 35 till 27 procent. (Lindland, 1997)

En närmare granskning av EU:s tulleskaleringsnivåer kan konstateras att den genomsnittliga nivån för frukt, grönsaker, drycker, ägg och honung ligger relativt högt:

Bearbetningsnivå	Genomsnittlig tullnivå efter Uruguayrundan
Råvaror	17,6%
Halvfabrikat	20,8%
Helfabrikat	25,6%

## 8.2 Antidumpning, skyddsåtgärder och utjämningstullar: olika former att skydda sig mot "frihandel"

WTO-regelverket ger medlemsländerna rätt att i vissa situationer skydda sin industri mot dumpning och mot skador av hastigt ökad import, samt att införa utjämningstullar för att motverka andra länders subventioner. Dessa möjligheter finns inskrivna i GATT-avtalet, men specificerades och begränsades genom Uruguayrundan i separata avtal.

### 8.2.1 Antidumping

Dumping innebär enligt WTO-reglerna att ett företag exporterar varor till ett ”lägre pris än dess normala värde”, d v s billigare än på hemmamarknaden. Begreppet avspeglar den merkantilistiska syn som präglar handelspolitiska förhandlingar: att priset på en vara som importeras är lågt borde ju egentligen vara utmärkt för landets alla konsumenter, men i handelspolitik handlar det oftast mer om producentintressen än om konsumentintressen.

Rent destruktiva fall av dumping torde i dag vara sällsynta. Det i särklass viktigaste exemplet är de rika ländernas olika former av subventioner för att exportera livsmedelsöverskott (se avsnitt 10.3). Fattiga länder har sällan råd att ge statliga subventioner till dumping.

Om ett land kan visa att det drabbas av dumping har det rätt att införa ett slags strafftullar, så kallade antidumpingstullar, mot de företag som dumpar. För att få införa antidumpingstullar måste det land som anser sig vara drabbat visa att dumping förekommer, att importlandets företag skadas, samt att det finns ett orsakssamband mellan dumpningen och skadan.

Twistlösningspanelens roll vid tvister om antidumping är starkt begränsad. De prövar endast om de länder som tillämpar antidumping har gjort nödvändiga undersökningar på ett korrekt sätt, inte om de faktiskt bryter mot reglerna.

Från mitten av 1980-talet har antidumping varit det mest använda sättet för vissa i-länder (Australien, USA, Kanada, Nya Zeeland och EU) att skydda sin egen industri. Ofta är antidumpingstullarna mycket höga, 30–50 procent (Finger and Schuknecht 1999). Något som formellt är ett sätt att skydda sig mot ohederlig konkurrens har i praktiken blivit ett av de främsta redskapen för protektionistiska skydd av egna företag.

Under 1990-talet har även flera u-länder börjat införa antidumpingstullar, så att idag totalt ett 30-tal länder använder sig av möjligheten. 1992–1998 gjordes totalt ca 2000 undersökningar om antidumping. Oftast berörs företag som tillverkar metaller, kemikalier, maskiner, elektrisk utrustning, plast och textilier. De vanligaste måltavlorna för antidumping är USA, Kina och Korea. I-länder riktar huvuddelen mot sina antidumpingstullar mot andra i-länder och östländer, medan u-länder riktar dem i ungefär lika delar mot Syd, Nord och Öst. Sett i relation till den egna exporten drabbas u-länder mer än i-länder. Man kan därför säga att u-länder idag både använder sig av och drabbas av antidumping mer än industriländer.

Det finns en stor risk att beskyllningar om dumping blir allt vanligare, och att fler och fler länder börjar använda sig av denna metod i rent pro-

tektionistiska syften. De stora förlorarna i denna typ av handelskrig torde bli u-länder – förutom konsumenterna i de länder som tillgriper dumpningsanklagelser.

Det finns starka skäl att ifrågasätta själva begreppet dumpning, som det kommit att användas i handelstvister. Om handelsstörande subventioner redan är förbjudna enligt WTO:s regelverk (med undantag, än så länge, för i-ländernas jordbruksexport), och länder har tillgång till sk skyddsåtgärder (se nedan) behövs inga speciella antidumpningsbestämmelser.<sup>39</sup>

MUL-länder har hittills vare sig drabbats av eller använt sig av antidumpning.

### 8.2.2 Skyddsåtgärder

Om ett land kan visa att ökad import av en viss vara ”förorsakar eller hotar att förorsaka allvarlig skada för den inhemska industrin” har landet rätt att temporärt införa skyddsåtgärder (*safeguards*) i form av exempelvis extra tullar eller kvotminskningar. Ofta är det en mycket snabb importökning som utlöser denna typ av åtgärder.

I-länder får behålla skyddsåtgärderna i maximalt åtta år, u-länder i maximalt tio år. Dessutom får u-länder återinföra åtgärder något snabbare än andra.

Skyddsåtgärder drabbar alla länder som exporterar till landet i fråga, vilket gör dem betydligt mindre ”aggressiva” än antidumpningstullar (antidumpningstullar riktas mot enskilda exportörer). U-länder undantas emellertid från skyddsåtgärder om deras andel av exporten till landet understiger 3 procent. Om skyddsåtgärderna överstiger en viss nivå måste det land som vidtar skyddsåtgärder kompensera drabbade länder genom att t ex sänka tullar för andra varor. (Avtalet gäller för närvarande inte fullt ut på textil- och jordbruksområdena, där regleras skyddsåtgärder i stället i jordbruks- respektive textilavtalet).

Under Uruguayrundan ändrades reglerna så att länder i högre grad skulle välja skyddsåtgärder i stället för antidumpningstullar. Antalet fall med skyddsåtgärder har därefter ökat något, men är fortfarande mycket lägre än antidumpningsfallen. Totalt 19 undersökningar inleddes mellan 1995 och 1998, och endast USA, Argentina, Brasilien och Korea notifierade att de faktiskt infört skyddsåtgärder (Finger and Schuknecht 1999).

39. Det fall av dumpning som ibland anförs i den nationalekonomiska litteraturen som exempel på destruktiv dumpning är det som går under namnet *predatory pricing*, som kännetecknas av att ett stort företag med överlägsna ekonomiska resurser under en kort tid sänker sina priser för att slå ut konkurrenterna, för att därefter höja priserna igen då konkurrensen upphört. Rena fall av *predatory pricing* torde dock vara sällsynta inom utrikeshandeln.

Avtalet om skyddsåtgärder förbjuder också åtgärder som legat inom gråzonen för det tillåtna, d v s främst olika former av exportrestriktioner (s k *Voluntary Export Restrictions*, ver) som vissa länder mer eller mindre har tvingat andra länder att införa. (Se vidare i kapitel 9 om Multifiberavtalet, en form av ”gråzonsåtgärd”).

### 8.2.3 Subventioner och utjämningstullar

Subventioner (*subsidies*) till företag kan införas av mer eller mindre legitima skäl. Eftersom subventioner riskerar att snedvrider exportpriser har wto infört regler som disciplinerar medlemmarnas användning av subventioner. wto-reglerna gäller endast så kallade selektiva subventioner, d v s sådana som är riktade till ett eller en grupp företag. (Subventionsavtalet gäller för närvarande inte fullt ut på textil- och jordbruksområdena, där regleras subventioner i stället i jordbruks- respektive textilaftalet.)

Reglerna indelar subventioner i två kategorier: förbjudna samt angripbara. Helt förbjudna är

- subventioner som är direkt kopplade till företagets export.  
Förbudet gäller ej mul-länder samt länder med upp till 1.000 dollar i bnp per capita, så länge de har mindre än 3,5 procent av världsmarknaden.
- subventioner som är beroende av att inhemska råvaror används. Denna regel träder i kraft år 2000 för u-länder, 2003 för mul-länder.

Alla andra typer av subventioner är tillåtna upp till en viss nivå (3 procent för u-länder, 1 procent för övriga) och får därutöver vidtas om de inte skadar andra länders inhemska industri eller deras exportmarknader. Eftersom andra länder kan ifrågasätta sådana subventioner kallas de angripbara (*actionable*). Ett land som anser att ett annat ger subventioner på ett otillåtet sätt kan införa utjämningsåtgärder (*countervailing duties*) om det kan visa att den egna industrin lider skada. Sådana åtgärder (t ex någon form av tullar) kan maximalt uppgå till subventionens storlek och ligger i praktiken oftast under 10 procent, d v s betydligt lägre än antidumpingstullar.

Om det inte kan visas att den egna industrin skadas, utan bara att den riskerar att skadas, eller om subventionen försämrar industrins exportmöjligheter, kan inte utjämningstullar vidtas. Däremot kan ett klagande land driva en tvist och ytterst få det subventionerande landet att avskaffa subventionen. Det är upp till det land som har infört subventionen att bevisa att den inte skapar nackdelar för det klagande landets industri. (Bevisbördan är emellertid omvänd om det är ett u-land som subventionerar.)

Tidigare fanns också en tredje kategori: ”icke-angripbara”, dvs i praktiken tillåtna stöd. Bestämmelserna om dessa (artikel 6.1, 8 och 9) upphörde emellertid att gälla 1 januari 2000, eftersom man inte kunnat komma överens om en förlängning så som krävts enligt artikel 31 i avtalet. Till de tillåtna subventionerna räknades regionalstöd, forskningsstöd samt stöd för att underlätta anpassning till miljökrav, dvs subventioner som används främst i i-länder. De subventioner som u-länder oftare inför, t ex stöd som syftar till att diversifiera exporten eller introducera ny teknik, hörde inte till de tillåtna. Fortfarande är dock generella subventioner (som inte gäller en viss sektor utan t ex alla småföretag) fredade från motåtgärder, och flera av de tidigare ”tillåtna” stöden bör kunna betraktas som generella (Åkerblom 2000).

Före 1995 infördes utjämningstullar främst av USA, Australien, Brasilien och Mexiko, medan de efter 1995 främst används av USA, EU och Nya Zeeland. Totalt sett har användningen av utjämningsåtgärder minskat. Det gjordes endast 33 undersökningar 1995–1998, mot 137 åren 1992–1994. EU, Sydafrika och Brasilien har varit de främsta måltavlorna för åtgärder (Finger and Schuknecht 1999).

#### **8.2.4 MUL-ländernas intressen**

Eftersom procedurerna för att använda skyddsåtgärder, antidumpning och utjämningstullar är komplicerade och dyrbara används dessa redskap inte alls av MUL-länder. Så länge deras export är så liten att den inte hotar andra länder, riskerar de knappast heller att drabbas av andras åtgärder. I dagsläget kan därför dessa avtal sägas vara av mindre betydelse för MUL-länderna. Långsiktigt, och ur bredare u-landsperspektiv bör det emellertid vara angeläget att starkt begränsa möjligheterna att införa antidumpningstullar.

Före Uruguayrundan hade u-länderna mycket större frihet att införa subventioner. Det kan noteras att exempelvis de framgångsrika länderna i Asien använt en lång rad subventioner för att bygga upp sin exportindustri. Även om det också finns en lång rad exempel på sådana subventioner som misslyckats kan det diskuteras i vilken grad WTO bör begränsa u-länders rätt att använda detta redskap i sin utvecklingspolitik.

Implementeringen av subventionsavtalet kan bli besvärlig för MUL-länderna, främst att de tvingas fasa ut subventioner som är beroende av att inhemska råvaror används. Kraven på notifiering kan också bli besvärliga att uppfylla. Det bör finnas en öppenhet för att diskutera om utrymmet för att tillåta utvecklingsrelaterade subventioner bör utökas för MUL-länderna.

I ett gemensamt positionspapper (WTO 1999a) kräver MUL-länderna att

avtalen ger större utrymme för u-länder att subventionera, att all MUL-export undantas från skyddsåtgärder, att MUL-länders export inte får beläggas med antidumpningstullar, samt att det skall bli lättare för u-länder att själva införa antidumpningstullar.

### 8.3 Avtal som reglerar produktkrav och regler för hälso- växt- och djurskydd: TBT- och SPS-avtalen

*SPS-avtalet* reglerar länders möjligheter att ställa hälsokrav på importerade produkter (*SPS, Sanitary and Phytosanitary Measures*). Avtalet tillkom genom Uruguayrundan och är en specificering av Artikel 20b i GATT-avtalet. Denna artikel anger att länder får införa åtgärder som är ”nödvändiga för att skydda människors, växters eller djurs liv och hälsa”, under förutsättning att åtgärderna inte utgör ”godtycklig eller oberättigad diskriminering” eller ”förtäckt inskränkning av internationell handel”. *SPS-avtalet* föreskriver att länder i första hand skall basera sina *SPS*-krav på internationella normer, t ex de hälsoskyddsnivåer som fastställs inom det sk Codex Alimentarius hos FN-organet Food and Agriculture Organization, FAO. Om länder vill ställa strängare krav måste de kunna motivera sina krav med vetenskapliga belägg och riskbedömningar.

Då MUL-länderna i regel saknar nödvändiga laboratorier och kontrollsystem har de ofta svårt att uppfylla de allt högre hälsokrav som i-länderna ställer på importerade produkter. I många u-länder finns dessutom en oro för att *SPS*-krav kommer att införas alltmer av protektionistiska skäl, i takt med att användningen av andra protektionistiska medel för i-länder (antidumpning, VER, m m) disciplineras mer. *SPS-avtalet* utgör i det perspektivet en förbättring för u-länder eftersom det disciplinerar främst i-ländernas produktkrav. Ökad harmonisering ligger också i u-ländernas intresse, eftersom det underlättar för deras producenter att anpassa sig till kraven på andra marknader. Samtidigt kan implementeringen av *SPS-avtalet* vara såväl kostsam som besvärlig i det egna landet. MUL-länder som har egna *SPS*-regler som är strängare än internationella standarder har efter avtalets tillkomst små möjligheter att upprätthålla dessa, eftersom de i allmänhet saknar resurser för att presentera vetenskapliga motiveringar för sina regler.

*Avtalet om tekniska handelshinder (Technical Barriers to Trade, TBT)* syftar till att säkerställa att tekniska föreskrifter, standarder och procedurer för bedömning av överensstämmelse inte skapar onödiga hinder för handeln. Avtalet gäller alla varuområden och alla tekniska föreskrifter utom de specifika risker som täcks av *SPS-avtalet*. Liksom för *SPS-avtalet* förordas inter-

nationella normer, men kraven på vetenskapliga underlag om man vill ställa strängare krav är inte lika hårda. När det ursprungliga TBT-avtalet trädde i kraft 1989 anslöt sig 40 länder. I och med Uruguayrundan utvidgades avtalet som kom att omfatta alla WTO-medlemmar. Även vad gäller tekniska föreskrifter gynnas u-länder i princip av den internationella harmonisering som avtalet förordar. Många u-länder har emellertid haft det svårt att genomföra de krav som avtalet ställer på det egna landets myndigheter och standardiseringsorgan vad gäller anmälningsprocedurer m.m.

Både TBT- och SPS-avtalen innehåller åtaganden om tekniskt bistånd och om hänsynstagande till u-länders intressen vid upprättande av internationella normer och standarder. Det finns i många u-länder en generell skepsis gentemot de internationella organen, som Internationella Standardiseringsorganisationen ISO, som de menar helt agerar utifrån i-ländernas behov.

### **8.3.1 MUL-ländernas intressen**

MUL-länderna har begärt att möjligheten att ställa produktkrav som är strängare än internationella normer begränsas ytterligare, de kräver tydligare åtaganden om tekniskt bistånd, samt att internationellt standardiserings- och normsättande skall ta mer hänsyn till MUL-ländernas intressen (WTO 1999a).

Det är uppenbart att MUL-länderna behöver mer bistånd för att uppfylla de tekniska kraven på exportmarknaderna. En internationell harmonisering bör emellertid gå i rimlig takt – olika värderingar och riskbedömningar kommer att fortsätta finnas i olika länder, varför exempelvis olika hälsokrav måste fortsätta att tillåtas. Det bör emellertid i många fall vara möjligt att anpassa kraven till u-landsproducenternas förutsättningar utan att sänka dem. Om inte höga lagkrav upprätthålls riskerar konsumenternas förtroende att minska, och u-länderna får i alla fall inte sälja sina varor. Detta faktum framhålls även alltmer av företrädare för u-länderna själva (se t ex Zarrilli, 1999).

## **8.4 TRIMS-avtalet**

Utvecklingseffekten av utländska investeringar kan i vissa fall förstärkas om de utländska företagen använder lokala resurser och samverkar med de lokala ekonomierna. Många u-länder försöker därför styra utländska företag som investerar i länderna genom att koppla särskilda villkor till investeringstillstånd. TRIMS-avtalet (*Trade Related Investment Measures*) begränsar länders möjligheter att ställa vissa sådana villkor om dessa har en direkt

koppling till handel, så kallade handelsrelaterade investeringsvillkor. Avtalet förbjuder t ex krav på att företagen skall använda inhemska insatsvaror (*local contents*) och krav på att företagen skall exportera en viss del av sin produktion.

TRIMS innehåller i sig inga nya förbud, utan utgör egentligen en uttolkning av tidigare bestämmelser i GATT. Enligt TRIMS skall alla länder som tillämpar förbjudna åtgärder notifiera dessa och sedan avveckla dem inom två år (i-länder), fem år (u-länder) eller sju år (MUL) efter 1995. Längre övergångstider kan medges från fall till fall. Av de investeringsåtgärder som TRIMS förbjuder är det förmodligen kraven på lokalt innehåll i produktionen som tillämpas mest idag och som blir svårast att avveckla.

Förbuden motiveras av att investeringsvillkoren riskerar att snedvrida handeln och begränsa internationella investeringar. U-ländernas krav på utländska investerare ses med andra ord som kontraproduktiva, eftersom de riskerar att avskräcka nödvändiga investeringar. Det bör dock påpekas att det finns positiva såväl som avskräckande exempel på resultaten av investeringsvillkor. Som så många gånger annars kan man inte säga att ett visst styrmedel i sig alltid är rätt eller fel, det handlar främst om det sätt på vilket det används – d v s främst vilken avsikt och kompetens landets regering har. Det kan också noteras att flera i-länder använt dylika medel vid sin egen industriella uppbyggnad. Detta gäller i synnerhet USA som fram till mitten av 90-talet återkommande krävde att utländska företag skulle starta tillverkning i landet om de fått stora andelar på USA:s marknad.

Det kan därför ifrågasättas om WTO skall frånta u-länder rätten att använda industripolitiska instrument som många av dagens i-länder under långa perioder har använt sig av. MUL-länderna har påpekat att ytterst få av dem har uppfyllt avtalets bestämmelser om notifiering av förbjudna åtgärder, och de menar att MUL-länderna borde få behålla krav på lokalt innehåll även i framtiden (WTO 1999a).

Se också diskussionen om investeringsregler i kapitel 15 om en eventuell ny runda.

## 8.5 Tullvärdering och andra mer tekniska avtal

Vid sidan om avtalen ovan slöts också flera andra avtal i Uruguayrundan som berör varuhandel, de flesta av en ganska teknisk natur. När insatsvaror tillverkas i ett annat land än där den slutliga varan monteras, kan det vara svårt att fastställa var en vara skall anses vara tillverkad. *Avtalet om ursprungsregler* syftar till att harmonisera de metoder enligt vilken WTO-medlem-

marna klassificerar varors ursprung. Däremot syftar det inte till att harmonisera de ursprungsregler som används inom ramen för tullpreferenssystem som GSP och Loméavtalet, och som har mycket stor betydelse för MUL-ländernas möjligheter att dra nytta av särskilda tullåttnader (se kapitel 13).

Vissa u-länder kräver inspektion av varor innan de importeras, i stället för eller som ett komplement till den kontroll som tullmyndigheter normalt genomför. Detta är i vissa fall ett sätt att försvåra korruption i hamnarna och garantera att varorna verkligen kommer fram. *PSI-avtalet*, (*Pre-Shipment Inspection*) har tillkommit på initiativ av i-länderna, och reglerar möjligheterna att kräva PSI. Syftet är att PSI inte skall skapa onödiga förseningar. Vidare finns avtal om *tullvärdering* som anger vilken metod som skall användas vid beräkning av tullar, samt om *importlicensförfaranden*.

Slutligen innefattade Uruguayrundan några plurilaterala avtal, d v s avtal som inte omfattar alla WTO-medlemmar (och som därmed inte var en del av *single undertaking*): avtalen om *offentlig upphandling*, *mejerivaror*, *nötkött* samt *handel med civila flygplan*.

# Tekohandeln och tekoavtalet

## KAPITEL 9

### 9.1 Världshandeln med tekoprodukter

Handelsutvecklingen för tekoprodukter varierar från år till år. Under perioden 1990–98 har det totalt skett en värdeökning med 72 procent i handeln med kläder och med 55 procent i handeln med textilier.

De tolv största exportörsnationerna av textilier under 1998 var Tyskland, Italien, Kina, Sydkorea, Taiwan, USA, Frankrike, Belgien, Japan, Storbritannien, Indien och Pakistan i nämnd ordning. Bland de tjugo största exportörerna återfanns ytterligare några u-länder, nämligen Indonesien, Mexiko, Thailand och Hongkong. MUL-ländernas tekoexport är så marginell i ett globalt sammanhang, så de nämns överhuvudtaget inte. Det enda MUL-land som är på väg att skapa sig en ställning är Bangladesh.

#### 9.1.1 Världshandeln med textilier

Exporten av textilier från de ledande EU-länderna uppgick till 55,8 miljarder USD 1998, medan exporten från Kina, Taiwan och Hongkong sammantaget uppgick till 25,23 miljarder USD. USA:s export uppgick till 9,22 miljarder USD och Japans till 5,97 miljarder USD. Indiens och Pakistans exportvärden för textilier var 5,24 miljarder USD respektive 4,30. Övriga u-länders roll har hittills varit liten, marginell eller ingen alls.

De tio största importörerna av textilier var USA, följt av Kina, Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien, Belgien-Luxemburg, Japan, Kanada och Sydkorea. På elfte plats återfinns Mexiko, Hongkong på sjuttonde och Förenade Arabemiraten på artonde plats.

Av den globala exporten av textilier år 1998 kan 30 procent härledas till västeuropeisk internhandel, 23 procent till asiatisk internhandel, 6 procent till asiatisk export till Västeuropa och 5 procent till västeuropeisk export till forna Sovjetunionen, Baltikum, Central och Östeuropa. Knappt

5 procent kan hänföras till asiatisk export till Nordamerika och 3 procent till nordamerikansk internhandel.

### **9.1.2 Världshandeln med kläder**

De tio ledande exportnationerna vad gäller kläder var år 1998 Kina följt av Italien, Hongkong, USA, Tyskland, Mexiko, Frankrike, Storbritannien, Sydkorea och Indien. Thailand låg på tolfte plats, Taiwan på fjortonde, Indonesien på sextonde följt av Filippinerna.

Exporten av kläder från de ledande EU-länderna uppgick till 33,4 miljarder USD år 1998, medan exporten från Kina, Taiwan och Hongkong sammantaget uppgick till 42,9 miljarder USD och USA:s export till 8,8 miljarder USD samt Mexikos på 6,6 och Sydkoreas på 4,7. Indiens och Thailands exportvärden för textilier var 4,3 miljarder USD respektive 3,6, medan motsvarande värden för Indonesien och Filippinerna uppgick till 2,6 respektive 2,5 miljarder USD. Övriga u-länders roll har hittills varit mindre, liten, marginell eller ingen alls.

De tio ledande importnationerna av kläder var samma år USA, Tyskland, Japan, Storbritannien, Frankrike, Italien, Belgien-Luxemburg, Holland, Mexiko och Schweiz. På fjortonde plats återfinns Ryssland och Hongkong – Kina på sjuttonde plats.

Av den globala exporten av kläder år 1998 kan 26 procent härledas till västeuropeisk internhandel, 17 procent till asiatisk export till Nordamerika, 11 procent till asiatisk internhandel, 10 procent till asiatisk export till Väst-europa och 7 procent till latinamerikansk export till Nordamerika samt knappt 5 procent export från Central- och Östeuropa, Baltikum och forna Sovjetunionen till Väst-europa.

Uppgifterna ovan bygger på rapporten: WTO Agreement on Textiles and Clothing; An explanatory note, Textile division, WTO, 1 Feb. 2000. Sammantaget visar de att det huvudsakligen handlar om en i-landshandel med främst Kina som en mycket viktig extern aktör.

Många länders industrialisering har börjat med tekoindustri och som kommer att framgå nedan kan det konstateras att det är helt uppenbart att vissa i-länder, däribland EU, inte släpper taget om sin tekoindustri även om priset för en omfattande protektionism blir högt för konsumenterna.

## **9.2 Teko-politiken i GATT och WTO**

Regleringen av handeln med textilier och kläder inleddes när nya asiatiska producenter gjort sin entré på den internationella arenan. Redan i slutet

av 1950-talet slöt USA bilaterala begränsningsavtal med Japan och andra tekoexportörer i Sydostasien. På 60-talet kom ett första avtal inom GATT. Detta omfattade bomullstextilier. I-ländernas tekoproducenter kände sig hotade av en växande konkurrens från allt fler u-länder, vilkas priser låg betydligt under i-ländernas.

Handeln med textilier och kläder har sedan 1974 i stor utsträckning styrts av "Multifiberavtalet", MFA. Detta avtal har legitimerat industriländernas införande av begränsningar av tekoimport från u-länder med konkurrenskraftig tekoindustri. Inom ramen för bilaterala överenskommelser fastställdes "frivilliga begränsningar" i berörda u-länders export till respektive i-land. Ett omfattande licenssystem ingick i hanteringen av begränsningarna.

### **9.2.1 ATC - avtalet om textil och konfektion som innebär avreglering**

Multifiberavtalet stred emellertid både mot GATT:s förbud mot kvantitativa restriktioner och mot mest-gynnad-nations-principen. Med löften från i-ländernas sida om att genomföra en liberalisering på teko- och jordbruksområdena fick man ett positivt gensvar från u-länderna i Uruguay-rundan. Förhandlingarna ledde fram till ett beslut om att teko-sektorns särbehandling skall upphöra helt efter en övergångsperiod på tio år, reglerat i Avtalet om Textil och Konfektion, ATC, som började gälla den 1 januari 1995.

Avtalet om textil och konfektion, ATC innebär

- att alla kvantitativa importbegränsningar för teko-varor, vilka tillåtits inom ramen för de sk Multifiberavtalen, avskaffas successivt under en tioårig övergångsperiod och
- att handeln med dessa produkter därefter kommer att följa de gängse reglerna i GATT-avtalet
- att både halv- och helfabrikat (exempelvis både garn och blusar) måste ingå i varje avregleringssteg.

Under övergångsperioden får i-länderna likväl använda sig av en särskild skyddsmekanism, som tillåter återinförande av vissa begränsningar. Dyliga skyddsåtgärder kan vidtagas mot enskilda exportländer om den totala importen ökar markant av berörda produkter eller om en ökning av importen medför allvarliga problem för den inhemska industrin. Ett särskilt organ, *The Textile Monitoring Body* (TMB) har upprättats för att följa utvecklingen inom handeln med textilier och kläder. TMB är organisatoriskt knutet till ATC och utgör sålunda ett inslag av WTO:s verksamhet i Genève.

Den stegvisa avregleringen av den gällande särbehandlingen i handeln med textilier och kläder skall ske enligt följande plan:

- den 1 januari 1995 skulle tekoprodukter motsvarande minst 16 procent av importvolymen av tekoprodukter för respektive land år 1990 – integreras i den normala handeln;
- den 1 januari 1998 skulle ytterligare 17 procent av importvolymen 1990 integreras i den normala handeln;
- den 1 januari 2002 skall ytterligare 18 procent integreras, och
- den 1 januari 2005 skall alla återstående produkter integreras i den normala handelsregimen.

Att begränsningarna elimineras innebär emellertid inte att införseln blir tullfri. Tullarna blir kvar men det sker en försiktig liberalisering. De tullar som idag ligger inom intervallet 13–19 procent skall ha reducerats till 12 procent år 2005.

### 9.2.2 Effekterna av avregleringen

Avregleringarna antas leda till att många u-länder ökar sin export av textilier och kläder framöver och i synnerhet Kinas tekoexport beräknas öka markant. Samtidigt föreligger det en risk att vissa u-länder som haft en liten nisch genom begränsningssystemet kan komma att slås ut efter avregleringen. Detta gäller främst de som producerar samma slags varor som Kina och prismässigt inte klarar konkurrensen. Det framtida ökade marknadstillträdet kommer också att gynna tekoimport av kvalitetsprodukter från vissa u-länder. Det bör dock noteras att Kina ännu inte är medlem i wto och att landet därför kan få en fortsatt negativ särbehandling från andra stater, däribland från OECD-länderna.

Sverige har redan upplevt en avreglering på teko-området under första halvan av 1990-talet. Som enda i-land avskaffade Sverige alla sina textilbegränsningsavtal den 31 juli 1991. När Sverige blev EU-medlem återinfördes regleringssystemet. Den svenska erfarenheten visade, att den stora vinnaren var Kina eftersom landet omgående kunde erbjuda stora kvantiteter till låga priser. Kinas framgång skedde främst på bekostnad av import från Portugal. De u-länder som har minskande produktions- och kostnadsfördelar, som Hongkong och Sydkorea, förlorade också marknadsandelar, medan tex Indien gick framåt. Som förlorare framstod också u-länder som vunnit marknadsandelar enbart på grund av restriktioner för andra länder. Exempel på detta fenomen är Macao, Malaysia och Filippinerna, medan bl a Bangladesh klarade sig mycket bra. (Källor: scb statistik över Sveriges import av tekoprodukter under åren 1990–1999. Information från Kommerskollegiums (KK:s) hemsida samt från KK:s expert på tekoområdet, Åke Strand (flera kontakttillfällen från november 2000

till mars 2001) samt Weiler, Åke, Textilimportörernas talesman, längre samtal med Weiler den 9 mars 2001 samt några kortare samtal under perioden december 2000–februari 2001. En stor del av uppgifterna återfinns också på Textilimportörernas hemsida ([www.textileimporters.se](http://www.textileimporters.se)).)

Till följd av den svenska avregleringen ökade införseln också från länderna i Central- och Östeuropa. Noteras kan att dessa länder har blivit viktiga leverantörer till hela EU i och med att deras export blivit helt tullfri sedan 1 januari 1998. Även dessförinnan hade deras tekoexport till EU ökat markant, vilket huvudsakligen sammanhängde med legotillverkning för EU-företag, dvs ett företag som är etablerat i EU genom systemet med lönsömnad utomlands eller *Outward Processing Traffic*, OPT. Trots att OPT spelar en allt mindre roll fortsätter EU-företag baserade i Central- och Östeuropa att dominera importen till EU (Weiler 2001).

Det svenska experimentet visade hur viktig avregleringen på tekoområdet är för många u-länder. Det är främst i-länder som blir förlorade och u-länder med alltför höga produktionskostnader<sup>40</sup>.

Hittills har i-ländernas avreglering på tekoområdet skett på ett sådant sätt att effekten blivit begränsad för tekoexporterande u-länder. Marknadstillträden för stora viktiga produktområden har hittills inte förbättrats nämnvärt, och analyser visar att u-länderna, däribland Indien, förlorat miljarder USD i uteblivna exportinkomster (WTO 2000). Enligt UNCTAD:s beräkningar som presenterades 1995 i pressmeddelanden, föredrag etc. skulle u-ländernas tekoexport till i-länderna öka med 175 miljarder USD (i fasta priser med år 1993 som basår) fram till 2005. U-ländernas exportökning till i-länderna av tekoprodukter bekräftas i OECD-ländernas handelsstatistik under perioden 1995–2001 (publicerad av OECD i Paris).

### 9.3 Behovet av ändrade ursprungsregler

Tiden är knapp för de u-länder som försöker hinna utveckla en konkurrenskraftig tekoindustri innan avregleringarna på global nivå är fullt genomförda. Det är en öppen fråga huruvida exempelvis afrikanska u-länder kommer att kunna klara sig i internationell konkurrens på tekoområdet. Det är också osäkert om inhemsk afrikansk tekoindustri har kraft nog att hävda sig lokalt och regionalt framöver. Risken är stor att den inte

40. Portugal nämndes som förlorare i erfarenheterna runt den svenska tillfälliga avregleringen, men också länder som Turkiet kan komma att få allvarliga problem, när avregleringen enligt ATC-avtalet genomförs. Idag införs turkiska tekoprodukter tullfritt till EU, och landet har inom ramen för sin tullunion med EU harmoniserat sin handelsregim på industrivaruområdet med EU:s regelverk.

klarar konkurrensen främst från Kina. En möjlighet skulle kunna vara att bl a afrikanska MUL-länder fick använda importerade kinesiska tyger i sin export av kläder till i-länderna på tullfri basis. I så fall måste berörda OECD-länder ändra gällande ursprungsregler för tullfri import från MUL-länderna.

Även om MUL-länderna redan idag ges tullfritt marknadstillträde för industriprodukter på flera i-landsmarknader, däribland EU:s, kan de inte dra nytta av detta p g a utformningen av ursprungskriterierna i respektive i-lands preferensarrangemang. Just på tekoområdet är dessutom de uppställda kraven för tullfrihet mer långtgående än för andra industriprodukter. Det räcker inte att kläderna är sydda i ett MUL-land utan även tyget etc måste ha sitt ursprung i samma MUL-land eller i respektive i-land. Krav ställs t o m på symaskinens ursprung. MUL-länderna klarar inte dessa kriterier, vilket bl a exemplet Bangladesh visar.

---

**Bangladesh** har under flera år exporterat bomullsskjortor till EU och erhållit tullfri status, men vid en kontroll fann tullmyndigheterna inom EG att skjortorna inte uppfyllde ursprungskriterierna, varför alla berörda importörer tvingades betala tull retroaktivt på alla införda skjortor. Bangladesh saknar en industri som kan klara alla de tillverkningsnivåer som krävs från tråd till väv och slutligen sömnad, och klarar endast det sistnämnda. Om landet skulle köpa insatsvarorna från EU, vilket var det enda alternativet enligt gällande ursprungsregler, skulle skjortorna bli för dyra. Om landet skulle kunna få fortsätta att exportera billiga skjortor och erhålla tullfrihet måste ursprungsreglerna justeras.

---

I exemplet om Bangladesh ovan beslöts inom EG att ursprungsreglerna skulle justeras så att regionala insatsprodukter skulle kunna användas. Annars hade produktionen fått läggas ner. (Källor UD-III, Sten-Göte Lindström: flera möten och telefonkontakter under perioden 1995-2000 samt Weiler 2001.)

## 9.4 Innebörd för MUL-länderna

Enligt avtalet om textilier och kläder (ATC), som ovan redovisats, skall liberaliseringen ske i fyra steg. Från flera u-länder kritiserats dels den långsamma avregleringsprocessen på tio år, dels att så mycket som 49 procent av de reglerade produkterna först blir fria i det sista, fjärde steget, d v s den 1 januari år 2005. Oron bland u-länderna är dessutom stor över att i-länderna inte kommer att fullfölja sina åtaganden i Uruguay-rundan utan kräva ytterligare liberaliseringar från u-länderna som motprestationer. Vidare befarar u-länderna att i-länderna skall utnyttja skyddsklausuler

och/eller vidtaga antidumpningsåtgärder för att likväl fortsätta att begränsa sin tekoimport.

Många u-länder och däribland organisationen för Gemensam marknad för Östra och Södra Afrika, COMESA<sup>41</sup> kräver försäkringar på en rad områden vad gäller den framtida handeln med tekoprodukter. Först och främst krävs att Textilavtalet fullföljs av alla länder och särskilt av i-länderna. Vidare krävs att åtgärder för att bistå små producenter genomförs som utlovats. Detta gäller främst MUL-länder och andra bomullsproducerande u-länder. Beträffande skyddsklausuler och antidumpningsåtgärder vill teko-exporterande u-länder ha försäkringar från i-ländernas sida att de sistnämnda kommer att vara restriktiva vad gäller nyttjandet av instrumenten ifråga.

I november år 2000 fattades beslut (presenterat i Rådets förordning 2474/2000 den 9 november år 2000) inom EU om vilka varugrupper som skall avregleras i nästa steg. Denna avreglering, som skall gälla från 1 januari 2002, skall omfatta 18 procent av de produkter som ursprungligen var reglerade. Närmare 40 varugrupper kommer att liberaliseras, men merparten utgörs av varugrupper som är av liten betydelse för flertalet teko-exporterande u-länder. Endast några varugrupper är relativt sett viktiga, nämligen jackor, triksåar vari träningskläder ingår, vissa underkläder samt kjolar.<sup>42</sup>

Slutligen skall understrykas att COMESA:s m fl u-länder har utarbetat förslag på förbättringar av teko-politiken (COMESA och WTO, 1999). I dessa föreslås att minst hälften av de tekoprodukter som alltså begränsas omgående frisläpps och att denna liberalisering skall spridas lika över alla varugrupper inom tekoområdet.

Flera MUL-länder exporterar tekoprodukter, men för flertalet är exportvärdet litet. För Bangladesh svarar exporten av konfektion för ca 65 procent av landets totala export, och trenden är positiv. I Lesotho uppgår motsvarande andel till 48 procent. 40 procent av Kambodjas export utgörs av bomullskonfektion och 33 procent av Haitis. För dessa länder har konfektionsindustrin kommit att bli den mest dynamiska sektorn inom respektive ekonomi.

---

41. Följande stater är medlemmar: Angola, Burundi, Comoros, Kongo (D.R.) Djibouti, Egypten, Eritrea, Etiopien, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seychellerna, Sudan, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia och Zimbabwe.

42. Många NGO:s och bl a företrädare för Textilimportörerna och Sveriges regering tog upp frågan om varför inte barnkläder inkluderades i avregleringen. (Frågan behandlades bl a på Fattigdomskonferensen anordnad av Sida, Stockholm den 22 november 2000). Tullmyndighetens förklaring, liksom förklaringen från EG-kommissionens tullexperter var att barnkläder (exklusive babykläder) ingår i herr respektive damkläder, d v s har samma tullnummer. Enligt Textilimportörernas talesman borde detta kunna åtgärdas genom ett temporärt tilläggsdirektiv som skulle kunna gälla fram till dess att avregleringen genomförts – om bara viljan finns från EU-aktörernas sida (Weiler, 2001). Babykläder liksom dockkläder avregleras däremot.

Andra MUL-länder exporterar bomull som inte är kardad eller kammad. För vissa MUL-länder utgör denna produkt merparten av landets exportinkomster. Så är fallet i Mali och Tchad, där obearbetad bomull svarar för ca 90 procent i respektive land. I Benin och Burkina Faso utgör samma produkt 85 respektive 75 procent av ländernas exportvärden. (Exporten är beräknad utifrån importstatistik (Sandzelius 2000). Den s k spegelmetoden har använts i beräkningen.)

Om ursprungsreglerna (se 9.3) liberaliseras för MUL-ländernas export av teko-varor till OECD-länderna kommer antalet industrisatsningar inom konfektionssektorn sannolikt att mångdubblas. Detta skulle kunna ge många MUL-länder en ordentlig chans att delta i globaliseringen och kunna hävda sin potentiella roll. För att dessa ursprungsregler skall liberaliseras skulle krävas att i-länderna justerar sina införselvillkor vad gäller importen från just MUL-länderna.

# Jordbrukshandeln och jordbruksavtalet

## KAPITEL 10

### 10.1 Jordbrukets dubbla roll

I de flesta MUL-länder spelar jordbruket en dubbel roll: det är avgörande både för exporten och för hemmamarknaden. De olika rollerna bör hållas isär vid en analys av handelns inverkan på jordbruket.

I ett tjugotal MUL-länder domineras exporten helt av jordbruksprodukter eller fisk och skaldjur. Men det finns också länder för vilka jordbruket för närvarande har liten betydelse för exporten – det dryga tiotal afrikanska länder som har stora mineraltillgångar, den handfull asiatiska MUL-länder som har utvecklat en växande textilexport, samt de enstaka länder som exporterar stora mängder timmer.

För hemmamarknaden – befolkningens sysselsättning och livsmedelsförsörjning – är jordbruket emellertid fundamentalt i alla MUL-länder. Nästan 3/4 av befolkningen i länderna, de allra flesta småbrukare och lantarbetare, är beroende av jordbruket för sin försörjning. Dessa människor utgör också den fattigaste delen av befolkningen. Eftersom det finns små möjligheter för dem att på kort och medellång sikt hitta alternativa försörjningsmöjligheter är det ur fattigdomssynvinkel nödvändigt att stärka småjordbruket.

Småbrukarna svarar för en stor del av produktionen av stapelvaror, men är ofta marginella i exportvaruproduktionen. Det finns stora möjligheter att öka produktiviteten i småjordbruket och minska fattigdomen om rätt policies införs nationellt och internationellt. Sektorn kan kanske inte bli avgörande för exporten, men åtminstone förse de egna stadsbefolkningarna med stapelgrödor och göra länderna mindre beroende av import. Detta är särskilt viktigt i länder med brist på utländsk valuta. MUL-ländernas import av spannmål är stor i dag och fortsätter att växa – Afrika söder om Sahara väntas fördubbla sin spannmålsimport mellan 1989 och 2010 (sou 1997:26).

Svårigheterna att främja småjordbruket med hjälp av utbyggd infrastruktur och stödjande institutioner är samtidigt stora. De misslyckade försöken är många och småbrukarsektorerna är i kris i många länder. U-ländernas egen politik är en orsak till problemen: de interna priserna har pressats ned, övervärderade valutor har indirekt beskattat jordbruket och straffat exporten, och småjordbrukarnas behov har genomgående försummats. Småbrukarna har svaga organisationer och saknar ofta nästan helt politiskt inflytande. Men den inhemska politiken bär inte hela skulden. I många fall förvärras småbrukarnas situation av utvecklingen på världsmarknaden och andra länders handelspolitik (se avsnitt 10.3).

## 10.2 Handeln med jordbruksprodukter

Handeln med jordbruksprodukter står för knappt 10 procent av totala världshandeln, en siffra som har minskat sedan 60-talet, då den var 25 procent. U-ländernas andel av exporten är 25 procent, en minskning från 40 procent i början av 60-talet. Främst Afrikas export har minskat i betydelse (sou 1997:26). MUL-ländernas andel av i-ländernas import<sup>43</sup> av jordbruksvaror är idag endast ca 2 procent.

För de flesta jordbruksprodukter motsvarar den internationella handeln en mycket liten del av den totala produktionen, 10–15 procent för vegetabilier, knappt 5 procent för animalieprodukter förutom mjölkpulver. Tropiska plantagegrödor – kaffe, te, kakao, palmolja, frukt och fibergrödor – handlas i högre grad internationellt. För kaffe är andelen så hög som 85 procent (sou 1997:26).

I-länderna och Argentina exporterar i huvudsak foderspannmål, spannmål, animalier och oljeväxter. U-länderna är stora importörer av spannmål (de importerar 76 procent av vetet), foderspannmål och animalier. De exporterar både ”gamla” tropiska varor – kaffe, te, kakao, fibrer, gummi och socker – och ”nya” tropiska exportvaror – grönsaker och blommor.

För MUL-länderna är EU den i särklass viktigaste marknaden. De är ofta helt beroende av enstaka exportprodukter, i genomsnitt svarar tre varor för mer än 70 procent av exportintäkterna. Oftast domineras exporten av kaffe, bomull eller fisk, men det kan också vara sesamfrö, kakao eller tobak. Det innebär att länderna ofta konkurrerar med varandra på exportmarknaderna, som för dessa grödor är stagnerande (Statens Jordbruksverk och Kommerskollegium 1999).

---

43. Eftersom MUL-ländernas egen statistik är så ofullständig beräknas deras export utifrån import-ländernas statistik.

### Aktörsgrupper på världens jordbruksmarknad

---

**'Naturliga exportörer'.** USA, Kanada, Argentina, Uruguay, Brasilien, Australien och Nya Zeeland har gynnsamma klimat och jordar och samtidigt gles befolkning. De bedriver storskalig extensiv produktion till låga produktionskostnader och är stora exportörer. USA:s export är dock delvis beroende av subventioner. Med undantag för USA är dessa länder medlemmar i den så kallade Cairns-gruppen, en grupp av länder som verkar gemensamt i WTO för att öka frihandeln i jordbruket.

**EU.** EU exporterar stora mängder spannmål och animalier. Produktionen bygger på en intensiv användning av bekämpningsmedel och handelsgödsel samt en stor import av foderråvaror. Efter som produktionskostnaderna är jämförelsevis höga är exporten beroende av ekonomiska bidrag.

**Nettoimportörer i Nord.** Japan, Norge, Korea och Schweiz har ett jordbruk som i mycket liknar EU:s. Det skyddas av mycket höga tullar, men ger inga överskott som exporteras. Ryssland och flöj östeuropeiska länder importerar nu men är potentiellt exportörer.

**Nettoexportörer i Syd.** Förutom de sydamerikanska länder som ingår i gruppen "naturliga exportörer" är främst Thailand och Vietnam stora exportörer av ris.

**Nettoimportörer i Syd.** Hit hör många MUL-länder och tjugotal andra u-länder, främst afrikanska. De importerar spannmål och mejeriprodukter och exporterar tropiska grödor.

**I stort sett självförsörjande länder.** I den stora majoriteten u-länder ligger den egna produktionen kring +/-10 procent av de egna behoven. De flesta är inte regelmässigt beroende av export och kan balansera import av spannmål mot export av plantagegrödor.

(Baserat på Einarsson, 2000)

---

Den globala jordbrukshandeln genomgår en rad trendmässiga förändringar med tekniska, ekonomiska och politiska orsaker (från bl a Kydd et.al., 2000). Dessa förändringar handlar om:

- Produktivitetsutvecklingen i OECD- och Cairns-länderna.
- Efterfrågan på livsmedel – som påverkas av den höga tillväxten i Asien och av urbaniseringen i alla utvecklingsländer och de därmed sammanhängande förändringarna i matvanor och preferenser. Främst ökar efterfrågan på animalier, vilket i sin tur ökar efterfrågan på fodergrödor. Detta kan skapa en konkurrens med de fattigas efterfrågan på spannmål.
- Den urbana efterfrågan i många u-länder, som i hög grad

tillgodoses av import snarare än av landets egen produktion. Detta beror på brister i bl a infrastrukturen, tillsammans med de stadigt minskande kostnaderna för långväga transporter.

- Importhindren som reduceras, särskilt i Syd, och de interna marknaderna som avregleras, vilket ökar konkurrensen och ger statliga organisationer en mindre roll.
- U-ländernas ökande import av livsmedel som inte kompenseras av motsvarande ökade exportinkomster.
- De framväxande internationella leverantörskedjor som specialiserar sig på att på långa avstånd köpa upp specifika högvärdesprodukter som grönsaker och snittblommor.
- Handeln med förädlade livsmedel som ökar. Den beräknas utgöra ca 75 procent av värdet av den totala jordbruksexporten från OECD-länderna. Detta illustrerar lufteffektens betydelse och aktualiserar särskilt för u-länder frågor kring hälsokrav, märkning m m.

Mot denna bakgrund, och med tanke på att livsmedelsimporten i de afrikanska länderna i stort sett motsvarar städernas konsumtion, så framstår uppgiften att återerövra den egna hemmamarknaden och föda de egna stadsbefolkningarna som den kanske största utmaningen för MUL-ländernas jordbruk. Det är främst på detta sätt som dessa länders jordbruk kan generera de inkomster som krävs för en utveckling av landsbygden som gynnar småbrukare.

### 10.3 Påverkan från i-ländernas jordbrukspolitik – exemplet EU

OECD-länderna betalade 1999 mer än 800 miljarder SEK i budgetfinansierade stöd till sina jordbruk. Till detta kommer marknadsprisstöd, dvs exportsubventioner, tullar och andra åtgärder som gör att priset på jordbruksprodukter kan hållas högre inom länder än på världsmarknaden. Värdet av OECD-ländernas totala<sup>44</sup> stöd till jordbruket uppgick samma år

---

44. OECD mäter de totala stödnivåerna i PSE, *Producer Support Estimate*, som uttrycker hur mycket högre inkomsterna är för jordbruket innanför tullmurarna och med stödutbetalningar än för jordbruket utan stöd och handelspolitiska åtgärder.

till ca 2.500 miljarder SEK (Jordbruksverket 2000). Detta motsvarar ungefär fem gånger värdet av det totala årliga biståndet till alla utvecklingsländer, är betydligt mer än MUL-ländernas totala BNP på knappt 2.000 miljarder SEK, och påverkar på ett genomgripande sätt förutsättningarna för odlare i u-länderna.

I detta sammanhang uppmärksammar vi EU:s politik särskilt, eftersom EU är den enskilt viktigaste aktören och givetvis ligger närmast för Sverige att påverka. Vidare svarar EU för den absolut största delen av exportstöden<sup>45</sup>, som har en särskilt stor påverkan på jordbruket i u-länder. Den bild av EU:s politik som ges här är med nödvändighet förenklad.

EU är världens största importör och samtidigt den näst största exportören av jordbruksvaror. Exporten utgörs av vin, spannmål, mejeriprodukter, kött och förädlade livsmedel, medan importen domineras av frukt och grönsaker, fisk, kaffe, te, kakao, foder och oljevaxter. Drygt hälften importeras från u-länderna. Sedan 1970-talet produceras stora överskott i EU. Överskotten exporteras, men eftersom världsmarknadspriserna i allmänhet är mycket lägre än priserna i EU måste exporten subventioneras, d v s mellanskillnaden betalas av EU-budgeten genom den gemensamma jordbrukspolitiken, *Common Agricultural Policy*, CAP. Den egna marknaden skyddas samtidigt med höga tullar.

Det finns flera orsaker till att överskotten har vuxit sig så stora: teknisk effektivisering har tillsammans med höga prisstöd drivit upp produktionen, och importen av foderråvaror är fri och mycket stor. Tullfriheten för bl a proteinfodermedel var ett villkor för att USA skulle acceptera EU:s regleringar när CAP när infördes på 1960-talet och har bidragit till den högt industrialiserade animalieproduktionen som är koncentrerad till områden nära stora importhamnar (Einarsson 2000).

EU:s stora subventioner, både exportsubventioner och stöd direkt till lantbrukarna, gör att exportvarorna kan säljas mycket billigt, d v s i praktiken ofta dumpas, på världsmarknaden. Och eftersom EU är en så stor aktör på marknaden pressar EU:s jordbrukspolitik ner världsmarknadspriserna på flera produkter. Även EU:s tullar bidrar till att världsmarknadspriserna blir lägre genom att det utbud som inte kan avsättas på EU-marknaden i stället måste avsättas på andra marknader med prispress som följd. EU sänker världsmarknadspriset särskilt mycket för mejeriprodukter, mycket för socker, nötkött och spannmål och måttligt för andra produkter. EU:s jordbruksregleringar "exporterar" också prisvariationer som annars skulle uppstå inom EU, så att världsmarknadspriserna fluktuerar mer (SOU 1997:26).

---

45. EU svarade 1998 för 91 procent av OECD-ländernas direkta exportstöd. USA stöder sin export med särskilda exportkrediter, där det är svårt att mäta subventionsbeloppet och som därför inte är direkt jämförbara (Jordbruksverket 2000).

De nedpressade priserna gör att konsumenter i andra länder får billiga varor och att industrin där får tillgång till billiga råvaror. Men den avgörande, och mycket allvarliga, effekten är att odlare i andra länder förlorar incitament till egen produktion, vilket i förlängningen drabbar livsmedels-säkerheten.

Jordbruksregleringen omfattar förädlad kaffe och kakao, men inte råkaffe och kakaoböner. Det innebär att tullarna är mycket högre för de förädlade produkterna. Några avs-länder har möjlighet att förmånligt sälja bestämda mängder av vissa varor till EU – socker, bananer, tropiska frukter och nötkött. De gynnas av EU, men avs-länderna som helhet missgynnas.

### Sockerregleringar

---

Socker omgärdas med särskilt höga handelshinder – kanske därför att sockerbetor respektive sockerrör odlas i såväl u- som i-länder, och för att en hög andel av produktionen säljs på världsmarknaden. En tredjedel av världsproduktionen handlas internationellt, och exporten domineras av u-länder. Efter Brasilien är EU den största exportören.

Socker är en av få varor där EU konkurrerar med u-länder på exportmarknaderna och samtidigt den mest skyddade sektorn i EU. Priset inom EU på socker är ungefär dubbelt så högt som på världsmarknaden. Samtidigt som ca 5 miljoner ton exporteras årligen, importeras också 1,6 miljoner ton socker från 15 AVS-länder samt Indien enligt kvoter i ett särskilt sockerprotokoll. 80 procent av kvoterna tillfaller fem länder, inget av dem MUL-land.<sup>46</sup> De u-länder som på så sätt har tillgång till en egen "gräddfil" in i EU gynnas givetvis av att kunna sälja till de höga priserna där. U-länderna och i synnerhet MUL-länderna som helhet förlorar emellertid på att EU:s export pressar ner världsmarknadspriset.

Även i USA är handelshindren höga. En omläggning av jordbrukspolitiken har gjort att den inhemska sockerproduktionen ökat snabbt. Priset ligger cirka 80 procent över världsmarknadspriset. Importen är begränsad och kommer från ett 40-tal länder, främst i Karibien och Centralamerika. Situationen kommer emellertid att ändras drastiskt när importen från Mexiko ökar i takt med att Nafta genomförs.

(Baserat på Jordbruksverket, 2000)

---

---

46. Fiji, Guyana, Jamaica, Mauritius och Swaziland. Mauritius tilldelas ensam 38 procent av kvoterna.

### Exempel på destruktiva konsekvenser av EU:s jordbrukspolitik

---

Till skillnad från tullar, som drabbar alla lika, kan exportbidrag riktas mot specifika geografiska marknader och där få mycket påtagliga effekter.

**Tomater.** Den lokala förädlingen av tomater har utkonkurrerats i Västafrika av billig import av subventionerat tomatkoncentrat från EU. I Senegal har en av två fabriker lagts ner, medan den andra numera späder ut och förpackar italienskt tomatkoncentrat i stället för att som tidigare förädla tomater som odlats i regionen. Tusentals bönder har förlorat avsättningen för sina tomater, och burk-tomater börjar slå ut färska tomater på vissa lokala marknader. Lokala förädlingsindustrier i Burkina Faso och Mali har också gått över till importerat koncentrat i stället för lokalt odlade tomater.

**Mjölkpulver.** I Jamaica och Brasilien riskerar mejerisektorerna att konkurreras ut av importerat mjölkpulver från EU. EU-finansierade biståndsansträngningar för att bygga upp en inhemsk mejerisektor i Tanzania motverkas av konkurrensen från subventionerat mjölkpulver från EU.

**Nötkött.** I början av 90-talet konkurrerade subventionerat nötkött från EU ut hundratusentals boskapsskötare i Västafrika. Efter starka protester från NGOs i Europa minskade subventionerna 1994. Tillsammans med devalveringar av den egna valutan ledde det till minskande import. Dumpningen återtogs emellertid snabbt, denna gång till Sydafrika och Namibia som just börjat öppna sina gränser för import. Efter förnyade protester från NGOs och från sydafrikanska regeringen minskade EU dessa subventioner 1997. Därefter har exporten riktats mot Ryssland och hotar den inhemska produktionen där.

(Källa: Forum Syd, 2000).

---

## 10.4 De verkliga handelsaktörerna: företagen

Förenklat talar man om att ”länder” handlar. I praktiken är det givetvis företag som exporterar och importerar. Jordbrukshandeln präglas idag av oligopolföretag, d v s handeln domineras av en handfull företag som har stora möjligheter att påverka marknaden genom att kontrollera flera leverantörsled och manipulera priserna till såväl odlare som köpare. Morisset (1998) har funnit att exportörer av råvaror får en sjunkande andel av värdet för den färdiga produkten, och pekar på oligopolstrukturer på marknaden som en möjlig orsak.

Marknadens struktur gör att en stor del av jordbruksstöden i i-länderna inte når odlarna. I praktiken hamnar exempelvis exportsubventionerna från USA och EU till stor del hos de transnationella spannmålsföretagen, snarare än direkt hos jordbrukarna. Även andra stöd till jordbrukare tenderar att inte komma brukarna tillgodo, utan snarare uppköparföretagen, leve-

rantörerna av insatsmedel eller markägarna (markpriserna går upp när stöden höjs, så kallad kapitalisering).

Det är alltså inte bara statliga stöd och handelshinder som snedvrider den internationella handeln med jordbruksprodukter. Detta måste vara en viktig utgångspunkt när man vill förbättra marknadens funktion, annars riskerar alla vinster från avregleringar att hamna hos de transnationella företagen, snarare än hos odlare och konsumenter.

De transnationella företagens roll blir allt större också i handeln med utsäden, som ju är oerhört viktig för den globala livsmedelssäkerheten. En tredjedel av världens utsäden beräknas idag härröra från en handfull transnationella företag och skyddas av patent eller växtförädlarrätt. En tredjedel härrör från statlig förädling och resterande tredjedel från jordbrukarnas egen förädling och sparade utsäde (Murphy 1999). Med TRIPS-avtalet (se kapitel 12) stärks patentskyddet på många marknader och TNC:s inflytande över utsädet kan komma att öka dramatiskt. För närvarande är de transnationella företagen inriktade på att utveckla sorter som är anpassade till företagens egna bekämpningsmedel snarare än sådana som är torktåliga eller har andra egenskaper som är viktiga för småbrukare i Syd. Men även om företagens förädling blir mer inriktade på u- och MUL-ländernas behov kvarstår riskerna av att ett fåtal företag dominerar marknaden så kraftigt.

### 10.5 Liberaliseringars effekter på jordbruket i fattiga länder

Liberalisering av marknader ger olika resultat beroende på vilka imperfektioner som finns på marknaden från början, vid sidan om de snedvridande handelshindren. Vid diskussioner om liberaliseringens effekter i jordbruket bör det också noteras att de anpassningskostnader som alltid uppstår när producenterna skall anpassa sig efter nya förutsättningar ofta är särskilt stora inom jordbruket. Detta beror på att antalet människor som är beroende av jordbruket för sin försörjning ofta är mycket stort, och att de har svårt att snabbt anpassa sin produktion eller hitta helt andra försörjningsformer.

Det är viktigt att hålla isär olika former av liberalisering. Innebär liberaliseringen att direkta och indirekta exportstöd minskar, att gränsskydden minskar, eller kanske både och? Minst lika viktigt är att se *vem* det är som liberaliserar. Är det u-länderna eller Nord som öppnar upp sina marknader? Kanske är det också viktigare att skilja på effekter i de export- och hemmamarknadsinriktade sektorerna än att skilja på effekter i MUL-länder och i andra u-länder.

### 10.5.1 Liberalisering i EU

Eftersom ingen reell liberalisering av industriländernas jordbrukshandel har skett ännu (se nedan) blir diskussioner om följderna av en sådan liberalisering med nödvändighet spekulativ. Här diskuteras möjliga effekter av liberalisering i EU, även om liberalisering i Japan och USA givetvis också skulle få stora effekter.

I stora drag förutses minskade stöd och tullar i EU leda till minskad dumpning av överskott, ökade världsmarknadspriser och ökat tillträde till EU:s marknad. Enkelt uttryckt blir då jordbrukare i Syd vinnare, framför allt de som kan öka sin export, men även hemmamarknadsproducenter som tidigare riskerat att utkonkurreras av billig import. Konsumenter och skattebetalare i Nord är också vinnare, medan jordbrukare i Nord och konsumenter i Syd (d v s främst stadsbor) förlorar (Jordbruksverket 2000; SOU 1997:26).

Begränsningar på utbudssidan gör dock att jordbrukare i u-länder ofta inte har möjlighet att utnyttja ett ökat tillträde till marknaderna i Nord. För att höjningar av världsmarknadspriset skall gynna produktionen i u-länder krävs fungerande marknader. Men detta saknas i framför allt Afrika, som präglas av bristande institutioner och infrastruktur, oklara ägandeförhållanden och kapitalbrist.

För MUL-länderna stämmer den förenklade bilden av vinnare och förlorare särskilt dåligt. För det första är många av dem, främst afrikanska länder, nettoimportörer av livsmedel, och importen blir därför dyrare när världsmarknadspriserna stiger. När prisförändringarna skapar större incitament till inhemsk produktion av spannmål krävs emellertid ofta en ganska liten produktivitetsökning för att vända importberoendet.

För det andra har MUL-länderna små vinster att hämta när marknadstillträdet i EU ökar även om de lyckas öka sin exportproduktion. De exporterar nämligen nästan uteslutande varor där gränsskydden i Nord åtminstone för oförädlade varor redan idag är låga, d v s tropiska grödor som inte konkurrerar med i-ländernas reglerade varor. Priser och efterfrågan på de tropiska grödorna väntas inte öka. Många afrikanska länder sitter därmed i den föga avundsvärda situationen att å ena sidan vara beroende av exportinkomster från produkter för mättade i-landsmarknader där potentialen för ökad export vid ökat marknadstillträde är liten, och å andra sidan bli alltmer beroende av importerade livsmedel som är billiga p g a Nords protektionism.

Då EU idag främst pressar priserna på baslivsmedel som spannmål och animalier, är det i MUL-länderna producenterna för de lokala marknaderna som skulle vinna mest på en avreglering.

### **10.5.2 Liberalisering av u-länders egen handelspolitik**

Medan diskussionen om liberalisering i Nord är hypotetisk, finns redan en hel del erfarenheter av att u-länder själva liberaliserar sin jordbruksimport. I en studie av handelsliberaliseringars konsekvenser på fattigdom och livsmedelssäkerhet går författaren igenom 27 fallstudier av totalt 39 länder i Afrika, Latinamerika och Asien (Madeley 2000). Endast ett fåtal MUL-länder berörs, men studierna visar ändå på trender som sannolikt är giltiga även i MUL-länder. Undersökningarna omfattar liberaliseringar av u-ländernas egen handelspolitik, vilka har skett till följd av WTO:s jordbruksavtal, strukturanpassningsprogram samt regionala avtal (fr a Nafta). I de flesta fall, i synnerhet i MUL-länderna, har strukturanpassningsprogrammen medfört större liberaliseringar än vad WTO:s Jordbruksavtal har gjort. Liberaliseringarna har inte bara bestått av minskade importhinder, utan också av minskade subventioner, avskaffad priskontroll, privatisering av statsägda företag och devalvering av valutor.

Det genomgående budskapet från dessa fallstudier är att liberaliseringen har försämrat livsmedelssäkerheten för de fattiga jordbrukarna som producerar för hemmamarknaden. Vinnarna har framför allt funnits i exportsektorn, till stor del i internationella företag. Liberaliseringarna har emellertid inte lett till en diversifiering av exporten. Generellt sett har reformerna medfört större ökningar av importen än av exporten, och de har bidragit till ökad koncentration av jordbruksföretag, en process genom vilken många småbrukare marginaliseras.

Den största effekten av liberaliseringen är kraftigt ökad import. Småbrukarnas varor kan ofta inte säljas längre på lokala marknader, ännu mindre i städer, där de tvingas konkurrera med billig (ofta dumpad) import. Lönsamheten pressas från två håll: odlarnas kostnader stiger när subventionerna för insatsmedel avskaffas, samtidigt som avsättningspriserna sjunker. Småbrukarnas minskade lönsamhet är förödande för livsmedelssäkerheten. Om odlare utkonkurreras utan att ha alternativa försörjningsmöjligheter så hjälper det inte att det finns billiga importerade livsmedel på marknaden.

Ett av de tydligaste exemplen kommer från genomförandet av Nafta i Mexiko. Frukt- och grönsaksodlare, huvudsakligen storskaliga odlare i en specifik region, har vunnit på den ökade handeln med USA. Samtidigt har importen av majs från USA lett till en massiv utslagning av småbönder. Landet har gått från självförsörjning till 40 procent import på tre år. Majsoodlingen ersätts nu raskt av foderodling och djuruppfödning för export.

Reformerna har bidragit till att exportproduktionen prioriteras mer, vilket leder till att mer mark och finansiella resurser går till den sektorn, och mindre till produktionen för hemmamarknaden. Detta har i sin tur

bidragit till att underminera livsmedelssäkerheten. Det finns också en genderspekt på utvecklingen – särskilt i Afrika ansvarar kvinnor för traditionella jordbruket, medan männen är mer involverade i det exportinriktade jordbruket.

Vissa delar av de interna reformerna har haft positiva effekter på den inhemska produktionen. Främst har devalveringarna höjt priserna på konkurrerande importvaror, men också avskaffade monopol har i vissa fall underlättat för odlarna genom att öka deras möjligheter att sälja till olika konkurrerande uppköpare. I andra fall har de statliga uppköpsorganisationerna snarare ersatts av vakuum. Men även i de fall avregleringen på den inhemska marknaden har bidragit till ökade avsättningspriser för odlarna, har denna positiva effekt ofta uppvägs av att insatsvarorna blivit dyrare.

I en mer principiell analys av globaliseringens effekter på jordbruket i Syd betonar Kydd et. al. (2000) att småbrukares möjligheter att konkurrera med större företag försämras alltmer. De missgynnas bland annat av dåliga vägar och transporter, sämre information om marknader och priser samt brist på krediter. Statliga och halvstatliga organ för rådgivning, försäljning av insatsmedel och uppköp har ofta avskaffats. Dessa var visserligen ofta ineffektiva, men har inte ersatts av privata alternativ i tillräcklig utsträckning. Det är inte heller sannolikt att privata alternativ skall kunna tillgodose de behov som finns. Det kommer att behövas mycket mer statlig politik, organiserad gemensam försäljning, etc, för att småbrukarna inte helt skall slås ut i konkurrensen med import och med större odlare, menar författarna.

## 10.6 Jordbruksavtalet i WTO

När jordbruksavtalet trädde i kraft 1995 var det första gången som jordbruket, traditionellt mycket skyddat på de flesta marknader, fördes in under WTO-regelverket. Som en av de viktigaste och mest svårförhandlade delarna i Uruguay-rundan var avtalet till stor del en uppgörelse mellan USA och EU. I de nya förhandlingar som nu pågår är u-landsintressena mer framträdande.

### 10.6.1 Huvudsakliga åtaganden i Jordbruksavtalet

Med Jordbruksavtalet åtog sig länderna att minska både importhinder och olika typer av stöd. I korthet innebar avtalet att:

- Alla icke-tariffära handelshinder (kvoter, variabla införselavgifter m m) skall omvandlas till tullar, så kallad tariff-

ering. Dessa tullar skall sedan minskas med i genomsnitt 36 procent.

- De importmöjligheter som fanns i basperioden skall upprätthållas genom särskilda kvoter (så kallade tullkvoter, inom vilka tullarna är lägre). Vidare skall importlandet garantera att importen till minst 5 procent av konsumtionen av tarifferade varor möjliggörs.
- Utgifterna för exportstöd skall minskas med 36 procent, den volym som får exportstöd skall minskas med 21 procent.
- Interna stöd, d v s alla stöd som inte är exportsubventioner inordnas i ett regelverk och skall delvis reduceras (se ruta).

### Färgade lådor med jordbruksstöd

---

Olika former av jordbruksstöd kategoriseras i Jordbruksavtalet genom att placeras i olika "boxar". Olika regler gäller för olika "boxar" enligt stoppljusprincipen.

–**Röda boxen** förbjöds när avtalet trädde i kraft. Hit hör bl a rörliga införselavgifter, d v s tullar som varierar automatiskt när priserna ändras.

–**Gula boxen** (*amber box*) innehåller produktionsdrivande och därmed handelsstörande stöd. De strider mot avtalets principer men medlemmarna kan behålla dem med krav på reduktion (20 procent under avtalsperioden). till de gula stöden räknas hör prisregleringar, subventionering av insatsvaror och vissa investeringsstöd. Nya sådana stöd får inte införas.

–**Gröna boxen** innehåller stöd som är "avlänkade" produktionen och inte anses störa handeln. Hit hör bl a stöd till forskning och landsbygdsutveckling, livsmedelsbistånd, miljöstöd och vissa investeringsstöd. Dessa stöd är tills vidare tillåtna.

–**Blå boxen** kom till i sista stund efter en uppgörelse mellan USA och EU när en rad stöd flyttades hit från den gula boxen. Hit räknas stöd som är kopplade till produktionsbegränsningsprogram, i praktiken främst EU:s areal- och djurstöd. Dessa stöd är inte kategoriserade som vare sig direkt handelsstörande eller inte störande, men tills vidare tillåtna.

---

Eftersom reduceringskraven utgår ifrån befintliga stöd, och inga nya får införas, tillfaller rätten att tillämpa handelsstörande stöd de länder som tidigare haft sådana (d v s främst i-länder).

*Skyddsklausulen* ger länder möjlighet att ta ut särskilda tilläggstullar om importpriserna sjunker eller importvolymerna stiger över en viss nivå.

Denna klausul får tillämpas endast för produkter omfattats av tariffering och av dem som har tullsänkingsåtaganden och vid avtalets undertecknande anmälde att de vill ha möjlighet att använda mekanismen – i praktiken främst i-länder.

Enligt den s k *fredsklausulen* är flera jordbruksstöd som är oförenliga med det övergripande wro-reglerna fredade från att angripas av andra länder. När klausulen upphör vid årsskiftet 2003/04 kan jordbrukssubventioner angripas i större utsträckning än tidigare. Det är emellertid oklart om vad som verkligen kommer att gälla. Exportstöd, troligen också blå stöd, blir angripbara.

#### 10.6.2 Positiv särbehandling av u-länder

På en rad områden finns särbestämmelser för u-länder. För det första måste u-länderna reducera tullar, exportstöd och interna stöd i lägre grad (2/3 av de övriga ländernas reduceringsnivåer). Vissa specificerade s k sdt-stöd (*Special and Differential Treatment*) får behållas helt, till exempel stöd för landsbygdsutveckling och subventionerade insatsvaror till jordbrukare med små inkomster. Alla stöd som understiger den s k *de minimis*-regeln på 10 procent av produktvärdet är tillåtna (mot 5 procent för övriga länder). Av dessa särregler är det endast tullåtagandena och i vissa fall *de minimis*-regeln som har reell betydelse, eftersom u-länder i mycket liten omfattning tillämpar exportsubventioner och andra stöd). Gambia är det enda MUL-land som har notifierat att de tillämpar ett sdt-stöd (Statens Jordbruksverk och Kommerskollegium 1999).

U-länderna har 10 år på sig att genomföra avtalet, jämfört med sex år för övriga länder. De måste garantera 4 procent marknadstillträde i stället för 5 procent.

MUL-länderna är helt undantagna från reduceringsåtaganden. Däremot måste de omvandla eventuella importkvoter till tullar och binda dessa.

I anslutning till avtalets undertecknande antogs ett särskilt ministerbeslut om MUL-länder och nettoimporterande u-länder<sup>47</sup>, det s k Marrakesh-beslutet. Bakgrunden var att avtalet väntades leda till högre världsmarknadspriser och därmed svårigheter för de fattiga länder som blivit beroende av billig livsmedelsimport. Beslutet innehåller ett åtagande om att etablera en mekanism som säkerställer att avtalet inte får en negativ effekt på tillgången till livsmedelshjälp. Ännu har beslutet inte lett till konkreta åtgärder, delvis därför att det är svårt att visa att avtalet har lett till negativa konsekvenser. Importländernas kostnader har visserligen ökat,

47. Net Food Importing Developing Countries (NFIDC). Enligt FN:s klassificering hör Barbados, Botswana, Dominikanska Republiken, Egypten, Elfenbenskusten, Honduras, Jamaica, Kenya, Kuba, Marocko, Mauritius, Pakistan, Peru, St Lucia, Senegal, Sri Lanka, Trinidad och Tobago, Tunisien och Venezuela hit.

men det beror inte på att världsmarknadspriserna har ökat, utan på att livsmedelsbiståndet har minskat och importbehovet har ökat. I MULLÄNDERNA täcks idag 10 procent av spannmålskonsumtionen av import, i de nettoimporterande u-länderna är siffran ca 30 procent.

### 10.6.3 Effekter av Jordbruksavtalet

Den främsta fördelen med Jordbruksavtalet är att det tvingar länder att göra om diverse importhinder till tullar, vilket är mer transparent. För första gången är det möjligt att jämföra tullskydden mellan olika länder.

Tullreduceringarna är dock mycket blygsamma i praktiken. Eftersom världsmarknadspriserna var exceptionellt låga under basperioden blev de bundna tullarna mycket höga vid omvandlingen av kvoter till tullar (den s k tarifferingen). Dessutom fanns stora möjligheter till att fördela tullminskningarna mellan olika produktgrupper så att tullminskningarna inte blev så kännbara. I-länderna har varit skickligast i att utnyttja de möjligheterna.

Särskilt i i-länderna är tullnivåerna på enskilda produkter ofta höga, så kallade tulltoppar. Främst berörs mejeriprodukter, socker, spannmål, frukt och grönsaker samt förädlade livsmedel – där tulltopparna i flera fall ligger på flera hundra procent (Jordbruksverket och Kommerskollegium 1999). Spridningen mellan olika tullnivåer har ökat, vilket i sig är ett problem eftersom de relativa priserna i jordbruksekonomin snedvrids.

Tulleskaleringen är fortfarande betydande. I EU är eskaleringen hög för mejeriprodukter, och frukt- och sockerprodukter som juice, sylt m m (Jordbruksverket och Kommerskollegium 1999). I USA och Japan berörs främst mejeriprodukter och socker. Betydelsen av tulleskalering tilltar i takt med att handeln med förädlade livsmedel ökar, och leder till att en större del av förädlingsvärdet tillfaller i-länderna.

De totala stödnivåerna i OECD-länderna har ökat sedan avtalet tillkom, vilket innebär att kraven på reduktion av internstöden har lett till en omfördelning, snarare än minskning av stöden. Framför allt har EU:s reform av *Common Agricultural Policy*, CAP inneburit att man har omvandlat exportbidrag och andra marknadsprisstöd till direktstöd (blå stöd), vilka tills vidare är tillåtna. Av reduceringsåtagandena är det bara kravet på minskade exportsubventioner som tvingar EU till faktiska åtgärder. Fortfarande är dock dessa subventioner betydande, EU har de senaste åren svarat för ca 85 procent av världens samlade utgifter för exportsubventioner.

De flesta u-länder har bundit sina tullar på en mycket högre nivå än de tillämpar, och har på så sätt bevarat en flexibilitet och möjlighet att i framtiden öka skyddet av inhemska producenter, om t ex världsmarknadspriserna skulle sjunka. Ungefär hälften av de afrikanska länderna söder om

Sahara har bundit tullar på i genomsnitt mer än 100 procent, men tillämpar idag mycket lägre nivåer. Flera länder har emellertid bundit sig för lägre nivåer, däribland några MUL-länder som bundit sig för 50 procent eller lägre.<sup>48</sup> Interna stöd och subventioner hade de flesta redan avskaffat som en del i strukturanpassningsprogram. Kravet på minimitillträde (4 procent) kan verka litet men kan också bli kännbart för många u-länder, med tanke på hur liten handeln är i relationen till totalproduktionen för många produkter.

Ur ett u-landsperspektiv finns sammanfattningsvis en rad obalanser i jordbruksavtalet:

- Det fanns mycket ”luft” i i-ländernas åtaganden. I praktiken har marknadstillträdet inte ökat<sup>49</sup> och stöden inte minskat.
- U-länderna har bundit sina stöd vid låga nivåer, bundit tullar och gjort reduceringsåtaganden för tullar.
- I stort sett bara i-länder har möjlighet att använda skyddsklausulen.<sup>50</sup>

Obalansen illustreras bland annat av att avtalet i praktiken har ”legaliserat” en situation där alla blå stöd, 96 procent av alla gula stöd och nästan alla exportstöd går till de 4 procent av världens jordbrukare som finns i OECD-länderna (Jordbruksverket 2000).

#### 10.6.4 Nya jordbruksförhandlingar

Under år 2000 har nya jordbruksförhandlingar inletts utifrån ett grundläggande mandat i Jordbruksavtalet. Enligt mandatet syftar förhandlingarna till fortsatta nedskärningar av gränsskydd och stöd på ett sådant sätt att u-ländernas marknadstillträde ökar mest. Samtidigt skall så kallade icke handelsrelaterade intressen (*non-trade concerns*) beaktas. Till dessa intressen hör bland annat miljö, livsmedelssäkerhet, landsbygdsutveckling och säkra livsmedel.

Inför förhandlingarna är en rad frågor öppna: Kommer de blå stöden (i praktiken EU:s areal- och djurbidrag) att fortsätta accepteras, trots att dessa också påverkar handeln? Kommer exportstöden avskaffas helt eller bara reduceras? Kommer reglerna att omfatta inte bara direkta exportbidrag som EU ger utan också de förmånliga exportkrediter som USA ger? Kommer fredsklausulen och skyddsklausulen att kvarstå i någon form?

48. Angola 52 procent, Centralafrikanska republiken 30 procent, Guinea 40 procent, Kongo 30 procent. (FAO 2000)

49. Tulltopparna i i-länderna är i många fall så höga att de helt omöjliggör import.

50. Totalt får 38 länder, varav 15 i-länder, använda den. Hittills har den använts av fem i-länder (däribland USA och EU) och ett u-land (Sydkorea).

Även om konflikterna USA-EU och Cairns-EU fortfarande framstår som de dominerande blir förhandlingsspelet mer komplext nu när u-ländernas intressen blir mer framträdande.

Cairns-gruppen strävar helhjärtat efter total frihandel. De kräver att exportstöden (inklusive exportkrediter) avskaffas helt och påpekar att på industrisidan förbjöds exportstöd redan för 40 år sedan. Vidare kräver de att såväl gula som blå stöd avvecklas helt och att striktare kriterier för de gröna stöden utvecklas.

USA har under 1990-talet skurit ner sina egna subventioner, och därmed snabbt kunnat närma sig Cairns-gruppens positioner. Extremt låga världsmarknadspriser under 1998 tvingade dock fram nya stöd, varför USA:s position inte är lika tydlig längre.

EU är i grunden kluvet eftersom de både har offensiva exportintressen och en vilja att skydda egna producenter. Eftersom de redan beslutade reformerna (Agenda 2000) är otillräckliga för att möta andra länders krav tvingas de i huvudsak inta en defensiv position. EU har hittills sagt sig vara redo att reducera exportbidrag om även andra typer av exportstöd reduceras, dvs exportkrediter och den dolda form av exportstöd som kan ges via sk statshandelsföretag. De är vidare beredda att diskutera fortsatta nedskärningar av gula stöd, så länge de blå och gröna stöden får behållas. De vill också behålla fredsklausulen och skyddsklausulen. Det faktum att fredsklausulen upphör 2004 om det inte finns konsensus för förlängning är dock en av de faktorer som kan sätta press på EU i förhandlingarna. Det är oklart i vilken mån de aktuella kriserna i köttproduktionen (BSE och mul- och klövsjuka) kommer att påverka jordbrukspolitiken och därmed de handelspolitiska positionerna.

Störst motstånd mot liberaliseringar hittar vi i de länder som har dåliga naturliga förutsättningar för jordbruk, men som ändå vill upprätthålla en så stor egen produktion som möjligt. Hit hör främst Japan, Norge, Korea och Schweiz som alla har höga gränsskydd.

U-länderna agerar inte samlat i jordbruksförhandlingarna. Flera är medlemmar i Cairns-gruppen<sup>51</sup>, även om några av dem i praktiken är nettoimportörer och det har varit inrikespolitiskt kontroversiellt att de har anslutit sig till gruppen. Det är samtidigt möjligt att det kan uppstå en allians mellan Cairns-gruppen och u-länderna, eftersom de båda har intressen av att EU:s och USA:s exportstöd upphör. Å andra sidan har de olika intressen i frågan om vilka möjligheter till gränsskydd länder skall ha i framtiden.

---

51. Cairnsgruppens medlemmar: Argentina, Australien, Bolivia, Brasilien, Kanada, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Nya Zeeland, Paraguay, Filippinerna, Sydafrika, Thailand och Uruguay.

Den stora gruppen u-länder är framför allt besviken över att ha sett så lite av ökat marknadstillträde i Nord till följd av det nuvarande avtalet, samtidigt som flera av dem har problem med genomförandet av de egna åtagandena. MUL-länderna och nettoimportörer strävar främst efter att enlighet med Marrakesh-beslutet kompenseras för framtida prishöjningar. Inga konkreta förslag till hur beslutet skall genomföras har lämnats ännu, men tänkbara möjligheter är att det inrättas en särskild fond och att stöd utlöses om världsmarknadspriset stiger över en viss nivå, att donerande länder bygger upp reserver m m. Vad gäller marknadstillträde har MUL-länderna krävt att de skall ha företräde när i-länderna fördelar sina tullkvoter, samt att MUL-länder aldrig skall kunna drabbas av skyddsåtgärder.

U-ländernas positioner har artikulerats tydligare på senare tid genom förslag som lämnats av G11, elva länder varav Haiti och Uganda är MUL-länder. G11 hävdar att de gröna stöden, som är de enda som är helt och hållet tillåtna i Jordbruksavtalet, också är handelsstörande. De föreslår att alla stödformer läggs samman i en och samma låda, och att samma regler skall gälla för alla stöd. Subventioner över 15 procent av produktionen föreslås förbjudas helt, medan subventioner under 10 procent föreslås vara helt tillåtna.

I ett annat förslag föreslår G11 att det skapas en särskild utvecklingslåda (*development box*) genom vilken u-länder i syfte att bland annat stärka den inhemska produktionen och öka livsmedelssäkerheten skall ges stora möjligheter att exempelvis öka tullar på nyckelvaror och ge interna stöd som är högre än vad som nu tillåts. Vidare menar de att endast u-länder skall få använda skyddsklausulen istället för att det som idag i stort sett bara är i-länder som kan använda den. Slutligen krävs att alla former av dumpning, direkt såväl som indirekt, förbjuds. I ett tredje förslag om marknadstillträde kräver gruppen bl a att tulleskalering och tulltoppar i i-länderna elimineras, att säsongsvariationer i tullsatser elimineras samt att tullkvoter fördelas på ett rättvisare och mer transparent sätt. Vidare föreslås att u-länderna skall få ompröva de bundna tullarna och vid behov få höja dem, samt att de framöver själv skall få välja för vilka varor de vill liberalisera.

I ett eget förslag föreslår Mali åtgärder inom fyra för dem viktiga sektorer: frukt och grönsaker, animalier, skinn och läder, ris, och slutligen bomull. För alla dess produktområden föreslås tullfri import från MUL-länder. För några av dem föreslås bland annat omedelbar respektive gradvis avveckling av alla exportsubventioner (WTO 2001).

EU driver aktivt frågan om ”multifunktionalitet”, d v s att hänsyn skall tas till att jordbruket bidrar till samhället på en rad sätt förutom själva produktionen: landsbygdsutveckling och regional balans, livsmedelssäkerhet,

landskapsvård och bevarande av biologisk och kulturell mångfald m m. De menar att denna multifunktionalitet skiljer jordbruket från andra sektorer och motiverar statliga stöd såväl som speciella handelsregler. EU framhåller särskilt att de vill bevara ”den europeiska modellen” med familjejordbruk. De traditionellt protektionistiska länderna Japan, Schweiz, Norge och Korea har bildat en allians med EU i denna fråga, och även en rad östeuropeiska länder, liksom några små u-länder (främst små önationer) har visat intresse. Talet om multifunktionalitet ses emellertid med skepsis av många andra länder. Även om argumenten är riktiga i sak så tjänar de främst syftet att avleda diskussionen från dumpningen, vilken EU omöjligt kan försvara, menar de. Och även om man accepterar begreppet i sak kvarstår den grundläggande frågan: Hur kan man stödja jordbrukets positiva bidrag till landsbygdsutveckling, den biologiska mångfalden m m på ett sätt som inte är handelsstörande?

### 10.7 Slutsatser

Huvuddelen av världens fattiga finns på landsbygden i u-länderna, därför måste all handelspolitik som skall bidra till fattigdomsbekämpning ta stor hänsyn till hur olika förändringar påverkar människor där.

Småbrukare inriktade på hemmamarknaden drabbas mest av i-ländernas nuvarande dumpning, eftersom de till skillnad från exportörer producerar varor som konkurrerar med i-ländernas. De har därmed också mest att vinna på minskade subventioner i Nord. Däremot kommer de att ha stora svårigheter att utnyttja de möjligheter till ökad export som förbättrat marknadstillträde i Nord ger.

Småbrukare måste ges förutsättningar att möta den ökade konkurrens som blir följden när u-länderna minskar sina gränsskydd. Anpassningskostnaderna för liberalisering är extremt höga. Eftersom så stora befolkningsgrupper är sysselsatta i småjordbruket är det i allmänhet inte möjligt att hitta alternativ sysselsättning annat än på längre sikt. Får inte de människorna alternativa inkomster så minskar deras livsmedelssäkerhet, även om det i och för sig finns livsmedel på marknaden till rimliga priser. Men många u-länder har öppnat upp redan innan de varit redo. Småbrukare i MUL-länder och andra u-länder har därför hittills bara sett effekterna av sina egna länders liberalisering, vilket har lett till att de tvingas konkurrera med billig, ofta dumpad, import. I praktiken tvingas de konkurrera med EU:s och USA:s statsbudgetar.

MUL-ländernas egen liberalisering har gynnat produktionen av cash crops, vilken ofta konkurrerar med den lokala produktionen om resurser.

Detta kan påverka hemmamarknadsproduktionen negativt och riskera att försämra livsmedelssäkerheten.

Småbrukare i MUL-länderna kommer aldrig att kunna konkurrera med vete från Argentina eller ris från Thailand. Tullskydd för att skapa incitament för egen produktion kommer därför kanske att behövas i Syd även om EU:s och USA:s dumpning upphör. Tullskydd är dock dyrt för bland annat konsumenter i städerna. En avvägning mellan olika intressen måste göras på ett öppet sätt och tullskyddet kompletteras med utbudsinriktade åtgärder – förbättrad infrastruktur, mikrofinansiering, rådgivning, garanterad konkurrens på nationella marknaden etc.

### **10.7.1 MUL-ländernas intressen i de nya förhandlingarna**

MUL-ländernas främsta intresse bör för det första vara att i-ländernas dumpning av jordbruksprodukter på världsmarknaden upphör. Det bör betonas att alla stöd som leder till att världsmarknadspriset pressas ned bör reduceras. Inte bara exportstöd och gula stöd, utan alla former av stöd som möjliggör att varor säljs under produktionskostnad, d v s även blå och vissa gröna stöd, bör avvecklas.

För det andra är det viktigt att MUL-ländernas möjligheter att med gränsskydd (såväl tullar som tillfälliga skyddsåtgärder, s k *safeguards*) skydda sina egna bräckliga marknader bevaras eller utökas – åtminstone så länge i-ländernas dumpning pågår. Tullar är ofta är det enda slags skydd de har råd att ha.

Frågan om ökat marknadstillträde är också viktig, men i första hand för exportsektorn. Det bör dock påpekas att för de tropiska jordbruksgrödor som MUL-länderna idag exporterar är marknadstillträdet redan idag relativt bra, främst därför att de inte konkurrerar med EU:s eller USA:s produktion. Viktiga undantag är dock bananer och socker samt den tull-eskalering som fortfarande finns kvar. Eftersom i-länderna är de största exportörerna idag bör man också hålla i minnet att generellt minskade gränsskydd för de stora jordbruksprodukterna som spannmål och animalier riskerar att framför allt gynna i-länders export.

Marrakesh-beslutet om de nettoimporterande länderna är problematiskt bland annat därför att det saknar både problemanalys, ansvarsfördelning och implementeringsmekanism. Det är viktigt att beslutet genomförs och att kompensation betalas ut i enlighet med i-ländernas löfte. Kompensationen bör ges i form av kontantbistånd och utvecklingsstöd och endast i akuta lägen som spannmålsbistånd. Det är samtidigt viktigt att de nettoimporterande ländernas problem inte används som förevändning för att behålla snedvridande stöd.

# Tjänstehandelsavtalet GATS

## KAPITEL 11

### 11.1 Tjänstehandelns stora och växande potential

I såväl i- som u-länder utgör tjänsteproduktion en växande andel av BNP. Tjänster av olika slag svarar idag för 60 procent eller mer av BNP i OECD-länderna, och över 50 procent av BNP i ett flertal medelinkomstländer. I de allra fattigaste länderna brukar motsvarande andel utgöra en dryg tredjedel av BNP.

Av alla utländska direktinvesteringar världen över beräknas i dag över 50 procent äga rum inom tjänstesektorn.

Tjänstesektorn är till sin natur extremt heterogen, och inkluderar allt från skoputsare, ambulerande grönsakhandlare och hembiträden till biskopar, generaler och IT-miljonärer. I flertalet i-länder kännetecknas tjänstesektorn av en hög andel välutbildade människor, inte minst inom den offentliga sektorn, och genomsnittslönerna ligger ofta högre än inom tillverkningsindustrin. I u-länder, där tjänstesektorn domineras av den urbana informella sektorn, är situationen snarast den motsatta; tjänstesektorn i u-länderna har i regel en ännu större andel av den yrkesverksamma befolkningen än av BNP, och lönerna är i regel låga, och anställningstryggheten obefintlig.

Som en följd av tjänstesamhällets expansion i de rika industriländerna har utrikeshandeln med tjänster de senaste decennierna vuxit snabbare än handeln med varor. Allt talar för att denna utveckling snarast kommer ett accentueras i framtiden.

För en snabb utveckling av den framtida världshandeln med tjänster talar också den utveckling på kommunikationsområdet som berörts tidigare och som innebär att geografiska avstånd spelar en allt mindre roll inom många av de mest dynamiska tjänstesektorerna. Dock finns det för vissa typer av tjänster en stark tendens till ”klusterbildning”; vi får ”finans-

**Tabell 11.1 Trade in Services by Modes of Supply, 1997**

Mode of Supply Category	Value (\$ bn)	Share (%)
Cross border commercial services (excl. travel)	890	41.0%
Consumer movement/travel	430	19.8%
Commercial presence/sales by foreign affiliates	820	37.8%
Temporary entry	30	1.4%
Total	2.170	100.0%

**Källa:** Karensty (1999), återgiven i Hoekman/Mattoo (2000, s. 285)

centra”, ”IT-kluster”, ”biotekniska kluster”, osv i de utvecklade industri-länderna. Embryon till liknande geografiskt koncentrerade nätverk finns också i vissa u-länder (t ex IT-kluster i Bangalore).

Att få exakt information om storleken på handeln med tjänster är svårt. Till skillnad från varuhandel är tjänster inte föremål för importtullar, och in- och utflödet av tjänster registreras inte av några tullmyndigheter. Betalningsbalansstatistik ger viss vägledning för vissa typer av tjänster, men felkällorna är mycket stora.

Det är också svårt att uppskatta omfattningen av de handelshinder som finns inom tjänsteområdet. Eftersom tullar, kvoter o d inte förekommer inom tjänstesektorn är handelsbarriärerna av en annan karaktär än inom varuhandeln, och de är i regel relaterade till formella eller informella hinder för tjänsteföretags etablering utomlands (vilket motsvarar det s k tredje leveranssättet, eller *mode 3* inom GATS) eller visum- eller migrationsrestriktioner vad gäller individuella tjänsteexportörers möjligheter att få inrese-tillstånd och levera tjänster (*mode 4* i GATS-avtalet).

Enligt en vanlig uppskattning<sup>52</sup> motsvarar tjänstehandeln ungefär 20 procent av den totala världshandeln. För MUL-länderna gäller dock att underläget gentemot de mer utvecklade länderna snarare är ännu större i tjänstehandeln än i varuhandeln. MUL-ländernas andel av världens tjänsteexport – cirka 0,15 procent – är ännu mindre än deras andel av varuexporten.

Tabell 11.1 anger en ungefärlig uppskattning av storleken på världens tjänstehandel indelad i de fyra olika *modes* som GATS klassificerar tjänstehandel i.

De tjänstenischer hittills dominerat MUL-ländernas tjänsteexport återfinns framför allt inom turism. Denna typ av nischer påminner om råva-

52. För en diskussion, se t ex Roberts (2000).

ruexport såtillvida att de komparativa fördelarna är relaterade till naturtillgångar – inkluderande behagligt klimat, vackra sandstränder och exotiska miljöer – snarare än till tillgång till människor och människors kunskaper.

I många u-länder utanför MUL-gruppen sker det en mycket snabb ökning av tjänstehandeln även på andra områden. Nämnas kan t ex transport-, byggnads- och entreprenadverksamhet (där länder som Kina och Thailand med framgång konkurrerar med i-landsföretag), *call centres* och bokningscentraler för t ex flygbolag och kreditkortsföretag (där bl a smärre öar i Karibien haft stora framgångar), vissa konsulttjänster, databehandling, m m. U-länder med god tillgång till välutbildad och engelsktalande arbetskraft – t ex Indien – har även funnit nischer vad gäller programmering och andra kvalificerade utvecklingsarbeten inom IT-sektorn. Ett land som Kuba har med framgång utnyttjat sin välutbildade sjukvårdspersonal till att sälja sjukvårdstjänster till övriga Latinamerika, och även till i-länder.

GATS-avtalet urskiljer hela 155 olika typer av tjänster. Exakt vilka tjänster som olika MUL-länder bör specialisera sig på är givetvis omöjligt att säga. Men potentialen är stor, och på litet sikt finns det goda möjligheter även för MUL-länder att finna nya nischer inom tjänstesektorn.

## 11.2 Avtalet och dess effekter – svårtolkade

GATS (*General Agreement on Trade in Services*) övergripande målsättning är att åstadkomma en successiv liberalisering av handeln med tjänster, och är det första multilaterala avtalet som syftar till att skapa ett regelverk för handel med tjänster över gränserna.

GATS tillhör de avtal som förhandlades fram under Uruguay-rundan, men eftersom mycket litet har hänt inom de olika delsektorer som GATS-avtalet skall omfatta har avtalet ännu karaktär av övergripande principer.<sup>53</sup> Det är svårt att analysera effekterna av avtal som ännu inte finns, och vi inskränker oss därför till att redogöra för vissa grundläggande principer som slagits fast, samt att redovisa några av de frågetecken som många u-länder rest.

Det förtjänar också att understrykas att GATS-avtalet är förhållandevis vagt och svårtolkat, jämfört med motsvarande WTO-avtal på varusidan. För tjänstehandeln handlar det inte om tullar eller kvoter utan om frågor som

53. På två områden av speciellt stort intresse för i-länder – telekommunikationer och finansiella tjänster – har man dock hunnit sluta mer bindande avtal. MUL-länderna spelade ingen aktiv roll i dessa förhandlingar.

rör andra, ofta mycket känsliga, saker såsom krav på likabehandling vid offentlig upphandling av tjänster, krav på konkurrensutsättning av företag (ofta statliga) som tidigare ofta betraktats som s k naturliga monopol (*public utilities* inom vattenförsörjning, energi, telekommunikationer, transportsystem, m m), regler som behandlar utländska tjänsteföretags rättigheter i värdlandet, m m.

I motsats till vad som gäller konventionell utrikeshandel finns det heller ingen etablerad ekonomisk teori för tjänstehandeln, som i viktiga avseenden har sina speciella särdrag, och det finns förhållandevis få studier rörande effekterna av en liberalisering av tjänstehandeln i fattiga länder.

De mätinstrument som krävs är också av en annan karaktär än då det gäller varuhandel. Som exempel på svårigheter kan nämnas den metodologiska och teoretiska oklarhet – som i sig är en tacksam jordmån för starkt politiserade ståndpunkter – som präglar studier även i utvecklade industriländer av effekterna av åtgärder som privatisering av statliga *public utilities*, effekterna av partiell privatisering och ökad konkurrens inom sociala sektorer, m m.

Det är därför föga förvånande att en vanlig kritik mot GATS-avtalets tillkomst är att det inte föregicks av några *impact studies* av effekterna för olika länder och tjänstesektorer.

De principer GATS bygger på är dock i huvudsak desamma som för varuhandeln: mest-gynnad-nationsprincipen, och principen om nationell likabehandling, d v s förbud mot diskriminering av utländska företag, varor och tjänster.

Dock är undantagen för u-länder generösare i GATS än i motsvarande avtal på varusidan. U-länderna kan öppna upp färre sektorer, och göra detta i långsammare takt, än i-länderna, och liberaliseringen av tjänstehandeln skall ske ”med vederbörlig hänsyn till nationella målsättningar och utvecklingsnivån hos individuella medlemmar”.

### 11.3 Kan få genomgripande konsekvenser

En central skillnad mellan GATS och övriga WTO-avtal är att GATS erbjuder alla länder att ansluta sig enligt ”smörgåsbordsprincipen”, något som ibland går under beteckningen *bottom-up approach*, eller ”positiv listning”. Konkret innebär detta att länder kan välja vilka sektorer de vill liberalisera, och undanta vissa områden – t ex finansiella tjänster, energiförsörjning eller hälsovård – från principen om likabehandling av inhemska och utländska tjänsteleverantörer. Ett land kan också bestämma att en viss tjänstesektor,

t ex utbildning, skall vara helt reserverad för den offentliga sektorn.

I praktiken är dock GATS-avtalet en hybrid mellan ”*bottom up*” och ”*top down*” såtillvida att många av de mest kontroversiella frågorna – rörande subventioner, offentlig upphandling, inhemska regleringar, m m – i avtalet står som ”generella regler”. Detta innebär att kraven på nationell likabehandling och tillämpning av mest-gynnad-nationsregeln kan ses som överordnade principer som ett land inte kan välja att avstå från att ansluta sig till.

Eftersom så få bindande avtal hunnit slutas råder dock viss oklarhet om möjligheterna att få ”smörgåsbordsansatsen” godkänd av övriga länder. Om t ex ett land öppnar upp en viss sektor för inhemska, privata drivande företag kan landet – såvida det inte begärt explicita undantagsregler i samband med undertecknandet – eventuellt tvingas öppna även för utländsk konkurrens enligt principen om nationell likabehandling; detta är åtminstone en farhåga som lyfts fram av u-länder och olika NGOs.

Andra kontroversiella frågor, som mött kritik från u-länder och NGOs, är de begränsningar som GATS-avtalet föreskriver vad gäller värdlandets möjligheter att ställa krav på utländska tjänsteföretags etableringar; GATS påminner i detta avseende om TRIMS (se avsnitt 8.4). Värdländerna är således förbjudna att ställa krav på ”*joint ventures*” vid utländska tjänsteföretags investeringar, liksom krav på anställandet av viss andel inhemsk personal (t ex vid turistanläggningar), om detta icke angivits från början. Från miljöhåll har det också rests frågetecken kring vad ett GATS-avtal innefattande turism kan komma att innebära; de generella paragraferna om förbud mot begränsningar av antalet ”*service operations*” kan t ex komma att inskränka värdländernas rätt att förhindra massturism i ekologiskt känsliga områden. I samtliga ovannämnda fall gäller dock att landet kan ange i sin s k bindningslista vilka begränsningar som skall gälla.<sup>54</sup>

Det faktum att GATS även inkluderar regler för tjänsteföretags etableringar i andra länder innebär således att GATS även innehåller komponenter som berör multilaterala investeringsregler, och det har från olika håll rests farhågor för att GATS s a s bakvägen skall smuggla in ett multilateralt investeringsavtal liknande det havererade MAI.

Från u-ländernas sida har stark kritik riktats mot den brist på symmetri vad gäller människors rätt till rörlighet: för medborgare i i-länder är normalt alla gränser öppna, men så ej för människor från fattiga länder. Detta är givetvis ett problem även inom varuhandeln, men för tjänstehandeln

54. Ett konkret exempel: om ett land bestämmer sig för att liberalisera en viss sektor men anser att det endast finns plats för, säg, sju operatörer av en viss typ måste man ange att högst sju företag får etablera sig på marknaden. I de fall licenser utfärdas skall dessa ges på mest-gynnad-nations-basis.

är människors rörlighet ofta av helt avgörande betydelse. De paragrafer i GATS som behandlar dessa frågor återfinns under det s k fjärde leveranssättet, eller *mode 4*, som behandlar enskilda individers rätt att leverera tjänster i andra länder.

Hur de svåra frågorna om människors rörlighet skall lösas är långtifrån klart – vad som står helt klart är dock att u-ländernas krav på ökad rörlighet enligt *mode 4* i GATS-avtalet kolliderar med i-ländernas strikta regler för beviljandet av visum och temporära uppehålls- och arbetstillstånd för människor från fattiga länder.<sup>55</sup> Bristen på koherens är skriande mellan WTOS övergripande mål att öppna gränserna för varor, tjänster och människor och USAS, EUS och Japans allt hårdare inresebestämmelser. Hur skall man kunna besöka sina kunder och leverera tjänster om man inte ens får komma in i landet?

Nämnas kan dock att denna fråga inte enbart är en komplicerad fråga mellan i- och u-länder; även många u-länder har inresebestämmelser som begränsar den fria rörligheten för tjänsteleverantörer, inte minst från fattiga länder.

Som framgår av ovanstående korta översikt över GATS-avtalet råder det stora oklarheter om hur avtalet skall tolkas, och om hur snabbt de konkreta förhandlingarna inom de olika delsektorerna kan komma igång.

Vad gäller MUL-länderna har dessa hittills varit i huvudsak passiva vad gäller GATS. Både de enskilda MUL-länderna och MUL som grupp har avstått från att definiera sina intressen, och inga gemensamma MUL-initiativ på området har tagits.<sup>56</sup> MUL-ländernas ringa tjänsteexport, och enorma underläge gentemot de i-landsägda tjänsteföretagen, torde vara viktiga orsaker till bristen på engagemang vad gäller tjänstehandeln. Med knappa förhandlingsresurser har de valt att prioritera andra WTO-frågor, och löftena om ”positiv listning” har också skapat ett intryck av att det inte är någon brådska med GATS.

Det är dock viktigt för MUL-länderna att bevaka sina intressen även vad gäller tjänstehandeln, och att förstärka sin utrednings- och förhandlingskapacitet. GATS kan komma att visa sig ha större och mer genomgripande konsekvenser än tullnedskärningar och liberalisering inom handeln med varor.

55. I Schengen-avtalets EU dröjer det ofta tre-fyra veckor innan en visumansökan från ett afrikanskt land beviljas – om den över huvud taget beviljas.

56. Dock har Mauritius, som talesman för de afrikanska medlemsländerna i GATS, formulerat krav som kan antas ligga ganska nära MUL-ländernas önskemål. Kraven betonar starkt vikten av att erkänna ”the priority of development objectives” och ”the primacy of national policy objectives, laws and regulations”. En speciell hänvisning till vikten av att beakta MUL-ländernas intressen görs. Bland specifika önskemål kan nämnas ett krav på att u-länder skall få tillgripa speciella skyddsåtgärder, ”emergency safeguard measures”, något som i-länderna i dagsläget förefaller ovilliga att acceptera.

# TRIPS-avtalet – regler för immaterialrätt

## KAPITEL 12

TRIPS-avtalet omfattar flera olika former av *intellectual property rights*, så kallad immaterialrätt: patent, copyright, varumärkesskydd, samt skydd av affärshemligheter, industriell design, integrerade kretsar och geografiska ursprungsmärkningar.

### 12.1 Immaterialrätt

Enklare former av immaterialrätt så som varumärkesskydd syftar till att garantera en rättvis (*fair*) konkurrens, och copyright till författare kan ses som en moralisk rättighet. Patent, den starkaste formen av immaterialrätt, ger innehavaren ett tidsbegränsat monopol på all användning av patenterade produkter eller tekniker. Motivet för patent är att ge den som utvecklar nya produkter och tekniker ensamrätt att dra ekonomisk nytta av investeringar och utvecklingskostnader. På så vis hanterar man det så kallade *free rider*-problemet och hoppas stimulera den tekniska utvecklingen. Samhällsnyttan av patent, i form av ökad teknisk utveckling måste emellertid balanseras mot kostnaden i form av de höjda konsumentpriser som monopolen ger. I takt med att vi går från industri- till ”kunskapssamhälle” får immaterialrätten en allt viktigare roll i ekonomin.

Immaterialrätten har av förklarliga skäl utvecklats i länder med egen avancerad teknisk utveckling. Det kan noteras att dagens industriländer själva infört stark immaterialrätt först sedan de börjat utveckla egen teknik. Innan dess kopierade de främst utländsk teknik. En överväldigande majoritet av alla patent innehas av företag från industriländer.

Immaterialrätten är i huvudsak nationell, och reglerna för exempelvis vad som kan patenteras, och på vilka villkor, varierar kraftigt mellan län-

der och speglar också ländernas utvecklingsnivå. Patentskyddet är regelmässigt starkare i mer utvecklade länder.

Det finns en lång historia av koordinering av immaterialrätt<sup>57</sup>, som till exempel har gjort det möjligt att samtidigt ansöka om patent i flera olika länder. Men det är först med TRIPS-avtalet som det skapades en internationell standard som reglerar exempelvis vad patent måste erbjudas för (alla områden utom angivna undantag), hur länge patentskyddet skall räckta och hur starka rättigheterna måste vara. En annan avgörande skillnad är att alla tidigare immaterialrättsliga avtal varit separata överenskommelser, medan TRIPS ingår som en obligatorisk del av WTO-medlemskapet.

## 12.2 TRIPS-avtalet kräver global minimi-standard

När TRIPS-avtalet antogs som en del av Uruguayrundan etablerades för första gången en global minimistandard för immaterialrättsligt skydd. Denna minimistandard ligger på en hög nivå, som i stort sett motsvarar industriländernas befintliga immaterialrättsliga skydd. I många avseenden eliminerar avtalet all nationell flexibilitet, till exempel när det gäller omfattningen av det patenterbara området. I andra avseenden är TRIPS-avtalet oklarare, och det återstår att se hur stort utrymme det ger för att avvika från den standard som i-länderna etablerat och utveckla system som är mer anpassade till ländernas specifika situation och behov (Byström och Einarsson 2000).

Med avtalet åtar sig medlemmarna också att införa system för att upprätthålla efterlevnaden av reglerna. Ekonomiskt sett är detta kanske den största effekten, när regeringar i asiatiska ”tigerekonomier” börjar förhindra de egna företagen att tillverka och exportera piratkopior av västerländska märkesvaror.

TRIPS-avtalet har en annan karaktär än andra WTO-avtal så tillvida att det föreskriver vad länder skall införa för lagar, i stället för att ange vad de inte får göra. Trots namnet omfattar avtalet mycket mer än direkt handelsrelaterade immaterialrättsfrågor. Avtalet har kommit att bli mycket kontroversiellt. Frågorna om patent på liv och på läkemedel har uppmärksamrats särskilt.

---

57. Framför allt Bern- och Pariskonventionerna, och det koordinerande FN-organet WIPO, World Intellectual Property Organization.

### 12.3 Patent på levande organismer och genetiskt material

Patent på levande organismer och genetiskt material har tillåtits i västvärlden i ett tiotal år och har bidragit till den snabba biotekniska utvecklingen. Samtidigt har förutsättningarna för forskning i grunden förändrats. Bioteknisk forskning och växtförädling utförs numera till största delen av privata företag, och även resultat av offentligfinansierad forskning patenteras ofta.

Enligt artikel 27.3b får länder undanta växter och djur och "*essentially biological processes*", men inte mikroorganismer eller *microbiological processes*, från patenterbarhet. Eftersom cellodlingar från växter och djur i de flesta i-länder definieras som mikroorganismer för patentändamål är betydelsen av detta undantag oklart. För u-länder, som inte medgett patent av några livsformer, innebär bestämmelsen ett betydande avsteg från tidigare lagstiftning och ofta från medborgarnas uppfattning om vad som är moraliskt rimligt.

Det finns vidare farhågor om att stärkt immaterialrättsligt skydd för genteknisk utveckling skall förstärka tendenser till så kallad *biopiracy*. Med *biopiracy* menas att företag patenterar levande organismer eller genetiskt material utan att erkänna eller ersätta den ursprungliga ägaren till ursprungsmaterialet eller till den traditionella kunskap som varit avgörande vid utvecklingen av produkten. *Biopiracy* uppträder främst på grund av brister i nationell patentlagstiftning, till exempel att amerikanska patentmyndigheten vid undersökning av *prior art* utanför USA enbart behöver ta hänsyn till information som publicerats skriftligt, medan man inom USA även måste ta hänsyn till muntliga källor. TRIPS-avtalet är därmed ingen direkt orsak till *biopiracy*, men bidrar heller inte till att förhindra sådant missbruk av patent (Byström och Einarsson 2000).

Genom att på flera sätt stärka patentinnehavarens ställning påverkar TRIPS-avtalet balansen mellan hur ekonomiska resurser fördelas mellan patentinnehavaren och övriga samhället. Detta är orsaken till en av flera potentiella konflikter med Konventionen om biologisk mångfald, som bland annat syftar till en rättvis fördelning av nyttan av biologiska resurser.

Artikel 27.3b föreskriver att någon form av växtförädlarskydd införs i alla medlemsländer, något som i dag endast finns i ett fåtal u-länder. Det system för växtförädlarrätt som finns i dag är utvecklat i industrivärlden och samordnat i organisationen UPOV (*Union for the Protection of New Varieties of Plants*). I den mån som småbönder i utvecklingsländer överger traditionella utsäden, vilka de har full rätt att spara år från år, byta och själva vidareutveckla, och i stället övergår till industriellt förädlade grödor, så kan

växtförädlarrätten på ett dramatiskt sätt förändra villkoren för odlarna. Det är för närvarande oklart vilket utrymme TRIPS-avtalet ger länder att införa en växtförädlarrätt som avviker från UPOV och är anpassad efter förutsättningarna i u-länder.

Den omstridda paragraf 27.3b är för närvarande föremål för en översyn. Den afrikanska gruppen har varit mycket aktiv i det arbetet och har framfört flera långtgående förslag. MUL-länderna har bland annat krävt att

- det klargörs att naturligt förekommande djur och växter, liksom delar därav, inte skall kunna patenteras,
- patent inte skall få ges om det inte finns bevis för att ursprungslandet för det biologiska materialet gett sitt tillstånd (så kallad *prior informed consent*, vilket i Konventionen om biologisk mångfald anges som villkor för tillgång till genetiska resurser. Samma konvention fastslår också att genetiska resurser ägs av ursprungslandet),
- flexibiliteten att anta en växtförädlarrätt som är anpassad efter det egna landets behov skall bevaras (GRAIN 2000).

## 12.4 Läkemedel

Enligt TRIPS-avtalet måste länder erbjuda patentskydd för läkemedel, något som saknas i ett 50-tal u-länder (Correa 2000) och som exempelvis Sverige införde så sent som 1970-talet. TRIPS-avtalet riskerar att konkurrera ut lokalt producerade läkemedel och allvarligt fördyra tillgången till nödvändiga läkemedel i många u-länder.

Avtalet ger ett visst utrymme för tvångslicensiering. Tvångslicensiering är ett sätt att förhindra att en patentinnehavare blockerar användning av ett patent, och kan bland annat användas för att garantera att en viss uppfinning kan användas i lokal produktion. TRIPS begränsar i princip inte den nationella rätten att bestämma för vilka ändamål tvångslicenser får tillgripas. Däremot ställs en rad detaljerade procedurkrav som måste uppfyllas innan tvångslicens beviljas.

Avtalet begränsar inte rätten till parallellimport. Med parallellimport menas att ett land mot patentinnehavarens vilja importerar en patenterad produkt från ett annat land, där den säljs till ett billigare pris. AIDS-mediciner säljs exempelvis billigare i Indien och Brasilien än i många andra länder, varför framför allt andra u-länder har starka intressen av att kunna importera läkemedlen därifrån.

I princip borde TRIPS-avtalet kunna användas för att försvara rätten till tvångslicensförfaranden och parallellimport. Hittills har detta dock visat

sig svårgenomförbart i praktiken. Exempelvis införde USA ekonomiska sanktioner mot Sydafrika när landet planerade att införa en begränsad rätt till tvångslicensiering och parallellimport av vissa AIDS-mediciner (Byström och Einarsson 2000). Sanktionerna lyftes efter en omfattande kampanj i USA, men läkemedelsföretagen stämde sedan Sydafrikanska staten direkt i sydafrikansk domstol. Företagen hävdade att de nya reglerna stred mot såväl Sydafrikas författning som TRIPS-avtalet. Efter omfattande publicitet av fallet nåddes en uppgörelse mellan staten och företagen. Samtidigt planerar Kenya att tillåta parallellimport, och menar att när 20–50 procent av befolkningen är drabbad av HIV råder det ett sådant nödläge att parallellimport måste anses tillåtet.

MUL-länderna har bland annat krävt att automatisk tvångslicensiering av nödvändiga läkemedel skall tillåtas.

## 12.5 MUL-ländernas intressen

MUL-länderna har i huvudsak samma skyldigheter som andra länder, men längre tid (10 år) på sig att implementera avtalet.

TRIPS-avtalet infördes efter starkt motstånd från u-länderna, och hade sannolikt inte införts om det inte hade ingått som en del i den paketlösning där u-länderna trodde sig få fördelar av främst textil- och jordbruksavtalen.

Avtalet är mycket obalanserat i den mening att nyttan mest tillfaller industriländerna, medan kostnaden främst bärs av u-länderna. I-länderna behöver endast göra marginella förändringar i sina lagstiftningar, medan u-länderna tvingas genomföra stora förändringar. Många MUL-länder behöver införa helt ny lagstiftning. Enbart den administrativa kostnaden för detta ligger i storleksordningen 10 miljoner dollar, och kräver tillgång till hög teknisk och juridisk expertis (Finger and Schuler 1999).

I-länder tjänar mycket när deras företag som en följd av starkare immaterialrättsskydd på u-landsmarknaderna får större royaltyintäkter och slipper billig piratkonkurrens. Teoretiskt leder ett starkare immaterialrättsskydd till att utländska investeringar och teknisk utveckling i u-länderna främjas, vilket kan bidra till den ekonomiska utvecklingen på sikt. Sambandet mellan immaterialrätt och utländska investeringar är emellertid inte entydigt fastslaget, immaterialrätt är sannolikt inte den viktigaste faktorn. Nyttan av TRIPS-avtalet, d v s att ett högt immaterialrättsskydd blir obligatoriskt, skall heller inte förväxlas med nyttan av att införa immaterialrätt eller ansluta sig till internationella konventioner, vilket alla länder alltid haft möjlighet att göra. Åtminstone på kort sikt resulterar därför TRIPS-avtalet främst i att u-länderna tvingas betala mer för att få tillgång

till avancerade tekniker och produkter från i-länderna.

Det kan därför konstateras att TRIPS-avtalet knappast gynnar MUL-ländernas intressen. MUL-ländernas förutsättningar beaktades inte under förhandlingsprocessen, och länderna själva hade och har fortfarande mycket begränsad kunskap om avtalet och dess konsekvenser. MUL-länderna har högst kostnader men mycket liten nytta av att genomföra avtalet. De dynamiska effekterna av att införa immaterialrättsligt skydd är en mycket osäker fördel för MUL-länderna och uppstår i så fall först på lång sikt.

Det är omöjligt för de flesta MUL-länderna att utan betydande bistånd uppfylla avtalet den 1 januari 2006, så som avtalet kräver. Den relativt långa tidsfristen har ingen reell betydelse för länder som – med en WTO-tjänstemans ord – kanske först om 50 år är mogna för den typ av immaterialrättslagstiftning som TRIPS-avtalet kräver. Avancerad lagstiftning på detta område är inte en rimlig prioritering i deras utvecklingsansträngningar.

# Lomékonventionen och Cotonou-avtalet samt andra i-landspreferensarrangemang som berör MUL-länder

KAPITEL 13

För u-länderna i stort och särskilt för MUL-länderna är det inte de generella tullöverenskommelserna i GATT och numera WTO som är avgörande för deras produkters marknadstillträde på i-landsmarknaderna. Samtliga i-länder har sedan 1970-talet upprättat särskilda generella och unilaterala system för tullpreferenser, de s k *Generalized System of Preferences*, GSP, för produkter från u-länder. För MUL-länderna har ännu förmånligare importregimer kommit att gälla. GSP är baserade på de enskilda i-ländernas respektive EU:s egna och suveräna beslut och har således unilateral karaktär. Respektive i-land kan liksom EU ensidigt fatta beslut om ändringar av sitt respektive GSP.

EU har emellertid en mer komplicerad handelspolitisk struktur visavi både u-länder och MUL-länder än vad övriga OECD-länder har. EU har, utöver sitt system för generella tullpreferenser och en mer förmånlig tullpreferensstruktur för MUL-länderna, andra preferensregler, som ingår i bilaterala- och/eller regionala avtal. De sistnämnda överlappar bara delvis de båda förstnämnda tullpreferenssystemen.

Det viktigaste regionala arrangemanget är det visavi enskilda EU-staters tidigare kolonier i Afrika, Västindien och Stilla havsområdet. Från 1975 till 2000 reglerades handelspreferenserna och det ekonomiska samarbetet mellan EG/EU och berörda länder i de s k Lomékonventionerna (I–IV). I juni 2000 undertecknades i Cotonou ett nytt avtal rubricerat ”Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska Gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan.” Avtalet benämns ”Cotonou-avtalet och landgruppen för AVS-staterna”. EU har dessutom andra bilaterala ensidiga handelspreferensavtal som alltjämt är i kraft med vissa arabstater i Medelhavsregionen, nämligen med Algeriet, Egypten, Jordanien, Libanon och Syrien. Dessa avtal ersätts efterhand med bilaterala ömsesidiga fri-

handelsarrangemang, vilket redan skett för Marocko och Tunisien. Ratificeringsprocessen pågår vad gäller nya avtal med Jordanien och Egypten. Nämnas kan att ett interimsavtal är i kraft mellan EG och den Palestinska befrielserörelsen, PLO.

Utöver ovan redovisade arrangemang bör det också nämnas att länderna inom den så kallade Andinska pakten får en mer positiv behandling av EU genom att förmånerna inom GSP utvidgats väsentligt, så att dessa stater handelspolitiskt kan jämföras med AVS-länderna. Andinska pakten är en ekonomisk samarbetsorganisation från 1969 för länderna kring Anderna – med undantag för Chile som lämnade gruppen 1977. Även länderna i Centralamerika åtnjuter motsvarande positiva särbehandling inom ramen för GSP.

EU:s GSP-system kommer att revideras under 2002, och de mer generösa handelspreferenserna som gäller för MUL-kretsen skall utvidgas framöver. Enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle alla produkter från MUL-länder utom vapen kunna införas tullfritt till EU från och med 2004. I Cotonou-avtalet står det klart och tydligt att MUL-länderna senast 2005 skall erhålla tullfrihet för i stort sett alla sina produkter på EU-marknaden. Efter långdragna förhandlingar inom EU fattades ett beslut om att ge tullfrihet för samtliga varor från MUL-länderna med undantag för vapen. (Beslutet kallas både i medierna och av EU ofta för 'Everything but arms-initiativet', vilket egentligen är helt missvisande då MUL-länderna inte tillverkar några vapen som de säljer och även om de skulle försöka så skulle de tvingas importera i stort sett alla insatsvaror och därmed inte kunna uppfylla gällande ursprungsvillkor för tullfrihet.) Från och med den 5 mars 2001 gäller tullfrihet för alla berörda varor utom för socker, bananer och ris för vilka tidpunkten för slutlig tullavveckling är framflyttad till 2006 (bananer) och 2009 (ris och socker). (De nya reglerna återfinns i EG rådets förordning nr 416/2001 av den 28 februari 2001.)

Mot bakgrund av att så många MUL-länder har varit anslutna till Lomékonventionen och numera är anslutna till Cotonou-avtalet är det viktigt att ge en mer ingående beskrivning av desamma, särskilt vad gäller handelspreferensvillkoren och konventionens framtid.

### 13.1 Lomékonventionen

AVS-landkretsen har växt under åren från 46 stater 1975, då Lomé I antogs, till 71 stater, då Lomé IV löpte ut. I samband med undertecknandet av Cotonou-avtalet utvidgades AVS-landkretsen med ytterligare sex örken i Stilla Havet och uppgår därmed till 77 medlemsstater, varav en, Sydafrika,

inte omfattas av handelspreferenserna och biståndsrresurserna men kan deltaga i projektupphandling knuten till EU:s särskilda bistånd för övriga Avs-länder. Av de totalt 48 afrikanska Avs-länderna är 33 MUL-länder, medan endast ett land, Haiti, är MUL-land av totalt 15 Avs-länder i Västindien. Av totalt 14 Avs-stater i Stilla Havet är fem MUL-länder. Antalet MUL-länder inom hela Avs-kretsen uppgår således till 39 stater. Flertalet MUL-länder ingår i Avs-kretsen, endast tio MUL-länder står utanför.

Lomékonventionerna innehöll utöver långtgående handelsförmåner också särskilda instrument för att utjämna exportinkomster inom jordbrukssektorn, STABEX, och för utvecklingsprojekt inom gruvsektorn, SYSMIN. Vidare ingick en rad handels- och investeringsfrämjande åtaganden från EU:s sida. Finansieringen av dessa instrument och åtgärder samt EU:s övriga bistånd till Avs-kretsen sker med medel från de särskilda europeiska utvecklingsfonderna, EDF. Sverige bidrog till den åttonde utvecklingsfonden, som avsåg den sista perioden inom Lomé IV, d v s 1995–1999.

En viktig faktor i Lomékonventionen var möjligheten till ursprungskumulation<sup>58</sup> inom EU-Avs-gruppen, även om besluten härom fattades på ad-hoc-basis. Därigenom skulle kriterierna för tullfrihet (vad gällde ursprungsinnehåll) lättare kunna uppnås för berörda produkter på EU-marknaden samt industriellt samarbete och integration underlättas inom Avs-kretsen. I praktiken har inte denna möjlighet nämnvärt kommit att nyttjas p g a brist på lämpliga industriprodukter och projekt. För flertalet Avs-länder har industrialiseringsgraden hittills varit för låg även för denna form av samarbete.

Det var nödvändigt att revidera Lomékonventionen, när den fjärde konventionen, den s k Lomé IV, löpte ut år 2000, i o m att den fått ett temporärt undantag, en s k *waiver*, i GATT 1994. Enligt beslutet i GATT fick Lomékonventionen fortsätta att gälla under Lomé IV men därefter inte förlängas. Detta berodde på att Lomékonventionen utgjorde ett ensidigt frihandelsarrangemang som inte uppfyllde kraven på ömsesidighet, vilket föreskrivs i artikel XXIV i GATT om frihandelsarrangemang. Vidare innehöll Lomékonventionen ett diskriminerande preferenssystem visavi andra u-länder som stod utanför och som var hänvisade till EU:s GSP. Detta är oförenligt med GATTs och därmed WTOs grundläggande princip om icke-diskriminering.

58. Med ursprungskumulation menas att det var tillåtet att nyttja insatsvaror från annat avs-land eller från EU och räkna in bearbetningsvärdet härav i det nationella ursprungsvärdet.

## 13.2 Cotonou-avtalet

Den 23 juni 2000 undertecknades ett nytt partnerskapsavtal mellan å ena sidan EU och dess medlemsstater och å andra sidan medlemsstaterna i Avs-ländkretsen. Avtalet som helhet skall gälla i tjugo år, utom på handelsområdet inom vilket nya avtal skall förhandlas fram före 2008 och ersätta gällande handelsregim. Dyliga avtalsförhandlingar skall påbörjas i september 2002 mellan EU och enskilda länder eller grupper av stater inom Avs-kretsen. Frågan är huruvida Cotonou-avtalet kommer att få ett nytt undantag (en *wavier*) i WTO beträffande den handelspolitiska utformningen för perioden 2000–2007 tills andra WTO-förenliga avtalslösningar förhandlats fram. Cotonou-avtalet har nämligen i sin nuvarande form samma handelspolitiska brister som Lomékonventionerna hade.

Andra viktiga förändringar som bör noteras är att de båda instrumenten STABEX och SYSMIN eliminerats i Cotonou-överenskommelsen. Vidare sägs uttryckligen i avsnittet om *Handel och ekonomiskt samarbete* i det nya avtalet att Avs-länderna måste delta aktivt i de multilaterala handelsförhandlingarna. Det understryks också att regionalt ekonomiskt samarbete och handel är nyckelinstrument för Avs-ländernas integration i världshandeln. På handelsområdet utlovas endast att handelsministerkommittén skall ”undersöka vilken betydelse en mer långtgående liberalisering kan få för AVS-ländernas handel och ekonomiska utveckling” (artikel 34:2 i Cotonou-avtalet).

Alla viktiga delområden inom WTO behandlas i Cotonou-avtalet och Avs-ländernas förpliktelser inom WTO understryks. Härigenom förstärks EU:s möjligheter att göra påtryckningar på Avs-länderna vad gäller kraven på att dessa länder fullföljer sina åtaganden i WTO. Dyliga påtryckningar kan således ske både inom WTO och inom ramen för Cotonou-avtalet (artiklarna 34–52). Detta kan noteras mot bakgrund av de stora ekonomiska, juridiska och administrativa problem med att klara av att internt införa WTO-regelverket som många av de WTO-anslutna Avs-länderna har.

Beträffande skuldavskrivning utlovas stöd till Avs-länderna från EU, och detsamma gäller för de Avs-länder som fortsätter med att genomföra omfattande strukturanpassningsprogram (artiklarna 66 och 67).

Full ursprungskumulation tillåts mellan och inom EU-Avs-länderna samt med EU:s kvarvarande länder och territoriet utanför Europa, de sk utomeuropeiska länderna och territorierna, ULT<sup>59</sup> (d v s EU:s kvarvarande kolonier). Detta kan också gälla insatsvaror från en grannstat som inte är ett Avs-land, men då måste det berörda Avs-landet begära tillstånd för detta från EU. Vad gäller ursprungskumulation med Sydafrika så kommer

---

59. Bl a ingår Grönland, Nya Kaledonien, Franska Polynesien, Nederländska Antillerna, Anguilla och Falklandsöarna i ULT-kretsen.

detta att ske stegvis, nämligen efter 3 år och ytterligare efter 6 år. På teko-området är det dock inte lika fritt. I ett annex till Cotonou-avtalet återfinns de specifika och mer krävande ursprungsregler som EU föreskriver för tullfri införsel från Avs-länderna på teko-området. Sammantaget kan konstateras att viktiga framsteg har gjorts för att underlätta kumulation i olika former både inom avs och med Sydafrika och eventuellt andra angränsande icke-avs-länder (se protokollet samt annexen ix–xii till Cotonou-avtalet).

Noteras kan att det finns en särskild överenskommelse om fiske i Cotonou-avtalet. Enligt denna förklarar parterna sig villiga att förhandla fram nya fiskeavtal. Det handlar uteslutande om EU:s rätt att fiska i avs-ländernas fiskevatten och inte det motsatta (Artikel 53).

I detta sammanhang kan också nämnas att under rubriken "Livsmedelssäkerhet" lovar EU att dess subventionerade livsmedellexport inte skall skapa problem för avs-ländernas egen produktion och handel (Artikel 54).

### 13.3 Resultat av tullpreferenserna

Avs-ländernas export till EG/EU ökade med endast fyra procent i volym under perioden 1988–1997, medan andra u-länders export till EG/EU ökade med 75 procent under samma period. Avs-ländernas marknadsandel på EU-marknaden har minskat från 6,7 procent år 1976, då den första Lomékonventionen trädde i kraft, till endast 2,8 procent år 1999, då den fjärde Lomékonventionen löpte ut.

Utöver alla andra handikapp som afrikanska stater har visavi mer utvecklade u-länder kan noteras att den faktiska skillnaden mellan den preferensnivå som dessa mer utvecklade länder åtnjuter inom ramen för EU:s generella system för tullpreferenser (GSP) och avs-länderna endast är två (2) procent. Tullnivån för avs-länderna var således endast två procent lägre och spelar därigenom en allt mindre roll för dessa länders konkurrensförmåner.

En tredjedel av avs:s export åtnjöt en preferensnivå på mer än tre procent över GSP-preferensnivån och volymen av denna export ökade under perioden 1988–97 med 62 procent, vilket skulle tyda på att en högre preferensnivå kan ha en relativt stor betydelse.

Endast fem avs-länder hade en exportutveckling i nivå med genomsnittet för övriga u-länder, nämligen Mauritius, Jamaica och på något lägre nivå Madagaskar tack vare sin teko-export och Kenya och Zimbabwe genom sin export av snittblommor, frukt och grönsaker.

Numera ligger avs-ländernas preferensnivå för bearbetade varor 1,6

procent över GSP-nivån. Avs-ländernas konkurrensförmåner är således mycket små. De sektorer som har mer signifikanta preferenser är kemiska produkter, skor och textilier samt kläder. Ursprungsregler begränsar emellertid möjligheterna för flertalet Avs-länder att kunna utnyttja dessa förmåner. (Avs-ländernas exportvolym av bearbetade varor ökade endast med 1,5 procent under perioden 1988–97).

Preferensnivån på jordbruksprodukter har förblivit stor, även om 50 procent av jordbruksexporten, däribland kaffe och kakao, sedan år 2000 inte längre har några preferenser. Resten av jordbruksproduktexporten har kvar en preferensnivå på ca 10 procent.

Fortfarande är cirka 1.000 jordbruksprodukter inte helt tullfria för de Avs-länder som inte är MUL-länder. För många jordbruksprodukter finns antingen en viss tullreduktion (ofta på 16 procent) eller en reduktion i Euro per ton eller säsongsbegränsningar. Avs-ländernas konkurrenskraft skulle kunna förbättras märkbart om dessa tullar och begränsningar togs bort. I och med att nolltullar införts för alla berörda jordbruksprodukter utom för bananer, ris och socker för alla MUL-länder oberoende om de ingår i Avs-kretsen eller ej har deras förutsättningar för att skaffa sig nischer för export av vissa jordbruksprodukter väsentligt förbättrats.

Sammantaget kan noteras att Avs-ländernas tullförmåner numera generellt sett är små jämfört med förmånerna inom GSP. Däremot har förmånerna väsentligt förbättrats inom jordbruksproduktområdet för de Avs-länder som tillika är MUL-länder, liksom för andra MUL-länder i o m att nolltullar införts för alla sådana produkter med undantag för bananer, ris och socker för vilka tullavvecklingen sker stegvis under de närmaste åren (se sid. 135). (European Commission 1999, 2001).

## 13.4 En koherent handels- och biståndspolitik

### 13.4.1 Begreppet koherens

Under de senaste åren har framför allt IMF och OECD använt begreppet ”koherens”. Oändligt många papper och rapporter har publicerats vari begreppet ”koherens” använts liktydigt med att alla biståndsinsatser skall/bör ligga i linje med, samordnas och i politikhänseende underordnas främst IMF:s riktlinjer, men även WTO:s regelverk. Även det svenska Kommerskollegiets officiella definition av begreppet koherens har detta innehåll:

”*Koherens*: Samråd mellan WTO, IMF och Världsbanken (IBRD) i syfte att uppnå öka insyn i och samförstånd om de implikationer som respektive

organisations verksamhet får för de andra institutionernas arbete. Målsättningen är att främja koherensen mellan de kompletterande insatser som wto, imf och Världsbanken gör för internationell ekonomisk stabilitet i allmänhet och u-länders situation i synnerhet. Jfr imf, Världsbanken.”  
(Kommerskollegium, [http](http://www.kommerskollegium.se), 2001.)

I detta sammanhang kan det ånyo påpekas att imf:s liberaliseringskrav på skuldombförhandlande u-länder – inklusive ett stort antal mul-länder – sträcker sig långt över de krav som finns fastlagda inom wto. Subventioner har tagits bort helt eller delvis. En omfattande liberalisering och privatisering har dessutom skett inom den statligt kontrollerade företagssfären. Flertalet mul-länder har sålunda redan liberaliserat mer än vad som krävs av övriga i- och u-medlemsstater, vilket medför att mul-länderna på flera områden inte har så mycket mer att ge. Detta kan noteras samtidigt som främst oecd-ländernas företrädare framhåller att kraven på mul-kretsen inom wto är betydligt lägre än för andra länder och särskilt för i-länderna. I vissa fall ges, som redovisats tidigare, mul-kretsen undantag i form av bl a längre övergångstider (se kapitel 7 om wto).

Ovan redovisade tolkning och användning av begreppet ”koherens” skiljer sig från den definition som begreppet har fått inom eu:s biståndsorgan och som underströks särskilt under det holländska ordförandeskapet 1997 och som väl överensstämmer med Sidas syn. I detta fall handlar det om att koherens skall uppnås mellan biståndsmålen och handelspolitiken. Det handelspolitiska agerandet skall stödja utvecklingsmålen och inte motverka desamma. Denna syn kan illustreras med stöd av ett citat från ett policyppapper om *Coherence* daterat Amsterdam, 28 February–2 March 1997. Papperet presenterades och spreds av det holländska ordförandeskapet. I inledningen fastslås följande:

”The establishment of the Maastricht Treaty has given the European Union a legal foundation for pursuing consistent economic and external policies that take account of the interests of developing countries. In practice, however, it turns out that there is little systematic weighing of interests; indeed, the procedures for doing so have not been devised. As a result, development cooperation policy amounts to do no more than measures to alleviate or off set the negative effects of other European policies. Nor, on balance, does it make any positive contribution towards realising the development cooperation objectives of the European Union.”

I artikel 130 u och y i Maastricht-fördraget om utvecklingssamarbete åberopas tre principer, nämligen ”complementarity, coordination and cohe-

rence”. Utifrån dessa begrepp och med hänvisning till andra relevanta artiklar i fördragstexten inleddes ett arbete under det holländska ordförandeskapet inriktat på analyser av EU:s u-landspolitik. Arbetet kom att fokuseras på tre områden: ”livsmedelssäkerhet och koherens”, ”gemenskapens fiskeavtal med u-länder och koherens” samt ”konfliktförebyggande och koherens”.

#### **13.4.2 Livsmedelssäkerhet och koherens**

Vad gäller livsmedelssäkerhet och koherens finns otaliga exempel på hur dumpning av gemenskapens livsmedelsöverskott har slagit ut lokala producenter i avs-länder. Ett av flera uppmärksammade fall är dumpning av kött i Kamerun, vilket ledde till att de med EG-bistånd lokalt utvecklade köttproduktionsprojekten slog ut helt. Noteras kan att gemenskapen och dess medlemsstater i Cotonou-avtalet med avs-länderna lovar att framöver försöka undvika dylika ageranden i samband med livsmedelsbistånd. Några garantier finns dock inte och unionens köttöverskott är gigantiskt. Nämnas bör att mottagarlandet inte får införa några anti-dumpningstullar eller andra skyddstullar mot dessa produkter enligt den så kallade fredsklausulen i jordbruksavtalet (se avsnitt 10.6.1).

#### **13.4.3 Unionens fiskeavtal och koherens**

Beträffande koherens-aspekter kopplade till unionens fiskeavtal med u-länderna handlar kritiken genomgående om överfiskning alternativt utfiskning i flera u-länders fiskevatten längs Afrikas kuster. Under årens lopp har frågan om överfiskning återkommande behandlats i rapporter från FAO (United Nations' Food and Agriculture Organization).

Bakgrunden är att unionens fiskeflotta är starkt överdimensionerad i förhållande både till fiskbeståndet i unionens egna vatten och unionens fiskemöjligheter på internationellt vatten. Näringen är dessutom mycket subventionerad inom unionen. Samtidigt har ett stort antal u-länder och inte minst MUL-länder haft egna fiskerika områden inom sin territorialvattengräns men saknat egen fiskeflotta för annat än det kustnära fisket.

EG-kommissionen har bl a som sin uppgift att förhandla fram fiskeavtal för sina medlemsstaters räkning, och dessa är i regel mycket förmånliga för de stora fiskeflottorna i EU:s medlemsländer. Kontrollen har emellertid varit undermålig och fiskemetoder och fångstvolymerna har sammantaget resulterat i överfiskning. Detta har i sin tur medfört att det kustnära fisket blivit allt mer utarmat. Tillgången på fisk har minskat drastiskt bl a för de afrikanska avs-länder som har ingått dylika avtal med EU. Även om gemenskapen inom sina utvecklingsprogram bidrar med förbättrad teknik, utbildning och utrustning till u-landet ifråga blir resultatet en utarm-

ning eftersom tillgången på fisk för lokalbefolkningen minskat.

Från det holländska ordförandeskapets sida eftersträvades en utveckling av en ny fiskepolitik som skulle kunna uppvisa koherens med fastlagda utvecklingsmål för berörda u-länder. Vad gäller unionens framtida rätt till fortsatt fiske i Avs-ländernas fiskevatten finns detta inskrivet i Cotonou-avtalet, vari Avs-länderna och gemenskapen och dess medlemmar förpliktat sig till att ingå dylika avtal också framöver. (Coherence Between the Fishery Policy and Development Policy at the European Union, Mölsä, Hanna, Finland 1997). Noteras bör att fiskeavtalen i sig framförhandlas mellan kommissionen och respektive land och således utgör separata och bilaterala avtal.

I Cotonou-avtalet ges tullfrihet för förädlad fisk från Avs-länderna och under perioden 1987–97 ökade exporten av dylika produkter till unionen med 110 procent. Ytligt betraktat ser detta positivt ut, men reflekterar i själva verket enbart en bråkdel av Avs-ländernas potential.

I detta sammanhang kan noteras att tullnivån för fisk och fiskeprodukter är hög, vilket innebär att preferensmarginalerna för Avs-länderna således är hög:

---

Rå fisk	23%
Övriga fiskeprodukter	26%

(WTO-dokument WT/CTE/W/25 22 March 1996; *Tariff Escalation* Tabell 3.)

---

För alla de MUL-länder som har fiskevatten är det mycket positivt att nolltullar införts också för fisk och fiskeprodukter. Samtidigt bör överfiskningen, bl a i stora områden utanför Afrikas kuster uppmärksammas och åtgärdas, om berörda stater – varav flera är MUL-länder – skall kunna utnyttja sina fiskevatten och överhuvudtaget få tillräckliga fångster för att kunna upprätthålla och utveckla en inhemsk fiskeindustri värt namnet.

### 13.5 Några slutsatser

Det nya Cotonou-avtalet har inte inkluderat några handelsliberaliseringar – men däremot förbättringar vad gäller ursprungskumulation. Förhoppningar finns om att mer generösa ursprungsregler skall kunna stimulera en ökning av handeln inom Avs-kretsen och möjligen med vissa angränsande u-länder. I bästa fall skulle en sådan utveckling också kunna öppna upp för viss industriell integration och ökat intresse från omvärldens sida

att investera i Avs-länderna där det stora flertalet (f n 39 av totalt 49) MUL-länder ingår.

Vad de planerade framtida partnerskapsavtalen mellan EU och enskilda eller grupper av Avs-länder *utanför* MUL-kretsen kommer att innebära för den sistnämnda kategorin är ännu en öppen fråga.

Av presentationen ovan framgår tydligt att preferenser har betydelse. I de fall där skillnaden är stor mellan den preferensnivå som erbjuds Avs-ländernas export och andra u-länder har exporten från Avs ökat påtagligt, medan det motsatta gäller när skillnaden i preferensnivåer är liten.

Mot bakgrund av den motvillighet (se 13.1) som vissa EU-länder uppvisade under de interna överläggningarna inom EU vad gäller införandet av nolltullar för i stort sett alla produkter från MUL-länder – kan det antas att flera av de cirka 1.000 jordbruksprodukter som fram till den 5 mars 2001 var belagda med tullar är mycket intressanta för MUL-kretsen. Den nu genomförda tullavvecklingen kan ge intressanta möjligheter också för en viss förädling av jordbruksprodukter i MUL-länderna. Beträffande effekterna av liberaliseringarna på bananer, socker och ris kommer de att dröja, eftersom liberaliseringen sker stegvis.

Ett allvarligt problem, som är knutet till frågan om koherens mellan handelspolitik och livsmedelssäkerhet, är de fall då EU:s omfattande dumpning av livsmedel, däribland kött och smör, i u-länder, och särskilt i MUL-länder, medför att den lokala livsmedelsframställningen av produkterna ifråga slås ut eller allvarligt skadas. Det är viktigt att utvecklingsmålen ges företräde framför i-ländernas – och särskilt EU:s – intresse av att dumpa sitt livsmedelsöverskott i ekonomiskt mycket sårbara u-länder, varav MUL-kretsen är den mest framträdande.

För alla de MUL-länder med fiskerika vatten är det mycket positivt att nolltullar införts också för fisk och fiskeprodukter. Som nämnts måste åtgärder vidtagas mot utfiskning så att berörda MUL-länder ges realistiska möjligheter att utvecklas i egen regi samt att upprätthålla och utveckla en inhemsk fiskeindustri.

Slutligen kan noteras, att frågan om koherens mellan handels- och biståndspolitiken i syfte att skapa verkliga ekonomiska utvecklingsmöjligheter alltjämt är en känslig fråga som borde belysas mer. Det är viktigt att skillnaderna i definitionerna av begreppet ”koherens” lyfts fram. Den ena definitionen fokuseras på koherens mellan å ena sidan WTO-regelverket och å andra sidan IMF:s och Världsbankens policy, varvid de två sistnämnda skall beakta WTO-regelverket. Den andra definitionen fokuserar på koherens mellan utvecklingsmålen och handelspolitiken med krav på att handelspolitiken måste stödja – och definitivt inte motverka – de utvecklingspolitiska målen. Här handlar det således inte om någon överordnad roll

för handelspolitiken, utan snarare om anpassning. Om inte dessa skillnader i målsättning med begreppet koherens lyfts fram kommer olika aktörer att fortsätta att tala förbi varandra, vilket i sin tur kan resultera i att fler motstridiga beslut tas för MUL-ländernas vidkommande.

# Syd-sydhandel och regionalisering

## KAPITEL 14

### 14.1 Regional liberalisering: *trade creation* eller *trade diversion*?

En dominerande trend i dagens handelspolitik är regionalisering. Nästan alla u-länder är involverade i, eller håller på att förhandla om, upprättande av någon form av frihandelsarrangemang. Även inom i-landskretsen har denna process intensifierats. EU:s utvidgning liksom utvidgningen av USA:s frihandelsavtal med Kanada och Mexiko till andra delar av Latinamerika är tidstypiska processer.

I motsats till det globala handelspolitiska regelverket handlar det här om olika handelspolitiska avtalsformer, vart och ett med sitt eget regelverk och sin egen tvistlösningsform. Samtidigt bör det påpekas att de enskilda avtalen inte får stå i strid med WTO:s regelverk och att i stort sett all handel måste inkluderas i ett frihandelsarrangemang. Det går således inte för sig att ha ett frihandelsarrangemang som enbart omfattar någon eller några branscher. Alla frihandelsarrangemang och tullunioner<sup>60</sup> granskas i WTO – under förutsättning att berörda stater är WTO-medlemmar.

Enligt den gängse handelsteorin om komparativa fördelar skapar en tullavveckling mer handel. Tillverkningen kommer att förläggas till de länder som är mest konkurrenskraftiga. I brist på en total global tullavveckling kan upprättandet av en tullunion och/eller ett frihandelsområde vara ett viktigt mellansteg. Det kan också ses som en metod för att förbereda sig för mer långtgående liberaliseringar samt ett sätt att förbättra sin konkurrenskraft. Det är åtminstone så WTO vill betrakta den regionaliserings-trend som blivit alltmer påtaglig.

---

60. I en tullunion har medlemsstaterna samma tullar mot tredje land, medan var och en av medlemsstaterna i ett frihandelsarrangemang behåller sin rätt att bestämma vilka tullar som skall gälla gentemot tredje land. Med tredje land menas alla stater som står utanför tullunionen respektive frihandelsarrangemanget ifråga.

Ett frihandelsområde såväl som en tullunion skall enligt teorin leda till ökad handel och således uppfylls kriteriet *trade creation*. Detta innebär att en produktionsfördelning utvecklas enligt modellen att de varor som respektive land är ”bäst” på att producera inom unionen/frihandelsområdet kommer landet ifråga att öka sin tillverkning av. Övriga länder inom unionen/frihandelsområdet förutsätts komma att importera produkterna ifråga istället för att tillverka dem. Detta medför att priset blir lägre och fler får råd att köpa mer vilket ger positiva effekter på produktion och handel.

Samtidigt kan det finnas andra stater utanför dylika handelsblock som faktiskt producerar varorna ifråga till lägre pris. Importen kommer emellertid inte att öka, utan snarare minska, från dessa producentnationer på grund av att de inte ingår i tullunionen/frihandelsområdet och därför möts av tullar. I utgångsläget, d v s innan tullunionen/frihandelsområdet skapades, kunde således sistnämnda kategori av länder exportera mer och hade en potential för att kunna öka sin export ytterligare. Denna trend bryts vid upprättande av ett handelsblock, eftersom det land som har den mest konkurrenskraftiga produktionen inom tullunionen/frihandelsområdet ökar sin produktion på bekostnad av länder som står utanför. Detta fenomen benämns *trade diversion*. Såväl handeln mellan USA och Mexiko inom ramen för *the North American Free Trade Agreement*, (NAFTA) som handeln inom EG/EU uppvisar tecken på *trade diversion*.

Frihandelsblock/tullunioner kan ha karaktären av att vara *öppna* för ytterligare medlemsstater eller *slutna*. I regel har de en avgränsad geografisk vidd som formellt möjliggör att stater inom den geografiska sfären såsom Europa, Amerika respektive Afrika kan bli medlemmar. Däremot kan inte stater utanför den geografiska sfären bli medlemmar. Detta kan exemplifieras med det svar som Marocko fick på sin ansökan om medlemskap i EG 1987. Av svaret framkom att Marocko som icke-europeiskt land inte kan accepteras som behörig. (Sedan Turkiet blivit kandidatland inom EU har Marocko ifrågasatt EU:s kriterier.)

Relationen mellan ”öppen” och ”sluten” *regionalism* kan också knytas till tullunionernas inträdeskriterier om ekonomisk anpassning och harmonisering av regelverk. Utöver detta kan också andra politiska avväganden kan styra hur pass ”öppna” eller ”slutna” olika regionaliseringssträvanden de facto är.

Begreppet ”*öppen regionalism*” används också i facklitteraturen för att markera att det handlar om ett arrangemang som parallellt också inkluderar fortsatta liberaliseringar på global nivå – till skillnad från tidigare regionala blockbildningar på 60- och 70-talen.

I detta sammanhang måste särskilt *Asia-Pacific Economic Co-operation*,

APEC<sup>61</sup>, uppmärksammas. I motsats till alla andra tull- och frihandelsarrangemang ges förhandlingsresultaten inom APEC en multilateral form, d v s eventuella enskilda medlemsstaters liberaliseringsåtgärder gäller på global nivå och inte enbart inom medlemskretsen. Detta kan ses som en särskild form av öppen regionalism.

## 14.2 Tullunioner och frihandelsområden där både i- och u-länder ingår

### 14.2.1 EU:s frihandelsarrangemang; faktiska och planerade

Den utan jämförelse viktigaste tullunionen idag är EU och genom unionens stegvisa och fortsatta utvidgning kommer detta handelsblocks tyngd att öka ytterligare. Även de stater som ingår i det *Europeiska Ekonomiska Samarbetsavtalet*, *EES-avtalet*, nämligen Norge, Island och Lichtenstein bör uppmärksammas i detta sammanhang eftersom de genom en alleuropeisk ursprungskumulation i stora stycken är integrerade i den allt vidare europeiska frihandelssfären. (Med 'ursprungskumulation' menas att det är tillåtet att nyttja insatsvaror från annat land och räkna in bearbetningsvärdet härav i det nationella ursprungsvärdet.)

EU:s frihandelssfär vidgas ytterligare genom nya frihandelsarrangemang. EU:s politik inom ramen för den s k *Barcelona-processen* syftar till att skapa ett stort frihandelsområde mellan EU och staterna i östra och södra Medelhavsområdet samt Jordanien (hittills exklusive Libyen). Denna frihandelspolitik fastlades i den s k Barcelonadeklarationen från 1995, och frihandelsområdet skall enligt Barcelonadeklarationen upprättas år 2010, vilket dock knappast är realistiskt.

Vidare förhandlar EU om att upprätta ett frihandelsområde med de sex staterna på Arabiska halvön, vilka ingår i *the Gulf Co-operation Council*, GCC, nämligen Bahrain, Förenade Arabemiraten, Kuwait, Oman, Qatar och Saudiarabien. Ett villkor för slutförhandlingar från EU:s sida är att en tullunion först upprättas inom GCC, vilket berörda stater hoppas kunna uppnå fram till 2005. Det kan nämnas att både EU och USA har förespråkade ett utvidgande av GCC med Jemen vilket för Jemen, som är ett MUL-land, hade kunnat vara ett mycket positivt steg. Detta har dock avvisats av GCC.

I kapitel 13, som behandlade Cotonou-avtalet, nämndes att EU:s framtida strategi för AVS-länderna skall baseras på ömsesidiga och WTO-förenliga frihandelsarrangemang. Detta gäller i första hand de stater som

61. I APEC ingår Australien, Brunei, Chile, Filippinerna, Hongkong Kina, Indonesien, Japan, Kanada, Kina, Malaysia, Mexiko, Nya Zeeland, Papua Nya Guinea, Peru, Ryssland, Singapore, Sydkorea, Taiwan, Thailand, USA och Vietnam.

inte är MUL-länder. Sammantaget innebär detta att EU:s sfär med ömse-sidiga handelspolitiska preferensarrangemang kommer att förstärkas fram-över. Allt större krav såsom en total tullavveckling för import av industri-varor från EU och införande av gemenskapens omfattande och kom-plexierade regelverk på konkurrensområdet kommer således att ställas på berörda u-länder jämfört med dagens situation med ensidiga preferenser. I detta sammanhang bör också det framförhandlade frihandelsavtalet mellan EU och Sydafrika uppmärksammas. Ratificering av detta avtal pågår inom EU.

I juli 2000 trädde ett frihandelsavtal i kraft mellan EU och Mexiko. Avtalet inkluderar både industrivaror och en betydande andel jordbruks-produkter. Avtalet är asymmetriskt såtillvida att EU:s tullavveckling skall gå snabbare än Mexikos. Inom en tioårsperiod skall dock båda parter ha eliminerat tullarna på överenskomna produkter. Vidare pågår förhand-lingar sedan år 1999 om ett associationsavtal/frihandelsavtal mellan EU och Mercosur<sup>62</sup>. Detsamma gäller för EU och Chile.

#### **14.2.3. Frihandelsarrangemang som inkluderar USA**

På den amerikanska kontinenten planeras en utvidgning av NAFTA till att på sikt även inkludera Chile. Parallellt med denna utveckling har USA lagt ut kursen för en all-amerikansk frihandelssfär, *the Free Trade Area of the Americas*, FTAA. År 1994 antog USA och 33 andra amerikanska länder – exklusive Kuba – en aktionsplan om upprättande av ett all-amerikanskt frihandelsområde. Förhandlingarna om ett dylikt avtal skall vara avslutade år 2005.

Noteras kan dessutom att USA och Israel har ett frihandelsavtal som fungerar fullt ut sedan 1995. Avtalet undertecknades 1983. Detta avtal har fått ett ensidigt amerikanskt tillägg vari frihandeln utvidgats till att gälla palestinska produkter och jordanska – under förutsättning att de är till-verkade i en särskild industrizon i staden Irbid i Jordanien. Den ameri-kanska kongressen skall under 2001 ta ställning till ett regelrätt frihandels-avtal med Jordanien. Motsvarande initiativ diskuteras mellan USA och Egypten. Vidare ingår USA i APEC, som redovisats tidigare i detta kapitel.

### **14.3 Frihandelsarrangemang mellan u-länder**

Samtidigt som ovan redovisade handelsarrangemang mellan i- och u-länder har utvecklats har en kraftig expansion ägt rum i handeln mellan

---

62. Mercado Común Del Sur, MERCOSUR, vari Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay ingår.

u-länder som kan betecknas som medelinkomstländer. Åtskilliga nya, alternativt förnyade frihandelsstrategier har tagit form eller reviderats och fördjupats.<sup>63</sup>

### 14.3.1 Latinamerika

I Latinamerika bör särskilt nämnas *Mercado Común del Sur*, MERCOSUR, vari Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay ingår. MERCOSUR startade 1991 med syftet att upprätta en tullunion 1995. Tullavvecklingen för de produkter som undantagits skulle vara genomförd fram till 2001. Handeln har redan fått ett stort uppsving inom gruppen.

Det finns också ett paraplyavtal för allt latinamerikanskt samarbete, *the Latin American Integration Association* (LAIA); (spanska: ALADI)<sup>64</sup>, som 1981 ersatte ett äldre initiativ, LAFTA, från 1960. Syftet är att på sikt skapa en regional gemensam marknad. LAIA:s roll som pådrivande faktor för integration i regionen har hittills varit mycket begränsad.

På den Sydamerikanska kontinenten finns också den s k *Andinska pakten*<sup>65</sup>. Fyra av de länder som ingår i pakten har upprättat en partiell tullunion. På sikt skall den inkludera fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft, vilket skall ha uppnåtts till år 2005. Handelsutvecklingen inom denna grupp stater är positiv. Staterna i Mellanamerika har försökt skapa sin egen gemensamma marknad inom ramen för *Central American Common Market*, CACM<sup>66</sup>, med ett internt frihandelsområde och en yttre gemensam tullmur. Merparten av de interna handelshindren har avvecklats, men processen har dock dragit ut på tiden. Två av medlemsstaterna, El Salvador och Guatemala, har beslutat att gå vidare och på bilateral nivå upprätta en tullunion.

Vidare finns en särskild *Västindisk gemenskap*, *the Caribbean Community and Common Market*, CARICOM<sup>67</sup>. Nästan alla medlemsländer i CARICOM är ingår också i AVS-kretsen i EU:s Cotonou-avtal. Medlemsländerna har undertecknat långtgående avtal i syfte att skapa en gemensam marknad. Ratificering och implementering går dock mycket långsamt. Likväl har bety-

63. Uppgifterna i detta avsnitt bygger huvudsakligen på Världsbankens analyser om regional integration, särskilt rapporten *Regional Integration; Trade Blocks Policy Research Report*, 2000 samt uppgifter från de enskilda organisationer bl a från deras hemsidor på internet.

64. I LAIA ingår Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay och Venezuela.

65. I pakten ingår Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru och Venezuela, varav Peru ställt sig utanför tullunionen.

66. I CACM ingår Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua och El Salvador. Panama är associerad medlem.

67. I CARICOM ingår Antigua och Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, St Kitts och Nevis, St Lucia, St Vincent och Grenadinerna, Surinam, samt Trinidad och Tobago.

dande handelsliberaliseringar skett och en gemensam tulltariff håller på att införas. Effekterna hittills har dock varit obetydliga.

Av Latinamerikas sammanlagda export har andelen som går till u-länder minskat från 29 procent 1997 till 22,5 procent 1999. Merparten av de latinamerikanska staternas export till u-länder avsätts inom Latinamerika, nämligen 20,6 procent 1997 och 15,9 procent 1999 av den totala exporten.

#### 14.3.2 Asien

Den mest kända organisationen i Asien är *the Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN<sup>68</sup>, och inom densamma slöts 1993 ett frihandelsavtal, *Asian Free Trade Association*, AFTA, med målsättningen att inom 15 år ha avvecklat tullarna inom kretsen.

I mitten på 80-talet inledde sju länder i Sydasien ett regional ekonomiskt samarbete, *the South Asian Association of Regional Cooperation*, SAARC<sup>69</sup>. 1993 upprättades ett preferensavtal, *the South Asian Preferential Trade Agreement*, SAPTA. Inom ramen för nämnda preferensarrangemang har flera förhandlingsrundor ägt rum. Utvecklingen mot tullfrihet har gått långsamt och slutåret har flyttats fram till år 2008 för icke-MUL-stater och till 2010 för MUL-medlemsstaterna. Vidare finns planer på att upprätta en tullunion 2015 och en gemensam monetär och fiskal politik fram till 2020.

Nämnas kan också den s k BIMST-EC, som bildades 1997. Förkortningen står för initialerna i namnen i berörda stater, nämligen Bangladesh, Indien, Myanmar, Sri Lanka och Thailand. Samarbete gäller såväl handel och investeringar som infrastruktur. Några synbara resultat har ännu inte redovisats.

Av de asiatiska u-ländernas sammanlagda export (exklusive oljestaterna i Mellanöstern) har andelen som går till u-länder minskat från 49,5 procent 1997 till 46,6 procent 1999. Merparten av de asiatiska staternas export till u-länder avsätts inom Asien, nämligen 27,2 procent 1997 och 26,4 procent 1999 av det totala utförselvärdet.

Inom arabvärlden föreligger också olika frihandelssträvanden. Dels finns ett frihandelsblock på Arabiska halvön inom ramen för det tidigare nämnda *Gulf Cooperation Council*, gcc, vars syfte är att upprätta en tullunion fram till 2005, dels en all-arabisk tullavveckling på bilateral basis, vilken skall vara genomförd fram till 2008. Den sistnämnda avser alla arabstater d v s både i Mellanöstern och Nordafrika.

68. Medlemmar är Brunei, Indonesien, Malaysia, Filippinerna, Singapore, Thailand, Vietnam, Laos och Burma/Myanmar och Kambodja, de senare är relativt nya medlemmar.

69. Följande stater är medlemmar i SAARC: Indien, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Bhutan, Maldiverna och Nepal.

### 14.3.3 Afrika

I Afrika har länderna alltsedan självständigheten gjort många försök att skapa olika samarbetsorganisationer i syfte att öka handeln och skapa bättre förutsättningar för industriell utveckling genom integration. Resultaten hittills har varit begränsade. Men mot bakgrund av den regionaliserings-trend som är allt starkare i olika delar av världen parallellt med den fortsatta globaliseringen försöker också flertalet afrikanska stater att finna sina samarbetsformer. Det finns dessutom ett önskemål från EU:s sida att de afrikanska stater som ingår i AVS-kretsen och har undertecknat Cotonou-avtalet skall bilda olika frihandelsblock. Enligt avtalet måste de stater som inte har MUL-status år 2004 börja förhandla om kommande permanenta frihandelsavtalslösningar.

EU har presenterat förslag på hur en övergång till frihandelsavtal med enskilda eller grupper av afrikanska stater skall kunna utformas inom ramen för regionala ekonomiska partnerskapsavtal (*Regional Economic Partnership Agreements*, REPAS). Dylika förslag har bl a presenterats av Walter Kennes från EG kommissionen (Kennes, 2000, s. 30). Planerna på en uppdelning av den afrikanska kontinenten dels i olika frihandelsblock, dels i ett slags MUL-grupp har givit upphov till kritik på många håll i Afrika. Om MUL-länderna undantages kan den afrikanska kartan söder som Sahara komma att se ut som en schweizerost. Kritiken inriktas på de problem som kan uppstå om man ytterligare splittrar kontinenten och försvagar framtida förutsättningar för ett dynamisk ekonomiskt samarbete på kontinenten. Medan EU genom sin utvidgning samlar de europiska staterna i en allt starkare enhet kan EU:s Afrikapolitik komma att få motsatt inriktning om inte ursprungsregler etc. blir ytterst liberala och flexibla.

Inom ramen för den afrikanska enhetsorganisationen, OAU, har olika initiativ tagits för att skapa ett all-afrikanskt frihandelsområde. År 1994 upprättades *the Common Market for Eastern and Southern Africa*, COMESA<sup>70</sup>, och ersatte då det tidigare *Preferential Trade Area*, PTA. COMESAs huvudsakliga inriktning var att uppnå ett frihandelsområde år 2000 och sedan gå vidare för att förverkliga en tullunion. Vidare skall liberalisering ske inom transportväsendet och kommunikationsområdet. Målsättningen inkluderar också ett gemensamt regelverk bl a vad gäller investeringar och standard, samt en harmonisering staterna emellan på det makroekonomiska området.

Idag har COMESA 20 medlemsstater och en befolkning på 385 miljoner. Internhandeln mellan länderna har mer än fördubblats under perioden

---

70. Följande stater är medlemmar: Angola, Burundi, Comoros, Kongo (D.R.) Djibouti, Egypten, Eritrea, Etiopien, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seychellerna, Sudan, Swaziland, Tanzania, Uganda, Zambia och Zimbabwe.

1991–98, och överstiger nu två miljarder USD.

COMESA som organisation har anhängit om observatörsstatus i WTO. Noteras kan att organisationen har utarbetat gemensamma positioner för medlemsstaterna inför kommande WTO-runda.

COMESA överlappar i stora delar en annan viktig afrikansk organisation, nämligen *the Southern African Development Community*, SADC<sup>71</sup>. Organisationens syfte är att skapa ett omfattande ekonomiskt samarbete mellan alla medlemsstater och upprätta ett frihandelsområde. Regionala konflikter, främst kriget i Kongo, har emellertid skapat problem för genomförandet av SADCs handlingsprogram. Problemen är stora och av områdets 190 miljoner invånare beräknas 40 procent leva i stor fattigdom.

I detta sammanhang bör också den sedan länge fungerande tullunionen i södra Afrika uppmärksammas, nämligen *the Southern African Customs Union*, SACU<sup>72</sup>. Det faktum att Sydafrika har ingått ett frihandelsavtal med EU har komplicerat sakernas tillstånd inom SACU.

Ännu ett exempel som bör nämnas är *the Common Market for East Africa*, EAC, som skapades – eller, snarare, återuppstod – 1999 och som omfattar Kenya, Tanzania och Uganda. Syftet är att skapa en gemensam marknad för varor och tjänster samt en fri rörlighet för arbetskraft och kapital. Även Rwanda och Burundi har ansökt om medlemskap i EAC.

I Västafrika finns annan organisation, *the Economic Community of West African States*, ECOWAS<sup>73</sup>. Liksom de båda tidigare nämnda organisationerna syftar ECOWAS till att eliminera tullar mellan staterna samt skapa en gemensam marknad med en gemensam tulltaxa visavi tredje land. Vidare skall en harmonisering genomföras av ländernas ekonomiska politik, och en monetär union skall upprättas. Även denna region genomlider omfattande krig och kriser som blockerar större framsteg i ECOWAS anda.

Uppmärksammas bör också *Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine*, UEMOA<sup>74</sup>. Den gemensamma nämnaren är bindningen till den franska valutan. Organisationen ombildades 1994 och fick då sitt nuvarande namn. Syftet med ombildningen var att få en bättre fungerande organisation, vilket också delvis uppnåts.

Noteras kan även *the Arab Maghreb Union*, AMU<sup>75</sup>, som upprättades 1989.

71. Följande stater är medlemmar: Angola, Botswana, Kongo (D.R.) Lesotho, Malawi, Mauritius, Mocambique, Namibia, Seychellerna, Sydafrika, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe. Noteras bör att Tanzania dragit sig ur frihandelsarbetet.

72. I denna tullunion ingår Botswana, Lesotho, Namibia, Sydafrika och Swaziland

73. Medlemsstater är Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Elfenbenskusten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal och Sierra Leone samt Togo.

74. Medlemmar är Benin, Burkina Faso, Elfenbenskusten, Mali, Niger, Senegal och Togo, d v s det gamla franska Västafrika.

75. I AMU ingår Algeriet, Libyen, Marocko, Mauretanien och Tunisien.

Syftet är att upprätta en integrerad marknad och utveckla ett samarbete som omfattar såväl ekonomiska som sociala och kulturella områden. Väst-saharafrågan utgör emellertid en stötesten och har tills vidare blockerat samarbetet.

Av de afrikanska staternas sammanlagda export har andelen som går till u-länder ökat från 27,8 procent 1997 till 28,6 procent 1999. Exporten som avsätts i Afrika utgjorde 10,6 procent 1997 och knappt 10 procent av den totala exporten 1999.

#### 14.4 MUL-ländernas förutsättningar att öka regional handel

Genomgången ovan av alla viktiga frihandelsarrangemang som berör u-länder visar att i stort sett alla u-länder inklusive MUL-länderna ingår i någon form av frihandelsarrangemang. Ett stort antal u-länder ingår dessutom i mer än ett arrangemang.

Vissa frihandelsinitiativ har helt eller delvis kunnat förverkligas och steget mot upprättande av en tullunion hägrar. Samtidigt finns en rad exempel på helt eller delvis misslyckade försök att notera och förseningar i tidtabellen för tullavveckling är inte ovanligt. Trots många svårigheter har dock integrationssträvandena intensifierats och den interregionala handeln har en viss roll och en potential – också mellan MUL-länderna i Afrika.

Eftersom flertalet MUL-länder i stor utsträckning är råvaruexportörer är det inte andra MUL-länder som är deras viktigaste avnämare, utan främst i-länder och till viss del de industriellt mest utvecklade u-länderna som Brasilien, Indien och länder inom ASEAN. Detta påverkar givetvis de regionala handelsförutsättningarna på kort och även medellång sikt.

Efterfrågan på flertalet av de råvaror som MUL-länderna exporterar ökar inte heller, varför ökad export istället kan leda till prisfall. Tidigare i rapporten har den negativa utvecklingen av förhållandet mellan dessa råvaruexporterande MUL-länders exportpriser och priserna på de industri- och livsmedelsprodukter som de importerar uppmärksamats, d v s deras *terms of trade* har haft en för MUL-länderna mycket ogynnsam utveckling. Detta har givetvis fått mycket negativa konsekvenser för ländernas möjligheter att generera resurser till andra investeringsprojekt för att utveckla sina länder.

Vidare är ofta infrastrukturen både inom och mellan MUL-länder så bristfällig att det kan vara besvärligare och dyrare att klara en effektiv regional handel än att importera produkterna ifråga från ett i-land – vilket för de afrikanska staterna ofta handlar om den f d kolonialmakten. Detta har behandlats tidigare i rapporten. Därtill kommer en ibland dåligt

fungerande administration och/eller korruption. Samtidigt pågår en omfattande smuggling, men av förklarliga skäl redovisas aldrig dessa volymer i någon handelsstatistik.

Även om både formella och reella handelshinder ges en allt större uppmärksamhet både från i-ländernas sida och internt inom MUL-kretsen är vägen fram till implementering av ett bättre fungerande samhälle med tillräckligt utvecklad administration och en acceptabel infrastruktur etc. mycket lång och de hittills avsatta resurserna mycket, mycket blygsamma. En rad initiativ har tagits, som ovan redovisats, för att stegvis komma över dessa hinder genom liberaliseringar på regional nivå länderna emellan och harmoniseringar av olika delar av det handelspolitiska regelverket. Mot denna bakgrund är det viktigt att EU:s framtida handelspolitiska avtalsstrategi visavi bl a u-länder inom Avs-kretsen inte motverkar eller försvårar regionalt ekonomiskt samarbete och integration som kan ge bättre förutsättningar för regional handel som inkluderar MUL-länder i berörda regioner.

# Framtida förhandlingar i WTO

## KAPITEL 15

### 15.1 En eventuell ny runda

När planerna på en ny stor förhandlingsrunda inom WTO havererade vid Ministermötet i Seattle i december 1999 var det u-ländernas ovilja, snarare än demonstranterna på gatan, som fällde avgörandet. Antalet u-landsmedlemmar i WTO har stigit kraftigt sedan Uruguayrundan förhandlades, och den nya majoriteten börjar långsamt få betydelse. U-länderna var frusttrade över de odemokratiska mötesformerna och ovilliga att gå in i förhandlingar på en lång rad nya områden.

Framför allt EU har under en rad av år verkat för en ny förhandlingsrunda, som man vill skall innehålla de så kallade "nya frågorna" investeringar, konkurrens, arbetsrätt och miljö. EU:s främsta motiv för en bred runda är att de vill balansera de pågående jordbruksförhandlingarna – där de själva främst har "defensiva intressen" – med områden där de har "offensiva intressen". Inofficiellt är det väl känt att EU inte går in i jordbruksförhandlingarna på allvar om inte en ny runda startar. U-länderna å sin sida har envist hävdats att innan man löst en rad frågor kring implementeringen av Uruguayrundans avtal, så vill de inte inleda nya förhandlingar. I klartext: u-länderna vill inte ha nya förhandlingar förrän de sett reella resultat av teko- och jordbruksavtalen, medan i-länderna vill ha en ny runda för att kunna ge något på dessa områden.

En annan orsak till u-ländernas tveksamhet är att de "nya frågorna" i likhet med exempelvis immaterialrätten berör centrala delar av nationella politikområden och inte enbart handlar om handelspolitik.

Inför nästa ministermöte i slutet av 2001 i Qatar, där ett eventuellt beslut om ny runda kan tas, fortsätter meningsskiljaktigheterna. EU har dock antytt att de kan tänka sig att delvis frångå principen om *single undertaking*, genom att delvis göra förhandlingar om investeringar och konkur-

rensfrågor frivilliga (BRIDGES 2001). Det kan dock finnas invändningar också mot ett sådant arbetssätt. Om inte u-länderna ingår i den ursprungliga förhandlingsgruppen riskerar de att i framtiden mer eller mindre tvingas att ansluta sig till ett färdigt förhandlingsresultat. EU har vidare tagit beslut om framtida tullfrihet för import från MUL-länder (förordning 416/2001, ibland kallat *'Everything but arms-initiativet'*<sup>76</sup>, se kapitel 13), bl a annat som ett sätt att göra u-länderna mer positivt inställda till en ny runda.

Nedan följer en kortfattad genomgång av de så kallade nya frågorna.

### 15.1.1 Investeringar

Diskussioner om investeringar inleddes i WTO 1996. När OECD-ländernas förhandlingar om ett multilateralt avtal om investeringar (MAI) havererade 1998 framstod WTO därför som ett möjligt forum för framtida förhandlingar på området. Syftet med MAI var att förbättra möjligheterna för internationella investeringar genom att skapa likartade regler i alla anslutande länder<sup>77</sup> och bland annat ge utländska företag rätt till nationell likabehandling och långtgående rättigheter till skadestånd vid expropriering. Förslaget var mycket omfattande och baserades bland annat på mycket breda definitioner av begreppen "expropriering" och "investering", som även inkluderade den så kallade pre-investeringsfasen.

Investeringsregler inom WTO skulle bland annat kunna innebära att TRIMS-reglerna, som enbart gäller handelsrelaterade investeringsvillkor, skulle gälla alla utländska investeringar, alltså även när de producerar för den lokala marknaden. Även om ett litet antal mer utvecklade u-länder (främst latinamerikanska) visade stort intresse för MAI-avtalet så har den stora gruppen u-länder varit skeptisk till såväl MAI som investeringsförhandlingar inom WTO. Detta motiveras av en oro för att ett avtal skulle kringskära deras möjligheter att reglera och styra utländska investeringar utifrån deras nationella intressen.

Det bör noteras att av de nuvarande WTO-avtalen berör förutom TRIMS även GATS och TRIPS redan idag investeringar.

### 15.1.2 Konkurrens

Handel och konkurrens har diskuterats inom WTO sedan 1996. Motivet är att avsaknaden av konkurrenslagstiftning i vissa länder riskerar att under-

76. Förordning 416/2001 kallas både i medierna och av EU ofta för *'Everything but arms-initiativet'*, vilket egentligen är helt missvisande, då MUL-länderna inte tillverkar några vapen som de säljer och även om de skulle försöka så skulle de tvingas importera i stort sett alla insatsvaror och därmed inte kunna uppfylla gällande ursprungsvillkor för tullfrihet.

77. Det finns för närvarande i storleksordningen 1.500 bilaterala investeringsavtal som reglerar villkoren för företags investeringar i avtalsparternas länder. En tanke med MAI var att snärskogen av bilaterala avtal skulle ersättas med ett enda regelverk. MAI visade sig dock få mycket mer långtgående konsekvenser än de bilaterala avtalen.

minera effekterna av handelsliberalisering. Det yttersta syftet med förhandlingar skulle vara att skapa ett multilateralt ramverk för nationell konkurrenslagstiftning. Den känsligaste frågan (med starka meningsskiljaktigheter mellan olika i-länder) har hittills varit i vilken mån diskussionerna också skall omfatta konkurrens effekter av antidumpning- och utjämnings-tullar.

U-länder och MUL-länder saknar i allmänhet en utvecklad konkurrenslagstiftning. De många fusionerna mellan multinationella företag, liksom den våg av privatiseringar av statliga monopolföretag som svept över världen, har emellertid tydliggjort behovet av konkurrens politik även i u-länderna. Det finns dock skäl för att länder på olika utvecklingsnivåer behöver olika typer av konkurrens politik. Många u-länder bedriver, liksom tidigare Japan med stor framgång, en politik som inte har fri konkurrens som absolut mål, utan som i vissa fall aktivt gynnar framväxten av stora inhemska företag. I ett dynamiskt perspektiv kan detta främja den ekonomiska utvecklingen i landet mer än att med maximal konkurrens främja en statisk effektivitet i ekonomin (Singh och Dhume 1999).

Flera u-länder har ställt sig helt avvisande till diskussionen om konkurrens i WTO, medan andra främst har hävdat att utvecklingsdimensionen måste beaktas. U-ländernas tveksamhet torde grundas på oro för att de under framtida internationella regler inte skulle få gynna framväxten av nationella storföretag utan tvingas låta dem konkurrera ”på lika villkor” med utländska storföretag. I många fall skulle emellertid de nationella bolagen inte ha en chans att mäta sig med multinationella företag – som bland annat kan dra nytta av globala skalfördelar – om de skall konkurrera på formellt lika villkor.

Återigen är detta ett område där det kan ifrågasättas om dagens lagstiftning i i-länderna skall utgöra norm för MUL- och u-länder som har helt andra förutsättningar och behov. Detta hindrar inte att såväl u-länder som i-länder skulle behöva en global konkurrenslag som kunde hantera de konkurrensfrågor som blir alltmer angelägna i takt med att globala branscher som bilar och läkemedel koncentreras alltmer. Detta har dock inte i första hand varit syftet med diskussionerna inom WTO.<sup>78</sup>

### 15.1.3 Arbetsvillkor

USA och EU har länge, efter krav från de egna ländernas fackföreningar, försökt väcka en diskussion om sambanden mellan handel och arbetsvillkor. När frågan diskuterades vid WTO:s första ministermöte i Singapore

---

78. FN:s Generalförsamling antog 1980 genom Resolution 35/63 ett regelverk på området, ”*Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices*”, vilket dock inte är bindande.

1996 hänsköts den helt till ILO, men flera länder försöker fortfarande få upp den på WTO:s dagordning. Diskussionen har i sak handlat om en handfull centrala ILO-konventioner, så kallade *core labour standards*, framför allt rätt till organisationsfrihet och kollektiva förhandlingar samt förbud mot barnarbete, tvångsarbete och diskriminering av arbetare. Tillskyndarna av en så kallad socialklausul vill på något sätt knyta dessa konventioner till WTO-reglerna.

Frågan har emellertid närmast framstått som ett rött skynke för u-länderna som befارar att i-ländernas intresse för frågan motiveras av en vilja att utestänga låglönekonkurrens<sup>79</sup> genom att skapa ett så kallat *level playing field* snarare än av genuin omsorg om arbetare. I-länderna har länge förnekat att de skulle vilja koppla ihop arbetsrättsfrågorna med handels hinder ("röd protektionism"), men President Clintons uttalanden i samband med mötet i Seattle där han inte uteslöt möjligheten att använda handelsåtgärder för att förmå länder att förbättra arbetsvillkoren visade att u-länderna har skäl för sin oro. Clintons oförsiktiga uttalande var ett bidragande skäl till att u-länderna vägrade gå med på en ny runda. (Det bör dock noteras att USA själv inte har skrivit under alla de aktuella ILO-konventionerna och knappast har gjort sig känd för sin tolerans mot fackföreningar.)

#### 15.1.4 Miljö

Under hela 1990-talet diskuterades miljöfrågor i WTO. U-länderna har hela tiden varit skeptiska diskussioner om relationerna mellan handels- och miljöregler, mest därför att de är oroliga för att i-länderna skall införa nya handelshinder maskerade med miljöargument. Enligt nuvarande tolkning av WTO-reglerna är det inte tillåtet för länder att begränsa importen av varor genom att hänvisa till negativa miljöeffekter vid produktionen (såvida inte dessa återspeglas i den färdiga varans egenskaper).<sup>80</sup> Det kan dock påpekas att de ökande miljökraven på i-ländernas marknader inte nödvändigtvis och i alla situationer minskar u-ländernas möjligheter att sälja sina produkter till konsumenter i Nord. U- och MUL-länder skulle exempelvis ha goda möjligheter att komma in på den expanderande marknaden för ekologiska livsmedel, om bara de inledande problemen kring cer-

79. Det kan dock noteras att ILO-konventioner handlar om det sätt på vilket arbetare skall behandlas, inte alls om vilka lönenivåer som kan vara rimliga. Detta skiljer sig från de krav på "levnadslöner" som konsumentorganisationer börjar kräva att leverantörer till företag som Nike och H&M skall betala sina arbetare.

80. En tvist i WTO om räkfångst har emellertid visat att reglerna inte längre tolkas så ensidigt. Enligt överprövningsorganets utslag så fick USA behålla sina import hinder mot räkor som fångats så att sköldpaddor dödats, om de förändrade det sätt på vilket importrestriktionen genomförs. (Se Nycander, i Maud Johansson (red.) Inga givna vinster, Forum Syd 1999).

tifiering m m skulle kunna lösas.<sup>81</sup>

Förutom den reella oron för att wto:s regler skulle öppnas upp för ”grön protektionism” finns det skäl att tro att flera u-länder är negativa till diskussionen av rent taktiska skäl. Miljöfrågan ses som ett förhandlingskort i ett större spel; om i-länderna verkligen vill ha resultat om miljön så måste de ge efter på till exempel jordbruksområdet, resonerar de.

I wto-diskussionerna har också subventioner och andra handels hinder som inte bara snedvrider världsmarknaden utan också förvärrar miljöproblem – som jordbruks- och fiskesubventioner – uppmärksamats allt mer på senare tid. Detta är en fråga som u-länder visat större intresse för.

I en eventuellt kommande förhandlingsrunda kommer miljöfrågorna troligen få ett ganska stort utrymme, både som enskild fråga och som en viktig aspekt på förhandlingar om jordbruk, tjänster m m. Möjligheterna att reducera miljöskadliga subventioner kommer också att aktualiseras. Metoderna att genomföra miljökonsekvensbedömningar av handelspolitik utvecklas snabbt och kan komma att få stor betydelse.

## 15.2 MUL-ländernas hittillsvarande erfarenheter av WTO

En majoritet av MUL-länderna är medlemmar i wto, men deltar sällan aktivt i förhandlingsarbetet annat än möjligen för att bevaka sina egna särskilda undantag. Det finns många goda skäl för dem att inte prioritera arbetet i wto<sup>82</sup>. För det första har de ännu inte sett så mycket konkret av sitt medlemskap då de inte har gjort så stora åtaganden om liberalisering – den liberalisering de själva genomfört som en följd av strukturanpassningsprogram har varit betydligt mer kännbar. Och de särskilda tull-sänkningar de i vissa fall åtnjuter förhandlas inte i wto utan bilateralt med USA eller EU (se kapitel 13). Kontakterna med Världsbanken, IMF, EU och USA ger helt enkelt mer direkta effekter i form av lån, bistånd och tullpreferenser. MUL-länderna har heller aldrig varit indragna i några tvister i wto, och kommer troligen inte att bli det så länge som de är för obetydliga på marknaden för att något land skall anse det var mödan värt att bråka med dem.

Rent allmänt sett kan man konstatera att ländernas interna brister gör

---

81. Det bör påpekas att u-länder sällan är så negativa till miljökrav, även sådana som berör själva produktionen, så länge det rör sig om affärsmässiga leveranskrav (*business-to-business*) och inte lagstadgade krav på importen.

82. 30 MUL-länder har representationer i Genève, av dem kommer ca 10 till wto.

att de har så lite att sälja på världsmarknaden. Tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad är för närvarande är viktigare än ökat marknadstillträde.

I takt med att MUL-ländernas tidsfrister att implementera Uruguay-rundans avtal löper ut kommer det emellertid bli uppenbart att också wto-reglerna har stor betydelse. Det kommer att bli dyrt att implementera de avtal som kräver ny eller förändrad nationell lagstiftning – snarare än en ändrad tulltaxa, vilket administrativt sett är en mycket enkel åtgärd. Flera av avtalen kommer också att leda till strukturella och långsiktiga förändringar i länderna, förändringar som ibland men inte alltid står i samklang med deras utvecklingsintressen. I en studie från Världsbanken dras slutsatsen att

In two of the three areas reviewed, the resulting agreement provides an inappropriate diagnosis of development problems, inappropriate remedies even for the problems diagnosed. In no case did the negotiations deal with the cost of the investments the agreement mandated. [...] Our review suggests then that international trade negotiations are a poor way to take on development problems. (Finger och Schuler, 1999 sid 25).

MUL-ländernas brist på delaktighet i förhandlingarna gör också att de nationella reformer som de tvingas till är mycket dåligt förankrade i de egna länderna. I samma världsbanksstudie som ovan pekar författarna på att bristen på nationellt ägande försämrar förutsättningarna för att reformerna skall genomföras på ett bra sätt.

The content of the obligations imposed by the wto agreements on customs valuation, intellectual property rights and sps can be characterized as the advanced countries saying to the others, Do it my way! The lack of instinctive ownership of the reforms needed to comply with wto obligations will make implementation very difficult, and will likely push governments to superficial adjustments aimed at avoiding clashes with trading partners. Private and social sector shareholders were not involved in the creation of these obligations – nor even the government agencies that will ultimately be responsible for implementation. (Finger och Schuler, 1999 sid 23–24).

Detta står i skarp kontrast mot författare som menar att den viktigaste nyttan av internationella handelsavtal är att man ”låser in” reformer som är inrikespolitiskt impopulära (Blackhurst, Lyakurwa och Oyejide, 2000).

Det finns tecken på att MUL-ländernas intresse för wto har börjat växa

en smula. Det är emellertid inte säkert att de alltid har så starka gemensamma intressen. I de frågor där MUL-länder agerar i andra konstellationer – GII som lämnat förslag i jordbruksförhandlingarna, samt den afrikanska gruppen som lämnat gemensamma förslag om TRIPS-avtalet – är förslagen mycket mer konkreta än när de uttalat sig som MUL-länder med Bangladesh som en atypisk talesman.

### 15.2.1 MUL-ländernas prioriteringar i nya WTO-förhandlingar

Nedan sammanfattas de WTO-frågor som utredningen anser är viktigast ur ett bredare u-landsperspektiv samt vilka som är viktigast specifikt för MUL-gruppen.

Följande frågor är viktiga för alla u-länder, men har på kort sikt inte så stor konkret betydelse för MUL-länderna:

- Ökat marknadstillträde
- Förbud mot antidumpning och skyddsklausuler gentemot u-länder
- Institutionella reformer i WTO:s arbete som underlättar u-ländernas deltagande

Följande frågor är för närvarande angelägnast för MUL-länderna:

- Principen om icke-ömsesidighet och särskilda förmåner för u-länder och i synnerhet MUL-länder bör bevaras. De extra tidsfrister som idag dominerar särbehandlingen av MUL-länderna är inte särskilt meningsfulla. Alla avtal måste anpassas så att de stämmer överens med MUL-ländernas utvecklingsansträngningar. Detta kräver mycket mer än de ad hoc-artade undantag som hittills utgjort *special and differential treatment*.
- Ge MUL-länderna en mycket stor flexibilitet i genomförandet av TRIPS- och TRIMS-avtalen. De bör ha rätt att själva avgöra när de är mogna för att genomföra de olika delarna av avtalen.
- Minska MUL-ländernas direkta kostnader för att implementera Uruguayrundans avtal, genom bistånd eller lättnader i genomförandet av avtalen.
- Stärk MUL-ländernas handelspolitiska kapacitet, d v s förmå-

ga att identifiera och driva nationella intressen snarare än att enbart ha kännedom om wto-reglerna.

- Inför någon form av rättshjälp eller ombudsman som kan driva MUL-länders intressen i de fall andra länder kränker MUL-länders rättigheter men MUL-länderna inte själva har resurser att driva tvister.

Vidare kan vi inte se att MUL-länderna i dagsläget har något starkt intresse av en ny runda med förhandlingar på nya områden. Även om vissa av frågorna i sig kan vara intressanta för länderna så har de för närvarande otillräcklig kapacitet att tillvarata sina intressen.

I en eventuell ny runda bör MUL-länderna ha stora möjligheter att själva avgöra vilka delar av förhandlingsresultatet som de skall genomföra, på liknande sätt som vi föreslår ovan om TRIPS- och TRIMS-avtalen.

Se även specifika slutsatser om teko och jordbruk i kapitel 9 och 10.

# Sveriges hittillsvarande bistånd inom området

## KAPITEL 16

Inom det svenska utvecklingsbiståndet har handelsfrågor traditionellt spelat en underordnad roll. Under de senaste åren har det dock skett en markant ökning av intresset för handelspolitiska frågor hos de ansvariga för det svenska utvecklingssamarbetet inom såväl Sida som Utrikesdepartementet (UD), och stödet till handelsfrämjande insatser har ökat betydligt.

### 16.1 Handel och miljö

Det första steget i att utforma en politik för bistånd till handelsrelaterade verksamheter togs 1997, då Sida fick regeringens uppdrag att utarbeta en utredning om handel, miljö och utvecklingssamarbete (Sida 1998 a). I utredningen föreslogs bl a att

- bistånds-, handels- och miljöpolitik skall vara ömsesidigt stödjande i syfte att integrera u-länderna i världsekonomin och främja en hållbar utveckling;
- Sverige skall fortsätta att inom EU verka för tullfrihet och avveckling av importkvoter för samtliga produkter från MUL-länder, och för en liberalisering av ursprungsreglerna för EU:s import från dessa länder;
- biståndet skall verka för att särskilt öka MUL-ländernas delaktighet i världshandeln;
- biståndet skall stödja en övergång till miljöanpassad produktion i u-länderna;

- biståndet skall stödja export, särskilt av miljöanpassade produkter från u-länderna;
- biståndet skall medverka till att öka förståelsen av och diskussionen om sambanden mellan handel och miljö.

Konkret föreslog strategin att Sverige skall stödja

- institutionsbyggnad, inkluderande
  - stärkande av u-ländernas förhandlingskapacitet i internationella fora;
  - stöd till ekonomiska reformer i u-länderna för att utveckla miljöanpassade produktions- och konsumtionsmönster;
  - stöd till att stärka och utveckla miljöinstitutioner och miljölagar.
- stöd till miljö- och konsumentorganisationer, inkluderande
  - enskilda organisationer inom området ”Handel och miljö”;
  - överföring av kunskap för att öka miljömedvetandet i u-länder.
- stöd åt små och medelstora företag, inkluderande
  - miljöanpassad teknologi;
  - ekologisk odling.
- branschsamarbete mellan i-lands- och u-landsorganisationer.
- exportfrämjande insatser, inkluderande
  - stöd åt marknadsinformation för u-landsföretag;
  - upparbetning av inköpskanaler för miljöanpassad produktion.
- stöd till uppbyggandet av infrastruktur för certifiering och miljöanpassning.
- stöd åt insatser för internationell harmonisering av miljömärkning.
- stöd åt forskning om bl a miljöanpassad teknologi och

utveckling av nya produkter baserade på u-ländernas biologiska mångfald.

På basis av denna utredning utarbetades senare samma år ett policydokument (Sida 1998 b) som vidareutvecklade och preciserade dessa förslag och riktlinjer.

## 16.2 Sidas policy för handelsutveckling

Sidas verksamhet utgår från målen för det svenska utvecklingssamarbetet, med fattigdomsbekämpning som det övergripande målet, och syftar till att öka koherensen mellan den svenska handels- och biståndspolitik.

Inom handelsområdet är ett mål att tydliggöra kopplingen mellan handel och utveckling samt att bistå samarbetsländerna, särskilt de minst utvecklade, att bättre integreras i den globala ekonomin, och att bättre utnyttja de möjligheter till ökad tillväxt och minskad fattigdom som handel kan ge. Sida skall även stödja samarbetsländerna i deras arbete med att analysera effekterna av internationella och regionala handelsavtal och att bygga upp egen handelspolitisk kompetens. Sida skall vidare ge underlag och synpunkter på formuleringen av svenska positioner inom EU och WTO.

Policyn anger fem områden som Sida definierar som strategiska:

- Att synliggöra handeln i Sidas bilaterala samarbete, från landstrategiformulering och landprogrammering till specifika projekt;
- Att bistå samarbetsländerna med att skapa positiva förutsättningar och nödvändiga legala ramverk för handelsutveckling och investeringar;
- Att stärka samarbetsländernas handelspolitiska kompetens och analysförmåga;
- Att stärka samarbetsländernas kapacitet att hantera miljömässiga och etiska dimensioner av handel och produktion;
- Att stödja handelsutveckling på företagsnivå.

Inom dessa fem huvudområden anger policydokumentet en rad olika konkreta aktiviteter.

## 16.3 Svenska biståndsinsatser de senaste åren

### 16.3.1 Stöd genom Sida

Sedan Sida antagit den handelspolitiska strategi som kortfattat berörts ovan har en del av arbetet inriktats på att integrera handelsfrågor i det allmänna utvecklingssamarbetet (*mainstreaming*) samt att inleda en utbildning av Sidas handläggare i handelsfrågor. Det faktum att det första strategidokumentet behandlade handel och miljö avspeglas i biståndets hittillsvarande utformning såtillvida att ett stort antal insatser har en nära koppling till miljöfrågor.

Vidare har finansiellt stöd givits till en rad olika konkreta biståndsinsatser, av vilka följande kan nämnas (utan inbördes rangordning):

- Stöd till ICTSD (*International Centre for Trade and Sustainable Development*), en internationell NGO med säte i Genève, för deras arbete med att sprida information om frågor rörande handel, miljö och utvecklingssamarbete;
- Stöd till *World Wildlife Foundation* för projektet ”*Sustainability assessment of trade agreements*”;
- Stöd till deltagandet av representanter från MUL-länder på OECD-seminariet ”*Trade policy issues: The labour, environment and competition policy dimensions*” som skall hållas i juni 2001;
- Stöd till *South Centre*, Genève (en mellanstatlig u-landsorganisation representerande 46 medlemsstater, varav många är MUL-länder), till projektet ”*Sub-project to assist developing countries, particularly the LDCs, for their better participation in WTO negotiations on trade in services*”;
- Finansieringen av en rad andra seminarier och studier kring handelsfrågor;
- Ett stort antal bilaterala insatser i enskilda samarbetsländer, såsom
  - stöd till kapacitetsuppbyggnad av Tanzanias utrikes-handelsförvaltning;
  - stöd till nationella projekt för kvalitetsinfrastruktur i Moçambique, Namibia, Sri Lanka och Västbanken/Gaza.

Det sammanlagda biståndet genom Sida till direkt handelsrelaterade frågor har uppgått till mindre än tio miljoner SEK under de senaste tre åren, och har alltså utgjort en mycket liten del av Sidas totala bistånd. Till detta skall dock läggas ett mycket stort antal insatser som indirekt berör handel, såsom stöd åt inhemsk statistikproduktion, stöd åt ekonomiska reformprogram, skogscertifiering, *improve your business*-kurser, jordbrukskooperativa insatser genom enskilda organisationer m m.

### 16.3.2 Stöd genom Utrikesdepartementet

Den större delen av det svenska handelsbiståndet administreras av Utrikesdepartementet och utgörs i huvudsak av tekniskt bistånd som kanaliseras via olika internationella organisationer. Detta bistånd, som till sin övervägande del är inriktat på MUL-ländernas behov, har ökat kraftigt på senare år, och nådde år 2000 cirka 25 miljoner SEK. De främsta mottagarna för år 2000 och 2001 är

- WTO, vars *global trust fund for technical cooperation* beviljats stöd på SEK 7 miljoner;
- ITC (*International Trade Centre*), främst för utbildning och institutionsbyggnad (7 milj. SEK);
- ACWL (*The Advisory Centre on WTO Law*), d v s det centrum för juridisk rådgivning för de fattigaste länderna som etablerats i Genève (10 milj. SEK);
- UNCTAD, för olika aktiviteter relaterade till tryckningen av *World Investment Report* samt till UNCTAD:s program för bistånd för att främja bilaterala investeringsavtal.

Vidare har Sverige bl a bidragit med fyra miljoner SEK till stöd åt MUL-ländernas deltagande på den tredje MUL-konferensen som hölls i Bryssel i maj 2001.

Sverige har också stött olika gemensamma multilaterala program för handelsutveckling som t ex JITAP (*Joint Integrated Technical Assistance Programme to Selected Least Developed and Other African Countries*), vilket är ett utbildnings- och kapacitetstödjande program som administreras av WTO, ITC och UNCTAD gemensamt.

## 16.4 Det framtida biståndets inriktning

Sveriges samlade stöd till handelsutveckling i snäv bemärkelse har ökat på senare år och uppgår i dag till drygt 30 miljoner kronor årligen. Dock motsvarar detta endast ett par promille av hela det svenska biståndet och det finns, enligt vår uppfattning, goda skäl att öka detta betydligt.

Vår uppgift i denna rapport har inte varit att utvärdera konkreta biståndsinsatser. Vi kan därför inte uttala oss om genomförandet av de enskilda insatserna – endast konstatera att stödets inriktning, med en starkt tonvikt vid utbildning och institutionsbyggande i de allra fattigaste länderna, samt stöd åt dessa länders analyskapacitet vad gäller wto och övriga handelspolitiska regelverk, motsvarar den prioritering vi anser vara riktig.

Vi vill i detta sammanhang ånyo understryka hur genomförandet av Uruguayrundan och senare handelspolitiska överenskommelser är förenat med mycket stora kostnader, eftersom det inte enbart handlar om att sänka tullar och andra handelshinder, utan också om att reformera – och ibland bygga upp från grunden – nationell lagstiftning och myndighetsutövning, så som krävs i t ex TRIPS-avtalet och avtalet om tullvärdering. Det generösa bistånd som MUL-länderna utlovats för att underlätta detta genomförande har emellertid i stort uteblivit. Vi ser det därför som mycket angeläget att Sverige ökar sitt bilaterala stöd på dessa områden, samt verkar för att övriga givare gör detsamma.

Lika viktigt är det att stärka och bygga upp en infrastruktur för att MUL-länderna skall klara av de olika kvalitets-, hälso-, säkerhets- och standardiseringskrav som ställs på exportmarknaderna. På livsmedelsområdet blir hälsokraven allt striktare, och till detta kommer EU:s nya krav på märkning av produkter som innehåller genmodifierade grödor. Utan kapacitet hos MUL-länderna i form av erforderlig infrastruktur (laboratorier, transport- och lagringsmöjligheter, certifieringsorganisationer, m m) och kunskap kan dessa nya och hårda krav utvecklas till formidabla handelshinder som riskerar att omintetgöra nya handelspreferenser i form av t ex nolltullar på EU:s marknad.

Det är också viktigt att ge stöd åt oberoende forskningsinstitutioner och s k *think tanks* som kan genomföra studier av handelsfrågor från ett utvecklingsperspektiv, samt ge de fattiga länderna information och råd i handelspolitiska frågor. De enskilda MUL-länderna har sällan kapacitet att analysera implikationerna av komplicerade regelverk och avtalstexter – för detta krävs gemensamma resurser.

Det personalbistånd och de utbildningsinsatser som i dag görs av organisationer som wto, rrc och Världsbanken är vällovliga, och förtjänar fort-

satt stöd, men det finns också behov av analyskapacitet som är helt fristående från de etablerade internationella organisationerna.

Som ett led i en strävan att minska de fattigaste ländernas handikapp kan man också överväga att inrätta en ”MUL-ombudsman” – eventuellt som en speciell enhet under UNCTAD – med uppgift att tillvarata de fattigaste ländernas intressen och till vilken enskilda länder skulle kunna vända sig för kostnadsfri rådgivning. Det *legal advisory centre* som redan i dag erhåller finansiellt stöd från bl a Sverige kan delvis fylla denna funktion. Till skillnad från detta center skulle dock ombudsmannainstitutionen kunna spela en mer offentlig och offensiv roll och fästa uppmärksamheten på vitala MUL-intressen innan det gått till regelrätta tvister.

På sikt är det också angeläget att förstärka MUL-ländernas svaga kapacitet på utbildningsområdet, gärna på regional basis. Att bygga upp handelspolitisk expertis fordrar insatser som går utöver kortare seminarier och kurser.

Vad gäller insatser av handelsfrämjande karaktär i enskilda samarbetsländer är behovet av sådana mycket stort, och Sverige måste fortsätta att komplettera de egna insatserna med samverkan med andra givare och institutioner. Det är dock viktigt att understryka att alla sådana insatser måste vara efterfrågestyrda, och anpassas till förhållandena i varje enskilt MUL-land.

Minst lika viktigt som att öka det direkta stödet till handelsrelaterade verksamheter är dock att gå vidare med arbetet med att synliggöra handelsfrågor i det övriga utvecklingsbiståndet. Detta kan t ex innebära att handelsaspekter beaktas tydligare i samband med infrastrukturella investeringar, eller att möjligheten att förstärka den finansiella hållbarheten i program genom export undersöks, och att stöd ges till marknadsidentifiering och marknadsföring på den internationella marknaden.

De flesta biståndsinsatser som syftar till ökad produktion har en stark slagsida till förmån för utbud snarare än efterfrågan. Frågor om marknadstillträde och internationella handelspolitiska regelverk – för vilka produkter är tullarna lägst? Finns det tullskulder som lägger krokben för vidareförädling av råvarorna? Finns det bilaterala preferensavtal? Vilka säkerhets-, hälso- och märkningskrav på produkter ställs på de olika exportmarknaderna? Vilka ursprungsregler gäller för export till EU respektive USA? Till vilka marknader kan genmodifierat livsmedel exporteras? Vilka krav på märkning ställs? – kan vara avgörande för ett biståndsprojekts framgång, men har traditionellt givits en styvmoderlig behandling av biståndshandläggare. En fortsatt satsning på utbildning av Sidas handläggare i handelsfrågor är därför viktig för att intentionerna om *mainstreaming* i Sidas handelspolitiska strategi skall kunna förverkligas.

## Sammanfattning och rekommendationer

### KAPITEL 17

#### 17.1 Sammanfattning av slutsatser

##### 17.1.1 Stagnation och marginalisering

MUL-länderna har successivt marginaliserats i den globala ekonomin. Deras andel av världens befolkning överstiger tio procent, men andelen av världens produktion än knappt en procent. MUL-ländernas andel av världshandeln har stadigt sjunkit och är idag nere i drygt en tredjedels procent. Sverige har en årlig export som är fem gånger större än exporten från alla MUL-länder tillsammans. Endast ett par promille av världens utländska direktinvesteringar går till MUL-länderna.

En viktig orsak till MUL-ländernas svårigheter att hävda sig på världsmarknaden är deras brist på diversifiering av exporten. Flertalet MUL-länder – med några glädjande undantag, såsom Bangladesh – är i dag lika beroende av en eller ett par råvaror som för tio, tjugo eller fyrtio år sedan. För merparten av dessa produkter har pris- och efterfrågeutvecklingen på världsmarknaden länge varit svag; de råvaror som dominerar MUL-ländernas export tillhör stagnerande snarare än dynamiska segment av världshandeln.

De sk strukturanpassningsprogram som de flesta MUL-länder, speciellt de afrikanska, mer eller mindre helhjärtat genomfört sedan 1980-talet har inte bidragit till att vända den negativa trenden vad gäller ekonomisk tillväxt och social utveckling. Ingen kan givetvis med säkerhet säga hur utvecklingen skulle blivit utan dessa program, men flertalet bedömare torde idag anse att programmen misslyckats, åtminstone i de afrikanska MUL-länderna.

Skuldsituationen har förvärrats. I flertalet MUL-länder är utlandsskulden – både i absoluta tal och i förhållande till export och BNP – avsevärt större idag än 1980 eller 1990. Samtidigt har utvecklingsbiståndet till MUL-

länderna sjunkit kraftigt på senare år, trots de omfattande utfästelser om ökat bistånd som de rika länderna gjorde 1990, på den andra FN-konferensen om MUL-ländernas situation.

### **17.1.2 Globaliseringens möjligheter – och risker**

Globaliseringen gör att världen krymper, och de sjunkande kostnaderna för internationella transporter och kommunikationer skapar stora möjligheter även för MUL-länderna att finna marknader och nischer på en dynamisk världsmarknad.

Rapporten understryker hur mycket de fattiga länderna har att vinna på en ökad utrikeshandel, och lyfter speciellt fram de dynamiska effekter som handel kan ha på ett lands ekonomiska utveckling: handel ökar tillgången till importerade insats- och kapitalvaror, handel kan vara en förmedlare av ny teknologi, nya kunskaper och nya idéer och kontakter, handel gör det möjligt att utnyttja stordriftsfördelar även i länder med en mycket liten hemmamarknad, m m.

Rapporten betonar samtidigt att ökad integration med världsmarknaden inte automatiskt leder till ökat välbefinnande. Vinsterna med ökad handel kan fördelas mycket ojämnt inom landet, och det finns också risker – för arbetslöshet, utslagning av importkonkurrerande jordbruks- och industriproduktion, ökad sårbarhet, minskad livsmedelssäkerhet, utarmning av naturresurser, m m – som måste beaktas i ett fattigt lands utvecklingsstrategi.

Jordbruket är ett mycket tydligt exempel. Eftersom det sysselsätter en majoritet av befolkningen i MUL-länderna, och i regel de fattigaste, är jordbrukets betydelse för livsmedelssäkerheten och möjligheterna till fattigdomsbekämpning avgörande. Samtidigt skapar i-ländernas kraftiga jordbrukssubventioner ett stort utbud av livsmedel till så låga priser att få odlare utan subventioner kan konkurrera. När MUL-länderna liberaliserar sin handel med livsmedel leder det till att de importerade och billiga livsmedlen försämrar incitamenten för inhemsk produktion och saboterar de lokala marknaderna. Eventuella exportökningar – vilka delvis är beroende av att i-länderna öppnar sina marknader – kan sällan uppväga livsmedelsimportens negativa effekter på landsbygdsbefolkningens försörjningsmöjligheter.

En mycket generell slutsats är att MUL-länderna missgynnas av de globala handelsregelverken. Formellt gynnas de av en positiv särbehandling i många WTO-avtal, men särbehandlingen är ofta marginell och avtalen i sig är i första hand utformade utifrån i-ländernas intressen. Med Uruguayrundans nya avtal tvingas MUL-länderna, efter övergångstider som snart löper ut, till en rad inhemska reformer som sällan ligger i ländernas egna

intressen att prioritera nu eller inom överskådlig tid. Samtidigt har MUL-länderna inte erhållit det ökade tillträde till i-ländernas marknader som de förespeglats.

I-ländernas specifika importregler är emellertid mer betydelsefulla än wto-reglerna för MUL-ländernas export. Alla i-länder tillämpar system för tullnedsättningar för u-länder, men de är i regel så kringgärdade med villkor att deras betydelse begränsas. EU:s beslut (förordning 416/2001) nyligen att under de närmaste åtta åren avveckla alla tullar på MUL-ländernas varor är tillfredsställande. Men en verklig förbättring av marknadstillträdet för MUL-ländernas export av industriprodukter kommer först att ske om ursprungsreglerna också blir mer generösa.

## 17.2 Förslag och rekommendationer

Som framgått vid många tillfällen i denna studie tror vi inte att de enda, eller ens de viktigaste, hindren för ekonomisk och social utveckling i MUL-länderna är av extern karaktär, d v s relaterade till frågor rörande den globala ekonomin eller de rika ländernas handelspolitik. De stora och avgörande utvecklingshindren sammanhänger med ländernas fattigdom, befolkningens låga utbildningsnivå, svaga institutioner, ibland även korruption och maktmissbruk – listan skulle kunna göras mycket lång, och några av de allvarligaste problemen har diskuterats tidigare i denna rapport.

I de avslutande rekommendationer som följer har vi dock avstått från att rikta speciella uppmaningar till MUL-länderna själva. De 49 länder som ingår i MUL-gruppen är sinsemellan mycket heterogena, och vi finner det föga meningsfullt att ge ”goda råd” som är av intresse för alla MUL-länder. Vi ser heller inte detta som vår uppgift i denna rapport, som ju lägger tonvikten vid det internationella handelssystemet och regelverket och som riktar sig till Sverige och de rika länderna, inte till de fattiga.

Nämnas bör också att våra allmänna rekommendationer utgår från vad vi ser som viktigast för de fattiga länderna. Vi är medvetna om att de nationella regeringarna i i-länderna också har andra intressen att ta hänsyn till. Vi är också medvetna om att Sverige i wto-sammanhang inte kan föra fram sina egna ståndpunkter, utan måste verka för att påverka EU:s politik.

### 17.2.1 MUL-länderna och WTO

MUL-ländernas deltagande i den nya världshandelsorganisationen wto och i det globala regelverk på handelsområdet som växer fram är, som

framhållits upprepade gånger i rapporten, marginellt. En dryg tredjedel av MUL-länderna är inte medlemmar av WTO, och flertalet deltagar ytterst sporadiskt i WTO:s handelspolitiska förhandlingar.

En orsak till att MUL-länderna inte engagerat sig starkare i WTO är bristen på resurser, främst i form av handelspolitisk expertis. De rika länderna har här ett enormt övertag. För att något minska de fattiga ländernas handikapp rekommenderar vi

- stöd åt institutionella reformer i WTO som ökar de fattiga ländernas faktiska inflytande över WTO:s besluts- och förhandlingsprocesser;
- kraftigt ökat bistånd för att förstärka MUL-ländernas handelspolitiska kapacitet och förhandlingsstyrka (se vidare nedan).
- införandet av någon form av rättshjälp eller ombudsman som kan driva MUL-länders intressen i de fall andra länder kränker MUL-länders rättigheter men MUL-länderna inte själva har resurser att driva tvister.

En stor del av studien har behandlat de olika WTO-avtalen. En slutsats är att även om MUL-länderna beviljats en rad undantag och specialregler – främst i form av längre övergångstider för implementering av avtalen – har deras speciella villkor och utvecklingsbehov beaktats i alltför liten utsträckning.

- Principen om icke-ömsesidiga åtaganden och särskilda förmåner för u-länder och i synnerhet MUL-länder bör bevaras. Alla avtal måste anpassas så att de stämmer överens med MUL-ländernas utvecklingsansträngningar. Det kräver mycket mer än de ad hoc-artade undantag som hittills utgjort *special and differential treatment*.

De möjligheter som WTO-avtalen öppnar för de rika länderna att tillgripa protektionistiska åtgärder riktade mot de fattiga ländernas export utgör ett latent hot som riskerar att minska vinsterna med ökat marknadstillträde. Detta gäller inte minst antidumpningsbestämmelserna. Ehuru inget MUL-land hittills varit inblandat i formella tvister rörande dumpning finns det alltid en risk för att så kan bli fallet om ett land skulle vara mycket framgångsrikt på en viss exportmarknad.

Vi rekommenderar därför

- ett förbud mot antidumpningsåtgärder riktade mot MUL-länderna, och en mer restriktiv tillämpning av antidumpningsklausuler mot u-länder i allmänhet; och i synnerhet gentemot de relativt sett ekonomiskt svaga u-länderna utanför MUL-kretsen. Även de mest utvecklade u-länderna borde vara restriktiva i sitt utnyttjande av antidumpningsinstrumentet mot de ekonomiskt sett svagare u-länderna och givetvis mot MUL-länderna.
- ett förbud mot i-länders skyddsklausuler (*safeguards*) gentemot MUL-länder, men acceptans för skyddsklausuler från MUL-ländernas sida.

I Jordbruksavtalet är det de rika snarare än de fattiga länderna som åtnjuter särskilda förmåner. Detta avtal framstår som synnerligen obalanserat eftersom det inte har lett till att i-ländernas subventioner eller importhinder har minskat nämnvärt, samtidigt som det begränsat u-ländernas möjligheter att skydda sina marknader. Vi rekommenderar därför

- en skärpning av kraven på avveckling av i-ländernas handelsstörande jordbrukssubventioner samt en minskning av dessa länders importhinder på jordbruksområdet;
- bättre möjligheter för MUL-länderna att skydda sina egna livsmedelsmarknader, åtminstone så länge i-ländernas dumpning av jordbruksprodukter fortsätter.

Flera av WTO-avtalen – såsom TRIPS, som reglerar frågor rörande immaterialrätt, TRIMS, som berör investeringsfrågor och GATS, d v s tjänsteavtalet – ger främst i-länderna fördelar och är illa anpassade till MUL-ländernas behov. Vi rekommenderar därför

- att MUL-länderna ges rätt ökad flexibilitet vad gäller möjligheterna att göra undantag för delar av regelverket (såsom TRIPS, TRIMS eller GATS, eller delar av jordbruksavtalet). MUL-länderna bör själva ha rätt att avgöra när de är beredda att genomföra de olika delarna av avtalen;
- att MUL-länderna i framtida förhandlingar inom WTO ges

stora möjligheter att själva avgöra vilka delar av förhandlingsresultaten som de skall genomföra, d v s rätt att göra avsteg från kravet på *single undertaking*.

- att det genomförs utförliga analyser – *impact assessments* – från ett utvecklingsperspektiv av GATS, och av vad implementeringen av GATS skulle innebära för MUL-länderna.

Genomförandet av de olika handelspolitiska avtalen är förenat med höga kostnader för MUL-länderna. Avtalen handlar inte enbart om att sänka tullar och andra handelshinder utan också om att reformera – och ibland bygga upp från grunden – nationell lagstiftning och myndighetsutövning, så som t ex krävs i TRIPS-avtalet och i avtalet om tullvärdering. Många MUL-länder väljer därför – ofta med all rätt, enligt vår bedömning – att satsa sina knappa resurser på andra, mer angelägna, områden. Vi rekommenderar därför

- att MUL-ländernas direkta kostnader för att implementera Uruguayrundans avtal, och senare WTO-avtal, reduceras genom kraftigt ökat finansiellt och tekniskt bistånd.

Vad gäller de krav som bl a EU ställer på en ny, bred förhandlingsrunda inom WTO, i vilken nya frågor som konkurrenslagstiftning och investeringsregler skulle inkluderas, ser vi inte att en sådan runda skulle ligga i MUL-ländernas intressen i dagsläget.

### **17.2.2 Handelshinder och bilaterala preferensarrangemang**

MUL-ländernas bristande WTO-engagemang sammanhänger till viss del med att deras utvecklingsproblem mera har att göra med utbudsrestriktioner, d v s svårigheter att över huvud taget producera något som är konkurrenskraftigt på världsmarknaden, än med frågor rörande marknadstillträde. Dock drabbas även MUL-länderna av många av de handelshinder som ännu finns kvar på andra länders marknader och som sammanhänger med dessa länders handelspolitik snarare än med WTOS regelverk; i själva verket har inte minst de utvecklade industriländerna underlåtit att uppfylla många av de förpliktelser de gjorde i samband med Uruguay-rundan.

Allvarligast av dessa handelshinder är kvarvarande restriktioner på de få områden där MUL-länderna idag skulle kunna vara konkurrenskraftiga, d v s jordbruk och tekoindustri. MUL-länderna drabbas av en rad protektionistiska inslag i den handelspolitik som förs både av de rika industri-

länderna och av andra u-länder. Inte minst allvarligt är förekomsten av s k tulltoppar, d v s extra höga tullar på vissa produkter, t ex socker och vissa tekoprodukter, av speciellt intresse för flera MUL-länder. Synnerligen destruktiv är också tillämpningen av s k tulleskalering, d v s tullar som blir högre och högre vid ökad förädlingsgrad, och som därför premierar fortsatt export av obearbetade råvaror men försvårar export av varor med högre förädlingsgrad och värde.

På tekoområdet är kvarvarande kvoter och kvantitativa restriktioner ett allvarligt problem för u-länderna, liksom utformningen av ursprungsregler, som uppställer villkoren för att få tullfrihet vid införsel av tekoprodukter till i-länderna. MUL-länderna möter inga kvantitativa restriktioner, men drabbas hårt av ursprungsreglernas uformning då deras industriella bas är liten och otillräcklig för att klara de av i-länderna uppställda kriterierna för tullfrihet. Ett MUL-land kan t ex inte bearbeta billiga garner och tyger från Kina inom sin konfektionsindustri med bibehållna tullförmåner på de rika ländernas marknader.

De s k frivilliga begränsningsavtalen inom tekoområdet, d v s att u-länder accepterar att begränsa sin export till i-länderna är alltså sanktionerat inom WTO inom ramen för de s k Multifiberavtalen, men de kommer att vara helt avvecklade 2005.

Flertalet MUL-länder, även de som inte är medlemmar av WTO, är dock medlemmar av olika bilaterala handelspolitiska preferensarrangemang som normalt spelar större roll för ländernas marknadstillträde än WTO. EU:s handelspolitik är t ex för många MUL-länder mycket viktigare än WTO-avtalen, särskilt på varuområdet. Det skall samtidigt noteras att de frågor som en framtida WTO-runda kommer att behandla och införliva i regelverket kommer att ge återverkningar på alla avtal oberoende om de är mellan EU och något u-land eller ett syd-syd-avtal.

Det tidigare nämnda nyligen fattade EU-beslutet att bevilja samtliga MUL-länderna tullfritt tillträde till EU:s inre marknad är, enligt vår uppfattning, tillfredsställande, och önskvärt vore om övriga i-länder gjorde motsvarande åtaganden. Den långa övergångsperioden för öppningen av EU:s marknad för några viktiga produkter – ris, socker och bananer – är dock olycklig, liksom de krav som gäller beträffande ursprungsregler, och som allvarligt försvårar samarbetet mellan MUL-länder och andra u-länder. EU har vidare förbehållit sig rätten att ensidigt tillgripa protektionistiska skyddsåtgärder mot importen av vissa produkter om dessa skulle hota viktiga producentintressen inom EU.

På basis av ovanstående slutsatser och observationer vill vi rekommendera

- tullfrihet till alla OECD-länder för alla MUL-länder;
- mer generösa ursprungsregler för MUL-länderna och möjligheter till utvidgad ursprungskumulation visavi andra u-länder;
- en successiv avveckling av i-ländernas handelsstörande subventioner på jordbruksområdet;
- en snabbare implementering av Uruguayrundans tekoavtal från i-ländernas sida;
- utvidgade möjligheter för ursprungskumulation på tekoområdet så att MUL-länderna även kan bearbeta tyger från andra u-länder, inklusive Kina;
- en successiv minskning av i-ländernas tulleskalering och kvarvarande tulltoppar riktade mot u-länder.

### **17.2.3 Rekommendationer vad gäller svenskt bistånd**

Eftersom MUL-ländernas allra allvarligaste problem är relaterade till utbudsrestriktioner snarare än marknadstillträde är fortsatt långsiktigt utvecklingsbistånd viktigt, inte minst inom områden som utbildning, HIV/AIDS, infrastruktur, institutionsuppbyggnad, finansiell verksamhet, landsbygdsutveckling, skuldlättnader och konflikthantering. Samtidigt bör handelsaspekterna på dessa insatser synliggöras i ökad grad. I biståndsinsatser som syftar till ökad produktion bör frågor om marknadstillträde uppmärksammas i högre grad. Kunskap om tullar och tullnedsättningsregler, hälsokrav, märkningskrav m m på exportmarknaderna är ofta avgörande för projektens framgång.

Vi vill i detta sammanhang också uppmana Sverige att inom EU verka för att bryta den trend mot minskat bistånd till världens allra fattigaste länder som präglat EU-biståndet det senaste decenniet.

Det bistånd som MUL-länderna utlovats till stöd för det mycket kostsamma genomförandet av Uruguayrundans avtal och senare handelspolitiska överenskommelser har i stort uteblivit. Som understrukits tidigare handlar dessa avtal inte enbart, eller ens huvudsakligen, om sänkta tullar, utan också om att reformera – och ibland bygga upp från grunden – nationell lagstiftning och myndighetsutövning.

Svenskt stöd kan bl a inriktas på:

- att stärka MUL-ländernas handelspolitiska kapacitet. Generella insatser kan gälla stöd åt så k *think tanks* som South Centre, eller utbildning (gärna på regional basis). Insatser kan också gälla uppbyggandet av ”rättshjälp” åt MUL-länder eller stöd åt en ”MUL-ombudsman” med uppgift att tillvarata MUL-ländernas handelspolitiska intressen;
- att stärka MUL-ländernas handelsrelaterade infrastruktur så att de skall kunna hantera de olika kvalitet-, hälso-, säkerhets- och standardiseringskrav som ställs på exportmarknaderna;
- speciella insatser på enskilda MUL-länders begäran. Det är viktigt att dessa insatser är efterfrågestyrda, och vi vill därför inte ange exakt vilken typ av stöd som bör prioriteras. Som exempel på insatser kan dock nämnas tullhantering, certifiering, sps-relaterad kapacitetssupplebyggnad, marknadsanalyser och exportfrämjande åtgärder, importhantering, syd-syd-samarbete inom forskning och utveckling, kurser, seminarier, studiebesök, m m.

Vi ser det som synnerligen viktigt för Sverige, ensamt och i samarbete med andra givare, att öka stödet till dessa områden och aktiviteter, och till andra handelsrelaterade verksamheter.

# Bilaga 1

## Följande länder har av FN givits MUL-status

Befolkning (milj. inv.)	Land	MUL-status	Medlem av WTO sedan år	BNP/inv. (USD)
125	Bangladesh	1975	Ja	350
60	Etiopien	1971	Observatör	113
49	Demokratiska Republiken Kongo	1998	Ja	124
45	Myanmar	1987	Ja	1,199
32	Tanzania	1971	Ja	173
28	Sudan	1971	Observatör	296
23	Nepal	1971	Observatör	218
22	Afganistan	1971	Nej	70
21	Uganda	1971	Ja	338
19	Moçambique	1988	Ja	169
17	Republiken Jemen	1975	Observatör	250
15	Madagaskar	1991	Ja	231
12	Angola	1994	Ja	523
11	Burkina Faso	1998	Ja	249
11	Kambodja	1991	Observatör	299
11	Mali	1971	Ja	264
10	Malawi	1971	Ja	169
10	Niger	1971	Ja	216
9	Senegal	2000	Ja	510
9	Somalia	1971	Nej	–
9	Zambia	1991	Ja	427
8	Haiti	1971	Ja	356
7	Burundi	1971	Ja	149
7	Guinea	1971	Ja	573
7	Rwanda	1971	Ja	279
7	Tchad	1971	Ja	231
6	Benin	1971	Ja	405
5	Laos	1971	Observatör	406
5	Sierra Leone	1982	Ja	160
5	Togo	1982	Ja	337
4	Centralafrikanska Republiken	1975	Ja	287
4	Eritrea	1994	Nej	190
3	Liberia	1990	Nej	–
3	Mauretanien	1986	Ja	478
2	Lesotho	1971	Ja	485
1	Gambia	1975	Ja	349
1	Guinea-Bissau	1981	Ja	173
0,7	Komorerne	1977	Nej	325

Befolkning (milj. inv.)	Land	MUL-status	Medlem av WTO sedan år	BNP/inv. (USD)
0,6	Bhutan	1971	Observatör	623
0,6	Djibouti	1982	Ja	757
0,4	Ekvatorial Guinea	1982	Nej	1,050
0,4	Kap Verde	1977	Observatör	1,380
0,4	Solomon Islands	1991	Ja	751
0,3	Maldiverna	1971	Ja	1,209
0,2	Samoa	1971	Observatör	967
0,2	Vanuatu	1985	Observatör	1,415
0,1	Kiribati	1986	Nej	639
0,1	Sao Tomé och Príncipe	1982	Nej	339
0,01	Tuvalu	1986	Nej	1,373

**Källor:** ITC (2000), UNCTAD, LDC Report 2000, Sandzelius (2000), World Bank, World Development Report 2000/2001.

## Bilaga 2

### MUL-ländernas export, viktigaste exportprodukter samt utlandsskuld (1998)

Land	Total export (Milj. USD)	Tre viktigaste exportprodukterna	Utlandsskuld (Milj. USD)
Afganistan	105	Pälshudar, torkade vindruvor, djurhår	5 588
Angola	3 480	Rå petroleumolja, diamanter, tung pannolja	7 951
Bangladesh	5 055	Mäns & pojkars konfektion, Pullovers/koftor/ T-shirts, Kvinnors & flickors konfektion	16 125
Benin	215	Bomull, bomullsgarn, cashewnötter	1 633
Bhutan	21	Karbidkalk, faner, järnsilikon	156
Burkina Faso	163	Bomull, gethudar, bönor	1 454
Burundi	71	Kaffe, niobium- tantal- och vanadiummalm, te	1 164
Centralafrikanska republiken	225	Diamanter, bomull, sågat timmer	844
Komorererna	12	Essentiella oljor, vanilj, kryddnejlika	207
Demokratiska republiken Kongo	1 179	Diamanter icke industriella råa/enkelt sågade, kobolt, diamanter icke sorterade, även bearbetade	12 227
Djibouti	16	Guld, Kroppsdeodoranter, bilar	339
Ekvatorial Guinea	437	Petroleum olja & olja från bituminösa mineraler, timmer, fryst tonfisk	239
Eritrea	26	Guldrester, get eller killing läderhudar, sesamfrön	149
Etiopien	520	Kaffe, får eller lammskinn, sesamfrön	9 529
Gambia	139	Diamanter, jordnötter med skal, bläckfisk	532
Guinea-Bissau	67	Petroleum olja och olja från bituminösa mineraler, cashewnötter, fryst fisk	859
Guinea	764	Aluminium malm, diamanter, petroleum olja och olja från bituminösa mineraler	3 405
Haiti	321	T-shirts & undertröjor – bomullstrikå, kaffe, kvinnors/fickors nattlinnen & pyjamas – syntet/trikå	1 138
Kambodja	813	Pullovers/västar & liknande artiklar – bomull/syntetisk trikå, pojkars byxor & shorts – bomull, timmer	2 192
Kap Verde	18	Skoöverdelar med tillbehör, tidningspapper, bomullsskjortor	257
Kiribati	40	Hoppande fisk, fryst tonfisk, levande akvariefiskar	11 (1997)
Laos	216	Kaffe, mäns- pojkars byxor & shorts – bomull, sågat timmer	2 586
Lesotho	125	Diamanter, mäns/pojkars byxor & shorts – bomull, pullovers/koftor & liknande artiklar, bomull	1 045
Liberia	1 262	Tankfartyg, lasffartyg, diamanter	1 688

Land	Total export (Milj. USD)	Tre viktigaste exportprodukterna	Utlandsskuld (Milj. USD)
Madagaskar	705	Frysta räkor kaffe, färsk frukt	3 959
Malawi	456	Tobak, te, rasocker	2 567
Maldiverna	87	Tonfisk/hoppande fisk & makrillfisk Kvinnors/flickors trosor – bomull Mäns/pojkars byxor & shorts, bomull	201
Mali	253	Bomull, mango, diamanter	3 021
Mauretanien	483	Järnmalm, bläckfisk, färsk fisk	2 378
Mocambique	240	Frysta räkor, cashewnötter, bomull	6 303
Myanmar	1 095	Frysta räkor, timmer, baljväxter	5 761
Nepal	438	Mattor av ull eller fint djurhår, Mäns/pojkars byxor & shorts – bomull Mäns/pojkars skjortor – bomull	2 747
Niger	271	Naturligt uran, Petroleumolja – rå eller bituminösa mineraler, bomull	1 613
Rwanda	77	Kaffe, guld, niobiummalm/tantalit/vanadium	1 220
Salomonöarna	170	Timmer, hoppande fisk, palmolja	174
Samoa	54	Uppsättningar av antändnings vajrar/ övriga varjar för anv i fordon & flygplan, kopra (kokosnötprodukter), tonfisk/lever och rom	189
Sao Tomé och Principe	12	Kakaoböner, fryst fisk, smör och annat fett/olja från mjölk	265
Senegal	1 319	Jordnötter, bomull, fisk	3 861
Sierra Leone	115	Diamanter, frysta räkor, kaffe	1 038
Somalia	32	Bananer inkl bananväxter, fryst fisk, bläckfisk	2 308
Sudan	364	Bomull, sesamfrön, jordnötsoolja	10 695
Tanzania	551	Kaffe, bomull, cashewnötter	6 079
Tchad	126	Bomull, gummi arabicum, gummi/gummikåda & balsam – naturliga	1 103
Togo	232	Kalkfosfat, aluminium kalkfosfat – naturligt – icke malet, bomull, kalkfosfat/aluminium, kalkfosfat – naturligt – malet	1 606
Tuvalu	0,3	Får i stycken – frysta, smör och annat fett/oljor från mjölk, kött och ätbara inälvor	n/a
Uganda	452	Kaffe, fiskfileer, frysta fiskfileer	3 601
Vanuatu	77	Kopra (kokosnötprodukter), växter & delar av växter för anv. i farmaka, parfym & insektsmedel, virke	108
Yemen	1 646	Petroleum olja & olja från bituminösa mineraler – rå, lätta petroleum destillat, petroleum olja & olja från bituminösa mineraler – icke rå	4 003
Zambia	720	Kopparkatoder och delar av katoder – obearbetade, kobolt, aska och residualer från främst koppar	6 481

Källor: Se Bilaga 1.

# Litteraturförteckning

Axelsson Nycander, Gunnel (1999), Etik och handel. En studie om fair trade. Rapport skriven på uppdrag av Konsumentverket, Stockholm

Axelsson Nycander, Gunnel (2000), Securing Access to the EU Market. Organic Exports from Developing Countries. Case Study on Uganda. Rapport skriven på uppdrag av Sida, Stockholm

Blackhurst, Richard & Lyakurwa, Bill & Oyejide, Ademola (2000), Improving Africa's Participation in the WTO, i The World Economy, Vol. 23, No. 4

Boyden, Joe & Ling, Birgitta & Myers, William (1998), What Works for Working Children, UNICEF och Rädda Barnen, Smedjebacken, Sweden 1998

Byström, Marie and Einarsson, Peter (2000), TRIPS. Consequences for Developing Countries. Implications for Swedish Development Cooperation, utkast, december 2000

COMESA and the World Trade Organisation (1999), Challenges and Opportunities in the multilateral trading system, publicerat inför WTO-mötet i Seattle, november 1999

Correa, Carlos M. (2000), Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries. The TRIPS Agreement and Policy Options, Third World Network

Das, Bhagirath Lal (1998 a), An Introduction to the WTO Agreements, UNCTAD and Third World Network, Geneva

Das, Bhagirath Lal (1998 b), The WTO Agreements. Deficiencies, Imbalances and Required Changes, Third World Network, Geneva

Dollar, David and Kraay, Aart (2000), Trade, Growth and Poverty, paper prepared for the Conference on Poverty and the International Economy, Stockholm, October 2000, draft, mimeo

Einarsson, Peter (2000), Agricultural Trade Policy as if Food Security and Ecological Sustainability Mattered. Review and Analysis of Alternative Proposals for the Renegotiation of the WTO Agreement on Agriculture. Report Commissioned by Church of Sweden Aid, Forum Syd and the Swedish Society for Nature Conservation

European Commission (1999), [http: Analyses of trends in the Lomé Trade Regime and the consequences of retaining it](http://europa.eu.int/comm/development/event/trade), <http://europa.eu.int/comm/development/event/trade>

European Commission (2001), EU Approves 'Everything But Arms' trade access for Least Developed Countries. Press Release IP/01/261, Brussels, 26 February 2001

FAO (2000), Agreement on Agriculture: Options to Support Food Security in Sub-Saharan Countries. Paper for Regional Workshop Trade, Environment and Sustainable Development. An Agenda for West and Central Africa, organised by ICTSD and ENDA, Gabon, July 2000

Finger, Michael J. and Schuknecht, Ludger (1999), Market Access Advances and Retreats: The Uruguay Round and Beyond, paper presented at the WTO/World Bank Conference on Developing Countries in a Millennium Round, 20–21 September 1999

Finger, Michael J. and Schuler, Philip (1999), Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge, paper presented at the WTO/World Bank Conference on Developing Countries in a Millennium Round 20–21 September 1999

Forum Syd (2000), EU:s gemensamma jordbrukspolitik – bristen på samstämmighet, Globala Studier 1/2000

GRAIN (2000), For a Full Review of TRIPS 27.3 (b). An Update on where Developing Countries Stand with the Push to Patent Life at WTO

Hoekman, Bernard and Mattoo, Aaditya (2000), Services, Economic Development and the Next

- Round of Negotiations on Services, in *Journal of International Development*, Vol. 12, No. 2, March 2000
- Human Rights Watch (2001), *World Report 2001: Angola*
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development), *BRIDGES. Weekly Trade News Digest*, Geneva, various issues
- ILO (International Labour Organisation, 1998), *Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones*, Genève
- IMF (International Monetary Fund, 2000), *World Economic Outlook*, October 2000
- ITC (International Trade Centre, 2000), *Export Performance of Least Developed Countries: Country Profiles*, Geneva, February 2000
- Johansson, Maud (ed., 1999), *Inga givna vinster*, Forum Syd, Stockholm
- Jordbruksverket (2000), *Jordbruksstöden och u-länderna – en nyckelfråga i WTO-förhandlingarna. Rapport 2000:19*, Jönköping november 2000
- Kaplinsky, Raphael (2000), *Spreading the Gains from Globalisation: What can be Learned from Value Analysis?*, IDS Working Paper 110, Institute of Development Studies, Sussex
- Karsenty, G. (1999), *Just how Big are the Stakes?*, in Sauve, P. and Stern, R (eds), *Services 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Brookings Institution, Wash. D.C.
- Kennes, Walter (2000), *DG Developments; Regional dynamics in the new ACP-EU partnership*, the ACP-EU Courier, Special issue, Cotonou Agreement, Bryssel, September 2000
- Kommerskollegium (2001), <http://www.kommers.se> Handelspolitiskt ABC under bokstaven K; uppdaterat i januari 2001
- Kydd, Jonathan et.al. (2000), *Globalisation and its Implications for the Natural Resources Sector: A Closer Look at the Role of Agriculture in the Global Economy. Issues paper for FDI*, draft
- Könz (ed., 2000), *Trade, Environment and Sustainable Development: Views from Sub-Saharan Africa and Latin America. A Reader*, ICTSD, Geneva
- Lindland, J. (1997), *The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products*, ESCP/No. 3, FAO 1997
- Ljungkvist, Tina (1998), *The Uruguay Round and WTO. A New Deal for Developing Countries*, paper commissioned by the Swedish Ministry for Foreign Affairs, Department of Economics, University of Lund
- Madeley, John (2000), *Trade and Hunger – an Overview of Case Studies on the Impact of Trade Liberalisation on Food Security*, Forum Syd, Stockholm, October 2000
- Meléndez-Ortiz, Ricardo and Dehlavi, Ali (2000), *Sustainable Development and Environmental Policy Objectives: A Case for Updating Special and Differential Treatment in the WTO*, in Könz (ed.), *Trade, Environment and Sustainable Development: Views from Sub-Saharan Africa and Latin America. A Reader*, ICTSD, Geneva
- Morisset, Jacques (1998), *Unfair Trade? The Increasing Gap between World and Domestic Prices in Commodity Markets during the Past 25 Years*, in *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, No. 3, September 1998
- Murphy, Sophia (1999), *Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries*, T.R.A.D.E. Working Papers No. 6, South Centre, Geneva
- Oyejide, Ademola (2000), *Trade Policy and Sustainable Human Development in Africa*, paper presented at ICTSD's African Policy Dialogue Holding in Windhoek, Namibia, mimeo, May 10–12, 2000,
- Reed, David (ed., 1996), *Structural Adjustment, the Environment and Sustainable Development*, Earthscan
- Reed, David (ed., 2000), *A Resource Book. Trade Liberalization, Agriculture and the Environment*

- Roberts, John (2000), Issues in the Liberalization of Trade in Services, in *Journal of International Development*, Vol. 12, No. 2, March 2000
- Rodrik, Dani (1997), Has Globalization Gone too Far?, Institute for International Economics, Wash. D.C.
- Rodrik, Dani (1998), Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa, EGD1 1998:1, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm 1998
- Rodrik, Dani (1999 a), The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work, Overseas Development Council, Wash. D.C.
- Rodrik, Dani (1999 b), Statement on Special and Differential Treatment, given at Developing Countries and the New Round of Multilateral Trade Negotiations, Workshop at Harvard University 5-6 November 1999
- Sandzelius, Line (2000), De minst utvecklade länderna i världen: En kartläggning av deras utrikeshandelsituation, rapport för Sida/INEC, Stockholm 2000
- Seth, Torsten (2000), WTO och juridifieringen av de internationella handelsrelationerna, i *Häftet för Kritiska Studier* Vol. 33, No. 4/2000
- Sida (1998 a), Handel, miljö och utvecklingssamarbete, utredning för INEC/NÄRING, Stockholm, april 1998
- Sida (1998 b), Handels-, miljö- och utvecklingssamarbete. Sidas policy, strategi och åtgärdsprogram, INEC/NÄRING, Stockholm 1998
- Sida (1999), Policy för Sidas arbete med handelutveckling, INEC/NÄRING, Stockholm, september 1999
- Singh, Ajit and Dhume, Rahul (1999), Competition Policy, Development and Developing Countries, T.R.A.D.E, Working Paper No. 7, South Centre, Geneva
- Smillie, Ian, Lansana Gberie and Ralph Hazleton, The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security, Partnership Africa Canada, January 2000.  
<http://www.web.net/pac/pacnet-1/msg00009.html>
- SOU (1997), EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, SOU 1997:26, Stockholm
- Statens Jordbruksverk och Kommerskollegium (1999), Jordbruket i de kommande WTO-förhandlingarna. Diskussionsunderlag
- Stiglitz, Joseph E. (1998), More Instruments and Broader Goals: Moving toward a Post-Washington Consensus, Lecture given at the WIDER Institute, Helsinki, January 1998
- Stiglitz, Joseph E. (1999), Two Principles for the Next Round. Or, How to Bring Developing Countries in from the Cold, Lecture, Geneva, September 21, 1999, mimeo
- UNCTAD, Trade and Development Report, olika nummer
- UNCTAD, The Least Developed Countries Report, olika nummer
- UNCTAD (1999), Trade, Sustainable Development and Gender, New York and Geneva
- UNCTAD, Handbook of World Mineral Trade Statistics 1992-97 (UNCTAD/ITCD/COM/16)
- UNDP, Human Development Report, olika nummer
- Utrikesdepartementet (Swedish Ministry for Foreign Affairs, 1999), U-ländernas intressen i en ny WTO-runda, promemoria, Stockholm
- Utrikesdepartementet (2000), Positionspapper: Jordbruks-förhandling i den nya WTO-rundan, memorandum 2000-05-03, Stockholm
- Venezuela, Permanent Mission of (1999), Special and Differential Treatment and the Spaces for Policies in WTO: Two Elements of the Development Dimension in the Multilateral Trading System, Geneva 1999 WT/GC/W/270

Watkins, Kevin (1997), *Globalisation and Liberalisation: Implications for Poverty, Distribution and Inequality*, UNDP, Occasional Paper 32, New York 1997

Wingborg, Mats (2000), *Ekonomiska frizoner – ett hot mot de mänskliga rättigheterna*, rco, Stockholm

World Bank (1995), *A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the mid-1990s*, Washington D.C.

World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001*, Washington D.C.

World Bank (2000), *The World Bank Economic Review*, Vol. 14, nr. 1, januari 2000 (temanummer om handel och teknologi)

WTO (1994), *The Results of the Uruguay Round of Negotiations. The Legal Texts*

WTO (1996), *Tariff Escalation*, WT/CTE/W/25, March 1996

WTO (1997) Trade Directorate, *Market Access for the Least Developed Countries: Where are the Obstacles?*, mimeo, Sept. 1997

WTO Secretariat (1998), *Implementation of WTO Provisions in Favour of Developing Country Members*, WT/COMTD/W/35

WTO (1999 a), *Communication from Bangladesh: The Challenge of Integrating LDCs into the Multilateral Trading System. Coordinating Workshop for Senior Advisers in Trade in LDCs in preparation for the Third WTO Ministerial Conference*, Sun City, South Africa, 21–25 June 1999

WTO (1999 b), *Special and Differential Treatment and the Spaces for Policies in WTO: Two Elements of the Development Dimension in the Multilateral Trading System*, Geneva 1999  
WT/GC/W/270

WTO, Secretariat (2000), *Agricultural Trade Performance by Developing Countries 1990–98*, G/AG/NG/S

WTO (2000), *WTO Agreement on Textiles and Clothing: An Explanatory Note*. Textile Division, February 2000

WTO (2000), *WTO Negotiations on Agriculture. Cairns Group Negotiating Proposal. Export Competition*. G/AG/W/11, June 2000

WTO (2000), *Agreement on Agriculture: Green Box/Annex 2. Subsidies. Proposal by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador*. G/AG/NG/W/14, June 2000

WTO (2000), *Agreement on Agriculture: Special and Differential Treatment and a Development Box. Proposal by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador*. G/AG/NG/W/13, June 2000

WTO (2000), *Market Access. Submission by Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Kenya, India, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Uganda and Zimbabwe*. G/AG/NG/W/37, September 2000

WTO (2000), *WTO Note on Non-Trade Concerns (submission by 24 countries, including the European Union)*. G/AG/NG/W/36, September 2000

WTO (2000), *WTO Negotiations on Agriculture. Cairns Group Negotiating Proposal. Domestic Support*. G/AG/NG/25, September 2000

WTO (2001), *Malian Proposal for the Future Negotiations on Agriculture*, G/AG/NG/W/99

Youssef, Hesham (1999), *Special and Differential Treatment for Developing Countries in the WTO*, South Centre, Geneva, Working Paper No. 2, 1999

Zarrilli, Simonetta (1999), *WTO SPS Agreement: Issues for Developing Countries*, T.R.A.D.E. Working Paper No. 3, South Centre, Geneva

Åkerblom, Gunvor (2000), *WTO: Subventionsavtalets förlorade artiklar*. Promemoria 2000-02-10, Kommerskollegium, Stockholm

# Lista över tabeller och faktarutor

Faktaruta: Diamanter . . . . .	37
Tabell 3.1 Ekonomisk tillväxt i världen 1980–1999. Procentuell årlig ökning av BNP . . . .	49
Tabell 3.2 Procentuell årlig tillväxt av varuexporten (volym) 1982–91 och 1992–99. . . . .	49
Tabell 3.3 Declining costs of transport and communications (1990 US\$) . . . . .	50
Tabell 3.4 MUL-ländernas handelsutveckling: årlig export och andel av världens samlade export 1960–99. Milj. USD, löpande priser, och procent. . . . .	53
Tabell 3.5 Viktigaste exportvaror, MUL 1997–98. Milj. USD och procent av total export. . .	55
Tabell 4.1 Export plus import som andel i procent av BNP i olika regioner 1970–1995 . .	57
Tabell 4.2 Finansiella flöden till 48 MUL (samtliga MUL exkl. Senegal) 1985, 1990 och 1998 . . . . .	61
Tabell 7.1 Tvister anmälda till WTO 1995–99 . . . . .	78
Faktaruta: Bangladesh . . . . .	100
Faktaruta: Aktörsgrupper på världens jordbruksmarknad . . . . .	105
Faktaruta: Sockerregleringar . . . . .	108
Faktaruta: Exempel på destruktiva konsekvenser av EU:s jordbrukspolitik . . . . .	109
Faktaruta: Färgade lådor med jordbruksstöd. . . . .	114
Tabell 11.1 Trade in Services by Modes of Supply, 1997 . . . . .	123

## Tack från författarna

Under arbetets gång har vi haft glädjen att få kommentarer på tidigare utkast. Vi kan inte tacka alla som bidragit med synpunkter, men vi vill speciellt framhålla de värdefulla kommentarer vi fått från företrädare för Sida, Utrikesdepartementet, Kommerskollegium, Jordbruksverket och Forum Syd. Tack vare dessa kommentarer har en del av de fel och brister som präglat tidigare versioner av rapporten kunnat undanröjas. Inga andra än författarna kan dock lastas för kvarvarande sakfel och brister i analys och tolkningar.

## Författarpresentation

Docent *Stefan de Vylder* disputerade i nationalekonomi 1974 på en avhandling om Chiles ekonomi. Han har sedan dess bl a arbetat som lärare och forskare på Handelshögskolan i Stockholm. Sedan många år arbetar han som fristående forskare och konsult. Bland böcker utgivna på senare år kan nämnas "Macroeconomic Policies and Children's Rights" (2000), "Barn och ekonomisk politik" (1997), "Vietnam: An Economy in Transition" (1996, medförfattare Adam Fforde) och "Om fattigdomen och rättvisan i världen" (1995). Som konsult har han på senare år bl a arbetat med samhällsekonomiska konsekvenser av HIV/AIDS, jämställdhet, landsbygdsutveckling och handels- och globaliseringsfrågor.

*Gunnel Axelsson Nycander* har en fil. kand. från Uppsala Universitet med inriktning på ekonomisk historia, nationalekonomi och miljövärd, och hon har även läst miljöekonomi vid SLU. Hon har huvudsakligen ägnat sig åt frågor om internationell handel, miljö och utveckling. Tidigare arbetade hon som miljöekonom vid Miljödepartementet och deltog då bland annat i WTO-förhandlingar. Nu är hon verksam som fristående konsult. För Sida har hon bland annat skrivit om handel och miljö, om etik och handel ur ett konsumentperspektiv samt om hinder för utvecklingsländerns möjligheter att exportera ekologiska livsmedel till EU.

*Marianne Laanatza* har en fil. mag. i nationalekonomi, historia och statsvetenskap från Lunds universitet. Hon har genomgått forskarutbildningen i historia, med specialisering på empirisk konfliktforskning och inriktning på Mellanöstern och Nordafrika, samt delar av forskarutbildningen i nationalekonomi. Från 1979 började hon specialisera sig på handelspolitik relaterad till utvecklingsländer. Hon har en tjänst vid Kommerskollegium. Sedan 1995 har hon delat sin tid mellan sitt avhandlingsarbete och olika projektuppdag från UD, Sida och Världsbanken. Alla projekten har haft handelspolitisk inriktning och omfattar EU:s u-landspolitik, u-länderna och WTO samt handelspolitik inom u-landskretsen. Hon undervisar på Uppsala universitet.

# Ordlista: Förklaringar och förkortningar<sup>1</sup>

ACWL	Advisory Centre on WTO Law. Ett i huvudsak biståndsfinansierat center med säte i Genève som ger juridisk rådgivning åt u-länder
AMU	Arab Maghreb Union
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation. Ekonomiskt samarbetsområde som omfattar både i- och u-länder vid Stilla Havet
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations. Ekonomiskt och politiskt samarbetsforum för länder i Sydostasien
ATC	Agreement on Textiles and Clothing. Uruguayrundans tekoavtal
AVS-länder eng. ACP-länder	De u-länder i Afrika, Västindien och Stilla Havet som är motparter till EU i Cotonou-avtalet
BIMST-EC	Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation
Blå stöd	Jordbruksstöd som grundas på fast areal och fast avkastning och som enligt WTO:s jordbruksavtal är undantagna från kraven på reduktion
CACM	Central American Common Market
Cairns-gruppen	En grupp av traditionella exportörer av jordbruksvaror som inom ramen för WTO arbetar för en friare jordbrukshandel
CAP	Common Agricultural Policy. EUs jordbrukspolitik

---

1. Vid sammanställningen av denna ordlista har Jordbruksverkets rapport om Jordbruksstöden och u-länderna (2000) varit till stor nytta i de avsnitt av ordlistan som berör jordbruket.

CARICOM	Caribbean Community and Common Market
Cash crops	Grödor som främst produceras för avalu och inte för egen konsumtion (t ex kaffe)
COMESA	Common Market for East and Southern Africa. Regionalt handelsblock bildat 1994. Omfattar i dag 20 länder
Cotonouavtalet	Partnerskapsavtal ingånget i juni 2000 mellan EU och AVS/ACP-länderna
Cross-compliance	Den rätt som ett land har att bestraffa ett land som bryter mot WTO-avtal att införa sanktioner på ett annat område än det som den ursprungliga tvisten gällde
De minimis-regeln	Regel i WTO:s jordbruksavtal som innebär att produktspecifika s k gula jordbruksstöd som understiger 5 procent av produktionsvärdet är undantagna från krav på tullreduktion
Dirty tariffication	Uttryck som användes under Uruguayrundan som beteckning på det sätt som tariffication främst i-länderna omvandlade icke-tariffära handelshinder till tullekvivalenter
EAC	Common Market for East Africa. Handelsområde omfattande Kenya, Tanzania och Uganda
ECOWAS	Economic Community of West African States. Regional sammanslutning med 16 medlemmar
EDF	European Development Funds, EUS utvecklingsfonder
Enabling clause	Klausul i GATT-avtalet som innebär att u-länder kan särbehandlas, t ex genom tullåttnader som innebär undantag från mest-gynnad-nations-principen

EPZ	Export Processing Zone, geografiskt avgränsad "frizon" för utländska företag som etableras för export från värdlandet
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
FDI	Foreign Direct Investment
FTTA	Free Trade Area of the Americas, allamerikanskt (exkl. Kuba) frihandelsområde i vardande
Fytosanitära åtgärder	Åtgärder för att skydda växters liv och hälsa, se även Sanitära åtgärder: åtgärder för att skydda djurs och människors liv och hälsa
GATS	General Agreement on Trade in Services. Den del av WTOS regelverk som behandlar tjänstehandeln
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade. Den världshandelsorganisation som upprättades 1947 och som är WTOS föregångare
GCC	Gulf Cooperation Council. Frihandelsområde i vardande mellan sex länder på Arabiska halvön
Gröna stöd	Jordbruksstöd i WTO:s jordbruksavtal som inte anses ha (alltför stora) handelsstörande effekter
GSP	Generalised System of Preferences. Speciella handelspreferenser för u-länder
Gula stöd	Jordbruksstöd i WTO:s jordbruksavtal som bedöms vara handelsstörande
G11	Informell beteckning på grupp av u-länder som har presenterat gemensamma förhandlingsförslag i WTOS Jordbrukskommitté. Två MUL-länder – Haiti och Uganda – ingår
G 77	U-landsgruppen i FN

Icke-reciprocitet	Principen om att u-länder inte ska behöva göra lika stora åtaganden i WTO som i-länderna. I GATT-avtalet innebär det bl a avsteg från MGN-principen som gör att u-länder kan få speciella tullnedsättningar utan krav på motprestation
Icke-tariffära handelshinder	Andra medel än tullar för att begränsa eller försvåra import (t ex kvoter)
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development. NGO-institut för handel och hållbar utveckling med säte i Genève
IFOAM	International Federation of Organic Agricultural Movements
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
ITC	International Trade Centre
JITAP	Joint Integrated Technical Assistance Programme to Selected Least Developed and Other African Countries. Ett program för handelsrelaterat tekniskt bistånd som administreras av WTO, ITC och UNCTAD
Kumulation (ursprungs-kumulation)	Ett system för ursprungsregler ( <i>rules of origin</i> ) som möjliggör produktion eller förädling av en vara i två eller flera länder med bevarande av tullpreferenser
Lomé-konventionen	EU:s överenskommelse med avs-länderna. Cotonou-avtalets föregångare.
MAI	Multilateral Agreement on Investment, det utkast till multilateralt investeringsavtal som utarbetades av OECD men som efter omfattande kritik drogs tillbaka 1999

MERCOSUR	Frihandelsområde i Sydamerika, f n innefattande Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay
MFA	Multifiber Agreement. Krångligt system för att skydda i-ländernas tekoindustri med hjälp av importkvoter o d
MGN	Mest-gynnad-nation ( <i>most favoured nation</i> ). Viktig handelsprincip i GATT och WTO som innebär att varje handelspolitisk förmån som ett land beviljar ett annat land också skall tillfalla alla övriga länder
MUL	Minst utvecklade länder (LDCs, <i>least developed countries</i> )
Multi-funktionalitet	En princip som i-länder lanserat som innebär att jordbrukssektorn förutom att producera jordbruksvaror också spelar en viktig roll på andra områden (t ex öppna landskap, god miljö och djurskydd)
NAFTA	North American Free Trade Association. Omfattar i dag USA, Kanada och Mexico
Nationell likabehandling	Viktig princip i GATT som innebär att importerade produkter inte får diskrimineras i relation till inhemskt producerade
NFIDC	Net Food-importing Developing Countries
PARTA	Pacific Regional Trade Agreement
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers. Sedan 1999 försöker Världsbanken få u-länder att utarbeta fattigdomsstrategier på basis av PRSPs
PSI	Pre-Shipment Inspection, WTO-regler om besiktning vid export
PTA	Preferential Trade Area. Afrikanskt handelsområde som föregick COMESA

”Rent-seeking”	Försök att utnyttja restriktioner, byråkratiska regleringar, handelsregleringar såsom importkontroller, importlicenser o.d. för att tjäna pengar/tillskansa sig fördelar.
SAARC	South Asian Association of Regional Cooperation
SACU	Southern African Customs Union, tullunion med följande medlemmar: Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland och Sydafrika
SADC	Southern African Development Community. Omfattar i dag 14 medlemmar
Sanitära åtgärder	Åtgärder för att skydda djurs och människors liv och hälsa
s&d eller SDT	Special and differential treatment. Positiv särbehandling av u-länder i WTO – t ex längre övergångstider när det gäller krav på att uppfylla WTOS regelverk
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
Single undertaking	Krav på medlemsstater i WTO att acceptera avtalen i dess helhet snarare än a la carte
Skyddsklausuler	Ger länder möjlighet att ta ut särskilda skyddstullar om importpriserna sjunker eller importvolymerna stiger över en viss nivå
SPS-avtalet	WTO-avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder. Reglerar skydd för människors, djurs och växters hälsa
TBT-avtalet	Agreement on Technical Barriers to Trade. WTO-avtalet om tekniska handelshinder som reglerar länders möjligheter att bl a införa tekniska föreskrifter

TNC	Transnational Corporation
TMB	Textile Monitoring Body. Internationellt organ som följer utvecklingen inom tekohandeln
TPRM	Trade Policy Review Mechanism. Periodvis granskning av wros medlemsländers handelspolitik
TRIMS	Trade-Related Investment Measures, wto-avtal om investeringsregler
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, wto-avtal om s k immaterialrätter (upphovsrätt, patent m m)
Tulleskalering	Innebär att tullstrukturen utformas så att tullsatsernas nivå stiger med bearbetningsgrad och gör att färdigvaror får högre tullar än halvfabrikat. Halvfabrikat får i sin tur högre tullar än råvaror. Härigenom gynnas inhemsk produktion av färdigvaror på bekostnad av importerade färdigvaror.
Tulltoppar	”Peak tariffs”, enligt UNCTADS definition tullar som överstiger tolv procent
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine, organisation omfattande ett antal f d franska kolonier i Västafrika
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UPOV	Union for the Protection of New Varieties of Plants
Ursprungsregler ( <i>rules of origin</i> )	Lagar och regler som tillämpas för att bestämma ursprungsland vid export. Ursprunget avgör om förmånsbehandling ges vid import

- VER Voluntary Export Restrictions. Föga frivilliga kvoter som maximerar fattiga länders export av främst tekoprodukter på i-landsmarknader
- WIPO World Intellectual Property Organisation. FN-organ med säte i Genève som övervakar frågor rörande immaterialrätt



## Tidigare utgåvor av Sida studies:

**No 1 Moldova's Transition to Destitution**, *Per Ronnås and Nina Orlova*, Art. nr. D 0708

**No 2 Beneficiary, Consumer, Citizen:** Perspectives on Participation for Poverty Reduction,  
*Andrea Cornwall*, Art. nr. D 0718

**No 3 Discussing Women's Empowerment** – Theory and Practice, Art. nr. D 0738

**No 4 On Democracy's Sustainability** – Transition in Guinea-Bissau, *Lars Rudebeck*,  
Art. nr. D 0758



STEFAN DE VYLDER, GUNNEL AXELSSON NYCANDER  
OCH MARIANNE LAANATZA

**Sida Studies-serien** erbjuder ett litet urval av rapporter som görs på beställning av Sida. Studierna är av relevans för Sidas arbete – men det är författarnas åsikter och rön som framförs.

Serien publiceras normalt enbart på engelska – enstaka nummer publiceras dock både på engelska och på svenska.

THE SIDA STUDIES-SERIES OFFERS A SELECTION OF THE REPORTS AND STUDIES COMMISSIONED BY DIFFERENT DEPARTMENTS AT SIDA. THE SELECTION IS MADE TO REFLECT ISSUES OF RELEVANCE TO SIDA'S POLICIES AND PRACTICES, BUT EACH REPORT EXPRESSES THE VIEWS AND FINDINGS OF ITS WRITER(S).