

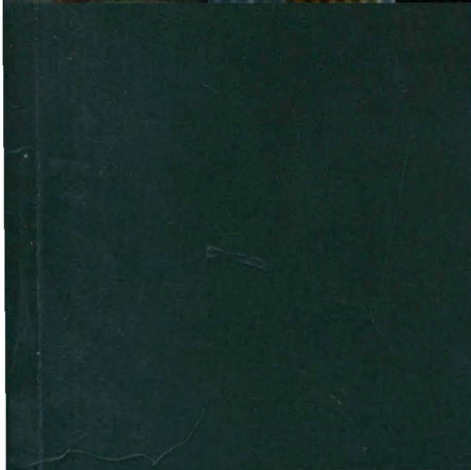


HANDELSPOLITIK I FÖRÄNDRING

Organisation och förhandling
i Sverige, EU och WTO

*Joakim Reiter &
Christer Jönsson (red.)*

SNS FÖRLAG



Handelspolitik i förändring

Handelspolitik i förändring

ORGANISATION OCH FÖRHANDLING
I SVERIGE, EU OCH WTO

Joakim Reiter och Christer Jönsson (red)

SNS FÖRLAG

sns Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

sns – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

sns bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. sns är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

KOPIERINGSFÖRBUD

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen! Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonusavtal, är förbjuden.

Handelspolitik i förändring. Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO.

Joakim Reiter och Christer Jönsson (red.)

Första upplagan

Första tryckningen

© 2002 Författarna och sns Förlag

Grafisk form: Patrik Sundström

Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Angered 2002.

ISBN 91-7150-855-4

INNEHÅLL

7	•	Förord	
9	•	Introduktion	
		<i>Joakim Reiter och Christer Jönsson</i>	
19	•	Handelspolitik i teori och praktik	
		<i>Joakim Reiter och Christer Jönsson</i>	
48	•	Svensk handelspolitik i förändring	
		<i>Ann-Sofi Rönnbäck</i>	
73	•	Utvecklingen av EU:s handelspolitik	
		<i>Stephen Woolcock</i>	
93	•	EU:s roll i den globala handelspolitiken	
		<i>Anders Ahnlid</i>	
114	•	Från GATT till WTO	
		<i>Peter Kleen</i>	
140	•	WTO som förhandlingsorganisation – ett försummat perspektiv	
		<i>Gunnar Sjöstedt</i>	
166	•	Politik och legalism i handels- och tvistlösningssystemet	
		<i>Joakim Reiter</i>	
195	•	U-ländernas roll i handelssystemet	
		<i>Håkan Nordström och Joakim Reiter</i>	
223	•	Nya frågor för WTO – handel med bioteknik	
		<i>Gary P. Sampson</i>	
243	•	Handelspolitikens framtid – globalisering, WTO och handelssystemets särart	
		<i>Joakim Reiter och Christer Jönsson</i>	
		Referenser	254
		Ordlista	269
		Författarna	289
		Register	290

Förord

Den internationella handeln har fått en framskjuten plats i såväl inrikespolitiken som i umgänget mellan stater. Medan kampen mellan frihandelsvänner och protektionister traditionellt präglat den inrikespolitiska debatten i de flesta länder, har den internationella handeln på senare tid blivit föremål för ett bredare folkligt engagemang som en viktig beståndsdel i den omstridda globaliseringen. Utrikesdepartementen i olika länder, inklusive Sverige, får ägna alltmer tid och kraft på bilaterala, regionala och globala handelsfrågor. Världshandelsorganisationens, wto, möten, som tidigare ägnades förströdd uppmärksamhet, kringgärdas idag av demonstrationer och medieuppbåd. Med Kinas inträde i wto har organisationen blivit genuint global. Att den internationella handeln fått en så framträdande plats på den politiska dagordningen återspeglar en utveckling mot att enskilda länders ekonomier i ständigt ökande grad blivit beroende av handelsflöden över gränserna.

Behovet av kunskap om handelspolitik blir i detta läge påfallande. Det gäller alltifrån diplomater och företrädare för företag och organisationer till den intresserade allmänheten. Det gäller även den högre utbildningen. Handelsteori utgör visserligen en central del av nationalekonomin, men handelns politiska aspekter har inte ägnats lika stor uppmärksamhet vare sig i den ekonomiska eller i den statsvetenskapliga undervisningen. Det har bedrivits omfattande internationell forskning på det handelspolitiska området. Däremot saknas det en lättillgänglig introduktion på svenska, som dels ger en översikt över denna forskning och dels ägnar Sveriges roll i det internationella handelssystemet särskild uppmärksamhet. Den här boken syftar till att fylla den luckan.

Bland bokens författare finns såväl akademiker som praktiker, och flera av dem förenar dessa båda roller. Genom denna kombination har vi försökt undvika att de teoretiska resonemangen blir alltför abstrakta och verklighetsbeskrivningarna alltför detaljrika. Även om flera av bidragen är skrivna utifrån en svensk utgångspunkt och Sveriges handelspolitik får en central plats i boken, har vi även en-

gagerat några utländska författare i syfte att vidga perspektivet. Under bokprojektets gång har författarna haft möjlighet att diskutera kapitelutkast vid ett par seminarier i Stockholm. Bland andra, som därutöver bidragit med konstruktiva synpunkter till bokprojektet, vill vi gärna nämna Per Altenberg, Gunnela Becker, Jakob Gustavsson, Göte Hansson, Anna-Maj Hultgård, Andreas Madestam, Ulrika Mörth, Josefin Simonsson, Jonas Tallberg och Anders Ögren. Vår tacksamhetsskuld innefattar sist men inte minst även Helena Hegardt, Gabriella Stjärnborg och Torgny Wadensjö på SNS, utan vars engagemang och förtroende den här boken aldrig blivit av.

Lund och Stockholm i april 2002

CHRISTER JÖNSSON JOAKIM REITER

Introduktion

JOAKIM REITER & CHRISTER JÖNSSON

De dramatiska bilderna från de våldsamma demonstrationerna i samband med wto:s (World Trade Organization, Världshandelsorganisationen) möte i Seattle i december 1999 påminde tv-tittare världen över om handelspolitikens centrala och kontroversiella roll i dagens världspolitik. Diskussionerna kring – och de fortsatta demonstrationerna mot – den globala handeln har varit högljudda och känslomässigt laddade. På ena sidan barriaderna står de som är övertygade om den fria handelns välsignelser, på andra sidan de som är lika övertygade om att frihandelssystemet är en central del av en orättvis världsordning. Den här boken försöker tränga bakom slagorden och stridsdammet och ge läsaren analytiska instrument för att bättre förstå handelspolitiska problemställningar.

Sverige, EU och WTO representerar de tre nivåer av regler och beslutsfattande – nationell, regional och global nivå – som styr handelspolitiken (Hveem 1997, s. 220). Med nationell handelspolitik menas att ett lands myndigheter reglerar utrikeshandeln och formulerar de handelspolitiska positionerna inom ramen för regionala och multilaterala förhandlingar. Regionala handelsavtal upprättas mellan två eller flera länder och reglerar handeln mellan dem eller, som i EU, utgör de en plattform för en gemensam handelspolitik mot tredje land (icke-medlemmar). Multilaterala handelsavtal upprättas mellan en stor uppsättning länder, såsom inom ramen för WTO, och etablerar gemensamma principer, regler och bestämmelser för den globala handeln.

Handelssystemet omfattar samtliga tre nivåer. Handelssystemet ska inte sammanblandas med frågan om frihandelssystem. Ett fri-

handelssystem är ett »idealtillstånd« som präglas av fri konkurrens, av självständiga ekonomiska aktörers köp och försäljning, samt av att staten inte ingriper på något annat sätt än att den övervakar att dessa principer följs. I ett frihandelssystem finns inga artificiella restriktioner eller åtgärder som påverkar importen eller exporten (Hveem 1997, s. 220). Det existerande handelssystemet befinner sig långt från detta tillstånd. I någon mening kan visserligen den nationella handelspolitiken, såsom den regleras inom ramen för regionala handelsavtal och WTO, sägas främja utvecklingen mot ett frihandelssystem, inte minst när det gäller målsättningen att begränsa tullar och kvoter. Samtidigt är det en alltför förenklad bild. På andra, nyare handelspolitiska områden, såsom handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS-avtalet), är målet med de multilaterala avtalen att skapa likvärdiga villkor och därmed förutsägbara ramar för den nationella handelspolitiken. Snarare än frihandel handlar handelssystemet i dessa fall om att upprätta en balans på internationell nivå mellan reglering och marknad.

Handelssystemet är i ständig rörelse och utveckling på grund av att de tre olika nivåerna tidvis genomgår stora och ibland helt avgörande förändringar. Flera viktiga förändringar som lämnat ett väsentligt avtryck på såväl den svenska som den internationella handelspolitiken har kunnat skönjas sedan 1990-talet. Beslutet att inträtta i WTO som fattades år 1994 var en central internationell händelse. Dessutom antogs en lång rad handelsavtal som medförde en betydande breddning av handelssystemets kärnverksamhet. Ett annat helt avgörande beslut för Sveriges del var givetvis inträdet i EU. Dessa händelser tillsammans med många andra viktiga händelser och utvecklingar har bidragit till – och fortsätter att bidra till – att skapa nya och delvis oanade förutsättningar för handelspolitiken.

Med anledning av de stora förändringar som ägt rum i handelssystemet under det senaste decenniet försöker den här boken – utifrån olika teoretiska ansatser inom ekonomi och statsvetenskap – att besvara tre frågor:

- * Hur fattas handelspolitiska beslut i Sverige och EU?
- * Hur har WTO växt fram och hur fungerar organisationen?
- * Vilka nya utmaningar står handelssystemet inför?

Sammanlagt består boken av nio kapitel. De flesta av dessa berör i någon mån samtliga tre frågor. Därutöver söker emellertid vart och ett av kapitlen att mer ingående behandla olika aspekter av någon av de tre övergripande frågorna. Dessutom innehåller boken ett inledande kapitel som sätter handelspolitiken i ett idéhistoriskt och mer teoretiskt perspektiv.

Handelspolitiskt beslutsfattande i Sverige och EU

Sverige har en lång tradition av att föra en relativt liberal handelspolitik. Under efterkrigstiden har Sverige varit särskilt aktivt på det multilaterala området – i arbetet inom ramen för GATT (Allmänna tull- och handelsavtalet), och sedermera WTO. Sverige blev medlem i GATT 1950 och kom att tillhöra den krets av 10–15 länder som låg i frontlinjen för att försvara och förstärka det multilaterala regelverket.

Även på det regionala området har Sverige bedrivit en aktiv och liberal handelspolitik det senaste halvsekle. Medlemskapet i EFTA (European Free Trade Association) och relationerna med länderna i EEC (Europeiska ekonomiska gemenskapen) har historiskt sett spelat en särskild roll för svensk handel. Tillsammans med Danmark, Norge, Portugal, Storbritannien, Schweiz och Österrike undertecknade Sverige i Stockholm 1960 konventionen som ledde till upprättandet av EFTA, dit sedan även Island, Finland och Liechtenstein anslöt sig. Organisationen hade två mål: dels att skapa ett frihandelsområde för industrivaror, dels att skapa ett bättre utgångsläge för eventuella förhandlingar med EEC. När Storbritannien sommaren 1961 därför ansökte om medlemskap i EEC, följt av Danmark och Norge, ansökte Sverige med flera EFTA-länder samtidigt om så kallad association. Förhandlingarna mellan Sverige och EEC avslutades juli 1972 och frihandelsavtalet trädde i kraft 1 januari

1973. Förhandlingarna mellan EFTA och EG intensifierades återigen från mitten av 1980-talet om att fördjupa samarbetet genom att upprätta ett ekonomiskt samarbetsområde (EES, European Economic Space) omfattande hela Västeuropa. EES-avtalet (exklusive Schweiz) trädde i kraft vid årsskiftet 1993/94. Vid den tidpunkten hade Sverige emellertid redan förhandlat om medlemskap i EG (Europeiska gemenskapen) i drygt två år. En formell avslutning av medlemsförhandlingarna ägde rum den 30 mars 1994. Efter folkomröstning senare samma år inträdde slutligen Sverige, tillsammans med Finland och Österrike, som fullvärdig medlem i EU (Europeiska unionen) den 1 januari 1995.

EU fortsätter dessutom att utvecklas på det handelspolitiska området. Det europeiska regionala samarbetet har utvecklats från ett i grunden regionalt handelsavtal om tullunion enligt Romfördraget 1958, till en inre marknad genom Enhetsakten 1987, till en ekonomisk och politisk union från och med Maastrichtfördraget 1993, vilket vidareutvecklats i samband med Amsterdamfördraget 1997 och Nicefördraget 2000 (det senare har emellertid ännu inte trätt i kraft). På liknande sätt har relationerna med omvärlden – och den gemensamma externa politiken – också kommit att fördjupas.

Ann-Sofi Rönnbäck beskriver i kapitlet »Svensk handelspolitik i förändring« ingående innebörden av att Sverige införlivades i EU:s handelspolitik gentemot omvärlden. Centrum för Sveriges nationella handelspolitik utgörs numera av EU. Sverige övertog alla handelspolitiska grundbestämmelser i fördragen samt alla övriga bestämmelser och praxis på handelspolitikens område. Sveriges möjlighet att agera självständigt mot tredje land begränsades, liksom vår möjlighet att agera i vissa internationella organisationer, däribland WTO. Som en konsekvens av detta kretsar dagens svenska handelspolitik istället kring att utveckla slagkraftiga positioner på nationell nivå och att försöka påverka EU:s gemensamma positioner. Rönnbäck diskuterar en rad utmaningar och väsentliga förändringar som denna form av *flernivå-förhandlingsspel* medför för svenska myndigheter, regering och riksdag samt allmänheten och frivilligorganisationer.

Stephen Woolcock beskriver i kapitlet »Utvecklingen av EU:s handelspolitik« mer i detalj hur EU:s beslutsprocesser fungerar och vilka handelspolitiska instrument som unionen har att tillgå. Woolcock lägger särskild tonvikt vid de spänningar som finns i det nuvarande institutionella systemet för beslutsfattande, inte minst när det gäller relationen mellan kommissionen och medlemsländerna, och hur dessa spänningar utvecklats som en konsekvens av ett fördjupat och breddat samarbete inom EU.

Anders Ahnlid avhandlar i kapitlet »EU:s roll i den globala handelspolitiken« den andra sidan av EU:s integration på det handelspolitiska området: EU:s roll i handelssystemet. Det framkommer att EU under det senaste decenniet har intagit en alltmer aktiv ståndpunkt i handelssystemet och varit pådrivande för lanseringen av en ny multilateral handelsrunda. Sveriges medlemskap i unionen har om möjligt förstärkt den utvecklingen. EU har – som Ahnlid uttrycker det – gått från att vara en traditionellt sett ganska motsträvig deltagare i handelssystemet till att utveckla ny vilja och förmåga att utöva ett globalt ledarskap. På flera sätt har EU ersatt USA i förarsätet. Samtidigt präglas EU som aktör av unionens mycket specifika institutionella system för beslutsfattande. I WTO utgör därmed EU idag en trög ledare, vars handlingskraft och flexibilitet hämmas av interna spänningar och motstridiga intressen mellan de olika medlemsländerna.

GATT och WTO som ny internationell organisation

Den enskilt mest utmärkande aspekten med efterkrigstidens handelssystem var det multilateral regelverket, GATT (Allmänna tull- och handelsavtalet, 1948–94). Paradoxalt nog var GATT i högsta grad såväl en merkantilistisk produkt som en historisk slump. Även om ekonomisk liberalisering betraktades som något positivt, var frihandel aldrig ett mål i sig vid förhandlingarna om handelssystemet under efterkrigsåren. Det utkast till omfattande handelsorganisation, ITO (International Trade Organization), som utarbetades under 1946–47 återspeglade viljan att finna en balans mellan liberali-

seringar och sociala hänsynstaganden. Samma ideologiska utgångspunkt var utmärkande i förhandlingarna om GATT, som ägde rum parallellt med diskussionerna om en handelsorganisation. När planerna om en handelsorganisation gick i stöpet – på grund av amerikanska kongressens ovilja att ratificera organisationens stadga – fick det väsentligen mer begränsade GATT fylla dess ställe. GATT blev provisoriet som levde vidare. Däremot var tanken om balans mellan liberalism och sociala överväganden mer eller mindre densamma bakom arbetet med samtliga internationella ekonomiska institutioner och regelverk som upprättades under denna period, såsom GATT, Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken (IBRD).

Denna ideologiska bas för GATT har ibland benämnts *embedded liberalism* (Ruggie 1982). I vid bemärkelse kan den beskrivas som handelssystemets mål. GATT måste ses i ljuset av dels erfarenheterna från 1930-talets handelskrig och ekonomiska depressioner, dels dåtidens starka opposition mot en ekonomisk liberalism, som inskränker möjligheterna för statliga interventioner i syfte att främja social stabilitet. Multilateralism och icke-diskriminering skulle motverka återfall till 1930-talets spiral av vedergällningsåtgärder med ständigt ökad protektionism och konkurrerande devalveringar, så kallat *beggar-thy-neighbour*. Samtidigt medgavs en rad undantag från regelverket i GATT, såsom en rad skyddsåtgärder, till exempel vid betalningsbalansproblem eller då en oväntad importökning riskerar att allvarligt skada inhemska producenter.

Handelssystemets metod för att främja friare handel var också i allra högsta grad ett avsteg från liberala normer. I enlighet med merkantilistiskt tänkande genomfördes liberaliseringar inom ramen för GATT genom att de avtalsslutande parterna (medlemsländerna) utbytte så kallade ömsesidiga medgivanden med varandra vid förhandlingsrundor. Detta system återspeglade inte minst USA:s intellektuella arv. Landet, och då kanske särskilt den amerikanska kongressen, hade traditionellt sett varit skeptiskt inställt till frihandel. Efter börskraschen 1929 höjde kongressen USA:s tullar från 38 till 52 procent genom den ökända Smoot-Hawley Tariff Act. USA:s protektionistiska agerande var därigenom en starkt bidragande orsak

till handelskrigen under 1930-talet. Även om GATT var ett försök från amerikansk sida att förhindra ett återupprepande av den utvecklingen, var USA långt ifrån en övertygad frihandelsvän.

Trots – eller kanske på grund av – detta blev efterkrigstidens utveckling av handelssystemet mycket framgångsrik. Under dess nästan femtioåriga existens kom GATT att på ett avgörande sätt främja friare handel och fördjupa liberaliseringarna till att även omfatta så kallade icke-tariffära handelshinder. GATT visade sig också så pass flexibelt och funktionsdugligt att det överlevde turbulensen i samband med Bretton Woods-systemets fall och lade grunden för WTO, som etablerades år 1995.

Peter Kleens kapitel »Från GATT till WTO« utgör en bred introduktion till GATT och WTO. GATT utgjorde såväl ett regelverk som ett förhandlingsforum, inom ramen för vilket sammanlagt åtta förhandlingsrundor genomfördes. Den sista GATT-rundan, den så kallade Uruguayrundan som pågick från 1986 till 1994, medförde en väsentlig breddning och fördjupning av det multilaterala handelssystemets regelverk. Särskilt spektakulärt var beslutet att upprätta en helt ny världshandelsorganisation och att samtidigt kollektivansluta samtliga medlemsländer till så gott som alla avtalen i organisationen. Kleen redogör för resultatet av den mycket omfattande förhandlingsrundan, liksom olika aspekter av den nya WTO:s uppgifter och beslutsregler. I kapitlet ges också exempel på Sveriges roll inför lanseringen av och under Uruguayrundan.

En detaljerad analys av GATT och WTO ur ett förhandlingsperspektiv ges av Gunnar Sjöstedt i kapitlet »WTO som förhandlingsorganisation – ett försummat perspektiv«. GATT/WTO är till stor del en relativt dold förhandlingsorganisation. Man kan betrakta handelssystemet som en bytesmarknad där länder byter åtaganden med varandra. Etablerandet av WTO har inte i någon väsentlig mening ändrat detta mellanstatliga förhandlingsspel. Däremot har det förekommit krav på att förhandlingarna måste organiseras på ett annat – inte minst mer transparent – sätt.

Ett område där Uruguayrundan medförde en mer genomgripande institutionell reform är tvistlösningsförfarandet. Flera av för-

ändringarna utgör viktiga steg mot ett ökat legalistiskt tvistlösningssystem och har ibland sagts leda till ökad överstatlighet. Joakim Reiter beskriver i kapitlet »Politik och legalism i handels- och tvistlösningssystemet«, mot bakgrund av en historisk redogörelse av GATT:s tvistlösningssystem, de förändringar som genomförts och vilka resultat de givit. Kapitlet understryker elementen av kontinuitet mellan GATT och WTO vad avser förekomsten av mellanstatliga uppgörelser. De förändringar som skett verkar dessutom på många sätt ha haft flera positiva effekter. Samtidigt diskuteras farorna med en alltför ensidig betoning på legalism vid tvistlösning.

Nya politikområden och aktörer i handelssystemet

Utvecklingen av handelssystemet på nationell, regional och global nivå kan sammanfattas i termerna fördjupning och breddning. Fördjupningen av handelssystemet har inneburit att allt fler frågor hamnat på den handelspolitiska dagordningen. Gränsen mellan handelspolitik och olika inrikespolitiska områden har suddats ut. En viktig orsak till detta är att handelssystemet framgångsrikt lyckats reducera traditionella handelshinder, såsom tullar och kvoter. Fokus har därmed förskjutits till så kallade icke-tariffära handelshinder, till exempel tekniska handelshinder, och till nya handelsrelaterade områden, däribland investeringar, tjänster och immaterialrätt. Detta har emellertid också medfört att nya intressegrupper från det civila samhället i högre grad än tidigare har engagerat sig i utformningen av handelspolitiken. Traditionellt sett har framför allt företrädare från näringslivet, det vill säga den export- kontra importkonkurrerande industrin, försökt påverka beslutsfattandet på det handelspolitiska området. De nya grupperna företräder desto oftare icke-ekonomiska intressen, till exempel inom miljöområdet eller i frågor om arbetsrätt. Därmed har fördjupningen av handelssystemet medfört en betydande förändring i systemets dynamik – och de utmaningar som systemet står inför – på nationell, regional och multilateral nivå.

Den multilaterala handelspolitikens dynamik har också väsentli-

gen förändrats i och med breddningen av handelssystemet. När GATT bildades 1948 var medlemstalet (antalet avtalsslutande parter) endast 23 länder. Av dessa var mindre än hälften u-länder. Den 1 januari 2002 hade WTO sammanlagt 144 medlemmar, och ytterligare cirka 25 länder har ansökt om medlemskap. En överväldigande majoritet av medlemskretsen utgörs av u-länder. Medan GATT i grunden var en »klubb« bestående av ett begränsat antal stater, är det multilaterala handelssystemet idag i högsta grad en global regim. Det stora antalet medlemmar medför betydande utmaningar för det förhandlingsspel som varit utmärkande för GATT:s beslutsfattande. Det har bland annat gett upphov till spänningar mellan strävan efter effektivitet, å ena sidan, och ökad transparens och delaktighet, å den andra. Genom förändringen i konstellationen av medlemsländer har också delvis andra krav på handelssystemet växt fram vilka återspeglar de nyare medlemmarnas förväntningar, intressen och behov.

De utmaningar och förändringstendenser som handelssystemet står inför idag, som en följd av systemets fördjupning och breddning, berörs på något sätt i de flesta kapitel i denna bok. Dessutom ges i bokens två sista kapitel exempel på utmaningar som härrör från breddningen respektive fördjupningen av handelssystemet.

Kapitlet »U-ländernas roll i handelssystemet«, av Håkan Nordström och Joakim Reiter, behandlar frågan om handel och utveckling i handelssystemet. U-ländernas integration i det multilaterala regelverket har vid återkommande tillfällen aktualiserat diskussionen om vilken ställning och behandling som dessa länder ska åtnjuta i handelssystemet. Nordström och Reiter beskriver hur behandlingen av u-länderna förändrats parallellt med utvecklingen av ekonomisk teori. Detta har lett till att regelverket innehåller en rad olika – och motstridiga – normer om handel och utveckling: WTO:s utvecklingsagenda är idag betydligt mindre handelsfrämjande än vad de förhärskande ekonomiska teorierna skulle rekommendera. Utvecklingen pekar dessutom på tendenser till bibehållna eller till och med ökande undantag för u-länder från liberaliserings- och reciprocitetsnormen i handelssystemet.

Gary Sampsons kapitel, »Nya frågor för wto – handel med bioteknik«, utgör en illustration av kopplingen mellan handelssystemet och nya handelsrelaterade frågor. Få frågor har sådan sprängkraft såsom bioteknologi och genetiskt modifierad mat. Kritikerna av wto fruktar att handelssystemet blandar sig i inrikespolitiken och inskränker staters möjlighet att reglera den inhemska marknaden. Sampson pekar på behovet av att klargöra relationen mellan wto:s regler och bioteknologi – inte minst med sikte på att etablera en tydligare roll för wto i global styrning.

Det avslutande kapitlet »Handelspolitikens framtid – globalisering, wto och handelssystemets särart« försöker ge en övergripande bild av de utmaningar och vägsål som handelspolitiken, och då särskilt wto, står inför. Det som vanligtvis kallas för globalisering medför också stora förändringar av handelssystemet och i de krav som ställs på systemet. Kapitlet beskriver fyra svåra och komplexa val som på ett avgörande sätt kommer att forma framtidens handelspolitik: universalism kontra flexibilitet; legalism kontra suveränitet; funktionalism kontra samstämmighet; legitimitet genom effektivitet kontra deltagande.

Handelspolitikens språk är ofta komplicerad och svåröverskådligt. Det finns många begrepp och förkortningar som saknar innebörd för en icke insatt läsare. Boken försöker så långt det är möjligt att undvika den mest invecklade handelspolitiska terminologin. För att ytterligare underlätta finns en omfattande ordlista i slutet av boken.

Handelspolitik i teori och praktik

JOAKIM REITER & CHRISTER JÖNSSON

Handelspolitik ligger i skärningspunkten mellan ekonomi och politik. Ändå kan handelspolitik sägas vara såväl nationalekonomins som statsvetenskapens »styvbarn«. Medan nationalekonomer tenderat att fokusera på teorier om internationell handel som minimerar politikens roll, har statsvetare traditionellt formulerat teorier om internationell politik som ger handeln undanskymd plats. Det växande forskningsområdet internationell politisk ekonomi har försökt överbrygga skiljelinjerna mellan ekonomisk och politisk teori. Det är också det område som har kommit att ägna handelspolitiken stor uppmärksamhet och som tjänar som utgångspunkt för den här bokens olika bidrag. Men låt oss allra först ge en kort översikt över nationalekonomisk handelsteori, som är grundpelaren för alla resonemang kring handelspolitik.

Handelsteori – ett ekonomiskt perspektiv¹

Diskussionen om handelns för- och nackdelar har rötter ända tillbaka till de antika filosoferna. I skrifterna från antiken fram till och med medeltiden var synen på handel främst baserad på icke-ekonomiska överväganden. Utgångspunkten var istället moral och rättvisa. I många fall betraktades handel och köpmannaskap som något moraliskt tveksamt. En av de mest inflytelserika idéerna till stöd för handel från denna period var däremot »doktrinen om universell ekonomi«, som utvecklades av filosofer och kristna teologer, och som sedermera påverkade bland annat skolastikernas ar-

bete med naturrätten och det kosmopolitiska tänkandet under upplysningstiden. Denna doktrin kombinerade fyra element: stödet för en kosmopolitisk övertygelse om universellt broderskap mellan människor; beskrivningen av fördelarna med handel; insikten om att ekonomiska resurser var ojämnt fördelade runt världen; samt tron att världens beskaffenhet var en följd av Guds intervention med den direkta avsikten att främja fredligt samarbete mellan människor. Hugo Grotius spelade en särskilt betydelsefull roll för att föra vidare detta perspektiv genom att anamma viktiga beståndsdelar i synen på naturrätten. I sitt kardinalverk, *The Law of War and Peace*, skrev Grotius att »ingen har rätt att hindra ett annat land från att idka handel med ett annat land på avstånd« (Irwin 1996, s. 15ff, vår översättning).

Icke-ekonomiska överväganden fortsätter att vara betydelsefulla element i debatten om handel än idag, i allt från frågan om individuell frihet och synen på vad staten bör göra, till resonemang om imperialism och hoten från ekonomisk globalisering. Den stora landvinningen på området representeras emellertid av national-ekonomins utveckling. Från 1700-talet har framväxten av en alltmer rigorös ekonomisk analys varit styrande för synen på handelns för- och nackdelar. Den centrala frågan för ekonomisk handelsteori skulle kunna sammanfattas med: Varför handel? Med effektivitet som måttstock har ekonomer utvecklat teorier om vilken typ av handelspolitik som maximerar välfärd i det enskilda landet eller i världen.

MERKANTILISM OCH LIBERALISM

Ett mer ekonomiskt orienterat tänkande kring handel och handelspolitik kom att utvecklas som en konsekvens av två viktiga händelser i den dåtida internationella ekonomiska miljön: framväxten av nationalstaten som politisk enhet samt expansionen av den internationella handeln till följd av »upptäckten« av främmande länder och nya handelsvägar. Detta ekonomiska perspektiv, som kallades för merkantilismen, blev förhärskande under 1500-, 1600- och 1700-talet (för översikt, se Irwin 1996; Sandelin m.fl. 2001). Även om det

rörde sig om en mycket brokig och omfattande litteratur återkom några karakteristiska teman ständigt. Merkantilismen representerade en form av ekonomisk nationalism för byggandet av territorialstaterna i Europa, och det dominerande synsättet på relationerna med andra stater (inklusive handel) var rivalitet. Den nationella ekonomiska verksamheten skulle inriktas på att stärka den egna statens makt, status och prestige i förhållande till andra stater. De flesta merkantilister stödde således statlig reglering av handeln mot bakgrund av strikt nationella mål, såsom ackumulering av överskott i statskassan (offentliga finanser och handelsöverskott), ekonomisk tillväxt och välstånd, sysselsättning, skydd för inhemsk industri och främjande av statens makt.

Det vore en alltför grov förenkling att påstå att merkantilismen var negativt inställd till handel. Tvärtom ansågs handel vara både önskvärd och välståndsskapande. Däremot betraktades framför allt exporten som något positivt (produktivt). Merkantilismen förespråkade nämligen att stater skulle ha handelsöverskott i syfte att främja ett inflöde av pengar och ädla metaller för såväl politiska (till exempel krigföring) som ekonomiska skäl.

Enligt merkantilismen skulle staten särskilt främja exporten av tillverkningsvaror. Export av råmaterial för tillverkning i andra länder skulle undvikas liksom import av tillverkningsvaror. Sådan import skulle inskränkas genom importrestriktioner såsom tullar och kvoter. Orsaken var att tillverkningsindustrin enligt merkantilismen gav större ekonomiska fördelar vid handel, i högre utsträckning bidrog till ekonomisk tillväxt och lättare genererade nya arbetstillfällen.

Under slutet av 1600-talet började ett nytt ekonomiskt perspektiv – liberalismen – att växa fram, som kritiserade merkantilismen och som motsatte sig dess rekommendationer. Detta försvar av frihandel, eller snarare friheten att handla, fick sitt slutgiltiga genomslag med Adam Smiths uppmärksammade verk *Folkens välstånd*² från 1776 (Irwin 1996; Sandelin m.fl. 2001). De flesta av elementen i Smiths frihandelsdoktrin hade redan framförts av andra moralfilosofer eller ekonomiskt orienterade forskare. Adam Smiths insats

bestod i att sammankoppla dessa olika tankegångar i ett systematiskt och analytiskt ramverk för förståelsen av handel.

Folkens välstånd är ett frontalangrepp på merkantilismens syn på handel och statens roll i fråga om att styra den ekonomiska verksamheten genom handelsrestriktioner. Utgångspunkten är att enskilda individers strävan efter egen vinning, i enlighet med människors naturliga frihet (naturrätten), verkar för det gemensamma bästa genom den ofta omnämnda osynliga handen (*invisible hand*). Därmed råder överensstämmelse mellan människors privata intressen och samhällets sammanlagda välfärd. Kapitalägarens jakt på högsta möjliga avkastning, liksom arbetets delning och handel, ska enligt huvudregeln öka det totala produktionsresultatet och »ge upphov till den allmänna välmågan, som når ända ner till folkets lägsta lager« (Sandelin m.fl. 2001, s. 37). Vinsterna av handel är både statiska från specialisering och dynamiska i termer av teknologiöverföring och produktivitetsvinster från arbetsdelningen. Adam Smiths argumentation är alltså i grunden ett stöd för att marknaden, där individer och företag som agerar efter egenintresset – och inte staten – utgör den bästa mekanismen för ekonomisk effektivitet och välstånd.

I *Folkens välstånd* ifrågasätts också statens trovärdighet och förmåga att bedriva handelspolitik och reglera ekonomin på ett effektivt sätt. Enligt Adam Smith hade merkantilismen inte bara lett till en mindre effektiv resursallokering eller givit upphov till minskad konkurrens och olika monopol, utan hade också medfört att olika särintressen kommit att dominera handelspolitiken på bekostnad av flertalets intressen. Konsumentintresset fick offras för producentintresset. Dessutom var Smith starkt kritisk till merkantilismens antagande om att statsmän – eller någon annan för den delen – besitter den kunskap som krävs för att bestämma hela samhällets ekonomiska verksamhet och exempelvis främja exporten av vissa varor.

Däremot vore det missvisande att beteckna *Folkens välstånd* som ett helhjärtat stöd för laissez-faire eller vad som idag brukar kallas för nattväktarstaten. På samma sätt avvek Adam Smith från frihandelsparadigmet i två fall, då det kunde vara motiverat med import-

restriktioner. Det första fallet gällde om en särskild industri var nödvändig från försvars- och säkerhetssynpunkt. Det andra fallet var om en beskattning av den importkonkurrerande tillverkningen medförde att denna missgynnades i förhållande till den utländska. Därtill menade Adam Smith att vissa pragmatiska hänsynstaganden skulle få bestämma takten i övergången till frihandel. Dels ansågs långa övergångstider vara nödvändiga i de fall då liberaliseringar av handel riskerade att ge upphov till stora omställningskostnader. Dels var Smith inte främmande för att det fanns tillfällen då ett land, av taktiska skäl, kunde göra en koppling mellan landets egna liberalisering och andra staters liberaliseringar, det vill säga reciprocitet, även om grundprincipen var att frihandel skulle eftersträvas oberoende av andra länders handelspolitik.

EKONOMISK TEORI: TEORIN OM KOMPARATIVA FÖRDELAR

Medan Adam Smiths verk representerade genombrottet för den ekonomiska argumentationen för frihandel, har de senaste två århundradena medfört en väsentlig utveckling av vår kunskap om handel och av de nationalekonomiska redskapen för analys av handelns välfärdseffekter.

Ett avgörande steg i denna utveckling var teorin om komparativa fördelar (kostnader). Adam Smiths analys om vinsterna med handel grundade sig på förekomsten av skillnader i länders absoluta kostnader för produktionen av olika varor. Det land som har lägst tillverkningskostnad för en specifik produkt har absoluta fördelar i produktionen av denna vara. Vad David Ricardo och andra samtida klassiska ekonomer kom till insikt om i början av 1800-talet var emellertid att handel skulle vara lönsam, även om ett och samma land hade absoluta fördelar i produktionen av samtliga varor. Enligt teorin om komparativa fördelar skulle länder specialisera sig på tillverkningen av den produkt där produktionen relativt sett är mest effektiv, det vill säga där alternativkostnaden är lägst (i termer av implicit uppoffrande av andra varor). Kort sagt behöver länder inte vara bäst på att producera något för att tjäna på handel – det enda som

krävs är att länderna inriktar sig på att tillverka de varor som de är minst dåliga på.

Det exempel som David Ricardo lät illustrera teorin med var Englands utbyte av textilier mot vin i handeln med Portugal. Portugal var mer effektivt än England både i produktionen av textilier och vin. Trots detta kunde en ömsesidigt lönsam handel uppstå eftersom Portugal var relativt sett mer effektivt i vintillverkningen än i produktionen av textilier, det vill säga landet behövde inte offra lika mycket produktion av textilier som England för en viss ökning av vintillverkningen. Eftersom Ricardo endast använde sig av arbetskraft som produktionsfaktor för tillverkningen av dessa båda varor, kom teorin också att kallas för arbetsvärdeteorin.

Förändringar i det internationella systemet ställde emellertid krav på en revision av Ricardos stilistiska arbetsvärdeteori. Ett särskilt viktigt bidrag lämnade de svenska ekonomerna Eli Heckscher och Bertil Ohlin, vilket vanligen betecknas som ryggraden i den nyklassiska handelsteorin (Hveem 1997, s. 234). Heckscher–Ohlin-teorin utvidgade Ricardos modell till att inte bara gälla arbetskraft utan alla produktionsfaktorer som ett land använder i tillverkningen av en vara. Således infördes kapital och naturresurser (land) i analysen. Enligt teorin tenderar ett land att exportera de varor som kräver stor insats av den produktionsfaktor som landet har ett relativt överflöd av, och att importera de varor som produceras med relativt stor insats av den produktionsfaktor som landet har förhållandevis lite av (Sandelin m.fl. 2001, s. 103). Länder med relativt riklig tillgång till odlingsbart land (mark), såsom Argentina, specialiserar sig på produktion av jordbruksvaror. Omvänt inriktar sig stater med högt sparande och andra stora kapitalkällor, till exempel OECD- och tillväxtländer, på produktion som kräver jämförelsevis stora investeringar. Länder med stor tillgång på arbetskraft satsar på arbetsintensiv produktion.

Den nyklassiska handelsteorin utvecklades vidare genom ökade insikter om de fördelningseffekter som handeln medför. Specialisering och handel leder till omfördelning till förmån för den produktionsfaktor som landet har relativt sett mest av. I fattiga länder med

riklig tillgång till arbetskraft medför handeln således att löntagarna gynnas medan kapitalägare förlorar på handel. I rika länder med mycket kapitalvinner kapitalägarna (inklusive välutbildade som utgör humankapital) istället på handeln, medan löntagare i arbetsintensiv produktion missgynnas. Det väsentliga är att landet som helhet – fattigt eller rikt – vinner på handel och specialisering jämfört med självförsörjning. Delar av den nettovinst som handeln ger kan användas för att kompensera dem som förlorar på att ekonomin öppnas upp för utländsk konkurrens och import. Handelns omfördelande effekt utgör således inget stöd för att ett land inte ska försöka dra nytta av handelns vinster och genomförda liberaliseringar.

Ett perspektiv som ger ytterligare stöd åt handelsliberaliseringar är teorin om inhemska förvrängningar (*theory of domestic divergences/distortions*). Teorin anger en rangordning för olika åtgärder, i termer av effektivitet, som stater kan vidta för att hantera de negativa effekterna från frihandel vilka kan uppstå på grund av olika marknadsmisslyckanden (Irwin 1996, s. 169ff). Eventuella marknadsmisslyckanden ska angripas vid sin källa, så kallade *first-best policy interventions*. Exempelvis innebär ökad arbetslöshet till följd av handelsliberaliseringar inte ett stöd för protektionism. I stället motiverar detta olika former av arbetsmarknadsåtgärder (t.ex. omskolning) och andra åtgärder för att bemöta problemet med att tillgänglig arbetskraft inte omlokaliseras till mer lönsamma sektorer och företag. Införandet av handelsåtgärder, såsom handelsrestriktioner, representerar enbart symtombehandling, som därtill riskerar att ge upphov till bieffekter i form av ineffektiviteter och förvrängningar i ekonomin.

Teorin om komparativa fördelar (kostnader) kom således att väsentligen vidareutvecklas under 1900-talet, bland annat genom att fler produktionsfaktorer fördes in i analysen, men också genom att man lättade på vissa antaganden, såsom antagandet om fullständig konkurrens eller konstanta produktionskostnader oavsett omfattning på produktionen. Ricardos och Heckscher-Ohlins modeller hade påvisat att stater gynnas av handel både i form av vinster från specialisering, genom ökad total produktion i samhället och vinster

från utbyte på grund av prisskillnader mellan länder. Mer sentida modeller har dessutom identifierat ytterligare fördelar av ökad handel. För det första innebär avtagande kostnad för ökad storlek på produktionen (s.k. stordriftsfördelar, *economies of scale*) att handel och specialisering medför dynamiska vinster för länder. För det andra bidrar handel till att främja konkurrensen på marknaden och motverka eventuella inhemska monopolister från att utnyttja sin monopolställning. För det tredje medför handel en prispress på marknaden, samtidigt som varuutbudet ökar, vilket gynnar konsumenter.

En mer grundläggande konsekvens av dessa och liknande »upp-täckter« inom nationalekonomin var att argumentet för frihandel en gång för alla kopplades fritt från argumentet för *laissez-faire*, det vill säga avsaknad av statliga interventioner i marknaden. Dessa två frågor hade tenderat att vara nära förknippade med varandra under framväxten av teorin om komparativa fördelar och i den klassiska ekonomin. 1900-talets teoriutveckling påvisade att statliga interventioner kunde kombineras med frihandel i händelse av marknadsmisslyckanden, även ur effektivitetssynpunkt.

KVARVARANDE INVÄNDNINGAR MOT FRIHANDEL

Redan 1848 skrev John Stuart Mill i frågan om frihandel kontra protektionism: »Även om den protektionistiska doktrinen är besegrad som generell teori finns det stöd för den i vissa fall« (citat i Irwin 1996, s. 98, vår översättning). Mindre än 100 år efter Adam Smiths verk hade frihandelsteorin fått ett avgörande genomslag. Teoriutvecklingen inom nationalekonomi verkar, om möjligt, ha stärkt det generella argumentet för handel ytterligare. Däremot återspeglar också Mills kommentar att det finns undantag från huvudregeln – fall eller omständigheter där det på ekonomiska grunder skulle kunna vara motiverat med handelsrestriktioner och skydd mot utländsk konkurrens.

Det senaste seklets nationalekonomiska debatt om protektionism har främst kretsat kring dessa undantagsfall och omständigheter. Nya teorier har lagts fram som kullkastat flera av de klassiska

argumenten för protektionism. Men nationalekonomin har också utvecklat nya perspektiv till stöd för handelsrestriktioner under vissa förutsättningar, varav det mest kända brukar gå under benämningen strategisk handelspolitik. Dessutom har några av de äldre argumenten för protektionism förfinats och levt vidare, såsom argumentet för uppfostringstullar (*infant industry*) och teorin om optimal tull.

Bland annat på grundval av att i-ländernas egen industrialisering ofta har ägt rum bakom höga tullar och kvoter utvecklades under mitten av 1900-talet en rad utvecklingsteorier, som förespråkade temporär och selektiv protektionism för en industri under dess uppbyggnadsfas, så kallade uppfostringstullar (infant industry-argumentet). Argumentet för uppfostringstullar har emellertid en betydligt längre historia. Det framfördes i en förenklad form av merkantilister på bland annat 1700-talet och behandlades också av Adam Smith, som tog kraftigt avstånd från argumentet. Under 1800-talet återupptogs debatten, inte minst för att John Stuart Mill till viss del stödde perspektivet. Under 1900-talets första hälft uppfattades därför uppfostringstullar som ett universellt erkänt undantag till frihandelsteorin. Däremot saknade argumentet en hållbar teoretisk grundval fram till 1950-talet, då mer dynamiska modeller och teorier om stordriftsfördelar utvecklades (Irwin 1996).

Utgångspunkten var synen att u-ländernas industrier var alltför underutvecklade för att kunna överleva konkurrens från omvärlden. Förekomsten av skalfördelar och *learning by doing*, vilka båda medför höga kostnader för att bygga upp en ny industri, omöjliggör konkurrens på lika villkor mellan i- och u-länder i produktionen av en viss vara – trots att u-länderna eventuellt skulle kunna ha komparativa fördelar på det området. Därför menade man att det kunde vara motiverat, ur effektivitets- och välfärdssynpunkt, för ett u-land att ge temporärt skydd åt vissa utvalda industrier under deras uppbyggnadsfas. Efter det att industrin växt sig konkurrenskraftig skulle skyddet tas bort igen.

Teoretiskt sett finns det fortfarande visst stöd för uppfostringstullar. Däremot har argumentet modifierats, vilket väsentligen in-

skränt de situationer då det skulle kunna vara motiverat med stöd för uppbyggnaden av ny industri. I enlighet med first-best policy intervention är det under inga omständigheter motiverat med stöd för inhemsk industri genom tullar eller andra handelsrestriktioner. Om stordriftsfördelarna är externa (kommer en hel industri till godo inom landet), skulle temporära subventioner kunna utgöra en lämplig stödform. Däremot är det mer tveksamt med subventioner vid förekomsten av interna stordriftsfördelar (kommer bara det aktuella företaget till godo). I dessa fall bör staten istället i första hand försöka skapa fungerande kapitalmarknader. I den mån argumentet om temporärt stöd för inhemsk industri fortfarande har praktisk relevans, utgör det alltså inte längre ett argument för tullar eller andra inskränkningar i handeln.

I början 1980-talet framkom ytterligare en teoretisk utmaning mot frihandelsteorin. Den nya handelsteorin, eller strategisk handelspolitik som den kom att kallas, utvecklades mot bakgrund av framstegen som gjorts inom spelteori och industriell organisation under 1970-talet, samtidigt som teorin byggde på antaganden om stordriftsfördelar i likhet med till exempel argumentet för uppfostringstullar. Fokus var emellertid konkurrenssituationen mellan företag på marknaden.

Det har framförts två olika typer av argument inom strategisk handelspolitik på grundval av distinktionen mellan externa och interna stordriftsfördelar. I fallet med externa stordriftsfördelar, det vill säga då fördelarna med ökad skala på produktionen i ett företag tillkommer andra företag inom samma industri eller relaterade industrier, framhöll teorin att det var motiverat med statligt stöd till företaget, till exempel i form av subventioner för forskning och utveckling. Sådana argument framfördes bland annat i relation till uppbyggnaden av högteknologiska företag, inte minst inom bioteknologi och telekommunikationer. Genom statligt stöd skulle dessa företag växa sig konkurrenskraftiga och därigenom kan nya nationella komparativa fördelar skapas (Krugman 1992). Detta argument påminde starkt om argumentet för uppfostringstullar (infant industry) och motsvarande invändningar, till exempel mot an-

vändandet av tullar, gällde således även i detta fall.

Det andra argumentet för strategisk handelspolitik baserades på interna stordriftsfördelar, det vill säga då fördelar av ökad produktion tillkommer ett enskilt företag och därigenom missgynnar konkurrensen på marknaden. Strategisk handelspolitik visade att i dessa fall och under särskilda omständigheter kan ett land skifta intäkter från ett utländskt till ett nationellt företag. Det handlar alltså inte om att genom handelsåtgärder öka välfärdsvinsterna på sikt, såsom vid uppfostringstullar, utan att använda handelspolitik för att tvinga fram en omfördelning mellan länder. Enligt teorin är detta möjligt då endast två gigantiska företag är konkurrenter i produktionen av en viss vara för världshandeln. Varje företag bestämmer kvantitet på produktionen och pris på varan med hänsyn till dess konkurrent snarare än produktionskostnaden. Genom ett trovärdigt löfte om till exempel exportsubventioner till det inhemska företaget skulle därmed en stat kunna avskräcka det utländska företaget från att konkurrera. Effekten blir att handelsvinsterna omfördelas till fördel för det nationella företaget.

Problemet är emellertid att sådana omständigheter mycket sällan existerar i verkligheten. Strategisk handelspolitik med utgångspunkt i interna stordriftsfördelar förutsätter att en lång rad antaganden uppfylls, såsom endast två företag, ingen möjlighet för nya konkurrenter, ingen inhemsk konsumtion av varan etcetera. Strategisk handelspolitik baseras således på många teoretiska antaganden, vilka har visat sig vara nödvändiga för att teorins slutsatser ska kunna ha relevans i praktiken. Medan teorin har bidragit med viktiga insikter om kopplingen mellan handelspolitik och internationell konkurrens, har därför policy-implikationerna av strategisk handelspolitik delvis uteblivit. Det har emellertid inte hindrat flera länder från att experimentera med åtgärder som påminner om strategisk handelspolitik.

Teorin om optimal tull (*terms of trade*), är sannolikt den mest slagkraftiga invändningen mot frihandelsparadigmet bland samtliga ekonomiska argument för protektionism. I likhet med teorin om strategisk handelspolitik är antagandet om imperfekt konkurrens

centralt. Dessutom är fokus återigen på att uppnå en omfördelning av vinsterna med handel mellan länder, inte att använda handelsåtgärder i syfte att bidra till en välfärdsökning för såväl det enskilda landet som globalt.

Teorin tar sin utgångspunkt i relativpriset mellan export och import. Protektionism kan motiveras utifrån detta perspektiv, om en tull eller exportsubvention förmår ändra priset på import relativt priset på export, så att det medför ökad ekonomisk välfärd för landet på bekostnad av utländska producenter. Sådan protektionism syftar alltså till att omfördela vinsterna av handeln till det egna landets fördel genom manipulation av världsmarknadspriser. Förutom att ge upphov till reducerade handelsvinster för de länder som drabbas av prismanipulationen, blir effekten också att den sammanlagda globala välfärden minskar. Argumentet förutsätter emellertid att landet i fråga har en viss storlek på världsmarknaden. Landet måste utgöra en betydande ekonomi med en icke försumbar effekt på världens sammanlagda efterfrågan och utbud, det vill säga det måste innehålla prissättningsmakt (därav imperfekt konkurrens).

Teoretiskt sett har de kvarvarande invändningarna mot frihandel viss giltighet, varav teorin om optimal tull kanske har visat sig ha störst slagkraft. Däremot är det i de tre fallen av ekonomiska argument för protektionism svårt att gå från teori till praktik. Adam Smiths generella invändningar mot merkantilismens tilltro till statens trovärdighet och förmåga är av stor betydelse för samtliga försök till riktad eller selektiv protektionism. En uppenbar svårighet är de informationsproblem som föreligger vid försök att bestämma protektionismens nivå. Verkligheten är betydligt mer komplex än de ekonomiska modellerna. Nödvändiga finjusteringar i olika åtgärder för att uppnå önskade effekter är en grannliga uppgift. Exempelvis förutsätter teorin om optimal tull en svår men nödvändig bedömning av landets möjligheter att manipulera världsmarknadspriser. Vidare finns det anledning att misstänka att sådana instrument, inte minst på sikt, skulle riskera att påverkas eller till och med styras av olika särintressen. Därmed skulle åtgärderna inte användas på ett effektivt sätt, utan riskera att införas i omotiverade fall och

förlora sin temporära karaktär. Sådana så kallade tidsinkonsistensproblem har varit särskilt uppenbara vid temporära uppfostrings-tullar. Deskyddade industrierna har bristande incitament att öka sin produktivitet om de tror att beslutsfattarna kan övertygas om att förlänga skyddet. Skyddet liksom industrins underutveckling tenderar därför att permanentas. Slutligen finns det en överhängande risk att andra länder väljer att vedergälla ett lands protektionism och dess försök att förskjuta handelsvinster till sin fördel. Veder-gällning i form av motåtgärder skulle minska fördelarna med att införa protektionism och skulle i värsta fall kunna medföra en välfärdsförlust för landet. Hotet om vedergällning är sannolikt mindre vid uppfostringstullar än försök att etablera en optimal tull eftersom den senare handlar om exploatering av landets maktposition inom handelssystemet.

Det är värt att notera att innebörden i teorin om optimal tull inte är att länder ska undvika frihandel. Snarare är det en viktig invändning mot att varje land ska bestämma sin handelspolitik oberoende av andra staters agerande, så kallad unilateral frihandel. I syfte att undvika handelskrig är det motiverat för länder att ingå multilaterala avtal som begränsar risken för att ett land drar nytta av sin ställning i handelssystemet på bekostnad av andra länder, eller inför olika protektionistiska åtgärder vilka drabbar omvärlden.

Statsvetenskapens syn på handelspolitiken – internationell politik

Frihandel har idag ett starkt stöd inom nationalekonomin, även om det under vissa omständigheter går att motivera undantag från huvudregeln. Samtidigt har det teoretiska stödet för frihandel lämnat ett relativt begränsat avtryck på den faktiska politiken. Tullnivåerna idag ligger fortfarande på en hög nivå bland u-länder, trots betydande tullsänkningar under 1980- och 90-talet, och i-länderna tillämpar i hög utsträckning höga tullar mot import av känsliga varor och tjänster. Med undantag för Chile och Estland, och möjligtvis ett par andra länder i historien såsom Storbritannien under

1860-talet, finns det få exempel på stater som tillämpat en enhetlig tullsats för all handel eller som unilateralt avskaffat tullarna. Sektorsspecifika tullar och subventioner följer knappast det mönster som skulle kunna motiveras utifrån argumentet för uppfostrings-tullar eller strategisk handelspolitik.

Stater fortsätter att föra en protektionistisk politik och att kräva ömsesidighet från sina handelsparter för att liberalisera. Från ett ekonomiskt perspektiv kan politiken te sig både självdestruktiv och irrationell. En viktig utgångspunkt för att förstå detta beteende ligger emellertid i insikten om handelsliberaliseringars omfördelande effekter mellan såväl länder som olika grupperingar inom varje land. Även om frihandel är bäst för systemet som helhet, behöver det alltså inte innebära att det är bäst för alla individuella aktörer. Dessa aktörer kan därför välja att försöka driva igenom en politik som bevarar eller ökar deras välbefinnande, även om det sker på bekostnad av den totala välfärden. Ett exempel på detta är argumentet för optimal tull.

Handel är i allra högsta grad politik. Trots detta har handelspolitiken sällan utgjort ett centralt studieområde för statsvetenskap och forskning om internationell politik. En viktig orsak till detta är att det statsvetenskapliga studiet av internationell politik efter andra världskriget kom att domineras av den så kallade realistiska skolan (se bl.a. Waltz 1979). Denna betonar avsaknaden av central internationell auktoritet och beskriver den internationella omgivningen som anarkisk. Indelningen i suveräna, territoriellt organiserade stater utpekades som det internationella systemets främsta kännetecken, och staterna ses som den internationella politikens huvudaktörer. Enligt anhängarna av den realistiska skolan handlar internationell politik ytterst om kampen om makt, och staternas relativa makt grundas främst på militär styrka. Synen på handel och handelspolitik präglas av samma merkantila tänkande – handeln syftar framför allt till att inbringa större intäkter (handelsöverskott) till krigsskassan än konkurrerande stater.

Med detta perspektiv hamnar krig, kriser och konflikthantering högst upp på forskarnas dagordning. Staternas säkerhetspolitik sätts i främsta rummet och betraktas som *high politics*, medan handelspo-

litiken tillmäts mindre vikt och placeras i kategorin *low politics*.

Sedan 1970-talet har ett alternativt synsätt växt fram med *interdependens* (ömsesidigt beroende) som samlande begrepp. I polemik med den realistiska skolan hävdar interdependensskolans företrädare, att graden av internationell anarki överdrivits, att andra aktörer än stater uppträder på den internationella arenan och att militär styrka inte längre är av lika avgörande betydelse i dagens värld (se bl.a. Keohane & Nye 1977). Ett viktigt inslag i modern internationell politik är den ekonomiska och ekologiska utveckling som gjort staterna ömsesidigt beroende (interdependenta) i allt högre grad. Vad som beslutas och sker på de ekonomiska och ekologiska områdena inom ett land får snart genomslagskraft i andra länder. OPEC:s användning av oljevapnet 1973–74 var en dramatisk illustration och en händelse av avgörande betydelse för utvecklingen av interdependens-perspektivet. Med dagens ökande globalisering får ekonomiska och ekologiska frågor en alltmer framträdande plats på den internationella politiska dagordningen. Handelspolitiken hamnar därmed i den internationella politikens centrum i stället för i dess periferi.

Richard Rosecrance (1986) har fångat spänningen mellan dessa två synsätt i en analytisk distinktion mellan vad vi kan kalla krigarstater och handelsstater. Territoriellt organiserade krigarstater utgör de traditionella enheterna i en anarkisk värld, som vägleds av suveränitetsprincipen. För att lösa sina sociala, ekonomiska och säkerhetspolitiska uppgifter måste staten förfoga över ett territorium av en viss storlek. Ett sätt för staten att förbättra sina möjligheter att fullgöra uppgifterna är att utöka territoriet. Expansion och erövringsförsök har således varit återkommande inslag i det system av suveräna stater som existerat sedan mitten av 1600-talet.

Satsningen på militärt försvar har därför blivit den allt överskuggande aspekten av de territoriellt organiserade staternas säkerhetspolitik. Eftersom staterna inte kan lita på några andra än sig själva för att värna om sin existens och suveränitet, kan det knappast bli tal om någon specialisering eller arbetsfördelning staterna emellan. Världens stater blir därmed i grunden lika till formen.

En värld uppbyggd kring handelsstater utgår däremot från en annan logik än ett system med krigarstater. Här är det inte fråga om stater som rangordnas efter makt och territorium eller som hela tiden söker överlägsenhet gentemot andra stater. Staterna strävar efter att vara så olika som möjligt snarare än så lika som möjligt. Eftersom stater specialiserar sig på att producera olika typer av varor och tjänster blir de beroende av utbyte med varandra. För handelsstaten gäller det att finna sin nisch, där man är bäst och kan konkurrera på den internationella marknaden.

Ömsesidigt beroende snarare än suveränitet utgör grundstenen för handelsstatens existens. För en stat som grundar sin säkerhet och överlevnad på handel snarare än militärt försvar blir territoriets storlek av underordnad betydelse. Hongkong och Singapore är exempel på enheter som med framgång baserat sin existens på handel, trots att deras territorium inte är större än flera av världens storstäder. Ett annat viktigt historiskt exempel är Nederländerna, som genom handel lyckades bygga upp ett välstånd vilket gav landet status som världsmakt under 1600-talets. Också Sveriges moderna ekonomiska utveckling återspeglar många element av handelsstaten. Renodlade företrädare för krigarstaten eller handelsstaten står inte att finna vare sig i historien eller i nutiden. Uppdelningen är snarare ägnad att uppmärksamma motstridiga tendenser inom många stater. Det är emellertid anmärkningsvärt, att de stater som till och med andra världskriget räknades som de stora krigarstaterna – Tyskland och Japan – har förvandlats till ledande handelsstater. Och man kan betrakta Sovjetunionens sammanbrott som ett symboliskt uttryck för krigarstatens nederlag. Statsbildningen härrörde från territoriell expansion, förlitade sig ensidigt på militärt försvar och sökte avskärma det egna samhället och den egna ekonomin från omvärlden.

Det finns kort sagt tecken som tyder på att ekonomiskt utbyte och därmed handelspolitik håller på att bli en av de mest centrala aspekterna av mellanstatliga relationer. Inom statsvetenskapen återspeglas denna utveckling av den starka framväxten av ämnesgrenen internationell politisk ekonomi.

Internationell politisk ekonomi

Internationell politisk ekonomi utgör i mångt och mycket mötespunkten för politiskt intresserade nationalekonomer och ekonomiskt intresserade statsvetare. Ämnesområdet, som växt fram som en underdisciplin till såväl nationalekonomin som statsvetenskapen, har utvecklat en rad olika perspektiv som bidrar till att öka förståelsen för orsakerna till att stater beter sig som de gör i internationell handel. I fokus för internationell politisk ekonomi står frågeställningar som varför stater väljer att avvika från den välfärdsekonomiskt mest lönsamma politiken, eller hur det kommer sig att stater lyckats upprätthålla ett djupgående samarbete på det handelspolitiska området.

- * Vad bestämmer ett lands handelspolitik?
- * Varför är vissa länder mer protektionistiska än andra?
- * Varför ändras graden av handelsliberaliseringar över tid?
- * Varför varierar handelspolitiken mellan olika sektorer?

Det går att urskilja fyra olika övergripande teoretiska ansatser eller skolor i synen på handelspolitik. Enligt dessa bestäms handelspolitiken av marknadens villkor, nationella politiska institutioner, idéer och ideologi eller internationella strukturer (Odell 1990). Trots tendenser till överlappning mellan ansatserna, liksom ett brett spektrum av olika perspektiv inom respektive ansats, återfinns hos varje skola några gemensamma nämnare. Den viktiga skiljelinjen är deras syn på politik, och vem eller vad som avgör handelspolitiken.

TEORI OM INTRESSEAGGREGERING:

MARKNADENS VILLKOR OCH INTRESSEGRUPPER

Gemensamt för de många olika teorierna om intresseaggregering – vilka också går under beteckningen *public choice*, pluralism, endogen protektionism med mera – är den betydelse de tillmäter inhemska intressegruppers preferenser för utformningen och förändringen av handelspolitiken. Fokus ligger på att förklara preferenser (såsom Rogowski 1989; Milner 1988) – handelspolitiken antas åtminstone

på lite längre sikt motsvara de starkaste privata aktörernas intressen. Intressegruppernas preferenser antas i sin tur vara en återspeglning av handelsomfördelande effekter och marknadens villkor (Gourevitch 1984). Även om handel ökar den totala välfärden, medför handelsliberaliseringar en omfördelning av resurser mellan olika industrier och företag. Vissa industrier tvingas till temporära strukturanpassningar eller hotas till och med av konkurs. Enkelt uttryckt utgår teorier om intresseaggregering från att de industrier och företag som riskerar att missgynnas av ökad handel, eller av andra orsaker befinner sig i en tuff ekonomisk situation, kommer att agera för en mer protektionistisk handelspolitik med höjda tullar och handelsrestriktioner, medan de andra industrierna kan förväntas driva en mer liberal handelspolitisk position (Frieden 1988).

Vilka intressegrupper som kommer att driva vad varierar mellan länder och över tid. Ibland står »kampen« om handelspolitiken mellan olika produktionsfaktorer, det vill säga kapitalägare, löntagare och landägare eller jordbrukare (Rogowski 1989). Det är exempelvis vanligt förekommande i industriländerna, vilka har sina komparativa fördelar i kapitalintensiv produktion, att jordbruksintressen förespråkar protektionism. I andra fall går den främsta skillnaden i synen på handelsliberaliseringar mellan olika sektorer. Exportorienterade sektorer, sektorer med hög andel importerade inråsvaror, återförsäljare och importörer driver en mer frihandelsvänlig linje. Sektorer som konkurrerar om den inhemska marknaden, liksom sektorer som genomgått en konjunkturedgång, argumenterar däremot för selektivt skydd mot import (Frieden & Rogowski 1996, s. 37f; Frey 1984a; Odell & Destler 1987; Gallarotti 1985). I Europa och USA har bland annat stål- och textilindustrin (teko) tenderat att få gehör för sina protektionistiska önskemål. En tredje indelning är mellan företag. Det finns stora skillnader, även inom en sektor, vad avser företags storlek och handelsberoende samt grad av internationell produktion (Milner 1988; Milner 1987). Därmed är det också naturligt att olika företag har skilda synsätt på handelsfrågor. Multinationella företag med en integrerad global

produktion hör till de ivrigaste förespråkarna för handelsliberaliseringar – oavsett sektorstillhörighet.

Vilken sektor, industri eller företag som lyckas få genomslag på politiken bestäms av intressegruppens förmåga att bedriva lobbyism. Små grupper med starka intressen tenderar att ha störst kapacitet att organisera sig och därigenom att mer effektivt kunna driva sina ståndpunkter. Konsumentintresset är däremot svagast organiserat, då fördelarna av handel sprids över en stor befolkningsgrupp. Detta förklarar också varför de flesta länder har tullar och handelsrestriktioner som bara gynnar en mycket begränsad grupp i samhället. Ett ofta citerat exempel är jordbrukspolitiken i EU, som anses återspegla den mycket starka position som jordbruksintressenter har i vissa medlemsländer (Baldwin 1982; Frey 1984a). Andra sektorer uppvisar emellertid inte samma mönster (Milner 1988; Odell & Destler 1987). Utifrån teorier om intresseaggregering kan detta förklaras med förekomsten av välorganiserade intressegrupper bestående av företag och industrier med starka internationella band. Multinationella företag och exportföretag inom en sektor har ofta starka incitament att organisera sig och driva en frihandelslinje (Odell & Destler 1987, kap. 5). Inte sällan lyckas dessa intressegrupper få stor påverkan på politiken, vilket bland annat de immaterialrättsliga reglerna i WTO (det s.k. TRIPS-avtalet) är ett exempel på.

Teorier om intresseaggregering framställer staten som en arena – en politisk marknadsplats där intressegruppers »efterfrågan« står mot politikernas och byråkraternas »utbud« (Frey 1984b; Tullock 1994; Moravcsik 1993). Politiker tenderar att vara tillmötesgående mot de starkaste intressegrupperna för att de vill bli återvalda, för att de vill försvara sysselsättningen, eller för att de inte vill stöta sig med intressen med starka politiska band. Särintressenas styrka mäts (då antalet anställda, liksom gruppens aktivitetsnivå (Stålberg 1988, s. 20). Byråkrater å andra sidan har incitament att tillmötesgå intressegruppers krav om protektionism med de handelspolitiska instrument de är satta att sköta, eftersom det anses öka förvaltningens prestige och budget.

INSTITUTIONELL TEORI: FORMELLA POLITISKA ORGANISATIONER, REGLER OCH PROCEDURER

En vanlig kritik mot teorier om intresseaggregering är att de bland annat bortser från vikten av politiska kanaler och andra former av institutioner för påverkan på handelspolitik. Enkelt uttryckt: »Sättet på vilket preferenser är aggregerade påverkar resultatet« (Gourevitch 1996b, s. 350, vår översättning; se även Garrett & Lange 1996). Utifrån ett institutionellt perspektiv är det således svårt (om inte omöjligt) att förstå handelspolitik utan en noggrann undersökning av formella organisationer, regler och procedurer vilka gynnar respektive missgynnar olika intressegrupper i beslutsprocessen och inverkar på utfallet. Organisering är mobilisering av partiskhet (Rothstein 1991, s. 8).

Olika institutionella perspektiv tillskriver de formella institutionerna olika grad av betydelse.¹ Vissa betraktar endast institutioner som gas eller broms för intressegrupper. Institutioner fungerar som ett filter mellan den förda politiken och kraven från olika grupper i samhället (Ikenberry m.fl. 1988, s. 11f). Institutioner kan emellertid också vara avgörande för fördelningen av inflytande mellan intressegrupper i en policyprocess (Martin 1977; Keohane & Milner 1996). I många fall handlar det om att skydda traditionella intressegrupper – institutioner bidrar till att stänga ute vissa intressegrupper från den handelspolitiska beslutsprocessen. Detta medför att institutioner tenderar att bevara status quo. Andra hävdar att institutioner i och för sig interagerar med olika intressegrupper men att de har en självständig inverkan på politiken och är överordnade intressegrupperna (Hall 1986). I EU-sammanhang brukar kommissionens och EG-domstolens roller lyftas fram som exempel på institutioner med en sådan självständig påverkan (Sandholtz 1993; Burley & Mattli 1993). I förlängningen anses dessutom institutioner kunna påverka intressegruppers syn på sina intressen (Gourevitch 1996a, s. 249). Förändring i institutionerna är då en nödvändig förutsättning för att förändringar av handelspolitiken ska kunna komma till stånd.

Många olika institutionella faktorer påverkar handelspolitiken, och vilka som är av särskilt stor betydelse varierar mellan länder. Statsapparatusens grad av fragmentering och transparens i beredning, beslut och implementering, liksom sakområdets grad av teknikalitet, har visat sig inverka starkt på handelspolitiken (Kreuger 1995; Donnelly 1994, s. 401 ff; Peters 1992, s. 75–122). Exempelvis framställs ofta EU:s handelspolitiska beslutsfattande som mer teknokratiskt och icke-transparent än USA:s. Detta återspeglas i skillnader mellan USA:s och EU:s handelspolitik. Likaså har givetvis den ibland komplicerade relationen mellan kommissionen och medlemsländerna i EU satt en tydlig prägel på unionens handelspolitik. Institutioner – definierade som organisation, regler och procedurer – speglar således en betydande roll på handelsområdet, åtminstone som en partisk medlare mellan olika intressegrupper men sannolikt också som en självständig faktor i politiken.

KOGNITIV TEORI: IDÉER, DOKTRINER, FÖRESTÄLLNINGAR OCH IDEOLOGI

Politik är mer än aggregering av särintressen – och institutioner kan vara mer än formella organisationer, regler och beslutsprocedurer. Kognitiv teori rymmer alltifrån perspektiv som fokuserar på centrala beslutsfattares egna idéer och institutionaliserade idéer i förvaltningen, till ideologi och ekonomisk kultur som legitimerar politiska beslut (Skjalm 1996, s. 22). Idé utgör det smalaste begreppet och kan indelas i tre grupper: världssyn, principiell övertygelse om rätt och fel samt uppfattning om kausala samband (Keohane & Goldstein 1993, kap. 1). Ideologi kan betraktas som en specifik uppsättning av idéer och innehåller värderingar, en tro om kausalsamband och en vision (Haggard & Simmon 1987, s. 510). Idéer och ideologi uppbärs av institutioner eller särskilda individer. Ekonomisk kultur avser däremot invanda normer och ekonomisk ideologi som ingår i det allmänna medvetandet; folket som helhet är således delaktigt i den ekonomiska kulturen (Rohlich 1987).

Idéer kan påverka formuleringen av politik genom att fungera som vägledning, vara ett kitt och en punkt som aktörer samlas kring.

Genom att idéer institutionaliseras kan en organisation bli bärare av vissa synsätt och tolkningar (Goldstein 1988; Adler 1986; Goldstein & Lenway 1989; samt översikt i Keohane & Goldstein 1993). Institutionaliserade idéer kan dessutom vara väsentliga för vår förståelse av organisationers ibland irrationella agerande. Symboler och lämplighetslogik – det vill säga självständigt agerande utifrån vad som organisationen anser lämpligt snarare än utifrån kalkylerade konsekvenser – kan vara vägledande för organisationens reaktion vid påverkan från externa intressen (March & Olsen 1989; Powell & DiMaggio 1991).⁴ Symbolers betydelse framgår inte minst av det genomslag som frihandelsnormen har i handelssystemet och hur normen fungerar som sammanhållande kitt vid WTO-förhandlingarna.

I likhet med institutioner har idéer och ideologi en självständig inverkan på politikens innehåll. De fungerar också som gas eller broms för olika intressegruppers försök att vinna handelspolitiskt gehör. Ekonomisk kultur spelar en liknande roll. Den ekonomiska kulturen, och kulturellt förankrade doktriner, styr aktörernas uppfattning om vad som är lämplig handelspolitik (Kahler 1985). Exempelvis antas den kulturellt förankrade liberala doktrinen och tilltron till marknaden spela en övergripande roll för Storbritanniens agerande inom handelspolitiken och utgöra en viktig förklaring till skillnaderna i synen på handel mellan Storbritannien och exempelvis Frankrike (Kindleberger 1995; Dobbin 1993). På samma sätt har handelspolitiken under senare år i allt högre grad kommit att påverkas av normer inom angränsande internationella samarbetsområden, såsom miljö och arbetsrätt.

Förändringar av ekonomisk kultur, ekonomiska doktriner och institutionaliserade idéer är ofta långsamma och utdragna processer (se Kindleberger 1995; Rohlich 1987). Sådana idéer fungerar således som en tröghetsfaktor i den handelspolitiska processen och har svårt att förklara snabba förändringar i länders handelspolitik. På liknande sätt har de en mer övergripande verkan på handelspolitiken – enskilda frågor är svåra att förklara utifrån så pass breda modeller. Enskilda beslutsfattares värderingar och mål kan emel-

lertid också få ett genomslag på handelspolitiken (Goldstein 1989; Odell & Willett 1988; Ståhlberg 1988, s. 27). Därmed kan byte av personal och ledning – både inom administrationen och bland politiska företrädare – bli avgörande för en förändring i handelspolitiken.

TEORIER OM INTERNATIONELLA STRUKTURER:

MAKTBALANS, REGIMER OCH GLOBALISERING

Länder ingår i en internationell kontext. Det vore därför alltför förenklat att utgå från att bara inrikespolitiska faktorer, såsom intressegrupper och institutioner, eller idéer, styr ett lands handelspolitik. Även de internationella strukturerna, staters relationer med omgivningen och den specifika statens ställning i det internationella systemet påverkar ett lands handelspolitiska agenda. Länder eller ländergrupper med dominerande ställning i handelssystemet och stora inhemska marknader, såsom USA, Indien och EU, bedriver en annorlunda handelspolitik än exempelvis små, handelsberoende stater. Handelspolitiken tenderar dessutom att återspegla länders övergripande relationer – allierade länder eller länder med politiska och kulturella band har lättare att komma överens om handelsliberaliseringar, framförallt på regional basis.⁵ Utifrån detta perspektiv antas handelspolitiken vara underordnad andra centrala strategiska inrikes- och utrikespolitiska mål för staten, såsom ekonomisk tillväxt, politiskt inflytande och social stabilitet (Cooper 1987; Krasner 1995; Strange 1985, s. 238f).⁶ Handelspolitiken är således formulerad av centrala beslutsfattare med hänsyn till landets strategiska förhållanden och förpliktelser i relation till omvärlden (Lake 1988).

I en värld som präglas av internationell anarki styrs staters preferenser och agerande av strävan efter relativ makt (se diskussionen om realismen ovan). Därmed blir maktfördelningen mellan stater i systemet avgörande för ländernas handelspolitiska relationer.⁷ Vissa menar att existensen av en dominerande stat, så kallad hegemon, ökar förutsättningarna för frihandel eftersom en sådan stat har kapacitet att inrätta och understödja – med piska eller morot – ett liberalt handelssystem (Gilpin 1987, s. 72–80). Detta är utgångspunkten för teorin om hegemonisk stabilitet. Enligt detta perspek-

tiv ökar risken för protektionism och maktkamp mellan länder om det finns en mer jämn maktfördelning mellan ett fåtal ledande stater, såsom i dagens handelspolitiska system (Lake 1988; Krasner 1995).

Samtidigt har GATT och sedermera WTO fortsatt att vara mycket framgångsrika även efter USA:s relativa nedgång och framväxten av andra handelspolitiska »stormakter« såsom EU, Indien och Kina. Detta har gett upphov till en omfattande statsvetenskaplig debatt om betydelsen av mer eller mindre formaliserade internationella samarbetsmönster, så kallade regimer, för relationer mellan stater. Det multilaterala handelssystemet är ett exempel på en internationell regim. Den vanligast förekommande definitionen på regimer är »uppsättningar av implicita och explicita principer, normer, regler och beslutsprocedurer kring vilka aktörers förväntningar konvergerar för ett givet sakområde« (Krasner 1983, s. 1). Medan de flesta forskare vidhåller att det krävs en hegemon för att kunna upprätta regimer, såsom USA vid inrättandet av GATT, tenderar regimer att leva vidare och respekteras även vid förändringar i den underliggande maktfördelningen mellan stater. Orsaken till detta är att regimer:

- * fyller en funktion genom att bland annat erbjuda information om andra staters agerande, och reducera kostnaden för samarbete mellan stater (Keohane 1988, s. 386f; Keohane 1984, kap. 7; Petersmann 1994),
- * åtnjuter normativt stöd bland stater (Ruggie 1982, s. 384),
- * har institutionaliserats på nationell nivå (Cortell & David 1996).

Detta perspektiv på regimer, som kommit att kallas för neo-liberal institutionalism, betraktar internationella organisationer som en självständig kraft som främjar mellanstatligt samarbete. Andra framhåller emellertid att regimers effekter på mellanstatliga relationer och staters handelspolitik har överdrivits. Detta synsätt är en vidareutveckling av realismen men är i grunden mer optimistiskt vad avser staters möjlighet att samarbeta och går därför under benämningen neo-realism. En regim som WTO kan således i någon

mån upprätthålla ett liberalt handelssystem. Däremot fortsätter stater primärt att fokusera på den relativa fördelningen av makt eller av frukterna från frihandel i det multilaterala handelssystemet (Grieco 1990). Samarbetet blir mer konfliktfyllt och frukterna av samarbetet, såsom resultatet av en handelsrunda, tenderar att fördelas i enlighet med den underliggande maktstrukturen.

Det går att finna stöd för båda dessa perspektiv på mellansstatliga strukturer i dagens multilaterala handelssystem. WTO och dess regelverk har många gånger en självständig påverkan på handelspolitiken i enskilda länder. Å andra sidan är handelsförhandlingar i WTO mycket hårda och långsamma, trots att alla stater lite förenklat kan antas tjäna på friare handel, på grund av att samtliga medlemsländer i första hand utgår från att förhandlingsresultatet ska återspegla en balanserad fördelning.

Framväxten av en alltmer internationaliserad ekonomi har emellertid också medfört ökat ömsesidigt beroende mellan stater. Dessa förändringar, vilka ofta idag sammanfattas i termer av globalisering, utgör nya strukturella förutsättningar för handelspolitiken. Nya perspektiv med bakgrund i interdependensskolan framhåller att globalisering, och då främst ökad kapitalmobilitet och teknologisk utveckling samt internationalisering av produktionen, begränsar staters autonomi inom vissa politikområden (McGrew 1998, s. 9; Webb 1994; Arndt 1997). Närmare ekonomiska band med omvärlden tenderar också på sikt att medföra att många privata aktörers preferenser blir mer frihandelsinriktade. Dessutom bidrar globaliseringen till att nya, icke-statliga internationella aktörer växer fram, såsom multinationella företag och globala frivilligorganisationer, vilka i allt högre grad har inflytande på handelspolitiken. Utöver maktfördelningen mellan stater kan således den globala ekonomiska integrationen och framväxten av nya aktörer och intressegrupper påverka länders handelspolitik.

Kritiken mot perspektiv som utgår från internationella strukturella bestämningsfaktorer, såsom maktfördelning, regimer eller globalisering, är att dessa ger begränsad förståelse för hur internationella strukturers påverkan överförs till nationell politik (Cortell

& David 1996; Haggard & Simmon 1987). Dessutom tenderar länders handelspolitik att variera mellan exempelvis olika sektorer och produkter (Lake 1988 s. 224). Internationella strukturer kan knappast förklara sådana skillnader i tulltoppar och sektorsspecifik protektionism. De internationella strukturerna fungerar istället som yttre betingelser, generella ramar och begränsningar för de inrikespolitiska processerna vid formuleringen av handelspolitiken (Odell 1990, s. 159).

Slutsats: ett integrerat synsätt

Perspektiven inom internationell politisk ekonomi kan indelas utifrån vilken typ av förklaring som ges för handelspolitiken i termer av analysnivå och graden av betoning på staten kontra samhället. Det går att utskilja mellan tre olika analysnivåer: internationella systemet, inrikespolitik samt individer eller idéer. Förhållandet mellan stat och samhälle handlar, i sin tur, om den relativa tyngd som teorierna tillskriver olika grupper i det handelspolitiska beslutsfattandet. Politiker, centrala beslutsfattare och förvaltning utgör i någon mening »staten« medan icke-statliga aktörer, frivilligorganisationer och befolkningen i bred bemärkelse representerar »samhället« (se bl.a. Hansen & Park 1995).⁸ Ett annat sätt att beskriva detta är i termer av huruvida handelspolitiken bestäms utifrån *top-down* (staten) eller *bottom-up* (samhället). Därmed ger de teoretiska ansatserna upphov till sex olika grupper av möjliga förklaringsvariabler till ett lands handelspolitik (figur 1).

Förklaringar som tar sin utgångspunkt i det internationella systemet lyfter fram samspelet mellan stater och andra internationella strukturella betingelser som avgörande för handelspolitiken (teori om internationella strukturer). Aspekter som maktfördelning och internationella organisationer är i grunden inriktade på statens roll för handelspolitiken. Centrala beslutsfattare antas eftersträva strategiska inrikes- och utrikespolitiska mål med hänsyn till den internationella maktfördelningen eller agera i linje med ingångna internationella avtal. Globaliseringsperspektivet framhåller istället sam-

	Stat (top-down)	Samhälle (bottom-up)
Internationella systemet	Internationell maktfördelning och internationella regimer	Globalisering, multinationella företag och globala frivilligorganisationer
Inrikespolitik	Institutioner, såsom organisationer, regler och procedurer	Intressegrupper, såsom företag, sektorsintressen och frivilligorganisationer
Idéer och individer	Institutionaliserade idéer och idéer bland beslutsfattare	Ekonomisk kultur bland medborgarna

FIGUR 1.

hällets omvandling som en yttre betingelse för politiken. Ett exempel på detta är argumentet om *race to the bottom*. Utifrån detta synsätt har globaliseringen lett till en nedåtgående spiral där stater alltmer konkurrerar med varandra genom att lätta på regleringar, sänka skatter och ägna sig åt social- och miljödumpning. Andra samhälleliga förklaringar på internationell nivå pekar på betydelsen av multinationella företag och framväxten av globala frivilligorganisationer för handelspolitiken.

Inrikespolitiska förklaringar betonar olika organisationer och aktörer på ett lands inhemska politiska arena (teori om intresseaggregering och institutionell teori). Det samhälleliga, *bottom-up*-perspektivet framställer det handelspolitiska beslutsfattandet som en marknadsplats – eller auktion – där företag, sektorer och frivilligorganisationer med olika medel »bjuder över« varandra för att påverka politiken. De olika samhällsgruppernas inbördes styrka och lobbyförmåga blir härmed bestämmande för ett lands handelspolitik. Alla grupper har dock inte lika stort tillträde till maktens korridorer. Detta är utgångspunkten för ett perspektiv som lägger större

vikt vid statens organisation, regler och procedurer för handelspolitiken.

Förklaringar på individnivå fokuserar på hur enskilda individer eller grupper av individer – medborgare eller beslutsfattare – och deras föreställningar påverkar formuleringen av handelspolitiken (kognitiv teori). Centrala beslutsfattare följer ofta sina egna idéer och politiska visioner. På samma sätt utvecklar förvaltningar vissa beteenden och normer som kan både framstå som otillgängliga och vara svåra att ta sig igenom för utomstående grupper. Framför allt inom relativt teknokratiska politikområden, såsom handelspolitiken, är sådana normer inte ovanliga. Även idéer och normer på ekonomin i samhället i stort, så kallad ekonomisk kultur, har en viktig inverkan på politiken. Inom EU görs traditionellt en uppdelning mellan sydländerna och nordländerna, där de senare ofta intar en liberal handelspolitisk linje. Utifrån detta samhälleliga perspektiv, tenderar staten att följa folkviljan och allmänhetens uppfattning om ett korrekt och legitimt agerande på handelspolitikens områden.

Dessa sex grupper av förklaringsvariabler inom internationell politisk ekonomi är i hög grad komplementära. Ingen av förklaringsvariablerna klarar ensam av att ge en tillräckligt komplett bild av ett lands handelspolitik och beslutsfattande. Olika länder och situationer ger upphov till olika kombinationer av förklaringar. Förklaringarna till ett lands handelspolitik tenderar dessutom att förändras över tid. Därmed krävs en integrerad ansats. Handelspolitiken bestäms av ett komplext och föränderligt samspel mellan olika strukturella faktorer och diverse aktörer, på såväl nationell som internationell nivå.

NOTER

1. Följande avsnitt bygger till stora delar på Irwin 1996; Coughlin m.fl. 1995; Sandelin m.fl., 2001; Hveem 1997; samt Krugman & Obstfeldt 1997.

2. Engelsk titel: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

3. Institutioner (1) blockerar prissignal och påverkar aktörernas intressen, (2) bevarar koalitioner och styr inflytande, samt (3) kanaliserar olika strategier och har egen vilja (Keohane & Milner 1996, s. 20f).

4. Nyinstitutionalismens betoning på kognitiva och sociala element i institutioner gör att vi här valt att presentera delar av skolan som kognitiv teori. Det nyinstitutionella perspektivet i dess olika förgreningar har fått stort genomslag inom statsvetenskaplig forskning på senare år. Däremot är det fortfarande relativt ovanligt inom handelspolitisk forskning (ett intressant undantag är Wilkinson 2001).

5. WTO:s regelverk motverkar emellertid detta på multilateral nivå genom principen om icke-diskriminering (mest gynnad nationsprincipen, MFN).

6. Jämför *embedded liberalism*: stater vill liberalisera men endast om det sker utan alltför stora sociala umbäranden (Ruggie 1982). Staten antas här agera efter egna mål och hänsynstaganden baserade på principer om territorialitet, nationalitet och lojalitet (Gilpin 1987, s. 10). Staten är enligt Gilpin en organisationsform som syftar till att kontrollera och främja den egna ekonomiska aktiviteten, samt undvika marknadseffekter som skadar den egna befolkningen.

7. Den relativa maktfördelningen definieras olika av olika författare: Lake fokuserar på dels relativ storlek mätt i andel av handel, dels relativ produktivitet för arbete (Lake 1988), medan Krasner ser till relativ storlek och relativ utvecklingsnivå (Krasner 1995).

8. En god översikt, om än lite annorlunda strukturerad, ges i Ikenberry, Lake & Mastanduno (1988, s. 1–14).

Svensk handelspolitik i förändring

ANN-SOFI RÖNNBÄCK

När Sverige anslöt till Europeiska unionen, EU, 1995 kom det att få betydelse för en rad politikområden. För handelspolitikens del var förändringarna särskilt tydliga eftersom det är ett av de områden där EU:s gemensamma beslutsfattande utvecklats allra längst. Medlemskapet innebar att Sverige integrerades i EU:s inre marknad samt blev delaktigt i den externa handelspolitiken som medlemmarna i EU:s tullunion omfattas av. Sverige förlorade då möjligheten att fatta beslut i huvuddelen av de handelspolitiska frågorna och förvandlades från att ha varit en självständig och aktiv spelare på den internationella handelspolitiska arenan till att i stället ingå i EU-blocket. EU:s interna arbete med handelspolitiska frågor är omfattande och varje medlemsland måste förbereda sig inför de gemensamma beslut och positioner som unionen intar. I avsaknaden av en egen handelspolitik måste därför den svenska regeringen förhålla sig till det handelspolitiska beslutsfattandet i Bryssel.

Det handelspolitiska området har expanderat i både omfattning och komplexitet sedan 1980-talet, vilket gör att stater numera måste ta ställning till en rad komplicerade och av allmänheten alltmer uppmärksammade frågor. Intresset för handelspolitik har ökat i Sverige, liksom i många andra länder, vilket gör att allt fler aktörer idag aktivt följer regeringarnas arbete inom detta område. Syftet med detta kapitel är att beskriva och analysera EU-medlemskapets påverkan på den nationella handelspolitiska processen i Sverige. Tyngdpunkten ligger på beslutsfattandet rörande multilaterala handelsförhandlingar och EU-medlemskapets betydelse för svensk del inom detta område. Multilaterala handelsförhandlingar skedde

tidigare inom ramen för GATT. Kapitlet fokuserar här på Sverige och den så kallade Uruguayrundan, en omfattande handelsförhandling som bedrevs 1986–94 inom ramen för GATT, och de nya förhandlingarna inom Världshandelsorganisationen, WTO, det centrala forumet för de multilaterala handelsförhandlingarna idag.

Handelspolitiskt beslutsfattande – förhandlingar och aktörer

Handelspolitiken är ett komplext politikområde av stor betydelse för stater men också för en rad andra aktörer som direkt eller indirekt berörs av handelspolitiska beslut. Handelspolitiken kan beskrivas som huvudsakligen ett inrikespolitiskt område i och med att utrikeshandeln har betydelse för ett lands interna ekonomiska utveckling och styr företagens möjligheter att bedriva export och import (Nau 1989, s. vii). Andra menar att utrikeshandeln traditionellt varit en central del av staters diplomatiska verksamhet inriktad på multilateralt regelskapande och upprätthållandet av gynnsamma ekonomiska, politiska, bilaterala och regionala relationer (Barston 1988, s. 158). Handelspolitiken kan också beskrivas som ett, av flera, medel som regeringar använder sig av för att uppmuntra eller kontrollera ekonomiska aktörers gränsöverskridande agerande (Cohen 1981, s. 3). Handelspolitiken kan därför antas vara influerad av nationella ekonomiska och politiska intressen men också av de internationella relationerna vilket gör beslutsfattandet mångfasetterat och komplicerat (Destler 1980, s. 129). Beslutsfattarna ska tolka händelser och trender i nationella och internationella politiska, ekonomiska och säkerhetspolitiska kontexter. De måste också besluta sig för vilken inställning de ska inta i olika handelspolitiska frågor samt vilka effekterna av ett visst beslut kan bli, både på det nationella och internationella planet. Den ökade interdependensen, det vill säga det gränsöverskridande ömsesidiga beroendet mellan stater, antas ytterligare ha förstärkt behovet av att väga in både statliga och icke-statliga aktörers synpunkter vid beslutsfattandet.

En viktig del av handelspolitiken rör multilaterala handelsför-

handlingar. Dessa består av förhandlingar mellan ett större antal stater och kännetecknas numera av att de ofta är komplexa till naturen, att de bedrivs under en lång tidsperiod, att de behandlar många ämnen och att antalet aktörer som deltar ständigt ökar (Sjöstedt 1991). Detta påverkar varje stat som deltar i en handelsförhandling men också den nationella handelspolitiska processen. När en regering beslutat sig för att delta i en handelsförhandling måste förhandlingsarbetet förberedas, och det blir nödvändigt att undersöka vilka stater som ska delta, kontakta icke-statliga aktörer för synpunkter, identifiera problem som kan behandlas i förhandlingen, föreslå förhandlingspositioner, utarbeta handlingsstrategier, identifiera eventuella samarbetspartners samt avgöra vilken aktivitetsgraden ska vara i förhandlingsarbetet. Dessa olika steg och åtgärder är alla inslag i den process som förhandlingsarbetet utgör.

En annan viktig aspekt av förhandlingsarbetet är dess dagordning, det vill säga de frågor som anses centrala. Det handlar här om identifierade intressen och att avgöra om regeringen vill agera aktivt för att driva dessa. Intressena, eller motiven, kan antas växa fram främst på det nationella planet. Det svenska handelspolitiska beslutsfattandet i samband med en multilateral handelsförhandling kunde före EU-medlemskapet liknas vid ett så kallat tvånivåspel. Det innebär att en stats regering deltar i processer på två olika beslutsnivåer parallellt, en internationell och en nationell. På båda dessa nivåer måste regeringarna agera samt bedöma både sitt eget och andras agerande.

Internationella handelsförhandlingar mellan stater bedrivs huvudsakligen av tjänstemän som representerar sina regeringar. Deras uppgift är att nå överenskommelser som tillfredsställer deras arbetsgivare, det vill säga regeringarna. Detta inkluderar att ta hänsyn till icke-statliga aktörer på den nationella nivån. De senare agerar mer eller mindre aktivt för att hävda sina intressen gentemot de politiska beslutsfattarna, vilka i sin tur kan behöva stödet från dessa grupper för att bibehålla den politiska makten. Dessutom ska resultatet oftast ratificeras av det nationella parlamentet vilket ytterligare förstärker den nationella nivåns betydelse. Regeringarna strävar

därför efter att på den internationella nivån uppnå ett förhandlingsresultat som tillfredsställer nationella gruppers intressen. Finns det motsättningar på det nationella planet, exempelvis bland starka intresseorganisationer, försvåras förhandlingsarbetet. Då kompliceras också förhandlarnas möjligheter att identifiera ett gemensamt nationellt intresse i förhandlingarna. Om det däremot finns en nationell enighet om förhandlingspositionerna, så underlättas förhandlingsarbetet. När de olika regeringarna möts i förhandlingar är det avgörande i vad mån det finns stora motsättningar mellan deras olika nationella intressen och om det finns en vilja, eller en förmåga, till kompromisser för att nå fram till ett slutligt förhandlingsresultat (Putnam 1988). För en regering som inte ingår i en tullunion, eller annat mer omfattande samarbete med annan stat, är det två beslutsnivåer och processer som är avgörande för dess utformning av positioner och det faktiska agerandet under förhandlingen.

I den nationella handelspolitiska processerna deltar vanligen många olika typer av aktörer, det vill säga politiska beslutsfattare, tjänstemän, företag och intresseorganisationer. Handelspolitikens karakter tenderar att medföra att fler aktörer utanför den krets som har det direkta ansvaret för policyutformning och beslutsfattande periodvis deltar. Handelspolitiska frågor är dessutom nära sammanlänkade med många andra politikområden, exempelvis jordbruks- och finansområdet vilket kan försvåra koordineringen i beslutsfattandet. Samordningen med andra politikområden är ibland problematisk i och med att den berör frågan om vad som ska prioriteras inom handelspolitiken. Hur ska exempelvis nationella effekter av besluten vägas mot bevarandet av ett öppet internationellt handelssystem? För att underlätta beslutsfattandet begränsas det ofta till att omfatta en mindre grupp kunniga personer för vilka de handelspolitiska prioriteringarna bör vara tydliga så att beslutsfattandet kan ske utifrån dessa (Destler 1980, s. 212). Det har också visat sig att de aktörer som är involverade i den handelspolitiska policyutformningen, det vill säga den handelspolitiska byråkratin, ofta delar samma värderingar och uppfattningar som ekonomiska aktörer i fråga

om hur prioriteringarna bör göras. Detta underlättar också beslutsfattandet (Cohen 1981, s. 36).

SVENSKT HANDELSPOLITISKT BESLUTSFATTANDE FÖRE

1995 – SVERIGE OCH URUGUAYRUNDAN

Sverige brukar benämnas som ett starkt utrikeshandelsberoende land. Exporten och importen har under lång tid genererat inkomster av avgörande betydelse för svensk ekonomi. Handelspolitiken har därför alltmer kommit att genomsyras av åtgärder som syftat till att ytterligare underlätta flödet av varor och tjänster över gränserna. Tullar har successivt sänkts och en rad andra handelsbegränsande åtgärder avvecklats. Under början av 1990-talet avskaffades exempelvis restriktioner för den gränsöverskridande handeln med jordbruks- och textilprodukter.

Det har funnits en enighet bland flertalet av de svenska politiska partierna om den frihandelslinje som olika regeringar drivit. Vid de tillfällen då handelspolitiken debatterats i riksdagen så har motsättningarna mellan partierna inte varit särskilt stora. Samstämmigheten om att öppna gränser gentemot omvärlden utgjort en förutsättning för den ekonomiska utvecklingen har varit märkbar. Låga tullar samt ett avvecklande av handelshinder har bedömts öka möjligheterna till både import och export. Öppna gränser har också ansetts stärka konkurrensen på det nationella planet samt tvingat svenska företag att bli alltmer konkurrenskraftiga för att kunna överleva (Regeringens skrivelse 1996/97:71, s. 4). Sveriges agerande inom det dåvarande EFTA och frihandelsavtalet med EG är exempel på områden där regeringen verkade för att avveckla handelshinder i syfte att öka svensk utrikeshandel. Utrikeshandelns stora betydelse för svensk ekonomi kan sägas utföra en strukturell förklaring till Sveriges traditionella frihandelslinje.

Innan Sverige anslöt sig till EU agerade man som enskild part inom olika internationella handelspolitiska sammanhang. Exempelvis skedde det inom ramen för GATT samt inom OECD. Agerandet baserades på en nationell process vars syfte var att identifiera svenska prioriteringar som kunde ligga till grund för förhandlingsposi-

tioner och det konkreta agerandet. I OECD har Sverige fört diskussioner med andra industriländer om världshandeln och behovet av en ytterligare avveckling av nationella handelshinder. OECD har fungerat som ett diskussionsforum för regeringar och dess analysresurser har använts för att förbereda medlemmarnas agerande i andra handelspolitiska sammanhang.

Sverige anslöt sig till det internationella handelsavtalet GATT 1950. Sedan dess har Sverige, i enlighet med andan i GATT, arbetat aktivt för en ökad liberalisering av världshandeln. Sverige har medverkat i de alltmer omfattande förhandlingsrundorna som genomförts inom ramen för GATT och agerat på olika sätt för att påverka slutresultatet i syfte att uppnå en stabilare och mer förutsägbar världshandel. Det innebär exempelvis att Sverige verkat för att centrala handelsfrågor ska behandlas i multilaterala förhandlingar. Som ett litet utrikeshandelsberoende land har Sverige drivit linjen att handelsproblem ska diskuteras och lösas av staterna gemensamt, inte genom slutna samtal mellan mindre grupper av stater.

Vid internationella handelsförhandlingar har Sverige vid många tillfällen funnits i den krets av länder som kan benämnas som processorienterade. Det är länder som har arbetat för att upprätthålla de samtalsprocesser som internationella handelsförhandlingar i hög grad består av. Uruguayrundans inledande föregicks av ett intensivt arbete från svensk sida för att erhålla ett stöd från både i- och u-länder för att inleda nya förhandlingar. Över hundra regeringar deltog i Uruguayrundan som var den dittills största multilaterala handelsförhandlingen som genomförts. Svenska förhandlare innehade vid flera tillfällen under Uruguayrundan viktiga positioner i några av förhandlingsgrupperna, exempelvis i förhandlingsgrupperna för jordbruksfrågor och immaterialrätt, som rör exempelvis patentfrågor. Detta kan inte sägas ha varit motiverat utifrån Sveriges andel av världshandeln eftersom den är relativt liten. Från svensk sida sågs detta som tecken på att Sverige uppfattades som en konstruktiv part av övriga förhandlingsdeltagare (Riksdagens protokoll 1990/91:53, 23 januari, 1991). Det svenska GATT-arbetet kännetecknades under många år av regelbundna kontakter med re-

geringar både inom i- och u-landsgrupperingarna för att övertyga dem om fördelarna med att regeringar fortsätter att förhandla också om de mest komplicerade frågorna.

Sveriges tidigare agerande inom ramen för GATT kan också definieras som sakfrågeinriktat, vilket innebär att även betydelsen av enskilda viktiga handelspolitiska förhandlingsfrågor lyftes fram. Den svenska förhandlingslinjen förordade ibland en mer långtgående handelsliberalisering än EU, exempelvis i fråga om avvecklingen av olika handelshinder på den europeiska jordbruksmarknaden. Även i det sakfrågeinriktade förhandlingsarbetet samarbetade Sverige med representanter från olika länder. Det fanns ett utvecklat nordiskt samarbete som innebar att Sverige, Norge och Finland samordnade sina positioner och talade med gemensam röst under Uruguayrundan. Koordineringen av förhandlingspositionerna skedde genom samråd mellan de aktiva förhandlarna men också genom regelbundna kontakter mellan tjänstemän i de nordiska huvudstäderna. Samarbetet medförde nödvändiga kompromisser på de områden där länderna hade något skilda uppfattningar, vilket förekom främst i fråga om jordbruks- och tekoområdet. Strategier utarbetades också för att de gemensamma positionerna skulle vinna gehör hos andra deltagare i förhandlingarna. Detta gav de nordiska länderna en extra tyngd i förhandlingarna och har beskrivits som ett av de bästa exemplen på nordiskt samarbete. Det tyder också på att försök till att uppnå politiskt inflytande inte alltid behöver vara koncentrerat till de ekonomiska stormakterna eftersom inget av de nordiska länderna kan definieras som en sådan (Rönnbäck 2000).

Trots utrikeshandelns avgörande betydelse för svensk ekonomi, var den svenska handelspolitiken ännu långt in på 1990-talet ett politikområde som kännetecknades av en slutenhet. Handelspolitiken uppmärksammades sällan i den politiska debatten i Sverige. Det har länge funnits ett intresse i Sverige för u-landsfrågor men det har mer varit inriktat på betydelsen av exempelvis transnationella företag och enskilda regeringars agerande. När WTO bildades 1995 omnämndes detta i media men det rönt ingen större uppmärksamhet. De handelspolitiska frågorna diskuterades inför Sveriges medlem-

skap i EU men var inte någon av de frågor som stod högst på dagordningen. Detta gjorde det svårare att följa de handelspolitiska besluten via media. Ur ett medborgarperspektiv var det dessutom i det närmaste omöjligt att få direkt insyn i det handelspolitiska beslutsfattandet, vilket också ansågs motiverat i vissa fall. Eftersom det ibland rörde sig om beslut och utredningar rörande företag, sekretessbelades dessa. Vidare så omfattades hela det utrikespolitiska området av en slutenhet som förklarades med att det exempelvis vid förhandlingar kunde vara strategiskt riskfyllt om en regerings positioner i en viss fråga blev kända i förväg. Det riskerade att minska möjligheterna till ett framgångsrikt förhandlande eftersom motparten antogs kunna använda denna information till sin fördel i förhandlingen. Det svenska förhandlingsarbetet under Uruguayrundan var därför sekretessbelagt och svårt att följa för en utomstående betraktare. Allt detta ledde till att den allmänna kunskapen om GATT inte var så stor.

Intresset för, och försöken att påverka, handelspolitiskt beslutsfattande koncentrerades tidigare i hög grad till aktörer som direkt berördes av handelspolitiska åtgärder, såsom tullar, andra handels hinder och handelsfrämjande verksamhet, samt statliga aktörer inom handelspolitiken. Det var också inom denna grupp som de avgörande handelspolitiska besluten fattades. Beslutsfattandet rörande multilaterala handelsfrågor var tidigare starkt koncentrerat till Utrikesdepartementets handelsavdelning, UD/H, som leddes av den ansvarige ministern. Under Uruguayrundan skapades en beredningsgrupp som bestod av tjänstemän från berörda departement och myndigheter. Under förhandlingarna var gruppen den officiella formen för samråd mellan de departement och myndigheter som arbetade med de frågor som förhandlingarna behandlade. Uruguayrundans spännvidd avspeglade sig i gruppens sammansättning där representanter från nio departement, fyra myndigheter samt den svenska delegationen i Genève ingick. Gruppen utarbetade och förankrade de svenska förhandlingspositionerna under förhandlingarna. Synpunkter inhämtades också från ytterligare departement, vilket innebar att en stor del av statsförvaltningen på något

sätt var involverad, men huvudansvaret innehades dock av UD/H. Uruguayrundan bedömdes som viktig för Sverige vilket visade sig i ett aktivt ministerdeltagande samt det svenska engagemanget och deltagandet i förhandlingarna. Detta motiverades utifrån utrikeshandelns stora betydelse för svensk ekonomi och den sårbarhet som det ger upphov till (Hellström 1999).

Det fanns också en mer informell referensgrupp på UD/H under Uruguayrundan, under ledning av statssekreteraren, som fungerade som en direktkontakt till näringslivet. Den utgjorde ett forum för informella diskussioner och informationsspridning och bestod av företrädare från näringslivet och fackförbunden. De kunde här informera sig om förhandlingsarbetet och den svenska linjen under förhandlingarna. Samsynen mellan näringslivet och regeringen var stor varför det fanns ett mindre behov från näringslivet att bedriva lobbyverksamhet gentemot UD/H och den politiska ledningen. Jordbruks- och tekoområdet var dock ett undantag där organiserade intressen mer aktivt framförde sina synpunkter. Detsamma gällde ett nyare förhandlingsområde, TRIPS, det vill säga immaterialrätt. Eftersom det var ett nytt, och för svensk industri viktigt område, fanns ett intresse hos näringslivet. Det gällde exempelvis läkemedelsindustrin och förhandlingarna om patentfrågor som hade betydelse för tillverkningen av mediciner. På UD/H bildades en mindre arbetsgrupp för detta område beroende på att det inte fanns några tidigare ställningstaganden som man kunde utgå ifrån.

För att fastställa de svenska förhandlingspositionerna under Uruguayrundan bedrevs också ett omfattande arbete på Kommerskollegium för att fånga upp framför allt näringslivets synpunkter. Kommerskollegium är en så kallad central förvaltningsmyndighet med ansvar för utrikeshandel och handelspolitik. Under Uruguayrundan arbetade Kommerskollegium med att förse regeringen med beslutsunderlag. Detta skedde bland annat efter direkta kontakter med företag och samråd i de referensgrupper som bildades på Kommerskollegium. Där ingick näringslivsorganisationer, företag, fackförbund och statliga myndigheter. Sammanlagt ingick ett trettiotal näringslivs-, arbetsmarknads- och miljöorganisationer. En refe-

rensgrupp diskuterade övergripande GATT- och handelsfrågor medan andra grupper behandlade enskilda förhandlingsområden såsom immaterialrätt, investeringsfrågor, tjänstehandel och miljöfrågor. För miljöfrågorna fanns två referensgrupper: en för miljöorganisationer och en för organisationer från näringslivet. Detta motiverades utifrån de skilda värderingar som återfanns i fråga om synen på relationen mellan handel och miljö. Enigheten uppges däremot ha varit större mellan näringslivet och de fackliga organisationerna där det fanns en gemensam syn på fördelarna med en utökad frihandel för svensk ekonomi. Organisationerna hade dock problem med att ha synpunkter på förhandlingsmaterialet på grund av dess komplexitet. Under multilaterala förhandlingar utvecklas ofta ett förhandlingsspråk som är svårtillgängligt för dem som inte direkt deltar i förhandlingen.¹ Detta skedde också under Uruguayrundan.

Intresseorganisationernas möjligheter att framföra synpunkter var goda vilket kan förklaras av att den handelspolitiska kretsen under denna period var relativt liten. Många av organisationerna använde sig av dessutom av kanaler för att exempelvis influera EU:s handelspolitiska beslutsfattande. Flertalet svenska näringslivsorganisationer hade redan före Sveriges EU-medlemskap möjlighet att medverka i försök att påverka beslutsfattandet eftersom de då var medlemmar i europeiska organisationer vilka bedrev ett omfattande lobbyarbete inom EU (Rönnbäck 2000).

Kommerskollegiums beslutsunderlag till UD/H i fråga om de svenska positionerna under Uruguayrundan, byggde på bedömningar av det övergripande intresset för svenskt näringsliv. Exporterande företag var generellt sett positiva till den svenska frihandelsvänliga linjen medan mer nationellt förankrade företag, främst inom tekosektorn och kemikalieindustrin, var mer tveksamma eftersom ett öppnande av gränserna gentemot omvärlden var mer hotfullt för dessa företag. Slutresultatet från förhandlingarna var fördelaktigt för svensk industri men detta framgick inte tydligt för en del av de berörda företagen eftersom många av dem hade ringa kunskaper i GATT-frågorna.

Under Uruguayrundan hade den svenska förhandlingsdelegatio-

nen i Genève huvudansvaret för det direkta förhandlingsarbetet. Delegationen hade till uppgift att operativt genomföra målsättningsarna i svensk handelspolitik. Det innebar rent konkret att den deltog i förhandlingsarbetet, utarbetade strategier samt förde diskussioner med andra länders förhandlare för att bygga upp allianser. I denna process samarbetade Sverige inte bara med de nordiska länderna utan också med andra industri- och utvecklingsländer.

Sverige lade fram en rad förslag under Uruguayrundan. Det fanns flera orsaker till detta. Förutom att det var ett uttryck för de egna preferenserna, så möjliggjordes ett deltagande i olika informella grupperingar vid sidan av förhandlingarna, där diskussioner om förhandlingsförslagen fördes. Sveriges agerande i det direkta förhandlingsarbetet var dock också en naturlig följd av arbetet på det nationella planet.

De svenska förhandlarna i Genève höll regelbundna möten med den amerikanska chefsförhandlaren. Sveriges relation till EG var i stort sett problemfri och påverkade inte direkt det svenska förhandlingsarbetet under Uruguayrundan. Det hade eventuellt inte varit lämpligt att Sverige intagit förhandlingspositioner som stått i kontrast med EG:s linje under förhandlingarna eftersom det hade kunnat komplicera de pågående medlemskapsförhandlingarna mellan Sverige och EG. Det förekom dock under Uruguayrundan att Sverige inte stödde förhandlingsförslag från EG om dessa bedömdes försvåra möjligheterna att nå ett slutresultat. Dessutom ansågs det viktigt att Sverige framförde förslag i egenskap av ett förhandlande land eftersom EG/EU-medlemskapet frångår en stat den möjligheten.

Den svenska linjen under Uruguayrundan utformades framför allt utifrån det svenska näringslivets intressen. I vad mån agerandet och positionerna sammanföll med länder i tredje världen var detta inte ett resultat av en svensk medveten policy, även om Sverige inom en rad andra områden gjort försök att stödja ekonomisk utveckling i tredje världen. Sverige samarbetade inom antidumpningsområdet med ett antal utvecklingsländer, där man hade gemensamma intressen, eftersom det var ett viktigt område för svenska företag.

Inom tjänstehandelsområdet innehade Sverige istället rollen som påtryckare tillsammans med bland annat EG gentemot centrala utvecklingsländer för att förmå dessa att börja liberalisera sina inhemska marknader.

Resultatet från internationella förhandlingar ska ratificeras, det vill säga godkännas, av riksdagen. Parlamentens roll i de utrikespolitiska relationerna mellan stater brukar normalt betraktas som begränsad eftersom det är regeringar som agerar aktivt. Parlamentens roll i samband med internationella handelsförhandlingar består vanligen av att godkänna ett resultat i efterhand. Under Uruguayrundan fanns ändå en koppling mellan regeringens agerande och riksdagen i och med att regeringens mandat att förhandla byggde på styrkeförhållandena i riksdagen. I den svenska riksdagen handlades de handelspolitiska frågorna tidigare framför allt av näringsutskottet men behandlades också i andra utskott, främst jordbruks-, utrikes- och finansutskotten. Under Uruguayrundan informerade regeringen regelbundet riksdagen om utvecklingen i förhandlingarna. Det skedde både i riksdagens kammare, exempelvis i de handelspolitiska debatterna, och i utskotten. Riksdagsledamöterna kunde då framföra synpunkter på det svenska förhandlingsarbetet. Vidare arrangerades några utfrågningar i riksdagen för att informera om och diskutera Uruguayrundan. När Uruguayrundan inleddes med ett ministermöte i Punte del Este i Uruguay 1986 bjöd den dåvarande utrikeshandelsministern Mats Hellström, för första gången i GATT-sammanhang, in en observatör från riksdagen. Detsamma skedde också vid senare större möten under Uruguayrundan, vilket gav en företrädare för riksdagen en unik möjlighet att följa förhandlingsarbetet. Vid denna tidpunkt var det ovanligt med ett deltagande av parlamentariker vid internationella handelsförhandlingar.

Sammanfattningsvis kännetecknades det svenska handelspolitiska beslutsfattandet under Uruguayrundan av att det på det nationella planet var en mindre krets av aktörer som var involverade. Utrikesdepartementet innehade en nyckelposition eftersom det var där som förhandlingsstrategierna utarbetades och de avgörande be-

sluten fattades. För att identifiera de svenska positionerna under förhandlingarna pågick diskussioner med företag och intresseorganisationer från framför allt näringsliv och fackförbund. Detta skedde både på Utrikesdepartementet och på Kommerskollegium. Eftersom det i stort sett existerade en samsyn mellan dessa i fråga om de svenska prioriteringarna så var dock kontakterna inte omfattande vilket i sin tur underlättade beslutsfattandet och därmed också det aktiva svenska förhandlingsarbetet. Under Uruguayrundan var förhandlingarna i hög grad inriktade på en rad traditionella handelspolitiska områden som främst ansågs ha betydelse för ekonomiska aktörers möjligheter att bedriva utrikeshandel. Näringslivets intressen vägde därför tungt vid utformningen av de svenska förhandlingspositionerna.

SVENSK HANDELSPOLITIK EFTER EU-MEDLEMSKAPET

Det svenska EU-medlemskapet, och anslutningen till EU:s tullunion, medförde en rad konkreta och innehållsmässiga förändringar inom handelspolitikens område, som ibland beskrivs som ett av EU:s kärnområden. Tullunionen är reglerad i EG-fördraget och har sin grund i bildandet av en gemensam inre marknad syftande till en fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Medlemsländerna bedriver en gemensam handelspolitik mot tredje land vilket kommer till uttryck i en enhetlig tulltaxa mot länder utanför EU, gemensamma tull- och handelsavtal samt olika skyddsåtgärder såsom antidumpnings- och utjämningstullar. Medlemskapet i tullunionen innebär att Sverige numera ingår i ett handelsblock vars utrikeshandel utgör en betydande del av världshandeln.

EU-medlemskapet gav alltså upphov till många förändringar i beslutsfattandet men ledde också till några förändringar i handelspolitikens innehåll. Sveriges anslutning till EU:s inre marknad innebär ett avvecklande av flera handelshinder som tidigare komplicerat handelsförbindelserna mellan Sverige och EU-länderna, vilka utgör en mycket omfattande del av svensk utrikeshandel. För att ytterligare underlätta handeln pågår ett arbete med att harmonisera nationella tekniska handelshinder i fråga om varors säkerhetsföre-

skrifter. När Sverige blev medlem i EU:s tullunion var den samlade tullnivån gentemot omvärlden något högre än den svenska. Den genomsnittliga tullhöjningen var endast cirka en procent men både större och mindre skillnader förekom inom olika varuområden.

Antidumpningsområdet och handeln med jordbruks- och tekoprodukter hör till de områden där relationen till icke-EU-länder förändrades tydligast i och med EU-medlemskapet. Sverige omfattas numera av ett mer utvecklat antidumpningsförfarande som består av åtgärder mot importerade varor när prisnivån anses vara för låg. När sådana åtgärder införs fördyras importen av en vara, ofta med cirka 20–40 procent, men ibland mer. Antidumpningsåtgärderna har främst riktats mot länder i Ost- och Sydostasien samt länder i Central- och Östeuropa. Sverige utvecklade 1992 begränsningarna inom handeln med tekoprodukter. Efter 1995 kom Sverige att omfattas av de begränsningar som finns inom EU när det gäller importen av kläder och andra tekoprodukter. Importen av tekoprodukter från ett trettio-tal länder från Asien, Östeuropa och Latinamerika har berörts av dessa specialarrangemang. EU-medlemskapet underlättade alltså handeln till och från andra EU-länder men komplicerade till viss del handeln med länder utanför EU.

Under senare år förefaller intresset för de handelspolitiska frågorna ha ökat i Sverige. Detta sammanfaller med en internationell trend. Frågor av handelspolitisk art debatteras allt oftare i media och engagerar allt fler. Diskussionen om WTO kan kopplas till den omfattande debatten om globaliseringens konsekvenser. Efter det uppmärksammade ministermötet i Seattle 1999 har kännedomen om och intresset för WTO ökat avsevärt i Sverige. Nya organisationer, som exempelvis Attacrörelsen, har lyft fram betydelsen av WTO. Idag förs en livlig debatt om effekterna av WTO-förhandlingarna och de EU-beslut som rör WTO-frågorna och allt fler krav har rests på ökad insyn i handelspolitikens policyutformning och beslutsfattande.

I dag finns det emellertid större möjligheter att följa de handelspolitiska processerna på nationell nivå i och med att de berörda instanserna visar en större öppenhet, vilket leder till att information

är mer tillgänglig. Även information om EU-processerna är numera mer åtkomlig men den är ändå delvis svårtillgänglig. Det handelspolitiska språket utestänger vissa utomstående på grund av de många tekniska termerna. Dessutom är de mer informella kontakterna i dessa sammanhang fortfarande viktiga och dessa är inte lika tillgängliga för allmänheten. Vidare kännetecknas beslutsprocesserna ofta av ett högt tempo som gör dem svåra att följa. Icke-statliga aktörer, med god insyn i EU och ett omfattande kontaktnät, kan dock ha större möjligheter att följa EU:s interna arbete. Avsaknaden av relevant information och offentlig insyn i EU:s beslutsprocesser kan sägas utgöra ett problem i och med att det försvårar delaktigheten hos nationella aktörer som anser sig berörda eller är intresserade av vad som beslutas och hur beslutsfattandet sker. I detta läge blir det desto viktigare att regeringen informerar om vad som pågår inom EU:s handelspolitiska beslutsprocess.

Det handelspolitiska beslutsfattandet förändrades alltså i och med att Sverige blev medlem i EU eftersom utrikeshandeln är ett av de områden där EU-länderna, som medlemmar i en tullunion, för en gemensam politik. Det innebär att Sverige formellt inte längre kan besluta på egen hand i frågor rörande utrikeshandel, med undantag för den exportfrämjande verksamheten där länderna har större nationella befogenheter. Den gemensamma handelspolitiken är reglerad i EG-fördragets artiklar 131–134. Där fastslås att det är den Europeiska kommissionen som förhandlar om handelsavtal och därför företräder medlemmarna vid internationella handelsförhandlingar. Ministerrådet fattar de övergripande besluten samt bemyndigar kommissionen att inleda förhandlingar med tredje part. Handelspolitiska överläggningar mellan medlemsstaterna sker också inom ramen för EU:s handelskommitté, den så kallade 133-kommittén, som består av högre handelspolitiska tjänstemän från medlemsländerna. Där utformas gemensamma positioner i olika handelspolitiska frågor. (För en mer detaljerad beskrivning av EU:s handelspolitik – se kapitlen »Utvecklingen av EU:s handelspolitik« och »EU:s roll i den globala handelspolitiken« i denna bok.)

En viktig del av EU:s beslutsfattande inom det handelspolitiska

området rör de positioner som unionen ska inta under de handelsförhandlingarna inom ramen för WTO. De femton medlemsländerna ska då kunna enas om en gemensam ståndpunkt som utgör underlag för EU-kommissionens förhandlingsarbete. Sverige, som tidigare brukade vara en aktiv part i dessa sammanhang, kan nu inte utöva direkt inflytande på en WTO-förhandling utan får istället huvudsakligen arbeta inom EU-gruppen och där försöka påverka EU:s gemensamma position i de frågor som är viktiga för Sverige.

Inför en förhandling bör en regering inledningsvis utforma egna ställningstaganden som helst bör ha stöd på den nationella planet. EU-ländernas regeringar förhandlar sedan med varandra för att finna en gemensam förhandlingsposition. För svensk del innebär EU-medlemskapet att det tidigare omnämnda tvåsnivåspelet nu utökats med en ny viktig nivå som innebär att det handelspolitiska beslutsfattandet kan liknas vid ett så kallat flernivåspel. Den engelska termen för detta är *multi-level governance*. Termen syftar på att det inom EU pågår ett komplicerat politiskt förhandlingsspel som involverar många aktörer och som pågår på olika beslutsnivåer. Aktörerna som deltar är privata, offentliga, ekonomiska, politiska, nationella och transnationella. Detta kännetecknar inte bara det handelspolitiska området utan gäller för stora delar av EU:s verksamhet (Elgström & Jönsson 1999, s. 69–70).

Som EU-land ingår Sverige nu i en krets av länder som delvis delar samma handelspolitiska ståndpunkter men där det också finns skillnader. I några frågor finns en skiljelinje mellan de nordeuropeiska, mer frihandelsvänliga länderna, och de sydeuropeiska länderna i fråga om hur långt liberaliseringarna inom handelspolitiken bör gå samt vilka varuområden som bör omfattas av en sådan liberalisering (Regeringens skrivelse 1996/97:71, s. 5). En gruppering kan urskiljas där Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien tillhör de länder som mest ihärdigt förespråkar ökad frihandel. Tyskland och Finland bildar en andra grupp medan Österrike, Belgien och Irland utgör en tredje gruppbildning. Den fjärde gruppen, och den minst frihandelsvänliga, består av övriga EU-länder. Från svensk sida anses det viktigt att hålla en hög profil i EU:s

handelspolitiska arbete och söka stöd hos övriga länder för den frihandelsvänliga linje som Sverige länge förespråkade. När Sverige, Finland och Österrike anslöt sig till EU 1995 påverkade det EU:s samlade handelspolitik i en mer frihandelsförespråkande riktning. Sverige ingår också i en informell mötesgrupp som går under benämningen De nordliga liberalerna där samtal om handelspolitiken också förs.

Skillnader i medlemsländernas inställning innebär förstås att kompromisser blir nödvändiga vilket medför att Sverige ibland officiellt måste stödja beslut som inte helt överensstämmer med svenska överväganden. Från svensk sida har det exempelvis riktats kritik mot EU:s bristande implementering av resultatet från Uruguayrundan där Sverige menade att EU har varit för långsamma med att tillämpa förhandlingsresultatet inom handelspolitiken rörande till exempel tekohandeln. Jordbruksområdet är ett annat välkänt exempel där Sverige eftersträvat en mer omfattande handelsliberalisering än flertalet andra EU-länder. Som EU-land har Sverige också blivit involverat i de handelspolitiska konflikter som EU har med omvärlden. Sverige förväntas numera inta en ståndpunkt i de allt fler frågor som är av vikt för samtliga EU-länder. De handelspolitiska frågornas betydelse kan sägas ha ökat i och med att Sverige som EU-medlem har möjlighet att påverka agerandet hos en av de mest inflytelserika aktörerna på den internationella handelspolitiska scenen, det vill säga EU.

För svensk del går det numera att urskilja en process på det nationella planet, en inom EU och, slutligen, en process på internationell nivå, där exempelvis arbetet inom WTO och OECD kan identifieras. Tyngdpunkten ligger idag på de två förstnämnda processerna eftersom Sverige inte längre har egna WTO-förhandlare. Det som sker inom WTO är dock emellertid fortfarande av största vikt för Sverige eftersom det rör handelsrelationerna med länder utanför EU. Den svenska representationen i Genève arbetar fortfarande med att på nära håll följa händelserna inom WTO vilket anses nödvändigt för att regeringen ska få ett så fylligt beslutsunderlag som möjligt. Den information som kommissionen lämnar till medlems-

länderna behöver kompletteras med information som det egna nätverket bidrar med. Sverige har fortfarande informell kontakt med andra länder, som exempelvis USA och en del u-länder, och dessa upprätthålls bland annat av representationen i Genève. Den stora skillnaden är dock att Sverige idag talar som ett EU-land. Dessutom har EU-länderna kontinuerligt samråd i Genève om frågor som behandlas inom WTO. Den svenska representationen i Genève har dock sammantaget mindre resurser numera, med undantag för den period som Sverige var ordförandeland i EU när representationens arbetsuppgifter var mer omfattande. Arbetet, som tidigare utfördes av den svenska representationen i Genève, har nu delvis förflyttats till Sveriges representation i Bryssel. Den är Sveriges största utlandsmyndighet och har till uppgift att tillvarata de svenska intressena inom EU-arbetet. Representationen arbetar också fram underlag till regeringskansliets arbete med EU-relaterade frågor i Stockholm.

OECD är fortfarande ett viktigt diskussionsforum där industriländerna ventilerar ekonomiska frågor. Sverige kan verka mer självständigt inom OECD än inom WTO. Här kan Sverige, liksom övriga EU-länder, tala fritt och lägga fram förslag till diskussion men det sker naturligtvis också utifrån EU:s gemensamma handelspolitik. Vissa menar att arbetet inom OECD har fått ökad betydelse för Sverige efter inträdet i EU eftersom det där är möjligt att driva en egen linje, vilket det alltså inte är i WTO. De nordiska länderna samråder fortfarande i OECD-arbetet men betydelsen av detta ska inte över-skattas eftersom få konkreta beslut fattas inom OECD. Inför Uruguayrundan förbereddes förhandlingsarbetet inom OECD, genom att exempelvis förslag till avtalstext utarbetades, vilket inte har varit fallet inför de kommande förhandlingarna inom WTO.

EU-medlemskapet har alltså i hög grad påverkat det faktiska handelspolitiska beslutsfattandet men de nationella processer som syftar till att identifiera och utforma positioner, och som föregår besluten, uppvisar stora likheter med tiden före medlemskapet även om de givetvis också är påverkade. I Sverige är det fortfarande regeringen som drar upp riktlinjerna för vilken handelspolitisk linje

som ska drivas. Regeringen redovisar regelbundet sina övergripande ställningstaganden inför riksdagen. Det sker numera främst i form av så kallade regeringsskrivelser, vilka främst behandlas i näringsutskottet. Då visar riksdagen om de stödjer regeringens linje inför ett kommande agerande inom EU. Inför ministermötet i Seattle 1999 antog riksdagen regeringens handelspolitiska skrivelse där de svenska prioriteringarna framgick (Regeringens skrivelse 1998/99:59). Ansvarigt statsråd kan också kallas till riksdagen för att besvara interpellationer, det vill säga frågor från riksdagsledamöterna. Fördrag och färdiga avtal ska dessutom fortfarande ratificeras av varje EU-lands parlament, det vill säga riksdagen i Sverige.

Handelspolitiska frågor behandlas också i riksdagens EU-nämnd. Nämnden informeras inför ministerrådsmötena om de frågor som ska behandlas där. Ledamöterna i nämnden kan diskutera svenska positioner med statsrådet vilket kan resultera i att dessa omarbetas. EU-nämnden och näringsutskottet har hållit gemensamma offentliga utfrågningar om WTO-frågorna.

Riksdagens formella möjligheter att direkt påverka handelspolitikens innehåll är begränsade idag eftersom besluten fattas i Bryssel. Eftersom regeringen inte är ensam beslutsfattare, så kan riksdagen inte avkräva regeringen ett ansvar efter att beslut fattats inom EU. Ett mindre antal svenska riksdagsledamöter har kunnat närvara som observatörer vid de stora ministermöten som har hållits sedan WTO:s bildande. Det ger dem möjlighet att följa det interna förhandlingsspelet inom WTO och det ger en koppling mellan riksdagen och arbetet inom WTO. Endast ett fåtal regeringar låter parlamentariker ingå i delegationen vid dessa möten. Länken mellan parlamentet och en stats agerande i internationella sammanhang är fortfarande tämligen svag. Förslag om att inrätta en rådgivande församling inom WTO med representanter från parlamenten har framförts. Detta skulle stärka deras betydelse inom WTO och därmed den demokratiska förankringen i WTO.

Utrikesdepartementet innehar fortfarande en nyckelposition inom det handelspolitiska området. Under senare år har utrikesförvaltningens verksamhetsfält utvidgats. De flesta politikområden

påverkas idag på något sätt av omvärlden. Allt större delar av länders statsförvaltningar har externa kontakter som ett resultat av den ökade internationaliseringen, men utrikesförvaltningen innehar fortfarande en särställning. Dess roll som *gate-keeper* gentemot omvärlden är inte lika stark längre men den har fortfarande en central roll i relationerna med omvärlden. Den alltmer globaliserade ekonomin innebär vidare att nya krav ställs på utrikesdepartementen och deras diplomatiska nätverk när det gäller att bevaka och försvara länders andelar på den globala marknaden (Hocking 1999). Utrikesförvaltningen, det vill säga utrikespolitikens byråkrati, har alltså fortfarande ett stort inflytande på beslutsfattandet, vilket blir särskilt tydligt inom områden som handelspolitiken som kännetecknas av en stor komplexitet.

När Sverige anslöt sig till EU organiserades Utrikesdepartementets verksamhet om för att anpassas till de nya förhållandena. Enheten för internationell handelspolitik ansvarar nu för att främja Sveriges intressen inom EU samt WTO, OECD och UNCTAD, FN:s organ för handel och utveckling. Efter EU-medlemskapet har arbetet på Utrikesdepartementet blivit mer komplicerat. Det är fler och mer komplexa frågor som behandlas, mer material som ska analyseras och arbetstempot är många gånger högt. På Utrikesdepartementet utformas och förbereds de svenska positionerna inför kommande möten i EU. Det sker ofta efter att Kommerskollegium har sammanställt ett underlag för de beslut som fattas på Utrikesdepartementet. Kommerskollegium utgör fortfarande också en viktig länk till näringslivet i och med att myndigheten har till uppgift att inhämta näringslivets synpunkter men också att erhålla åsikter från intresseorganisationer verksamma inom andra områden. Myndigheten ska dessutom fånga upp de problem som företag kan ha på EU:s inre marknad men också i handeln med länder utanför EU. Ett sedan länge inarbetat kontaktnätverk för kontakter mellan aktörer inom detta område möjliggör för icke-statliga aktörer att regelbundet lämna synpunkter i de handelspolitiska frågorna.

SVERIGE OCH DEN NYA FÖRHANDLINGSRUNDAN

Målet för den svenska regeringens arbete inom det handelspolitiska området är att Sverige fortfarande ska vara en pådrivande kraft internationellt (Regeringens skrivelse 1998/99:59, s. 5). Sverige har därför exempelvis arbetat för att en ny multilateral förhandlingsrunda inom ramen för WTO ska inledas. Allt sedan försöken med att inleda nya förhandlingar misslyckades vid det uppmärksammade ministermötet i Seattle har den svenska regeringen hävdat att nya försök till förhandlingar är nödvändiga. Motivet till denna ståndpunkt var att nya förhandlingar har ett stort värde både för industriländerna men också för utvecklingsländerna. Sverige, liksom EU, förordade en brett upplagd förhandlingsrunda inom WTO.

En av målsättningar under perioden då Sverige var ordförandeland i EU första halvåret 2001, var att verka aktivt för nya WTO-förhandlingar. Regeringen använde sig av olika former av kontakter, både formella och informella, för att erhålla stöd från andra EU-länder och från länder utanför EU. Det egentliga förberedelsearbetet inför de kommande WTO-förhandlingarna var dock redan genomfört innan Sverige tog över som ordförandeland. Förhandlingarna behandlades exempelvis på Europeiska rådets möte i Göteborg som avslutade den svenska ordförandeskapsperioden. Då mötte EU:s regeringschefer USA:s president George W Bush och det fanns dem emellan en enighet om behovet av nya handelsförhandlingar. Under Sveriges tid som ordförandeland fördjupades också kunskapen om, och insynen i, hur beslutsfattandet inom det handelspolitiska området sker inom EU.

Inför de förhandlingar som skulle inledas vid WTO:s ministermöte i Seattle i december 1999, beslutades det om en beredningsordning för förhandlingsarbetet på Utrikesdepartementet. En ny så kallad referensgrupp för de kommande WTO-förhandlingarna bildades. Den består av representanter från olika icke-statliga frivilligorganisationer, så kallade NGOs (Non Governmental Organizations). I referensgruppen, som fortsatt att arbeta också efter misslyckande i Seattle, deltar representanter från en rad organisationer, exempelvis Exportrådet, Sveriges Verkstadsindustrier, Företagar-

nas Riksorganisation, Internationella handelskammaren, Kemi-kontoret, Svensk Handel, Skogsindustrierna, LRF, TEKO-industrierna, Textilimportörerna, LO, TCO, Sveriges Metallindustriarbetarförbund, SIF, SACO, Attac Sverige, Lutherhjälpen, Diakonia, Forum Syd, Fair Trade Center, Världsnaturfonden, Svenska Naturskyddsföreningen och Konsumenter i samverkan. Jämfört med de referensgrupper som verkade under Uruguayrundan har kretsen av deltagare breddats vilket gett arbetet en helt ny struktur. Syftet med referensgruppen är att »förmedla synpunkter och åsikter från de aktörer som hyser stort intresse och engagemang för de föreliggande förhandlingarna, för att inkludera dessa i beredningsarbetet« (Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, Mötesrapport, 1999-05-03). Därtill syftar referensgruppen till att, genom dialog, förbättra regeringens beslutsunderlag.

Organisationerna i referensgruppen företräder alltså olika organiserade intressen och de är inte alltid helt eniga om vilka positioner som EU och Sverige bör inta i de internationella handelsförhandlingarna. En skiljelinje kan urskiljas exempelvis i fråga om vilka krav som kan ställas på olika medlemsländers efterlevnad av WTO:s regelverk samt reglernas framtida betydelse. Arbetet i referensgruppen medger en dialog kring de handelspolitiska frågorna mellan regeringen och en rad skilda frivilligorganisationer. De senare har dock fortsatt att framföra önskemål om tydligare information om vilka instruktioner de svenska handelsförhandlarna får från regeringen inför förhandlingar i Bryssel. Detta kan dock ibland vara problematiskt att bevilja eftersom det skulle riskera att svenska förhandlingsstrategier blev kända i förväg innan förhandlingarna inom EU påbörjats (Kommerskollegium, Yttrande, 2000-06-07). Arbetet på Utrikesdepartementet kännetecknas idag också av ett intimare samarbete med andra departement, exempelvis miljö-, närings- och justitiedepartementen vilket kan ses som ytterligare ett tecken på handelsfrågornas allt närmare relation till en rad andra politikområden.

En annan betydelsefull förändring när det gäller beredningen är att den karakteriseras av en betydligt större öppenhet idag. De dis-

kussioner som förs i referensgruppen på Utrikesdepartementet är offentliga och tillgängliga för allmänheten. Det finns också en öppenhet i fråga om de föreslagna förhandlingspositionerna som skiljer sig avsevärt från tidigare förhandlingar. Det gäller både EU:s positioner och den svenska inställningen till dem. De är också offentliga och därför möjligt att ta del av för alla som vill följa de förslag till positioner som kommissionen lämnar till medlemsländerna.

Frivilligorganisationernas deltagande har också stärkts genom att representanter från näringslivs-, fack- och biståndsorganisationer numera finns med i den svenska delegationen vid WTO:s ministermöten. Vid tidigare WTO-ministermöten kunde organisationerna följa förhandlingarna via de parallella konferenserna som hölls för frivilligorganisationerna. Men vid ministermötena i Seattle 1999 och i Doha 2001 ingick några NGO-representanter i den svenska delegationen, tillsammans med handelsministern, departementstjänstemän, representanter från Kommerskollegium och från riksdagen. Under ministermötet i Doha fick representanterna från organisationerna närvara under de svenska strategimötena samt komma med synpunkter på förhandlingsarbetet till handelsministern och tjänstemännen. Den ökade öppenheten kan antas leda till en ökad kunskap hos enskilda frivilligorganisationer ifråga om vad som händer inom internationella handelsförhandlingar. Det förhindrar dock inte att dessa kan vara kritiska till det svenska agerandet som ju hela tiden sker inom ramen för EU:s agerande. Efter ministermötet i Doha uttryckte en rad frivilligorganisationer, även svenska sådana, kritik mot EU:s agerande där man menade att EU inte i tillräckligt hög grad hade lyssnat eller tagit hänsyn till u-ländernas synpunkter. En skiljelinje kan emellertid här märkas mellan organisationerna. De som arbetar med miljö- och biståndsfrågor är generellt sett mer kritiska till EU och det svenska agerandet inom EU än organisationer som representerar näringslivet.

Sveriges roll under ministermötet i Doha var annorlunda jämfört med perioden före EU-medlemskapet. Den enda gången som den svenske handelsministern Leif Pagrotsky yttrade sig officiellt under mötet var i det korta anförande som varje WTO-medlem kunde hål-

la. Han uttryckte där bland annat vikten av att regeringarna visade en politisk vilja att agera, att nya förhandlingar borde kunna öka den globala välfärden och rättvisan samt ett behov av att på allvar ta itu med de jordbrukssubventioner som finns i OECD-länderna vilket ju är en kärnfråga för både i- och u-länder (Tal av Leif Pagrotsky i Doha, 12 november 2001). Pagrotsky menade att Sverige genom EU-medlemskapet fått större möjligheter till inflytande och att landets intressen bättre tillvaratas inom unionen än tidigare (Svenska Dagbladet, 13 november 2001).

Sammanfattningsvis så kan man konstatera att den nationella handelspolitiska processen har blivit alltmer öppen för insyn från allmänheten. Det är idag möjligt att på ett helt annat sätt än tidigare följa vad som sker inom handelspolitikens område på det nationella planet. Den kritik som riktats mot de »slutna rummen« har i Sverige bemötts med en ökad öppenhet. Parallellt med den ökade öppenheten har de folkvaldas, det vill säga riksdagens, inflytande på handelspolitiken minskat betydligt i och med att beslutsfattandet flyttats från den svenska riksdagen till EU. I vissa frågor har Sverige visserligen nationell kompetens. Detta medför att riksdagen fortfarande måste godkänna uppgörelser från internationella handelsförhandlingar.

Det är emellertid svårt att följa det löpande handelspolitiska beslutsfattandet i EU där insynen är mindre. Den svenska handelspolitiska processen har omvandlats från att ett så kallat tvånivåspel till att bli en del av ett mycket omfattande flernivåspel där fjorton andra stater och ett stort antal frivilligorganisationer deltar. Intresset för handelspolitiken har ökat och öppenheten på den nationella nivå har tilltagit men i och med att beslutsprocessen har förändrats så har det handelspolitiska beslutsfattandet komplicerats för svensk del. Handelspolitikens komplexitet har ökat genom den utvidgning av själva politikområdet som har skett. WTO-området omfattar numera också i allt högre grad frågor rörande exempelvis u-ländernas ekonomiska utveckling och olika miljöaspekter såsom utrikeshandelns betydelse för möjligheten att nå en hållbar utveckling. Det medför att de ekonomiska intressenas betydelse har kommit att

kompletteras med andra synsätt som på nationell nivå representeras av frivilligorganisationer inom miljö- och biståndsområdet. Detta har lett till att handelspolitiken har utvidgats innehållsmässigt. Det har också påverkat hur den nationella handelspolitiska processen fortgår i och med att den involverar fler deltagare idag.

NOT

1. Resurser satsades för att komma runt problemet, bland annat gav Kommerskollegium ut en skrift med facktermer.

Utvecklingen av EU:s handelspolitik

STEPHEN WOOLCOCK

Handelspolitiken har fått en alltmer framträdande plats i den politiska debatten de senaste åren tack vare dess ökade omfattning och det faktum att den inkräktar allt djupare i det nationella självstyret. Som ett resultat av detta har handelsförhandlingar av det slag som äger rum inom WTO hamnat i fokus i den allmänna debatten på ett sätt som aldrig förekom före början av 1990-talet. Eller för att uttrycka det så här: det faktum att handelspolitiken är av central betydelse för frågan om globalisering har förändrat den från en teknisk till en mer allmänpolitisk fråga.

För EU:s medlemsländer är det Europeiska unionen som är behörig att agera på de flesta områden som rör internationell handelspolitik. EU:s handelspolitik utgör därför en stor del av Europas svar på globaliseringen. Det finns två centrala frågor som rör EU:s internationella handelspolitik. För det första: Kommer EU att kunna enas, under öppna och demokratiska former, om gemensamma positioner som gör unionen till en trovärdig aktör med förmåga att »agera med full kraft« i den internationella handelsdiplomatien? För det andra: Kommer EU att använda sitt ekonomiska inflytande till att stärka liberala handels- och investeringssystem eller till att slå vakt om egna marknader och behålla sin autonomi inom den »inhemska« politiken? I det här kapitlet diskuteras den första frågan, med huvudsaklig inriktning på EU:s beslutsfattande i multilaterala handelsförhandlingar, så som de bedrivs inom WTO.¹ Den andra frågan, om hur liberal EU:s politik är eller kommer att bli, kan egentligen bara besvaras ordentligt genom detaljerade studier av enskilda fall, område för område.

Konkurrerande krav på effektivitet och ansvarighet

För att skapa en tullunion krävs att de deltagande länderna har en gemensam yttre tulltariff. Artikel 133 i EG-fördraget (ursprungligen Artikel 113 i Romfördraget) ger Europeiska gemenskapen exklusiv *kompetens* för den gemensamma handelspolitiken. Kompetens syftar i detta sammanhang till att medlemsstaterna har givit upp den nationella handelspolitiken och överfört beslutsmakten till gemenskapen. Det gjorde det möjligt för de sex ursprungliga medlemmarna att tala med en röst i internationella handelsöverläggningar. De första årens arbete med att skapa en gemensam handelspolitik var inte lätta, men man vågar nog ändå påstå att de var mindre komplexa än i dag. 1957 handlade handelspolitiken i huvudsak om tulltaxor. Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEC, var då ingen stor aktör i internationella förhandlingar, som fortfarande drevs på och formades under amerikansk ledning. Dessutom krävde samstämmiga beslut bara samordning i en relativt liten krets, huvudsakligen bestående av tjänstemän från medlemsländerna och kommissionen samt ett begränsat antal ickestatliga näringslivsorganisationer.

Nu har saker och ting förändrats. Handelspolitiken har successivt kommit att inkräkta alltmer på den nationella självstyrelsen, och därmed minskat eller berövat den dess handlingsfrihet i industripolitiken, regleringsfrågor, investeringar och livsmedelssäkerhet. Den allt längre dagordningen för handelspolitiken har utvidgat EU:s kompetensområde. EU har också fått en central roll i internationella handelsförhandlingar beroende på dess ökade ekonomiska styrka som en följd av den alltmer integrerade inre marknaden och dess andel av världshandeln (20 procent) och investeringar (30 procent av flödet av utländska direktinvesteringar). Utvidgningen har både ökat EU:s inflytande och komplexiteten i beslutsfattandet.

EU följer inte längre USA:s ledarroll utan försöker själv sätta dagordningen. USA stöder visserligen fortfarande multilateralism, men bara när detta leder till resultat som överensstämmer med kraven från en lång rad intressegrupper på hemmaplan. Under 1980-talet använde sig USA i ökande utsträckning av unilaterala och regionala handelspolitiska instrument eftersom dessa gav snabbare resultat

(Bhagwati & Patrick 1991; Low 1993; Destler 1995). Samtidigt har också utvecklingsländerna, som utgör majoriteten av WTO:s medlemmar, börjat utnyttja sin ställning för att göra sig hörda i internationella handelsförhandlingar. Detta framgick inte minst vid ministermötet i Seattle i december 1999 (Bayne 2000).

EU:s beslutsfattande inom handelspolitiken måste fungera effektivt om unionen ska kunna uppfylla sina globala skyldigheter, men också svara mot ökade krav på demokratisk förankring och öppenhet beroende på att EU:s handelspolitik inkräktar allt djupare på »inrikespolitikens« domäner. Effektivt beslutsfattande är i de flesta fall lättare att åstadkomma när besluten är av teknisk, och inte politisk, natur samt när de oundvikliga kompromisserna mellan olika sektorer och medlemsländers intressen kan äga rum utanför det offentliga strålkastarljuset. Men ett sådant beslutsfattande utan insyn accepteras inte längre av den allmänna opinionen eller frivilligorganisationer, NGOs (Non-Governmental Organizations), som deltar i den offentliga debatten i frågor som alltmer påverkas av handelsförhandlingar.

Huvuddragen i EU:s beslutsfattande

I det här avsnittet görs en mer djuplodande granskning av vilka frågor som faller under EU:s gemenskapskompetens, därefter behandlas tre, sinsemellan beroende, etapper i multilaterala förhandlingar – uppställande av mål, förhandlingsprocessen och antagande av resultaten.

FRÅGAN OM MEDLEMSSTATS- KONTRA GEMENSKAPSKOMPETENS

Europeisk handelspolitik kompliceras av det faktum att inte alla förhandlingsfrågor omfattas av EU:s gemenskapskompetens. Artikel 113 i Romfördraget (numera Artikel 133) gav EU exklusiv kompetens i handelspolitiken, men artikeln innehöll ingen uttömmande definition av vad som avsågs med »handelspolitik«. Fördraget nämnde tullar, antidumpning och subventionsfrågor. Men uppfattning-

arna om vad som utgör handelspolitik har förändrats med tiden.

Under GATT:s första år var tullar det dominerande ämnet. På 1970-talet tryckte USA på för att få upp offentliga subventioner, offentlig upphandling och tekniska handelshinder på dagordningen. EU tvingades ta ställning till huruvida dessa frågor tillhörde gemenskapens eller de enskilda ländernas kompetensområden – eller om det rörde sig om delad kompetens. EU handskades mycket pragmatiskt med frågan och gav kommissionen i uppdrag att förhandla i alla typer av frågor, men utan förpliktelse om hur den framtida kompetensfördelningen skulle se ut mellan kommissionen och medlemsstaterna. Detta gjorde det möjligt för kommissionen att tala med en europeisk röst under en förhandlingsrunda som innehöll frågor där såväl EG som medlemsländerna hade kompetens men där också delad kompetens förekom. Men när det var dags att ratificera uppgörelsen gick det inte längre att undvika frågan om vem som hade den juridiska kompetensen. 1980 träffades en politisk uppgörelse som innebar att såväl EU som medlemsstaternas regeringar undertecknade Tokyorundans avtal (Bourgois 1983; Macleod m.fl. 1997).

Liknande frågor uppstod under Uruguayrundan för tjänster, immaterialrätt och investeringar. Medlemsländernas regeringar hävdade att dessa omfattades av medlemsstaternas kompetens. Kommissionen ansåg däremot, liksom tidigare, att alla femton förhandlingsgrupperna i Uruguayrundan utgjorde delar i en global förhandling och att det därför var viktigt för EU att tala med en (kommissionens) röst. EU valde då samma modell som under Tokyorundan, med kommissionen i rollen som ensam förhandlare men utan att föregripa frågan om kompetensfördelningen. Även denna gång fungerade detta pragmatiska tillvägagångssätt ganska bra, förutsatt att kommissionen höll medlemsländerna tillräckligt informerade. Kommissionen åtnjöt i praktiken behörighet att framträda som en röst, samtidigt som ländernas regeringar kunde hålla ett vakande öga över förhandlingarna på områden med delad eller nationell kompetens. Och under Uruguayrundan var det på jordbruksområdet, där EU har exklusiv kompetens att förhandla, som unionen

fick problem – inte på tjänsteområdet, där kompetensen var delad (Paeman 1996; Hodges & Woolcock 1996).

När det var dags att godkänna Uruguayrundans förhandlingsresultat behövde EU återigen ta ställning till kompetensfrågan. Kommissionen hävdade att Uruguayrundan var framförhandlad som en paketlösning och därför måste antas i dess helhet av EU. Medlemsländernas regeringar däremot ansåg att överenskommelserna i de nya frågorna, såsom tjänster, immaterialrätt och investeringar, var tvungna att ratificeras av varje enskilt medlemsland. När ansträngningarna att hitta en politisk lösning på denna tvist misslyckades vände sig kommissionen, med stöd från Belgien, till EG-domstolen i förhoppning om att domstolen skulle följa samma mönster som tidigare, då den gjort extensiva tolkningar av EU:s kompetens på handelsområdet. Men i sitt beslut 1/94 anslöt sig EG-domstolen till de ståndpunkter som Frankrike, Storbritannien och andra medlemsländer framfört och slog fast att enbart gränsöverskridande tjänster föll under den gemensamma handelspolitiken och Artikel 133 (Opinion 1/94 EG-domstolens rapporter I-5267, 1994). Detta utslag var viktigt eftersom det satte en gräns för den dittills extensiva tolkningen av EU:s kompetens på handelspolitikens område. Även på det praktiska planet var detta ett viktigt beslut eftersom de flesta tjänster tillhandahålls genom etableringar (filial eller dotterbolag) snarare än genom gränsöverskridande verksamhet.

Svårigheterna med denna blandning av medlemsstats- och gemenskapskompetens på tjänsteområdet ledde till en överenskommelse mellan kommissionen och ministerrådet 1995 om en uppförandekod för förhandlingar om handel med tjänster. Orsaken var att trots att Uruguayrundan avslutats fortsatte förhandlingar inom ramen för WTO om sektorsavtal för finansiella tjänster, telekommunikationer och transporter under perioden 1995–97. Uppförandekoden kom också att tillämpas i förhandlingarna om immaterialrätt. Denna uppförandekod, återigen antagen utan att föregripa den formella kompetensfördelningen, gjorde det möjligt för kommissionen att uppträda som ensam förhandlare, samtidigt som medlemsländernas regeringar kunde följa förhandlingarna i de olika frågorna.

Informella förhandlingar med EU:s handelspartners sköts därför av kommissionen, på villkor att denna omedelbart måste informera medlemsländernas regeringar om varje beslut som tas under sådana möten (Kodex 1994). Det är också vanligt att kommissionen får mandat att förhandla om regionala och bilaterala frihandelsavtal. Det finns dock egentligen ingen möjlighet att genom politiska överenskommelser fördela kompetensen mellan EG och medlemsstaterna, utan att ändra i fördraget, även om det finns gråzoner var gränsdragningen går i kompetensfrågor. Ytterst är det EG-domstolen som, utifrån EG-fördraget, har att uttala sig var kompetensen på ett visst område ligger.

Kompetensfrågorna i handelspolitiken har därför rests under de flesta regeringskonferenser, 16C:s (Intergovernmental Conferences). Vid utarbetandet av Amsterdamfördraget 1996 hävdade kommissionen, precis som den gjorde 1991, att tjänster och immaterialrätt borde falla under den gemensamma handelspolitiken (Maresceau 1993). Detta tillbakavisades av medlemsländerna, men en överenskommelse nåddes om att införa en fullmaktsklausul (Artikel 133:5). Denna möjliggör för medlemsländerna att, med enhällighet, utsträcka EU:s kompetens till tjänster och immateriella rättigheter, utan att behöva ändra i själva fördraget. Något sådant beslut togs dock aldrig. Under regeringskonferensen 2000 gjordes nya ansträngningar att utvidga Artikel 133 till att gälla tjänstehandel och handel med immateriella rättigheter. Resultatet var att dessa områden blev en del av den gemensamma handelspolitiken under Artikel 133 men att det samtidigt infördes flera undantag och begränsningar vad gäller exempelvis beslutsordning och ingåendet av avtal på dessa nya områden.

Kompetensfrågan är därför fortfarande en känslig fråga, men i allmänhet vill varken kommissionen eller medlemsländerna underminera EU:s trovärdighet genom att aktualisera legala frågor om kompetensfördelning under pågående förhandlingar. På det hela taget har detta pragmatiska förhållningssätt som tillämpats fram till dags dato fungerat ganska bra, och ländernas regeringar har bara

åberopat brister i EU:s förhandlingsmandat som ett sätt att signalera missnöje med beslut i multilaterala förhandlingar där det funnits oenighet om innehållet.

ATT FORMULERA MÅL

En studie av EU:s beslutsprocess underlättas om man skiljer mellan tre olika, men sinsemellan beroende, skeden. Alla tre är betydelsefulla. Att sätta upp mål eller bestämma dagordning kan ofta vara av avgörande betydelse för det slutliga resultatet i en förhandling, särskilt som resultat i förhandlingar om multilateral handel hittills nåtts genom länkar och kompromisser mellan olika politikområden. Förhandlingsfasen är självklart ett viktigt skede eftersom en förhandling är en dynamisk process och EU:s reaktioner på förändringar i förhandlingsläget får avgörande betydelse för om slutresultatet blir en framgång eller ett misslyckande. Skedet där resultatet ska godkännas har blivit mer och mer betydelsefullt eftersom önskan om politisk kontroll över handeln innebär att man inte längre kan ta för givet att avtal som förhandlats fram på EU-nivå ratificeras av nationella parlament eller Europaparlamentet.

Det är ministerrådet, oftast i dess sammansättning med utrikesministrarna, som formellt fastställer EU:s förhandlingsmandat. Rådet bemyndigar kommissionen att förhandla och beslutar med kvalificerad majoritet om mandatens omfattning, utifrån kommissionens förslag. Detta förslag har förberetts av generaldirektoratet för handel (DG TRADE) tillsammans med andra av kommissionens generaldirektorat (se figur 1). När förhandlingsmandatet innehåller frågor med blandad kompetens, vilket är fallet i WTO-förhandlingar som spänner över flera områden, måste rådet fatta beslut med konsensus om mandatet. Detta öppnar för möjligheten att ett enskilt medlemsland tvingar EU att driva mål som återspeglar särskilda länders intressen. Under det skede som föregår multilaterala förhandlingar, och egentligen när som helst, kan ministerrådet ge kommissionen tilläggsdirektiv.

Det är värt att notera att det inte finns något formellt ministerråd för handelsministrar. Detta kan förefalla underligt med tanke på att

	<i>Frivilligorganisationer</i>	<i>Kommissionen</i>
<i>Förhandlings- målsättningar</i>	Civila samhället kontaktgrupp och öppna konsultationer Ge ickestatliga organisationer info	Generaldirektorat (GD) för handel i samarbete med andra GD – ta fram utkast till förslag om ställningstagande
<i>Förhandlingar</i>	Ger synpunkter Har representanter i kommissionens delegation	Förhandlar för EU i konsultatio- ner med rådet (Art. 133)
<i>Godkänna resultat</i>	Påverkar allmänna opinionen och därmed lagstiftningen	Slutför förhandlingar

FIGUR 1.

det finns ministerråd för jordbruks-, industri- och finansministrar, vilka alla påverkar EU:s politiska mål och förhandlingspositioner. I värsta fall kan de olika ministerrådskonstellationerna leda till stelhets i EU:s förhandlingsposition genom att envist försvara smala intresseområden. Ett formellt ministerråd för handelsministrar skulle kunna återställa balansen genom att representera exportörernas intressen eller mer allmänna intressen hos dem som har nytta av frihandel. Användningen av Allmänna rådet för beslut i handelsfrågor har den nackdelen att utrikesministrar, vilka normalt representerar sina länder under Allmänna rådets möten oftast är mer intresserade av *high politics* i form av utrikes- och säkerhetspolitik än av frågor av lägre dignitet, som handel och investeringar. Å andra sidan samlas Allmänna rådet mycket oftare än vad ett råd för handelsministrar skulle göra, vilket möjliggör snabbare reaktioner på det som händer i handelsförhandlingarna och handelspolitiken. Ett annat argument för att låta Allmänna rådet behålla ansvaret är att handelsministrar eller tjänstemän kan ersätta utrikesministrarna när så anses lämpligt. Och i själva verket ansvarar redan flera av ländernas utrikesdepartement för handelspolitiken.

Mycket arbete föregår det formella godkännandet av förhand-

<i>Ministerrådet</i>	<i>Europaparlamentet</i>	<i>Nationella parlament</i>
Allmänna rådet »bemyndigar«	Europaparlamentariker har utfrågningar och skriver rapporter	Nationella parlamenta- riker kan ha utfrågningar om delar av förhand- lingarna
Kan ge direktiv till kommissionen under förhandlingarnas gång	Utskott konsulteras av rådets ordförande och kommissionen	Mycket begränsad inblick utom i känsliga frågor
Godkänner resultat	Måste vanligen ge sitt samtycke	Måste ratificera om mandatet är nationellt eller delat

FIGUR 2.

lingsmandatet. Kommissionens förslag bygger på omfattande konsultationer med medlemsländerna, genom 133-kommittén, som består av högre handelstjänstemän från medlemsländerna. Olika gruppers intressen tillgodoses under beredningsprocessen genom intresseorganisationer på EU-nivå, exempelvis Europeiska arbetsgi-
var- och industriorganisationen (UNICE) samt fackförbund och oli-
ka branschorganisationer, men också via nationella regeringar. Kommissionen kan också använda sig av centrala informationskäl-
lor, exempelvis databasen Market Access (mkacddb.cec.eu.int), för
att slå fast EU:s prioriteringar i förhandlingar om marknadstillträde.
I slutet av 1998 tog kommissionen initiativ till överläggningar med
frivilligorganisationer (NGOs) – en reaktion på kraven om större öp-
penhet och ansvarighet. Sådana överläggningar äger rum var fem-
te, sjätte månad och är öppna för alla som vill delta. Det förekom-
mer också möten om olika frågor i mindre grupper där tjänstemän
från kommissionen, med ansvar för speciella politiska frågor, deltar
tillsammans med representanter för frivilligorganisationer, både af-
färslivets och ideella. Dessa möten blir ofta mer konkreta och de-
taljerade, jämfört med de mycket mer allmänna överläggningarna
under de öppna mötena. Kommissionen arrangerar även en med-

borgarkontaktgrupp som består av de viktigaste frivilligorganisationerna, både näringslivets och övriga samhällsorganisationer, för att försöka samordna och kanalisera synpunkter från olika grupper in i den politiska processen. Dessa kontakter mellan frivilligorganisationer och kommissionen är inte formella i bemärkelsen att de är fastställda enligt lag, som exempelvis är fallet med Rådgivande handelskommittéerna (Trade Advisory Committees) i USA.

EU:s handelspolitiska mål påverkas också av diskussioner i andra rådskonstellationer, såsom med jordbruksministrarna eller miljöministrarna. Europaparlamentet och de nationella parlamentens delaktighet i utformandet av målen i handelspolitiken är, i den mån den finns, indirekt. Europaparlamentet har inget nära samarbete med rådet under utarbetandet av detaljerade ståndpunkter och avhandlar endast förhandlingsmandatet sedan det antagits av ministerrådet – ett allt för sent skede för att kunna påverka EU:s mål. Samma sak gäller de nationella parlamenten, som debatterar EU:s mål innan förhandlingarna börjar. Problemet är att en offentlig debatt om ett detaljerat förhandlingsmandat skulle avslöja för EU:s förhandlingspartners om hur långt unionen är beredd att gå, vilket sålunda underminerar EU:s förhandlingsposition. Genom debatter och utfrågningar skapar Europaparlamentet och de nationella parlamenten ändå den atmosfär som fastställer EU:s målsättningar. Därmed har de ett indirekt inflytande över WTO:s dagordning. Europaparlamentets indirekta roll står i skarp kontrast till den roll som den amerikanska kongressen spelar, när den direkt styr USA:s förhandlingsmål genom att ge eller underlåta att ge förhandlingsmandat. Europaparlamentet har ingen vetorätt gentemot EU när unionen deltar i handelsförhandlingar, vilket däremot USA:s kongress har.

ATT GENOMFÖRA FÖRHANDLINGARNA

En nyckelfråga under förhandlingsskedet är hur stort svängrum kommissionen har att tolka EU:s målsättningar. Alltför vida ramar för kommissionen skulle innebära att medlemsländernas regeringar hade begränsad kontroll över förhandlingarnas förlopp. För litet manöverutrymme å andra sidan skulle göra det omöjligt för kom-

missionen att förhandla. I praktiken ger förhandlingsmandatet tillräckligt utrymme för flexibilitet utom på känsliga områden som jordbruk.

Fördragets Artikel 133 stadgar att kommissionen måste förhandla via konsultationer med medlemsländerna. Medlemsländerna är inte beredda att ge kommissionen handlingsfrihet i fråga om hur förhandlingarna ska genomföras, hur och när eftergifter ska göras eller hur och när rådet ska konsulteras. En orsak till detta är att kommissionen förhandlar i frågor med delad kompetens. En annan orsak är rädsla för att kommissionen kan tänkas sluta uppgörelser som inkräktar på nationella intressen och som medlemsländernas regeringar skulle få svårt att riva upp. Till skillnad från en nationell process, som den i USA, måste EU balansera såväl medlemsstaternas som olika sektors intressen för att kunna fastställa gemenskapsintresset. Medlemsländernas regeringar har velat behålla kontrollen över avgörandet om var denna balanspunkt ligger.

Ständiga konsultationer är nödvändiga på grund av internationella förhandlingars dynamiska natur. Även med ett snävt förhandlingsmandat finns det alltid behov av omtolkning under förhandlingarnas växlingar. Detta ger obegränsat utrymme för olikheter i uppfattningar mellan kommissionen och rådet, och inom kommissionen och rådet, om innebörden av ett mandat. I mindre politiskt känsliga och mer tekniska frågor avgörs EU:s inställning av kommissionen, efter konsultationer i 133-kommittén som möts varje vecka. Omröstningar förekommer sällan i kommittén, där man strävar efter att nå konsensus och där kommitténs ordförande sammanfattar mötets slutsatser. Om det av dessa slutsatser framgår att det finns kvalificerad majoritet för en viss position stärker det kommissionens ställning och kan också komma att underlätta kommissionens fortsatta arbete med att ta fram en förhandlingsposition som en minoritet av medlemsstaterna ogillar. Viktigare frågor, tolkningar av mandatet eller reaktioner på betydelsefulla förhandlingspositioner hos EU:s handelspartners, kan rådet utfärda formella direktiv om till kommissionen enligt Artikel 133. För att kunna reagera på förändringar under förhandlingarnas gång träffar kommis-

sionen representanter för medlemsländerna före mötena. Om mötena äger rum i Genève kommer medlemsländernas representanter från de delegationer man har där, eller, i viktigare frågor, från ländernas huvudstäder. Medlemsländernas ministrar med ansvar för handelsfrågor (och andra intresseområden som jordbruk och miljö) närvarar också under viktiga faser av WTO-förhandlingar. Under Uruguayrundan var det exempelvis så under inledningen i Punta del Este i september 1986, under interimsoversynen i Montreal i december 1988, vid ministermötet i Bryssel 1990, och naturligtvis vid de avslutande mötena i Genève i december 1993 och Marrakech i april 1994. Även EU:s godkännande av nya förhandlingsrundor i WTO sker på ministernivå.

Denna konsultationsprocess mellan kommissionen och rådet är central för EU:s beslutprocess i internationella handelsfrågor (Hodges och Woolcock 1996). Huruvida den fungerar eller ej beror i lika hög grad på praktiska faktorer, exempelvis tjänstemännens effektivitet och förmåga att kommunicera och reagera på utkast inom rimlig tid, som på frågor av juridisk natur. Om medlemsländernas regeringar litar på att kommissionen tillvaratar deras övergripande intressen så kommer de att ge den vidare förhandlingsramar. Ibland måste dock kommissionen våga ta egna initiativ genom »undersökande« samtal, utan förankring i 133-kommittén eller hos rådet, såsom exempelvis när internationella förhandlingar hamnat i ett dödsläge och kompromisser måste göras på båda sidor. GATT:s ministermöte i Bryssel 1990 är ett bra exempel. I Bryssel hade man kört fast om nivån på minskningen av jordbrukssubventionerna. Kommissionen undersökte möjligheterna till ett avtal med USA och andra stora exportörer av jordbruksprodukter, utan att ha förankrat detta i rådet. Regeringarna i de länder som vid den här tidpunkten drev den hårda linjen på jordbruksområdet (Frankrike, Irland och Tyskland) hade tidigare försäkrat sig om att kommissionen fått ett snävt förhandlingsmandat. Ländernas handels- och jordbruksministrar, som var närvarande i Bryssel, fick kännedom om kommissionens underhandskontakter genom EU:s förhandlingspartners och satte kommissionen på plats. Därmed underminerade man både kom-

missionens och hela EU:s trovärdighet som förhandlare. Vad som var tänkt att bli avslutningen på Uruguayrundan blev i stället ett totalt misslyckande på grund av detta (beskrivs i detalj av Hodges och Woolcock 1996).

Förhandlingar kompliceras inte bara av meningsskiljaktigheter mellan medlemsländer. Det pågår också revirstrider mellan olika ministerier och institutioner. För det första kräver samstämmighet inom kommissionen samordning av ett stort antal generaldirektorat. Ståndpunkterna mellan de olika direktoraten kan skilja sig mycket åt, exempelvis mellan det frihandelssinnade handelsdirektoratet och miljödirektoratet eller jordbruksdirektoratet. På motsvarande sätt kan ståndpunkterna mellan medlemsländernas ministerier variera. Ministrar med ansvar för handel tenderar att förespråka en mer liberal politik än övriga ministerier, exempelvis jordbruk, konsument eller industri, som värnar mer om skyddspolitik och nationell suveränitet (Hayes 1993).³ Allmänna rådet (utrikesministrarna) har det yttersta ansvaret för handel, men ministrarna där är ofta mer upptagna med EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Utrikesministrar kan också komma att ta hänsyn till bredare utrikespolitiska frågor eller diplomatiska intressen vid utformandet av handelspolitiken. Ibland flyttar besluten upp på stats- och regeringschefsnivå i Europeiska rådet. Konkurrens mellan institutioner kan också påverka politiken. 133-kommittén tenderar exempelvis att försöka hålla frågor om internationell handelspolitik borta från ministerrådet (Johnson 1997).

När dagordningen spikas är det svårt för andra organ att utöva särskilt mycket inflytande. Europaparlamentet konsulteras av rådet (ordförandeskapet) och kommissionen om förhandlingarna samtidigt som de bedrivs. På senare år har kommissionen ansträngt sig extra mycket för att hålla de utskott i Europaparlamentet som ansvarar för handelsfrågor välinformerade. Europaparlamentet har observationsstatus i EU:s delegation vid större förhandlingar, tillsammans med representanter från näringsliv och andra frivilligorganisationer. Europaparlamentet är dock utesluttat från de viktiga konsultationer (de mellan kommissionen och rådet) där EU:s för-

handlingspositioner fastställs, och därmed tenderar parlamentariernas representanter att bli passiva observatörer snarare än aktiva deltagare.

Genomförandet av förhandlingar skapar regelbundet spänningar i EU:s handelspolitik. Flera förslag har förts fram för att försöka avhjälpa detta. Det har föreslagits att rådet, via ordförandeskapet, bör närvara vid alla förhandlingar »vid sidan« av kommissionen. Detta framfördes av flera medlemsländer under regeringskonferensen 1996, men kommissionen motsatte sig detta med hänvisning till att det skulle underminera principen om en gemensam röst (kommissionens) för hela EU. Det har också framförts förslag om en allmän uppförandekod (för all handel, inte bara tjänstehandel) som rättesnöre för konsultationerna mellan kommissionen och rådet. I de skisser som utarbetats har man inte lyckats hitta en kompromiss som både kommissionen och rådet kunnat acceptera. De personer som arbetat med frågorna, i såväl kommissionen som i 133-kommittén, har hittills enigt hävdat att nackdelarna i form av minskad flexibilitet skulle överväga fördelarna i form av bättre kontroll för medlemsländerna. Processen bygger därför även fortsättningsvis på kommissionens och de nationella tjänstemännens förmåga att upprätthålla en effektivt fungerande kommunikation.

ATT FATTA BESLUT OM FÖRHANDLINGSRESULTAT

Ministerrådet ansvarar för att förhandlingsresultatet i internationella handelsavtal godkänns. På områden där EU har exklusiv kompetens fattas beslut med kvalificerad majoritet, medan man i bilaterala överenskommelser fattar enhälliga beslut i rådet. Men även på områden där fördraget anger att det räcker med kvalificerad majoritet har man utvecklat en praxis om att söka nå konsensus om viktiga handelsavtal, för att undvika konflikter i frågor som är känsliga för enskilda länders regeringar. Jämfört med exempelvis frågor rörande den inre marknaden är hotet om omröstning mycket mindre i handelspolitiken, både på grund av strävan att nå konsensus och det faktum att paketavtalen kan innehålla frågor med blandad kompetens.

Avsaknaden av votering i samband med att avtal godkänns påverkar den förhandlingsprocess som föregår det. Om konsensus är norm, snarare än beslut med kvalificerad majoritet, har kommissionen mindre manöverutrymme eftersom den inte kan rikta sig till en kvalificerad majoritet av medlemsregeringar för att låta dem överrösta minoritetens intressen. När ett medlemsland ser att dess vitala nationella intressen påverkas genom godkännandet av ett avtal kan det utöva ett effektivt veto. I mindre betydelsefulla frågor brukar medlemsländer vanligen inte blockera ett förslag särskilt länge, om det står klart att det finns en kvalificerad majoritet för att anta det förslag som lagts fram. Detta kan kanske förklara varför EU för det mesta lyckas uppnå gemensamma förhandlingspositioner, men får problem om en minoritet sätter sig på tvären.

Helt annorlunda förhåller det sig med Europaparlamentet, som inte har någon vetomakt enligt Artikel 133. Och under regeringskonferensen 1991 gjorde medlemsländernas regeringar allt för att hindra Europaparlamentet från att spela någon som helst roll i antagandet av resultatet av de multilaterala handelsavtalen. Denna situation skiljer sig från den som gäller bilaterala associationsavtal enligt Artikel 310, där Europaparlamentet måste ge sitt samtycke med enkel majoritet. Artikel 300 i fördraget däremot kräver Europaparlamentets samtycke till alla avtal som har institutionella eller budgetära komplikationer, eller när ett handelsavtal kräver förändringar av sådan EU-lagstiftning som antagits av Europaparlamentet och rådet gemensamt enligt medbeslutandeproceduren. Den ändrade inriktningen på internationell handelsdiplomati, som innebär att den allt mer berör »inrikespolitik« (dvs. europeisk politik), tillsammans med vidgad användning av medbeslutandeproceduren efter den senaste regeringskonferensen, innebär att godkännande av resultaten av en stor WTO-runda troligen kräver Europaparlamentets samtycke. Europaparlamentet behövde faktiskt med enkel majoritet godkänna även Uruguayrundans resultat. Även om det inte var juridiskt nödvändigt den gången är detsvårt att se hur det skulle vara möjligt att neka Europaparlamentet rätten att sanktionera avtal framöver. Men det är inte givet att denna roll i godkännandet av för-

handlingsresultatet ger Europaparlamentet ett reellt inflytande över handelspolitiken, på det sätt USA:s kongress har. För frågan är om Europaparlamentet är berett att använda sitt veto mot resultatet av en omfattande handelsförhandling som accepterats av EU:s regeringar och alla WTO:s medlemmar.⁴ Innan Europaparlamentets veto upplevs som ett reellt hot kommer kommissionen och rådet troligen inte att fästa någon större vikt vid parlamentet under förhandlingarna.

Nationella parlament kunde kanske fylla det som ibland framställs som ett demokratiskt underskott i EU:s handelspolitik, men granskning på nationell nivå har hittills varit allt annat än systematisk och för det mesta mycket ytlig. Nationella parlament känner sig ofta långt borta från förhandlingarna på grund av att förhandlingsprocessen utgörs av kompromisser i flera steg, först mellan nationella ståndpunkter inom EU och sedan med övriga WTO-medlemmar. Resultatet har blivit att godkännande av internationella handelsavtal i nationella parlament är mer av ceremoniell betydelse. Åtminstone var det så fram till de så kallade antiglobaliseringsprotesterna fäste allmänhetens uppmärksamhet på handelspolitikens betydelse. I framtiden kan man nog räkna med att de nationella parlamenten eftersträvar att utöva ett mycket större inflytande över handelspolitiken. På kort sikt kan utformningen av handelspolitiken komma att övergå från en intressebaserad modell, där främst näringslivets intressen styr förhandlingarnas mål och metoder, till en majoritetsbaserad modell, där den allmänna opinionen spelar en mycket viktigare roll än tidigare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utformningen av handelspolitiken (fortfarande) sker i samspel mellan kommissionen och medlemsländernas regeringar, i rådet och 133-kommittén. Detta ger visserligen resultat på ett relativt effektivt sätt men processen har inte varit särskilt öppen eller gjort det möjligt att utkräva ansvar för fattade beslut. Politisk kontroll av EU:s handelspolitik via Europaparlamentet eller de nationella parlamenten (eller båda) skulle öka det demokratiska ansvarsutkrävandet, men en sådan politisering av EU:s handelspolitik skulle också öka trögheten i EU:s be-

slutsprocess, och därmed riskera att begränsa EU:s handlingsutrymme högst väsentligt.

Utveckling och förändring?

Vad kan göras för att få bort eller minska en del av de här spänningarna? Om de inte mildras, kan de underminera EU:s förmåga att driva trovärdiga strategier i den internationella handeln?

Det har tidigare påpekats att alla skeden i processen hänger samman – fastställandet av dagordning, genomförande av förhandlingar och godkännande av resultat. Därför har beslut om kompetens stor betydelse för beslutsfattandet. Delad kompetens på fler områden skulle minska möjligheten för godkännande av avtal med kvalificerad majoritet, och därmed minska EU:s handlingsutrymme i internationella förhandlingar. Fram tills nu har det pragmatiska förhållningssättet att låta kommissionen förhandla om alla frågor utan att i förväg ta ställning till vem som har kompetens, och samförståndslösningar baserade på sunt förnuft, gjort det möjligt för EU att undgå problemen med kompetensfördelning. Fullmaktsklausulen i Amsterdamfördraget erbjuder också nya möjligheter att lösa kompetensproblemen.

Ett svårare problem är hur EU förhandlar, eller snarare vem som kontrollerar förhandlingsprocessen. Förslag om att införa en allmän uppförandekod för att skapa en struktur för konsultationerna mellan rådet och kommissionen, har runnit ut i sanden vilket medför att förhandlingsprocessen även fortsättningsvis är helt beroende av en öppen och effektiv kommunikation mellan medlemsländerna och kommissionen.

Ett utmärkande drag i beslutsprocessen är den praxis som vuxit fram, att söka nå konsensus i viktiga handelsfrågor. Det gör det inte bara svårare att godkänna avtal utan minskar också EU:s flexibilitet eftersom det ger enskilda medlemsregeringar möjlighet att i praktiken utöva veto. Att helt enkelt övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på fler ställen i fördragen skulle inte vara tillräckligt i sig. Medlemsregeringarna måste också vara beredda att

verkligen genomföra omröstningar för att bryta låsta lägen. Detta är speciellt viktigt i samband med utvidgningen. Det vore kontraproduktivt om de större medlemsländerna fortsätter att tillämpa beslut med de facto konsensus, med tanke på det omfattande arbete med att förändra omröstningsmodellerna som ägde rum vid regeringskonferensen 2000, i syfte att säkerställa att beslutsprocessen i ett utvidgat EU inte förklamas av nationella veton.

Den största utmaningen som EU:s handelspolitik står inför är kanske hur unionen kommer att bemöta kraven på ökad demokratisk kontroll och öppenhet. Det finns utrymme för både Europaparlamentet och de nationella parlamenten att utöva mer tillsyn. Europaparlamentet har förmodligen de maktbefogenheter som krävs för att spela en mer aktiv, granskande roll, men att döma av vad som hittills hänt verkar det osannolikt att parlamentet kommer att använda denna makt för att via ett veto stoppa komplicerade, internationella handelsavtal under godkännandeprocessen. Ett mer positivt tillvägagångssätt, som Europaparlamentet självt förespråkar, vore att låta parlamentet delta mer aktivt redan under fastställandet av dagordningen och under förhandlingsfasen. Detta skulle föra EU närmare den modell för handelspolitiken som används i exempelvis USA. Men kommissionen och rådet är angelägna om att hålla Europaparlamentet och, ännu så länge, frivilligorganisationerna på betryggande avstånd. Ett direkt inflytande i förhandlingarna från Europaparlamentets sida skulle i själva verket kunna hota den politiska effektiviteten och riskera att lamslå processen. Den mest realistiska modellen för större delaktighet förblir den form av »snabbspår«, *fast track*, i ratifikationsproceduren som används av den amerikanska kongressen. I en sådan modell skulle Europaparlamentet få större inflytande över fastställandet av mål och mandat för förhandlingarna, men bara ha möjlighet att anta eller förkasta slutresultatet i dess helhet. Ett trovärdigt hot om förkastande skulle då fortfarande vara nödvändigt för att få kommissionen och rådet att ta konsultationerna med Europaparlamentet på större allvar. Ett annat sätt att öka den demokratiska kontrollen vore en mer aktiv roll för de nationella parlamenten. Det finns inte mycket som hindrar

dessa från att spela en mer aktiv roll om de verkligen önskar det, men få har utövat effektiv kontroll av EU:s handelspolitik i bredare mening. I handelsfrågor, liksom på andra politikområden som rör staten, anlägger parlamentariker ofta partipolitiska synpunkter och är inte särskilt intresserade av bredare, (europeiska) gemensamma intressen.

Europeisk handelspolitik är under starkt tryck från frivilligorganisationer om att öka öppenheten och att vara mer tillmötesgående gentemot andra politiska överväganden (som inte rör handel).⁵ Generellt sett föredrar beslutsfattare mer samråd med frivilligorganisationer, utan att erbjuda dessa organisationer någon direkt roll i fastställandet av nationella intressen och EU-intressen. I det avseendet är situationen densamma inom EU som inom WTO, där opposition från u-länder har hållit frivilligorganisationer på avstånd. En nyckelfråga i sammanhanget är vilka frivilligorganisationer som ska konsulteras och när? Hittills har det inom EU utvecklats en mängd olika former för överläggningar med ett brett spektrum av frivilligorganisationer. Alternativet med formella strukturer har undvikits, vilket förmodligen är klokt. Erfarenheter från USA, där man har formella rådgivande kommittéer i handelsfrågor (Trade Advisory Committees) tyder på att detta system inte hindrar frivilligorganisationer från att bedriva lobbyverksamhet även via andra kanaler.

Bilden av handelspolitiken är därför att den successivt och i ökande utsträckning anpassas till såväl interna som externa förändringar, och till ändrade politiska krav och begränsningar. På det hela taget har handelspolitikens ökade inflytande under årens lopp förändrat EU i en mer, snarare än mindre, liberal riktning. Men detta vore att underskatta de nya krafter som påverkar handelspolitiken. Å ena sidan kan vi se påtryckningar i riktning mot fragmentering och stridigheter, när intressen och önskemål ute i samhället kolliderar med den politiska processen. Dessa hämmar EU:s ställningstaganden i de nya, känsliga handelsfrågorna. Just nu kan handel lika gärna vara styrd av samhällsintressen som producentintressen, särskilt i EU och USA där sakfrågespecifika intressegrupper är välorganiserade och ofta intresserade av handels- och investeringsfrågor.

Å andra sidan finns en strömning mot ett mer sammanhängande och integrerat betraktelsesätt av politiken. EU försöker nu, på goda grunder, att skapa sig en ledarroll (eller att få delta i ett delat ledarskap) i den internationella handelsdiplomatin. För att uppfylla dess förpliktelser, och hindra att handelspolitiken erövrats av nya särintressen, finns fortfarande behov av att ha ett armslångt avstånd till påtryckningar från olika politiska intressen.

NOTER

1. För en mer fullständig beskrivning av EU:s handelspolitiska process, inklusive bilaterala förhandlingar och användandet av sådana handelsinstrument som antidumpning, se Woolcock 2000.

2. I det här kapitlet hänvisas genomgående till EU, även om det i strikt juridisk mening är Europeiska gemenskapen, EG, som har kompetens i internationella handelspolitiska frågor, utifrån lydelsen i fördraget.

3. I medlemsländerna varierar det vilket ministerium (departement) som leder eller samordnar de nationella bidragen till EU:s internationella handelspolitik. I exempelvis Tyskland är det finansdepartementet som svarar för detta medan det i Sverige är utrikesdepartementet och i Storbritannien handels- och industridepartementet.

4. Enligt de Clercq (1995) skulle Europaparlamentet föredra att ha makt att påverka EU:s handelspolitik.

5. Frivilligorganisationer med näringslivsanknytning, såsom branschorganisationer, har engagerat sig i handelspolitiken under längre tid och har i mer eller mindre hög grad kunnat representera näringslivets intressen.

EU:s roll i den globala handelspolitiken

ANDERS AHNLIID

Europeiska unionen, EU,¹ var länge en ganska motsträvig spelare i efterkrigstidens globala handelspolitiska förhandlingspel. På senare tid har USA:s minskade dominans ändrat förutsättningarna för EU:s deltagande. Kraven har ökat på att EU ska spela en ledande roll för att främja en öppen världshandel på grundval av stabila spelregler.

Har EU motsvarat förväntningarna och börjat utöva ett globalt ledarskap? Eller är EU fortfarande en eftersläntrare, vars agerande präglas av en rigid, långsam och defensiv hållning?

EU har en större andel av världshandeln än något annat land. En ledarroll ter sig därför naturlig. Sedan början av 1990-talet präglas också EU:s agerande i allmänhet, och Europeiska kommissionens insats i synnerhet, av en vilja att utöva ledarskap. Denna vilja har tagit sitt främsta uttryck i EU:s strävan efter att starta en ny förhandlingsrunda i Världshandelsorganisationen, WTO. Efter att ha misslyckats att nå detta mål vid WTO:s ministermöte i Seattle 1999 kröntes EU:s ansträngningar med framgång vid nästa möte i Doha, Qatar, 2001. En ny förhandlingsomgång inleddes. Dohadagordningen för utveckling, Doha Development Agenda, visade att EU inte enbart hade vilja utan också förmåga att leda.

Syftet med detta kapitel är att diskutera EU som aktör i den globala handelspolitiken med utgångspunkt från EU:s strävan efter att få till stånd en ny förhandlingsrunda i WTO. Förloppet visar hur EU:s konstruktion som en tullunion med gemensam handelspolitik formar EU:s agerande. Den process som leder fram till EU:s ställningstaganden analyseras. Hur EU:s egen institutionella uppbyggnad påverkar utfallet beaktas. Kommissionens särskilda roll, som följer av

dess förslagsmonopol och ställning som handelspolitisk förhandlare för hela EU diskuteras, liksom förutsättningarna för handelspolitiska beslut i rådet. Dessutom avhandlas externa faktorerers inverkan på EU:s hållning.

Från besvärlig motspelare i GATT...

EU:s agerande på den globala handelspolitiska scenen präglades länge även förhållandevis defensiv och reaktiv hållning. USA var den dominerande nationen. Som sådan hade USA både intresse av och förmåga att garantera en öppen och stark handelsregim. Allmänna tull- och handelsavtalet, GATT, upprättades på amerikanskt initiativ 1948. USA var den drivande kraften bakom de så kallade förhandlingsrundor som undan för undan kom att utveckla GATT.

När Europeiska gemenskapen, EG, upprättade sin tullunion 1958 blev den handelssystemets näst största aktör och USA:s viktigaste motpart i förhandlingsspelet. Fram till omkring 1990 var EG i första hand upptaget av att vidga och fördjupa sin gemensamma marknad. Den protektionistiska gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) var en hörnsten i uppbyggnaden av EG. Den så kallade gemensamma preferensen, som tullunionen skapade mot omvärlden, framstod ofta som viktigare än framsteg i GATT.

Den europeiska integrationens framväxt, fördjupning och gradvisa utvidgning med nya medlemmar drevs samtidigt i höggrad USA:s engagemang i GATT. Från amerikansk utgångspunkt användes förhandlingsrundorna för att begränsa de negativa ekonomiska effekterna för omvärlden av den europeiska integrationen.

Mot denna bakgrund tvingades USA att dra ett mer eller mindre o villigt eller måttligt intresserat EG till förhandlingsbordet i GATT. I mitten av 1980-talet var EG upptaget av att skapa den så kallade inre marknaden med de »fyra friheterna« för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Omvärlden befarade att en ekonomisk »Fästning Europa« var under byggnad. Detta ökade USA:s ansträngningar att få till stånd en ny GATT-runda.

USA drev med särskild emphasis kravet på att handeln med jordbruks-

varor skulle föras upp på dagordningen. På denna ville USA även se de för GATT nya områdena tjänster, investeringar och intellektuellt ägande. EG var mycket defensivt på jordbruksområdet – CAP var politiskt i det närmaste oberörbar – och inledningsvis ointresserat av de nya områdena.

Trots EG:s hållning och motstånd från flera u-länder lyckades USA förmå GATT:s medlemmar att enas om att starta Uruguayrundan 1986. En viktig förklaring var att USA hotade slå in på en väg präglad av unilaterala åtgärder och sanktioner om en förhandling inte inleddes. Hotet togs på allvar. Rundan fick i stort sett den breda dagordning som USA önskade. USA satt i förarsätet och EG följde med som passagerare. Under förhandlingens gång började huvudaktörerna byta plats. EG såg allt tydligare vinster på allt fler områden, medan USA:s intresse och engagemang avtog.

...till ovan ledare i WTO

När Uruguayrundan avslutades 1994 hade EU tagit på sig en stor del av ledaransvaret. I takt med att den inre marknaden utvecklades, och närmade sig fullbordan på vissa avsnitt, uppenbarade sig fördelar med att utnyttja denna som avstamp för relationerna med omvärlden. EG:s defensiva hållning på jordbruksområdet bestod visserligen. Den omintetgjorde försöket att avsluta rundan vid ett ministermöte 1990, men tilläts inte hindra att framsteg till slut kunde göras så att ett ambitiöst slutresultat kunde nås.

EU tog tydligt över ledarrollen på tjänsteområdet, som man tidigare hade varit tveksam till, och räddade uppgörelser om teletjänster och finansiella tjänster, som USA i praktiken var berett att lämna utanför WTO. Här agerade EU med utgångspunkt från de regler som hade etablerats för den inre marknaden. EU strävade efter mer omfattande sänkningar av tullar på industrivaror än vad USA önskade. EU gick i täten för att undanröja möjligheten att vidta unilaterala sanktioner och förbättra GATT:s system för att lösa tvister. Det var också EU som, trots inledande motstånd från USA, drev frågan om att skapa WTO, som därmed i hög grad var EU:s verk.

I stället för omfattande och tidskrävande förhandlingsrundor var tanken att reformer i WTO skulle ske stegvis, sektor för sektor, i en kontinuerlig, men begränsad, förhandlingsprocess. Den nya meroden ledde inledningsvis till goda resultat, med EU som pådrivande kraft, i form av avtal om handel med teletjänster och finansiella tjänster 1997. Samma år nåddes en uppgörelse om fri handel med varor på informationsteknologins område (ITA). Framgångarna kom i sektorer där deltagarnas intressen sammanföll och där både EU och USA hade offensiva intressen av att öka sin export. Det gick sämre på områden där protektionistiska särintressen dominerade. Framsteg kunde inte nås när det gällde sjöfartstjänster och enskilda tjänsteleverantörers rätt att verka på andra marknader. När ITA skulle utvidgas tog det också stopp.

Som en del av resultatet från Uruguayrundan hade WTO:s medlemmar förbundit sig att påbörja nya förhandlingar om handeln med jordbruksvaror och tjänster år 2000, den så kallade inbyggda agendan. För EU var jordbruksförhandlingar fortsatt känsliga. EU skulle inte kunna bidra till meningsfulla resultat så länge förhandlingarna fördes isolerat från andra sektorer. Dessutom saknade den inbyggda agendan tidtabell och tidsgräns. Den hade ingen »inneboende förhandlingsdynamik« (Lamy 2001a).

De blandade erfarenheterna av den nya arbetsformen och de stundande förhandlingarna på den inbyggda agendan ställde EU inför ett strategiskt dilemma. Om EU å ena sidan åter ville falla in i rollen som sengångare skulle det räcka att EU passivt lät utvecklingen ha sin gång. Om EU å andra sidan ville spela en huvudroll och ta ansvar för fortsatt liberalisering av världshandeln så gällde det att finna en för EU passande arbetsmetod som gjorde en sådan utveckling möjlig.

Den oerfarne ledarens dilemma

EU valde huvudrollen. Det skedde mot bakgrund av att EU:s tyngd i den globala handeln hade ökat. EU:s handel med omvärlden, som andel av den totala världshandeln, var den högsta av samtliga WTO-

medlemmars och uppgick till omkring 15 procent. Som jämförelse var USA:s andel omkring 12 procent, ner från 20 procent under 1950- och 1960-talen.

Det var från denna position som EU:s handelskommissionär Leon Brittan våren 1996 lanserade förslaget att inleda en ny bred förhandlingsomgång i WTO lagom till millennieskiftet. Detta fick *Financial Times* att utbrista att »Bryssel förespråkar liberalisering med den omvändes passion« (*Financial Times* 1996-08-06). Huvudmålet för EU var, enligt Brittan, »...att uppnå ett effektivt tillträde till marknader – runt om i världen, inklusive i Europa – för handel, investeringar och uppfinningar«. En runda som omfattade såväl traditionella GATT-frågor som nya WTO-frågor, inklusive regler för direktinvesteringar och konkurrens, var enligt Brittan nödvändig eftersom »...politiska länkar är oundvikliga, i ett senare skede...« av förhandlingen (Brittan 1996).

Det var inte självklart för EU:s medlemsländer att sluta upp bakom Brittans förslag. Frankrike var allmänt ganska ointresserat av stora, nya handelspolitiska initiativ och ställde sig inledningsvis avvaktande. Sverige hörde till dem som ville se snabbare framsteg än vad en ny runda kunde åstadkomma. I brist på trovärdiga alternativ kom medlemsländerna dock snart att samla sig bakom förslaget.

Vid WTO:s ministermöte i Singapore 1996 tog EU initiativ till analysarbete i WTO om de nya frågor som EU ville se inkluderade i en ny förhandlingsomgång. Dessutom gjordes en deklaration om grundläggande rättigheter i arbetslivet, som också var en prioriterad fråga för EU. Vid nästa ministermöte, i Genève 1998, bäddades för beslut om nya förhandlingar vid det följande ministermötet i Seattle i december 1999.

Inför Seattle diskuterades strategi och positioner för de sakfrågor som föreslogs ingå in den nya WTO-rundan i EU:s handelspolitiska kommitté, den så kallade 133-kommittén, och i EU:s Allmänna råd. I juli 1999 presenterade kommissionen sitt förslag i form av ett så kallat meddelande till rådet och Europaparlamentet. Detsyftade till att lägga grunden för enighet i både EU:s Allmänna råd och bland WTO:s medlemmar om innehållet i en ny runda. Meddelandet om-

sattes i slutsatser från rådet, som kunde antas efter förhandlingar i 133-kommittén och i rådet i oktober 1999, de så kallade oktober-slutsatserna. De sista frågorna som löstes gällde EU:s hållning till audiovisuella tjänster, där en defensiv fransk position blev vägledande för utfallet, hanteringen av frågor rörande antidumpning, där främst EU:s sydliga medlemsländer verkade i restriktiv riktning, samt frågan om handel och grundläggande rättigheter i arbetslivet, där Tyskland vässade de slutliga formuleringarna.

De så kallade oktoberslutsatserna utgjorde rådets mandat till kommissionen för de förhandlingar som hölls inför och under ministermötet i Seattle. De angav att EU skulle sträva efter en »allomfattande« runda. Den skulle kombinera traditionella förhandlingar om marknadstillträde för industri- och jordbruksvaror samt tjänster med en utvidgning av WTO:s regelverk till bland andra investerings- och konkurrensområdet. Dessutom skulle WTO dels anpassas till mål på miljöområdet, dels engageras till stöd för grundläggande rättigheter i arbetslivet.

EU lyckades inte starta en ny runda i Seattle. Ministermötet blev ett fiasko, både runt förhandlingsbordet, där inga beslut fattades, och ute på stadens gator, där våldsamma aktivister härjade så att undantagstillstånd infördes samtidigt som stora, fredliga demonstrationer mot WTO genomfördes.

Efter en utvärdering av »slaget i Seattle« korrigerade EU sin strategi inom ramen för oktoberslutsatserna, som inte ändrades. Vid WTO:s ministermöte i Doha 2001 gick det bättre. EU uppnådde i hög grad sina förhandlingsmål. WTO:s då 142 medlemsstater kunde enhälligt lansera Dohadagordningen för utveckling, vilken var ett kvitto på EU:s förmåga att utöva ledarskap.

Villkoret för att EU:s Allmänna råd enhälligt skulle acceptera utfallet från Doha var att dagordningen för den nya rundan var tillräckligt omfattande. Detta medförde att EU hade behov av att föra fram två typer av frågor till förhandling. Den första gällde fri handel kontra protektionism. Den andra kategorin handlade om hur regelverket för världshandeln borde vidgas, inklusive hur WTO:s regler borde anpassas till andra politiska mål i det internationella samarbetet.

Fri handel eller protektionism

Utgångspunkten för EU:s strategi inför Seattle och Doha var den i handelspolitiken grundläggande frågan om fri handel eller protektionism. I förgrunden stod EU:s defensiva inställning på jordbruks- och tekoområdet. Här åsamkade kvarvarande handelshinder EU stora samhällsekonomiska kostnader. För en familj med två barn beräknades dessa hinder medföra en årlig merkostnad för mat och kläder på omkring 15 000 kronor. Samtidigt hämmade hindren för handel utveckling i den tredje världen. Det var uppenbart att inga framsteg mot ökad frihandel skulle kunna nås i WTO utan eftergifter från EU på dessa områden.

Politiskt försvarades rådande ordning av väl organiserade producentintressen, som inhöstade stora vinster bakom EU:s handelshinder och föga överraskande använde stora resurser för att slå vakt om sina privilegier, både nationellt och på EU-nivå. Över tiden bidrog dessa intressen inte enbart till att bygga upp hinder för handel utan också till att skapa strukturer och procedurer inom EU:s institutioner som bidrog till att konservera rådande ordning. På jordbruksområdet fanns starka kopplingar mellan intressegrupper och företrädare för kommissionen samt nationella regeringar. På tekoområdet fanns liknande nätverk. Antidumpningsinstrumentet, med dess irrgångar av regler och procedurer, utnyttjades också i protektionistiskt syfte.

Bland medlemsländerna har skiljelinjen mellan protektionism och fri handel i hög grad gått mellan EU:s sydliga och nordliga medlemsländer. I Uruguayrundans slutskede stärktes de frihandelsvänliga krafterna då Tyskland lät sin traditionella protektionism på jordbruksområdet stå tillbaka för ett frihandelsinriktat övergripande resultat, vilket tillverkningsindustrin förespråkade. Detta bidrog till EU:s förmåga att utöva ledarskap.

EU:s utvidgning 1995 förstärkte också de frihandelsvänliga krafterna. Sveriges, men även Finlands och i något mindre grad Österrikes, röster lades till de nordliga medlemsländernas försvar för en mer öppen gemensam handelspolitik. Samtidigt omvandlades de sydliga medlemsländernas tidigare generellt defensiva hållning till

förord för fri handel, men med sektorsvisa undantag, som förklarades av protektionistiska särintressen inom främst jordbruk, fiske, teko och stål. Näringslivets organisation på EU-nivå, Union des Industries de la Communauté Européenne, UNICE, har intagit en liknande hållning. Utveckling har lett handelskommissionären Pascal Lamy, som 1999 efterträdde Leon Brittan, till slutsatsen att den ideologiska debatten mellan de två motpolerna nästan försvunnit inom EU (Lamy 2001b).

Kommissionen utnyttjade detta förhållande till att presentera en avsevärt mer frihandelsvänlig strategi än inför tidigare GATT-rundor. Därmed uppfyllde kommissionen sin roll enligt fördraget att värna unionens gemensamma intresse och se till att centrala mål som ekonomisk tillväxt, sysselsättning och sociala framsteg uppnås. Handelspolitiken är ett, bland flera, men för kommissionen centralt, instrument för att nå dessa mål. Här har kommissionen en särställning genom dels sitt förslagsmonopol, dels sin rätt att, på rådets mandat, ensam förhandla med tredje länder för hela EU:s räkning. Denna ställning söker kommissionen utnyttja för att lösa konflikten mellan vad starka protektionistiska särintressen kräver å ena sidan och vad som bäst gagnar den samhällsekonomiska utvecklingen å andra sidan.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är handelspolitiska förhandlingar av det slag som sker i WTO, i vilka parter byter »eftergifter« med varandra, ett näst bästa medel för att nå goda ekonomiska resultat, trots politiska begränsningar i form av protektionistiska särintressen. Unilateral liberalisering, som oftast är det bästa alternativet, är sällan politiskt möjlig i EU. För den som är intresserad av att sänka handelshinder ges som regel inget alternativ till det merkantilistiska förhandlingsspelet i WTO. Normen om reciprocitet eller ömsesidighet genomsyrar därmed EU:s agerande.

Det var endast genom ett reciprokt och balanserat utbyte av »eftergifter« som handelshinder skulle kunna rivas på jordbruksområdet. Medlemsländer som upplevde sig som förlorare här skulle behöva balanserande vinster på andra områden. Denna inställning var särskilt tydlig i Frankrike, Spanien och Irland, där jordbrukslobbyn

var mycket inflytelserik, men betydelsefull även i Tyskland, Italien, Belgien, Finland, Portugal och Grekland. För att få förhandlingsresultat godkända i sina respektive parlament behövde dessa länder kunna kvitta »eftergifter« på jordbruksområdet mot »vinster« i andra sektorer.

Den mer frihandelsinriktade ansats som kommissionen och EU var beredda att följa var därmed inte ovillkorlig. Kravet på reciprocitet var strikt. Oktoberslutsatserna slog fast att en »...gynnsam jämvikt mellan rättigheter och skyldigheter skulle uppnås« (Europeiska unionens råd, 1999).

Mot denna bakgrund var det av stor vikt för EU att förhandlingarna om jordbruksvaror kompletterades med förhandlingar om marknadstillträde även för industrivaror och tjänster. »Fortsatt kraftfull strävan efter garanterat och effektivt marknadstillträde... är och förblir det viktigaste målet« för EU i WTO, markerade Brittan när han lanserade tanken på »Millenniumrundan« (Brittan 1996).

Frågan om förhandlingar om tullar för industrivaror och villkoren för tjänstehandel var förhållandevis oproblematisk inför Seattle och Doha. På båda områdena spelade EU en ledande och över lag frihandelsinriktad roll. Jordbruksområdet var desto mer problematiskt. Diskussionerna mellan medlemsländerna och kommissionen i 133-kommittén och rådet visade att en marknadstillträdesrunda inte var tillräcklig för EU. Balans mellan för- och nackdelar avseende industri- och jordbruksvaror samt tjänster bedömdes inte kunna garantera ett resultat som vägde upp »förlusterna« på jordbruksområdet och som därmed kunde accepteras av samtliga EU-länders parlament. Särskilt Frankrike, men även andra medlemsländer, betonade att den nya rundan också måste göra det möjligt att förbättra WTO:s regelverk. Ett genomgående tema för Lamy blev att dagordningen måste bli så bred att förhandlingen kunde bli ett redskap för att »tygla« globaliseringen. Därför motsatte sig Lamy och EU »...en runda som begränsade sig till endast marknadstillträde« (Lamy 2001c).

Handelspolitikens nya villkor

GATT och WTO har haft förhållandevis stora framgångar när det gäller att avskaffa eller sänka handelshinder, även om främst jordbruksområdet i hög grad lämnats utanför. Samtidigt har WTO:s regelverk gripit allt längre in på områden som traditionellt har betraktats som varje lands nationella sfär. WTO:s regler kan inverka på åtgärder som vidtas på miljöområdet eller till skydd för växter, djurs och människors liv och hälsa. Hotade detta den nationella suveräniteten? WTO hamnade i centrum för en växande globaliseringskritik. Inom EU, och åter med utgångspunkt från Frankrike, frodades misstro mot WTO inom fackförenings- och miljörörelsen samt i solidaritetsrörelsen med tredje världen. Kritiken behövde bemötas med nya, mer moderna och bättre WTO-regler. Kommissionen drog slutsatsen att sådana regler endast kunde nås genom nya förhandlingar, som bäst inleddes i en bredare runda. De kunde dessutom användas för att väga upp »eftergifter« på till exempel jordbruksområdet. Detta ställde EU:s ledarskap inför nya utmaningar.

OMTVISTADE REGLER FÖR INVESTERINGAR OCH KONKURRENS

Kommissionen föreslog att WTO skulle förses med regler dels för direktinvesteringar, dels på konkurrensområdet. Båda förslagen var kontroversiella. De formulerades enligt kommissionen mer av omsorg om handelssystemets framtid än som svar på reella intressen från näringslivet. Samtidigt stod det klart att de var av vikt för att parlamenten i vissa medlemsländer, med Frankrike i spetsen, skulle kunna acceptera eftergifter på jordbruksområdet.

Uppgiften att förankra förhandlingar om investeringar på WTO:s agenda försvårades av förhandlingen om ett Multilateralt investeringsavtal, MAI, som pågick i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, mellan 1995 och 1998. Förhandlingen avbröts då Frankrike drog sig ur efter en omfattande kritik mot MAI för att dels inte tillvarata u-ländernas intressen, dels inte ta tillräckliga hänsyn till miljön och grundläggande rättigheter i arbets-

livet. Inför Seattlemötet försökte kritiker göra gällande att EU strävade efter att återuppliva MAI. Trots det blev EU:s position, enligt oktoberslutsatserna, att förhandlingar om ett investeringsavtal skulle starta i WTO. Avtalets utformning skulle dock skilja sig från MAI:s på flera viktiga punkter. Medlemsländerna slöt eniga upp bakom förslaget, om än med olika grad av, och motiv för, sina intressen. I Doha lyckades EU – trots starkt motstånd – få till stånd ett beslut om att förhandlingar om investeringar och konkurrens, samt om så kallade handelsprocedurer och insyn i offentlig upphandling, skulle starta efter nästa ministermöte i WTO, som skulle hållas år 2003.

Erfarenheterna från MAI-förhandlingen påverkade kommissionens och medlemsländernas arbete på flera sätt. Kritiken mot att MAI förhandlades bakom lyckta dörrar medförde att program för konsultationer om WTO-frågor med det »civila samhället« etablerades både på EU-nivå och i flertalet medlemsländer. Detta förbättrade insynen i processen. Dessutom blev formella krav på ökad öppenhet i WTO ett viktigt inslag i EU:s position. Enligt oktoberslutsatserna skulle EU »...kraftfullt förordna ökad öppenhet« i WTO (Europeiska unionens råd, 1999). EU fick därmed söka utöva ledarskap i WTO på nya villkor jämfört med de mer slutna processer som präglade USA:s ledarroll. Inför Doha hade metoderna för förankring utveckats och kritiken för hemlighetsmakeri och slutenhet avtog.

BEHOVET AV ATT FRÄMJA EN HÅLLBAR UTVECKLING

EU kom inför Seattle och Doha också att bli den främsta kraften för förnyelse i form av krav på att WTO skulle ta ansvar för politiska mål utanför organisationens traditionella domän. WTO borde bidra inte bara till ekonomisk utveckling utan också till en hållbar ekologisk och social utveckling. Dessa krav förstärktes av att flera medlemsländer i EU fått regeringar i vilka gröna partier ingick eller utgjorde en del av regeringsunderlaget.

Detta var områden där medlemsstaterna drev på medan kommissionen till en början endast motvilligt lät sig styras. Aktivitet här sågs av kommissionen som ett sätt att tillfredsställa det civila samhället i form av frivilligorganisationer av olika slag, och därigenom

garantera handelssystemets fortlevnad, snarare än som ett uttryck för en egen politisk ambition. Enligt Brittan bestod problemet i att »...säkerställa stöd för wto och ett öppet handelssystem från väljare vars ståndpunkter formar politiken i en allt mer demokratisk värld« (Brittan 1996). Oktoberslutsatserna underströk behovet av att garantera en lämplig jämvikt mellan ytterligare liberalisering och regler som bidrog till hållbar utveckling och konsumenters hälsa. Genom att gå denna väg skulle wto bättre kunna motsvara globaliseringens krav. Med Lamys ord kunde en runda »...inte enbart ägnas åt näringslivets klassiska dagordning avseende liberaliseringar utan det krävs också... att den tar hänsyn till den allmänna opinionens farhågor beträffande handelspolitikens riktning och stil« (Lamy 2000).

Det blev ett viktigt krav för EU att miljö- och hälsofrågor skulle ingå i den nya rundan. Länder som Sverige, Danmark och Frankrike gick i spetsen, medan några mer traditionellt inriktade medlemsländer, som Storbritannien och Nederländerna, ifrågasatte visheten i kravet. De senare hänvisade till det massiva motståndet från övriga wto-länder, och främst u-länderna, som befarade att EU var ute efter att finna nya vägar att resa nya handelshinder när gamla stängdes. EU:s trovärdighet ifrågasattes eftersom bland andra Frankrike, som ju förordade en protektionistisk jordbrukspolitik, hörde till de starkaste förespråkarna för nya miljö- och hälsoregler. Omvärlden lät sig heller inte övertygas i sak. I Doha var det på grund av EU:s eftergift på jordbruksområdet som kommissionen, trots motstånd från flera u-länder, lyckades föra upp miljöfrågan på dagordningen för den nya förhandlingsomgången, om än inte så fullständigt som oktoberslutsatserna angav.

Frågan om grundläggande rättigheter i arbetslivet var så känslig att EU-länderna kunde enas om att inte begära att den skulle ingå som en förhandlingsfråga i den nya rundan, trots att några medlemsländer, inklusive Tyskland, Sverige och Danmark, mot bakgrund av fackföreningsrörelsens krav, gärna hade sett en sådan lösning. EU enades om att wto borde engageras mer kraftfullt till stöd för de grundläggande rättigheterna i arbetslivet, som antagits av

FN:s arbetsorganisation, ILO. U-ländernas avvisande position var emellertid kategorisk.

För att överbrygga klyftan mellan u-ländernas motstånd och intresset bland EU:s medlemsländer sökte kommissionen alternativ till en traditionell GATT/WTO-förhandling. Resultatet blev förslaget, och formuleringarna i oktoberslutsatserna, om att inrätta ett gemensamt forum mellan WTO och ILO för att analysera och diskutera sambanden mellan handel och arbetstagares rättigheter i en globaliserad värld. Med denna position blev EU en konstruktiv kraft i frågan vid mötet i Seattle, jämfört med USA, vars president Bill Clinton omöjliggjorde framsteg genom att, som svar på den amerikanska fackföreningsrörelsens krav, anföra att handelspolitiska sanktioner på sikt borde kunna införas mot länder som bröt mot de grundläggande rättigheterna på arbetsrättens område.

EU nådde inte sitt mål om att upprätta ett gemensamt forum i Doha. Att arbetsrätten över huvud taget omnämndes i deklarationen från mötet var dock en framgång. Dessutom tog ILO ett viktigt steg mot fördjupad analys av förhållandet mellan handel och arbetsrätt samtidigt som ministermötet i Doha pågick.

Om länkarnas politiska anatomi

Ett centralt inslag i kommissionens strategi var att länka samman en stor mängd frågor. På så sätt formades EU:s position internt av sammankopplade frågor som medlemsländerna ansåg viktiga. Härav följde också behov av att länka frågor när de skulle förhandlas externt i WTO. Det blev ett centralt krav för EU att den nya förhandlingen med alla sina frågor, liksom Uruguayrundan, skulle genomföras som en *single undertaking*, det vill säga ett samlat åtagande; inget skulle vara överenskommet förrän allt var överenskommet.

Vana förhandlare vet att ju fler frågor som läggs på bordet i en given förhandling, desto större är möjligheterna att nå bra resultat. Några av EU:s medlemsländer, till exempel Storbritannien och Nederländerna, kunde nog ha godtagit en runda som koncentrerades till frågor om marknadstillträde. Men den allmänna bedömningen

var att resultaten från en sådan förhandling inte skulle accepteras i de nationella parlamenten. Inget EU-land motsatte sig därför att EU drev kravet på en »bred«, »allomfattande«, »inbegripande« eller »ambitiös« runda – beteckningarna växlade över tiden – för att dels »väga upp« de »eftergifter« EU skulle tvingas göra på jordbruksområdet, dels föra fram nya frågor på WTO:s dagordning.

Det faktum att blandad kompetens gällde för flera av de frågor som diskuterades, till exempel flera aspekter av handeln med tjänster, investeringar och konkurrens, bidrog också till att EU förespråkade en allomfattande runda. Blandad kompetens medförde att beslut måste fattas enhälligt. Kommissionen kunde inte hota enskilda medlemsländer med att tvinga fram beslut med kvalificerad majoritet. Istället valde kommissionen att utforma EU:s position additivt. Alla medlemsländers viktiga frågor fogades till kravlistan, bakom vilken alla kunde samlas. Därigenom drevs utvecklingen framåt trots motstridiga viljor internt. Den heltäckande ansatsen kunde därmed tolkas som en konsekvens av EU:s interna svårigheter att enas om en begränsad dagordning.

Med en travesti på vad Winston Churchill sagt om demokrati som styrelseskick beskrev Lamy en allomfattande runda som »...den värsta metoden, bortsett från alla alternativ«, som var värre. En bred runda, framhöll Lamy, var »...utan tvekan den enda metoden som kunde vinna stöd från hela WTO:s medlemskap« (Lamy 2000). För att nå enighet om EU:s upplägg i WTO krävdes en kombination av fasthet kring den gemensamma positionen och konstruktiv flexibilitet gentemot andra WTO-medlemmars intressen. Detta gav kommissionen möjligheter att spela ut interna och externa intressen mot varandra.

Externt tryck för ökad frihandel

EU:s interna behov av en bred dagordning för en ny förhandlingsrunda vållade problem externt. Det var en grannlaga uppgift att övertyga övriga WTO-länder om att det låg i deras intresse att anamma den metod som en bred eller till och med allomfattande

runda innebar. Att så skedde var en nödvändig förutsättning för att en ny runda skulle kunna inledas eftersom WTO endast kunde fatta beslut om en sådan med konsensus. Vare sig USA eller majoriteten av u-länderna accepterade inledningsvis EU:s förslag. Alternativet till en bred runda ansågs inte tillräckligt kostsamt. Inför Seattle och länge inför Doha slöt endast ett begränsat antal av WTO:s medlemmar upp bakom EU:s ambitioner.

FÖRHÅLLET EU-USA

Samförstånd mellan EU och USA var en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att ett beslut om en ny förhandlingsrunda skulle kunna fattas. Trots upprepade försök inför och under Seattlemötet kunde EU och USA inte enas.

EU:s hållning framstod som mer ledarinriktad än USA:s. USA:s förslag om en marknadstillträdesrunda stod mot EU:s bredare ansats. USA förordade snabba resultat i form av nolltullar i utvalda sektorer framför EU:s propå att kraftigt sänka, men inte nödvändigtvis avskaffa, tullarna för alla industrivaror. USA var hårdnackad motståndare till förhandlingar om att strama upp WTO:s antidumpningsregler, vilket u-länderna krävde, och EU kunde acceptera. USA var inte, i samma utsträckning som EU, villigt att tillmötesgå u-ländernas krav på lättnader avseende hur existerande regler skulle införas. Dessutom bidrog Bill Clintons uttalande om handelssanktioner som medel i kampen för arbetares rättigheter till misslyckandet i Seattle.

Medan EU ansåg sig verka för en uppläggning som borde passa alla, fortfor USA, ur EU:s synvinkel, att sträva efter ett resultat till förmån för snäva egenintressen. Liksom EU inför Uruguayrundan var USA ointresserat av att föra upp nya frågor på WTO:s dagordning. USA accepterade inte att EU hade ett politiskt behov av en bred förhandling som gjorde det möjligt att väga upp »förluster« på jordbruksområdet med »vinster« på andra områden. EU:s egentliga avsikter misstroddes och USA såg den allomfattande rundan som en rökridå för att dölja fortsatt protektionism på jordbruksområdet.

Inför Doha lyckades EU bättre. Kommissionen övervann de vik-

tigaste motsättningarna med den nya Bushadministrationen. USA och EU drev likartade offensiva intressen avseende marknadstillträde. De nådde samförstånd om investerings- och konkurrensfrågan. De hade också sammanfallande jordbruks- och tekointressen. På det förra området gick EU i täten för en defensiv hållning, på det senare USA. För att nå en uppgörelse i Doha var EU berett att ta ett steg i mer frihandelsvänlig riktning på jordbruksområdet. USA ruckade däremot inte på sin position på tekoområdet.

EU OCH U-LÄNDERNAS ÖKADE INFLYTANDE

Mer än hundra av WTO:s för närvarande 144 medlemmar är utvecklingsländer. Deras växande inflytande har utmanat EU:s ambitioner att utöva ledarskap. Eftersom konsensus krävs för alla viktiga beslut har u-länderna en reell maktställning, som har förstärkts genom att de har ingått allianser med varandra.

Inför Seattle och Doha var u-ländernas huvudintresse i WTO att öppna i-ländernas, inklusive EU:s, marknader för främst jordbruks- och tekoprodukter. Den så kallade Cairnsgruppen ställde krav på det förra området, länder som Indien, Pakistan och Egypten på det senare. Kraven riktades mot EU:s starkaste protektionistiska fästen. Kommissionen försökte utnyttja dem till stöd för en mer frihandelsvänlig politik från EU:s sida. Hänvisningar till vikten av att försöka uppfylla u-ländernas önskemål försvårade framgångsrika motstånd från protektionisterna.

Att tillmötesgå u-länderna för att få stöd för en bred WTO-runda var en huvudkomponent i EU:s strategi inför Seattle och i ännu högre grad inför Doha. Oktoberslutsatserna slog fast att en »förbättring av integreringen av utvecklingsländerna i det multilaterala handelssystemet« var ett prioriterat mål för EU. Utvecklingsfrågor skulle uppmärksammas inom samtliga förhandlingsområden. EU var berett att »...som en del i ett heltäckande paket, på ett konstruktivt sätt överväga förslag från utvecklingsländerna..., inbegripet förslag om att... förbättra marknadstillträdet på områden som är av intresse för utvecklingsländerna«. Likaså slogs fast att rundan skulle vara allomfattande för att »...säkerställa att samtliga WTO-

medlemmars prioriteringar får likvärdig uppmärksamhet under hela förhandlingsprocessen och att slutresultatet är godtagbart för samtliga...» (Europeiska unionens råd, 1999). Detta implicerade att EU var villigt att förhandla om u-ländernas hjärtefrågor. I gengäld förutsattes u-länderna godta att förhandla om EU:s prioriterade frågor, främst investeringar och konkurrens samt de miljöfrågor som EU drev.

Trots de officiella intentionerna brottades EU med ett betydande trovärdighetsproblem gentemot u-länderna. Detta var historiskt betingat av EU:s defensiva hållning på jordbruks- och tekoområdet samt användningen av antidumpningsåtgärder mot import från u-länder. EU behövde förbättra sin trovärdighet.

Mellan Seattle och Doha justerade kommissionen EU:s positioner i detta syfte. I ett papper som drog upp riktlinjer för EU:s strategi, och som delgavs 133-kommittén i slutet av år 2000, signalerade kommissionen vilja att förhandla om de för u-länderna viktiga reglerna om antidumpningsåtgärder. Därmed gick kommissionen längre än oktoober slutsatserna, utan att dessa ändrades formellt. Hållningen avseende investeringar och konkurrens modererades likaså. U-länder skulle inte tvingas att ansluta sig till avtal på dessa områden mot sin vilja. I samma anda förtydligades positionen på miljöområdet.

Genom beslutet i rådet i februari 2001 om att avskaffa tullar och kvoter för alla varor, utom vapen, från de minst utvecklade länderna ville EU visa sin förmåga att hantera även svåra problem på jordbruksområdet. Inför ministermötet i Doha uttryckte EU:s förhandlare dessutom förståelse för att andra länder ansåg att EU borde ge ett större bidrag än andra i form av öppningar på jordbruksområdet och att EU »...var redo att spela sin roll om den övergripande balansen var den rätta« (Carl 2001).

EU:s eftergift på jordbruksområdet i Doha, som var politiskt kostsam internt, ska ses i detta perspektiv. Efter att ha isolerats i förhandlingen gick EU med på att förhandla »i syfte att fasa ut« exportsubventioner. Detta var av avgörande betydelse för många u-ländernas stöd för att starta en ny WTO-runda. Lika väsentligt var

EU:s engagemang för att säkerställa att de 77 länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet (de s.k. avs-länderna), som tidigare varit kolonier till EU-medlemmar, skulle få det undantag från WTO:s regler som behövdes för att exporten från dessa länder skulle ges tillträde till EU:s marknad i enlighet med det så kallade Cotonouavtalet.

EU var berett att gå u-länderna till mötes avseende flera av de problem som u-länderna hade med att införa uppgörelserna från Uruguayrundan. EU verkade, tvärt emot USA:s önskan, för att skapa en särskild procedur för att hantera dessa så kallade implementeringsfrågor. EU verkade också som medlare mellan USA och tongivande u-länder för att klargöra innebörden av WTO:s patentregler i förhållande till u-länders behov av läkemedel mot aids och andra smittsamma sjukdomar. Till detta ska läggas att EU tog fasta på den kritik som flera u-länder, som ansåg sig förbigångna, riktade mot förhandlingsprocessen inför och under Seattlemötet. EU bidrog till en diskussion om WTO:s interna öppenhet och beslutsformer. Inför och under Dohamötet fungerade både de formella och informella processerna avsevärt mycket bättre. En uppgörelse kunde träffas om att lösa åtminstone hälften av de cirka hundra implementeringsproblem som u-länderna anförde. Utfästelser från kommissionen och flera medlemsländer om tekniskt bistånd i syfte att höja u-ländernas kapacitet att delta i det handelspolitiska samarbetet var också av vikt för att säkra u-landsgruppens stöd.

Förskjutningarna i EU:s ståndpunkt till förmån för u-länderna kan ses som uttryck för ledarskap. EU tog på sig ansvar för och bekostade delvis de förutsättningar som möjliggjorde enighet om Dohadagordningen för utveckling.

En ledande sängångare

EU är idag mer ledare än sängångare i WTO. Beslutet i Doha om en ny förhandlingsrunda som till stor del – om än inte fullt ut – svarade mot EU:s krav, var i hög grad ett resultat av EU:s ledarskap. Kommissionen verkar aktivt för att EU ska inta en ledarroll, tillsammans med alltmer samspelta medlemsländer. EU har emellertid en svåra-

re uppgift än vad USA hade under sin tid med ledartröjan. Dels har EU nya och mer komplicerade frågor att hantera. Dels möter EU en brokigare och större skara medlemmar i WTO. USA:s vilja att ta ansvar har vacklat. U-ländernas inflytande har vuxit. Samtidigt ska beslut i WTO fortfarande fattas med konsensus. Härutöver kan en viktig skillnad i stil mellan USA:s och EU:s ledarskap noteras. Inför Uruguayrundan tvingade USA fram stöd för sin linje till exempel i form av att hota dra sig ur det multilaterala samarbetet om en ny runda inte inleddes. Inför förhandlingsstarten i Doha använde EU snarare lockbeten till exempel i form av att öppna sin marknad för produkter från de minst utvecklade länderna och avs-länderna.

Ytterligare två drag utmärker EU:s ledarskap. Dels att det genomsyras av kravet på reciprocitet på marknadstillträdesområdet, dels att det förespråkar förnyelse och utvidgning av WTO:s regelverk.

Kommissionen har en nyckelroll och använder spelrummet mellan interna intressen och externa betingelser för att driva en förhållandevis frihandelsvänlig och ledarinriktad linje. Denna är inte en följd av ett ideologiskt försvar för fri handel utan styrs snarare av kommissionens fastlagda roll att jämka samman EU-ländernas nationella och EU:s gemensamma intresse å ena sidan med krav från andra WTO-medlemmar å andra sidan. Kommissionen använder medlemsländernas »tvångströja«, i form av rådets slutsatser och mandat, för att stärka sin förhandlingsposition gentemot tredje länder, samtidigt som den hänvisar till omvärldens krav för att påverka medlemsländernas ståndpunkter.

Det var genom att utnyttja möjligheter i detta spelrum som kommissionen i Doha lyckades förhandla fram dagordningen för en ny WTO-runda. Utgångspunkten för EU var fortsatt den defensiva hållningen på jordbruksområdet. Kommissionen lyckades »sälja« sin eftergift att förhandla »i syfte att fasa ut exportsubventioner« mycket »dyrt« och få igenom många krav på andra områden. Visserligen fick EU backa dels om tidpunkten för när förhandlingar skulle starta angående investeringar och konkurrens, dels om innehållet i miljöförhandlingen samt reducera ambitionerna avseende grundläggande rättigheter i arbetslivet. Men resultatet måste ändå – givet det

massiva motståndet på dessa och andra områden inför Seattle och Doha – ses som en stor framgång för EU. Omfattningen av resultatet räckte för att EU:s råd, på plats i Doha, enhälligt skulle ge sitt godkännande, och därmed ge grönt ljus för EU:s deltagande i den nya rundan. Inte ens Frankrike, som på sedvanligt sätt in i det sista hade hotat med att blockera vad som fanns på bordet, kunde motsätta sig den slutliga uppgörelsen. EU spelade högt. Men genom skickligt agerande från kommissionen, och medlemsländernas uppslutning kring den gemensamma positionen, lyckades strategin att söka få till stånd en förhandling som var tillräckligt bred för att »förluster« på jordbruksområdet skulle kunna uppvägas av »vinster« på andra håll.

Nedgången i den internationella konjunkturen och det politiska läget efter terrordåden mot USA den 11 september 2001 underlättnade beslutet om Dohadagordningen för utveckling, men EU:s ledarskap var en nödvändig förutsättning för att det skulle fattas, och särskilt för att den nya rundan skulle ges den omfattning som den fick.

Erfarenheterna visar emellertid också att EU är en trög ledare i WTO. Att jämka samman 15 medlemsländers nationella positioner och passa ihop dem med övriga WTO-medlemmars ofta motstridiga viljor är en grannlaga uppgift. EU:s interna struktur för beslutsfattande försvårar ett smidigt ledarskap. När rådet väl gett kommissionen ett uppdrag ändras det inte med lätthet. Detta illustreras av hur EU, trots starka påtryckningar från omvärlden, stod fast vid oktoberslutsatserna som antogs 1999, före misslyckandet i Seattle, ända fram till de sista timmarna av förhandlingen i Doha. Men då hade dessa slutsatser – som dessförinnan hade kunnat tänjas informellt – bidragit till ett resultat som gjorde det möjligt för EU:s 15 medlemsländer att enhälligt godta dagordningen för den nya WTO-rundan.

EU:s sätt att agera reser frågor. En gäller roll- och kompetensfördelningen mellan EU:s institutioner. Vid sidan om sitt uppdrag som förhandlare för EU försöker kommissionen använda spelet i WTO för att stärka sin egen ställning. I två regeringskonferenser har kommissionen föreslagit att Artikel 133 ska ändras så att den gemensamma kompetensen vidgas till att omfatta alla externa aspekter av

tjänstehandel, investeringar och immaterialrätt. Detta skulle bland annat innebära att beslut skulle kunna fattas med kvalificerad majoritet i EU:s råd i samtliga frågor som WTO hanterar. Medlemsländerna har inte varit beredda att ta detta steg. Bevarad nationell kompetens har värderats högre än ökad handlingskraft i WTO. Kan och bör den ordning som EU upprätthåller reformeras?

Utvecklingen på senare år har också rest frågan om den folkliga förankringen av handelspolitik i allmänhet och av EU:s handelspolitik i synnerhet. Demokratisk förankring av komplexa frågor som de handelspolitiska är ofta svårt nationellt. Problemet är ännu större på EU-nivå. Är den politiska styrningen av kommissionen, via rådet och Europaparlamentet, tillräcklig?

Under de långa förberedelserna för Dohamötet kan det inte alltid ha varit lätt för omvärlden att rätt förstå EU:s rigida inställning till en ny, »allomfattande« WTO-runda. Nu är agendan för nästa runda fastslagen. EU har motsvarat förväntningarna på en ledare under denna fas, men det verkliga provet återstår. Kommer EU att kunna bidra till att den nya rundan leder till reell ökad öppenhet för handel och bättre regler i WTO? För att nå dithän krävs omfattande »eftergifter« från EU:s sida. Dessa måste med nödvändighet främst göras på jordbruksområdet. Är EU redo att axla detta ansvar? Förhandlingsdynamiken kommer att verka i frihandelsvänlig riktning. Framtiden får visa hur långt det blir möjligt att gå. En viktig förutsättning för ett lyckat resultat är att omvärlden lär sig handskas på rätt sätt med EU som den ledande sengångare unionen är.

NOT

1. Begreppet EU används för enkelhetens skull i stället för de legalt korrekta termerna »Europeiska gemenskapen (EG)« eller »Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater«, som används då delad, eller »blandad« kompetens föreligger. Sedan 1993 utgör EG en del av EU.

Från GATT till WTO

PETER KLEEN

Liberaliseringen av världshandeln har haft stor betydelse för Sveriges välståndsutveckling. Spelreglerna för denna handel har till stor del formats och utvecklats inom Allmänna tull- och handelsavtalet, GATT. Under åren 1948–94 fungerade GATT som regelsystem och förhandlingsforum för det multilaterala handelspolitiska samarbetet.

Genom förhandlingarna i Uruguayrundan kom regelsystemet att väsentligt utvidgas och dessutom bli bindande för alla medlemmar. För att administrera detta större regelverk ersattes GATT:s institutionella funktion från och med 1995 med en ny organisation – Världshandelsorganisationen, WTO.

I detta kapitel analyseras i vilka avseenden som WTO och de avtalskomplex som administreras av WTO skiljer sig från GATT-epoken. En sådan analys är angelägen inte minst mot bakgrund av den starka kritik som många frivilligorganisationer, NGOs, och enskilda debattörer riktat mot den rådande ekonomiska världsordningen och där särskilt WTO kommit i skottgluggen.

Från ITO till GATT

Det internationella samarbetet under och efter det andra världskrigets slutskede gav upphov till en rad mellanstatliga organisationer. En av de tänkta byggstenarna var en internationell handelsorganisation.

Vid en särskilt tillkallad FN-konferens om handel och utveckling 1946 utarbetades ett utkast till stadga för International Trade Organization, ITO. Stadgan var mycket ambitiös och omfattade inte

bara handelspolitiska regler för varuhandel utan även avsnitt om sysselsättning, råvaruavtal, restriktiva affärsmetoder, investeringar och tjänster.

Parallellt med ITO-diskussionerna 1946–47 förhandlade 23 länder¹ om tullsänkningar. Dessa länder enades om att »säkra« förhandlingsresultatet genom att även anta de handelspolitiska avsnitten i ITO-utkastet. På detta sätt uppstod GATT. Detta avtal undertecknades av nämnda 23 länder den 30 oktober 1947 och trädde i kraft den 1 januari 1948.

ITO-stadgan godkändes visserligen i Havanna i mars 1948 men problem uppstod i ratifikationsprocessen. Tanken på ett ITO dog när stadgeutkastet 1950 fastnade i USA:s kongress. I och med detta tog GATT i praktiken över ITO:s handelspolitiska roll och funktion.

Rättsligt sett kom GATT att tillämpas provisoriskt genom ett särskilt protokoll. Allteftersom åren gick etablerades GATT som det centrala regelverket för den internationella handeln och som forum för en serie tull- och handelsförhandlingar mellan medlemmarna (eller som de formellt kallades de avtalsslutande parterna).

GATT som regelsystem

GATT består av ett antal principer och regler för handeln med varor som ytterst syftar till att motverka protektionism och diskriminering i världshandeln. Bland de viktigaste principerna kan nämnas följande:

FÖRBUD MOT KVANTITATIVA RESTRIKTIONER

Kvantitativa restriktioner är i princip förbjudna i GATT. Till stor del beror detta på erfarenheterna från mellankrigstiden då den internationella handeln kraftigt försvårades av bilateralism och kvantitativa ingrepp. Om ändå kvantitativa restriktioner införs måste de tillämpas lika mot all import och all export.

TULLAR LEGITIMA SKYDDSinSTRUMENT

Reglerna för tullar och tullförhandlingar är centrala i GATT. I motsats till kvantitativa restriktioner betraktas tullar som legitima skyddsinstrument, vilka ska kunna sänkas eller avskaffas i förhandlingar mellan medlemmarna.

Resultaten från tullförhandlingar anges i särskilda listor som anger vilka tullsatsen varje medlem bundit sig för att inte överskrida. Dessa *tullbindningar* fungerar som en spärr mot tullhöjningar. Härigenom skapas en stabil och förutsägbar grund för handelns aktörer.

DE TVÅ ICKE-DISKRIMINERINGSPRINCIPERNA

Principerna om mest gynnad nation (MGN) respektive nationell behandling är grundläggande i GATT.

MGN-principen innebär att alla handelspolitiska förmåner (t.ex. i form av sänkta tullar) som en medlem beviljar en annat medlem genast och ovillkorligt måste ges till alla andra medlemmar. Principen medför således att resultaten från bilaterala förhandlingar kommer andra medlemmar till del trots att de inte själva deltagit i förhandlingen.

Medan MGN-principen värnar om icke-diskriminering mellan olika länder innebär *nationell behandling* att varor inte får diskrimineras oavsett om de är inhemskt eller utländskt producerade. När en vara väl har passerat nationsgränsen får alltså inte interna skatter och regleringar missgynna import i förhållande till inhemsk produktion.

Dessa två principer utgör grundbultarna i det multilaterala handelspolitiska regelsystemet. Flertalet handelspolitiska tvister gäller tillämpningen av någon av eller båda dessa principer.

TULLUNIONER OCH FRIHANDELSOMRÅDEN –
ACCEPTERADE AVSTEG FRÅN MGN-PRINCIPEN

I GATT skrevs också in möjligheten att – trots MGN-principen – bilda tullunioner och frihandelsområden för att på så sätt gå vidare och fördjupa frihandeln för en begränsad medlemskrets. Dessa typer av preferensområden får dock inte se ut hur som helst. Ett centralt villkor är att handelshindren avskaffas för i stort sett all handel mellan

de medlemmar som berörs. Ofta bryter man mot detta villkor genom att undanta jordbruket.

Det som från början var tänkt att utgöra ett undantag från huvudregeln i GATT att behandla alla medlemmar lika har under årens lopp nästan blivit en norm. De senaste åren har inneburit en veritabel explosion av mer eller mindre fullgångna frihandelsavtal och tullunioner, både regionala och bilaterala, i alla delar av världen. Över 40 procent av världshandeln idag uppskattas ske inom ramen för olika typer av preferensarrangemang (WTO; Kommerskollegietum 2001).

SÄRBEHANDLING AV U-LÄNDER

Ett annat avsteg från GATT:s MGN-princip som stadfästes genom ett särskilt beslut 1979 är att u-länderna kan förmåns(preferens)behandlas vad gäller både tullar och icke-tariffära åtgärder. Genom detta beslut legaliserades också möjligheten att behandla de minst utvecklade u-länderna (MUL) extra förmånligt.

RECIPROCITET - OLIKA FÖR I- OCH U-LÄNDER

De överenskommelser som medlemmarna förhandlar fram om tull-sänkningar och andra handelsliberaliseringar samt för att avskaffa diskrimineringen i världshandeln ska enligt GATT vara »reciproka och ömsesidigt fördelaktiga«. Fullt ut gäller denna princip enbart mellan i-länder. Genom ett tillägg till GATT 1965 – det så kallade u-landskapet (del IV) – fastslogs bland annat att de utvecklade GATT-medlemmarna i handelsförhandlingar inte väntar sig reciprocitet från de mindre utvecklade medlemmarna.

Denna icke-reciprocitetsprincip är inte helt okvalificerad. Med uttrycket »väntar sig inte reciprocitet« menas att de mindre utvecklade medlemmarna inte behöver göra eller avkrävas erbjudanden som inte är förenliga med deras individuella utvecklings-, finansiella och handelsbehov.

Detta har medfört att u-länderna i de olika tullförhandlingsrundorna (se s. 119) har lämnat betydligt färre och mindre långtgående medgivanden än i-länderna. En asymmetri har på detta sätt uppstått

i åtagandena mellan olika medlemmar. U-länderna avkrävs få eftergifter (eller inga alls) samtidigt som de genom MGN-principen får del av de medgivanden som i-länderna utbyter sinsemellan (det så kallade fripassagerarproblemet).

SKYDDSGREGLER

Världshandelsreglerna har formats i en miljö där det ständigt sker en avvägning mellan frihandels- och skyddsintressen (Kleen 1991; 1996). Den långtgående tullavvecklingen under efterkrigstiden på industrivaror hade sannolikt aldrig kunnat genomföras utan de olika »säkerhetsventiler« i GATT som under vissa omständigheter gör det möjligt för medlemmarna att i nödfall vidta handelsbegränsande åtgärder för att bland annat skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa eller för att skydda sig mot marknadsstörande import i olika former.

Skyddsmöjligheterna mot marknadsstörning är i huvudsak av två slag:

- * Den allmänna skyddsklausulen (GATT:s Artikel XIX) där eventuellt importskydd (i form av tullar och/eller kvantitativa restriktioner) i princip måste tillämpas icke-diskriminatoriskt, det vill säga mot alla länder.
- * Åtgärder mot skadevållande prisdumpad eller subventionerad import i form av antidumpnings-/utjämningstullar eller prisåtgärderna. Dessa åtgärder riktas selektivt mot enskilda exportörer i enskilda exportländer och kan resultera i mycket höga tullar.

Under årens lopp har skyddsklausulen utnyttjats relativt sparsamt. I stället har bland annat EG och USA tillämpat selektiva skyddsinstrument, framför allt i form av antidumpningsåtgärder men också i form av bilaterala arrangemang som pressats på eller »förhandlats fram« med enskilda länder för att begränsa lågprisimporten därifrån.

TVISTLÖSNING

GATT reglerar även hur uppkommande handelspolitiska tvister mellan medlemmarna ska hanteras. Efter hand stramades dessa regler

upp och ett system med oberoende paneler instiftades för att bistå GATT-kollektivet i bedömningar om en medlem brutit mot sina förpliktelser i GATT och om i så fall de drabbade medlemmarna skulle tillåtas vidta motåtgärder.

En inneboende svaghet i systemet var att det ytterst var beroende av de större medlemmarnas välvilja eftersom dessa kunde blockera överenskommelser i frågor som bedömdes politiskt känsliga. Trots detta fungerade systemet förvånansvärt väl. Totalt sett är det ytterst få tvister som inte kunnat lösas.

GATT som förhandlingsforum 1947–79

TULLFÖRHANDLINGAR

Det mest påtagliga resultatet av GATT-samarbetet under de första åren var de återkommande tullsänkingsrundorna. Dessa fördes bilateralt mellan olika medlemmar och vara för vara. Liberaliserings-effekten blev dock ändå relativt stor genom att tullsänkningarna utsträcktes till alla GATT-medlemmar genom MGN-principen.

Förhandlingsrundor i GATT:s regi 1947–79

1947	Tullsänkningar
1949	Tullsänkningar
1950–51	Tullsänkningar
1956	Tullsänkningar
1960–61 <i>Dillonrundan</i>	Tullsänkningar
1964–67 <i>Kennedyrundan</i>	Tullsänkningar; avtal om antidumpning
1973–79 <i>Tokyorundan</i>	Tullsänkningar; reviderat antidumpningsavtal; nya avtal om statlig upphandling, subventioner, tullvärdeberäkning, tekniska handelshinder, importlicenser, civil flygindustri med mera.

Från mitten av 1960-talet höjdes ambitionsgraden i förhandlingarna väsentligt och mer generella tullsänkingsmetoder tillämpades med större liberaliseringseffekter som resultat. Detta får bland annat ses mot bakgrund av EEC:s tillkomst 1958. För framför allt USA blev tullförhandlingarna ett medel att minska den tulldiskriminering som genom EEC:s bildande uppstått mot amerikansk export till den europeiska marknaden.

Genom dessa tullsänkingsrundor har i-ländernas tullar på industrivaror sänkts från i genomsnitt cirka 40 procent 1947 till historiskt låga nivåer, cirka 5 procent i slutet av 1970-talet. Detta är GATT:s verkliga »success story«. U-ländernas åtaganden är betydligt mindre långtgående även om de ökat under senare år.

JORDBRUK OCH TEKO UNDANTAGNA

FRÅN LIBERALISERINGEN

Stora importkänsliga områden som jordbruk och teko (textil och konfektion) omfattades knappast alls eller endast i mycket begränsad grad av dessa tullsänkingsförhandlingar.

Jordbrukssektorn var för övrigt redan i GATT-stadgan särbehandlad och omfattades av mindre långtgående förpliktelser än för övriga varor. Jordbruksprodukter omfattas exempelvis inte av det förbud mot exportsubventioner som 1955 skrevs in i GATT. Detta undantag har förblivit en tvistefråga ända fram till våra dagar.

Till skillnad mot jordbruksområdet har inga särregler för *tekovaror* skrivits in i GATT. På grund av övermäktig konkurrens från lågprisländer kom dock detta varuområde att i slutet av 1950- och början av 1960-talet successivt dras in i alltmer protektionistiska sidarrangemang som på ett flagrant sätt bröt mot både GATT:s MGN-princip och förbud mot kvantitativa restriktioner.

Det började med att USA slöt bilaterala avtal med Japan och där efter med andra länder i framför allt Asien för att få dessa länder att begränsa sin export av bomullstextilvaror till den amerikanska marknaden. Andra i-länder (inklusive Sverige) kopierade denna modell. Efter hand utvidgades dessa avtal till allt fler länder och varor och sanktionerades i GATT (genom de så kallade bomullstextilavtalen och multifiberavtalen mellan 1961–94).

KOMPLETTERANDE AVTAL PÅ DET ICKE-TARIFFÄRA OMRÅDET

GATT speglar det handelspolitiska tänkandet vid andra världskrigets slut. Med tiden blev det nödvändigt att anpassa och utvidga regelsystemet för att fånga upp nya handelspolitiska problem och realiteter. Detta är bakgrunden till de kompletterande avtal som förhandlades fram på 1960- och 1970-talen för vissa typer av icke-tariffära åtgärder (Kleen 1991, s. 38 ff).

Huvudsyftet med dessa avtal (eller som de ibland kallades »koder«) var att uppnå en mindre godtycklig och protektionistisk tillämpning av vissa typer av handelspolitiska åtgärder som antingen redan omfattades av bestämmelserna i GATT (antidumpning, subventioner, tullvärdeberäkning) eller som delvis eller inte alls reglerades av GATT (tekniska handelshinder, statlig upphandling, importlicensförfaranden).

Detta vällovliga syfte uppnåddes i de flesta fall utom för antidumpningsreglerna. Nettoeffekten av de ändringar som gjordes i Tokyorundan i antidumpningsavtalet från Kennedyrundan blev i stället att det blev lättare att använda antidumpningsvapnet. Antidumpningsinstrumentet ökade också kraftigt på 1980- och 1990-talen och är idag det utan jämförelse mest anlitade vapnet mot marknadsstörande import (Kleen 1996, s. 46ff.).

Man kan fråga sig varför dessa olika avtal inte integrerades i GATT. Förklaringen är att detta hade krävt enhällighet eller kvalificerad majoritet bland GATT-medlemmarna. Detta hade blivit svårt, för att inte säga omöjligt, att uppnå med hänsyn till de stora skillnaderna i utvecklingsnivå och handelspolitiska intressen bland dessa länder.

De få medlemmar – företrädesvis utvecklade marknadsekonomier och några mer utvecklade u-länder – som var mest intresserade av att modernisera och utvidga GATT till nya områden tvangs därför att genom dessa kompletterande avtal gå »utanför« GATT för att uppnå sina förhandlingsmål. Följden blev att avtalen blev bindande endast för de medlemmar som undertecknat dem – mindre än hälften av GATT:s dåvarande medlemskrets. Som vi ska se längre fram ändrades denna ordning som en följd av Uruguayrundan.

Uruguayrundan (1986–94) – upptakt och förlopp

Det dröjde inte länge efter Tokyorundans slut förrän många länder började tala om behovet av en ny runda. Liksom tidigare var det framförallt USA som var drivande och som önskade utsträcka GATT:s regelverk till nya områden som handeln med tjänster och investeringar. Härtill kom ett starkt intresse hos den amerikanska industrin (särskilt läkemedelsindustrin) att beivra piratkopiering och varumärkesintrång (Croome 1995). Dessutom önskade USA få till stånd en kraftig sänkning av de exportsubventioner som framför allt EU tillämpade för jordbruksvaror.

Även andra i-länder som Kanada, Australien, Schweiz och Sverige önskade hålla liv i GATT-motorn och hade offensiva intressen inom de nya områdena tjänster, immaterialrätt och investeringar. EG var förhållandevis defensivt, främst beroende på en ovilja att inleda omfattande liberaliseringar inom jordbrukssektorn.

Motståndet från vissa u-länder, med Brasilien och Indien i spetsen, var mycket starkt. Dessa vägrade diskutera tjänster, investeringar eller immaterialrätt som man menade låg utanför GATT:s kompetens. Under första hälften av 1980-talet förklarade dessa motsättningar vidare framsteg.

Frontlinjerna var dock inte helt skarpa eftersom Brasilien även ingick i den nybildade Cairnsgruppen som arbetade för en friare jordbrukshandel och som bestod av både i- och u-länder. Cairnsgruppen fick ett mycket stort inflytande under de förrundans så centrala jordbruksförhandlingarna.

Så småningom bestämdes att man vid ett ministermöte i Punta del Este, Uruguay, i september 1986 skulle starta en ny förhandlingsrunda. Försöken att få fram ett utkast till ministerdeklaration och därmed ett förhandlingsmandat för den nya rundan gick dock mycket trögt.

Detta föranledde en grupp frihandelsinriktade i- och u-länder (med Sverige och Schweiz som primus motorer) att på försommaren 1996 samlas i EFTA:s byggnad i Genève för att skriva ihop ett förslag till förhandlingsmandat (Croome 1995). Denna insats kom att bli helt avgörande för att man vid ministermötet i Uruguay kunde

enas om ett förhandlingsmandat i den så kallade Punta del Este-deklarationen. Överensstämelsen mellan denna och den text som »EFTA-gruppen« hade utarbetat var nästan hundra procentig.

Punta del Este-deklarationen var mycket bred och kom att omfatta alla de omtvistade frågorna – tjänster, investeringar och immaterialrätt. Frågan om tjänster verkligen hörde hemma i GATT sköts på framtiden och fick avgöras vid rundans slut.

Målet var att Uruguayrundan skulle avslutas inom fyra år – en föga realistisk tidtabell. Kriserna i förhandlingsprocessen avlöste varandra. Det försök som gjordes att på utsatt tid avsluta förhandlingarna under 1990 vid ett ministermöte i Bryssel misslyckades beroende på djupgående motsättningar på bland annat jordbruksområdet. De sju-åtta år som det slutligen tog att genomföra Uruguayrundan var nödvändiga för att skapa de kompromisser och den förvandlingsvilja som krävdes för att leda fram till ett för alla parter godtagbart slutresultat.

Under förhandlingarna agerade Sverige tillsammans med de andra nordiska länderna Finland, Island och Norge (Danmark som EG-medlem deltog inte). Genom att kraftsamla och samordna sina relativt begränsade resurser kunde de nordiska länderna, svarande för en inte oansenlig andel av världshandeln, få ökad tyngd i förhandlingarna och därmed beredas plats i alla förhandlingsgrupper.

Sverige och övriga nordiska länder deltog dessutom aktivt i samma informella grupp av mindre i- och u-länder som hade arbetat fram utkastet till förhandlingsmandat för rundan. Dessa länder hade inte nödvändigtvis samma intressen i olika sakfrågor men förenades av en stark önskan att bringa rundan till ett framgångsrikt slut. Gruppen kom under förhandlingarna många gånger att spela en viktig och konstruktiv roll (Croome 1995).

Uruguayrundans resultat

Resultatet av Uruguayrundan blev mycket omfattande och överträffade de flestas förväntningar. Nästan samtliga förhandlingsmål-sättningar på olika – och i vissa fall för världshandelssystemet helt

Uruguayrundans resultat

ENSKILDA SAKOMRÅDEN/SEKTORER:

- reviderad GATT-stadga inkl. tullmedgivanden för industrivaror
- jordbruksavtal (för både gränsskydd och subventioner)
- avtal om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder
- avtal om avveckling av de bilaterala begränsningsavtalen på tekoområdet
- avtal om skyddsåtgärder
- avtal om kontroll före skeppning
- avtal om ursprungsregler
- avtal om förbud mot vissa investeringsvillkor (TRIMS)
- reviderade och utbyggda avtal från Tokyorundan om antidumpningsåtgärder, subventioner och utjämningsåtgärder, offentlig upphandling, tekniska handelshinder, importlicensförfaranden resp. tullvärdeberäkning
- Allmänna tjänstehandelsavtalet
(GATS – *General Agreement on Trade in Services*)
- avtal om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter
(TRIPS – *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*).

SYSTEMRELATERADE AVTAL/ÖVERENSKOMMELSER:

- avtal om upprättande av WTO
- att samtliga avtal i princip blir bindande för alla WTO-medlemmar
- regler och förfaranden om tvistlösning
- regelbundna granskningar av WTO-medlemmarnas handelspolitik.

nya – sakområden uppfylldes och överträffades rentav i vissa fall. Uruguayrundans betydelse beror dock i lika hög grad på de mer systemrelaterade beslut som behandlades först i förhandlingarnas slutskede.

Framför allt på följande områden innebar Uruguayrundan en förändring/utbyggnad av det multilaterala handelspolitiska regelverket:

JORDBRUK OCH TEKO INTEGRERAT I DET MULTILATERALA HANDELSYSTEMET

Genom förhandlingarna i Uruguayrundan lyckades man hejda och vända den protektionistiska utvecklingen på dessa två och inte minst för u-länderna betydelsefulla varuområden.

Den faktiska liberaliseringseffekten av jordbruksavtalet var i och för sig relativt marginell. Avtalets betydelse låg i att man för första gången lyckades ta ett helhetsgrepp och inleda en process för att sänka både gränsskydd och olika typer av subventioner. En fortsättning av förhandlingarna för att driva liberaliseringsprocessen vidare i WTO bestämdes ske från och med år 2000.

Beslut fattades också om att avveckla de bilaterala begränsningsavtalen på tekoområdet under en tioårsperiod, alltså fram till och med 1 januari 2005. Tyngdpunkten i avvecklingen ligger dock i slutet av perioden. Nära hälften av tekoimporten återstår att liberalisera när den sista avtrappningen ska genomföras den 1 januari 2005 (Kommerskollegium 2001).

SKYDDSAÅTGÄRDER

Uruguayrundan resulterade också i ett avtal som närmare reglerar hur GATT:s centrala skyddsklausul mot marknadsstörande import ska tillämpas (Kleen 1996, s. 45 ff; Regeringens proposition 1994/95). På vissa punkter innebär avtalet att det i framtiden kan bli lättare att tillgripa denna skyddsklausul. Denna eventualitet har inte uppmärksamrats på allvar förrän den 5 mars 2002 då president Bush med stöd av avtalet tillkännagav att USA skulle införa upp till 30 procents extratullar på importerat stål.

GATS - PIONJÄRAVTAL PÅ TJÄNSTEOMRÅDET

Genom GATS etablerades för första gången ett globalt regelverk för handeln med tjänster och som även gäller tjänsteföretags etablering i utlandet. Avtalet baserades utifrån samma grundprinciper som i GATT (Kleen 1996, s. 57 ff.).

En avgörande skillnad är dock att medan MGN-principen och principen om nationell behandling i GATT i princip gäller oin-

skränkt enligt en slags *top down approach* tillämpas i GATS en *bottom up*-metod där varje land i förhandlingar väljer hur långt det är berett att låta olika tjänstetransaktioner omfattas av dessa principer.

Tjänstehandelsavtalet är således mer att likna vid ett skelettavtal där de konkreta liberaliseringsåtagandena än så länge är relativt få, särskilt från u-ländernas sida (Page & Davenport 1994). GATS betydelse ligger främst i att det skapat en grund för fortsatta liberaliseringar. Även här beslöt man att förhandlingarna om en fortsatt liberalisering skulle fortsätta år 2000.

TRIPS – ETT UNIKT AVTAL I DET MULTILATERALA HANDELSSYSTEMET

Till skillnad från GATS är TRIPS-avtalet synnerligen långtgående. För olika immaterialrätter (upphovsrätt, varumärken, mönster, patent m.m.) fastställs högre skyddsnormer än i befintliga immaterialrättsliga konventioner. I avtalet åtar sig WTO-medlemmarna att aktivt se till att dessa normer verkligen följs med risk att annars drabbas av handelssanktioner (Regeringens proposition 1994/95; Kleen 1996, s. 63ff.).

TRIPS-avtalet är – både formellt och innehållsmässigt – unikt i det multilaterala handelssamarbetet. Detta var tidigare grundat på den outtalade förutsättningen att det är upp till varje land att själv bestämma inriktning och omfattning av olika inhemska ekonomisk-politiska åtgärder och instrument som kan påverka utrikeshandeln. Det krav som GATT med tillhörande avtal ställde på medlemmarna var att de i sin *tillämpning* av dessa åtgärder och instrument måste följa vissa regler (bland annat icke-diskriminering) för att undvika protektionism och administrativt godtycke.

Genom TRIPS-avtalet har man brutit mark för en ny princip i det multilaterala handelspolitiska regelsystemet, nämligen att *harmonisera och likrikta* intern lagstiftning i medlemsländerna – utan hänsyn till att utgångsläget och förutsättningarna skiljer sig åt i olika länder. Ett prejudikat har härmed skapats för miniminormer på andra områden.

Genom att avtalet är bindande för alla WTO-medlemmar innebär

detta att även u-länder – varav många med bristfällig administrativ kapacitet – efter vissa övergångstider inte bara måste skaffa sig en fullfjädrad immaterialrättslig lagstiftning utan även se till att denna tillämpas och efterlevs.

AVTALEN BINDANDE FÖR ALLA WTO-MEDLEMMAR

Som redan framhållits var de kompletterande icke-tariffära avtal som slöts på 1970-talet endast bindande för ett fåtal GATT-medlemmar. Mycket sent i Uruguayrundan aktualiserades frågan om man skulle fortsätta denna ordning eller om avtalen (både de som reviderats och de helt nya) skulle bli bindande för samtliga länder som deltog i rundan. Man kom att välja den senare modellen, dock veterligen utan någon mer omfattande diskussion.

Resultatet blev att alla i Uruguayrundan omförhandlade och nyförhandlade avtal »multilateraliserades«. Endast på ett par områden (offentlig upphandling och civil flygindustri) bibehölls den gamla ordningen. Dessa båda avtal fick beteckningen »plurilaterala handelsavtal«.

Innebörden är att många länder (särskilt de minst utvecklade länderna) anslutits till avtal som de troligtvis inte hade skrivit på om de hade haft ett fritt val. Denna form av kollektivanslutning har säkert sina fördelar för att göra handelssystemet enhetligt men utsätter det samtidigt för stora spänningar (Altenberg & Kleen 2001).

Många länder i u-landskretsen – särskilt de länder som tillhör den av FN definierade kretsen minst utvecklade länder (MUL) – saknar administrativa förutsättningar för att efterleva bestämmelserna i de olika avtalen, trots de övergångstider och särregler som intagits i avtalen för att möta u-ländernas särskilda behov. TRIPS-avtalet är det tydligaste exemplet på detta.

REVIDERAT OCH FÖRSTÄRKT SYSTEM FÖR TVISTLÖSNING

Den överenskommelse om tvistlösning som förhandlades fram i Uruguayrundan innebär en kraftig förstärkning av den praxis som successivt utvecklats i GATT och som hade stadfästs 1979 i en särskild överenskommelse.

Den viktigaste skillnaden mot tidigare ordning är att tvistlösningssproceduren nu i praktiken är automatisk genom att det inte längre är möjligt att blockera beslut om att upprätta paneler eller anta panelrapporter. Dessutom innebär tillkomsten av ett oberoende överprövningsorgan (Appellate Body) att väsentliga steg tagits mot ett mer automatiskt verkande och mer judiciellt system för lösande av handelspolitiska tvister mellan medlemmarna.

En annan viktig förändring var att tvistlösningssystemet utsträcktes till hela wto:s regelsystem. En eventuell överträdelse av reglerna på exempelvis varuområdet kan således leda till påföljd på de andra avtalsområdena (GATS och TRIPS). Denna möjlighet till »korsretaliation« är potentiellt mycket betydelsefull även om den hittills aktualiserats i endast ett fall.

Trots de uppenbara förbättringar som åstadkoms i Uruguayrundan är det lätt att glömma att tvistlösningssystemet fungerade förvånansvärt väl även under GATT-epoken. Vid de ytterst få tillfällen som en panelrapport inte godkändes berodde detta på att berörda medlemmar inte kunde eller ville acceptera utslaget. Detta problem, som ytterst handlar om bristen på politisk vilja, har inte visat sig lättare att lösa under wto:s hittillsvarande existens, vilket konflikterna mellan EU och USA om bananer och hormonbehandlat kött är ett bevis på.

wto förfogar inte över några överstatliga maktmedel för att tvinga en medlem att rätta sig efter ett panelutslag, ens om det bekräftats av överprövningsorganet. Det inflytande som wto kan utöva beror i sista hand på medlemmarnas vilja att samarbeta och följa fattade beslut.

SKAPANDET AV WTO

Det mest spektakulära – och oväntade – resultatet av Uruguayrundan var beslutet att upprätta en helt ny organisation, wto. I förhandlingsmandatet (Punta del Este-deklarationen) för Uruguayrundan fanns nämligen inga antydningar om att upprätta en ny institution för att ersätta GATT:s organisatoriska funktion och roll.

Tanken att bilda en ny organisation dök upp tämligen sent i för-

handlingarna. Under 1990 lade EG fram ett första förslag med arbetsnamnet MTO (Multilateral Trade Organization), utan att väcka någon särskild uppmärksamhet (Croome 1995). USA var från början mycket skeptisk och förslaget omarbetades i flera omgångar. Först några dagar innan Uruguayrundans resultat klubbades igenom av GATT:s dåvarande generaldirektör Peter Sutherland den 15 december 1993 accepterade USA förslaget och då på villkor att organisationen fick namnet WTO (Jackson 1998, s. 29).

Ett av skälen till att WTO upprättades har angetts vara att ett inordnande i det multilaterala handelssystemet av de nya avtalsområdena krävde en ny organisation som dessutom stod på fastare legal grund än föregångaren GATT. Ett annat motiv var säkert också att tillkomsten av WTO skulle ge det internationella handelssystemet en högre status och större legitimitet. Genom WTO skapades till slut den tredje pelaren, jämsides med IMF och Världsbanken, i det system för internationellt ekonomiskt samarbete som segrarmakterna i det andra världskriget eftersträvat.

Uruguayrundans betydelse – generellt och för Sverige

Många uppgifter har publicerats om hur stora liberaliseringseffekterna av Uruguayrundan och de nya världshandelsreglerna är. Uppskattningar av WTO, OECD och Världsbanken visar att den årliga världsinkomsten i början på 2000-talet (när resultaten från rundan är helt genomförda) skulle öka med alltifrån 200 till över 550 miljarder USD (Kleen 1996; Regeringens proposition 1994/95:35).

Dessa beräkningar gäller bara tullsänkningarna på varuområdet och kan därför sägas vara kraftigt underskattade. De tar heller inte hänsyn till de dynamiska positiva effekter som uppstår genom det förstärkta regelsystemet och den därigenom ökade stabiliteten.

Samtidigt kan siffror av detta slag vara uppblåsta. För det första utgår de uppskattade vinsterna från att avtalade liberaliseringar genomförs utan problem och för det andra från att tullsänkningarna fullt ut kommer konsumenterna till godo och inte stannar som vinster i importledet.

För Sveriges del är förhandlingsresultatet från Uruguayrundan i det närmaste skraddarsytt utifrån svenska intressen och prioriteringar (Kommerskollegium 1994; Regeringens proposition 1994/95). Särskilt tullsänkningarna för industrivaror och det kraftigt utvidgade avtalet om offentlig upphandling gynnar svenska företag relativt sett mer än i andra länder. Utvidgningen av det multilaterala handelssystemet med tjänster och immaterialrätt var också mycket välkommet för Sverige. Slutligen var förstärkningen av regelverket – inte minst på tvistlösningsområdet – av stort värde för Sverige som ett sätt att öka stabiliteten och förutsägbarheten i handelssystemet.

WTO – uppgifter, medlemmar, beslutsregler

Vid ett ministermöte i Marrakech, Marocko, i april 1994 godkändes formellt bildandet av WTO och övriga resultat från Uruguayrundan. WTO började verka den 1 januari 1995.

WTO:S UPPGIFTER

Liksom GATT tidigare har WTO två huvuduppgifter:

- * Att administrera och övervaka tillämpningen och genomförandet av de olika avtal, beslut och överenskommelser som slutits och som kommer att slutas mellan medlemmarna.
- * Att fungera som forum för multilaterala handelsförhandlingar.

Andra viktiga uppgifter för WTO är att bilägga tvister mellan medlemmarna, granska medlemmarnas handelspolitik, bistå u-länderna genom tekniskt bistånd och utbildningsprogram samt samarbeta med andra internationella organisationer.

WTO – EN PARAPLYORGANISATION

Avtalet om upprättandet av WTO är förhållandevis kortfattat. Till detta avtal har de olika avtalskomplexen fogats. WTO kan alltså närmast betecknas som en paraplyorganisation för de tre separata regelkomplexen – handeln med varor, handeln med tjänster respektive imma-

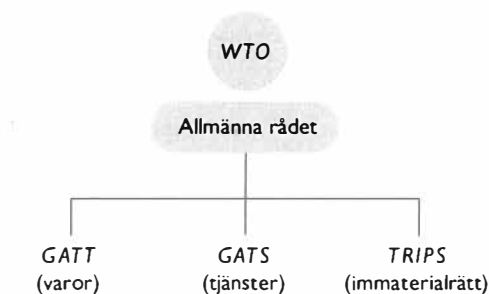
terialrätt. (Regeringens proposition 1994/95; Jackson 1998).

Kärnan i varuhandelskomplexet består av GATT som trots vissa revideringar väsentligen har samma innehåll som när avtalet tillkom 1947. Kring denna kärna finns de olika tull- och icke-tariffära avtal som förhandlats fram under årens lopp.

Högsta beslutande organ i WTO är Ministerkonferensen som möts minst en gång vartannat år. Konferensen kan ta upp och fatta beslut i alla frågor som berörs av något av WTO-avtalen. Den kan också vidta nödvändiga åtgärder för att driva WTO-arbetet vidare, exempelvis genom att besluta om nya förhandlingar.

Den löpande verksamheten mellan ministerkonferenserna sköts av Allmänna rådet. Detta råd hanterar också tvister mellan medlemmarna och den återkommande granskningen av deras handelspolitik. Under Allmänna rådet sorterar tre separata råd för varor, tjänster och immaterialrätt, vilka har ett övergripande ansvar för att respektive avtalskomplex fungerar.

Härutöver finns åtskilliga specialkommittéer och arbetsgrupper som löpande övervakar tillämpningen av de enskilda avtalen eller som behandlar olika sakfrågor (miljö, regionala handelsavtal, medlemskapsansökningar med mera).



MEDLEMMAR OCH BESLUTSFATTANDE

WTO har idag (våren 2002) 144 medlemmar, vilka svarar för drygt 97 procent av världshandeln. Cirka 30 länder, däribland Ryssland, förhandlar om medlemskap (www.wto.org). Över 75 procent av medlemskretsens brukar betecknas som u-länder. Vad som konstituerar u-landsstatus har dock inte definierats.

Besluten i WTO fattas liksom tidigare i GATT med konsensus, det vill säga med enhällighet. Majoritetsbeslut är också möjliga men har hittills inte använts i WTO och var ytterst sällsynta under GATT-epoken. Som en jämförelse kan nämnas att rösterna i Världsbanken och IMF viktas enligt varje lands ekonomiska bidrag.

För EU:s del är det formellt Europeiska gemenskapen (EG) och de enskilda medlemsländerna som är medlemmar i WTO. I frågor som omfattas av den gemensamma handelspolitiken förs EG:s talan av Europeiska kommissionen efter samråd med EU:s olika medlemsstater.

Alltsedan Sverige den 1 januari 1995 blev medlem av EU – och därmed fick ta över och tillämpa EU:s gemensamma handelspolitik – har Sveriges roll i det multilaterala handelssamarbetet radikalt förändrats. Sverige kan inte utåt agera självständigt utan får istället agera som pådrivare i EU:s interna förberedelsearbete för att kunna påverka övriga medlemsländer och EG-kommissionen.

MAKT OCH INFLYTANDE

Även om WTO formellt ger alla medlemmar samma rättigheter är det dock fortfarande de stora länderna som har mest reellt inflytande i kraft av ekonomisk tyngd och administrativa resurser. WTO-arbetet domineras i mångt och mycket av USA och EU vilka tillsammans svarar för ungefär en tredjedel av världsexporten.

Den viktiga frågan är emellertid inte vilka länder som har störst makt i absolut mening utan vilka alternativ som erbjuds svaga aktörer. Utanför WTO måste svaga länder på egen hand försöka påverka EU:s och USA:s handelspolitik. Genom WTO kan små länder öka sin förhandlingsstyrka genom att samarbeta med varandra och bilda allianser samt genom att utnyttja tvistlösningssystemet (Altenberg & Kleen 2001).

SEKRETARIATET

WTO betjänas av ett sekretariat med säte i Genève. Där arbetar cirka 550 personer vilket är betydligt mindre än i andra större ekonomiska organisationer som Världsbanken och IMF.

Eftersom besluten tas av medlemmarna har inte sekretariatet någon beslutsfattande roll alltså inget inflytande över medlemmarnas politik. Dess huvudsakliga funktion är att betjäna råden, kommittéerna och ministerkonferenserna, att ge tekniskt bistånd till u-länderna, analysera världshandeln samt att informera allmänheten och media om WTO och dess roll.

WTO:s första år (1995–)

Under WTO:s korta existens har organisationen fått brottas med en mängd olika frågor. I det följande berörs de viktigaste som har relevans för detta kapitel.

GENOMFÖRANDE (IMPLEMENTERING) AV TRÄFFADE AVTAL

WTO har fått ta ställning till krav om att förlänga de övergångstider som finns i olika avtal för u-länderna eller enbart för de minst utvecklade u-länderna. Som regel har sådana krav tillmötesgåtts för enskilda länder från fall till fall.

UPPSKJUTNA FÖRHANDLINGAR 1995–97

Vissa förhandlingar kunde inte avslutas under Uruguayrundan utan fortsatte inom ramen för WTO. År 1997 nådde 69 WTO-medlemmar enighet om ett avtal om långtgående liberaliseringar på *telekommunikationsområdet*. Avtalet trädde i kraft 1998.

År 1997 slutfördes också förhandlingarna mellan 40 länder om ett *tullfrihetsavtal på IT-området* (det s.k. ITA-avtalet) samt slöts ett avtal mellan 70 medlemmar om ett omfattande liberaliseringsavtal om *finansiella tjänster*.

År 2000 inleddes också – helt i enlighet med beslutet från Uruguayrundan – nya förhandlingar om fortsatta liberaliseringar på *jordbruks- respektive tjänsteområdet*.

NYA FRÅGOR

Liksom skedde i GATT har nya frågor dykt upp på WTO:s dagordning.

Frågan om *handeln och miljö* finns omnämnd redan i ingressen till det avtal som upprättar WTO. När Uruguayrundan godkändes 1994 beslöt man tillsätta en särskild kommitté för att analysera och diskutera sambandet mellan handel och miljöfrågor.

Många u-länder har dock sett med skepsis på i-ländernas ambitioner (särskilt EU:s) som man menar kan leda till protektionism. En av kärnfrågorna är hur man ska »gifta ihop« reglerna i olika internationella miljökonventioner med WTO:s regelverk.

I Uruguayrundan hade redan i det så kallade TRIMS-avtalet (om investeringsvillkor) aviserats att man före millennieskiftet skulle ta ställning till om behovet av regler i WTO för *investeringar* och *konkurrensfrågor*. Många u-länder har dock varit negativa till att ta upp dessa frågor i WTO. Detsamma gäller i varierande grad frågor om *öppenhet i statlig upphandling* och *förenkling av internationella handelsprocedurer (trade facilitation)*. Vid WTO:s ministermöte i Singapore 1996 beslöt man dock att ta upp dessa fyra frågor i WTO:s arbetsprogram för att belysa dem närmare.

Vid Singapore-mötet behandlades också den politiskt ytterst kontroversiella och laddade frågan om *handel och arbetsvillkor*. Här åsyftas framför allt grundläggande arbetsvillkor (*core labour standards*) som föreningsfrihet, rätt till kollektivavtal, förbud mot tvångsarbete, förbud mot exploaterande former av barnarbete samt icke-diskriminering i arbetslivet.

En del i-länder ville behandla frågan i WTO vilket u-landskretsen bestämt avvisade. I deklarationen från ministermötet uttalades att den internationella arbetsorganisationen *International Labour Organization (ILO)* är det kompetenta organet för dessa frågor och att ILO och WTO skulle fortsätta sitt samarbete i dessa frågor. Längre än så har man hittills i WTO inte lyckats föra frågan.

Ministerkonferenser i WTO 1996–2005

- * *Första ministerkonferensen* i Singapore 1996: Beslut om att studera och analysera frågorna om investeringar, konkurrens, öppenhet i offentlig upphandling samt »trade facilitation«; deklaration om grundläggande arbetsvillkor.
- * *Andra ministerkonferensen* i Genève 1998 (med anledning av GATT:s 50-årsjubileum): Beslut om att studera e-handel och att e-handel inte ska tullbeläggas.
- * *Tredje ministerkonferensen* i Seattle, USA, 1999 (slutade i sammanbrott).
- * *Fjärde ministerkonferensen* i Doha, Qatar, 2001: Beslut om att inleda multilaterala förhandlingar om jordbruk, tjänster, marknadstillträde för industrivaror, geografiska ursprungsbeteckningar för vin och spritdrycker, antidumpnings- och subventionsavtalen, reglerna för regionala handelsavtal, tvistlösning samt handel och miljö.
- * *Femte ministerkonferensen* i Mexico City, Mexiko, 2003: Beslut förutses fattas om att inleda multilaterala förhandlingar om investeringar, konkurrens, öppenhet i offentlig upphandling och »trade facilitation«.
- * *Ministerkonferensen* i extra session 2005 (?): Enligt beslutet i Doha förutses då godkännande av det samlade resultatet av de under 2001 och 2003 inledda förhandlingarna.

FRÅGAN OM EN NY MULTILATERAL FÖRHANDLINGSRUNDA

Precis som under GATT-epoken dröjde det inte länge efter Uruguayrundan förrän röster höjdes för att inleda en ny multilateral förhandlingsrunda kring millennieskiftet. »Millenniumrundan« blev ett begrepp.

Idén möttes dock med blandade reaktioner. Flertalet u-länder var ytterst skeptiska och i vissa fall rent negativa till tanken att starta en ny runda innan ens Uruguayrundan hunnit smältas och än mindre

genomföras. Även bland i-länderna fanns det nyanser. USA förordade en »smal« runda begränsad till marknadstillträdesfrågor för industrivaror, tjänster och jordbruk. EU för sin del drev på för en »bred« runda som skulle omfatta även frågor som investeringar, konkurrens och miljöfrågor.

En helt ny faktor var uppdykandet på scenen av olika frivilligorganisationer som från olika utgångspunkter förenades i sin kamp mot tanken på en ny runda. Till saken hör att många NGOs fått blodad tand genom att de år 1988 verksamt bidragit till att torpedera de förhandlingar som förts om ett multilateralt investeringsavtal (det s.k. MAI-avtalet) i OECD.

Tanken var att man vid WTO:s ministermöte i Seattle, USA, kring månadsskiftet november–december 1999 skulle dra igång Millenniumrundan. Som bekant havererade mötet. Främst berodde detta på att de sakliga motsättningarna mellan huvudaktörerna var för stora i nästan varje huvudfråga. Att mötet dessutom var illa organiserat, president Clinton höll ett för u-länderna provocerande anförande om arbetsvillkor och att omfattande gatudemonstrationer hölls i Seattle gjorde inte saken bättre.

Debaclet i Seattle ledde till stiltje i det multilaterala handelssamarbetet i två år. Ett nytt försök gjordes att starta en ny runda vid ministermötet i Doha, Qatar, i november 1999. Trots att frontlinjerna i de olika sakfrågorna var i stort desamma som inför Seattle blev Dohamötet en framgång. Detta berodde framför allt på bättre förberedelse- och förankringsarbete både i WTO-högkvarteret och i olika huvudstäder samt på god personkemi mellan EU:s och USA:s (nye) chefsförhandlare. En annan svårsmälbar faktor – men som säkert påverkade världssamfundet i riktning mot ett ökat samarbete – var terrorattackerna i USA den 11 september 2001.

Resultatet från Dohamötet (se faktaruta, s. 135) ligger närmare EU:s breda än USA:s smala ansats. Förhandlingarna ska enligt ministerdeklarationen från Doha avslutas senast den 1 januari 2005. Denna tidtabell är svår att ta på allvar, särskilt om man i slutresultatet ska baka in utfallet från förhandlingarna om de ytterst kontroversiella och komplicerade investerings- och konkurrensfrågorna, vilka (ef-

ter konsensusbeslut) kan inledas först efter WTO:s femte ministermöte i Mexiko år 2003.

När WTO bildades spekulerades det flitigt om Uruguayrundan var den sista stora multilaterala handelsförhandlingen i sitt slag eller om man i stället kunde förutse en process där man successivt »betade av« enstaka förhandlingsområden. Genom att anordna ministerkonferenser med regelbundna intervall skulle man, hävdades det, skapa förutsättningar för en mer stegvis och mindre spektakulär ansats än vad som följer av en bred och i tiden avgränsad förhandlingsrunda av traditionellt snitt.

Ministerkonferensen i Doha tyder knappast på att förhandlingsförutsättningarna under WTO-regimen kommer att skilja sig särskilt mycket från den ordning som gällde före 1995. Även i Doha togs beslut om ett förhandlingspaket som ska avslutas och knytas ihop under en bestämd tidsperiod. Den enda skillnaden mot tidigare är att förhandlingarna denna gång integrerats i ett större arbetsprogram i stället för att betecknas som en separat runda. Alltså mer en skillnad i form än i substans.

Fler länder än någonsin engageras idag i det multilaterala handelspolitiska samarbetet. Dessa länders intressen och prioriteringar är vitt skilda och varierar från sakområde till sakområde. Möjligheterna att ytterligare flytta fram positionerna för frihandeln – vilket ju är WTO:s affärsidé – ökar genom ett omfattande förhandlingspaket där alla medlemmar kan finna några element som appellerar till dem och där offensiva och defensiva intressen kan balanseras mot varandra.

Slutord

Avslutningsvis är det rimligt att ställa frågan om WTO:s tillkomst innebär ett paradigmskifte i det multilaterala handelspolitiska regelverket eller enbart är en fortsättning av GATT-regimen, om än i ny och något större förpackning? Svaret är: både och.

För att börja med likheterna är samarbetet i WTO liksom tidigare i GATT mellanstatligt. Några överstatliga inslag har inte tillförts.

WTO har som organisation – tvärtemot vad som ofta hävdas i debatten – inte större makt än vad GATT hade. WTO kan inte lägga sig i medlemsländernas politik eller ta några egna initiativ. Det som avgör om organisationen är mäktig eller svag är medlemsländernas grad av enighet eller oenighet.

Men visst finns det stora skillnader. Avtalsmassan i WTO är betydligt större och delvis av annan karaktär än de avtal och överenskommelser som GATT hade att administrera. Särskilt gäller detta GATS, TRIPS-avtalet och jordbruksavtalet. WTO och dess olika avtalskomplex står dessutom på en fast legal grund medan GATT var ett provisoriskt avtal, som aldrig formellt hade godkänts i något medlemsland.

Den politiskt mest avgörande skillnaden ligger i att i princip alla avtal i WTO är bindande för samtliga medlemmar medan de kompletterande avtal till GATT som förhandlades fram inom vissa icke-tariffära områden på 1960- och 1970-talen endast tillämpades för en mycket begränsad krets av, som regel, utvecklade länder.

Detta innebär bland annat en större uppförsbacke för de länder som ansöker om medlemskap i WTO. Antalet avtal och förpliktelser är idag väsentligt större än det var för länder som ansökte till GATT. Idag måste alltså presumtiva medlemmar betala en dyrare inträdesbiljett genom åtaganden inte bara på varuområdet utan även inom tjänsteområdet och immaterialrätten för att komma in i den handelspolitiska gemenskapen. Den långvariga förhandlingen om Kinas medlemskap som resulterade i ett WTO-medlemskap i slutet av år 2001 är ett tydligt exempel på detta.

Så här i början av 2000-talet står WTO vid något av en skiljeväg. Antingen håller man fast vid principen om att kollektivansluta alla nuvarande och nya medlemmar till framtida nya avtal och överenskommelser eller också återgår man – helt eller delvis – till den ordning som tillämpades före 1995, det vill säga att enskilda WTO-medlemmar enligt principen om »flexibel integration« tillåts gå före på vissa områden men där övriga medlemmar ansluter sig först när dessa finner detta förenligt med sina ekonomiska intressen och förutsättningar. Med tanke på den enorma spännvidd i bland annat eko-

nomiskt och socialt avseende som finns mellan WTO:s medlemmar är det mycket som talar för den senare modellen.

NOT

1. Australien, Belgien, Brasilien, Burma, Ceylon, Chile, Frankrike, Indien, Kanada, Kina, Kuba, Libanon, Luxemburg, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge, Pakistan, Storbritannien, Sydrhodesia, Syrien, Sydafrika, Tjeckoslovakien och USA.

WTO som förhandlingsorganisation – ett försummat perspektiv

GUNNAR SJÖSTEDT

Tveklöst har Världshandelsorganisationen, WTO, liksom dess föregångare Allmänna tull- och handelsavtalet, GATT, haft en avgörande betydelse för att förstärka frihandeln i världen sedan andra världskrigets slut. Icke förty har en återkommande fråga varit hur trovärdighet, prestationsförmåga och effektivitet hos denna framgångsrika institution ska kunna upprätthållas och helst förstärkas. Olika ansatser har föreslagits. Reglerna måste skärpas och frihandeln måste fördjupas ytterligare, menar vissa bedömare. En annan vanlig synpunkt har varit att kontrollen av att GATT/WTO-reglerna efterlevs måste förbättras och att regelbrott måste bli mer kostsamma för den skyldiga regeringen. Andra bedömare har hävdat att WTO måste ges en mer demokratisk förankring. Med detta har man framför allt avsett ett större inflytande för u-länderna liksom en större medverkan av andra internationella organisationer i WTO, inklusive frivilligorganisationer, så kallade NGOs (Non-Governmental Organizations).

Vilka åtgärder som föreslås för att effektivisera och förstärka WTO bestäms av ett underliggande analysperspektiv, som varierar mycket mellan olika bedömare. Det har exempelvis varit vanligt att betrakta GATT/WTO som ett *internationellt regelverk*, inte minst i den akademiska litteraturen (se t.ex. Jackson 1998). Denna syn på GATT/WTO har troligen bidragit till en positiv bedömning av organisationens nytta och resultat. Handelsregimens frihandelsregler har gradvis byggts ut och skärpt sina krav på medlemsländerna. Ekonomiska analyser har påvisat att de politiska åtaganden som byggts in i GATT-reglerna lett till en faktisk frigörelse och tillväxt av världs-

handeln (se t.ex. Schott 1994). Den överenskomna avvecklingen av handelshinder har inte bara kommit att omfatta allt fler varu- och tjänsteområden utan har också blivit alltmer långtgående och krävande för berörda länder.

Förhandlingsperspektivet ger en annorlunda utblick. Liberaliseringen av världshandeln har inte varit vare sig självklar eller resultatet av en opolitisk globaliseringsprocess. Utvecklingen av regelsystemet har hittills skett genom oftamyckethårda multilaterala regleringsöverläggningar, de så kallade GATT-rundorna, även om det ofta hänsynslösa maktspelet dolts av ett tekniskt förhandlingsspråk samtidigt som snäva, nationella positioner motiverats i termer av gemensamma intressen (Preeg 1970; Winham 1986; Sjöstedt 1994).

Karaktären och inriktningen på GATT/WTO-förhandlingarna har gradvis institutionaliserats sedan de inleddes på 1950-talet. Detta hänger samman med de stegvisa men långtgående förändringarna i frihandelssystemet, som förhandlingarna åstadkommit. Till en början syftade rundorna framför allt till konsolidering av den nyupprättade handelsregimen GATT. Från och med 1960-talet och Kennedyrundan (1964–67) kom emellertid förhandlingarna att kraftfullt accelerera den politiskt beslutade liberaliseringen av världshandeln. Utfallen av GATT-rundorna har noga granskats i såväl den ekonomiskt som i den juridiskt inriktade litteraturen om den internationella handeln. Däremot har de politiska processer och de institutioner, i vilka förändringarna i GATT/WTO åstadkommits, analyserats och utvärderats i betydligt mindre omfattning. Förhandlingsmaskineriet i GATT/WTO har framför allt berörts i beskrivningar av enskilda rundor, men även dessa verk är relativt fåtaliga (några exempel är Preeg 1970; Winham 1986; Hoda 2001). Det har inte varit vanligt att inbegripa de multinationella handelsförhandlingarna i övergripande utvärderingar av GATT/WTO. GATT/WTO:s förhandlingsorganisation har förblivit förhållandevis osynlig för de flesta som inte haft med den att göra. En bidragande förklaring är antagligen att förhandlingsmaskineriet inte funnits med på den formella organisationskartan, eftersom de multilaterala handelsöverläggningarna i princip ägde rum utanför regelverket GATT (Jackson 1990).¹

Emellertid bidrog säkerligen sättet som handelsförhandlingarna fördes på mycket till de framgångar som uppnåddes i GATT-run-dorna. Betydelsen av denna faktor måste givetvis relateras till andra tydligt relevanta omständigheter. Parternas politiska vilja att utveckla GATT/WTO-regimen mot fördjupad frihandel, liksom deras tekniska kompetens och skicklighet vid förhandlingsbordet, har självklart utgjort avgörande betingelser för effektiva förhandlingar. Ett bindande avtal om att avskaffa handelshinder måste ha ett tillräckligt politiskt stöd bland de deltagande parterna oavsett hur effektivt förhandlingsmaskineriet är.

Bakomliggande förhållanden i den internationella miljön kring GATT/WTO har otvivelaktigt också inverkat på hur de multilaterala förhandlingarna kunnat föras. Snabb tillväxt i världsekonomin har exempelvis sannolikt underlättat för många länders regeringar att öppna skyddade sektorer av den nationella ekonomin för internationell konkurrens. Det internationella civila samhällets allt starkare, och allt mer tillgodosedda, krav på tillträde till policyprocesserna i GATT/WTO har också inverkat på hur handelsförhandlingarna förts. En förhandling med få deltagare fungerar annorlunda än en process kännetecknad av konferensdiplomati i FN-anda. Hur dessa olikheter ska utvärderas beror på vilket kriterium som används, till exempel *demokrati* eller *förhandlingseffektivitet*. Skilda kriterier kan leda fram till helt annorlunda bedömningar.

Nytan av en förhandlingsorganisation bör således inte betraktas som en autonom faktor, utan måste ses i relation till sitt yttre sammanhang. Varje förhandling styrs i stor utsträckning av de ledande aktörernas – staternas – intressen, preferenser och inflytanderesurser. Om till exempel USA och EU förordar en ren frihandelslinje i en viss fråga är sannolikheten stor att förhandlingsresultatet kommer att präglas av denna samsyn. Men samspelet mellan intressen och makt betingar givetvis inte utfallet helt och hållet. En rad yttre förhållanden är också av vikt, till exempel normer, spelregler och förhandlingskultur i en viss organisation. Hur förhandlingarna organiseras och leds har likaså betydelse.

Ett exempel är de förändringar i förhandlingsmetodiken, som infördes i Kennedyrundans tullförhandlingar (Preeg 1970). 1950-talets förhandlingsomgångar med syfte att minska industritullarna gav ett förhållandevis blygsamt resultat (GATT 1961; Kock 1969). Sannolikt berodde detta till stor del på att förhandlingsansatsen »vara för vara och land för land« hade tillämpats. Detta tillvägagångssätt innebar att på varje varuområde måste varje enskilt land förhandla med alla de länder, till vilka man ville rikta krav på tullminskningar eller till vilka man ville göra erbjudanden om »marknadstillträde«. Med en sådan uppläggning där alla måste förhandla mot alla blev processen oerhört tidskrävande och ineffektiv. Enbart marginella tullnedskärningar kunde åstadkommas med denna förhandlingsansats.

Efter ett misslyckat försök i den så kallade Dillonrundan (1960–61) infördes några år senare *linjära tullnedskärningar* framgångsrikt i Kennedyrundan (Bernière & White 1965; Preeg 1970; Golt 1994). Dessa handelsöverläggningar, som ägde rum vid mitten av 1960-talet, kom att vägledas av en förhandlingsformel med ett operativt förhandlingsmål (t.ex. femtioprocentiga nedskärningar över hela linjen), som skulle gälla för ett brett spektrum av varor, i praktiken merparten av de industriprodukter som ingick i Kennedyrundans dagordning därför att de var intressanta för industriländerna. I princip skulle samma frihandelsbefrämjande målsättning gälla för alla varor som inbegreps i förhandlingen, såvida inte särskilda undantag medgavs. Den nya uppläggningsen innebar att varje enskilt varuområde skulle förhandlas enbart mellan de viktigaste länderna på den ifrågavarande marknaden. Vad som åstadkoms på det enskilda produktområdet skulle emellertid komma samtliga deltagare i Kennedyrundan till del genom tillämpningen av en av GATT-regimens ledande normer, »mest gynnad nationsprincipen« (icke-diskriminering).

Genom att radikalt förenkla förhandlingsarbetet i Kennedyrundan möjliggjorde den nya förhandlingsansatsen tullsänkningar av en dignitet, som varit otänkbara så länge den gamla förhandlings-

uppläggningsen fortfarande användes. Hur frågorna på agendan angrips och vilka tekniker som används kan bli avgörande för vilket utfallet av en förhandling blir.

Återkommande goda resultat vittnar om att GATT:s förhandlingsorganisation på det hela taget var ändamålsenlig och effektiv. Såväl omfattningen som djupet av den handelsliberalisering som åstadkommits genom GATT-rundorna är imponerande. Den historiska utvecklingen på tullområdet ger en idé om graden av liberaliseringens fördjupning över tiden. I såväl Kennedy- som Tokyoförhandlingarna (1973–79) blev den linjära nedskärningen av tullsatter mer än 40 procent på existerande tullar på många produktområden och i Uruguayrundan (1986–94) började diskussioner föras om »noll-tullar« inom åtskilliga varusektorer. Utvecklingen avseende frihandels horisontella dimension har varit minst lika spektakulär. På 1950-talet gällde förhandlingarna enbart tullar på industrivaror medan Uruguayrundan förutom tullar också inbegrep olika typer av icke-tariffära handelshinder liksom flera så kallade nya handelsfrågor inklusive hela den breda sektorn handel med tjänster (GATT 1961; Schott 1994). Den nyligen påbörjade Doharundan, Dohadagordningen för utveckling, har en agenda med ungefär samma bredd.

Ikke desto mindre har sedan slutskedet av Uruguayrundan allt fler röster höjts för att liberaliseringsförhandlingarna i det nya WTO måste organiseras på ett annorlunda sätt än i de tidigare GATT-rundorna. Sådana reformplaner fördes exempelvis fram i samband med ombildningen av GATT till WTO (WTO 1999). I det följande ska kraven på en ny förhandlingsordning i WTO granskas. Tre huvudfrågor ska diskuteras:

- * Vilka är skälen till att så många bedömare har uttryckt önskemål om att genomföra förändringar i WTO:s förhandlingsmaskineri?
- * Vilken typ av reformer av WTO har föreslagits?
- * Vad är det egentligen som kan göras för att förbättra effektiviteten i WTO-förhandlingarna?

Den dolda förhandlingsorganisationen i GATT/WTO

Den första rundan multilaterala handelsförhandlingar efter GATT:s omvandling till WTO, nedan kallad Doharundan, lanserades i samband med ministermötet i Doha i november 2001. Dessa överläggningar äger i princip rum i WTO:s institutioner, vilka finns beskrivna på den allmänna organisationsplanen. En av WTO:s uppgifter är helt enkelt att bedriva handelsförhandlingar i syfte att förverkliga organisationens målsättning att främja friare handel i världen. WTO:s organisationskarta ger emellertid mycket begränsad information om hur dess institutioner i praktiken fungerar som förhandlingsmaskineri. En tillbakablick på GATT är ettsätt att skaffa sig en något så när konkret bild av hur förhandlingsorganisationen WTO är uppbyggd och sannolikt kommer att fungera i framtiden.

Uruguayrundan var den åttonde stora förhandlingsomgången sedan slutet av 1940-talet med syfte att förstärka eller utveckla den internationella handelsregimen (Kock 1969; Hoda 2001; se denna bok, s. 124). Den följde på de mycket framgångsrika multilaterala GATT-förhandlingar som ägt rum under 1960- och 1970-talen, Kennedy- respektive Tokyorundan (Golt 1974; Winham 1986). Var och en av dessa förhandlingsomgångar hade sina särdrag. De bakomliggande politiska förutsättningarna för förhandlingarna varierade. Exempelvis representerade oljekrisen 1973 med dess omskakande monetära och finansiella följdverkningar under 1970-talet speciella yttre betingelser som bara gällde för Tokyorundan (Winham 1986). Deltagarna och frågorna på dagordningen var delvis olika i de skilda rundorna och parterna måste hantera delvis annorlunda förhandlingsproblem. Deltagandemönstret varierade betydligt från runda till runda. Kennedyrundan var på det hela taget en uppgörelse mellan industriländerna medan Uruguayrundan också inbegrep komplicerade förhandlingar mellan industri- och utvecklingsländer. Förhandlingarnas dagordning genomgick en långtgående förändring från 1950-talet och framåt. Exempelvis rörde Kennedyrundan nästan helt och hållet en enda sakfråga – tullar – medan Uruguayrundan inbegrep ytterligare ett femtontal stora förhandlingsområden (Knapp 1994). Nya frågor har tillkommit från

en runda till en annan, icke-tariffära handelshinder under Tokyo-rundan och de så kallade nya handelsfrågorna under Uruguayrundans såsom tjänstehandel, handelsrelaterade immaterialrättsliga frågor samt investeringar (Winham 1986; Schott 1994). I den nya Doharundan tillkommer ytterligare frågor som till exempel handel och miljö och – under förutsättning att beslut kan tas med explicit konsensus vid det femte och nästkommande ministermötet – transparens vid offentlig upphandling, handel och investeringar och handel och konkurrens.

Trots de uppenbara skillnader mellan GATT-rundorna fanns samtidigt tydliga likheter med avseende på hur förhandlingarna faktiskt fördes. Detta gäller inte minst de tre stora förhandlingsomgångar som genomfördes från mitten av 1960-talet och framåt, det vill säga Kennedy-, Tokyo- och Uruguayrundans. Kontinuiteten mellan dessa rundor var betydande och kom till uttryck på skilda sätt. De länder som deltog i Kennedyrundan var också deltagare i de följande två förhandlingsomgångarna. Förändringen över tiden i sammansättningen av länder som deltog i förhandlingarna hängde helt och hållet samman med att GATT fått allt fler parter. Ett liknande mönster har kännetecknat förhandlingarnas dagordning. Även om ett par, eller några, nya frågor tillkom i var och en av de stora GATT-rundorna har dock merparten av frågorna i varje runda varit på dagordningen i minst en tidigare förhandlingsomgång. Tullfrågan förekom i alla GATT-rundor.

Kontinuiteten mellan rundorna har också markerats på det likartade sätt på vilket frågorna på dagordningen närmats och behandlats i förhandlingarna. När en fråga förts över till en ny runda har detta mestadels inneburit att förhandlingarna i stor sett fortsatt från det läge som rådde när de avslutades i den tidigare rundan. Tag till exempel tullförhandlingarna inom industrisektorn: i varje runda har ett viktigt syfte varit att ytterligare skära ned existerande tullar på ungefär samma grupper av varor enligt i stort sett samma vägledande principer som tidigare (Preeg 1970; Winham 1986; Martin & Winters 1995).

Ytterligare en typ av kontinuitet rör *formerna* för GATT-förhand-

lingarna, vilka i sin tur sammanhänger med karaktären på de institutioner som stött dessa överläggningar. På grund av förhandlingarnas komplexitet krävs överenskomna spelregler och institutioner, det vill säga en fungerande *förhandlingsorganisation*, för att en GATT-runda ska kunna genomföras effektivt och slutföras på ett meningsfullt sätt. Sett i ett sådant perspektiv har tillgången till en effektiv och för deltagarna välbekant förhandlingsorganisation en viktig betydelse för de betydande resultat som uppnått i GATT-rundorna. Förhandlingsorganisationen är emellertid problematisk att utvärdera, eftersom GATT:s formella organisationskarta endast inbegrep de institutioner som hade till uppgift att övervaka och administrera regelsystemet GATT.

GATT:s formella status som någonting annat än en internationell organisation har i allmänhet saknat reell betydelse (Kreuger 1998). GATT var uppbyggd som en internationell organisation och fungerade på det hela taget som en sådan. I vissa fall, som när det gällde just förhandlingsorganisationens roll och handlingsmöjligheter, hade emellertid GATT:s provisoriska status en viss betydelse. Det saknades en legal grund för förhandlingar i GATT:s institutioner. De multilaterala handelsförhandlingarna fördes av GATT:s fördragsslutande parterna (*Contracting Parties*) utanför GATT. Det var därför nödvändigt för dem att genom särskilda beslut (vid ministermöten) föra in resultatet av en förhandlingsomgång – en GATT-runda – i regelsystemet GATT.

Dessa omständigheter innebar att GATT-rundorna kan liknas vid en kringresande cirkus. När cirkusen kommer till en ny plats där föreställningar ska äga rum måste tält och rekvisita tas fram ur sina förråd för att åter monteras upp. När en ny GATT-runda skulle genomföras måste på motsvarande sätt institutioner skapas och sättas i verksamhet. I likhet med den resande cirkusen kunde aktörerna därvidlag återutnyttja rekvisita som använts i tidigare föreställningar – förhandlingsomgångar. Den organisation som skapades för Uruguayrundan vid mitten av 1980-talet överensstämde i mångt och mycket med de förhandlingsinstitutioner som använts under Tokyo- respektive Kennedyrundan under föregående decennier.

Detta arv kan i sin tur förväntas starkt påverka hur de första stora handelsförhandlingarna i WTO, den nya Doharundan, kommer att bedrivas.

I syfte att dra lärdomar för framtiden är det fruktbart att skilja mellan tre slag av komponenter i GATT:s informella förhandlingsorganisation, den »resande cirkusen«: *organ*, *målsättningar* och *spelregler*, vilka var speciellt upprättade för hur förhandlingarna skulle bedrivas.²

FÖRHANDLINGSORGANISATIONEN: ORGANEN

Organen utgör arenor för parternas interaktion i förhandlingsprocessen och kunde i GATT:s förhandlingsorganisation delas in i åtminstone fyra kategorier.

Ministermötet var i GATT-organisationen ett forum för regeringarnas direkta deltagande, men aktiverades endast vid några få tillfällen. Dess huvudsakliga uppgift var att starta och avsluta hela förhandlingen, eftersom detta behövde ske på regeringsnivå. I den utdragna Uruguayrundan användes ministermötet, bland annat i Montreal 1988, dessutom för en interimsvärdering av uppnådda förhandlingsmål ungefär mitt i den »schemalagda« processen (*Mid-Term Review*). Även om ministermötet sammanträdde mycket sällan fungerade det ändå som högsta beslutande organ för förhandlingsorganisationen. Det användes för slutgiltiga och övergripande avgöranden.

Kommittésystemet, som härbärgerade de mesta av aktiviteterna i en GATT-runda, kunde med avseende på sina funktioner delas in i två delar. Den ena komponenten motsvarades av *Förhandlingskommittén*, som i praktiken ledde och samordnade hela GATT-rundan mellan ministermötena. Normalt representerades de förhandlande länderna av cheferna för de permanenta delegationerna i Genève (ambassadörsnivå). I förhandlingskommittén kunde alla frågor som fanns med på GATT-rundans dagordning diskuteras.

Under förhandlingskommittén, och samordnad av denna, fanns de specifika *förhandlingsgrupperna*, vilka hade ansvar för ett visst avgränsat frågeområde, som exempelvis tropiska produkter, avveck-

ling av handelshinder på jordbruksområdet eller någon enskild typ av icke-tariffära handelshinder. Ett lands representation vid förhandlingsbordet leddes vanligen av någon från den permanenta delegationen i Genève, men experter från huvudstäderna deltog i stor utsträckning i arbetet. I vissa fall var frågorna så innehållsligt komplicerade att problemlösningen i förhandlingarna krävde en direkt interaktion mellan sakterperter med specialkompetens.

Huvuddelen av förhandlingsarbetet på ett givet sakområde ägde rum i den ansvariga förhandlingsgruppen. Sammanträdena inom hela kommittésystemet ägde vanligen rum i GATT:s lokaler i Genève. Samtliga länder som formellt deltog i en GATT-runda hade rätt att delta var helst de önskade inom hela kommittésystemet. Visserligen, om än mycket få, internationella organisationer hade också möjlighet att medverka i kommittéarbetet, till exempel Internationella valutafonden IMF och Världsbanken.³ Under GATT-tiden hade inga frivilligorganisationer tillträdde till någon förhandlingsgrupp, eller till GATT överhuvudtaget. GATT ansågs bara vara en angelägenhet för medlemsregeringarna, det vill säga de kontraktsslutande parterna.

Informella förhandlingsgrupper med begränsad representation uppstod återkommande i GATT-rundorna för att hantera frågor som var särskilt politiskt känsliga eller speciellt tekniskt komplicerade och som därför representerade förhandlingsproblem som inte kunde lösas helt i de formella förhandlingsgrupperna. De informella grupperna sammanträdde vanligen utanför GATT-byggnaden, till exempel på ett hotell i en annan del av Genève. Särskilda procedurregler gällde för dessa möten. Den viktigaste avvikelserna jämfört med sammanträdena i det formella kommittésystemet var att ofta endast en trängre krets av utvalda, speciellt berörda länder deltog i de informella mötena. Vanligtvis inbjöds inte sekretariatet att delta i informella möten. Detta betydde att någon, eller några, av de deltagande länderna måste ta ansvar för att ge administrativt stöd åt den informella förhandlingsgruppen.

Kriteriet för deltagande i en informell förhandlingsgrupp i en GATT-runda var i allmänhet inte landets status eller position i han-

delssystemet rent generellt, utan snarare »särskilda intressen« eller »speciell tyngd« på ett avgränsat sakområde. Den omskrivna Cairnsgruppen, Cairns Group, är ett bra exempel på uppbyggnaden av en informell förhandlingsgrupp. Medlemmarna i Cairnsgruppen är inriktade på export av jordbruksvaror och eftersträvar därför en liberalisering av den internationella handeln på denna sektor. Det är särskilt dessa omständigheter som bestämt de flesta medlemsländers deltagande i Cairnsgruppen och deras agerande i denna kontext. Gruppen har 14 medlemmar och består av såväl i- som u-länder.⁴ Cairnsgruppen är också ett gott exempel på att särskilda förhandlingsgrupper fungerat som en koalition i förhandlingsprocessen.

Sekretariatet utgjorde den enda delen av GATT:s permanenta organisation, som formellt var direkt inblandad i rundornas multilaterala förhandlingar. Sekretariatets roll var att ge ett stöd åt förhandlingsprocessen, vilket kunde ske på olika sätt. En uppgift var exempelvis att ge teknisk hjälp åt resurssvaga utvecklingsländer, vilket bland annat markerades genom tillkomsten av en särskild avdelning inom sekretariatet. Högre tjänstemän från denna permanenta del av GATT fungerade som sekreterare och protokollförare vid kommittémöten. Dessa funktionärer, liksom deras respektive avdelningar inom sekretariatet, kunde också rådfrågas rörande specifika sakuppgifter under pågående möten. En kommittéordförande (normalt en representant för ett deltagande land) kunde exempelvis ge sekretariatet uppdrag att söka information på ett visst område om ett specifikt problem. När nya handelsfrågor fördes in i förhandlingarna var det således en vanlig uppgift för sekretariatet att rapportera vilka internationella överenskommelser som redan existerade på detta område. En annan viktig tjänst som sekretariatet kunde tillhandahålla var att återkommande sammanställa det aktuella förhandlingsläget i den enskilda förhandlingsgruppen, exempelvis givna bud om tullnedskärningar eller utkast till slutdokument.

Formellt sett hade GATT-sekretariatet en obetydlig roll i de multilaterala handelsförhandlingarna. I verkligheten var dess stödfunktion av stor, om inte avgörande betydelse.

BRETT ACCEPTERADE MÅLSÄTTNINGAR FÖR
GATT/WTO-FÖRHANDLINGARNA

Bestämmelserna i GATT utgjorde en viktig referensram för de olika rundorna. GATT innehöll detaljerade regler för staternas handelspolitik. Dessa kunde i sin tur härledas tillbaka till en uppsättning normer och principer som var sammanfattade, eller snarare signalerade, i GATT:s inledande avsnitt (*Preamble*). Generellt uttryckt kan GATT-avtalet sägas ha sammanfattat en doktrin med ursprung i fackekonomernas teori om komparativa fördelar. Denna liberaliserings- och frihandelsdoktrin, som var – och fortfarande är – starkt förankrad bland handelspolitikens analytiker och praktiker världen runt, fungerade i varje GATT-runda som en övergripande målsättning med en betydande styrkraft. Det betyder inte att den utgjorde – eller utgör – den enda normen eller att den var oinskränkt. Dels framhåller GATT:s inledande avsnitt sociala hänsyn såsom sysselsättning, dels betraktades handeln som ett medel för att främja ekonomiskt och samhälleligt välbefinnande.⁵ Däremot utgjorde frihandelsdoktrinen ett »sammanhållande kitt« för handelssystemet. Det var ytterst denna doktrin som betingade att alla frågor som togs upp i förhandlingarna nalkades med målsättningen om avveckling av handelshinder.

När en ny förhandlingsomgång under GATT skulle inledas var det inte nödvändigt för parterna att komma överens om rundans inriktning eftersom denna var »given« och tydligt sanktionerad av GATT:s frihandelsdoktrin. Måldiskussionerna inför en GATT-runda kunde röra olika konkreta frågor, som till exempel vilka områden som skulle täckas av förhandlingen eller vilken ambitionsnivå som skulle eftersträvas när det gällde att avveckla olika slags handelshinder. Men huvudinriktningen i förhandlingen – fortsatt liberalisering – var alltid en given premiss för sådana överväganden. För medlemsländer i GATT, som inte ville acceptera frihandelsförhandlingar på ett visst område, var huvudstrategin för att motarbeta en ny GATT-runda att hävda att tidigare förhandlingsresultat måste konsolideras bättre – inte att försöka formulera alternativ till frihandelsmålen.

Frihandelsdoktrinen tjänstgjorde också som ett effektivt instrument att infoga nya områden i förhandlingarnas dagordning, och i sista hand också i GATT:s regelverk. Många av de frågor som tillkom under Tokyo- och Uruguayrundorna var från början inte självklara punkter på dagordningen i en handelsförhandling (Winham 1986; Stewart 1999). Vissa icke-tariffära handelshinder hade tillkommit som regleringar på olika inrikespolitiska områden och hade inte haft som syfte att påverka flödet av varor och tjänster över nationsgränserna (även om detta blivit följden). Exempelvis hade många av de frågor som kom att ingå i det omfattande begreppet tjänstehandel, tillkommit under Uruguayrundan, dessförinnan förekommit i det internationella samarbetet utan att ha uppfattas som ett handelsområde (Knapp 1994). Det hade då rört sig om internationellt samarbete inom en given tjänstesektor (exempelvis banker eller försäkringsbolag). Exempelvis hade immaterialrättsliga frågor före Uruguayrundan hanterats inom FN-organet WIPO (World Intellectual Property Organization), i en allmän international-juridisk kontext (WIPO 2000).

Emellertid måste alla angelägenheter som skulle förhandlas i en GATT-runda tydligt kunna definieras och beskrivas som handelsfråga, vanligtvis som ett diskriminerande handelshinder. Exemplet tjänstehandel visar att en sådan transformation kunde kräva ett mycket omfattande analysarbete och till och med stöd av nationalekonomisk teoriutveckling. GATT:s frihandelsdoktrin, med sin förankring i nationalekonomisk teori, gav viktig ledning för att precisera definitionen av en ny handelsfråga som skulle hanteras i de multilaterala handelsförhandlingarna.

SPELREGLER

Förhandlingar med många parter där tekniskt svåra frågor berörs är i mångt och mycket inriktade på att hantera olika slags komplexitet (Zartman 1994). Om komplexiteten inte görs hanterbar kan många parter i den multilaterala processen inte tydligt identifiera sina sårbarheter. Detta lägger hinder i vägen för parterna att med konstruktiva åtaganden förverkliga gemensamma intressen och ut-

veckla handeln.

En hemlighet bakom framgångarna i GATT-rundorna är således tillgången till ändamålsenliga förhandlingsmetoder och spelregler, vilka är allmänt kända och accepterade redan när förhandlingarna inleds. Därmed kan mycket tid vinnas och förbättrad precision i kommunikationen mellan parterna åstadkommas.

Följande uppsättning accepterade spelregler för deltagande enskilda parter är särskilt värda att nämnas, eftersom de synbarligen spelat en roll i flera, eller många multilaterala handelsförhandlingar (Preeg 1970; Winham 1986; Sjöstedt 1994; Bagwell & Steiger 1999; Hoda 2001):

- * Anpassning till normer och principer i GATT:s regelverk
- * Förhandlingar differentierade efter sakfrågorna (*issue-specific negotiation*)
- * Sammanhållet slutresultat
- * Slutna förhandlingar
- * Särskilt aktiv roll för nyckelländer (*principal supplier*)
- * Reducerade åtaganden för utvecklingsländer
- * Affärsmässighet
- * Bud/kravansatsen
- * Kodansatsen
- * Reciprocitetskravet

Anpassning till normer och principer i GATT:s regelverk. Förhandlingskulturen i GATT förordade – eller snarare krävde – att staternas förslag och synpunkter inte skulle motiveras med hänvisning till det egna nationella intresset utan i termer av GATT:s överordnade normer och principer, det vill säga frihandelsdoktrinen. Denna normativa ordning framkommer klart av de inlägg som parterna gjort i diskussionerna i förhandlingsgrupperna (*submissions*) under de olika rundorna.

Förhandlingar differentierade efter sakfrågorna (issue-specific negotiation). En grundläggande norm var att när en gång olika frågor särskiljts från varandra och tilldelats en viss förhandlingsgrupp skulle förhandlingsarbetet ske autonomt utan inblandning av andra för-

handlingsgrupper. Denna norm var tydligt institutionaliserad i förhandlingsorganisationens kommittésystem.

Sammanhållet slutresultat. Trots sakfrågedifferentieringen skulle dock slutresultatet av den samlade GATT-rundan ha karaktär av ett stort integrerat »paket«. Koordineringen för att uppnå detta resultat måste i sista hand ske högst upp i GATT:s förhandlingsorganisation, det vill säga i den samordnande förhandlingskommittén, liksom på de fåtaliga ministermötena.

Slutna förhandlingar. En allmän princip var att andra än parterna själva skulle ha mycket begränsad insyn i GATT-förhandlingarna. Förutom de deltagande staterna var det få aktörer, i verkligheten endast ett mycket litet antal internationella organisationer, som gavs tillträde till förhandlingsprocessen. De institutioner som fick tillträde till en GATT-runda fick medverka i denna därför att de förfogade över information som behövdes i förhandlingarna, vanligtvis bakgrundsmaterial på ett visst sakområde. Dokumentationen från de olika förhandlingsorganen var hemlig (*restricted*). Skälet till denna slutenhet var att parterna skulle kunna föra resonemang utan att behöva tänka på möjliga reaktioner i medier och av opinionsgrupper.

Särskilt aktiv roll för myckelländer. Förhandlingsorganisationens normer sanktionerade användningen av informella förhandlingsgrupper, och andra former av begränsat deltagande i förhandlingarna, för att höja effektiviteten i processen. Ej heller fanns restriktioner när det gällde antalet parallellt arbetande förhandlingsgrupper, såsom ibland varit fallet inom FN-organisationen. Ett exempel: I förberedelserna för UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) 1992, Riokonferensen, var det kontroversiellt med tre parallella förhandlingsgrupper. Samtidigt existerade ett femtontal förhandlingsgrupper i Uruguayrundan, vilket inte vållade några procedurdebatter.

Reducerade åtaganden för utvecklingsländer. Samtidigt som Kennedyrundan pågick (1964–67) kompletterades GATT-avtalet med ett specifikt u-landskapitel (så kallad del IV). Denna nya sektion upprättade en juridisk grund för en viss särbehandling av utvecklings-

länder i GATT, som sedan, om än i modifierad form fortsatt i WTO. I de multilaterala handelsförhandlingarna var en vanlig uttolkning av undantagsreglerna att u-länder kunde få rätt till mer begränsade åtaganden rörande avveckling av handelshinder än i-länderna.

Affärsmässighet. Behandling av frågor rörande handel och andra aspekter av den internationella ekonomin i UNCTAD, (United Nations Conference on Trade and Development), och andra FN-organ har ofta lett till politiserade och polemiska konfrontationer mellan olika ländergrupper, särskilt mellan i- och u-länder (Rothstein 1979). Interaktionen i GATT-förhandlingarna hade en helt annorlunda karaktär, vilken skulle kunna sammanfattas som affärsmässighet. Ideologiskt driven retorik har i allmänhet undvikits i GATT-förhandlingarna liksom principdiskussioner om frihandels för- och nackdelar eller om utvecklingsproblemen i u-länder. Affärsmässighet i GATT har inneburit en strävan efter konkreta förhandlingsresultat snarare än en vilja att uppvisa symboliska eller retoriska poäng och segrar för omvärlden.

Bud/krav-ansatsen. Tullförhandlingen, med dess traditioner tillbaka till 1950-talet, kan sägas representera grundmodellen för uppläggningsen av en GATT-runda. De värden som är föremål för förhandling indikeras av en kvantifierbar variabel – tullsatsen på en viss vara. Den givna målsättningen är att minska tullsatsen. Enskilda länder ställde i detta syfte krav på andras tullbegränsningar och gav som motprestation bud på motsvarande reduktioner. I desenaste tre stora GATT-rundorna skedde detta i linje med en förhandlingsformel, som överenskommits innan parternas budgivning inleddes. Denna formel utvecklades från runda till runda för att anpassas till förändrade omständigheter. I Kennedyrundan föreskrev exempelvis formeln linjära nedskärningar (50 procent) medan den i den följande förhandlingsomgången innebar en avvägning mellan ren linjäritet och hänsyn tagen till tullmurens jämnhet (*disparities*) över olika produktgrupper (Preeg 1970; Winham 1986). Fastställandet av en förhandlingsformel skedde i en förhandlingsgrupp med många deltagande länder medan själva budgivningen också kunde ha för-

men av bilateral interaktion.

Den allmänna ändamålsenligheten i bud/krav-ansatsen ledde till försök att tillämpa den också utanför tullområdet. En metod som med växlande framgång prövades på några områden var att omvandla icke-tariffära handelshinder i form av regleringar till tullar (*tariffication*) så att bud/krav-ansatsen skulle kunna användas i strävandena att befrämja frihandeln i världen.

*Kodansatsen.*⁶ Eftersom bud/krav-ansatsen endast kunde tillämpas i begränsad utsträckning utanför tullområdet måste andra förhandlingsansatser utvecklas i GATT:s förhandlingsorganisation när förhandlingarna gradvis expanderade, särskilt när det gäller sakspecifik internationell reglering, med andra ord skapandet av internationella koder för att koordinera staternas handelspolitik på ett visst begränsat sakområde (GATT 1986). Detta sätt att skapa internationella spelregler förekommer på åtskilliga internationella arenor. Förhandlingarna inom GATT hade dock några särdrag som är särskilt värda att notera. För det första tillhandahöll GATT:s regelverk, i kombination med frihandelsdoktrinen, mycket tydliga – och från början givna – kriterier för uppbyggnaden av en uppförandekod för de deltagande parterna. För det andra var de sakfrågor som förts upp på GATT:s dagordning mycket tydligt och detaljerat definierade. Kodernas internationella spelregler var inte avsedda att ange allmänna principer utan var utformade för att i sista hand fungera som en uppsättning rent operativa regler. Ett typiskt exempel är den kod, ursprungligen tillkommen i Tokyorundan, som rörde tullvärdering. Denna internationella reglering innehöll specificerade angivelser för hur man fastställer en varas värde och sedan räknar fram tullsatsen på detta värde. Skälet till att tullvärdering blev en förhandlingsfråga var att en regering genom att ändra principerna för tullvärderingen kunde ta tillbaka eftergifter i form av reducerade tullsatser.

Reciprocitetskravet. GATT-reglerna innehöll delar som var motstridiga. Regelverket utgjorde en komplicerad balans mellan krav på avveckling av handelshinder respektive bestämmelser om undantag från denna huvudprincip. Medan frihandelsdoktrinen fun-

gerade som en drivkraft i förhandlingarna, genom att etablera ett övergripande och gemensamt mål, följde förhandlingsspelet – metoden för att uppnå detta mål – en politisk och merkantil logik. Enligt frihandelsdoktrinen borde de deltagande regeringarna på grund av egenintresse öppna sina länders marknader. I verkligheten skedde däremot förhandlingsspelet i enlighet med kravet om reciprocitet. Åtaganden om liberalisering och avveckling av handels hinder framställdes som »eftergifter« eller »medgivanden«, för vilka länder krävde motsvarande uppoffringar från andra länder. I GATT-förhandlingarna accepterades i princip eftergifter åt andra stater så länge det skedde på basis av ömsesidighet, det vill säga i enlighet med reciprocitetsnormen (Ahnlid 1987).

Under Kennedy-, Tokyo- och den inledande delen av Uruguay-rundan gällde normen *diffus reciprocitet*. Diffus reciprocitet fordrade bara en övergripande balans i givna eftergifter. *Specifik reciprocitet*, å andra sidan, förutsätter en precis balans i parternas eftergifter gentemot varandra punkt för punkt på en dagordning. En annan viktig skillnad var att den specifika reciprociteten var hårdare relaterad till parternas särintressen. Så länge som diffus reciprocitet tillämpades var i förhandlingarna stormakter som USA och EU beredda att uppoffra särintressen för att försvara eller driva kollektiva värden som sammanhänge med bevarandet av ett frihandelssystem i världsekonomin. Under senare delen av Uruguayrundan började emellertid kraven på specifik reciprocitet att växa sig allt starkare, inte minst i USA.

GATT-rundorna: Ett processperspektiv

Med process menas här ungefär det övergripande mönstret över tiden på den interaktion mellan parter och andra inblandade, som ytterst består av parternas totala agerande i en förhandling. Processen i en multilateral förhandling med en komplex dagordning – som exempelvis en GATT-runda – kan i analytiskt syfte uppdelas i en sekvens faser:

- * förförhandlingar,
- * upprättande av en dagordning,
- * konstruktionen av förhandlingsformler,
- * detaljförhandlingar,
- * paketförhandlingar,
- * överenskommelse respektive
- * efterförhandlingar.

I en förenklande modell följer dessa faser på varandra men i verkligheten kan de vara svåra att särskilja eftersom de glider in i varandra. Emellertid är ett processperspektiv användbart för att skissera hur en GATT-runda på det hela taget utvecklade sig över tiden.⁷

Förförhandlingens viktigaste funktion var att skapa en tillräckligt stor koalition av stater bakom ett förslag att inleda en ny förhandlingsomgång. I samtliga stora GATT-rundor sedan 1960-talet har förförhandlingen börjat med ett initiativ från USA, som tog kontakt med sina viktigaste handelspartners, varefter en stegvis vidgad krets av stater drogs in i överläggningarna. Så småningom formaliserades processen genom att en förberedande kommitté upprättades, vilken rapporterade till det ministermöte som formellt inledde den nya rundan. Därmed avslutades förförhandlingarna, som åtminstone i Tokyo- respektive Uruguayrundan ledde till stora politiska kraftmätningar, eftersom det till en början inte rådde enighet om att starta nya multilaterala handelsförhandlingar. I Tokyorundans förförhandlingar var det dåvarande EG och Japan USA:s huvudmotståndare. Vid Uruguayrundans lansering motsatte sig en stor grupp utvecklingsländer med Brasilien och Indien i spetsen att inleda nya förhandlingar. De var särskilt ovilliga att börja förhandla om handeln med tjänster.

Det inledande ministermötet upprättade ett mandat för den följande rundan, som sammanfattades i en deklaration. Denna text markerade också att förförhandlingarna inlett den delprocess i rundan, vilken kan betecknas som *upprättandet av en dagordning*. I ministermötets mandat fanns allmänna målsättningar angivna liksom en uppsättning frågor att föra in i rundans agenda. Likaså an-

gavs huvudlinjerna i förhandlingsorganisationen. Emellertid fortsatte processen att upprätta en dagordning efter förförhandlingar och ministermöte. Nya frågor kunde tillkomma under förhandlingarnas gång. Ett exempel rör ett av Uruguayrundans viktiga resultat – omvandlingen av GATT till WTO. När ministrarna möttes i Punta del Este i september 1986 var denna fråga på intet sätt aktuell. Den fördes in på agendan under förhandlingarnas senare del som något av en förhandlingsplock för att underlätta hanterandet av dragkampen om tjänstehandeln. Genom att upprätta WTO skulle det bli möjligt att särskilja varu- respektive tjänstehandeln i ett slutdokument och på så sätt undvika att föra in tjänstehandeln i GATT, vilket en koalition av utvecklingsländer motsatte sig. Det dominerande inslaget i processen att upprätta en dagordning efter ministermötet var emellertid strävandena att klargöra innebörden av de frågor som förhandlingarna gällde. Något förenklat kan sägas att på ministermötena diskuterades endast förhållandevis generellt angivna sakområden. Det krävdes ofta omfattande överläggningar för att upprätta för parterna tydliga gemensamma referensramar och för att göra frågorna förhandlingsbara. Detta förhandlingsarbete var särskilt krävande när helt nya frågor – till exempel handel med tjänster – fördes in i förhandlingarna. Klargörandet av sakfrågornas innebörd representerade det mest öppna skedet i hela förhandlingsprocessen. Vissa andra internationella organisationer, som senare inte hade tillträde till förhandlingsprocessen, inkallades exempelvis i denna fas för att ge information om nya sakområden.

Parterna använde huvudsakligen de enskilda förhandlingsgrupperna för att upprätta en dagordning för de enskilda sakområdena. Detta gällde även *konstruktionen av förhandlingsformler*. Dessa formler betingades i stor utsträckning av hur frågorna hade preciserats. Formlernas funktion var att så exakt som möjligt bestämma hur de efterföljande detaljförhandlingarna skulle föras i riktning mot bindande överenskommelser. I tullförhandlingarna förekom till och med formler skrivna med symbolspråk. Ett exempel är den så kallade schweiziska formeln, som arbetades fram i Tokyorundan som en kompromiss mellan USA:s respektive EG:s förslag till förhandlings-

formler. Dess funktion vara att samordna två målsättningar, å ena sidan linjära nedskärningar och å andra sidan kraven på hänsyn till olikheter i de nationella tullmurarnas profil.

Även *detaljförhandlingarna* ägde till stor del rum i de enskilda förhandlingsgrupperna och syftade till att nå överenskommelser om enskildheter. Till en del ägde överläggningarna rum utanför de formella förhandlingsinstitutionerna. Detta gällde särskilt i tullförhandlingarna.

Däremot sköttes *paketförhandlingarna* löpande i den samordnande förhandlingskommittén liksom på ministermöten även om tekniska juridiska diskussioner fördes i särskild arbetsgrupp (Legal Drafting Group). Paketförhandlingarna gällde det samlade förhandlingsresultatet och fokuserade därmed på det så kallade slutdokumentet. Således kulminerade paketförhandlingarna i de slutförhandlingar som på högsta politiska nivå, ministermötet, skulle leda fram till ett gemensamt beslut av parterna att acceptera det uppnådda förhandlingsresultatet på alla områden. Sådana beslut togs alltid genom konsensus.

Efter en avslutad GATT-runda följde alltid någon form av *efterförhandlingar*, som också delvis kan betraktas som *förförhandlingar* till en kommande ny runda. Denna koppling gör att det blir något missvisande att betrakta rundorna som separata förhandlingar. Sett i ett helhetsperspektiv kan det vara mer rättvisande att se rundorna som särskilt intensiva faser av en kontinuerlig förhandlingsprocess, som i olika former pågått sedan GATT skapades vid 1940-talets slut.

Att reformera förhandlingsorganisationen i GATT/WTO: det finns inga lätta lösningar

I teorin kan kontinuerliga förhandlingar framstå som en enkel och därför attraktiv ansats för att hantera den växande och allt mer besvärande komplexiteten i de multilaterala handelsförhandlingarna. Denna ansats kan också förefalla ha betydande fördelar. Framför allt skulle det med denna förhandlingsmetodik bli möjligt för många u-länder att engagera sig bättre i förhandlingarna på många områden

eftersom de i en stor runda endast har kapacitet att förhandla parallellt på några få områden. Antagligen skulle parallella förhandlingar kunna påverka möjligheterna för många av de medelstarka länderna att utöva inflytande. Hit hör sådana förhållandevis inflytelserika parter som i Uruguayrundan kunde delta i kanske hälften av förhandlingsgrupperna. Dessa regeringar skulle framför allt mer effektivt än tidigare kunna blanda sig i uppgörelser om så kallade horisontella frågor som hittills varit reserverade för ett fåtal ledande parter, inte sällan endast EU och USA. Detta skulle i sin tur kunna öppna vägen för andra aktörer än USA att fungera som en pådrivande ledare i WTO-förhandlingarna, till exempel en koalition av medelstarka länder. Kontinuerliga förhandlingar skulle på så sätt möjligen kunna bidra till att indirekt underlätta lösningen av ett tilltagande ledarskapsproblem i GATT/WTO. Samtidigt är det troligt att de allra svagaste länderna skulle påverkas minst av en långtgående reform i riktning mot kontinuerliga förhandlingar, eftersom många av dem under alla omständigheter skulle ha svårigheter att delta i mer än en enda förhandlingsgrupp.

Emellertid är kontinuerliga förhandlingar inte någon realistisk lösning på komplexitetsproblemen i WTO. En grundläggande svårighet rör exempelvis hur den beskurna agendan som är en förutsättning för kontinuerliga förhandlingar ska beslutas. I en hierarkisk organisation, till exempel ett affärsföretag, i vilken en ledare styr verksamheten ovanifrån med hjälp av legitima maktmedel skulle detta inte vara något problem. I WTO:s förhandlingsorganisation existerar emellertid inte denna typ av chefsfunktion. Att säkerställa effektiviteten i de multilaterala handelsförhandlingarna är emellertid inte något enkelt administrativt problem, detta måste ske inom ramen för de förhandlingar som ska effektiviseras.

Vidare bidrar komplexiteten i handelsförhandlingarna till att skapa drivkrafter och dynamik i en multilateral förhandling. Trots målet – eller normen – om åtskilda och sakspecifika delförhandlingar har kopplingar mellan olika sakområden ändå i det tysta spelat en roll i handelsförhandlingarna. Dessa länkar har synbarligen varit särskilt betydelsefulla när dagordningen för ny förhandlings-

omgång har bestämts (*agenda-setting*). Ett stort antal frågor ger möjligheter till informella sammankopplingar av skilda frågor (t.ex. tjänster mot tullar på vissa varor), vilket underlättar totala förhandlingslösningar som bygger på diffus reciprocitet.

Ett realistiskt reformprogram avseende WTO-förhandlingarna måste vara inriktat på att effektivisera snarare än att eliminera GATT-rundan som grundläggande förhandlingsform. Effektivisering av rundan kan sannolikt inte åstadkommas enbart med hjälp av enkla formler av typ, kontinuerliga förhandlingar. Förhandlingssystemet brottas med en rad svårigheter av olika slag, vilka var och en kräver en särlösning.

En sådan fråga är *demokratiproblemet*, som sammanhänger med krav på ett större inflytande för utvecklingsländer i WTO, liksom att frivilligorganisationer, NGOs, ska ges insyn i och tillträde till handelspolitiken, och då även de multilaterala förhandlingarna. Antalet medlemmar i WTO är idag betydligt större (144 stater den 1 januari 2002) än de drygt ett hundra fördragsslutande parter i GATT som formellt deltog i Uruguayrundan. Opinionstrycket är stort bakom kraven på att ge NGOs ett större tillträde till WTO, inklusive förhandlingarna. Denna utveckling har positiva förtecken men vållar också problem. En fördel med större deltagande av NGOs kan vara att överenskommelser i WTO blir bättre förankrade och implementerade. En nackdel kan vara att effektiviteten i själva förhandlingarna minskar därför att det till exempel blir svårare att vidmakthålla ett affärsmässigt förhandlingsklimat.

Ledarskapsproblemet i handelsförhandlingarna kom tydligt till uttryck under den senare delen av Uruguayrundan. Då kunde inte, eller ville inte, USA spela en distinkt ledarroll på samma sätt som man gjort under tidigare handelsförhandlingar. Ledarskapet har en rad viktiga funktioner i förhandlingen: att driva på den med hjälp av breda strategiskt inriktade förslag, att koordinera hela processen och/eller att utöva påtryckningar – inklusive att erbjuda kompensation – mot aktörer vid kritiska beslut. I Uruguayrundan kunde det försvagade, eller återhållsamma, amerikanska ledarskapet i viss utsträckning kompenseras genom olika samverkande faktorer som

exempelvis extraordinär aktivitet av WTO:s generaldirektör, försök till ledarskap från EU:s sida och uppkomsten av en bred koalition av »lika-tänkande« länder för att stödja det framväxande slutdokumentet (såsom de la Paix-gruppen). Dessa slag av åtgärder i förhandlingsprocessen kan dock knappast sägas utgöra grunden för en trovärdig modell för hur ledarskapsproblemet i WTO ska lösas på sikt. Tvärtom verkar just bristen på effektivt ledarskap vara en av förklaringarna till svårigheterna att få igång de första stora handelsförhandlingarna under WTO – det som medlemsländerna slutligen lyckades komma överens om vid ministermötet i Doha.

Normproblemet i WTO är relaterat till ledarskapsproblematiken. Ett typiskt drag hos den internationella regim som förkroppsligats i GATT och WTO är de normer rörande frihandel i nationalekonomisk mening vilka varit givna mål för de multilaterala handelsförhandlingarna. Dessa hade en gång utgjort ett viktigt instrument för den hegemoniske ledaren USA, som ville utveckla den internationella handelsregimen mot ökad frihandel. Frihandelsnormerna har alltid varit omtvistade, särskilt bland u-länder i GATT/WTO. Emellertid utmanades frihandelsdoktrinen aldrig särskilt mycket i själva GATT-förhandlingarna på grund av att »dissidenterna« snarare önskade undantagsbestämmelser än att opponera sig mot gällande normer i förhandlingarna. Sedan slutet på Uruguayrundan har dock den rena frihandelsdoktrinen alltmer ifrågasatts från olika håll. Starka utvecklingsländer har alltmer börjat hävda sina särintressen inom förhandlingsorganisationen; frihandeln har alltmer kritiserats i globaliseringsdebatten och den internationella opinionsbildningen; viktiga sektorsintressen har börjat ifrågasätta frihandelsmålens självklara dominans vid en målkonflikt med olika inrikespolitiska mål (till exempel miljö och arbetsrätt). Även bland fackekonomerna själva ifrågasatts de traditionella teorierna om komparativa fördelar och teoriutvecklingen på området har varit betydande.

Kommunikationsproblemet skärps allteftersom antalet aktiva och inflytelserika parter växer i förhandlingsgrupperna. En rimlig hypotes är att framgångarna i till exempel Kennedy- respektive Tokyorundan delvis var avhängiga av att antalet parter som konti-

nuerligt kommunicerade med varandra i förhandlingsprocessen för det mesta höll sig under 30-gränsen. I en kommande Doharunda kan antalet aktiva parter stiga betydligt över denna gräns, vilket antagligen kommer att fordra andra informella procedurregler i förhandlingarna än de som tillämpades i GATT-rundorna.

Affärsmässighetsproblemet har ännu inte kommit tydligt till uttryck men kan ändå anas som ett framväxande hot mot WTO:s förhandlingsystem. Troligen har affärsmässigheten tidigare bland annat betingats av att de multilaterala handelsförhandlingarna så starkt dominerats av en krets likatänkande industriländer vars regeringar accepterade frihandelsdoktrinen som en operativ målfunktion. Det stora antalet nya medlemmar i WTO utanför kretsen av industriländer i diffus samverkan med den växande opinionsbildningen mot frihandelsdoktrinen kan komma att hota inte bara normerna i WTO som sådana utan även den traditionella förhandlingskultur som så markant kännetecknats av affärsmässighet.

WTO:s förhandlingsorganisation störs således för närvarande av ett flertal, och antagligen växande problem, vilka kan sägas utgöra motiv för reformer. En svårighet i ett sådant reformarbete är emellertid att de åtgärder som är foljdriktiga för att hantera ett visst problem i princip kan förväntas komma att förvärra ett annat. Framför allt finns ett sådant motsatsförhållande mellan hanteringen av å ena sidan demokratiproblemet och å andra sidan nästan alla övriga problem. Det verkar helt enkelt som om den nödvändiga demokratiseringen av WTO måste ske på bekostnad av förhandlingsorganisationens effektivitet när det gäller att utveckla frihandeln med hjälp av bindande överenskommelser mellan handelsnationernas regeringar. Detta dilemma skärper svårigheterna att reformera förhandlingsorganisationen i WTO med generella, enkla åtgärder.

NOTER

1. Formellt var GATT ingen internationell organisation. GATT hade ju tillkommit som ett provisorium och en nödlösning när planen misslyckades att efter det andra världskrigets slut upprätta en världshandelsorganisation, så kallad ITO, som ett komplement till Internationella monetära fonden och Världsbanken.

2. Rekonstruktionen av GATT:s förhandlingsorganisation bygger på beskrivningar i litteraturen av de enskilda GATT-rundorna (till exempel Preeg 1970; Winham 1986; Hoda 2001) men också på GATT:s dokumentation från Kennedy-, Tokyo- respektive Uruguayrundan.

3. Internationella valutafonden och Världsbanken hade en särställning inom GATT. Detta berodde på att vissa handelsrelaterade aspekter av de internationella valuta- och finansfrågorna formellt låg inom GATT:s ansvarsområde.

4. Medlemmar är Argentina, Australien, Brasilien, Chile, Colombia, Fiji, Filippinerna, Indonesien, Kanada, Malaysia, Nya Zeeland, Thailand, Ungern och Uruguay. Cairnsgruppen var allierad med USA under Uruguayrundan.

5. Handelssystemet har aldrig byggt på eller underblåst en liberaliseringsnorm i ortodox bemärkelse. Genomgående i GATT var avvägningen mellan liberalisering och sociala hänsyn, vilket har kommit att benämnas *embedded liberalism*. Det faktum att liberaliserings- och frihandelsnormen inte var »oinskränkt« reducerar dock inte det faktum att den har utgjort den övergripande målsättningen och har givit handelssystemet dess kompassriktning.

6. I formell mening kan koderna rörande icke-tariffära handelshinder sägas ha upphört att existera i och med tillkomsten av WTO. Behandlad som förhandlingsmodell finns den dock kvar.

7. Rekonstruktionen av GATT-processen bygger på observationer om Kennedy-, Tokyo- och Uruguayrundan i litteraturen (Preeg 1970; Winham 1986; Hoda 2001) liksom på författarens studier av dokumentationen från dessa förhandlingar.

Politik och legalism i handels- och tvistlösningssystemet

JOAKIM REITER

Uruguyrundan medförde en betydande breddning av handelssystemets regelverk till att inkludera nya områden såsom immaterialrätt, tjänster och investeringar. Dessa avtal, och då kanske särskilt TRIPS, representerade också en mycket omfattande fördjupning av de olika rättigheter och skyldigheter som varje land hade åtagit sig dittills inom ramen för handelssystemet. Dessutom slutade de långa och besvärliga förhandlingarna med att handelssystemets institutionella ramverk väsentligen förstärktes. Den nybildade Världshandelsorganisationen, WTO, syftade till att eliminera de kvarvarande elementen av provisorium som hade präglat GATT sedan dess tillkomst. Organisationen fick till huvuduppgift dels att administrera de olika avtalen, dels att fungera som förhandlingsforum för fortsatta förhandlingar mellan dess medlemsstater. Detta var i för sig de uppgifter som GATT-sekretariatet redan kommit att utveckla sedan 1947. Med WTO:s bildande fick sekretariatet emellertid en stadga som kodifierade den existerande arbetsfördelningen.

Inom ramen för WTO förblev således sekretariatets arbetsmetoder, GATT:s beslutsprocedurer och såväl sekretariatets som medlemsstaternas roll relativt oförändrade. Däremot medförde Uruguayrundan en mer genomgripande institutionell reform av GATT:s tvistlösningsmekanism, DSM, Dispute Settlement Mechanism. Tvistlösningsmekanismen avser det system på det handelspolitiska området som syftar till att främja och övervaka ländernas efterlevnad av ingångna avtal.

Traditionellt sett har GATT:s tvistlösningsförfaranden, som stad-

gas i Artiklarna xxii och xxiii, tillämpats på ett flexibelt sätt och varit orienterade mot förhandlingar, konsultationer och konsensusbyggande mellan parterna i en tvist. Därmed har själva tvistlösningssprocessen i mångt och mycket byggt på samma principer som beslutsfattandet i övrigt. I och med Uruguayrundan förstärktes det institutionella ramverket, procedurerna för tvistlösning blev väsentligen mer automatiserade och hela systemet fick en klart mer juridisk karaktär. Även om förhandlingar och konsensusbyggande består som centrala element i wto:s tvistlösning har balansen med andra ord förskjutits till förmån för ökad legalism. Begreppet legalism åsyftar mer generellt de juridiska aspekterna av, och orienteringen mot ökade juridiska inslag i, handelspolitikens innehåll och tillvägagångssätt. Uruguayrundans reform låg i linje med den legalistiska utveckling av tvistlösningssystemet som pågått sedan gatt:s instiftande. Däremot representerade rundan i allra högsta grad ett kvalitativt språng i denna utveckling vars implikationer – inte bara för tvistlösning utan för handelssystemet i sin helhet – knappast till fullo kunde uppskattas av förhandlarna vid Uruguayrundan.

Efter sju år med ett mer legalistiskt tvistlösningssystem har dessa implikationer börjat komma i dagen. Den övergripande trenden verkar vara positiv. Om användningen av tvistlösningssystemet i någon mån kan uppfattas som en värdemätare för medlemsstaternas tilltro till, och uppskattning av, systemet får det betraktas som en anmärkningsvärd utveckling att antalet tvistlösningsförfaranden ökat kraftigt på senare år, både bland medlemskretsen i stort och bland utvecklingsländerna.

Samtidigt har emellertid en annan utveckling ägt rum som grumlat den generellt sett positiva bilden av tvistlösningssystemet. Tvistlösningssystemet har fått hantera en rad fall med hög politisk sprängkraft som medfört risker för och spätt på kritiken mot handelssystemet i sin helhet. Vissa av dessa tvister har efter utdragna och kostsamma processer i slutändan kunnat lösas medan andra fortfarande står högt på dagordningen. Inte minst de upprepade tvisterna mellan eu och usa har väckt oro för tendenser till att använda tvistlösningsförfarandet i vedergällningssyften. Likaså har

flera u-länder upplevt att de saknar den juridiska kompetens och de ekonomiska resurser som krävs i det nuvarande systemet för att länderna de facto ska kunna tillgodogöra sig sina rättigheter genom tvistlösning.

Syftet med detta kapitel är att beskriva utvecklingen av handelssystemets tvistlösningsförfarande och de effekter och utmaningar som följt därav. Mot bakgrund av en historisk redogörelse av GATT:s tvistlösningssystem beskrivs hur WTO:s nuvarande system fungerar och vilka resultat som det givit hittills. Därefter diskuteras potentiella problem och utmaningar som utvecklingen mot ett mer legalistiskt tvistlösningssystem givit upphov till.

Två perspektiv på tvistlösning

Handelssystemet är på vissa väsentliga sätt distinkt åtskilt från andra delar av det internationella systemet. Från GATT:s bildande till WTO har systemet utgjort en hybrid mellan institutionaliserade och återkommande förhandlingsrundor, å ena sidan, och bindande regler och bestämmelser, å den andra. De återkommande rundorna har skapat och upprätthållit en drivkraft i förhandlingarna – och därmed gjort systemet livaktigt och dynamiskt. Inom ramen för detta har emellertid systemet varit noga med att bevara sin strikt mellanstatliga karaktär dels genom att varje land har vetorätt i beslutsfattandet, dels genom att sekretariatets storlek och uppgifter hållits till ett absolut minimum.

Samtidigt är det möjligt att betrakta handelssystemet som en form av sammanslagning, så kallad *pooling*, av suveränitet på multilateral nivå. Detta understryks inte minst av de ständigt utbyggda åtagandena, bland annat på det icke-tariffära området, och deras legalt bindande kraft på medlemsstaterna. I centrum för handelssystemets bindande karaktär är tvistlösningsmekanismen. Genom tvistlösningssystemet kan stater övervaka varandras implementering och efterlevnad av ingångna avtal. Om ett land bryter mot avtalsbestämmelserna, eller på annat sätt upphäver de fördelar som ett annat land skulle ha fått av avtalet, erbjuder tvistlösningsförfaran-

det en fredlig och strukturerad metod för att lösa konflikten. Syftet med tvistlösningsmekanismen är således att se till att avtalen följs och att parterna löser tvisten utan risk för så kallade handelskrig.

Därigenom främjar tvistlösningsförfarandet också förutsägbarheten för och tilltron till handelssystemet som internationell regim (se inledningskapitlet i denna bok). Detta är centralt för att stater ska ha ett intresse av att fortsätta utveckla och efterleva nya bindande åtaganden. Genom att utgöra ett forum för stater som önskar klargöra rådande bestämmelser och minska risken för att någon stat åker snålskjuts på andra länder – i strid med ingångna avtal – förlängs tidshorisonten hos stater vilket, i sin tur, ökar samarbetsviljan inom regimen (Keohane 1984; Axelrod & Keohane 1993). Ett övergripande mål för tvistlösningsmekanismen är således att främja ett fördjupat samarbete i WTO (och tidigare GATT).

Medan dessa mål är relativt okontroversiella för de flesta bedömare råder däremot fundamentala meningsskiljaktigheter om metoderna, det vill säga hur tvistlösningsmekanismen bör utformas för att bäst uppnå målen. Lite förenklat går det att särskilja två traditioner i synsättet på tvistlösning (Jackson 1994; 1990, s. 51; 1998a, s. 60; 1998b; 2000; Dam 1970, s. 3; Pescatore m.fl. 1996). Dessa två perspektiv kan betraktas som idealmodeller – i verkligheten anammar de flesta bedömare i mer eller mindre utsträckning element från vart och ett av perspektiven.

Det första perspektivet, som har sina rötter i amerikansk rätts-tradition och som traditionellt har förespråkats av jurister, eftersträvar hög grad av juridiskt förhållningssätt och fokuserar på tvistlösning genom en oberoende tredje part (Jackson 1994 etc.). Inte sällan används nationella domstolars funktionssätt som jämförelseobjekt och tvistlösningssystemets utveckling framställs som ett gradvist närmande till dessa (Yarbrough & Yarbrough 1997). Föga förvånande går därför detta perspektiv under benämningen *legalism*.

Underförstådda är principerna om att »ingångna avtal ska hållas» och att systemet har en »dömande» roll. Detta grundar sig i sin tur på legalismens framställning av orsakerna till bristande efterlevnad.

Stater anses mer eller mindre medvetet bryta mot avtal, trots gemensamt intresse av att alla stater efterlever avtalen, bland annat för att försöka åka snålskjuts på andra staters åtaganden i handelssystemet (Downs m.fl. 1996; Tallberg & Jönsson 1998).¹ Det är också anledningen till att legalismen intar en mycket skeptisk hållning till politisering eller flexibilitet inför eventuella implementeringsproblem. Åtminstone anser man inte att flexibilitet är en bedömning som ska göras inom ramen för tvistlösningsmekanismens verksamhet. Detta riskerar bara accentuera problemen med snålskjuts i handelssystemet. Synen på handelssystemet är att de existerande avtalen i WTO utgör en form av konstitution vars integritet och efterlevnad tvistlösningsmekanismen syftar till att upprätthålla. Tvistlösningens funktion är att på ett oberoende sätt döma och godkänna införandet av »sanktioner«, så kallad retaliation, mot den part som överträder bestämmelser i avtalen.²

Det andra perspektivet, *pragmatism*, har framför allt haft företrädare inom den europeiska rättstraditionen samt bland diplomater inom det gamla GATT (Hudec 1990; Plank 1987; Long 1987 etc.). Dessa understryker vikten av tvistlösningsmekanismen som ett flexibelt system för självhjälp och ett »forum för förhandlingar« mellan parterna i en tvist. Det är viktigt att göra en åtskillnad mellan pragmatism och bristande efterlevnad av GATT/WTO:s regelverk. Snarare är det en fråga om vilken metod som föredras och vilken flexibilitet som präglar den metoden. Pragmatism och legalism är således två olika metoder för tvistlösning och för att främja efterlevnad.

Den pragmatiska ansatsen handlar om att fokus i tvistlösningsförfarandet bör ligga på att finna gemensamma överenskommelser mellan parterna i tvisten. Sådana bilaterala förhandlingsresultat tenderar i högre utsträckning att respekteras över tid. Staters vilja att ingå nya avtal, det vill säga samarbetsklimatet i handelssystemet, anses också bäst främjas på det sättet. Relationen mellan tvistlösningsmekanismen och handelssystemet i stort är därför en central fråga för detta perspektiv. Tvistlösningssystemet får inte ses i ett vakuum, dess funktionsduglighet är i lika hög grad bestämt av stater-

nas vilja till efterlevnad och reglerna i de olika avtalen (Hudec 1990). Dessa tre element – tvistlösning, staters efterlevnadsnorm och WTO:s regelverk – är sammankopplade. Därmed vänder sig anhängarna av pragmatismen mot strävan att ensidigt försöka förstärka reglerna och procedurerna rörande tvistlösningsförfarandet. Detta kan ge upphov till en obalans som skapar spänningar i systemet eller till och med inverkar negativt på de andra två elementen (Reiter 1999).

Kopplat till detta är pragmatismens syn på tvisters grunder. Till skillnad från legalismen, utgår detta perspektiv från att efterlevnaden i systemet generellt sett är god. Stater vill efterleva avtalen därför att staterna (inklusive parterna i en tvist) i grunden uppskattar och värderar den politiska kompromiss som finns inbäddad i, och ligger till grund för, de existerande åtagandena i avtalen (Chayes & Chayes 1991). Brister i efterlevnad anses därmed framför allt orsakas av (1) ambivalens och oklarheter i avtalen, (2) kapacitetsbrist hos stater eller (3) ej kontrollerbara och oförutsedda sociala och ekonomiska förändringar i länder (Downs m.fl. 1996). Dessutom tenderar tvister att vara »översvämningar från inrikespolitiken i ledande länder« (Tumlrir 1985). Det finns således viktiga fall av politiserade tvister, då inrikespolitiska intressenter »tvingar« ett land till »ofrivillig« icke-efterlevnad. För vart och ett av dessa fall framhåller pragmatismen bristerna med ett legalistiskt tvistlösningssystem som fokuserar på »dömande« och retaliation. Istället krävs ett förbättrat tvistlösningssystem för ömsesidiga konsultationer och saksanalys, tekniskt stöd samt ökad transparens. Tvistlösningssystemet ska därtill uppvisa flexibilitet i de situationer då tvistefrågans politisering medför att ett tvistlösningsförfarande riskerar att bli kontra-produktivt (Chayes & Chayes 1995; Reiter 1999).

Teoretiskt sett är dessa två perspektiv, legalism kontra pragmatism, ömsesidigt uteslutande. I praktiken, däremot, utgör de två idealmodeller. På samma sätt som de flesta bedömare lånar element från båda dessa modeller, innehåller tvistlösningsmekanismen under WTO, liksom dess föregångare under GATT, aspekter från de två ansatserna. Tvistlösning med utslag från en oberoende dömande

part kombineras med tvistlösning som ett forum för förhandlingar. Däremot har tvistlösningssystemet tenderat att över tiden röra sig i allt mer legalistisk riktning.

Från GATT till WTO

Traditionellt sett i GATT har den pragmatiska ansatsen för tvistlösning inte bara varit dominerande utan också helgats av dess medlemsländer (Hudec 1990, s. 11). I samband med Uruguayrundan försköts balansen till fördel för det legalistiska perspektivet. Även om WTO:s bildande ofta framställs som en särskilt betydelsefull vattendelare för tvistlösningssystemet, har det emellertid rört sig om en lång process mot en alltmer regelbaserad regim där systemet gradvis stärkts och de legalistiska elementen blivit mer framträdande (Trebilcock & Howse 1995). Vid närmare historisk granskning av utvecklingen framkommer att utvecklingen varken har varit linjär eller stötts av samtliga parter.

Strax efter GATT:s upprättande inleddes det första tvistlösningsförfarandet. Till skillnad från det tvistlösningssystem som var avsett att etableras inom ramen för ITO representerade GATT, Artiklarna XXII och XXIII, ett mycket vagt definierat ramverk. Utfallet i detta första fall avgjordes således av ordföranden för medlemsstaterna. Ungefär samtidigt genomfördes de första klargörandena av tvistlösningssystemet. År 1948 bestämdes att man skulle inrätta en arbetsgrupp, *working party*, för respektive tvistlösningsförfarande. Förutom de tvistande parterna skulle arbetsgruppen utgöras av några få länder. Arbetsgruppens uppgift var – såsom det var specificerat för den första arbetsgruppen som sammankallades – att »granska ärendet utifrån faktabevis» samt att »rekommendera en *praktisk lösning* till avtalsparterna» (min kursivering). I dessa tidiga fall av tvistlösningsförfaranden utvecklades alltså klarare regler för processen. Däremot var fokus nästan uteslutande på att arbetsgrupperna skulle utgöra ett forum för förhandlingar med målet att de inblandade länderna skulle finna en överenskommelse.

Under 1950-talet (första gången år 1952) ersattes arbetsgrupperna med paneler bestående av tre oberoende personer, det vill säga vanligtvis tre handelsdiplomater från länder som inte var berörda av tvisten. Detta var en väsentlig utveckling och ett första centralt steg mot legalism. Inrättandet av paneler medförde dels en ökad formalisering av procedurerna, dels att de tvistande parterna inte fick vara representerade i panelen – till skillnad från arbetsgrupperna. Därigenom etablerades en praxis med en oberoende tredje part, liksom principerna om objektivitet i utslag och rättvisa i procedurer.

Samtidigt utgjorde konsultationer och bilaterala förhandlingar fortfarande de dominerande aspekterna av tvistlösning. På samma sätt var tvistlösningsförfarandet därmed influerat av den mer generella utvecklingen av handelssystemet. Detta framgår inte minst av 1960-talet då handelssystemet i stort upplevde en nedgång till följd av bland annat utvecklingsländernas integration i systemet, framväxten av regionala avtal och USA:s växande ovilja att stå för kostnaderna av Europas och världsekonominns tillväxt (Hudec 1990). Under denna period låg tvistlösningssystemet mer eller mindre i träda. En viktig orsak till detta var också att USA drev på för ökad legalism. De flesta länder var betydligt mer skeptiska till en sådan utveckling av tvistlösningsförfarandet, liksom till att nyttja systemet för att säkerställa efterlevnad (Trebilcock & Howse 1995).

USA fortsatte att försöka driva på utvecklingen mot mer legalism under 1970-talet, både genom mer aggressiv användning av tvistlösningssystemet och i Tokyorundan. Tokyorundan utmynnade i en överenskommelse rörande tvistlösning vilken i stort kodifierade den praxis som tidigare utvecklats på området. Några av de specifika regler för tvistlösning som utvecklades i relation till Tokyorundans plurilaterala koder gick längre än praxis i GATT och gav också en fingervisning om amerikanska målsättningar. Exempelvis hade några av kodernas tvistlösningsregler klara tidsgränser för proceduren och inskränkte dessutom ländernas möjlighet att hindra etablerandet av en panel. Bortsett från dessa blev resultatet emellertid begränsat i Tokyorundan, framför allt för att EG motsatte sig USA:s försök (Jackson 1994).

När Uruguayrundan lanserades 1986 drev USA återigen på för att öka legalismen i tvistlösningssystemet. Redan under 1980-talets början genomfördes visserligen ytterligare förändringar i legalistisk riktning. Bland annat etablerades en rättsenhet inom sekretariatet för att stödja panelerna med juridisk kompetens. Det USA sökte var emellertid en mer omfattande reform. Inledningsvis intog EG en restriktiv hållning men bytte snart position. Därmed lyckades man också uppnå en långtgående interimsuppgörelse efter endast två år. Orsaken till EG:s liksom flera andra länders vändning i frågan var delvis erfarenheterna från 1980-talet. Flera tvister hade understrukt bristerna med det dåvarande systemet. Exempelvis hade antalet fall ökat där länder valt att inte implementera panelutslagen. Paradoxalt nog var emellertid just USA det land som var mest överrepresenterat i den kategorin. Den sannolikt avgörande faktorn bakom stödet för ett förstärkt tvistlösningssystem var att många länder därigenom hoppades motverka amerikansk unilateralism som hade växt sig allt starkare, inte minst i kongressen, under 1980-talet (Hudec 1990). Inför hotet om att USA skulle utkräva efterlevnad på egen hand växte konsensus fram om vikten av ett stärkt tvistlösningsförfarande.

Uruguayrundans »Överenskommelse om regler och förfaranden för tvistlösning« (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) var både en fortsättning på och ett brott med den tidigare utvecklingen. I likhet med Tokyorundan kodifierades existerande praxis och viktigt tankegods hämtades från flera av de plurilateral kodernas regler rörande tvistlösning. Däremot representerade reformen i allra högsta grad ett kvalitativt språng i utvecklingen av handelssystemets tvistlösningsmekanism. De viktigaste förändringarna var följande (se bl.a. Schott 1994):

- * tvistlösningssystemet skulle appliceras på hela WTO:s regelverk
- * proceduren fick tydliga tidsgränser
- * möjligheten för ett enskilt land att blockera inrättandet av en panel, antagandet av en panelrapport och/eller godkännande av motåtgärder avskaffades

- * beslutsfattandet övergick till principen om negativ konsensus, vilket betyder att det numera krävs stöd från samtliga länder för att förhindra beslut i tvistlösningsorganet
- * möjlighet till överprövning av panelens utslag instiftades och ett överprövningsorgan bestående av sammanlagt sju mycket meriterade jurister etablerades
- * korsretaliation legitimerades.

Den slutgiltiga överenskommelsen i Uruguayrundan adresserade flera av de brister som det gamla GATT-systemet för tvistlösning ansågs ha. En särskilt viktig förändring var att tvistlösningsförfarandet i praktiken blev »automatiskt« eftersom det var ett reellt problem att enskilda stater hade möjlighet att blockera eller skjuta upp beslut om att till exempel anta panelrapporter. I det gamla GATT-systemet hade samtliga stater, inklusive parterna i tvisten, de facto vetorätt i beslutsprocessen. Detta problem löstes genom beslutsregeln om »negativ konsensus«.

Inrättandet av ett överprövningsorgan, Appellate Body, var en annan avgörande förändring till förmån för ett mer judiciellt tvistlösningssystem. Under GATT menade många att kvaliteten på panelrapporterna hade varit alltför varierande. Exempelvis ansågs det finnas fall då panelisterna – i egenskap av att vara handelsdiplomater och inte jurister – varit väl mottagliga för politiska hänsynstaganden (Plank 1987). Detta var också en viktig anledning till att en rättsenhet upprättades i GATT-sekretariatet som stöd åt panelerna. Systemet med överprövning gör det dessutom möjligt för ett land att försöka upphäva panelens utslag. Den ursprungliga tanken var att överprövningen skulle ge länderna en säkerhet i de fall då panelrapporterna ansågs ha brister i bedömningen av regelverket. I praktiken går numera en majoritet av alla tvister till överprövning.

Slutligen infördes strikta tidsgränser för hela proceduren. Detta var väsentligt eftersom det fanns, menade de flesta, en stor risk med det gamla GATT-systemet, nämligen att tvistlösningsförfarandet kunde fördröjas eller till och med medvetet försenas.

WTO:s tvistlösningsmekanism

Uruguayrundan medförde en väsentlig reformering av handelssystemets tvistlösningsmekanism. Samtidigt har tvistlösningssystemet alltsedan GATT:s bildande genomgått en gradvis och kontinuerlig utveckling mot tydligare regler för tvistlösningsförfaranden och en högre grad av legalism. Frågan är i vilken utsträckning förhandlingar fortsätter att spela en roll i det nya systemet, samt vilka resultat som den nya tvistlösningsmekanismen har givit.

BALANSEN MELLAN PRAGMATISM OCH LEGALISM

Tvistlösning i WTO följer en process med flera formella steg. Utgångspunkten för ett tvistlösningsförfarande är att en medlemsstat upplever att någon av dess fördelar eller rättigheter i WTO-avtalen har upphävts eller inskränkts. Ofta handlar det om att ett annat land överträtt några bestämmelser i ett avtal. Det är emellertid också möjligt att landet infört andra åtgärder som, utan att direkt bryta mot avtalet, haft den effekten, så kallade non-violation complaints.¹

Varje steg i tvistlösningsförfarandet har klara tidsgränser och regler för vad parterna i tvisten ska göra (figur 1). Av figuren framgår att den formella proceduren innehåller olika faser och aspekter av såväl pragmatiska som legalistiska metoder för tvistlösning. Mycket förenklat kan tvistlösningsproceduren framställas som en process i fyra skeden: från den diplomatiska konsultationsfasen (pragmatism), till det semilegalistiska panelförfarandet, till den legalistiska överprövningen, och till den semilegalistiska fasen med förhandlingar och beslut om implementering, motåtgärder och/eller kompensation. Förlikningsförhandlingar kombineras alltså med »dömande« genom panelförfarande och eventuell överprövning (Petersmann 1994; Pescatore 1993; Cottier, 1998).

TVISTLÖSNINGSPROCEDUREN PRAGMATISK VS.
LEGALISTISK METOD

Panelförfarandet utgör grunden för den legalistiska tvistlösningen. I sin rapport framlägger den oberoende panelen sin bedömning av tvisten och eventuella avtalsöverträdelser. Panelförfarandet kan vi-

TVISTLÖSNINGS- PROCEDUREN

PRAGMATISK VS. LEGALISTISK METOD



FIGUR 1: WTO:s tvistlösningsmekanism.

dare aktualiseras för att bestämma dels huruvida den förlorande parten implementerat utslaget, dels nivån på eventuella motåtgärder i de fall då den förlorande parten inte efterlever panelrapporten. De mer legalistiska aspekterna, som infördes i samband med Uruguayrundan, består vidare framför allt av möjligheten till prövning av panelens rapport i ett överprövningsorgan, så kallad Appellate Body, samt automatiken i beslutsfattandet i tvistlösningsorganet (DSB). Det krävs konsensus bland alla medlemsländer för att inte tillmötesgå ett medlemslands önskan om att inrätta en panel eller för att inte anta rekommendationerna i en panelrapport eller från överprövningsorganet.

Samtidigt utgör förhandlingar fortfarande ett centralt element i proceduren. Detta understryks inte minst av att det första steget i tvistlösningsförfarandet består av att parterna genomför konsultationer. Förhandlingar mellan parterna har också en roll – om än underordnad sådan – vid fastställandet av panelens mandat, utnämmandet av panelister samt i samband med panelens interimrapport. Förhandlingar dominerar också framför allt slutfasen av proceduren då tvistlösningsorganet (DSB), som utgör beslutsforumet och består av *sju* medlemsstater, övervakar implementeringen av panelens eller överprövningsorganets utslag (Petersmann 1994). Bland annat ska en »lämplig tidsperiod« fastställas för den förlorande partens efterlevnad av utslaget. Detta sker vanligtvis genom förhandlingar mellan parterna. Eventuell kompensation fastställs också i första hand genom förhandlingar.

Införandet av motåtgärder, det vill säga sanktioner (*retaliation*), ses som en absolut sista utväg. Egentligen är begreppet *retaliation* missvisande. Tvistlösningsorganet kan bara godkänna motåtgärder av motsvarande storleksordning som kostnaderna av den ursprungliga överträdelsen av avtalen. Detta förhållande har inte ändrats med Uruguayrundans resultat och införandet av möjligheten för en part att införa motåtgärder på andra områden än de som avhandlats i tvisten (så kallad korsretaliation). Bristen på »premium« för bristande efterlevnad gör det svårt att tala om *retaliation* som straff. Dessutom är såväl kompensation som införandet av motåtgärder att

betrakta som temporära lösningar. Det har sin grund i att målet med tvistlösning alltid varit att upprätthålla medlemsstaternas skyldigheter och rättigheter i enlighet med existerande avtal. Tvistlösningsmekanismen får inte rubba balansen mellan dessa rättigheter och skyldigheter. Detta mål har inte förändrats över tid.

Tvistlösningssystemet utesluter därför inte andra sätt att lösa en tvist, såsom bilaterala uppgörelser, så länge dessa överensstämmer med WTO:s regler. Det primära målet är alltså inte att stärka möjligheterna till att framtvunga efterlevnad genom retaliation, utan att på effektivast möjliga sätt återgå till den ursprungliga och avsedda balansen mellan rättigheter och skyldigheter i avtalen, utan att använda illegala medel (Dam 1970, s. 335; Long 1987, s. 71–78). Därmed är det också möjligt för parterna i en tvist att när som helst suspendera eller helt avbryta förfarandet, till exempel om de lyckats komma fram till en bilateral överenskommelse (Rhodes 1993).

Denna möjlighet till att avbryta panelförfarandet, liksom betydelsen av förhandlingar i dess slutskede, medför att parterna ofta fortsätter med bilaterala förlikningsförhandlingar under hela processen. Detta gäller inte minst de mer politiskt känsliga tvisterna. I flera viktiga fall har således tvistlösningsmekanismen snarare utgjort ett komplement till förhandlingar, och något att falla tillbaka på, förutsatt att dessa skulle misslyckas.

Resultat – utvecklingen hittills

Utvecklingen av WTO:s tvistlösningssystem ägde rum mot bakgrund av de brister i proceduren som uppfattades vid tidpunkten för Uruguayrundan. Frågan är emellertid hur väl dessa uppfattningar rimmade med resultaten från GATT:s tvistlösningssystem.

Faktum är att GATT:s tvistlösning på det hela taget fungerade väl under större delen av perioden 1947–1994. I de allra flesta fall tog hela tvistlösningsförfarandet ungefär två år från det att en part framställde sin klagan till dess att eventuella åtgärder hade implementerats. Endast i sammanlagt tio tvister tog det längre än två år. Dessutom har en noggrann granskning av samtliga anmälda tvister mel-

lan åren 1948 och 1989 påvisat att nästan 90 procent av alla fall där klagan var giltig fick ett positivt utfall för den klagande parten (Hudec m.fl. 1993; Petersmann 1988). I dessa fall implementerades panelrapporten delvis eller till fullo. Endast i fem tvister vägrade den förlorande parten att implementera panelens rekommendationer. Dessutom var det relativt vanligt förekommande med bilaterala uppgörelser. Nästan en tredjedel av alla tvister slutade på det sättet jämfört med panelförfarandet vilket användes i 43 procent av fallen.

Under 1980-talet minskade efterlevnaden något, men fortfarande var andelen »positiva utfall« klart dominerande. Samtidigt skedde en explosionsartad ökning i antalet tvister – mer än hälften av alla tvister under GATT initierades under 1980-talet. Detta återspeglade både dåtidens handelspolitiska klimat, och då särskilt tilltagande amerikansk aggressiv unilateralism, och Tokyorundans reformer av tvistlösningssystemet (Hudec m.fl. 1993). Föga förvånande var också EU och USA kraftigt överrepresenterade både som klaganden och som svaranden. I hela nio av tio tvister var antingen USA eller EU (inklusive dess medlemmar) involverade på något sätt. Däremot var u-ländernas deltagande i systemet mycket begränsat under hela perioden. U-länder utgjorde den klagande parten i 19 procent av fallen och stod som svarande i 13 procent.

De starka länderna var också överrepresenterade i gruppen av fall där svaranden vägrat implementera panelrapportens rekommendationer. Förutom fem fall av icke-implementering förekom två fall där den klagande parten efter hårda påtryckningar gick med på en överenskommelse som bröt mot panelutslaget. USA var den svarande parten i fyra av dessa tvister, Kanada i två och EU i ett fall. Intressant nog var alltså respekten för tvistlösningsmekanismen mycket stor under GATT-systemet och de få fallen av bristande efterlevnad berodde på de starkaste parterna i handelsystemet.

En mer påtaglig svaghet med GATT-systemet var emellertid den höga andelen tvister som drogs tillbaka av de klagande parterna. Detta förekom framför allt på 1980-talet. Även om det är oklart hur många av dessa som var ogiltiga fall, då tvisten saknade legal grund, förekommer det en rad fall där klagan troligtvis var giltig. Åtmins-

tone nio sådana tvister, sex procent av samtliga giltiga fall, har kunnat identifieras. De klagande parternas motiv till att dra tillbaka tvisterna var framför allt insikten om att ett eventuellt panelutslag ändå inte skulle implementeras, att sanktioner inte skulle ha någon reell effekt eller till och med att man var rädd för att panelförfarandet skulle vara kontraproduktivt. Mörkertalet är sannolikt stort i sammanhanget. Inte minst små länder lär ha underlåtit att inleda ett tvistlösningsförfarande mot stora länder om de i utgångsläget kan förutse att panelutslaget inte kommer att respekteras.

Därför utgör också antalet initierade tvister och den geografiska fördelningen på dessa – kanske i lika stor utsträckning som graden av efterlevnaden av panelutslagen – en viktig måttstock på tvistlösningsmekanismens funktionsduglighet och medlemsstaternas tilltro till systemet. Det är också framför allt i denna bemärkelse som resultatet från WTO:s tvistlösningskiljer sig på ett nämnvärt sätt från GATT. Sammanlagt under perioden 1948–89 anmäldes 207 fall av tvister. Detta kan jämföras med de sex första åren efter Uruguay-

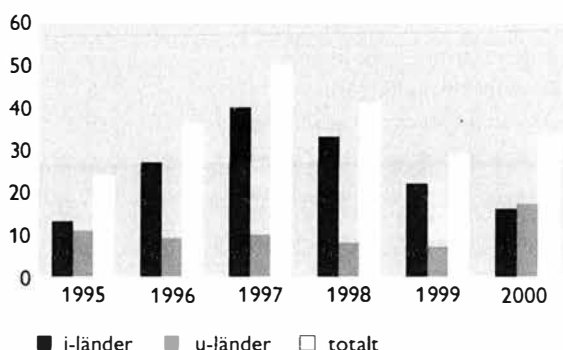
TABELL 1: Metoder för tvistlösning efter Uruguayrundan 1995–2000.

<i>Tvistlösning</i>	<i>Antal fall</i>	<i>Andel (%)</i>
Totalt antal fall: anhållan om konsultationer	219	100
Fall fortfarande under behandling (jan. 2001)	116	53,0
Lösta fall genom panel eller överprövningsorganet	55	25,1
Andra lösta fall	48	21,9
Bilaterala överenskommelser	32	14,6
Unilateralt tillbakadragande av åtgärd	3	1,4
Tillbakadragande av krav om panel	6	2,7
Inaktivitet	6	2,7
Övriga	1	0,5
Skiljedom	0	0
Good Offices, förlikning eller medling	0	0

Källa: Duk Park & Umbricht 2001.

rundan, perioden 1995–2000, då hela 219 konsultationer inleddes (Duk Park & Umbricht 2001). Även om en majoritet av dessa fortfarande är under behandling, så har ett betydande antal fall redan lösts antingen genom bilaterala överenskommelser eller panelförfaranden. Det är särskilt intressant att notera att förlikningsförhandlingar fortsätter att utgöra en mycket viktig metod för tvistlösning efter Uruguayrundan. Dessutom verkar tendensen till att dra tillbaka klagan vara avtagande.

Därtill har det delvis skett en förbättring i termer av vilka länder som deltar i tvistlösningsförfarandena. USA och EU fortsätter visserligen att vara överrepresenterade. USA utgjorde antingen den klagande eller svarande parten i mer än hälften av fallen. Motsvarande siffra för EU var 45 procent. Även om u-ländernas andel har ökat jämfört med GATT, fortsätter deras deltagande att vara begränsat. U-länder utgjorde den klagande parten i endast drygt en fjärdedel av fallen under perioden. Som svaranden var deras andel aningen högre, omkring 40 procent. Detta innebär emellertid också att det är vanligare att i-länderna initierar tvistlösningsförfaranden mot u-länder, snarare än tvärtom. Samtidigt måste en distinktion göras mellan olika grupper av u-länder. Ett fåtal tillväxtmarknader står för



FIGUR 2: Antalet tvister per år 1995–2000 fördelat på i-länder och u-länder. Källa: Duk Park & Umbricht 2001.

merparten av tvisterna. Ett exempel är Indien som drastiskt ökat sitt deltagande i tvister, även som klagande. Inget av de minst utvecklade länderna, så kallat MUL, har någonsin deltagit som svaranden eller klaganden i en tvist.

Utmaningar med tvistlösningsmekanismen

Medan Uruguayrundan medförde klara förbättringar i tvistlösningsmekanismens funktionssätt och gav upphov till ett ökat antal tvistlösningsförfaranden har emellertid en annan utveckling ägt rum som grumlat den positiva bilden av tvistlösningssystemet. Vid upprepade tillfällen har oro uttryckts över handelssystemets trovärdighet och integriteten i de legala procedurerna. Tvistlösningssystemet har fått hantera en rad fall med hög politisk sprängkraft som medfört risker för och spätt på kritiken mot handelssystemet. Vissa av dessa tvister har efter omfattande och kostsamma processer i slutändan kunnat lösas, såsom i fallet med den beryktade räkpanelen där handelssystemets relation till miljöfrågorna ställdes på sin spets. I andra fall har den värsta konflikten mattats av även om den förlorande parten vägrat eller väsentligen förhålat implementeringen av panelutslaget, vilket gäller bland annat EU:s regim för import av bananer liksom EU:s restriktioner mot hormonbehandlat kött. I båda dessa fall har de temporära motåtgärderna mot EU fått till synes permanent status vilket i sig är en utmaning mot tvistlösningssystemets legitimitet. I några tvister har parterna, på grund av frågornas ytterst känsliga art, kommit överens om att suspendera tvistlösningsförfarandet, till exempel i fallet med USA:s Helms-Burton-lag eller tvisten mellan USA och Brasilien om tvångslicenser för läkemedel. Andra politiskt heta frågor ligger kvar högt på dagordningen och ger tidvis upphov till spänningar mellan parterna i tvisten, vilket gäller inte minst USA:s Foreign Sales Corporation.

I flera förekommande fall har de nuvarande reglerna för tvistlösning visat sig vara oklara eller direkt otillräckliga. Några av dessa oklarheter har behandlats i panelernas eller överprövningsorganets rapporter. Exempelvis har frågan behandlats om det är möjligt att

fortlöpande ändra de produkter som omfattas av motåtgärder, så kallad karusellretaliation. Denna utveckling har emellertid inte varit oproblematiserad eftersom många medlemsländer av princip är negativt inställda till att tvistlösningssystemet tilldelas en alltför fri roll i uttolkningen av wto:s regelverk. Gränsen mellan uttolkning och vidareutveckling av regler riskerar att suddas ut.

Ett stort antal formella reformförslag har därför lagts fram inom ramen för medlemsstaternas översyn av tvistlösningsmekanismen (se t.ex. Jackson 2000). Målet med översynen, som inleddes redan år 1999, är att utarbeta förslag på förändringar och förtydliganden av reglerna och procedurerna rörande tvistlösning. På det stora hela handlar det om finjustering av den existerande mekanismen. Däremot kommer översynen sannolikt inte att lösa de bredare och mer systemrelaterade utmaningarna som wto:s tvistlösningsmekanism antingen misslyckats med att åtgärda eller har accentuerat. Nedan behandlas fyra delvis överlappande systemfrågeställningar, vilka kan förväntas finnas kvar i handelssystemet framöver.

LIKHEIT INFÖR LAGEN OCH PROBLEMET MED RETALIATION

Ett regelbaserat handelssystem ökar möjligheterna för små och mindre utvecklade länder att göra sina röster hörda och minskar risken för att starka stater styr systemet efter eget huvud. Däremot är det inte nödvändigt så att ju fler regler systemet har eller ju mer legalistisk tvistlösningsmekanismen är desto större jämlikhet mellan stater. Komplexiteten i regelverket och den ökade legalismen i systemet har tveklöst ökat bördan för stater att vara medlemmar i wto. Detta drabbar framför allt resurssvaga medlemmar. Flera u-länder upplever i dagsläget att de saknar den juridiska kompetensen och de ekonomiska resurserna som krävs för att till fullo kunna nyttja tvistlösning (Van der Borgh 1999).

Dessutom medför det nuvarande tvistlösningssystemet betydande svårigheter för u-länder att tillvarata sina intressen i de fall då de vunnit en tvist. För de flesta u-länder utgör retaliation, det vill säga införande av motåtgärder, inget reellt alternativ eftersom det inne-

bär välfärdskostnader även för landet som inför motåtgärderna. U-länder är särskilt sårbara för att minska importen som motåtgärd. Länderna är vidare så pass små aktörer att motåtgärderna inte förväntas få önskad effekt.

Insikten om problemen med asymmetrin i länders kapacitet att använda tvistlösningssystemet är inget nytt. Redan år 1966 infördes specialbestämmelser för u-länder vid tvistlösning med i-länder. Dessa särregler stadgades ytterligare i Tokyorundan och Uruguay-rundan (Seth 2000).⁴ Som ett svar på u-ländernas resursbrist har dessutom ett centrum för rådgivning i juridiska spörsmål, Advisory Centre for WTO Law, inrättats det senaste året. På basis av brukaravgifter kan u-länder därigenom få rättshjälp i till exempel förberedelserna av en tvist.

Särregler och rättshjälp är två viktiga metoder för att minska konsekvenserna av den underliggande maktfördelningen mellan stater, liksom de specifika problem som följer av ett alltmer legalistiskt handelssystem. Däremot är det tveksamt om de nuvarande åtgärderna är tillräckliga. Också i frågan om införande av motåtgärder (och korsretaliation) kontra kompensation finns ett behov av en mer grundläggande genomgång av u-ländernas möjligheter och roll i tvistlösningssystemet. Kompensation är både ur principiell och praktisk synvinkel för u-länder en bättre temporär åtgärd än retaliation. Däremot är det ingen okomplicerad lösning eftersom det, som en bieffekt, riskerar att inverka negativt på staters incitament att efterleva och implementera utslaget från en tvist. Flera länder har inom ramen för den pågående översynen emellertid visat intresse för att förstärka möjligheterna till kompensation i tvistlösningsförfarandet.

FLEXIBILITET, SYNEN PÅ EFTERLEVNAD OCH POLITISKT HETA FRÅGOR

Handelssystemets tvistlösning har genomgått en gradvis utveckling mot ökad legalism. Däremot har inte medlemsstaternas vilja och förmåga till efterlevnad utvecklats på motsvarande sätt. Exempelvis under 1960-talet skedde en nedgång i den generella efterlevnaden

av GATT:s regler, inte minst som en konsekvens av u-ländernas integration i systemet.

GATT:s tvistlösningsmekanism var flexibel nog för att ta hänsyn till sådana svängningar i viljan till efterlevnad. Eftersom antagandet av en panelrapport krävde godkännande också från den förlorande parten var det i någon utsträckning meningslöst att driva processer mot medlemsländer som man a priori visste inte skulle implementera panelutslaget. Effekten blev att tvistlösning inte användes i samma utsträckning i de fall då någon av parterna var nya medlemmar, saknade kapacitet (resurser) att implementera panelutslaget och/eller av starka politiska skäl inte var förmögen att efterleva GATT:s regelverk. Å andra sidan uppmuntrades medlemsstaterna till att värna om underliggande konsensus, kollegialiteten, och de gemensamma värderingarna som upprätthöll hela handelssystemet. Häri låg styrkan i GATT:s tvistlösningssystem. Detta är också förklaringen till att, trots allt, en överväldigande majoritet av alla tvistlösningsförfaranden fick ett positivt utfall och att den generella efterlevnaden av GATT:s regler var mycket hög, trots bristerna i hotet om retaliation.

WTO:s tvistlösningsmekanism, och då i synnerhet regeln om negativ konsensus, har minskat systemets flexibilitet i det här avseendet. På många sätt har detta varit en positiv utveckling. Däremot är det möjligt att föreställa sig en situation där viljan att efterleva vissa avtal återigen avtar på samma sätt som på 1960-talet. Exempelvis kan u-länders krav om förlängda övergångstider inom ramen för TRIPS-avtalet uppfattas på det sättet. Det flexibla tvistlösningssystemet à la GATT kunde hantera temporära diskrepanser mellan länders vilja till efterlevnad och avtalets bestämmelser. WTO:s tvistlösningsmekanism medför att sådana situationer är betydligt mer instabila och osäkra (Hudec 1990). Istället ställs krav på mer eller mindre explicita överenskommelser mellan samtliga medlemmar om att till exempel inte återhållsamhet och inte driva frågan till tvistlösning.⁵

Det är idag också svårare, eftersom man får förlita sig på den klagande partens återhållsamhet, att hantera särskilda fall av tvister där

till exempel frågans art gör det politiskt omöjligt för ett land att leva upp till sina åtaganden. Det finns en mängd konflikter som är av sådan magnitud att handelssystemet i sin helhet drabbas negativt om frågan drivs till tvistlösning. Vad skulle exempelvis konsekvensen bli om frågan om parallellimport eller genetisk modifierade organismer behandlades i en panel?

Beslutsfattande genom rättstvister och WTO som förhandlingsorganisation

Det finns farhågor om att stater frestas till att använda tvistlösningssystemet för att driva igenom klargöranden av avtalsbestämmelser, det vill säga beslutsfattande genom rättstvister (*rule making through litigation*). WTO:s system för beslutsfattande är tungrott och det finns ett starkt motstånd till omförhandlingar av ingångna avtal. I jämförelse är WTO:s tvistlösningsmekanism både en mycket effektiv och snabb procedur, som resulterar i bindande utslag inom mindre än 18 månader. I ett försök att minska risken för att detta problem ska uppstå är det tydligt stadgat att tvistlösningsförfarandet inte får påverka medlemsstaternas rättigheter eller skyldigheter under WTO-avtalen. Den uppkomna diskrepansen mellan tvistlösningsförfarandet och WTO:s generella beslutsfattande är emellertid problematisk. Därmed accentueras riskerna för att vissa försöker använda WTO:s tvistlösning i beslutsfattande syften (Bronckers 1999).

Synen på tvistlösningsmekanismens möjlighet till »fria« tolkningar av avtalen, liksom procedurens automatik, är också central ur ett förhandlingsperspektiv. WTO:s regelverk är resultat av mellanstatliga förhandlingar där tvetydigheter ofta förekommer i avtalstexten. Detta fenomen, så kallad konstruktiv tvetydighet, är avgörande för att uppnå överenskommelse mellan suveräna stater med divergerande positioner i internationella förhandlingar. På denna punkt skiljer sig det internationella arbetet med att upprätta regler från till exempel nationellt lagstiftande. Betydelsen av principen om konstruktiv tvetydighet kan inte underskattas i handels-

systemets utveckling och i de åtta förhandlingsrundor som hittills genomförts. Konstruktiv tvetydighet utgör såväl smörjmedlet för förhandlingsdynamiken som att den underlättar överenskommelser. Utan denna metod hade det exempelvis knappast varit möjligt för de 128 länder som avslutade Uruguayrundan att komma överens om 26 000 sidor avtalstext inom »endast« åtta år.

Det finns ett principiellt motsatsförhållande inbyggt i handels-systemet mellan konstruktiv tvetydighet i förhandlingarna om regelverket och tvistlösningsmekanismens funktion som uttolkare av avtalen. Denna motsättning är inget nytt. Internationella handelsförhandlingar har alltid präglats av insikten om avtalens bindande karaktär. Även under GATT-systemet var förhandlingarna i högre grad tekniska och varje ord vreds och vändes på mer än i andra internationella sammanhang.

Däremot finns det anledning att tro att WTO:s mer legalistiska tvistlösningsmekanism har förvärrat motsättningen mellan konstruktiv tvetydighet och tvistlösning. Ett förstärkt tvistlösningssystem, och då särskilt införandet av ett överprövningsorgan och regeln om negativkonsensus, riskerar att begränsa utrymmet för konstruktiv tvetydighet i avtalen. På många sätt kan dessa risker vara överdrivna, men det avgörande för staters förhandlingsvilja är deras föreställningar om att tvistlösningsmekanismen kan göra uttorkningar – och döma till deras nackdel – i fall där konstruktiv tvetydighet använts.

Till viss del synes WTO:s beslutsregler syfta till att delvis motverka att tvistlösningssystemet får en alltför dominerande roll i uttolkningen av avtalen på ett sätt som kan vara i strid med konstruktiv tvetydiga bestämmelser. Vid uttolkning av avtalsbestämmelser, beslut om undantag från WTO:s regler, samt generella ändringar i avtalen finns inte krav på konsensus, utan beslut fattas med kvalificerad majoritet (Hoekman & Kostecki 1997). Denna »motvikt« har emellertid hittills haft begränsad betydelse.

Därmed kan tvistlösningssystemet ha en negativ inverkan på förhandlingsdynamiken i WTO. Med reducerat utrymme för konstruktiv tvetydighet i avtalen minskar staters vilja att inleda förhandling-

ar om nya områden och att ingå nya avtal innan de till fullo har analyserat vilka effekter detta skulle kunna medföra, samt granskat eventuella andra tolkningar av åtagandena i avtalet. Detta ökar också belastningen för resurssvaga länder att medverka i handelsförhandlingar. Föga förvånande har många av u-länderna i WTO varit tveksamma till en bred ny runda. På samma sätt var u-länderna drivande i förberedelserna inför WTO:s ministermöte i Seattle med att lägga förslag på deklarationstext som i många fall verkade föregå förhandlingen. Inom WTO finns det således en utbredd rädsla för att inleda förhandlingar om nya åtaganden som man inte till fullo kan förutse konsekvenserna av.

Legitimitet och tvistlösningsmekanismens dragningskraft

Tvistlösningssystemet har bidragit till att underblåsa bilden av WTO som en överstatlig organisation med makt att föregå folkviljan i enskilda länder. Detta är delvis en naturlig konsekvens av mekanismens framgång. Med det har också sin bakgrund i föreställningen om att tvistlösningsmekanismens uttolkningar ibland gränsar till vidareutvecklingar av existerande regler och att tvistlösningssystemet står oemotsagt i dessa fall. Allmänhetens och politiska beslutsfattares uppfattning om WTO:s tvistlösningssystem som en internationell – eller till och med överstatlig – domstol har skapat ett tryck dels på tvistlösningssystemet att öka transparensen, dels på handelssystemet att bredda sitt fokus.

Mot bakgrund av detta är det heller inte underligt att det framförts krav på ökad transparens i tvistlösningsförfarandet. Särskilt omfattande har debatten varit rörande frivilligorganisationers möjligheter att skicka information och positionspapper till panelen, så kallade amicus briefs (se bl.a. Marceau & Stilwell 2001). Frågan aktualiserades i samband med räkpanelen då flera miljöorganisationer engagerade sig i panelförfarandet. Överprövningsorganet fastslog i en kontroversiell rapport att icke-statliga aktörer var välkomna att skicka in sina synpunkter och att det sedan var upp till panelen att

välja om man skulle ta hänsyn till dessa. Tidigare hade praxis varit att endast länderna i tvisten kunde framföra synpunkter och att panelen därutöver kunde inhämta expertutlåtanden. Många betraktade överprövningsorganets utslag primärt som en politisk eftergift, om än en nödvändig sådan, för handelssystemets trovärdighet.

Frågan om *amicus briefs* är emellertid mer komplicerad än så. Överprövningsorganets tolkning har skapat en situation där frivilligorganisationer, oavsett nationalitet, kan skicka synpunkter till ett pågående tvistlösningsförfarande medan övriga wto-länder måste ansöka om status som tredje part för att göra sig hörda. Givet det faktum att många frivilligorganisationer är från i-länderna och har stora resurser riskerar detta också att medföra en ökad arbetsbörda för varje enskilt medlemsland som medverkar vid tvistlösningsförfaranden och därigenom en de facto förvärrad situation för u-länder.

Frågan är också viktig av principiella skäl och måste ses i relation till de möjligheter som ges till insyn och deltagande för frivilligorganisationer vid wto:s beslutsfattande i allmänhet. Även om betydelsefulla förbättringar har genomförts på detta område, inte minst de senaste två åren, finns det fortfarande ett starkt motstånd, framför allt från u-länder, mot att väsentligen öka allmänhetens insyn i wto:s förhandlingar. Snarare än att stärka wto:s trovärdighet riskerar diskrepansen mellan tvistlösningsförfarandet och wto:s generella beslutsfattande att skapa legitimitetsproblem för organisationen och förstärka synen på wto som en överstatlig organisation.

Tvistlösningssystemets dragningskraft har också medfört en mer ansträngd relation mellan handelssystemet och övriga internationella samarbetsområden. Detta har bland annat tagit sig uttryck i att vissa frivilligorganisationer försöker föra in nya frågor i handelssystemet för att de internationella organisationer som handhar dessa områden inte har utvecklat en motsvarande stark och bindande tvistlösningsmekanism, såsom exempelvis mänskliga rättigheter i arbetslivet och ilo, International Labour Organisation. Andra upplever wto:s tvistlösningsmekanism som ett direkt hot mot de politiska, sociala och ekonomiska åtaganden som länder gjort i andra fo-

ra, såsom FN, ILO och internationella miljöavtal. Enligt denna uppfattning finns det en risk att WTO:s tvistlösningssystem underminerar andra internationella avtal genom att döma ut dessa som »handelshinder«. Krav har därför framförts bland annat om att WTO ska underordnas FN, vilket skulle desarmera hotet om att tvistlösningsmekanismen kan utgöra ett hinder för länders strävan efter att inte låta ekonomiska regler få dominera över politiska, sociala och ekologiska mål.

Till stor del är dessa farhågor överdrivna och inte sällan grundade på okunnighet om handelssystemet och internationell rätt i allmänhet. Däremot utgör de en politisk realitet. Det finns idag ett starkt externt tryck på handelssystemet på grund av vad som uppfattas som en asymmetri mellan de olika internationella organisationerna, där WTO – liksom delvis de andra ekonomiska institutionerna, Internationella valutafonden och Världsbanken – upplevs ha en överordnad ställning. En viktig orsak till denna uppfattning är WTO:s tvistlösningsmekanism.

Problemet med tvistlösningssystemets dragningskraft är i dag en inte obetydlig källa till WTO:s legitimitetsproblem. Dessutom finns det en uppenbar risk att kraven om att bredda WTO överskuggar det omfattande arbete som återstår inom WTO:s kärnområde och då inte minst jordbruksfrågor. Därtill riskerar det att uppstå nya konflikter i handelssystemet – det finns ett starkt motstånd, inte minst bland många u-länder, mot att WTO ska ta sig an nya frågor såsom exempelvis arbetsrätt och miljö.

Slutord – behovet av ny balans?

WTO:s tvistlösningssystem har på flera sätt ersatt flexibilitet med förutsägbarhet, informalitet med formalitet samt förhandling (»förlikning«) med legalism (»dömande«). Det har här framkommit att dessa förändringar var i mångt och mycket välkomna revideringar av det gamla tvistlösningssystemet under GATT. Tvistlösningsförfarandet har blivit mer effektivt. Överlag har utan tvekan WTO:s tvistlösningsmekanism också lämnat ett positivt bidrag både

till den generella efterlevnaden och möjligheten för medlemsländerna att tillvarata sina rättigheter enligt wto:s regelverk. Samtidigt är det viktigt att påminna om elementen av kontinuitet i systemets funktionssätt. GATT:s tvistlösningssystem fungerade generellt sett mycket väl under efterkrigstiden. Förhandlingar och samråd mellan parterna i en tvist utgör fortfarande, efter wto:s bildande, en vanligt förekommande metod för tvistlösning.

Medan wto:s tvistlösningsmekanism varit en framgång på många sätt, har utvecklingen mot ökad legalism också givit upphov till en rad problem, eller utmaningar, för handelssystemet i sin helhet. Några sådana systemrelaterade utmaningar har avhandlats i detta kapitel. Dessa är varken enkla att förstå eller att åtgärda. Paradoxalt nog synes wto:s tvistlösningsmekanism medföra såväl en förstärkning som försvagning av handelssystemet. Tvistlösningsmekanismens styrka utgör också en del i handelssystemets svaghet. Genom dess automatik och tvingande karaktär riskerar wto:s tvistlösningsmekanism att bidra till instabilitet och försämrat förhandlingsklimat mellan medlemsstaterna, samt att underblåsa bilden av wto som en överstatlig organisation. Problemet är att för mycket flexibilitet, å andra sidan, riskerar att minska den positiva påtryckning för efterlevnad som tvistlösningssystemet i grunden medför; för mycket konstruktiv tvetydighet hotar undergräva avtalen och systemets förutsägbarhet; och för lite mottaglighet för nya krav, såsom i fråga om handel och miljö, är knappast en långsiktigt hållbar strategi för att främja systemets trovärdighet och legitimitet.

Den pågående översynen av wto:s tvistlösningsmekanism kommer att beröra olika aspekter av dessa problem och utmaningar. Enligt Ministerdeklarationen i Doha är målsättningen att medlemsstaterna ska ha kommit överens om förbättringar och klargöranden av Överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning senast maj 2003.

Däremot finns det en överhängande risk att resultatet från översynen inte kommer att vara tillräckligt långtgående för att hantera de mer grundläggande utmaningarna som här diskuterats, eller till och med utmyнна i förslag som skulle förvärpa några av de existe-

rande problemen. Orsaken är – i likhet med pragmatismens kritik av legalismen – att översynen sannolikt inte kommer att ta tillräcklig hänsyn till det övergripande handelssystemet, vilket tvistlösningsmekanismen är del av. Tvistlösningssystemet kan inte behandlas i ett vakuum utan måste utvecklas hand i hand med staters syn på efterlevnad, wto:s beslutsprocedurer och wto-avtalens bestämmelser. wto utgör i dag, och fortsätter att vara, en förhandlingsbaserad organisation, helt medlemsdriven, med ett underfinansierat sekretariat där staterna (inte minst u-länderna) har starka preferenser om att värna om sin ekonomisk-politiska handlingsfrihet, där de ingångna avtalen av nödvändighet är fulla av tvetydigheter för att man skulle finna överenskommelse bland en så pass heterogen medlemskrets, samt där beslutsfattandet sätter suveränitetsprincipen (konsensus) i främsta rummet. Så länge det är fallet verkar gatt:s före detta generaldirektör Olivier Longs iakttagelse behålla sin giltighet: »Pragmatism och legala ansatser bör komplettera varandra. Vad som är viktigt är att den ena inte bör få övertaget i någon större utsträckning över den andra« (Long 1987, s. 64).

NOTER

1. I spelteoretiska termer beskrivs detta fenomen bäst som fångarnas dilemma.

2. Det finns olika tolkningar om huruvida det är korrekt att använda ordet sanktioner för att beskriva tvistlösningens möjlighet att införa motåtgärder (det vill säga retaliation). Den juridiskt korrekta terminologin, enligt WTO:s tvistlösningsbestämmelser, lyder »upphävande av medgivande eller andra skyldigheter« (Artikel xxii).

3. Formellt sett är det möjligt att med sex olika grunder för ett lands klagomål. Artikel xxiii angertrehändelser – överträdelse, icke-överträdelse och annan situation – som motiverar inledandet av ett tvistlösningsförfarande. Dessutom stadgas två möjliga former av följder för vart och ett av dessa händelser, nämligen dels »att förmån som direkt eller indirekt tillkommer parter enligt detta avtal upphäves eller minskas« (förmånsförlust), dels »att uppnåendet av något av detta avtals syften hindras« (syftesförhinder) (Seth 2000).

4. För de minst utvecklade länderna (MUL) gäller endast en särregel och enligt denna ska andra länder visa återhållsamhet med att använda tvistlösningsssystemet vid klagomål mot ett MUL. För u-länder generellt finns däremot en stor uppsättning särregler. Den grundläggande principen är att särskilda hänsyn ska tas till u-ländernas behov. Andra särregler avser val av panelledamöter, tidsfrister, panelrapporter, implementering av panelbeslut och juridiskt bistånd.

5. Överenskommelsen om TRIPS och tillgång på läkemedel vid ministermötet i Doha skulle eventuellt kunna betraktas som ett exempel på denna utveckling. De flesta bedömare ansåg att det nuvarande avtalet medgav åt medlemsländerna att införa drastiska åtgärder för att försäkra sig om tillgången på läkemedel vid en nationella krissituation. Likväl fanns det ett behov för en överenskommelse för att skapa fullständig klarhet om tolkningen. En överenskommelse av det här slaget syftade således till att minska risken för att eventuella meningsskiljaktigheter mellan medlemsländerna om tolkningen av avtalet skulle kunna leda till ett panelförfarande och, i slutändan, att överprövningsorganet snarare än politiska företrädare fick fälla avgörandet i denna politiskt känsliga fråga.

U-ländernas roll i handelssystemet

HÅKAN NORDSTRÖM & JOAKIM REITER

Det multilaterala handelssystemet har under årens lopp omvandlats från en klubb för likasinnade länder till en global organisation. Detta har bland annat inneburit att GATT och sedermera WTO gradvis breddats till att inkludera u-länder och före detta socialistländer. En överväldigande majoritet av WTO:s medlemmar utgörs numera av u-länder.

Med nya medlemmar följer också nya förväntningar och krav på handelssystemet. Den förändrade karaktären på GATT/WTO:s medlemskrets har återspeglats i den utveckling som skett sedan GATT:s bildande 1947. På inget område har detta varit så tydligt som i diskussionerna inom GATT/WTO i frågan om handel och utveckling. Denna fråga rör synen på vilken roll som handel och handelspolitik kan tänkas ha som medel för att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i världen. Även om det finns starka argument som talar för att frihandel vore optimalt ur ett globalt perspektiv, så är det inte lika självklart att frihandel är bäst för varje enskilt land och beroende av den ekonomiska utvecklingsnivån.

Men u-ländernas syn på frågan om handel och utveckling har varken varit enhetlig för hela u-landsgruppen eller oförändrad över tid. Ekonomiska doktriner och politiska ideologier kommer och går. Synen på handel och utveckling har i sin tur varit styrande för positioner som u-länder intar i handelsförhandlingar och den ställning som de krävt i systemet. Därigenom har förändringar i synen på vilken handelspolitik som bäst främjar den sociala och ekonomiska utvecklingen i de fattigare länderna satt sina spår i såväl nationell handelspolitik som i det multilaterala handelssystemet, och då särskilt den så kallade utvecklingsagendan i GATT/WTO.

Syftet med detta kapitel är att ge en introducerande redogörelse för den idéhistoriska utvecklingen av den akademiska och politiska debatten om sambanden mellan handel och utveckling. På basis av denna redogörelse ska vi sedan undersöka kopplingen till, och den gradvisa förändringen av, utvecklingsdimensionen inom GATT/WTO. Slutligen diskuteras vad som hänt efter ministermötet i Seattle 1999 och lanserandet av en ny, nionde förhandlingsrunda vid ministermötet i Doha i november 2001 med det förpliktigande namnet »Dohadagordningen för utveckling«. Den nya WTO-agendan förväntas sätta u-ländernas intressen och angelägenheter i centrum av handelssystemet. Samtidigt är några av de nya inslagen på agendan kontroversiella för många u-länder, i synnerhet den »nordliga« agendan där miljöfrågan lyfts fram, liksom frågan om att föra in direktinvesteringar och konkurrensregler under WTO:s regelverk.

Förändrade idéer om handelns roll för utveckling

I den omfattande och långvariga debatten mellan liberalism och merkantilism, och om deras respektive policyrekommendationer, var frågan om handelns specifika roll för fattiga länder obetydlig, eller åtminstone av sekundär betydelse. Inte heller den grundläggande handelsteorin om komparativa fördelar och ömsesidiga vinster av handel – som utvecklades av bland andra Adam Smith och David Ricardo i slutet av 1700-talet och början av 1800-talet – gjorde skillnad mellan (dåtidens) utvecklade och outvecklade länder. Handel, konstaterade man, gav möjlighet till specialisering efter varje lands egna förutsättningar och var gynnsamt för alla deltagande parter. Om så inte vore fallet skulle länder helt enkelt inte handla med varandra, bortsett från den handel som sker under tvångsmässiga (koloniala) förhållanden.

IMPORTSUBSTITUTION OCH ÖKAD PROTEKTIONISM

I början av 1950-talet började det dyka upp nya ekonomiska och politiska teorier som starkt ifrågasatte värdet av frihandel för u-länderna. Kritiken av frihandelsparadigmen var delvis ideologiskt be-

tingad och ett uttryck för den allmänna misstron på marknadsekonomin och dess möjlighet att leverera välstånd för eftersatta grupper och länder.

Förespråkare till så kallade importsubstitutionsstrategier menade att den rådande arbetsfördelningen i världen gynnade i-länderna på bekostnad av u-länderna. Man pekade på u-ländernas ensidiga ekonomier och beroende av råvaruexport, i många fall ett ofrivilligt arv från kolonialtiden. Denna ekonomiska struktur gjorde u-länderna sårbara eftersom råvaror utsattes för stora prissvängningar på världsmarknaden. Dessutom var man pessimistisk om den framtida prisutvecklingen för råvaror i förhållande till importerade industrivaror, vilket gav ytterligare argument för en aktiv politik för att styra resurser från utvinning av råvaror till förädling och industriell produktion. Man konstaterade också att bristen på utländsk valuta försvårade industrialiseringsprocessen eftersom maskiner och andra investeringsvaror måste importeras från de utvecklade länderna. Det var därför nödvändigt att hushålla med den utländska valutan och prioritera importen av insats- och investeringsvaror på bekostnad av konsumtionsvaror. Slutligen menade man att höga importtullar var nödvändiga för att finansiera offentliga utgifter i brist på inhemska skattekällor.

Denna analys hade stort politiskt genomslag i många u-länder med ett kolonialt förflutet, framför allt i Latinamerika, Afrika och Sydasiien. I dessa regioner syftade handelspolitiken till att främja alltifrån näst intill självförsörjning till selektiva handelsbegränsande åtgärder. Vad som fungerade i teorin visade sig emellertid inte fungera särskilt bra i praktiken. I stället för ekonomisk tillväxt och social utveckling följde i många fall ekonomisk stagnation och förlorade årtionden.

FRIHANDELSPERSPEKTIVETS ÅTERKOMST

I slutet av 1980-talet hade importsubstitutionsstrategin diskrediterats i så gott som hela världen. Det hade föregåtts av en vändpunkt både bland ekonomer och beslutsfattare som inleddes redan i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet. Samtidigt visade länderna i

Sydostasien på en alternativ väg baserad på exportledd tillväxt i stället för importsubstitution. Öppenhet ersatte protektionism som förhärskande policyrekommendation för u-länder. Denna rekommendation står sig även i dagsläget, även om den ekonomiska debatten på området har vidareutvecklats, nyanserats och breddats på senare år. Framför allt två frågor relaterade till handel och utveckling har stått i fokus:

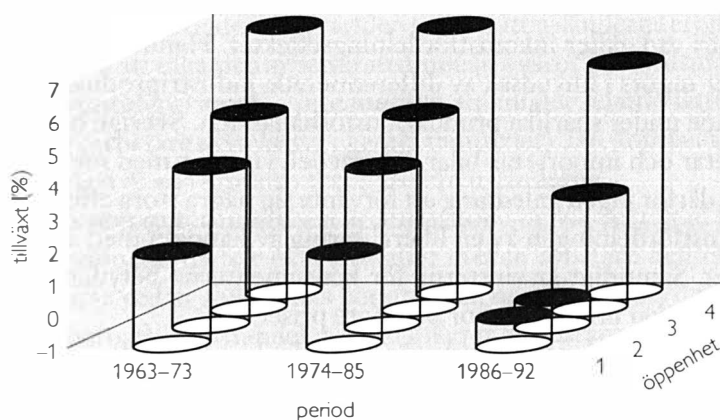
- * Stimulerar handel ekonomisk tillväxt?
- * Påverkar handel inkomstfördelningen mellan och inom länder?

Handel och tillväxt. Vid mitten av 1980-talet började det dyka upp studier som statistiskt bekräftade bilden av att länder med en liberal (öppen) handelspolitik som regel växte snabbare än länder med en protektionistisk (sluten) handelspolitik. Den rapport som kanske fick störst genomslagskraft i policydebatten var 1987 års upplaga av Världsbankens flaggskeppspublikation – the World Development Report. Man redovisade, bland annat, en studie där 41 u-länder hade indelats i fyra kategorier utifrån handelspolitikens öppenhet: (1) starkt inåtvänd, (2) måttligt inåtvänd, (3) måttligt utåtriktad och (4) starkt utåtriktad. Den handelspolitiska inriktningen jämfördes sedan med den genomsnittliga tillväxten per capita under två perioder, 1963–73 och 1974–85. Resultatet (återges nedan i figur 1), som inkluderar data från en senare tidsperiod (1982–92) på basis av en uppföljande IMF studie (1993), gav en stark indikation av handels betydelse för den ekonomiska tillväxten.

Figuren ger dock en delvis missvisande bild eftersom ingen hänsyn har tagits till andra variabler som påverkar tillväxten och är korrelerade med den handelspolitiska inriktningen. Ett land med en liberal handelspolitik för ofta en mera liberal ekonomisk politik i stort, och om man inte tar hänsyn till denna korrelation så riskerar man att tillskriva handelspolitiken en överdriven betydelse för den ekonomiska tillväxten. Efterföljande studier som kontrollerat andra faktorer (investeringar, utbildning, rättsordning, infrastruktur, makroekonomisk stabilitet, osv.) har likväl funnit att en öppen handelsregim bidrar positivt till tillväxten. Sambandet är i huvudsak av

en indirekt natur där investeringar och sammanhängande teknologiöverföring gynnas både kvantitativt och kvalitativt av en öppen handelsregim, vilket i sin tur är en förutsättning för tillväxt (se bilagan, s. 219ff). Samtidigt står det helt klart att en öppen handelspolitik inte kompenserar för andra brister i ett lands politik. Med andra ord, handel är bara en av flera komponenter för att få igång en tillväxtprocess.

Handel kan således bidra till ekonomisk utveckling men det är ingen patentlösning. Huvudfåran av ekonomer betonar numera vikten av handel för den ekonomiska tillväxten. Samtidigt finns det forskare som menar att bevisen är alltför svaga och ofullständiga för att dra mera precisa policy slutsatser. Svagheter i de existerande studierna har på ett förtjänstfullt sätt belysts av Rodriguez och Rodrik (2000), vars kritik dock har misstolkats av anti-globaliseringsrörelsen. Deras slutsats är inte att handel är dåligt för den ekono-



FIGUR 1. Öppenhet och tillväxt per capita (urval av 41 u-länder).

Källa: Världsbanken 1987; IMF 1993.

miska tillväxten och att processen mot ökad frihandel bör stoppas. Vad de säger är att bevisen för ett positivt samband starkt har överdrivits av både ekonomer och frihandelsvänliga politiker. Denna övertro på att liberalisering av handeln i sin tur kan få negativa konsekvenser för u-länderna i den mån andra reformer med högre ekonomisk och social avkastning får stå tillbaka.¹

Handel och inkomstfördelning mellan och inom länder. Även om det finns mycket som talar för att frihandel bidrar till den ekonomiska tillväxten, åtminstone i kombination med andra åtgärder, så betyder det inte nödvändigtvis att alla grupper i ett land gynnas av ökad frihandel. Det är fullt möjligt, för att inte säga troligt, att vissa grupper förlorar på en handelsliberalisering, åtminstone på kort sikt, på grund av de omstruktureringskostnader som uppkommer. Utgör detta en korrekt invändning mot frihandel? Av särskilt intresse är frågan om huruvida ökad frihandel leder till ökad fattigdom i u-länderna, det vill säga om vinsterna av handel tillfaller de övre inkomstskikten på bekostnad av de lägre. Det är också viktigt att belysa konsekvenserna av ökad frihandel för lågutbildade och låginkomsttagare i i-länderna för att förstå varför handelsliberaliseringar gentemot u-länderna ofta ter sig politiskt problematiska.

Det kan konstateras att handeln mellan i-länder är tämligen problemfri vad gäller inkomstfördelningseffekter. Handeln mellan i-länder utgörs i huvudsak av differentierade industriprodukter tillverkade under snarlika produktionsförhållanden. Sverige både exporterar och importerar bilar, läkemedel, vitvaror med mera. Det finns därför ingen anledning att förvänta sig några stora effekter på inkomstfördelningen av en liberalisering av handeln med andra i-länder. Samtidigt är vinsterna för konsumenterna betydande genom ett ökat utbud av varor och lägre priser.

Läget är delvis annorlunda när det gäller handel mellan i- och u-länder. Exporten från i-länder till u-länder skiljer sig inte mycket åt från den export som går från ett i-land till ett annat, det vill säga betoningen ligger på differentierade industrivaror och varor med ett högt kunskapsinnehåll. Vad som skiljer sig åt är importen från u-

länderna som till stor del består av råvaror och arbetskraftsintensiva varor. Denna import är politiskt »känslig« eftersom den drabbar gamla industrisektorer (jordbruk, teko, stål, osv.) med en hög grad av lågutbildade och lågavlönade arbetare. Med andra ord, frihandel med u-länderna tenderar att drabba de svaga grupperna inom i-länderna och är därför problematisk ur ett inhemskt fördelningsperspektiv.

För u-ländernas del är förhållandet det motsatta. Handel ger u-länderna, åtminstone i teorin, en möjlighet att exportera arbetskraftsintensiva varor och därigenom sysselsätta sitt överskott på lågutbildad arbetskraft. Betoningen bör ligga på »i teorin« eftersom de flesta i-länderna, inklusive Sverige genom sitt medlemskap i Europeiska unionen, för en handelspolitik som är mera restriktiv gentemot u-ländernas exportprodukter (jordbruksvaror, teko, stål, osv.) än mot i-ländernas. Samtidigt gör man en åtskillnad mellan olika grupper av u-länder genom olika system för förmånligare behandling, såsom G SP, regionala handelsavtal och exempelvis det före detta Loméavtalet (numera Cotonouavtalet), där de forna kolonierna hör till vinnarna.

På teoretiska grundvalar kan vi sluta oss till att en liberalisering av världshandeln, i den mån u-ländernas exportprodukter inte fortsättningsvis diskrimineras, kan förväntas leda till en minskning av den absoluta fattigdomen i världen genom att u-länderna erbjuds en möjlighet att sälja sina arbetskraftsintensiva varor på världsmarknaden. Samtidigt kan man inte utesluta att antalet relativt fattiga i i-länder (arbetare sysselsatta i gamla industrier) kan komma att öka genom en ökad lågpriskonkurrens från u-länderna.

Den senare förutsägelsen är åtminstone delvis bekräftad i data. Löneskillnaderna har ökat påtagligt mellan arbetare och tjänstemän i USA sedan 1980-talets början, även om den största delen inte anses bero på ökad handel med u-länder utan snarare på att nya teknologier i näringslivet har minskat efterfrågan på lågutbildad arbetskraft till förmån för högutbildade. Konkurrens från u-länderna anses också ha försvårat arbetslösheten bland unga och lågutbildade arbetare inom EU, även om den största »boven« även här anses

vara nya teknologier i näringslivet som kräver mera utbildning och erfarenhet.

Samtidigt tvistar de lärda om liberaliseringen av världshandeln verkligen har bidragit till att minska fattigdomen i u-länderna. Andelen av världens befolkning som lever i absolut fattigdom (dvs. på mindre än en dollar om dagen) har förvisso minskat från 30 till 24 procent under det senaste decenniet. Antalet människor som lever i absolut fattigdom har emellertid legat oförändrat på cirka 1,2 miljarder på grund av den snabba befolkningsökningen i de fattigaste länderna. Någon avgörande effekt av den hittillsvarande ökade handeln kan inte direkt avläsas i statistiken, varken i den ena eller andra riktningen. För att kunna klarlägga handelns betydelse för utvecklingen av fattigdomen i världen måste man ta hänsyn till alla andra faktorer som har förändrats under samma tidsperiod. Det är en grannliga uppgift och forskningen befinner sig fortfarande i sin linda.

Även på detta område har två världsbanksforskare – Dollar och Kraay (2001a, 2001b) – utmanat populära föreställningar genom att hävda att handelsliberalisering gynnar fattiga såväl som rika. Vad man fann mer specifikt var att ökad handel gynnar den fattigaste femtedelen av befolkningen lika mycket i procentuella termer som vinsten för det genomsnittliga hushållet. Med andra ord, dessa uppgifter förkastar den utbredda föreställningen att ökad handel enbart gynnar de bättre beställda i u-länderna på bekostnad av de fattiga.

Även dessa studier har kritiserats av Rodrik (2001) som anser att de ger en missvisande bild av vilka reformer som är nödvändiga för att bekämpa fattigdomen. Vad Rodrik vänder sig emot är inte betoningen på tillväxt. Att tillväxt är en förutsättning för fattigdomsbekämpning ses snarare som en självklarhet. Problemet ligger i att identifiera de reformer som är av störst värde för fattigdomsbekämpningen, och enligt Rodrik tillhör handelsreformer inte denna kategori. Vad som krävs är snarare riktade reformer, såsom jordreformer till förmån för de jordlösa, grundläggande utbildning och hälsovård, och prisstöd för de tjänster och varor som fattiga producerar och konsumerar (se även Winters 2000). När det gäller till-

växtfrämjande reformer i allmänhet menar han att vi i dagsläget vet för lite för att göra en distinktion mellan reformer som gynnar tillväxten i allmänhet och reformer som särskilt gynnar det fattigaste inkomstskikten. Han menar därför att den nuvarande fokuseringen på handelsreformer ger felaktiga signaler som försvårar för beslutsfattarna att göra rätt prioriteringar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det för närvarande verkar råda en stor samstämmighet om att liberalisering av handeln i allmänhet gynnar ett lands tillväxt, och att tillväxt i sin tur är en förutsättning för att minska fattigdomen i världen. Exempelvis har Världsbanken uppskattat att liberaliseringar av handeln skulle kunna minska antalet människor som lever i absolut fattigdom med 300 miljoner personer, eller 25 procent (Världsbanken 2001). Samtidigt har många röster – framför allt på senare tid – höjts om att handelsliberaliseringar inte är en patentlösning, varken för att öka tillväxten eller för att bekämpa fattigdomen i världen. Det är ett perspektiv som har vunnit stöd såväl i ekonomisk teori som i politiken. Orsaken till detta är inte minst frustrationen som många känner inför att verkligheten ter sig annorlunda än i de stilistiska modellerna. När man talar om liberalisering av handel i allmänna termer är det lätt att få intrycket att man avser en generell reducering av alla handelshinder i världen. Verkligheten är dock att varje land har sina politiskt »känsliga« sektorer som undantas från handelsliberaliseringar i det längsta. Såväl i-länder som u-länder fortsätter att bedriva en i långa stycken protektionistisk politik.

Handel och utveckling i GATT och WTO

De senaste decennierna har u-länderna gradvis integrerats och blivit alltmer pådrivande för handelsliberaliseringar i GATT/WTO. Denna utveckling har också tagit sig uttryck i att ett stort antal u-länder genomfört långtgående ensidiga liberaliseringar. Samtidigt framträder en många gånger motstridig bild av u-ländernas ställning i systemet och av GATT/WTO-regelverket i frågan om handel och utveckling. Trots upprepade försäkringar om motsatsen, har ut-

vecklade länder – och därmed handelssystemets regelverk – släpat efter vad gäller avveckling av handelsmurar gentemot produkter som är särskilt viktiga för u-länder. Ett typexempel är de extra höga tullarna på jordbruksprodukter och teko (textilier och kläder). På samma sätt har u-ländernas egna handelshinder fortsatt att förbli höga genom åren. U-länder har uttryckligen tillåtit att behålla höga handelsmurar genom ett stort antal undantag, så kallad »särskild och differentierad behandling« (Special and Differential Treatment, SöD).

En avgörande förklaring till denna motstridiga utveckling i frågan om handel och utveckling i GATT/WTO är efterkrigstidens skiftande ekonomiska doktriner. Den idéhistoriska utvecklingen av synen på handel och utveckling har en direkt koppling till förändringarna av utvecklingsagendan inom GATT/WTO i allmänhet och av bestämmelserna för särskild och differentierad behandling i synnerhet. Dessa bestämmelser utgör avsteg från de ursprungliga och grundläggande normerna i GATT/WTO om frihandel och »reciprocitet« (ömsesidighet).

Skiftena i förhärskande ekonomisk teori – från frihandel till importsubstitution och tillbaka till frihandel – har således varit styrande för u-ländernas ställning i handelssystemet. Emellertid finns det också en stor tröghet i GATT/WTO:s regelverk. Det är många gånger svårt, för att inte säga omöjligt, att riva upp existerande avtal och bestämmelser. Nya ekonomiska perspektiv hindras från att få fullt genomslag både på grund av institutionell tröghet och ovilja från mer inflytelserika stater. Effekten är att det utvecklas många lager av normer, regler och bestämmelser i frågan om handel och utveckling – där varje lager i någon mening återspeglar sin idéhistoriska kontext. Detta är också källan till den inneboende motstridighet som präglar WTO:s utvecklingsagenda idag. För att förstå WTO:s nuvarande utvecklingsagenda, och möjliga förändringar i framtiden, krävs därför en historisk tillbakablick på utvecklingen av behandlingen av u-länderna i handelssystemet.

GATT (1947–85) OCH NEDMONTERINGEN

AV RECIPROCITETSNORMEN

De ursprungliga GATT-reglerna som undertecknades 1947 och trädde i kraft januari 1948 gjorde ingen skillnad mellan i-länder och u-länder. Alla avtalsslutande parter hade samma rättigheter och skyldigheter oavsett utvecklingsnivå i linje med reciprocitetsnormen. Inte heller framfördes det några krav på särbehandling av u-länderna, varken från de elva u-länderna som var med och förhandlade fram avtalet eller från utomstående ekonomer och statsvetare. Detta låg i linje med dåtidens huvudfåra inom ekonomisk teori. Under de påföljande decennierna – fram till Uruguayrundans lansering 1986 – skedde däremot ett gradvis avsteg från reciprocitetsnormen (se tabell, samt Hudec 1987; WTO 1998).

I början av 1950-talet förändrades den ursprungliga positiva hållningen till frihandel i samband med framväxten av nya politiska och ekonomiska teorier som starkt ifrågasatte värdet av frihandel för u-länderna. Samtidigt ökade medlemsskaran av u-länder i GATT. De nya medlemmarna hävdade att det inte var realistiskt att vänta sig att nyligen självständiga stater med sårbara ekonomier skulle kunna konkurrera på samma spelplan som etablerade i-länder. De ansåg att de speciella, strukturella förutsättningar i u-ländernas ekonomier, och störningar som härrörde från historiska handelsrelationer, begränsade deras handelsmöjligheter. I linje med dåtidens importsubstitutionsteorier, betonade länderna behovet av minskat beroende av råvaruexport, korrigeringar av svängningarna och obalanser i betalningsbalansen och industrialisering genom att skydda nya företag. Dessa krav fick gehör vid den omprövning av regelverket som ägde rum i samband med GATT sessionen 1954–55, i form av ett tillägg till Artikel XVIII, »Statligt stöd för ekonomisk utveckling«. Detta tillägg gjorde det möjligt för u-länder att höja tullarna för att skydda nya industrier från utländsk konkurrens och dessutom införa kvantitativa importrestriktioner för att minska underskottet i betalningsbalansen.

Bildandet av UNCTAD (United Nation Conference on Trade and Development) 1964 utgjorde det slutgiltiga institutionella genom-

TABELL 1. Översikt av GATT och u-länder: några viktiga händelser

<i>Datum</i>	<i>Händelse</i>
1947	GATT skapas med stark reciprocitetsnorm med få undantag.
1954–55	Översyn (<i>Review session</i>): Första avsteget från reciprocitetsnormen med särregler för u-länder.
1964	Bildandet av UNCTAD och en särskild kommitté för handel och utveckling i GATT.
1965	Inrättandet av GATT Del IV om handel och utveckling: definition och legitimering av icke-reciprocitet.
1968	GSP (General System of Preferences), Allmänna preferenssystemet, antas vid UNCTAD II: i-länder ger tullförmåner till u-länder på icke-reciprok basis.
1973–79	Tokyorundan: Plurilaterala avtal tillåter u-länder att undantas åtaganden på nya handelsområden. Inrättande av »Enabling Clause«. Fullmaktsklausulen.
1986–94	Uruguayrundan: Generell återgång till reciprocitet genom kollektivanslutning av alla medlemsländer till samtliga avtal, »single undertaking«. Bevarad flexibilitet genom särskild och differentierad behandling (kvarleva från GATT) men mer riktade bestämmelser.

Källa: Hoekman & Kostecki 1997.

brottet för importsubstitution och u-landskretsens särställning i handelssystemet. Bara ett år senare – och delvis som ett svar på UNCTAD – inrättades GATT:s Del IV om handel och utveckling. Även om Del IV inte utgjordes av rigorösa och konkreta åtaganden så går det inte att underskatta händelsens symboliska betydelse för handelssystemet. Från detta ögonblick, menar många bedömare, att särskild och differentierad behandling av u-länderna, det vill säga icke-reciprocitet, kom att bli helt styrande i GATT under de följande 20 åren (Hoekman & Kostecki 1997).

Tokyorundans avslutning 1979 representerade höjdpunkten för särbehandlingen av u-länderna. U-länderna fick själva bestämma om de önskade vara avtalsslutande parter till de nya handelsavtal som hade förhandlades fram under rundan. Avtal var således pluri-

laterala, så kallade koder, vilket skapade ett fragmentarisk multilateralt handelssystem i termer av åtaganden och bestämmelser (även kallat *GATT à la Carte*). Tokyorundan medförde dessutom att principen om särskild och differentierad behandling stärktes ytterligare i och med »Beslutet om differentierad och mer gynnad behandling, ömsesidighet och u-länders fullständiga deltagande«, även känt som »Fullmaktsklausulen«. Denna klausul legaliserade tullpreferenser till förmån för u-länderna (inom ramen för FNs allmänna preferenssystem, *GSP*) och stadfäste principen om icke-reciprocitet. Det vill säga, u-länderna behövde inte sänka sina egna handelshinder för att få tillgång till de sänkningar som hade förhandlats fram mellan i-länderna. Dessutom fick man frihet att utforma regionala handelsområden utan att behöva ta hänsyn till de regler som gäller för frihandelsområden och tullunioner. Därutöver stärktes de legala möjligheterna att skydda inhemska företag både genom ökad flexibilitet vad det gällde handelshinder och rätten att ge statligt stöd. Det något mångtydiga budskapet som tonar fram vid denna tidpunkt var sålunda att frihandel var bra för i-länderna men dåligt för u-länderna. Tokyorundan blev också vändpunkten för institutionaliseringen av importsubstitution.

URUGUAYRUNDAN (1986–94) OCH (DELVIS)

ÅTERGÅNG TILL RECIPROCITET

Efter Tokyorundan började u-länderna alltmer inse att den positiva diskriminering som särskild och differentierad behandling erbjöd uppvägdes av alltmer negativ diskriminering gentemot deras handel. Detta märktes inte minst genom kraven på frivilliga exportrestriktioner och andra »gråzonsåtgärder« inom textil- och jordbruksområdet, åtgärder som riktades mot deras mest konkurrenskraftiga industrier. Dessutom visade det sig att principen om icke-reciprocitet var en belastning snarare än en tillgång. U-länderna ställdes vid sidan av förhandlingsarbetet eftersom principen om icke-reciprocitet gjorde dem ointressanta för i-länderna som förhandlingspartners. Detta innebar att deras exportintressen inte tillgodosågs utan handelshindren förblev höga på just deras varor (tex-

tiler och jordbruk). Lika illa var det för det allmänna preferenssystemet som antingen inte omfattade de produkter som var av intresse, eller om de omfattades var kringskurna av kvoter eller olika ursprungsregler som begränsade förmånerna till ett minimum. Denna insikt var central: i likhet med andra internationella förhandlingar var ömsesidighet en förutsättning för att få ta del av frukterna av samarbetet i handelssystemet.

Från 1980-talets början kunde man också se en förändring i många u-länder, i form av ökad bredvillighet att öppna sig för internationell konkurrens och handel. Den protektionistiska politiken hade prövats med dystra resultat som följde. Detta låg i linje med nya ekonomiska rön till stöd för frihandelns långsiktigt positiva effekter för tillväxt. Flera u-länder påbörjade därför en liberaliseringsprocess av handelspolitiken.

Som ett resultat av detta deltog u-länderna för första gången mer aktivt i det ömsesidiga givandet och tagandet under handelsförhandlingarna i Uruguayrundan, som inleddes 1986. U-länderna accepterade också kollektivanslutning, *single undertaking*, alltså principen om att samtliga länder förbinder sig att följa alla överenskommelser i Uruguayrundan, inklusive det nya avtalet om handel med tjänster (GATS) och överenskommelsen om handelsrelaterade aspekter på immaterialrätt (TRIPS). Utvidgningen till nya områden krävde en ny organisation, WTO, med utökad makt att genomdriva de förpliktelser som medlemsländerna åtagit sig. Uruguayrundan utgjorde således en historisk kompromiss, även kallad »the grand bargain«: u-länderna accepterade bestämmelser på nya områden såsom immaterialrätt, tjänster och investeringar i utbyte mot att i-länderna ökade sina åtaganden om liberalisering inom jordbruk och teko.

Således representerade Uruguayrundans resultat en återgång till reciprocitetsnormen i handelssystemet. Dessutom medförde Uruguayrundan en substantiell åtstramning av flera av nyckelinstrumenten för importsubstitutionsstrategin, såsom tullar och subventioner. Omvandlingen av handelssystemet var emellertid långt ifrån fullständig. Även om i-ländernas åtaganden inom jordbruk och te-

ko utgjorde ett väsentligt framsteg i jämförelse med tidigare, var liberaliseringarna likväl relativt begränsade. Dessutom inkluderade också WTO:s regelverk ett stort antal bestämmelser om särskild och differentierad (SoD) behandling av u-länder i allmänhet och de minst utvecklade (MUL) i synnerhet. Sammanlagt innehåller WTO-avtalen 145 olika SoD-åtaganden. Det finns idag sex olika typer av bestämmelser om SoD-behandling (WTO 1998):

1. ökade handelsliberaliseringar och förmåner för u-länder
2. åtaganden för i-länder om särskilda u-landshänsyn
3. lägre nivå på åtaganden för u-länder
4. mer flexibla tidtabeller för genomförande av WTO:s avtal för u-länder
5. tekniskt bistånd
6. mer gynnsam behandling av minst utvecklade länder (MUL).

Utifrån de ekonomiska perspektiv som har fått allt större genomslag från och med 1980-talet är vissa av dessa bestämmelser om SoD-behandling problematiska. Medan många av dem har ekonomiska bevekelsegrunder, såsom längre övergångsperioder för infasning av nya handelsbestämmelser, så har andra det inte. Det är exempelvis svårt att hitta något ekonomiskt rationellt skäl till att använda importkvoter för att korrigera betalningsbalansproblem eftersom importtullar skulle fylla samma funktion och dessutom minska statens budgetunderskott. På motsvarande sätt är det svårt att hitta ekonomiska förnuftsskäl till varför åtminstone de minst utvecklade länderna skulle tillåtas subventionera export av tillverkningsvaror, och därigenom överföra fattiga människors skattepengar i de minst utvecklade länderna till rika konsumenter i utvecklade länder. Det finns många fler liknande exempel. De minst utvecklade länderna är dessutom fortfarande undantagna från kravet att återgälda handelsförmåner. Under exempelvis förhandlingarna i Uruguayrundan uppmanades i-länderna att minska sina jordbrukstullar med 36 procent och u-länderna med 24 procent medan inga sådana krav ställdes på de minst utvecklade länderna.

Dessa, och liknande bestämmelser om SoD-behandling, återspe-

glade GATT:s historiska arv av importsubstitution och därigenom föråldrade synsätt på handel och utveckling. Medan WTO generellt utgjorde en återgång till reciprocitetsnormen och tilltron till handelsliberaliseringar för samtliga medlemsländer, visade sig institutionella idéer och regler vara svåra att övervinna. Ur ett ekonomiskt perspektiv innehöll därför resultatet från Uruguayrundan, vad avser handel och utveckling, många av bristerna från GATT-perioden.

Detta pekar också på svårigheten att återta förlorad mark i internationellt samarbete. Även om många u-länder i hög grad deltog som likvärdiga parter i Uruguayrundan påverkades resultatet av handelssystemets institutionella tröghet. Utifrån nya ekonomiska rön om handelns positiva effekter för tillväxt var det ett historiskt misstag – och en dyrköpt »seger« – för u-länderna att under GATT få undantag från avvecklingen av handelshinder och exportsubventioner. Än värre är att det är ett pris som u-länderna tvingas fortsätta att betala – både i termer av bevarandet av vissa typer av bestämmelser för SoD-behandling och fortsatt dålig tillgång till i-ländernas marknader.

Handel och utveckling i framtidens handelssystem

U-länderna, som numera utgör en överväldigande majoritet av WTO:s medlemskrets, har efter Uruguayrundan fortsatt att vara likvärdiga parter i handelssystemet. Emellertid har flera u-länder visat en ökad otålighet och frustration över de brister som finns kvar sedan GATT-perioden. Samtidigt har många u-länder funnit att implementeringen av Uruguayrundans resultat blev mer betungande än väntat. Allt detta har bidragit till att skapa ett tufft samarbetsklimat för framtida förhandlingar. Dessutom har det ökat risken för att reciprocitetsnormen återigen kan komma att försvagas. Frågan är om vi idag kan urskilja en utveckling som för tankarna till 1950-talets GATT. Framför allt tre områden är särskilt viktiga för förståelsen av frågan om handel och utveckling i WTO i framtiden:

- * u-ländernas implementeringsproblem av Uruguayrundans resultat
- * nya handelsrelaterade områden och Dohadagordningen för utveckling
- * framväxten av nya ekonomiska perspektiv.

U-LÄNDERNAS IMPLEMENTERINGSPROBLEM

Övergången från GATT till WTO innebar en mycket omfattande utökning av regelverket och länders åtaganden. Handelssystemet vidgades också till att omfatta nya handelsområden, såsom tjänster och immaterialrätt. För u-länder medförde detta särskilt stora utmaningar. Förutom helt nya åtaganden tillkom också de åtaganden som följer av att vissa av Tokyorundans plurilaterala avtal numera ingår i det reguljära regelverket, till exempel inom antidumpnings- och subventionsområdet.

U-länderna signalerade tidigt att de uppfattade implementeringen av Uruguayrundans resultat som arbets- och resurskrävande. Vid ministermötet i Singapore 1996 utlovades därför ökat tekniskt bistånd till u-länderna för att möjliggöra genomförandet av de beslutade åtgärderna. Vid det påföljande ministermötet i Genève i maj 1998 hade u-ländernas kritik på implementeringsområdet hårdnat. Flera u-länder betonade de administrativa och tekniska problemen med att genomföra existerande åtaganden. Likaså uttryckte många u-länder missnöje med i-ländernas implementering av WTO-avtalens »anda« på teko- och jordbruksområdena. Vid ministermötet i Seattle i december 1999 kom därför implementeringsfrågorna att utgöra en central del av u-ländernas krav inför en ny runda. Efter det att lanseringen av en ny WTO-runda misslyckats i Seattle, inrättades därför ett forum för implementeringsfrågor som del av ett förtroendeskapande åtgärdsprogram för u-länderna. Trots ett mycket omfattande bakgrundsarbete och återkommande informella konsultationer gav emellertid processen mycket begränsade resultat. Framför allt intog USA en restriktiv hållning medan länder som Indien, Pakistan och Egypten drev mycket omfattande krav. Inför hotet om att frågan kunde riskera att stjälpa lanseringen av en ny han-

delsrunda vid ministermötet i Doha i november 2001, lyckades dock WTO:s medlemsländer komma överens om vissa implementeringsåtaganden både inför och vid ministermötet.

Ett av de hetaste områdena i implementeringsdebatten var TRIPS-avtalet, det vill säga handelsrelaterade immaterialrättsliga aspekter. Detta bottnar i TRIPS-avtalets unika karaktär. TRIPS-avtalet i WTO representerar ett avsteg från den praxis som hade gällt under GATT. Inom GATT låg fokus framför allt på att avveckla tullar och icke-tariffära handelshinder (s.k. negativ integration). De åtaganden som länderna kom överens om i GATT-rundorna gav relativt entydiga ekonomiska vinster för alla parter. Kostnaderna av överenskommelserna för medlemsländerna var framför allt politiska och låg därför på ett annat plan.

TRIPS-avtalet är något annat. Medlemsländerna åtar sig att inrätta inhemska regelverk och institutioner (s.k. positiv integration). Detta element av institutionsbyggande förstärker belastningen för u-länderna att leva upp till avtalet i WTO. Det innebär också en betydligt mer komplicerad kostnads kalkyl för varje enskilt medlemsland än till exempel de traditionella handelsfrågorna under GATT. För det första måste medlemsländerna komma överens om en, i någon mån, harmoniserad miniminivå för ländernas regelverk och administrativa procedurer. För det andra måste de ekonomiska vinsterna av åtagandena värderas mot både den politiska kostnaden och de ekonomiska kostnaderna för att inrätta nya nationella institutioner. För många länder, och då särskilt u-länderna, är det långt ifrån säkert att fördelarna överväger nackdelarna (Finger 2001). Det finns en risk att det framförhandlade regelverket, även om det rör sig om en miniminivå, inte svarar mot det enskilda landets specifika förhållanden eller nuvarande utvecklingsbehov. I sådana fall krävs högre grad av flexibilitet och uppbackning i form av tekniskt bistånd och kunskapsöverföring inför de reella implementeringsproblem som kan uppstå.

Implementeringsområdet har därmed en direkt koppling till frågan om särskild och differentierad behandling. Därmed riskerar implementeringsdebatten att spilla över i ökade framtida krav på

bestämmelser om särskild och differentierad behandling (se bl.a. Mukerji 2000). Tendenserna till detta framkommer tydligt vid en genomläsning av deklarationen från ministermötet i Doha. Erfarenheterna från TRIPS-avtalet understryker vikten av att tillämpa särbehandling i de fall då det handlar om handelsområden med reella implementeringsproblem. Detta gäller inte minst de områden som förutsätter någon form av institutionsbyggande på nationell nivå. I dessa fall är det viktigt att uppnå en balans mellan åtagande och flexibilitet. Särskild och differentierad behandling får å andra sidan inte tillåtas utgöra förtäckt protektionism. På en rad handelsområden, såsom traditionell handelspolitik, kan det endast i undantagsfall vara motiverat med särbehandling av u-länder. I sådana fall bör dessutom särbehandlingen vara i form av längre övergångstider, snarare än lägre nivå på åtagandena. Det är således viktigt att göra en tydlig åtskillnad mellan olika handelsområden. Risker är dock att den infekterade implementeringsdebatten bidragit till att grumla den distinktionen.

NYA HANDELSRELATERADE OMRÅDEN OCH DOHAS UTVECKLINGSAGENDA

Under de senaste åren har flera nya »handelsrelaterade« områden placerats på dagordningen i handelssystemet. U-länderna uppfattar dessa frågor som potentiella hot, och i vissa fall som en konspiration för att beröva dem deras komparativa fördelar. Dessa områden är arbetsvillkor och miljö samt de så kallade Singaporefrågorna (eftersom de konsoliderades vid 1996-års ministermöte i Singapore), det vill säga investeringar, konkurrenspolitik, förenklningar av handelsprocedurer och transparens i offentlig upphandling. För många u-länder är dessa områden, och framför allt relationen mellan handel och arbetsvillkor, mycket känsliga.

U-ländernas tvekan är i vissa fall välgrundad. Förhandlingar på dessa områden är komplicerade och resurskrävande. Många u-länder saknar dessutom expertis på områdena, till exempel har flera länder inte nationella konkurrensregler och -myndigheter, vilket

väsentligen reducerar deras möjlighet att delta i kommande förhandlingar. Dessutom finns det anledning att dra lärdom från implementeringsproblemen med TRIPS-avtalet från Uruguayrundan. I likhet med TRIPS är de ekonomiska fördelarna av avtal på vissa nya handelsområden svåra att uppskatta för u-länder (Finger & Nogués 2001). Konkurrenspolitik är kanske det tydligaste exemplet. Medan konkurrenspolitik är något i grunden positivt för alla länder – och givetvis bör eftersträvas på sikt – är det mer tveksamt om WTO:s metod med bindande avtal och tillämpning av tvistlösning är ett tillräckligt flexibelt instrument.² Det krävs också stora insatser med tekniskt bistånd och kunskapsöverföring för att främja långsiktigt institutionsbyggande på konkurrensområdet, vilket WTO uppenbarligen saknar resurser för i dagsläget. Liknande invändningar kan emellertid inte lika enkelt göras gällande för investeringar, förenklingar av handelsprocedurer och transparens i offentlig upphandling, eller åtminstone inte i samma utsträckning, eftersom dessa områden sannolikt inte förutsätter en motsvarande grad av institutionsbyggande i u-länder.

Vid ministermötet i Seattle briserade den spänning över de nya handelsområdena som hade byggts upp under en längre tid. Framför allt hamnade frågan om handel och arbetsvillkor i strålkastarljuset efter det att konferensens värd – USA:s dåvarande president Bill Clinton – uttalat sig positivt om handelssanktioner gentemot länder som inte respekterar grundläggande arbetsnormer och erbjuder drägliga arbetsvillkor. Intervjun upprörde de u-länder som redan tidigare misstänkt en protektionistisk dagordning bakom den vackra retoriken om arbets- och miljönormer. Förbittringen sammanfattades utmärkt av kommentaren från Mexikos dåvarande president Zedillo: »Krafter inom den yttersta vänstern och den yttersta högern, miljögrupper, fackföreningar i utvecklade länder och en del personer som anser sig representera det civila samhället gör gemensam sak för att nå ett syfte – att rädda människorna i u-länderna från utveckling«. Det behöver knappast påpekas att u-länderna svarade med att sätta klackarna i backen vilket – i kombination med att i-ländernas ovilja att göra substantiella eftergifter i en mängd

frågor som var viktiga för u-länderna såsom textilier, jordbruk, antidumpningsregler, etc. – fick lanseringen av en ny handelsrunda att haverera.

Två år senare, vid ministermötet i Doha 2001, var den akuta krisen passerad även om de gamla spänningarna i allra högsta grad fanns kvar. I Doha lyckades medlemsländerna slutligen komma överens om nya handelsförhandlingar. I den nya rundan ingår miljö, medan Singaporefrågorna – förenklingar av handelsprocedurer, offentlig upphandling, investeringar och konkurrens – kan tidigast inkluderas efter två år (vid ministermötet 2003) under förutsättning att alla medlemsländer ställer sig bakom detta. Frågan om handel och arbetsvillkor kommer däremot inte alls att ingå i förhandlingarna. Deklarationen om den nya WTO-rundan lovade också att sätta utvecklingsfrågorna och u-ländernas intressen och bekymmer i centrum för förhandlingarna. Rundan till och med lanserades under det förpliktigande namnet Dohadagordningen för utveckling.

Det återstår att se om detta omsätts i handling. Om i-länderna på ett trovärdigt sätt ska kunna fortsätta argumentera för att »mer liberalisering är bättre« måste i-länderna förbättra marknadstillträdet väsentligt, även för politiskt känsliga produkter, och erbjuda kapacitetsuppbyggnad så att u-länderna kan dra nytta av liberaliseringarna. På motsvarande vis är det viktigt att hitta utvecklingsvänliga lösningar för de nya handelsområdena på Dohadagordningen för utveckling, till exempel vad avser miljönormer och konkurrenspolitik, liksom öppenheten i WTO:s beslutsprocess. Exempelvis var deklarationen om TRIPS och tillgång till läkemedel ett viktigt och nödvändigt framsteg vid ministermötet i Doha.

De nya handelsområdena utgör ett verkligt dilemma för handelssystemet. Å ena sidan tvekar många u-länder inför att utvidga dagordningen för WTO, och ofta på goda grunder – de saknar ofta resurser och erfarenheter av att förhandla och genomföra nya avtal. Å andra sidan kommer ett misslyckande med att inkorporera exempelvis miljöfrågan att fortsätta att försvaga allmänhetens tilltro till det multilaterala handelssystemet. Ett regelbaserat handelssystem är betydligt bättre än »djungelns lag«, särskilt för u-länderna som

annars skulle ha litet ekonomiskt och politiskt genomslag i handelssystemet.

Det är mycket som står på spel i Dohadagordningen för utveckling. Det blir den första förhandlingsrundan där u-länderna både är i majoritet och fullt integrerade i wto, och där de mer eller mindre uppfyller reciprocitetsnormen i handelssystemet, enligt förhandlingsupplägget. Det återstår att se om i-länderna kommer att leva upp till förväntningarna om betydande liberaliseringar. Men det återstår också att se om u-länderna inte hemfaller åt gamla beteenden om att försöka undantas från nya bestämmelser och kräva vidlyftigsärbehandling. Ett misslyckande med att lösa existerande obalanser i systemet skulle utgöra ett allvarligt slag mot inte bara wto:s trovärdighet utan också mot det generella stödet för liberalisering av världshandeln.

FRAMVÄXTEN AV NYA EKONOMISKA PERSPEKTIV

Den nuvarande situationen, där nya handelsområden pressas på u-länderna samtidigt som deras export fortsätter att förhindras av höga tullmurar i i-länderna, medför en tilltagande risk att beslutsfattare i u-länderna blir allt mer ovilliga att anpassa politiken efter förhärskande ekonomisk teori. I besvikelse över de magra resultaten från förhandlingarna i handelssystemet, kan man vänta sig ett uppsving för alternativa synsätt på handel och utveckling och nya policyrekommendationer i u-länderna.

De senaste åren har också många (anti-wto) frivilligorganisationer kritiserat synen på handelns välgörande effekter för u-länder och väckt liv i tankegods från teorierna om importsubstitution. Ofta har emellertid dessa grupper saknat en rigorös analys eller mer anekdotiskt hämtat element från ekonomisk forskning. Däremot finns det ny forskning som i viss mån utgör ett alternativt perspektiv till huvudfåran inom ekonomisk teori. Detta perspektiv utgår från att det inte finns några övertygande bevis för att liberalisering av handeln påverkar tillväxten (se ovan). Därutöver framhålls att framgångsrika, tillväxtvänliga reformstrategier istället har innehållit en blandning av ortodox politik, det vill säga liberalisering och

makroekonomisk stabilitet, och okonventionella institutionella lösningar. Dessa inkluderar element från importsubstitutskolan, den östasiatiska utåtriktade politiken och så kallad kinesisk gradualism och tvåspårsstrategier (Rodrik 2001). Enligt detta perspektiv har varje land en egen unik »blandning« av institutioner beroende på specifika nationella förutsättningar etcetera.

Det är ännu oklart i vilken utsträckning detta, eller liknande, perspektiv kommer att vinna terräng bland ekonomer eller beslutsfattare i framtiden. Däremot är det uppenbart att mer skeptiska synsätt på handelns roll för utveckling blir alltmer attraktiva i takt med att frustrationen växer i u-länderna med de existerande missförhållandena i handelssystemet. Det är därför viktigt att ställa sig frågan: Vilka följder skulle detta perspektiv ha för synen på handel och utveckling och därigenom wto:s framtida utvecklingsprogram?

Slutsats

Frågan om handel och utveckling i GATT och sedermera WTO visar på ett tydligt sätt handelssystemets olika utmaningar. Nya medlemmar leder till krav på förändringar. Därmed uppstår också spänningar i relationen med de ursprungliga medlemsländerna eftersom de olika medlemsgrupperna ofta har divergerande önskemål på organisationens utvecklingsriktning. Den kompromiss som uppnåddes i GATT var att u-länderna medgavs undantag från reciprocitetsnormen genom bestämmelser om särskild och differentierad behandling. Bakomliggande för kompromissen var det stöd som gick att finna i den tidens förhärskande ekonomiska teorier om särbehandling av u-länder och importsubstitution.

Förändringar i ekonomiskt tänkande har därmed varit styrande för u-ländernas ställning i handelssystemet. I dagens system har u-länderna återgått till att, på det stora hela, bli likvärdiga spelare på den handelspolitiska arenan. Denna ställning för u-länderna återspeglar den nuvarande synen på handelns tillväxtfrämjande aspekter. Huvudfrågan inom ekonomisk teori idag anser att handel är en cylinder som driver tillväxtmotorn. Men precis som i bilmotorer

räcker det emellertid inte att en cylinder tänder, de andra måste också så tända för att man ska komma någon vart. En lång rad inhemska problem måste också åtgärdas. I den mån handel riskerar att försämra för de allra fattigaste i ett land, pekar ekonomisk forskning på att denna risk föreligger framför allt för i-länder och kan avhjälpas genom socialt skyddsnät och utbildningsinsatser. I u-länder är effekten, i den mån den alls är relevant, omvänd.

Utifrån dagans ekonomiska perspektiv var därför GATT:s utvecklingsagenda felaktig. Om u-länderna hade deltagit som jämbördiga parter i handelsförhandlingarna, så hade deras ekonomier inte bara varit mindre snedvridna idag, utan de skulle också kunnat skaffa sig bättre villkor för tillträde till de utvecklade marknaderna. Båda dessa faktorer skulle ha bidragit till en snabbare ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom om den kombinerats med rätt utformad social- och utbildningspolitik.

U-ländernas aktiva deltagande i dagens handelssystem har emellertid inte ännu lett till korrigerings av bristerna från GATT-tiden. Även WTO:s utvecklingsagenda efter Uruguayrundan var bristfällig och gav många gånger en motstridig bild av synen på handel och utveckling. Orsaken till detta är den institutionella tröghet som präglar WTO på grund av svårigheten att ändra ingångna avtal och bestämmelser. Nya regler läggs till utan att gamla tas bort eller revideras. Det medför i sin tur att systemet har svårt att till fullo anpassas efter u-ländernas nuvarande behov i enlighet med dagens förhärskande ekonomiska teorier.

Handelssystemet befinner sig således i en brytpunkt. Antingen uppnås liberaliseringar på, för u-länderna, viktiga handelsområden i den lanserade förhandlingsrundan – något som skulle korrigera existerande obalanser i WTO och ge Dohas utvecklingsagenda ett »reellt« innehåll. Eller så finns det en överhängande risk att handelssystemet marginaliseras. Regionala handelsavtal ökar i attraktionskraft. Än värre, u-ländernas nyvunna engagemang för öppenhet riskerar att undergrävas.

Bilaga

Belägg för sambandet mellan handel och tillväxt i olika länder

<i>Källa</i>	<i>Handelsinriktning – index</i>	<i>Resultat</i>
Michaely (1977)	Exportens andel av BNP.	* Positiv korrelation mellan u-länders export och tillväxt. * Sambandet är tydligare i en undergrupp med länder med medelhöga inkomster.
Feder (1983)	Exporttillväxten.	* BNP-tillväxten positivt kopplad till exporttillväxten.
Syrquin och Chenery (1989)	Exportens andel av BNP, med hänsyn tagen till landets storlek och exportinriktning.	* Tillväxttakten är högre i utåtriktade länder i samtliga undergrupper: små basvaruexportörer, stora basvaruexportörer, små tillverkningsexportörer och stora tillverkningsexportörer. * Tillväxtpremie för utåtriktad orientering mellan 0,2 och 1,4 procentenheter. * Utåtriktade länder växer snabbare.
Balassa (1985)	Index över handelsinriktning definierad utifrån skillnaden mellan förutspådd och faktisk handel.	
Edwards (1992)	Leamers index (1998) över öppenhet, baserat på skillnaden mellan förutspådd och faktisk handel.	* Mer öppna länder (mindre interventionsbenägna) länder tenderar att växa fortare. * Resultatet ovan bekräftat av åtta av nio handelspolitiska indikatorer.
Världsbanken (1987)	Länder klassificerade i fyra grupper: starkt inåtvänd, måttligt inåtvänd, måttligt utåtriktad, starkt utåtriktad.	* Utåtriktade länder tenderar att växa fortare.
Sachs och Warner (1995)	Index över öppenhet/slutenhet baserat på fem kriterier.	* Öppna ekonomier växer snabbare än slutna, mellan 2 och 2,5 %-enheter. * Öppna ekonomier har högre investeringsnivåer, bättre makroekonomisk balans och den privata sektorn spelar större roll som tillväxtmotor.

Belägg för sambandet mellan handel och tillväxt i olika länder (*forts.*)

<i>Källa</i>	<i>Handelsinriktning – index</i>	<i>Resultat</i>
Proudman, Redding, och Bianchi (1997)	Index över öppenhet/slutenhet baserat på ett antal olika mått.	* Öppna ekonomier konvergerar mot högre inkomstnivåer. * Dessa skillnader består även sedan hänsyn tagits till skillnader i relativ investeringsnivå.
Barro (1992) Dollar (1992)	Index över prisskevheter för investeringsvaror Skevheter i växelkursen.	* Skeva priser på investeringsvaror minskar tillväxten. * Den genomsnittliga per capita-tillväxten i den minst skeva kvartilen med länder (främst asiatiska) var 2,9 procent, den andra kvartilen hade en tillväxt på 0,9 procent, den tredje på -0,2 procent och den mest skeva kvartilen på -1,3 procent. * En minskning av skevheter i växelkursen ner till asiatisk nivå skulle öka tillväxten i Latinamerika med 0,7 procentenheter och tillväxten i Afrika med 1,8 procentenheter.
Easterly (1993)	Index över skevheter i inhemska relativpriser i förhållande till världsmarknadspriser.	* Ju större skevheter desto mer minskar tillväxten. En ökning med en standardenhet minskar tillväxten med 1,2 procentenheter.
Lee (1993)	Index som anger hur mycket handeln snedvrids i förhållande till frihandelsnivån genom skevheter i växelkurser och tullar.	* Små avvikelser förknippas med högre tillväxt. * Snedvridningar i handeln minskar tillväxten mer, relativt sett, i små resurssvaga länder än i stora resursstarka länder.
Harrison (1995)	Sju index: Handelsliberalisering (1960–84), (1978–88) svartabörspriser, handelsandelar, snedvridning av växelkurs, rörelser i riktning mot internationella priser, nackdelar för jordbruket.	* Alla statistiskt signifikanta index visar ett positivt samband mellan frihandelsregim och BNP-tillväxt. * Orsakssambandet mellan frihandelsregim och tillväxt är ömsesidigt.

Belägg för sambandet mellan handel och tillväxt i olika länder (*forts.*)

Källa	Handelsinriktning – index	Resultat
Edwards (1998)	Nio index: Sachs-Warner's öppenhetsindex (1995), Världsbankens index över utåtriktning (1987), Leamer's öppenhetsindex (1988), svartabörsspriser, genomsnittliga importtullar på tillverkningsprodukter, NTB:s täckning, Kulturarvsfondens index över index över snedvridning av handel, inbördes förhållanden i den samlade beskattningen av handeln, Wolf's index över snedvridningar av handeln (1993)	* Öppenhetsindex är positivt korrelerade med den samlade faktorproduktivitetstillväxten och motsatsvis är index över snedvridningar av handeln negativt korrelerade. * Handel är inte den viktigaste förklaringsvariabeln för olikheter i tillväxt länder emellan. * Data visar på villkorad konvergens.
Matin (1993)	Fyra index: Handelsandelar, svartabörshandelspriser, handelsliberaliseringsindex, snedvridning av växelkurs	* Samtliga index som är statistiskt signifikanta pekar på ett positivt förhållande mellan en liberal (liten snedvridning) handelsregim och tillväxt. * Sambandet mellan öppenhet och tillväxt är lika starkt för länder söder om Sahara som för några afrikanska jämförelseländer.
Levine och Renelt (1992)	Känslighetsanalyser av multipla index över tillbakagång i gränsöverskridande handel.	* Robust (okänslig) positiv korrelation mellan tillväxt och investeringarnas andel av BNP. * Robust (okänslig) positiv korrelation mellan investeringarnas andel av BNP och handelns andel av BNP. * Indirekt koppling mellan handel och tillväxt via investeringar.
Gallup och Sachs (1998)	Sachs-Warner-index (1995)	* Öppenhetsindexet är positivt korrelerat med tillväxt, sedan andra faktorer isolerats. * Geografiska faktorer som fördyrar handeln, minskar tillväxten. Länder utan kust växer 0,9 procentenheter långsammare än kuststater.

Belägg för sambandet mellan handel och tillväxt i olika länder (*forts.*)

<i>Källa</i>	<i>Handelsinriktning – index</i>	<i>Resultat</i>
Coe och Helpman (1995), OECD	Inte tillämpningsbart.	* Inhemsk produktivitet påverkas positivt av den importvägda summan av handelspartnerns samlade forskning och utveckling.
Keller (1997), OECD	Inte tillämpningsbart.	* Handel underlättar produktivetsöverföringar både inom och mellan sektorer.
Balasubramayam, Salisu och Sapsford (1996)	Världsbankens öppenhetsindikatorer.	* Låga handelshinder förbättrar effektiviteten i utländska direktinvesteringar och därmed indirekt av tillväxt.

NOTER

1. Efter att ha belyst svagheter i den empiriska litteraturen avslutar Rodriguez och Rodrik (2000, s. 62–63) med följande kommentar. »Vi vill inte ge läsaren intrycket att vi tror att protektionism är bra för ekonomisk tillväxt. Vi känner inte till något hållbart bevis – åtminstone inte för tiden efter 1945 – för att handelsrestriktioner systematiskt kan kopplas till högre tillväxttakt. Vad vi vill att läsaren ska dra för lärdom av vår kritik är en viss försiktighet och ödmjukhet att tolka de framlagda bevisen för ett [positivt] samband mellan handel och tillväxt. Tendensen att starkt överdriva de systematiska bevisen har starkt påverkat handelspolitiken runtom i världen. Vi befärar att den starka betoningen på handelspolitiska reformer inte leder till de förväntade resultaten, och att andra reformer med potentiellt högre avkastning får stå tillbaka« (vår översättning).

2. Detta beror givetvis på omfattningen av ett eventuellt WTO-avtal inom konkurrenspolitik. Dessutom är avsikten inte att WTO:s tvistlösningsmekanism ska tillämpas i enskilda fall utan bara då ett land vid upprepade tillfällen bryter mot, eller då den nationella konkurrenslagstiftningen står i uppenbar strid med, WTO:s framtida regelverk på området.

Nya frågor för WTO – handel med bioteknik

GARY P. SAMPSON

Det har på senare tid ofta uttryckts oro i den offentliga debatten över att handelsreglernas betydelse, såväl nationellt som globalt, ökat dramatiskt som en följd av förhandlingarna under Uruguayrundan och WTO:s utveckling. Reaktionerna från olika frivilligorganisationer, NGOs, i WTO:s medlemsländer har också vid flera tillfällen varit negativa, för att uttrycka det mildt, eftersom man ansett att de åtaganden som det egna landets ledare accepterat inte är i allmänhetens intresse.

WTO:s regler påverkar numera i hög grad inrikespolitiken och de inhemska regelsystemen i allt fler länder. De inverkar på allt från nationella regler om finansiella tjänster till statens möjligheter att ge subventioner utifrån miljöhänsyn och till jordbruket. Resultatet har blivit hård kritik av WTO från dem som anser att organisationens regler utgör ett icke önskvärt intrång i suveräna staters inre angelägenheter. Den senaste tidens kontroverser kring WTO har även väckt grundläggande frågor om vilken roll vetenskaplig forskning ska spela vid riskbedömningar som rör hälsofrågor och bevarandet av utrotningshotade arter samt vilken företagsbeskattning som är tillåten. Det hävdas att WTO:s regler motverkar målsättningar i andra multilaterala överenskommelser, som handlar om så skilda saker som bevarandet av biologisk mångfald, gränsöverskridande överföring av genetiskt modifierade organismer, GMO, Genetically Modified Organisms, och ersättning till ursprungsbefolkningar för läkemedelsprodukter som utvunnits ur lokala, genetiska tillgångar (*traditional knowledge*).

Det hävdas att reglerna hindrar demokratiskt valda regeringar i deras arbete, exempelvis genom att beröva dem möjligheten att in-

föra importrestriktioner mot varor som tillverkats under förhållanden som är skadliga för miljön, eller i strid med gällande arbetsrätt. Vid ett flertal tillfällen har det även framförts påståenden om att wto inte reagerar ansvarsfullt eller lyhört på allmänhetens oro. Därför har program för att göra gemene man delaktig i wto och insatt i dess tvistlösningsprocedur lagts fram för att lösa motsättningarna. Det vanligaste klagomålet är att wto har fått allt för stort inflytande.

wto:s regler har emellertid utformats och antagits i full enighet mellan medlemsländerna, och de har ratificerats av de nationella parlamenten eller genom liknande procedurer. Omfattningen av wto:s regelsystem, liksom dess innehåll, har med andra ord slagits fast av medlemsländerna och deras parlament. Om wto har ett större inflytande än vad vissa frivilligorganisationer anser är acceptabelt – eller om wto:s regler inte anses förenliga med allmänhetens intressen – så väcker detta snarast grundläggande frågor om representativitet och om vikten av att se till så att en stat agerar rättmätigt och på uppdrag av sina medborgare.

Allmänhetens stöd för en ny förhandlingsrunda inom wto är avgörande för dem som försöker få till stånd en sådan – trots den oro som många uttryckt för att handelsreglerna redan är för vittgående. En stridsfråga som eventuellt skulle kunna utvidga omfattningen av wto:s regler högst väsentligt är hur organisationen hanterar den så kallade försiktighetsprincipen. Det avgörande här är vilka förebyggande åtgärder som ska tillåtas, när det saknas tillräckliga vetenskapliga bevis för att en allvarlig risk föreligger. I sådana situationer, trots avsaknaden av vetenskapliga bevis, kan omfattande, negativa konsekvenser uppstå om man inte vidtar åtgärder för att hantera denna risk.

Det är få ämnen som vållat så mycket allmän debatt som den senaste tidens utveckling inom biotekniken. Allmänheten i Europa efterlyser normer som skyddar dem mot »Frankensteinmat«. Allmänheten i usa har ätit sådan mat i flera år. Enkelt uttryckt: mot bakgrund av samma vetenskapliga bevis har befolkningarna i olika länder kommit fram till olika värderingsgrunder för hur dessa risker ska hanteras.

Bioteknik och handel utgör därmed en illustrativ fallstudie på förhållandet mellan nya frågor och WTO, som därigenom hamnat i fokus för allmänhetens oro. Bakomliggande är givetvis frågan om rollfördelning mellan internationella organisationer och förhållningssätt till global styrning (*global governance*). I kapitlet granskas på vilket sätt WTO:s regler skulle kunna inverka på regler och avtal om genetisk ingenjörskonst. Syftet med detta kapitel är att redogöra för sambandet mellan den senaste tidens utveckling av regler och avtal som rör genetiskt modifierade organismer (GMO) och WTO:s regler och processer.

Normer och försiktighet

I takt med stigande inkomster och ökat medvetande hos allmänheten växer också omsorgen om människors hälsa och miljö. Oro över vilka handelseffekter som normer på de områdena kan få, uttrycks i flera av WTO:s avtal, framför allt i Avtalet om sanitära och fytosanitära frågor, SPS, Sanitary and Phytosanitary Measures, samt i Avtalet om tekniska handelshinder, TBT, Technical Barriers to Trade. Båda dessa avtal syftar till att undvika att standarder och normer används som onödiga handelshinder, och uppmuntrar till införandet av standarder som utarbetats av internationella standardiseringsorganisationer. Samtidigt medges också varje regerings suveräna rätt att införa de normer som är bäst lämpade att uppfylla legitima, politiska mål.

Följaktligen är det särskilt viktigt, för bibehållande av ett öppet handelssystem, att beakta huruvida en nationell norm som påverkar handeln svarar mot legitima, sociala och miljömässiga intressen eller ej. Att avgöra vad som är »lämpligt« utifrån vetenskapliga forskningsrön, och vad som är legitimt utifrån statliga preferenser, lär komma att bli en av de mest omtvistade frågorna för olika intressegrupper, men också för ämbetsmän på handelsområdet. Försiktighetsprincipen betonar att det i en del fall – särskilt där kostnaderna för att agera är låga och riskerna vid uteblivet agerande är höga – bör vidtas förebyggande åtgärder, även när det saknas full ve-

tenskaplig visshet om att detta löser problemet. I praktiken ger detta regeringar ett avsevärt handlingsutrymme vad gäller utformning av miljöpolitiken. Den här frågan kan mycket väl dyka upp inom wto eftersom utvecklingen inom biotekniken fortsätter. Vilken miniminivå för vetenskaplig grund ska krävas för att en handelspartner ska tvingas acceptera en norm för gmo? Vad fyller »försiktighet« för funktion om det saknas tillräckliga vetenskapliga bevis för att införa en gmo-norm, men betydande, potentiella samhällskonsekvenser om normen inte införs? Dessa frågor väcks nu i olika wto-kommitteér, exempelvis sps- och tbt-kommittén, och det är långt ifrån givet vilka frågor som hör hemma i vilken kommitté (Stilwell & van Dyke 1999).

SANITÄRA OCH FYTOSANITÄRA ÅTGÄRDER

Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder, sps-avtalet (se bilaga s. 237f) tillåter länder att vidta åtgärder i krissituationer, där tillräckliga vetenskapliga bevis ännu inte finns för att ge underlag för permanenta åtgärder. Det är så försiktighetsprincipen i avtalet tillämpas i praktiken. I spåren av den panik som utbröt 1996 då bse (»galna ko-sjukan«) konstaterats, och i avsaknad av tillräckliga vetenskapliga bevis, infördes flera krisförbud. Dessa fick dock, i enlighet med sps-avtalet, bara vara tillfälliga. För förbud under längre perioder måste regeringar presentera vetenskapligt grundade riskantaganden och anpassa sina åtgärder till dessa. Men det finns ingenting angivet om hur långa dessa »provisorier« får vara.

Vetenskaplighet spelar alltså en viktig roll i sps-avtalet, inte bara för fastställandet av normer (och avvikelser från sådana) utan också för försiktighetsåtgärder i krislägen. Det är det som är problemet för dem som oroas över miljöeffekter när genetiskt modifierade organismer, gmos, används utomhus och i matprodukter. Många av dem som är bekymrade över eventuella effekter av genetiskt modifierade organismer är öppna för tillfälliga åtgärder i brist på vetenskapliga bevis. I samspelet mellan vetenskap och regelverk är den avgörande frågan hur man ska gå tillväga för att hantera risken: Även när wto:s medlemsländer är överens i riskbedömningen har

de olika uppfattningar om vilka åtgärder som bör vidtas.

I det här sammanhanget är tvisten om hormonbehandlat kött av särskilt intresse, inför eventuella framtida strider om G.M.O. EU:s förbud mot köttprodukter som innehåller hormoner trädde i kraft 1989 och omfattade djur som behandlats med tillväxthormon. EU hävdade att människors konsumtion av hormonbehandlat kött hade en cancerframkallande effekt. När ärendet behandlades i tvistlösningsmekanismen inom WTO tillbakavisade panelen EU:s argument med hänvisning till bristen på vetenskapligt stöd för sådana hälso- och säkerhetsrisker. Panelen drog denna slutsats efter att ha rådfrågat vetenskapliga experter och konstaterat att det fanns en samstämmighet dem emellan om att hormonerna inte innebar någon risk. Däremot beaktade panelen inte den information som lades fram av frivilligorganisationer, till dessa gruppers stora förargelse. Under förhandlingarna spelade internationella standarder en viktig roll – i synnerhet användningen av märkningsstandarden i Codex benchmark standard.

Panelen tog också ställning till huruvida försiktighetsprincipen kunde rättfärdiga förbudet, i avsaknad av vetenskapligt förankrade riskbedömningar. Medlemmarna i panelen konstaterade att försiktighetsprincipen var införlivad i SPS-avtalet genom dess bestämmelser om krisåtgärder, som tillåter medlemmar att vidta tillfälliga åtgärder som inte grundas på »tillräckliga« vetenskapliga bevis, fram till dess att dessa bevis tagits fram. I hormonfallet var sådana krisåtgärder inte uppe till diskussion eftersom förbudet inte gällde några »tillfälliga regler« – EU-direktivet var permanent.

Panelrapporten hänsköts till överprövningsorganet, som höll med om att den specifika ordalydelsen i SPS-avtalet var överordnad försiktighetsprincipen. Varken panelen eller överprövningsorganet uttalade sig om huruvida riskbedömningen och försiktighetsprincipen eventuellt motsade varandra. EU införde importbegränsningar för hormonbehandlat kött i ett läge när vetenskapliga riskbedömningar inte kunde väga in vad den rädsla för eventuella risker, som fanns ute i samhället, kunde leda till. Överprövningsorganets slutsats blev att försiktighetsprincipen fortfarande väntar på att bekräftas

som en hävdvunnen princip i internationell rätt. Försiktighetsprincipen är dock, vilket kommer att tas upp senare, en accepterad pe-lare i FN:s avtal, inklusive dem som gäller bioteknik.

TEKNISKA HANDELSHINDER

Det är ingen tvekan om att TBT-avtalet (se bilaga s. 239) kommer att bli allt viktigare i framtida tvister mellan WTO-medlemmar eftersom det finns allt större meningsskiljaktigheter om huruvida tekniska regler och standarder är lagliga. Allmänhetens inställning till GMO varierar mycket länder emellan vilket återspeglas i ländernas lagstiftning på bioteknikens område. Detta är redan märkbart – de liberala uppfattningarna i länder som USA och Kanada avviker markant från dem (framför allt EU-länder) som är negativa till framställning och import av GMO och produkter som framställts av sådana organismer. Men det finns ingen överenskommelse om hur några av TBT-avtalets frågeställningar, som har betydelse för reglering av GMO, ska tolkas. Man är framför allt inte överens om vad som täcks in i avtalet vad gäller standarder och regleringar av de processer och produktionsmetoder där dessa produkter framställs, om inte produktionsmetoden »ingår« i varan (det vill säga att produktionsmetoden framgår av själva produkten).

Därför är begreppet »vara av samma slag« *like product* (likvärdig produkt), viktigt när det gäller genetiskt modifierade organismer och deras produkter. Som påpekats tidigare ålägger TBT-avtalet medlemsländerna i WTO att inte göra skillnad mellan lokalt producerade och importerade varor. Dessutom får åtgärder som vidtas utifrån avtalet inte vara mer handelsbegränsande än nödvändigt. Denna skyldighet att inte särbehandla gäller »varor av samma slag«. Varor av samma slag måste behandlas på likvärdigt sätt. Den fråga som omedelbart inställer sig är förstås: Är GMO-produkter och produkter som inte innehåller GMO likvärdiga? För att ta ett mycket konkret exempel: Kan ett obligatoriskt märkningssystem, som enbart kräver märkning av produkter som innehåller genetiskt förändrade organismer, anses vara oförenligt med WTO:s bestämmelser på grund av att GMO-produkter ska uppfattas som »likvärdiga«

med produkter fria från GMO? Svaret på den frågan kommer att få stor betydelse på ett flertal ekonomiskt viktiga områden – både frivilliga och obligatoriska märkningssystem täcks av TBT-avtalet och WTO kommer att hamna i centrum av den här debatten.

Obligatoriska och frivilliga märkningssystem uppfattas av många som ett positivt, marknadsbaserat svar på mycket av den oro för hälsa och miljö som omgärdar GMO. Vissa WTO-medlemmar medger också det positiva med exempelvis märkningssystem som tillkommit i avsikt att ge konsumenterna den information de efterfrågar om hur varor framställts, så att de ska kunna upptäcka produkter som kan innebära ett hot mot hälsa eller miljö. Men andra medlemmar pekar också på risken för missbruk och skapandet av handelshinder, som ett resultat av dessa märkningssystem.¹

Visserligen har ännu inget fall av brott mot TBT-avtalet, i form av GMO-märkning, dragits inför WTO-panelen, men problemet kan mycket väl dyka upp i framtiden. Mörka moln hopar sig vid horisonten. På senare tid har USA och Kanada, under möten i TBT-kommittén, uttryckt oro över EU:s reglering av märkningen av matprodukter som innehåller eller framställts av genetiskt modifierad soja eller majs. EU kräver att matvaror och matvaruingredienser som innehåller spår av modifierat DNA eller protein ska märkas: »producerad med genetiskt modifierad soja/majs«. USA och Kanada hävdade att sådan märkning innebär onödiga tekniska handelshinder eftersom det saknas vetenskapliga skäl för att skilja mellan livsmedel som produceras med genetiskt modifierade grödor och sådana som tillverkats med »normal« soja/majs. USA ifrågasatte också möjligheten att utveckla pålitliga och kommersiellt genomförbara prov för att upptäcka om DNA och protein utsatts för genetisk modifikation, speciellt när det rör sig om mycket låga tröskelvärden. Det frågan gäller är givetvis om GMO-produkter är att betrakta som »varor av samma slag« (Stilwell & van Dyke 1999).

Överensstämmelse mellan avtal

HANDELS- OCH MILJÖKOMMITTÉN

WTO:s Kommitte för handel och miljö, CTE, inrättades samtidigt som Uruguayrundans resultat antog vid ministermötet i Marrakech 1994. Kommittén avrapporterar till WTO:s Allmänna råd. Dess mandat omfattar inte bara ett brett arbetsområde med anknytning till handel och miljö utan ska också föreslå förändringar i reglerna för det multilaterala handelssystemet, om sådana är nödvändiga för att möjliggöra ett positivt samspel mellan handels- och miljöåtgärder. Samtliga medlemmar i WTO ingår i Kommittén för handel och miljö, tillsammans med ett antal observatörer från mellanstatliga organisationer.

Kommittén för handel och miljö har en stående dagordning och träffas formellt minst två gånger om året, samt informellt när så anses behövt. Kommittén ägnar sig framför allt åt förhållandet mellan villkoren för det multilaterala handelssystemet och handelsåtgärder som vidtagits med hänsyn till miljön, inklusive sådana som följer av multilaterala miljöavtal, MEA.²

Lanseringen av en ny WTO-runda, Doha Development Agenda, vid ministermötet i Doha 2001 innebar också att förhandlingar inleddes inom handel och miljö om bland annat förhållandet mellan WTO:s regler och handelsrelaterade regler i multilaterala miljöavtal (MEA). Förhandlingarna omfattar även förbättrat utbyte av information mellan WTO och multilaterala miljöorgan, liksom nolltullar för miljövaror och avskaffandet av begränsningar för handel med miljötjänster. Ministerdeklarationen slår också fast att det fortsatta arbetet i WTO:s kommitté för handel och miljö ska inriktas på bland annat frågan om märkning och sambandet mellan marknadstillträde och handel.

En viktig fråga i det här sammanhanget är huruvida de multilaterala miljöavtal som har betydelse för bioteknik (Konventionen om biologisk mångfald och Protokollet om biosäkerhet) står i överensstämmelse med WTO-medlemmarnas åtaganden. Detta väcker också angelägna frågor om huruvida exempelvis immaterialrättsliga

överenskommelser lägger hinder i vägen för de landvinningar som uppnåtts i miljöavtalen (Konventionen om biologisk mångfald).

WTO:s kommitté för handel och miljö ska också överväga relevanta villkor i Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immateri- alrätter, TRIPS-avtalet (se bilaga s. 240f), som en del av sitt arbete. Detta framhölls även i Ministerdeklarationen i Doha. Ett antal för- redragningar den senaste tiden har satt fart på debatten i kommit- tén, och delvis har dessa meningsskiljaktigheter sin grund i oklar- heter mellan WTO:s regler och reglerna i multilaterala miljöavtal på bioteknikens område (Schweiz 2000; EU 2000; Nya Zeeland 2000). Det anses allmänt att exempelvis de förhandlingar som omgav Bio- säkerhetsprotokollet visade sig bli besvärliga »just på grund av bris- tande klarhet vad gäller förhållandet mellan protokollet och WTO« (Schweiz 2000). I det följande avsnittet beskrivs två avtal som är re- levanta i detta sammanhang och exempel presenteras på tänkbara konfliktpunkter.

KONVENTIONEN OM BIOLOGISK MÅNGFALD

FN:s konvention om biologisk mångfald, CBD (Convention on Bio- diversity), som framförhandlades under överinseende av FN:s Mil- jöprogram, UNEP (United Nations Environment Programme), öppnades för undertecknande 1992 och trädde i kraft 1993. Syftet med konventionen är att bevara biologisk mångfald, uthålligt an- vändande av denna biologiska mångfald samt skälig och rättvis för- delning av den nytta som följer av användningen av genetiska till- gångar. Konventionen inleds med ett medgivande av »...det inne- boende värdet av biologisk mångfald och av de ekologiska, genetis- ka, sociala, ekonomiska, vetenskapliga, fostrande, kulturella, rekre- ationsmässiga och estetiska värdena i den biologiska mångfalden och dess komponenter«. Konventionen bygger, utifrån principer- na i internationell rätt, på uppfattningen att stater har suverän rätt att exploatera egna resurser i överensstämmelse med den egna mil- jöpolitiken, och ansvar för att aktiviteter inom dess rättskipnings- område och kontroll inte skadar miljön.

En viktig fråga är huruvida det nuvarande systemet för att skyd-

da immateriella rättigheter understödjer intentionerna i konventionen om biologisk mångfald eller ej, speciellt vad gäller rättvis fördelning av genetiska resurser. På den punkten går meningarna vitt isär (Dutfield 2000). Det finns exempelvis de som anser att patentering av utsäde, örter och traditionella framställningsmetoder från u-länder är en form av »biologisk piratverksamhet« som berövar u-länder deras rättmätiga vinster. I detta sammanhang hävdas också att det immaterialrättsliga systemet är partiskt, till nackdel för u-länderna, och att detta beror på definitionen av vissa nyckelbegrepp. Exempelvis anses kravet på att patent bara får beviljas för nya produkter och processer, sådana som innehåller innovationer och möjliggör industriell framställning, leda till uteslutning av patentering av många uppfinningar eller upptäckter som utgör traditionell kunskap hos ursprungsbefolkningar. Samtidigt gynnas patentering av produkter som framställs av multinationella företag, även om dessa produkter har sitt ursprung i u-länder. Med hjälp av modern bioteknik och genmanipulation kan nya produkter »uppfinnas«. Dessutom, trots att regeringar i u-länder åberopar hårda lagar som reglerar villkoren för företags åtkomst av inhemska resurser, är det få som verkligen har sådan fungerande lagstiftning i praktiken eller besitter den sakkunskap som krävs för att skapa den. Ytterligare en svårighet är det faktum att patentmyndigheter i industriländerna inte känner till de uppfinningar som gjorts av ursprungsbefolkningar, och därför beviljas företag i den industrialiserade världen patent på felaktiga grunder. I brist på pengar och sakkunskap kan medborgare i u-länderna inte överklaga dessa felaktigt beviljade patent.

Utifrån ett mer optimistiskt synsätt hävdas att patentförfarandet kan understödja målsättningarna i konventionen om biologisk mångfald genom att företag som beviljas patent kommer att bli mer villiga att investera i forskning kring naturprodukter och engagera sig i vinstdelning med dem som förser dem med genetiska resurser. Enligt detta synsätt medges att det är svårt att förena syftena i konventionen om biologisk mångfald (CBD) med avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter (TRIPS), men samtidigt konstateras att vi inte kan ha en värld fri från patent och att det är bättre att

försöka tolka – och om möjligt förändra – existerande avtal i en anda av samförstånd.

PROTOKOLLET OM BIOSÄKERHET

Konventionen om biologisk mångfald efterlyser också reglering av biosäkerhet för att »...kontrollera risker förknippade med användning och frisläppande av levande, biotekniskt modifierade organismer som förväntas ha ogynnsamma miljöeffekter vilka kan påverka bevarandet och uthålligt nyttjande av biologisk mångfald, och i det sammanhanget också överväga riskerna för människors hälsa« (vår översättning). Den här formuleringen i konventionen utvidgade den traditionella bedömningen av vad som avses med genetiskt modifierade organismer (GMO) genom uttrycket »levande modifierade organismer«, LMO, Living Modified Organisms. Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, som man enades om i mars 2001 och som antogs utifrån konventionen om biologisk mångfald, är det första juridiska instrumentet för att hantera bioteknologi.

Den centrala delen i protokollet utgörs av överenskommelsen om en procedur för förhandsinformation, som innebär att information om och inhämtande av ett godkännande för export och import av GMO måste ske i förväg. Importbeslut, enligt denna procedur, ska baseras på vetenskapliga riskbedömningar. Bristande enighet mellan parterna om vilka, och hur stora, risker som är förknippade med frisläppande av levande, förändrade organismer speglas i olika inställningar till vilka försiktighetsmått som bör vidtas för att hantera riskerna.

Både protokollet och WTO-avtalen utgör internationell rätt och en viktig fråga är huruvida det finns åtgärder i Cartagenaprotokollet som är oförenliga med WTO:s regler. Det har hävdats att så är fallet, åtminstone vad gäller WTO:s avtal om sanitära och fytosanitära frågor (SPS-avtalet) och dess bestämmelser om förebyggande insatser (Egers & Mackenzie 2000). Exempelvis tillåter både protokollet och SPS-avtalet att försiktighetsprincipen tillämpas när det saknas tillräckliga vetenskapliga bevis, men i biosäkerhetsprotokollet

måste inte en sådan tillämpning nödvändigtvis vara av tillfällig natur, vilket sps-avtalet stipulerar.

Behovet av samstämmighet när internationella handels- och miljöavtal skapas är allmänt erkänt. Så fastslog exempelvis G8-gruppen, i en kommuniké i Köln i juni 1999 inför ministermötet i Seattle – kanske med biosäkerheten i åtanke – att eftersom »handeln blir alltmer global måste effekterna av utvecklingen på bioteknikområdet handläggas i alla lämpliga fora på nationell och internationell nivå. Vi ansluter oss till ett vetenskaps- och regelbaserat tillvägagångssätt i hanteringar av dessa frågor« (vår översättning). Kommunikén fortsätter med att uttrycka att i de kommande WTO-förhandlingarna »ska det ske ett klargörande av förhållandet mellan både multilaterala miljööverenskommelser och centrala miljöprinciper, och WTO-regler«.

Protokollet om biologisk mångfald slutfördes strax efter WTO:s ministermöte i Seattle och tar upp reglering av gränsöverskridande handel med levande, genetiskt modifierade organismer och produkter som innehåller GMO. Det var första tillfället att fylla G8-kommunikén med konkret innehåll. Biosäkerhetsprotokollet slår fast att »detta protokoll skall inte tolkas som att det medför någon förändring av parternas rättigheter och skyldigheter i gällande internationella överenskommelser«. Ingenting kunde uttryckas tydligare än så – WTO-rättigheter och skyldigheter förblir intakta. I protokollets nästa paragraf stipuleras att »det som stadgas ovan är inte avsett att underordna detta protokoll andra internationella överenskommelser«. Ingenting kunde vara tydligare än detta heller – här sägs att detta avtal i praktiken är överordnat alla andra avtal. Längre än så sträckte sig alltså inte samstämmigheten i formuleringar om global ekonomisk politik och större än så var inte det genomslag som G8:s kommuniké fick i praktiken.

Tvistlösning

Av många olika skäl är det viktigt att eventuella tvister som kan tänkas uppstå på känsliga områden som bioteknik, löses utanför WTO:s tvistlösningsmekanism. En mekanism som övervakar efterlevnaden av avtal är visserligen avgörande för att ett regelbaserat multilateralt handelssystem ska fungera. Hur framgångsrikt systemet blir beror i hög grad på vilket förtroende det framkallar hos regeringar och allmänhet. Medan många skulle hävda att Överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning var ett av de viktigaste resultaten av Uruguayrundan och ett effektivt sätt att stödja multilaterala lösningar i slitandet av handelskonflikter, så finns det många intressegrupper som betraktar dagens tvistlösningsmekanism med misstänksamhet. Det finns flera anledningar till detta (Martin 2001; för närmare genomgång av WTO:s tvistlösning, se Reiter i denna bok).

Till skillnad från i GATT så innebär WTO:s tvistlösningsprocess att ett ärende automatiskt går vidare till en panel och överprövningsorganet, förutsatt att det inte råder enighet om att inte använda sig av detta förfarande. Regeln om negativ konsensus, kombinerad med en mekanism som övervakar efterlevnad och godkänner åtgärder i form av kompensation och sanktioner vid regelbrott, har kraftigt ökat tvistelösningens effektivitet. Som en konsekvens av detta har allmänhetens intresse ökat, speciellt efter den senaste tidens infekterade dispyter i viktiga frågor, såsom den om hormonbehandlat kött. Automatiken i processen, liksom beslutens bindande natur, gör att WTO:s tvistlösning ter sig mycket annorlunda jämfört med liknande mekanismer i andra internationella avtal. Dessa särdrag, tillsammans med det faktum att tvistlösningen sker bakom lyckta dörrar, har ökat känslan av uteslutning och förbittring bland dem som står utanför processen och oroas för utfallet.

Dessutom har några av utfallen i WTO:s överprövningsorgan på senare tid givit en del personer intrycket att organet har utvidgat sin maktbefogenheter utöver dem som medlemsländernas regeringar medgivit. Överenskommelsen från Uruguayrundan begränsade överprövningsorganets mandat till juridiska frågor som be-

handlats i panelrapporterna och till juridiska tolkningar som utvecklats av paneler. Överprövningsorganet förbjöds lägga till eller ta bort rättigheter och skyldigheter under wto-avtalen. Men några färskra rapporter från överprövningsorganet synes indikera en tendens till att vidareutveckla regelverket genom rättstvister – något helt annat än de samstämmiga beslut som tas efter debatt mellan samtliga medlemmar i wto:s Allmänna råd. Om frågor som rör bioteknik hamnar i wto:s tvistlösningsmekanism skulle allmänhetens oro och misstänksamhet mot wto därmed kunna öka ytterligare.

Slutsatser

Medan många anser att de nuvarande wto-bestämmelserna är tillräckliga och effektiva för att klara de frågor som kan tänkas dyka upp, så finns det andra som menar att biotekniken är så unik att den kräver ytterligare klarlägganden och/eller utvecklande av befintliga villkor för att dessa ska kunna tillämpas effektivt och på ett förutsägbart och transparent sätt. Tiden verkar vara inne för wto att ta initiativ till en gemensam process som syftar till att slå fast hur handel och frågor med bioteknikanknytning omfattas av nuvarande wto-bestämmelser och huruvida de tillämpas i överensstämmelse med andra juridiska överenskommelser. Under en sådan process skulle wto:s roll i dessa sammanhang kunna definieras tydligare.

Den kritik som nu riktas mot wto är i stor utsträckning kopplad till olika uppfattningar om organisationens lämpliga roll i det globala styret. En del anser att wto inte lever upp till sina ansvarsåtaganden och andra tycker att organisationen blandar sig i deras affärer. Att åstadkomma en gemensam syn på wto:s roll är av överordnad betydelse för det internationella samfundet, om det viktiga bidrag som det multilaterala, regelbaserade handelssystemet utgjort för tillväxt och stabilitet i världsekonomin under de senaste femtio åren ska hålla i ytterligare ett halvsekel eller mer.

*Bilaga**Avtal om sanitära och fytosanitära frågor – SPS-avtalet*

Avtalet om sanitära och fytosanitära frågor (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures) var ett resultat av Uruguayrundan. Det är tillämpligt på åtgärder som syftar till att skydda människor, djur och växter från tillsatssämnen, smittämnen, gifter eller sjukdomsalstrande organismer i födoämnen, liksom från spridande av sjukdomar via farsoter, djur eller växter.

Trots att avtalet uttryckligen erkänner medlemmarnas suveräna rätt att vidta åtgärder som kan komma att begränsa handeln, måste varje sådan åtgärd grundas på vetenskapliga bevis och beslutas om i överensstämmelse med traditionell nationell ordning och utifrån principerna i mest gynnad nation och andra WTO-avtal. Enkelt uttryckt: SPS-avtalet kräver att potentiella handelsbegränsande åtgärder tillämpas lika för inhemska och utländska produkter och utan annat syfte än att slå vakt om hälsosam mat samt djurs och växters liv eller hälsa, så att inga sådana åtgärder resulterar i orättfärdiga handelshinder och att de grundas på vetenskapliga rön. Import av matprodukter som innehåller levande genmodifierade organismer uppfattas som en risk av en del. Även import av levande genmodifierade organismer som släpps ut i omgivningen uppfattas som ett hot mot växter och djurs hälsa.

Det kanske viktigaste syftet med avtalet är att minska godtyckliga regeringsbeslut genom att klargöra vilka faktorer som måste beaktas när man inför hälsoskyddsåtgärder. Framför allt måste åtgärder som vidtas för att slå vakt om livsmedelssäkerhet samt växters och djurs hälsa baseras på analyser och bedömningar utifrån objektiva och korrekta vetenskapliga rön. Därför är en adekvat fråga för riskhantering som rör människors, djurs och växters liv och hälsa, med anknytning till genmodifierade organismer eller produkter som innehåller sådana, vilka beslut om risknivåer och relevanta normer som ska antas.

Internationella standardiseringsorganisationer erbjuder färdiga måttstockar för detta. SPS-avtalet hänvisar uttryckligen till tre så-

dana standardiseringsgrupper vars verksamhet anses relevant för att uppfylla avtalets syften: Codex Alimentarius Commission som drivs av FN-organen FAO (Food and Agricultural Organization) och WHO (World Health Organization), International Office des Epizooties (OIE) samt internationella och regionala organisationer som arbetar inom FAO:s nätverk International Plant Protection Convention (IPPC). Många WTO-medlemmar deltar i dessa fora och deras vetenskapsmän och hälsoexperter arbetar med att utveckla dessa frivilliga internationella standarder och normer. Det finns emellertid inga liknande internationella normer för genförändrade organismer och produkter där dessa ingår, och därför inga i förväg fastslagna standarder att tillgå utanför WTO.

Avtalet om tekniska handelshinder – TBT-avtalet

WTOS avtal om tekniska handelshinder (Technical Barriers to Trade Agreement) slår fast vilka skyldigheter som finns att beakta för att frivilliga standarder, obligatoriska regleringar och procedurer för enhetliga bedömningar, inte förbereds, antas och tillämpas i avsikt att skapa onödiga hinder för internationell handel, eller som oavsiktligt får ett sådant resultat. I linje med principen om proportionalitet, innebär undvikande av onödiga handelshinder att när en teknisk reglering införs för att uppnå ett visst politiskt syfte, måste regeringen välja det tillvägagångssätt som har den minst restriktiva effekten på handeln.

Avtalet uppmanar WTO-medlemmar att, när detta är möjligt, använda den handledning till relevanta standarder eller enhetsbestämmelser som finns, alternativt att de rekommendationer som utgivits av internationella standardiseringsorgan utgör grund för egna bestämmelser. Användning av internationellt erkända standarder antas inte utgöra onödiga handelshinder. Till skillnad från SPS-avtalet anvisar inte TBT-avtalet några lämpliga internationella standarder.

Avtalet medger också att det finns goda skäl för att obligatoriska föreskrifter varierar länder emellan. Det slår fast att »inget land ska hindras från att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera kvaliteten på dess export, eller för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa, skydda miljön eller förebygga vilseledande metoder, på de nivåer det finner lämpligt«. Avtalet slår även fast att normer kan variera mellan länder beroende på olikheter i smak eller inkomstnivåer, liksom beroende på geografiska och andra faktorer. Legitima skillnader kan alltså fullt ut återspeglas i inhemska bestämmelser. Även om detta innebär stora möjligheter till flexibilitet vad gäller förberedelser, antagande och genomförande av nationella bestämmelser på teknikområdet, så väcker det också frågor om vilka skillnader som är »lagliga« och vad som är kriterium för laglighet, liksom om vilka normer och standarder som anses skapa onödiga handelshinder.

Handelsrelaterade immateriella rättigheter

WTOSTRIPS-avtal innehåller det mest omfattande multilaterala skyddet för immateriella rättigheter. Dess allmänna målsättningar anges i portalparagrafen. De är bland annat att minska snedvridning av och hinder för internationell handel, att främja effektiva och adekvata skydd av immateriella rättigheter och garantera att åtgärder och tillvägagångssätt för att upprätthålla immateriella rättigheter inte i sig själva hindrar legitim handel. För varje huvudområde inom immaterialrätten som täcks av TRIPS-avtalet anger avtalet normer för det minimiskydd som varje medlemsland ska erbjuda. De huvudsakliga beståndsdelarna i detta skydd definieras i avtalet: vad som omfattas av skyddet, rätten till överläggningar och vilka undantag från dessa rättigheter som accepteras samt minimitiden för detta skydd.

Allt immaterialrättsligt skydd tas upp i TRIPS-avtalet men det som är mest relevant för biotekniken är patenträtten. TRIPS-avtalet kräver att medlemsländerna gör patent tillgängliga för gängse prövning av huruvida det verkligen rör sig om något nytt, om det finns ett element av nyskapande och om det kan tillämpas industriellt. Patenten ger patentinnehavaren exklusiva rättigheter och ska beviljas lika för alla tekniska områden. Patenttiden är 20 år, räknat från registreringen.

Vad som är viktigt när man slår fast skäliga och effektiva immaterialrättsliga regler är att dessa exklusiva rättigheter är föremål för ett antal begränsningar och förväntningar. De syftar till att finjustera den nödvändiga balansen mellan rättighetsinnehavarens befogade intressen och brukarens. Så får patentinnehavaren exempelvis inte utnyttja sitt patent på ett sätt som skadar samhället. Vidare måste patentinnehavaren kunna åläggas att erbjuda licens (obligatorisk licensgivning) om han ställer orimliga villkor. Vad gäller undantag har medlemsländerna möjlighet att undanta sådana uppfinningar från patent som motverkar den allmänna ordningen, moral, människors, djurs och växters liv och hälsa, eller sådana uppfinningar som troligen skulle skada miljön allvarligt.

Det finns tre tillåtna undantag från huvudregeln om patenträtt, två av dem är relevanta för det resonemang som följer. Det första gäller uppfinningar som är farliga för människors, djurs och växters liv och hälsa eller allvarligt kan skada miljön. Det andra gäller medlemsländernas rätt att undanta växter och djur som inte är mikroorganismer, och i huvudsak biologiska processer för framställning av växter eller djur som inte är icke-biologiska eller mikrobiologiska processer. Patentskydd måste alltså erbjudas för mikroorganismer, icke-biologiska och mikrobiologiska processer. Varje land som utesluter växtslag från patenträtt måste i stället erbjuda ett verkligt, skräddarsytt skyddssystem.

NOTER

1. Det är viktigt att lägga märke till att reglerna i TBT-avtalet, precis som i andra WTO-regler, riktar sig till medlemsländernas regeringar och deras åtgärder. Därför är det högst osannolikt att renodlat privata märkningsprogram, utan statlig inblandning, kan bli föremål för disciplinära åtgärder utifrån avtalet.

2. Ett antal multilaterala miljöavtal innehåller handelsrelaterade bestämmelser som väcker frågor angående överensstämmelsen med WTO. En detaljerad beskrivning av WTO-åtgärder som berör elva miljökonventioner, som innehåller handelsbestämmelser, finns i WTO (19 september 2000).

Handelspolitikens framtid – globalisering, wto och handelssystemets särart

JOAKIM REITER & CHRISTER JÖNSSON

Historien kan ibland fungera som glasögon för att se in i framtiden. I denna bok har samtliga författare mer eller mindre använt historien som en utgångspunkt och måttstock. Genom historiska jämförelser har författarna sökt att förklara frågor rörande handelspolitikens organisation och förändring på nationell, europeisk och internationell nivå. De frågor som bland annat behandlats är konsekvenserna av Sveriges EU-medlemskap, roll- och ansvarsfördelning i europeisk handelspolitik, EU:s alltmer aktiva roll på den internationella arenan, effekterna av WTO:s bildande, förhandlingars roll i WTO, övergången till ett mer legalistiskt tvistlösningssystem, u-ländernas roll och behandling i handelssystemet samt svårigheterna för WTO att hantera »nya« handelsrelaterade frågor, till exempel handel med bioteknik och genetiskt modifierade organismer.

Historiskt sett har emellertid handelspolitiken haft lite att göra med renodlade handelsfrågor. Den europeiska integrationen är ett tydligt exempel på detta. För Europas ledare, som genom Romfördraget 1958 inrättade EEC (Europeiska ekonomiska gemenskapen), var handelspolitiken framför allt ett fredsinstrument. Genom att med handel väva samman Europas ekonomier hoppades man att förebygga konflikter på den europeiska kontinenten. Målet var att undvika framtida krig och metoden var handelsliberaliseringar.

Med liknande ansats tog efterkrigstidens politiska arkitekter sig an den sargade internationella ekonomin och de krigshärjade länderna. Handelsområdet ingick i en »treenighet« tillsammans med växelkurs- och betalningsbalansfrågor i IMF och återuppbyggnaden

av Europa genom IBRD (Världsbanken). På basis av erfarenheterna från 1930-talet drogs den nya ekonomiska världsordningen upp. I det förslag till stadga för Internationella handelsorganisationen (ITO) från 1947 framgår dåtidens syn på det multilaterala handels-systemets funktion och bidrag. En analys av stadgeförslaget sammanfattar det på följande sätt: »Som organisationens främsta mål sätter stadgeförslaget högre levnadsstandard, full sysselsättning samt framåtskridande i ekonomiskt och socialt hänseende. Detta skall förverkligas genom en fri och växande världshandel« (von Horn 1948, s. 12). Samstämmigheten med de andra beståndsdelarna, såväl IMF och IBRD som FN-systemet, var hög och direkt uttalad. Inom ramen för IMF konstruerades det internationella finansiella systemet så att det bland annat skulle medföra minimal risk för handelsstörningar (Helleiner 1993).

När förslaget om ITO slutligen föll samman fick det betydligt mer begränsade Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) ensamt fylla dess ställe i handelssystemet. Trots dess provisoriska karaktär blev GATT både framgångsrikt och långlivat. GATT visade sig också ha stor förmåga att anpassa sig till nya utmaningar. Banden med de andra internationella institutionerna var emellertid, av naturliga skäl, svagare under GATT än det tilltänkta ITO. Om möjligt förstärktes detta av att Bretton Wood-systemet med fasta växelkurser bröt samman i början av 1970-talet, varefter IMF kom att bli mer inriktat på finansiella frågor i u-länder.

Det är således lätt att få intrycket att dagens handelssystem saknar tydliga formella kopplingar till andra internationella institutioner och politikområden. Till skillnad från de skisser som drogs upp av efterkrigstidens ledare präglas det internationella systemet av många gånger vattentäta skott mellan systemets olika delar.

Globaliseringen har emellertid återuppväckt frågan om global styrning. Handelspolitiken och WTO måste ses i det sammanhanget. WTO har ett globalt medlemskap med fler än 140 länder (144 länder den 1 januari 2002). Inrättandet av WTO utgjorde dessutom en förstärkning av handelssystemets styrinstrument. Genom WTO:s tvistlösningsmekanism slipades organisationens tänder och över-

vakningen av staters efterlevnad. Handelspolitiken uppfattas idag som ett av de politikområden där staters suveränitet är som mest inskränkt. WTO medförde också en väsentlig ökning i medlemmarnas åtaganden i nya handelsrelaterade frågor. Ordet »handelsrelaterade« är talande för den gradvisa utsuddningen av gränsen mellan handelspolitik och andra politikområden.

Oavsett om man uppfattar WTO som ett »hot« eller en »förebild«, har handelspolitiken och WTO därmed hamnat i fokus för diskussionerna om globalisering och global styrning. Detta medför stora utmaningar för inte bara det multilaterala handelssystemet, utan också det nationella handelspolitiska beslutsfattandet. Låt oss – på basis av bokens olika kapitel – redogöra för fyra områden där globaliseringen och kraven om ökad global styrning ställt frågan om handelspolitikens framtida roll och utformning på sin spets:

- * Universalism kontra flexibilitet.
- * Legalism kontra suveränitet.
- * Funktionalism kontra samstämmighet.
- * Legitimitet genom effektivitet kontra deltagande.¹

Universalism kontra flexibilitet

Det multilaterala handelssystemet bygger på principen om »likhet inför lagen«. Alla stater har lika stark röst i det formella beslutsfattandet och, mer eller mindre, samma skyldigheter och rättigheter enligt regelverket. Detta var utgångspunkten för ITO och GATT. Medan utvecklingsländernas inträde i GATT ledde till ett nästan 20 år långt (1964–86) avsteg från grundläggande principerna om lika behandling och ömsesidighet, utgjorde WTO:s bildande en återgång till de ursprungliga normerna i handelssystemet, och då inte minst tankegångarna bakom ITO.

I den meningen skiljer sig WTO från andra internationella organisationer. OECD är en klubb för industriländer. FN har en styrelse, Säkerhetsrådet, som ger privilegierad ställning åt de gamla segermakterna. Fördelningen av inflytande i Världsbanken och IMF byg-

ger, i sin tur, på ländernas finansiella bidrag (dvs. kapitalinsatser eller kvoter) till organisationerna.

WTO är en så gott som universell regim i termer av omfattning (medlemskretsen), substans (avtalens bestämmelser) eller procedur (beslutsfattandet). Genomslaget för universalismens ideal är givetvis långt ifrån fullständigt. Flexibilitet och maktutövning har ständigt varit närvarande i handelssystemet – liksom i alla andra former av internationella relationer. Exempelvis finns det en tradition att lösa frågor genom förhandlingar i begränsade grupper av medlemsländer. Men dessa arrangemang är informella till naturen. I handelssystemet finns inga formellt institutionaliserade asymmetrier eller privilegier. WTO är således en unik internationell organisation som, i flera bemärkelser, lever upp till universalismens ideal.

Frågan är om detta är möjligt även i framtiden. Universalismen är givetvis tilltalande som idé. Den tar sin utgångspunkt i uppfattningen om att människor i grunden har en gemensam värdegrund. Universella internationella institutioner kan därför inrättas för att främja människors möjlighet till självförverkligande. Detta stämmer sannolikt på många områden, såsom mänskliga rättigheter.

Men länder är inte människor. Länder är inte enhetsaktörer och de har olika, och ibland motstridiga, motiv och intressen. Handelssystemet etablerar skyldigheter och rättigheter för länder och ska därför klara många divergerande politiska, sociala och ekonomiska målsättningar. Många länder har också strängt skilda utgångspunkter, såsom olika utvecklingsnivåer och maktpositioner.

U-ländernas inträde i GATT under 1960-talet satte fingret på dilemmat med universalismen. Ett globalt medlemskap i handelssystemet låter sig inte alltid kombineras med ett regelverk, och en beslutsprocedur, där samtliga medlemmar har samma rättigheter och skyldigheter. Oppositionen kan komma från såväl de mindre utvecklade länderna som de dominerande staterna. Det finns således en latent motsättning mellan universell medlemskrets och universella åtaganden, regler och beslutsprocedurer.

GATT visade sig vara förvånansvärt effektivt när det gällde att hantera denna motsättning. Hemligheten låg i GATT:s flexibilitet och

delvis informella karaktär. Dilemmat med universalism skärptes emellertid vid bildandet av WTO eftersom det medförde en kollektivanslutning av alla medlemsländer till samtliga avtal, även kallat *single undertaking*. Det förvärras också ytterligare av att handelssystemet har fördjupats till att täcka nya, handelsrelaterade områden. Debatten om TRIPS-avtalet och u-ländernas problem att implementera Uruguayrundans resultat är ett tecken på detta. I den kommande WTO-rundan, med det förpliktigande namnet Dohas utvecklingsagenda, är det meningen att principen om kollektivanslutning skaska upprätthållas. Flera i-länder (och framför allt EU) har dessutom bland annat drivit igenom att konkurrenspolitik och miljö ska ingå i förhandlingarna.

Det finns de som fruktar att Kinas inträde i WTO, i december 2001, slutgiltigt kommer att ställa dilemmat med universalism på sin spets. I den värsta av världar kan WTO då komma att stå inför två valmöjligheter: Antingen att övergå till fler plurilaterala och sektorsspecifika avtal i WTO, det vill säga en form av »flexibel integration«, eller att acceptera en långsammare utveckling av den universella handelsregimen. Båda lösningarna har klara för- och nackdelar. Den förra lösningen skulle medge fortsatta framsteg i handelssystemet och tillfredsställa kraven på att WTO måste gå längre, till exempel i miljöfrågan. Samtidigt riskerar det att förstärka bilden av WTO som en rikemansklubb. Den senare upprätthåller WTO som en universell regim, vilket svarar på kraven om internationella institutioner för global styrning. Däremot kan denna lösning skada WTO:s attraktivitet. På grund av systemets tröghet skulle sannolikt länder i högre utsträckning använda sig av regionala avtal och organisationer som OECD. WTO riskerar därigenom att på sikt marginaliseras.

Legalism kontra suveränitet

Frågan om legalism i handelssystemet är nära relaterad till dilemmat med universalism. Vid en första anblick ter det sig givetvis eftersträvänsvärt att försöka uppnå ett så regelbaserat handelssystem som möjligt. Men kan alla regler verkligen efterlevas av samtliga

stater i en världsomspännande internationell organisation?

Under GATT varierade efterlevnaden av regelverket över tid. I samband med att regionala avtal växte fram och att allt fler u-länder integrerades i GATT under 1960-talet förändrades inte bara regelverket, utan också synen på användningen av tvistlösningssystemet. I någon mån utvecklades en underförstådd kompromiss om att inte kräva reciprocitet eller nyttja tvistlösningssystemet, framför allt mot u-länder. Detta motiverades med ekonomiska argument om u-länders särart och fördelarna med importsubstitution. Dessutom var olika suveränitetsaspekter på avtalen särskilt känsliga för flera länder som nyligen blivit självständiga.

I likhet med andra internationella organisationer och regelverk är handelssystemet aldrig starkare än medlemsstaternas politiska vilja att ingå avtal och följa de bestämmelser som man kommit överens om vid förhandlingar. Det finns ingen överstatlig aktör i det internationella systemet som i längden kan tvinga länder till efterlevnad. Om ett internationellt samarbete kontinuerligt kostar mer än det smakar för vissa länder finns alltid en risk att dessa bromsar utvecklingen av samarbetet. I slutändan är det möjligt att länderna väljer att helt dra sig ur. Det ekonomiska, politiska och moraliska priset av att dra sig ur ett internationellt samarbete är ofta högt, och det är därför inte särskilt vanligt. Men USA:s avhopp från Kyoto-protokollet och de återkommande granskningarna i USA:s kongress av medlemskapet i WTO är exempel på att det är möjligt.

En motsvarande nedgång i den politiska viljan till efterlevnad, som den på 1960-talet, kan därför mycket väl uppstå i framtiden. Den ökade legalismen i WTO, det vill säga fokuseringen på att utveckla och efterfölja bindande avtal, får ur detta perspektiv betraktas som särskilt problematisk. Detta hänger samman med att handelssystemets utveckling mot att bli alltmer komplext och inverka på vad som vanligtvis betraktas som inrikespolitiska regleringsfrågor. Det kan handla om synen på statens roll kontra självreglering, eller betydelsen av förbud kontra märkning (konsumentmakt). Sådana aspekter är ofta väl inlemmade i länders ekonomiska kultur och tradition av statlig inblandning och kan därför svårligen »förhandlas«.

Genom wto:s tilltagande legalism förstärks alltså motsättningen mellan vidareutveckling av handelssystemet och staters suveränitetshänsyn. Grundproblemet med legalism i wto är att den riskerar överskugga betydelsen av att medlemskretsen värnar om och vidareutvecklar de gemensamma normer och principer, som utgör grunden för ett vitalt och långsiktigt internationellt samarbete. En legalistisk ansats lämpar sig synnerligen dåligt för vissa av de nya handelspolitiska frågorna. Detta gäller framför allt politikområden som stipulerar minimiregler för länder och därmed förutsätter institutionsbyggande på nationell nivå, inte minst i u-länder, såsom immaterialrättsliga handelsaspekter (TRIPS-avtalet) men sannolikt också konkurrenspolitik.

Det finns här anledning att ta intryck av hur det finansiella systemet – med IMF i spetsen – har hanterat liknande inrikespolitiska frågor med aspekter av institutionsbyggande. IMF främjar att länder upprättar fungerande regelverk och effektiv tillsyn för finansiella marknader genom en kombination av tekniskt bistånd och löpande utvärderingar som fungerar som påtryckningsmedel. wto har visserligen också en mycket viktig mekanism för att utvärdera och skapa öppenhet kring staters handelspolitik, den så kallade Trade Policy Review Mechanism (TPRM). Mekanismen kan med fördel få en mer framskjuten roll i nya handelsrelaterade regleringsfrågor. Men i övrigt har wto avgörande brister som försvårar för organisationen att fylla en motsvarande roll som exempelvis IMF inom regleringsfrågor på handelsområdet. wto är en medlemsdriven organisation, utan vare sig ett stort sekretariat eller tillgängliga resurser för att främja tekniskt bistånd i institutionsbyggande syften. Detta ökar också behovet av att wto och handelsfrågorna samordnas med andra politikområden och då inte minst biståndspolitiken.

Funktionalism kontra samstämmighet

Samstämmighet mellan olika politikområden i det internationella systemets var i allra högsta grad en utgångspunkt även för efterkrigstidens politiska ledare. Däremot lät man upprätta separata or-

ganisationer, såsom GATT (ITO), IMF, Världsbanken och FN, för att lösa delvis olika funktionella mål, så kallad funktionalism.

Denna funktionalistiska indelning mellan internationella organisationer har bestått över tid. De olika internationella organisationerna präglas idag i hög grad av gränsöverskridande nätverk av nationella experter på sakfrågespecifika områden.² I WTO träffas handelsexperter, i IMF experter från finansdepartement och centralbanker, i Världsbanken experter inom utvecklings(bistånds-)politik, och så vidare. För en bredare allmänhet, eller till och med experter på andra politikområden, ter sig inte sällan arbetet inom dessa organisationer tekniskt komplicerat, för att inte säga obegripligt. Detta är ingen slump. Enligt funktionalistiska tankegångar ansågs de framväxande internationella nätverken av experter vara en nödvändighet för att främja en världsordning som skulle upprätthålla öppenhet och bevara freden (se bl.a. Mitrany 1966).

Funktionalismen har fungerat effektivt genom att möjliggöra en hög grad av fokusering inom respektive organisation på att utveckla ändamålsenliga lösningar och arbetsmetoder för de olika sakfrågorna. Effekten av funktionalismen är emellertid att det internationella systemet riskerar att bli fragmentariskt. Funktionalism kan därmed stå i motstrid till strävan efter internationell samstämmighet. Denna risk förstärks över tid då de olika internationella organisationerna eller för att vara mer exakt, organisationernas respektive nätverk av specialister, utvecklar olika arbetsmetoder, normer och kåranda.

Samtidigt medför globaliseringen och de växande kraven på globalt styre ett tilltagande behov av samordning mellan det internationella systemets olika delar. Handelssystemets fördjupning till nya handelsrelaterade områden understryker behovet av samordning mellan WTO och andra internationella organisationer, liksom mellan handelspolitiken och andra politikområden. Miljöfrågan är en uppenbar illustration på denna utveckling, där den nyligen lanserade rundan i Doha till och med uttryckligen strävar efter att klargöra relationen mellan multilaterala miljöavtal och WTO-avtalen. Dohas ministerdeklaration innehåller många liknande exempel.

Bland annat ska förhållandet mellan handel och frågan om finansiell stabilitet och skuldproblematiken behandlas.

Kraven sträcker sig emellertid betydligt längre än samordning mellan existerande organisationer. På senare tid har flera länder och frivilligorganisationer framfört önskemål om att inrätta ett globalt ekonomiskt säkerhetsråd. Detta är egentligen inget nytt, till exempel presenterade Carlsson–Ramphal-kommissionen (1995) ett sådant förslag. Emellertid ställer det frågan om funktionalismens för- och nackdelar på sin spets. Det råder inget tvivel om att den funktionalistiska världsordningen under efterkrigstiden, med institutioner såsom GATT och sedermera WTO, har tjänat medlemsländernas intressen väl. Funktionalism borgar för effektivitet på det specifika sakområdet. Frågan är om det uppväger behovet av nya strukturer för samordning och samstämmighet i det internationella systemet.

Legitimitet genom effektivitet kontra deltagande

Frågan är om funktionalismen dessutom har blivit otidsenlig ur en annan synpunkt. Av nödvändighet medför en funktionalistisk världsordning att frågor som politisk förankring och öppenhet får en underordnad betydelse. Det är i hög grad en ordning för specialister av specialister. Legitimitet i de medverkande ländernas synvinkel främjas genom att vissa gemensamma internationella utmaningar löses på ett effektivt sätt.

Detta utgjorde heller inte ett problem så länge utrikespolitiken var ett relativt isolerat politikområde som präglades av elitism och centralism. Med det ökade ömsesidiga beroendet mellan stater, eller vad som populärt kommit att kalla för globalisering, har emellertid gränsen mellan utrikespolitik och inrikespolitik alltmer suddats ut. Utrikespolitiken har blivit en inrikespolitisk angelägenhet och inrikespolitikens processkrav, om bland annat demokratisk förankring och öppenhet, omfattar alltmer även den utrikespolitiska sfären (se bl.a. Stenelo 1999). Det internationella samarbetets legitimitet blir därmed allt mindre betingat av dess effektivitet (resultatorienterat), och allt mer beroende av deltagande och insyn i be-

slutsprocesserna (processororienterat). Balansen mellan effektivitet och deltagande har därmed förskjutits (Reiter 2000, s.3 ff).

Brytpunkten för WTO och handelspolitiken mer generellt, i fråga om legitimitet och demokratisk förankring, kom i samband med sammanbrottet vid Ministermötet i Seattle 1999. Ministermötet utmynnade i en omfattande diskussion om behovet av institutionella reformer av WTO:s beslutsfattande och ökad insyn. WTO hade dithills i hög grad anammat de formella och informella beslutsprocedurerna från GATT (Rege 2000). GATT:s beslutsprocedurer var en återspeglning av sin tids krav på deltagande och syn på politisk legitimitet. I första hand uppfattades GATT som legitimt av dess medlemsländer för de resultat som samarbetet utmynnade i. Det var därför relativt accepterat bland medlemmarna att själva förhandlingsspelet i GATT framför allt sköttes av ett fåtal dominerande stater och länder med starkaste intressen i en specifik sakfråga, bland annat genom överläggningar i det så kallade gröna rummet. Den bredare medlemskretsen medgavs ändå medverkan i slutändan eftersom samtliga överenskommelser krävde konsensus.

Ministermötet i Seattle illustrerade en dubbel utmaning mot WTO:s legitimitet (Reiter 2000). Med nya medlemsländer har nya förväntningar på samarbetet följt. I Seattle tillhörde många u-länder de mest kritiska rösterna mot vad man uppfattade som odemokratiska beslutsprocedurer i WTO. Dessa länder krävde framför allt att det informella beslutsfattandet, det vill säga själva förhandlingsspelet, blev mer öppet och erbjöd ökade möjligheter för deltagande för samtliga medlemsländer.

Dessutom hördes högljudd kritik från flera frivilligorganisationer mot att, som man framställde det, WTO fattade beslut bakom lyckta dörrar och över folkens huvuden (Kommerskollegium 2000). Att WTO består av regeringar som företräder sina respektive länder ansågs inte vara tillräckligt. Utgångspunkten för denna kritik är att man vill främja folklig förankring genom en mer direktdemokratisk reformering av den internationella organisationen, såsom genom ökade möjligheter för deltagande för frivilligorganisationer eller företrädare för nationella parlament.

Dessa två krav på ökat deltagande är svåra, för att inte säga omöjliga, att förena. Det har också framhållits vid flera tillfällen av u-länder som fruktar att ökat deltagande av i-ländernas frivilligorganisationer ska förvärra deras egna möjligheter att stärka sin roll i beslutsfattandet.

Det finns också en potentiell motsättning mellan direktdemokratiska reformer på internationell nivå och bibehållet, eller stärkt, folkligt inflytande på nationell nivå. Problemen är inte unika för WTO. Mycket av diskussionen om det demokratiska underskottet i EU kretsar kring liknande frågeställningar. Det verkar emellertid finnas en ökad förståelse för betydelsen av att det handelspolitiska beslutsfattandet på nationell nivå och EU-nivå präglas av ökad insyn och politisk förankring. Dessa förändringar har också en direkt koppling till WTO:s legitimitet. Mycket återstår emellertid att göra på detta område. EU:s komplicerade beslutsstruktur underlättar inte reformer av handelspolitiken mot ökad öppenhet och deltagande. Reformerna på nationell nivå är därför ännu viktigare men kansannolikt endast delvis kompensera för problemen på EU-nivå.

* * *

De skisserade problemområdena visar att handelspolitiken kommer att finnas högt på den globala dagordningen under överskådlig framtid. Detta kommer i sin tur att ställa krav på kunskap och engagemang bland såväl politiker och tjänstemän som den intresserade allmänheten. Förhoppningsvis kan den här boken lämna ett bidrag i den riktningen.

NOTER

1. Dessa fyra områden utgör en revidering och vidareutveckling av de tre dimensioner – universalism, legalism och ekonomism – som finns uppräknade i Richard N. Gardners klassiska verk om upprättandet av, och bristerna med, efterkrigstidens internationella system (Gardner 1980).

2. På samma sätt har EU-samarbetet beskrivas i termer av »förhandlingar i nätverk« (Jönsson 1999).

Referenser

INTRODUKTION

- Hveem, Helge (1997), *Makt & välfärd – teorier i internationell politisk ekonomi*. Stockholm: Universitetsforlaget.
- Ruggie, John. G. (1982), »International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order«, *International Organization*, 36, 2, s. 379–414.

HANDELSPOLITIK I TEORI OCH PRAKTIK

- Adler, Emanuel (1986), »Ideological 'guerrillas' and the quest for technological autonomy: Brazil's domestic computer industry«, *International Organization*, 40, 3, s. 674–705.
- Arndt, Sven (1997), »Globalisation and Trade: A Symposium«, *The World Economy*, 20, s. 695–707.
- Baldwin, Robert (1982), »The Political Economy of Protectionism«, i Jagdish Bhagwati (red.), *Import Competition and Responses*. Chicago: Cambridge University Press.
- Burley, Anne-Marie och Walter Mattli (1993), »Europe before the court: A political theory of legal integration«, *International Organization*, 47, 1, s. 41–71.
- Cooper, Richard (1987), »Trade Policy as Foreign Policy«, i Robert Stern (red.), *us Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Cortell, Andrew och James David (1996), »How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms«, *International Studies Quarterly*, 40, s. 451–478.
- Coughlin, Cletus C., K. Alec Chrystal och George E. Wood (1995), »Protectionist Trade Policies: A Survey of Theory, Evidence and Rationale«, i Jeffrey Frieden och David Lake (red.), *International Political Economy – Perspectives on Global Power and Wealth*. New York: Routledge.
- Dobbin, F. (1993), »What Do Markets Have in Common? Towards a Fast Train Policy for the EC«, i S. S. Andersson och K. A. Eliasson (red.), *Making Policy for Europe*. London: Sage.
- Donnelly, Michael (1994), »The Political Economy of Japanese Trade«, i Richard Stubbs och Geoffrey Underhill (red.), *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Macmillan.
- Frey, Bruno (1984a), *International Political Economy*. Basil Blackwell.

- Frey, Bruno (1984b), »The public choice view of international political economy«, *International Organization*, 38, 1, s. 199–223.
- Frieden, Jeffry (1988), »Sectoral conflict and U.S. foreign economic policy, 1914–1940«, *International Organization*, 42, 1, s. 59–90.
- Frieden, Jeffry och Ronald Rogowski (1996), »The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview«, i Robert Keohane och Helen Milner (red.), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gallarotti, Giulio (1985), »Towards a Business-cycle Model of Tariffs«, *International Organization*, 39, 1, s. 156–187.
- Garrett, Geoffrey och Peter Lange (1996), »Internationalization, Institutions and Political Change«, i Robert Keohane och Helen Milner (red.), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldstein, Judith (1988), »Ideas, institutions, and American trade policy«, *International Organization*, 42, 1, s. 179–218.
- Goldstein, Judith (1989), »The Impact of Ideas on Trade Policy: the origins of us agricultural and manufacturing policies«, *International Organization*, 43, 1, s. 31–71.
- Goldstein, Judith och Stefanie Lenway (1989), »Interest and Institutions: An Inquiry into Congressional-ITC Relations«, *International Studies Quarterly*, 33, s. 303–327.
- Gourevitch, Peter A. (1984), »Breaking with Orthodoxy: The Politics of Economic Policy Responses to the Depression of the 30s«, *International Organization*, 38, 1, s. 95–130.
- Gourevitch, Peter A. (1996a), »The Macropolitics of Microinstitutional Differences in the Analysis of Comparative Capitalism« i Suzanne Berger och Ronald Dore (red.), *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gourevitch, Peter A. (1996b), »Squaring the circle: the domestic sources of international cooperation«, *International Organization*, 50, 2, s. 349–373.
- Grieco, Joseph (1990), *Cooperation Among Nations*. Itacha: Cornell University Press.
- Haggard, Stephen och Beth Simmon (1987), »Theories of International Regimes«, *International Organization*, 41, 3, s. 491–517.
- Hall, Peter (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Wendy och Kee Park (1995), »Nation-state and Pluralistic Decision Making in Trade Policy: the Case of the ITA«, *International Studies Quarterly*, 39, s. 181–211.

- Hveem, Helge (1997), *Makt & Vålfärd – teorier i internationell politisk ekonomi*. Stockholm: Universitetsforlaget.
- Ikenberry, John, David Lake och Michael Mastanduno (1988), »Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy«, *International Organization*, 42, 1, s. 1–14.
- Irwin, Douglas A. (1996), *Against the Tide – An Intellectual History of Free Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Kahler, Miles (1985), »European Protectionism in Theory and Practice«, *World Politics*, 37, s. 475–502.
- Keohane, Robert (1984), *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert (1988), »International Institutions: Two Approaches«, *International Studies Quarterly*, 32, s. 379–396.
- Keohane, Robert och Judith Goldstein (1993), »Introduction«, i Robert Keohane och Judith Goldstein (red.), *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, Robert och Helen Milner (1996), »Internationalization and Domestic Politics: An Introduction«, i Robert Keohane och Helen Milner (red.), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert O. och Joseph Nye (1977), *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown.
- Kindleberger, Charles (1995), »The Rise of Free Trade in Western Europe«, i Jeffry Frieden och David Lake (red.), *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. New York: Routledge.
- Krasner, Stephen (1983), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen (1995), »State Power and the Structure of International Trade«, i Jeffry Frieden och David Lake (red.), *International Political Economy – Perspectives on Global Power and Wealth*. New York: Routledge.
- Krugman, Paul och Maurice Obstfeldt (1997), *International Economics*. Reading: Addison-Wesley.
- Kreuger, Anne O. (1995), *American Trade Policy – A Tragedy in the Making*. Washington D.C.: American Enterprise Institute Press.
- Krugman, Paul (1992), »Does the New Trade Theory require a new trade policy?«, *World Economy*, 15, 4, s. 423–441.
- Lake, David (1988), *Power, Protection and Free Trade: International Sources of US Commercial Strategy 1887–1939*. Ithaca: Cornell University Press.
- March, James och Johan Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Martin, Andrew (1977), »Political Constraints on Economic Strategies in Advance Industrial Societies«, *Comparative Political Studies*, 1977, s. 323–371.

- McGrew, Anthony (1998), »Globalization: Conceptualizing a Moving Target« i *Understanding Globalisation*. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Milner, Helen (1987), »Resisting the Protectionist Temptation: Industry in the Making of Trade Policy in France and the us during the 70s«, *International Organization*, 41, 4, s. 639–665.
- Milner, Helen (1988), *Resisting Protectionism: Global industries and the politics of international trade*, Princeton: Princeton University Press.
- Moravcsik, Andrew (1993), »Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach«, *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, s. 473–524.
- Odell, John (1990), »Understanding International Trade Policies«, *World Politics*, 43, s. 139–167.
- Odell, John och I. M. Destler (1987), *Antiprotection: Changing Forces in United States Trade Politics*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Odell, John och Thomas Willet (1988), »Introduction: International Monetary Cooperation, Domestic Policies and Policy Ideas«, *Journal of Public Policy*, 8, 3, s. 229–233.
- Peters, Guy B. (1992), »Bureaucratic Politics and the Institutions of the EC«, i A. Sbragia, *Euro-politics*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Petersmann, Ernst-Ulrich (1994), »Why do governments need the Uruguay Round Agreement, NAFTA and the EEA?«, *Aussenwirtschaft*, 49, s. 31–55.
- Powell, Walter och Paul DiMaggio (1991), »Introduction«, i Walter Powell och Paul DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rogowski, Ronald (1989), *Commerce and Coalitions: How trade affects domestic political alignments*. Princeton: Princeton University Press.
- Rohlich, Paul Egon (1987), »Economic culture and foreign policy: the cognitive analysis of economic policy making«, *International Organization*, 41, 1, s. 61–92.
- Rosecrance, Richard (1986), *The Rise of the Trading State*. New York: Basic Books.
- Rothstein, Bo (1991), »Inledning: Politik som organisation«, i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation*, Stockholm: SNS Förlag.
- Ruggie, John. G. (1982), »International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order«, *International Organization*, 36, 2, s. 379–414.
- Sandelin, Bo, Hans-Michael Trautwein och Richard Wundrak (2001), *Det ekonomiska tänkandets historia*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandholtz, Wayne (1993), »Institutions and Collective Action. The New Telecommunications in Western Europe«, *World Politics*, 45, 2, s. 242–270.
- Skjalm, Karsten (1996), *Internationell Politisk Økonomi: Introduktion og Oversigt*. København: Økonomisk institut, Københavns universitet.

- Strange, Susan (1985), »Protectionism and World Politics«, *International Organization*, 39, 2, s. 233–59.
- Ståhlberg, Lars A. (1988), *Lobbying i USA*. Stockholm: Industriförbundets Förlag.
- Tullock, Gordon (1994), *Den politiska marknaden*. Stockholm: Timbro Förlag.
- Waltz, Kenneth (1979), *The Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Webb, Michael (1994), »Understanding Patterns of Macroeconomic Policy Co-ordination in the Post-War Period«, i Richard Stubbs och Geoffrey Underhill (red.), *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Macmillan.
- Wilkenson, Rorden (2001), »The WTO in Crisis«, *Journal of World Trade*, 35, 3, s. 397–419.

SVENSK HANDELSPOLITIK I FÖRÄNDRING

- Barston, Ronald P (1988), *Modern Diplomacy*. London: Longman.
- Cohen, Stephen D (1981), *The Making of United States International Economic Policy*. New York: Praeger.
- Destler, I. M. (1980), *Making Foreign Economic Policy*. Washington: Brookings inst.
- Elgström, Ole och Christer Jönsson (1999), »EU som förhandlingssystem« i Bernitz, Ulf, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim (red.), *Europaperspektiv 1999*. Falun: Nerenius & Santérus Förlag.
- Hellström, Mats (1999), *Politiskt liv*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg Bokförlag AB.
- Hocking, Brian (1999), »Introduction. Foreign Ministries. Redefining the Gatekeeper Role«, i Hocking, Brian (red.) *Foreign Ministries. Change and Adaption*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Kommerskollegium (2000), *Öppenhet och demokrati i WTO-arbetet: kartläggning och analys av svenska NGO-synpunkter*. Stockholm: Yttrande 2000-06-07, Dnr 110-242-2000.
- Nau, Henry R. (red.) (1989), *Domestic Trade Politics and the Uruguay Round*. New York: Columbia University Press.
- Pagrosky, Leif (2001), »Statement on the occasion of the 4th WTO Ministerial Meeting«, Tal, Doha, 2001-11-12.
- Putnam, Robert (1988), »Diplomacy and domestic politics: the logic and two-level games«, *International Organization* 42 (3) s. 427–460.
- Regeringens skrivelse 1996/97:71, *Sverige, EU och handelspolitiken inför 2000-talet*.

- Regeringens skrivelse 1998/99:59, *Öppen handel – rättvisa spelregler. Svensk handelspolitik inför en ny WTO-runda.*
- Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, Enheten för internationell handelspolitik, *Referensgruppen för kommande WTO-förhandlingar: mötesrapport*, 1999-05-03.
- Riksdagens protokoll 1990/91:53, 23 januari 1991. Svar av statsrådet Gradin på Interpellation 1990/91:124 om GATT-förhandlingarna av Nic Grönvall (m).
- Rönnbäck, Ann-Sofi (2000), *Sverige och Uruguayrundan. En studie i utrikespolitiskt beslutsfattande*. Licentiatuppsats, Forskningsrapport 2000:6, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Sjöstedt, Gunnar (1991), »Trade Talks«, i Kremenyuk, Victor A. (red.) *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Svenska Dagbladet* (2001-11-13), »Ökad rättvisa mål med ny handelsrunda.«, TT:s utsände.

UTVECKLINGEN AV EU:S HANDELSPOLITIK

- Bhagwati, Jagdish och Hugh T. Patrick (red.) (1991), *Aggressive Unilateralism: America's 301 trade policy and the world trading system*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Bourgeois, Jacques (1987), »The Common Commercial Policy: Scope and Nature of the Powers« i E.L.M. Volker (red.) *Protectionism in the European Community*. Deventer: Kluwer Law and Taxation.
- Bourgeois, Jacques, F Berrod och E Gippini Fourier (red.) (1995), *The Uruguay Round Results: a European Lawyer's Perspective*. Bryssel: E.I.P.
- Code of Conduct established between the Council of the Member States and the Commission concerning the post Uruguay Round negotiations on services*. Decided in process verbal at 1756th session of Council May 1994 annexed to Document 6948/94 GATT 85.
- De Clercq, Willy (1995), »Closing Address« i Jacques Bourgeois, F Berrod och E Gippini Fourier (red.), *The Uruguay Round Results: a European Lawyer's Perspective*. Bryssel: E.I.P.
- Croome, John (1995), *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*. Genève: WTO.
- Destler, I. M. (1995), *American trade politics*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Devuyt, Youri (1995), »The European Community and the Conclusion of the Uruguay Round«, i C Rhodes och S Mazey (red.) *The State of the European Community*. Bolder, Lynne Reinner.

- European Parliament (1995), *The World Trade Organisation and the European Community*. Bryssel: Directorate General for Research, Working Paper Series, External Economic Relations, E – 18 – 1995.
- Johnson, Michael (1998), *European Community Trade Policy and the Article 113 Committee*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Hanson, Brian T (1998), »What Happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization In the European Union«, *International Organization*, 52, 1, s. 55–85.
- Hayes, Philip (1993), *Making Trade Policy in the European Community*. London: St Martin's Press.
- Krenzler, Horst och Hermann da Fonseca-Wollheim, (1998), »Die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – eine Debatte ohne Ende?«, *Europarecht*, Heft 3, Mai-Juni.
- Low, Patrick (1993), *Trading free : the GATT and U.S. trade policy*. New York: Twentieth Century Fund Press.
- Macleod, I., I. D. Hendry och S. Hyett (1996), *The External Relations of the European Communities*, Oxford: Clarendon Press.
- Maresceau, Marc (red.) (1993), *The European Community's commercial policy after 1992 : the legal dimension*. Boston: Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Paemen, Hugo och Alexandra Bensch (1995), *From the GATT to the WTO: the European Community in the Uruguay Round*. Leuven: Leuven University Press.
- Wolf, Martin (1994), *The Resistible Appeal of Fortress Europe*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Winters, Alan (1993), »The European Community: a case of successful integration?« i Jaime de Melo och Arvind Panagariya (red.), *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woolcock, Stephen (2000), »Europe's International Trade Policy: the process under strain« i William Wallace och Helen Wallace (red.), *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Woolcock, Stephen och Michael Hodges (1996), »EU Policy in the Uruguay Round: the story behind the headlines« i William Wallace och Helen Wallace (red.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

EU:S ROLL I DEN GLOBALA HANDELSPOLITIKEN

- Brittan, Leon (1996), »Expanding world trade: The WTO road to Singapore«, stencil.
- Carl, Peter (2001), »The agenda of Doha must be balanced with a »better balance« for developing countries«, tal inför informellt möte med WTO:s Allmänna råd, Genève, 2001-06-25.

- Das, Dilip, K. (2000), »Debate at Seattle. The Way the Cookie Crumbled«, *Journal of World Trade*, 34(5), s. 181–201.
- Europeiska unionens råd (Fiske) (1999), Pressmeddelande från möten 1999-10-26.
- Financial Times (1996), »EU embraces the cause of free trade: Brussels advocates liberalisation with convert's passion«, 1996-08-06.
- Haahr, Jens Henrik (1993), »The Same Old Game? The European Community in the International Political Economy, 1985-91, *Cooperation and Conflict*, vol. 28(1), s. 73–100.
- Hanson, Brian, T. (1998), »What Happened to Fortreess Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union«, *International Organization*, 52, 1, s. 55–85.
- Lamy, Pascal (2000), »The importance of a clear policy line«, tal inför American Enterprise Institute, Washington D.C., 2000-12-18.
- Lamy, Pascal (2001a): »Special treatment for agriculture: the way ahead«, tal inför Oxford Framing Conference, 2001-01-04.
- Lamy, Pascal (2001b), »Has international capitalism won the war and lost the peace?«, tal inför us Chamber of Commerce, Washington D.C., 2001-03-08.
- Lamy, Pascal (2001c): »Towards a common goal: making the WTO work better for all members and all citizens«, tal inför WTO NGO symposium, Genève, 2001-07-06.
- Paemen, Hugo och Bensch, Alexandra (1995), *From the GATT to the WTO. The European Community in the Uruguay Round*. Leuven: Leuven University Press.
- Patterson, Lee Ann (1997), »Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis«, *International Organization*, 51, 1, s. 135–165.

FRÅN GATT TILL WTO

- Altenberg, Per och Peter Kleen (2001), *Globalisering under attack*. Stockholm: SNS Förlag.
- Croome, John (1995), *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*. Genève: WTO.
- Jackson, John H. (1998), *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Kleen, Peter (1991), *GATT och företaget*. Stockholm: Industriförbundets Förlag AB.
- Kleen, Peter (1996), *Världshandelns spelregler*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kommerskollegium (1994), *Uruguayrundan: Avstamp mot en ny världshandelsordning – en utvärdering*. Stockholm: Kommerskollegium.

- Kommerskollegium (2001): *Frihandel och protektionism – nuläget i världshandeln* 2001. Stockholm: Kommerskollegium.
- Page, Sheila och Michael Davenport (1994), *World Trade reform – Do Developing Countries Gain or Lose?* ODI: London.
- Regeringsproposition 1994/95: 35, *Sveriges anslutning till Världshandelsorganisationen m.m.*
- Trading into the Future: Introduction to the WTO* (www.wto.org)

WTO SOM FÖRHANDLINGSORGANISATION

- Diverse hemliga (*restricted*) dokument från Förhandlingskommittér (*Negotiation Committees*) och Förhandlingsgrupper (*Negotiation Groups*) verksamma i Kennedy-, Tokyo- resp Uruguayrundan förvarade i GATT/WTOS arkiv.
- Ahnlid, Anders (1987), *Reciprocitetsnormen och liberaliseringsmetoder i GATT*. Stockholm: Kommerskollegium.
- Bagwell, Kyle och Robert Staiger (1999), *Multilateral trade negotiations, bilateral opportunism and the rules of GATT*. Cambridge (Mass.): National Bureau of Economic Research/*Working Paper Series*, 7071.
- Bernière, Robert och Eric Wyndham White (1965), *The work of GATT in the field of international trade: the challenge of the Kennedy Round*. Genève: GATT.
- GATT (1961), *What GATT is and what GATT has done: ten short points about GATT*. Genève: GATT.
- GATT (1986), *The texts of the Tokyo Round agreements*. Genève: GATT.
- WTO (1999), *World Trade Organization: the legal texts: the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golt, Sidney (1974), »The GATT negotiations, 1973–1975: a guide to the issues«, *Publications of the British-North American committee*, 14.
- Hoda, Anwarul (2001), *Tariff negotiations and renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, John (1998). *The World Trade Organization: constitution and jurisprudence*. London: Pinter.
- Knapp, Ursula (1994), *The General Agreement on Trade in Services: an analysis*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Kock, Karin (1969), *International trade policy and the GATT 1947–1967*. Stockholm: Stockholm economic studies.
- Kreuger, Anne (red.) (1998), *The WTO as an international organization*. Chicago: Chicago University Press.
- Martin, Will och Alan Winters (1995), *The Uruguay Round: widening and deepening the world trading system*. Washington D.C.: World Bank.

- Preeg, Ernest (1970), *Traders and diplomats: an analysis of the Kennedy Round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington D.C.: World Bank.
- Rothstein, Robert (1979), *Global bargaining: UNCTAD and the quest for a new international economic order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Schott, Jeffrey (1994), *The Uruguay Round: an assessment*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Sjöstedt, Gunnar (1994), »Negotiating the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade« i Zartman, William (red.), *International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity*. San Francisco, Cal.: Jossey Bass.
- Stewart, Terence (red.) (1999), *The GATT Uruguay Round: a negotiating history*. Deventer: Kluwer.
- Winham, Gilbert (1986), *International trade and the Tokyo round negotiation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- World Intellectual Property Organization (2000), *General Information*. Genève: WIPO.
- Zartman, William (red.) (1994), *International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity*. San Francisco, Cal.: Jossey Bass.

POLITIK OCH LEGALISM I HANDELS- OCH TVISTLÖSNINGSFRÅGOR

- Axelrod, Robert och Robert O. Keohane (1993), »Achieving Cooperation under Anarchy«, i David A. Baldwin (red.), *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press.
- Bronckers, Marco (1999), »Better Rules for a New Millennium: A warning against undemocratic developments in the WTO«, *Journal of International Economic Law*, 2, 4, s. 547–566.
- Chayes, Abram och Antonia Handler Chayes (1991), »Compliance without Enforcement: State Behavior under Regulatory Treaties«, *Negotiating Journal*, 7, s. 311–330.
- Chayes, Abram och Antonia Handler Chayes (1995), *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cottier, Thomas (1998), »Dispute Settlement in the World Trade Organization«, *Common Market Law Review*, 35, 2, s. 325–378.
- Dam, Kenneth (1970), *The GATT: Law and International Economic Organization*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Downs, George W., David M. Rocke och Peter N. Barsoon (1996), »Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?«, *International Organization*, 50, s. 379–406.
- Duk Park, Young och Georg C. Umbricht (2001), »wto Dispute Settlement 1995–2000: A Statistical Analysis«, *Journal of International Economic Law*, 4, 1, s. 213–230.
- Hoekman, Bernard och Michel Kostecki (1997), *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudec, Robert, Daniel Kennedy och Mark Sgarbossa (1993), »A Statistical Profile of GATT Dispute Settlement Cases: 1948–89«, *Minnesota Journal of Global Trade*, 2, 1, s. 1–113.
- Hudec, Robert (1990), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. Butterworth Legal Publishers.
- Jackson, John (1990), *Restructuring the GATT System*. London: Chatham House Papers, The Royal Institute of International Affairs.
- Jackson, John (1994), *The World Trading System*. Boston: MIT Press.
- Jackson, John (1998a), *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. London: Chatham House Papers, The Royal Institute of International Affairs.
- Jackson, John (1998b), »Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures«, i Anne Kreuger (red.), *The wto as an International Organization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jackson, John (2000), »Dispute Settlement and the wto«, i Roger B. Porter och Pierre Sauvé (red.), *Seattle, the wto and the Future of the Multilateral Trading System*. Cambridge, MA: The Center for Business and Government, Harvard University.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Long, Olivier (1987), *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*. London: Graham & Trotman.
- Marceau, Gabrielle och Matthew Stilwell (2001), »Practical Suggestions for Amicus Curiae Briefs before wto Adjudicating Bodies«, *Journal of International Economic Law*, 4, 1, s. 155–187.
- Pescatore, Pierre (1993), »The GATT Dispute Settlement Mechanism: Its Present Situation and Prospects«, *Journal of World Trade*, 27, 1, s. 5–20.
- Pescatore, Pierre, Davey, William och Andreas Lowenfeld (1996), *Handbook of wto/GATT Dispute Settlement*. New York: Transnational Publishers.
- Petersmann, Ernst-Ulrich (1988), »Strengthening GATT Procedures for Settling Trade Disputes«, *World Economy*, 11, 1, s. 55–91.
- Petersmann, Ernst-Ulrich (1994), »The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948«, *Common Market Law Review*, 31, s. 1157–1244.

- Plank, Rosine (1987), »An Unofficial Description of How a GATT Panel Works and Does Not«, *Journal of International Arbitration*, 4, 4, s. 53–102.
- Reiter, Joakim (1999), »The Power Politics of WTO Dispute Settlement«, opublicerad magisteruppsats, Susan Strange Price for Best Long Essay 1998/99, London School of Economics and Political Science.
- Rhodes, Carolyn (1993), *Reciprocity, U.S. Trade Policy, and the GATT Regime*. Ithaca: Cornell University Press.
- Seth, Torsten (2000), »Tvistlösning i WTO«, Stockholm: Mercurius.
- Schott, Jeffrey (1994), *The Uruguay Round: An Assessment*, Washington DC: Institute for International Economics.
- Tallberg, Jonas och Christer Jönsson (1998), »Compliance and Post-Agreement Bargaining«, *European Journal of International Relations*, 4, 4, s. 371–408.
- Tumlin, Jan (1985), *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, Washington DC: American Enterprise Institute.
- Trebilcock, Michael och Robert Howse (1997), *The Regulation of International Trade*. London: Routledge.
- Van der Borch, Kim (1999), »The Advisory Center on WTO Law: Advancing Fairness and Equality«, *Journal of International Economic Law*, 2, 4, s. 723–728.
- Yarbrough, Beth och Robert Yarbrough (1997), »Dispute Settlement in International Trade«, i Milner och Mansfried (red.), *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.

U-LÄNDERNAS ROLL I HANDELSSYSTEMET

- Balassa, B. (1985), »Exports, Policy Choices, and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock«, *Journal of Development Economics*, 18, 2, s. 23–35.
- Balasubramanyam, V.N., M. Salisu och D. Sapsford (1996), »Foreign Direct Investment and Growth in EP and IS Countries«, *The Economic Journal*, 196, s. 92–105.
- Barro, R. (1991), »Economic Growth in a Cross-Section of Countries«, *Quarterly Journal of Economics*, May, s. 407–443.
- Barro, R. (1998), »Recent Development in Growth Theory and Empirics«, mimeograph, Department of Economics, Boston: Harvard University.
- Coe, D.T. och E. Helpman (1997), »International R&D Spillovers«, *European Economic Review*, 39, s. 859–887.
- Dollar, David (1992), »Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976–1985«, *Economic Development and Cultural Change*, 40, s. 523–544.
- Dollar, David och Aart Kraay (2001a), *Growth is Good for Poor*. Mimeograph, Development Research Group, Washington D.C.: The World Bank.

- Dollar, David och Aart Kraay (2001b), *Trade, Growth and Poverty*. Mimeo, Development Research Group, Washington D.C.: The World Bank.
- Easterly, W. (1993), »How Much Do Distortions Affect Growth?«, *Journal of Monetary Economics*, 32, s. 1–26.
- Edwards, S. (1992), »Trade Orientation, Distortions and Growth: What Do We Really Know?«, *Journal of Development Economics*, 39, s. 31–57.
- Edwards, S. (1998), »Openness, productivity and growth: what do we really know?«, *Economic Journal*, 108, March, s. 383–398.
- Feder, G. (1983), »On Exports and Economic Growth«, *Journal of Development Economics*, s. 59–73.
- Finger, Michel J. (2001), »Implementing the Uruguay Round Agreements«, *World Economy*, 24, 9, s. 1097–1108.
- Finger, Michel J. och Julio J. Nogués, *The Unbalanced Uruguay Round Outcome: the New Areas in Future WTO Negotiations*. Mimeograph, Washington D.C.: The World Bank.
- Gallup, J.L. och J. Sachs (1998), »Geography and Economic Growth«, paper prepared for the 1998 World Bank Conference on Development Economics.
- Harrison, A. (1995), »Openness and Growth: A Time Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries«, NBER Working Paper No. 5221, August.
- Hoekman, Bernard M. och Michel M. Kostecki (1997), *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudec, Robert (1987), *Developing Countries in the GATT Legal System*, Thames Essays, London: Trade Policy Research Centre.
- IMF (1993), »Trade as an Engine of Growth«, *World Economic Outlook*, maj.
- Keller, W. (1997), »Trade and Transmission of Technology«, NBER Working Paper No. 133, July.
- Leamer, E. (1988), »Measures of Openness«, i R. Baldwin (red.), *Trade Policy and Empirical Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lee, J.W. (1993), »International Trade, Distortions and Long-Run Economic Growth«, IMF Staff Papers, Vol. 40, s. 299–328.
- Levine, R. och D. Renelt (1992), »A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions«, *American Economic Review*, 82(4), s. 942–963.
- Matin, K. (1992), »Openness and Economic performance in Sub-Saharan Africa: Evidence from Time-Series Cross-Country Analysis«, Working Paper No. 1025, World Bank, November.
- Michael, M. (1977), »Exports and Growth: An Empirical Investigation«, *Journal of Development Economics*, 4, 1, s. 49–53.
- Mukerji, Asoke (2000), »Developing Countries and the WTO: Issues of Implementation«, *Journal of World Trade*, 34, 6, s. 33–74.

- Proudmand, J., S. Redding, och M. Bianchi (1997), »Is International Openness Associated with Faster Economic Growth?«, *Bank of England Working Paper*, 63, juni.
- Rodriguez, Francisco och Dani Rodrik (2000), *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-national Evidence*. mimeograph, Department of Economics, University of Maryland.
- Rodrik, Dani (2001), *The Global Governance of Trade: As if Development Really Mattered*. New York: United Nations Development Programme.
- Sachs, J. och A.M. Warner (1995), »Economic Reform and the Process of Global Integration«, *Brookings Papers on Economic Activity*, s. 1–95.
- Syrquin, M., och H. Chenery (1989). »Three Decades of Industrialization«, *The World Bank Economic Review*, 3, 2, s. 145–181.
- Winters, Alan L. (2000), »Trade and Poverty: Is There a Connection?« i Ben David, Håkan Nordström och Alan Winters, *Trade, Income Disparities and Poverty*. Special Study No.5, Genève: WTO.
- WTO (1998), *Background Document*. High Level Symposium on Trade and Development, Development Division, Genève: WTO.
- Världsbanken (1987), *The World Development Report 1987*. Oxford: Oxford University Press.
- Världsbanken (2001), »Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002«, Washington D.C.: Världsbanken.

NYA FRÅGOR FÖR WTO: HANDEL MED BIOTEKNIK

- Dutfield, Graham (2000), *Intellectual Property Rights, Trade and Biodiversity*. London: IUCN and Earthscan Publications.
- Eggers, Barbara och Ruth Mackenzie, 2000, »The Cartagena Protocol on Biosafety«, *Journal of International Economic Law*, 3, 3, s. 525–543.
- EU (2000), Positionspapper i WTO, 19 Oktober, Genève: WTO.
- Martin, C. (2001), »The Relationship between Trade and Environment Regimes: What needs to Change«, i Gary P. Sampson (red.), *The Role of the WTO in Global Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
- Nya Zeeland (2000), Positionspapper i WTO, 10 Oktober, Genève: WTO.
- Schweiz (2000), Positionspapper i WTO, 19 Oktober, Genève: WTO.
- Stilwell, Matthew och Brennan van Dyke (1999), *An Activist's Handbook on Genetically Modified Organisms and the WTO*. Genève: Centre for International Environmental Law.

HANDELSPOLITIKENS FRAMTID – GLOBALISERING,
WTO OCH HANDELSSYSTEMETS SÄRART

- Gardner, Richard N. (1980), *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective*. New York: Columbia University Press.
- Helleiner, Eric (1993) »When Finance was the servant: international capital movements in the Bretton Woods system« i Philip Cerny (red.) *Finance and World Politics: Markets, regimes, and States in the Post-Hegemonic Era*. London: Edward Elgar.
- Jönsson, Christer (1999), »Nätverkens Europa«, i *Globalisering*, Forskarvolym ix, Stockholm: sou 1999:83.
- Kommerskollegium (2000), *Öppenhet och demokrati i WTO-arbetet: kartläggning och analys av svenska NGO-synpunkter*. Stockholm: Yttrande 2000-06-07, Dnr 110-242-2000.
- Mitrany, David (1966), *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Reiter, Joakim (2000), »Institutional Reforms of the WTO – The Institutional History of GATT and the Issue of Efficiency versus Inclusiveness«, Background Paper No. 3, kurs i *Economic Diplomacy*, Commonwealth Secretariat och London School of Economics.
- Rege, Vinod (2000), »WTO Procedures for Decision Making«, Background Paper, Commonwealth Secretariat.
- Stenelo, Lars-Göran (1999), »Samråd och tystnad i förhandlingsdemokrati«, i *Globalisering*. Forskarvolym ix, Stockholm: sou 1999:83.
- Von Horn, Knut (1948), *ITO – den planerade internationella handelsorganisationen*. Stockholm: Kooperativa Förbundets bokförlag.

Ordlista

Acquis communautaire. Ungefär »det gemensamt uppnådda«. EU:s samlade, gemensamt uppnådda regelverk. Ingår även i EG-domstolens domar. Utgångspunkten för förhandlingar om anslutning till EU är att den blivande medlemsstaten förbinder sig att följa detta gemensamma regelverk.

Amsterdamfördraget. Trädde i kraft den 1 maj 1999. Utvidgar EU:s möjligheter att agera inom flera områden. Innebär ändringar och tillägg i de redan tidigare existerande fördragen. Det är resultatet av en regeringskonferens som inleddes 1996 och avslutades vid EU:s toppmöte i Amsterdam i juni 1997. Jfr Maastrichtfördraget, Nicefördraget.

Antidumpningsåtgärder (AD-åtgärder). Åtgärder som vidtas mot import av dumpade (prisdumpade) varor. Har vanligen formen av s.k. antidumpningstullar, ett slags extratullar på importen. Kan också ha formen av s.k. prisåtaganden, dvs. åtaganden av de dumpande exportörerna att iaktta vissa minimipriser. Det internationella regelverket på området återfinns i WTO:s antidumpningsavtal. Vid Ministermötet i Doha beslutades att området ska ingå i förhandlingarna, dock med klara begränsningar. Se Dumpning.

Associeringsavtal. Enligt artikel 310 i EG-fördraget (f.d. 238 i Romfördraget) får EU ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer som innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden. Associeringsavtal är EES-avtalet, avtalen med Cypern, Malta, Turkiet, Europaavtalen samt Europa-Medelhavsavtalen, inbegripet avtalet med Israel. Även Cotonouavtalet liksom tidigare Lomékonventionen är ingånget på grundval av nämnda artikel. För associeringsavtal krävs enligt artikel 310 Europaparlamentets samtycke med absolut majoritet, dvs. mer än hälften av de 626 platserna i parlamentet. Ministerrådet ska besluta enhälligt.

Avtalet om textil och konfektion, ATC. (Agreement on Textiles and Clothes) ingicks i Uruguayrundan och ersatte multifiberavtalet. Innebar att alla kvantitativa restriktioner på tekoområdet skulle avvecklas mellan WTO-länder. Avvecklingen skulle genomföras på tio år genom två parallella processer, dels genom att varor stegvis skulle föras in under normala WTO-regler s.k. integration, dels genom gradvisa ökningar i tillväxttakten för kvarvarande kvoter. Integrationsprocessen inleddes den 1 januari 1995 då 16 procent av 1990 års importvolym fördes in under normala WTO-regler, 17 procent år 1998, 18 procent år 2002 och resten, dvs. 49 procent, vid periodens slut vid utgången av år 2004. Fr.o.m. den 1 januari 2005 ska alla kvantitativa tekorestriktioner vara avskaffade. Parallellt med integrationen har årliga ökningar skett av kvoterna med utgångspunkt från tillväxttakten i de bilateral MFA-avtal som fanns 12 månader innan ATC trädde i kraft. Se Multifiberavtalet.

avs-länderna. Svensk förkortning för ACP-länderna. De 77 u-länder i Afrika, Västindien och Stilla havet som är motpart till EU i Cotonouavtalet. Fler-talet är tidigare engelska, franska, belgiska eller holländska kolonier. Ett betydande antal, fyrtio länder, hör till gruppen minst utvecklade u-länder (MUL). Se Cotonouavtalet.

Biosäkerhetsprotokollet (eller Cartagena-protokollet). Internationellt miljöavtal som reglerar den internationella handeln med levande genetiskt modifierade organismer, LMO. Tillkom under FN-konventionen om biologisk mångfald och slöts i januari 2000, men har ännu inte trätt ikraft. Här nämns för första gången försiktighetsprincipen i ett internationellt miljö-avtal. Protokollet innebär bl.a. att länder ska få information vid import av LMO och rätt att stoppa importen om landet bedömer att det finns risker för miljön och människors hälsa. Se MEA, GMO.

Cairnsgruppen. Bildades 1986 i Cairns, Australien, innan Uruguayrundan inleddes. Den består av 18 länder – både i- och u-länder – som är traditionella exportörer av jordbruksvaror och tillsammans med USA verkar för en friare handel med jordbruksvaror. Utom tullsänkningar eftersträvar man avveckling av exportsubventioner och minskat handelssnedvridande jordbruksstöd. Medlemmar är Australien (informell ordförande), Kanada, Nya Zeeland, Argentina, Bolivia, Brasilien, Uruguay, Paraguay, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Fidji, Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Thailand och Sydafrika. De svarar för mer än 20 procent av världsexporten av livsmedel och jordbruksvaror.

Cotonouavtalet. Efterträder Lomékonventionen som ett handels- och biståndsavtal mellan EU och avs-länderna och lägger grunden för en ny WTO-förenlig handelsregim. Under 2002 ska förhandlingar inledas mellan EU och de avs-regioner eller enskilda avs-länder som så önskar om WTO-förenliga regionala frihandelsavtal, s.k. regionala ekonomiska partnerskapsavtal (Regional Economic Partnership Agreement, REPA). Avtalen ska träda i kraft senast år 2008 och sedan implementeras under en övergångsperiod. De avs-länder som är MUL-länder är garanterade tullfritt tillträde för i stort sett alla varor till EU-marknaden. Se MUL, Lomékonventionen, avs-länderna, EBA.

Diskriminering. Innebär särbehandling i ett eller flera avseenden av ett land eller en grupp länder. Motsats: likabehandling.

Dobas ministermöte. WTO:s fjärde ministermöte som ägde rum i november 2001 i Doha, Qatar. Här antogs en ministerdeklaration som innehåller ett förhandlings- och arbetsprogram för WTO. Deklarationen har fått namnet »Dohadagordningen för utveckling«. Vidare antog medlemsländerna en deklaration om »TRIPS och hälsa« samt fattade ett beslut om implementeringsfrågor. WTO-förhandlingarna övervakas av en »Trade Negotiation Committee« och avslutas senast den 1 januari 2005. Vid det femte ministermötet år 2003 görs en översyn av läget på de olika förhandlingsområ-

dena, liksom beslut om att inleda förhandlingar på ett antal områden. Vid mötet i Doha upptogs också Kina och Taiwan som medlemmar i WTO.

Dumping (eng: *dumping*). Enligt WTO:s definition är en vara dumpad om den säljs på en utländsk marknad till ett lägre pris än på exportörens hemmamarknad (=varans normalvärde). Om hemmamarknadspris saknas används som varans normalvärde antingen exportpriset till lämpligt tredje land eller tillverkningskostnaden i ursprungslandet. Dumpningsmarginalen är skillnaden mellan det dumpade priset och varans normalvärde. Se Antidumpningsåtgärder.

EBA (*Everything-but-Arms*). Genom en ändring av förordningen om EU:s allmänna preferenssystem (GSP) erbjuder EU MUL-länderna tullfrihet för i stort sett alla varor. Beslutet har kunnat tillämpas fr.o.m. mars 2001. Beslutet exkluderar vapen och ammunition och för de tre jordbruksprodukterna bananer, ris och socker gäller en längre infasningsstid. Se GSP, Cotonouavtalet, MUL.

EEC (*European Economic Community*). Europeiska ekonomiska gemenskapen grundades genom Romfördraget 1957. Med Fusionsfördraget 1967 slogs den ekonomiska gemenskapen organisatoriskt samman med Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen till Europeiska gemenskaperna. Då Maastrichtavtalet trädde ikraft 1993 ändrade Europeiska ekonomiska gemenskapen namn till Europeiska gemenskapen. Jfr. EG.

EES-avtalet. (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet; eng: European Economic Area, EEA) Associeringsavtal mellan EU och EFTA-länderna (utom Schweiz) som trädde i kraft 1994. Sedan Sverige, Finland och Österrike blivit EU-medlemmar gäller avtalet mellan EU samt Island, Liechtenstein och Norge. Avtalet övervakas av Europeiska kommissionen och EG-domstolen respektive EFTA:s övervakningsmyndighet, ESA, och EFTA-domstolen.

EFTA (*European Free Trade Association*). EFTA-konventionen trädde i kraft 1960. Frihandelsavtalet ingicks mellan sju länder som av olika skäl inte ville ansluta sig till EEC. Till dem hörde Storbritannien, Sverige, Norge, Danmark, Schweiz, Portugal och Österrike. Senare anslöts Finland. EFTA-kretsen utgörs numera av Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

EG. Kan avse både Europeiska gemenskapen och Europeiska gemenskaperna. De senare omfattar både Europeiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) samt Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Europeiska gemenskapen är EU:s ekonomiska gren (»första pelaren«) och inbegriper tullunionen, den inre marknaden samt gemensam handelspolitik mot utanförstående länder. EG är formellt medlem av WTO liksom de 15 medlemsstaterna. Se EU.

EG-domstolen. Består av femton domare och nio generaladvokater. Tolkar och tillämpar fördrag och andra rättsakter inom EU. Lämnar s.k. förhandsbe-

sked till domstol i medlemsstat, bl.a. om uttolkningen av rättsakter som rör den inre marknaden, tullunionen och handelspolitiken.

EG-fördraget. EU:s verksamhet brukar illustreras med tre pelare, varav den första är EG-pelaren, som innehåller de fyra friheterna (den inre marknaden). Man kan säga att det endast är inom den första pelaren som EU-länderna överlåtit delar av sin suveränitet till EU:s institutioner. Den första pelarens grundfördrag kallas EG-fördraget, som är kortform för Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Beteckningen EG-fördraget används även sedan Amsterdamfördraget trätt i kraft, eftersom detta fördrag endast utgör ändringar och omnumreringar i EG-fördraget. Beteckningen Romfördraget är fortfarande allmänt känd och accepterad.

Ekonomisk union. Sammanslutning av två eller flera stater med långtgående ekonomisk integration och i regel även tullunion.

EKSG (Europeiska kol- och stålgemenskapen; eng. förkortning ECSC, fransk CECA). Upprättades 1951 genom Parisfördraget. Ursprunget till EG. Fördraget innehåller bl.a. regler för produktion och handeln med stålprodukter, särskilda konkurrens- och statsstödsregler. Det löper ut år 2002.

EMU (*Ekonomiska och monetära unionen*). EU:s ekonomiska och monetära union med den gemensamma valutan euro. Valutaunionen startade den 1 januari 1999. Tolv av EU:s femton medlemsstater deltar fullt ut i EMU – Sverige, Danmark och Storbritannien står utanför. Sedlar och mynt i euro introducerades den 1 januari 2002. Fr.o.m. den 28 februari 2002 var euro det enda lagliga betalningsmedlet i hela euroområdet.

Enabling clause (*Fullmaktsklausulen*). Särbehandlingsklausul i beslutet om särskild och mer förmånlig behandling av u-länderna i Tokyorundan 1979, som innebär ett permanent undantag från MGN-principen i GATT. Enligt klausulen är sådana tullpreferenser tillåtna som i-länderna beviljar u-länderna inom ramen för det generella preferenssystemet, g.s.p. Vidare är det tillåtet att ge de minst utvecklade u-länderna, MUL-länderna, en mer förmånlig behandling än andra u-länder. Klausulen medger också att u-länderna ger varandra förmånsbehandling inom ramen för regionala eller globala arrangemang. Se Cotonouavtalet.

EU (*Europeiska unionen*). Upprättades den 1 november 1993 då Maastrichtfördraget trädde i kraft. För närvarande har den Europeiska unionen 15 medlemmar: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

EU:s 133-kommitté. En rådsarbetsgrupp upprättad i enlighet med Artikel 133 i Amsterdamfördraget (tidigare 113-kommittén efter Artikel 113 i Romfördraget) med uppgift att biträda kommissionen i förhandlingar om handelsavtal med en eller flera stater eller internationella organisationer. Se EU:s gemensamma handelspolitik.

EU:s gemensamma handelspolitik. Enligt Artikel 133 i EG-fördraget (tidigare Artikel 113 i Romfördraget) ska den gemensamma handelspolitiken grundas på enhetliga principer, särskilt för att ändra tulltaxor, ingå tull- och handelsavtal, uppnå enhetlighet ifråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt handelspolitiska skyddsåtgärder, inbegripet åtgärder vid skadevållande prisdumpning och subventionering. Vid förhandlingar med en eller flera stater eller i internationella organisationer ska kommissionen föra förhandlingarna inom ramen för de direktiv som rådet utfärdat och i samråd med en särskild kommitté som utsetts av rådet. Avtalen ska ingås av rådet genom beslut med kvalificerad majoritet. Genom Amsterdamfördragets Artikel 133 får rådet med enhällighet, och efter hörande av Europaparlamentet, utvidga kommissionens förhandlingsmandat till att omfatta internationella förhandlingar syftande till avtal om tjänster och immateriella rättigheter. Se Associeringsavtal, 133-kommittén.

Europaavtalen (EA). Reglerar de bilaterala relationerna mellan EU och kandidatländerna i Central- och Östeuropa. De syftar uttryckligen till medlemskap i EU. De omfattar handel, politisk dialog, anpassning av lagstiftning och samarbete på ett stort antal områden. Ett viktigt delmål är att upprätta frihandel mellan EU och kandidatländerna. EA är vidare asymmetrisk, dvs. EU avvecklar sina handelshinder snabbare än kandidatländerna för att ge dem andrum att ställa om sig inför frihandeln och konkurrensen på den inre marknaden..

Europeiska kommissionen. (Kort form EG-kommissionen eller kommissionen) Utredande, förslagsställande, verkställande, förhandlande och övervakande organ i EU. Kommissionens handelspolitik sköts av generaldirektoratet för handel (under ledning av fransmannen Pascal Lamy), som samordnar medlemsstaternas intressen till en gemensam EU-position. Tjänstemän från direktoratet fungerar som unionens talesmän vid olika handelspolitiska förhandlingar.

Europeiska rådet. Har en särställning och fungerar som EU:s toppmöte. Däri ingår medlemsländernas stats- och regeringschefer och ordföranden i Europeiska kommissionen. Sammanträder i det medlemsland som har ordförandeskapet och anger inriktning och takt för EU:s arbete och resultatet sammanfattas i ordförandeskapets slutsatser. Det äger rum minst två gånger under året (normalt i juni och december) och brukar sedan benämnas efter den ort det ägde rum.

Fast-track (snabbspårsmandat). Ett förhandlingsmandat för den amerikanske presidenten i handelsförhandlingar som innebär att kongressen förpliktar sig att godkänna eller förkasta ett förhandlat handelsavtal inom en viss tidsgräns utan ändringar eller tillägg.

Frihandelsområde. Sammanslutning av länder som sinsemellan avskaffat tullar och andra handelshinder för den inbördes handeln. Till skillnad från

en tullunion behåller varje land i ett frihandelsområde sin egen handelsregim (tullar, kvantitativa importrestriktioner etc.) gentemot utanförstående länder. Eftersom de deltagande länderna inte har en gemensam tullmur måste en vara som ska erhålla tullfrihet inom området uppfylla vissa krav på ursprung i området. Tullkontroller, ursprungsregler och ursprungsbevis måste därför finnas i den inbördes handeln. Exempel på frihandelsområden är EES, EFTA, NAFTA. Jfr Tullunion.

Försiktighetsprincipen (»*precautionary principle*«). Övergripande princip för att hantera och förebygga allvarliga skador på hälsa och miljö då vetenskaplig osäkerhet råder. Det finns ingen enhetlig definition av principen utan den har tolkats på olika sätt i olika lagstiftning. Enligt Riodeklarationen innebär försiktighetsprincipen att avsaknad av vetenskapliga belägg inte ska vara ett motiv för att uppskjuta åtgärder om risk för allvarlig skada på hälsa eller miljö föreligger. Försiktighetsprincipen finns i EU:s lagstiftning och har bl.a. återopats av EU i den s.k. hormontvisten med USA i WTO. Se Riodeklarationen

G8 (*tidigare* G7). Årligen återkommande samråd på stats- och regeringschefsnivå mellan USA, Kanada, Japan, Storbritannien, Tyskland, Frankrike och Italien. I samråden deltar också Europeiska kommissionens ordförande. Möten mellan ländernas finansministrar och centralbankschefer har betydelse för relationerna mellan de viktigaste valutorna. Efter ryske presidentens deltagande i G7-mötet i USA 1997 deltar Ryssland i samrådet. Namnet har därför ändrats till G8.

GATS (*General Agreement on Trade in Services*). Ett av de tre huvudavtalen i WTO. Det består dels av ett ramavtal i vilket parterna förbundit sig tillämpa MGN-principen, dels av nationella bindningslistor om liberaliseringsåtaganden, som för närvarande i stort sett endast innebär att »status quo« garanteras för existerande regler. Tjänstesektorerna är i GATS uppdelade i elva övergripande sektorer, bl.a. telekommunikationstjänster, finansiella tjänster, distributionstjänster, transporttjänster och yrkesmässiga tjänster. Under 2000 inleddes förhandlingar om liberalisering av marknadstillträde och nationell behandling samt en översyn av avtalet. Vid ministermötet i Doha i november 2001 beslöts att intensifiera dessa förhandlingar.

GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Allmänna tull- och handelsavtalet slöts 1947. Innehåller det multilaterala regelsystemet för handeln med varor och bildar nu ett av de tre huvudavtalen i WTO. T.o.m. Kennedyrundan tjänade avtalet som ram för tullförhandlingar men i Tokyorundan och Uruguayrundan förhandlades även kompletterande avtal om icke-tariffära handelshinder. GATT-reglerna syftar till att skapa förutsägbarhet och stabilitet i den internationella varuhandeln. De centrala elementen är principen om icke-diskriminering (MGN, nationell behandling), bindande åtaganden t.ex. ifråga om tullar, förbud mot kvantitativa restriktioner, åtgärder mot dumpad och subventionerad export för att främja en rättvis

konkurrens, skyddsåtgärder mot marknadsstörande import, regler för tullunioner och frihandelsområden samt regler för förmånsbehandling av u-länderna. Tvistlösningsmekanismen är gemensam med de andra WTO-avtalen, GATS och TRIPS. Se MGN, Nationell behandling.

Genetiskt modifierade organismer; GMOs. Handeln med GMO-produkter är och kommer sannolikt att vara en källa till handelspolitiska tvister på olika nivåer under många år framöver. Frågan rör dels sådana produkter som framställts med hjälp av genteknik och som används antingen som förökningsmaterial inom växtodlingen eller för direkt konsumtion, dels sådana livsmedels- och fodermedelsprodukter som innehåller råvaror baserade på sådan teknik. Inom FN har internationella regler för handeln med GMO-produkter också tagits fram, det s.k. biosäkerhetsprotokollet.

GPA (Government Procurement Agreement). WTO-avtalet om offentlig upphandling omfattar varor och vissa tjänster inkl. byggtreprenader. Det täcker upphandling från statliga myndigheter, lokala och regionala myndigheter och därtill hörande bolag samt upphandlande offentliga enheter inom försörjningssektorerna el, vatten och transporter. Upphandling som värdemässigt överstiger vissa överenskomna tröskelvärden ska vara utsatta för internationell konkurrens. Endast ett begränsat antal länder har anslutit sig till avtalet, vilket därför betecknas som plurilateralt. De anslutna länderna är ett tjugotal i-länder, inklusive EU:s medlemsstater, samt Sydkorea, Israel, Hongkong Kina och Singapore. Ett tjugotal länder har observatörsstatus. Några av dessa förhandlar om tillträde till avtalet. Se transparens i offentlig upphandling.

GSP (Generalized System of Preferences). Efter en överenskommelse vid UNCTAD II 1968 införde i-länderna särskilda tullförmåner för u-länderna, det s.k. allmänna eller generella preferenssystemet. Avsikten var att uppmuntra u-ländernas industrialisering och export till i-länderna av bearbetade varor. Genom GATT:s »enabling clause«, Fullmaktsklausulen, har GSP-systemet givits ett permanent undantag från MGN-principen. Varje givarland bestämmer själv villkoren för preferenserna. Se »Enabling clause«.

Handel och arbetsvillkor. Vid WTO:s ministermöte i Singapore 1996 markerades stöd för att ILO är det kompetenta organet för att övervaka efterlevnaden av grundläggande arbetsvillkor. WTO:s medlemsländer uttalade stöd för ILO:s arbete med att förbättra efterlevnaden av konventionerna om grundläggande arbetsvillkor. Samtidigt gjordes en tydlig markering om att WTO:s medlemmar förkastar bruket av handelssanktioner i frågan om arbetsvillkor. Vid ministermötet i Doha i november 2001 bekräftades Singaporedeklarationen och noterades ILO:s arbete med den sociala dimensionen i globaliseringsprocessen. Se Socialklausul.

Handel och investeringar. Gränsöverskridande investeringar regleras för närvarande av närmare 1800 bilaterala investeringsskyddsavtal. I WTO finns en arbetsgrupp för handel och investeringar. Sedan förhandlingarna om

MAI inom OECD bröt samman hösten 1998 intensifierades diskussionerna om att skapa ett regelverk för investeringar i WTO. EU är förespråkare för ett investeringsavtal medan majoriteten u-länder är emot. Vid ministermötet i Doha i november 2001 beslöts att förhandlingar om ett multilateralt ramverk kan inledas först efter nästa ministermöte i WTO år 2003 under förutsättning att det föreligger konsensus bland medlemsländerna om detta. Se MAI.

Handel och konkurrens. Konkurrensrätten är i grunden en nationell angelägenhet men i och med den ökade globaliseringen av näringslivet får konkurrenspolitiken en alltmer internationell dimension. EU har aktualiserat frågan om skapandet av ett multilateralt konkurrensavtal inom ramen för WTO. Ett sådant avtal skulle eventuellt på sikt kunna minska betydelsen av handelsrättsliga skyddsåtgärder såsom antidumpning. En arbetsgrupp i WTO har diskuterat frågor som rör sambandet mellan handel och konkurrenspolitik. Vid WTO:s ministermöte i Doha i november 2001 beslöts att förhandlingar om ett multilateralt ramverk ska inledas först efter nästa ministermöte år 2003. Dessa ska baseras på ett konsensusbeslut vid mötet.

Handel och miljö. Vid WTO:s ministermöte i Doha i november 2001 kom man överens om att inleda förhandlingar om relationen mellan WTO:s regler och multilaterala miljökonventioner (MEA) samt om nedtrappning av tullar och icke-tariffära hinder för miljörelaterade produkter och tjänster. Därutöver ska ett förberedelsearbete inledas inom vissa frågor, såsom miljömärkning och TRIPS-avtalet, där man skall ta ställning till framtida förhandlingar vid nästa ministermöte år 2003. Se MEA.

Handelsbinder. Alla slag av myndighetsåtgärder som hindrar eller försvårar handeln med varor och tjänster samt investeringar, både vid import och export. Exempel är tullar och avgifter, tekniska handelshinder, kvantitativa begränsningar, licenser, import- respektive exportförbud, ursprungsregler, särskild gränsdokumentation, krav på lokalt innehåll (dvs. inhemska insatsvaror), immaterialrättsliga åtgärder, diskriminerande offentlig upphandling och valutabestämmelser.

Handelspolitik. Statliga åtgärder som ett land eller en ländergrupp vidtar för att påverka sin internationella handel. De handelspolitiska medlen är olika beroende på syftet och vilket handlingsutrymme som landet/regionen har beroende på ingångna handelsavtal. Tullar, icke-tariffära hinder (kvantitativa restriktioner, subventioner, tekniska föreskrifter och standarder, diskriminerande offentlig upphandling m.m.), antidumpnings- och utjämningsåtgärder är de traditionellt mest använda medlen för att skydda den inhemska varuproduktionen mot utländsk konkurrens. För att främja varuexporten erbjuds avveckling av de egna handelshindren i utbyte mot att landets/regionens handelspartner gör motsvarande liberalisering. Den traditionella handelspolitiken som i huvudsak gällt avtal om regler för varuhandeln och liberalisering av denna har till följd av företagens

globalisering och världshandelns ändrade struktur också kommit att inriktats på att utarbeta regelsystem (regionala eller multilaterala) på områden som tjänstehandel, investeringsvillkor och immaterialrättsligt skydd.

Hållbar utveckling (»sustainable development«). Begreppet innefattar ekonomisk, ekologisk och social utveckling. Det definierades av den s.k. Brundtland-kommissionen i slutet av 1980-talet i rapporten »Our Common Future« som att dagens generation kan tillgodose sina behov utan att äventyra förkommande generationer att tillgodose sina. Vid Rio-konferensen 1992 enades FN:s medlemsländer om ett handlingsprogram, Agenda 21, som betonar samspelet mellan de tre dimensionerna av hållbar utveckling. I ingressen till avtalet om upprättandet av WTO står bl.a. att parternas förbindelser bör inriktas på att »...öka produktion av och handel med varor och tjänster, som medger ett optimalt utnyttjande av världens resurser i enlighet med målsättningen om en hållbar utveckling, i syfte att både skydda och bevara miljön...«.

Icke-tariffära handelshinder (*Non-Tariff Barriers*, NTBs). Myndighetsåtgärder, andra än tullar, som begränsar eller försvårar internationell handel. Täcker ett stort antal åtgärder. t.ex. kvantitativa restriktioner (kvoter och licenser, förbud, avtal om frivilliga exportbegränsningar), tullkopplade åtgärder (t.ex. tullkvoter, tullsuspensioner, säsongstullar, minimiimportpriser, interna skatter), tekniska handelshinder (TBT- och SPS-åtgärder, ursprungsregler), antidumpnings- och utjämningstullar samt monopolistiska åtgärder (statshandelsmonopol, begränsningar i investeringsrättigheter, monopol ifråga om offentlig upphandling). Icke-tariffära åtgärder regleras genom flera WTO-avtal. Följande kan nämnas: GATT, SPS-avtalet, TBT-avtalet, TRIMS-avtalet, avtalet om ursprungsregler, avtalet om importlicensförfaranden, avtalet om skyddsåtgärder, TRIPS-avtalet samt GPA-avtalet. Se Kvantitativa restriktioner.

ILO (*International Labour Organization*). FN-organ med ansvar för arbetsrättsliga frågor. Se Socialklausul.

IMF (*International Monetary Fund*). Upprättades samtidigt som IBRD (Världsbanken) i samband med FN:s monetära och finansiella konferens i Bretton Woods, år 1944. Syftet med IMF är sexfaldigt: att utgöra ett forum för monetärt samarbete, att underlätta expansionen av internationell handel och därigenom sysselsättning och tillväxt, att främja växelkursstabilitet, att eliminera valutarestriktioner, att stödja ett lands trovärdighet för marknaden, samt att utjämna obalanser i medlemsstaternas betalningsbalanser. Den underliggande målsättningen i Bretton Woods var att upprätta institutioner (såsom IMF) som skulle kunna skapa gynnsamma förutsättningar för internationell handel. Från 1970-talet har IMF emellertid blivit gradvis mer inriktad på betalningsbalansproblem i u-länder och länder med övergångsekonomier. Jfr Koherens, Världsbanken.

Immaterialrätt. Äganderätt till idéer, inklusive litterära och konstnärliga verk (skyddade av upphovsrätt), uppfinningar (skyddade av patent), tecken för att utmärka ett företags varor (skyddade av varumärken) och andra delar av industriellt ägande. WIPO (World Intellectual Property Organization) administrerar ett betydande antal immaterialrättsliga konventioner. WTO:S TRIPS-avtal ger möjlighet till handelspolitiska sanktioner. Se WIPO, TRIPS.

Inter-industry trade (mellanbranschhandel). Handel mellan länder med varor som tillhör olika industribranscher, t.ex. export av livsmedel mot import av varaktiga konsumentvaror.

Intra-firm trade (företagsintern handel). Handel mellan ett multinationellt företag och dess dotterföretag i andra länder.

Intra-industry trade (inombranschhandel). Den situation som föreligger då ett land både exporterar och importerar varor som tillhör samma industribransch, t.ex. då ett land både exporterar och importerar motorfordon.

ITA (Information Technology Agreement). WTO:s informationsteknikavtal slöts i mars 1997. Det innebar fullständig avveckling av tullarna på datorer, dataprogram, halvledare och telekommunikationsutrustning. Anslutna länder svarar för drygt 90 procent av världshandeln med berörda varor. Grundregeln var att tullsänkningarna skulle ske i fyra lika stora steg med början juli 1997. Därefter skedde tullsänkningarna 1 januari 1998 resp. 1999. Full tullfrihet uppnåddes 1 januari år 2000 (även om tullavtrappningen för vissa länder sträcker sig till 2005).

Jordbruksavtalet. Avtalet i WTO som slöts i Uruguayrundan innebär att alla icke-tariffära gränsskydd för jordbruksvaror (rörliga importavgifter, kvantitativa restriktioner m.m.) omvandlats till tullar, s.k. tariffering. I-länderna ska sänka dessa tullar med i genomsnitt 36 procent fram till år 2001. De interna stödåtgärderna på jordbruksområdetska minskas med 20 procent fram till detta år. Undantagna från neddragning är dels stöd som anses ha obetydliga effekter på handeln, dels direktstöd som ges inom ramen för särskilda produktionsbegränsningsprogram. Exportsubventionerna ska sänkas. Under våren 2000 inleddes förhandlingar i syfte att fortsätta den påbörjade reformprocessen och vid ministermötet i Doha i november 2001 konkretiserades målen för dessa förhandlingar ytterligare. Jfr CAP.

Kennedyrundan. Multilateral tull- och handelsförhandling i GATT 1964–67 som inleddes sedan president Kennedy utverkat ett förhandlingsmandat från USA:s kongress. Målsättningen var att sänka tullarna på industrivaror med 50 %. I genomsnitt kom tullsänkningarna att ligga på 30–35 procent, den största tullsänkningen sedan GATT:s tillkomst. Jfr Tokyorundan, Uruguayrundan.

Koberens. Samråd mellan WTO, IMF och Världsbanken (IBRD) i syfte att uppnå öka insyn i och samförstånd om de implikationer som respektive orga-

nisations 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.

Konventionen om biologisk mångfald, CBD (Convention on Biological Diversity).

Undertecknades i Rio de Janeiro i juni 1992 inom ramen för FN:s miljöprogram (UNEP). Målen för konventionen är bevarandet av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid utnyttjande av genetiska resurser. CBD lägger fast principen att stater har den suveräna rättigheten att utnyttja sina egna naturtillgångar och ansvaret för att tillse att verksamheter inom deras egen jurisdiktion eller kontroll inte förorsakar skada på andra länders miljö. Se Biosäkerhetsprotokollet.

Korruption. Ett omfattande problem i många länders som under 1990-talet fått allt större uppmärksamhet. Korruption avser bestickning och tagande av muta, även om frågan också har beröringspunkter med en rad andra områden, såsom bl.a. god samhällsstyrning (»good governance«) i allmänhet. Korruptionsfrågans handelspolitiska aspekter har framförallt behandlats inom ramen för OECD och i diskussioner om internationella regler för offentlig upphandling. OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser, som trädde i kraft i februari 1999, är den senaste och mest omfattande konventionen i utvecklingen mot internationell korruptionsbekämpning. Jfr OECD, Offentlig upphandling.

Kvantitativa restriktioner (eng: quantitative restrictions, QR:s). Utgör en undergrupp av icke-tariffära handelshinder, vilka avser åtgärder som syftar till att begränsa import och export av varor till en viss fastställd kvantitet. Enligt WTO-reglerna är kvantitativa restriktioner förbjudna med undantag för vissa situationer, t.ex. vid marknadsstörningar och betalningsbalansproblem. Se Icke-tariffära handelshinder.

Maastrichtfördraget. Vid ett möte i Maastricht i december 1991 kom EG:s medlemsländer överens om att upprätta den Europeiska unionen. Fördraget om unionen undertecknades 1992 och trädde i kraft 1 november 1993. Det baseras på samarbete inom tre huvudområden, s.k. »pelare«. Vid undertecknandet enades man om att utvecklingen mot en union på ett område som finns inskrivet i Romfördraget kan fortsätta utan att samtliga medlemsländer deltar. Se EG-fördraget.

MAI (Multilateral Agreement on Investment). Arbetsnamnet för de förhandlingar om ett multilateralt investeringsavtal inom OECD som pågick 1995–98, men som bröt samman i oktober 1998 sedan Frankrike dragit sig ur. Enligt det utkast till avtal som lades fram i april 1998 skulle medlemsländerna behandla utländska investerare enligt samma principer som gäller för den internationella varuhandeln: insyn i lagstiftning (transparens), na-

tionell behandling och MGN-behandling. Avtalsutkastet innehöll även en investeringsskyddsdel som bl.a. omfattade frågor som kompensation i händelse av egendomsexpropriering, samt rätten att föra ut vinster ur värdlandet. Det var även tänkt att avtalet skulle ha haft en tvistlösningsmekanism. Även om MAI förhandlades inom OECD var avsikten att det skulle ha blivit en fristående överenskommelse som var öppet även för icke-OECD-länder. Se Handel och investeringar.

Marknadstillträde (eng: market access). Den ursprungliga betydelsen av marknadstillträde inbegrep endast avvecklingen av de klassiska handelshindren tullar och kvantitativa restriktioner. Med Tokyorundan vidgades begreppet att beröra mer än gränsskydd då subventioner, tekniska handelshinder, offentlig upphandling m.m. inkluderades i det multilaterala regelverket.

MEA (Multilateral Environmental Agreements). Förkortning för miljökonventioner. WTO:s kommitté för handel och miljö har tidigare behandlat relationen mellan WTO och MEA. I Doha beslöts att inleda förhandlingar i frågan, dock med vissa begränsningar. Frågeställningen är om WTO-reglerna medger att medlemmar ska kunna tillgripa handelsåtgärder för att uppfylla åtaganden som man gjort som part i en MEA och om dessa äger giltighet gentemot andra WTO-medlemmar som inte är parter i ifrågavarande MEA. Se Handel och miljö, Biosäkerhetsprotokollet, Konventionen om biologisk mångfald.

MGN (most favoured nation; eng: MFN – most-favoured-nation). Grundläggande handelspolitisk princip som innebär att varje fördel t.ex. sänkning av tullen för en viss vara som någon WTO-medlem ger till ett annat WTO-land omedelbart och ovillkorligt ska tillfalla alla övriga WTO-länder. Kan kallas för en »yttre« icke-diskrimineringsprincip till skillnad från principen om nationell behandling. Även för handeln med tjänster (GATS) och immaterialrätten (TRIPS) är MGN-principen av central betydelse. Undantag från MGN kan göras för tullunioner och frihandelsområden, särskild och mer förmånlig behandling av u-länder samt på tjänsteområdet för ekonomiska och regionala integrationsarrangemang, t.ex. den nordiska arbetsmarknaden Jfr. Nationell behandling.

Miljödumpling. Utnyttjande av låga miljökrav som en konkurrensfördel. Farhågor har uttryckts att ökad frihandel och strängare miljölagstiftning i i-länderna kan leda till att varor som tillverkats till låga kostnader i länder med svag miljölagstiftning »dumpas« på i-landsmarknaderna. Se PPMs.

MUL. Beteckning för de av FN klassificerade 49 »minst utvecklade länderna« med bl.a. en BNI per capita som understiger 800 US dollar. Majoriteten utgörs av länder i Afrika söder om Sahara. 40 av de 77 avs-länderna är MUL-länder. Vid WTO:s ministermöte i Singapore 1996 antogs en aktionsplan för MUL-länderna där det bl.a. rekommenderades att dessa skulle erhålla tullfritt tillträde för sina exportvaror i övriga medlemsländer. EU lanserade 2001 det s.k. EBA-initiativet som medgav tillfrihet för samtliga varor

från MUL. Särskilt förmånliga preferenser till MUL-länder som inte är AVS-länder ges inom ramen för EU:S GSP-system. Se EBA.

Multifiberavtalet (MFA). Den populärt använda benämningen för »the Arrangement Regarding International Trade in Textiles«. Det första multifiberavtalet trädde i kraft 1974. Det hade föregåtts av bilaterala begränsningsavtal som USA slöt i slutet av 1950-talet med Japan och andra tekoexportörer i Sydostasien samt på 1960-talet av ett bomullstextilavtal inom GATT:s ram. Med multifiberavtalet kom efter hand allt fler tekovaror att omfattas av regleringarna. MFA stred både mot GATT:s förbud mot kvantitativa restriktioner och MGN-principen eftersom begränsningsåtgärderna kunde vidtas selektivt, dvs. ett importland (i-land) kunde sluta ett bilateralt avtal med ett exportland (u-land) att det senare skulle begränsa sin export av tekovaror till vissa kvantiteter. Arrangemanget var exempel på en »gråzonsåtgärd«. Det förutsatte ett ofta omfattande licenssystem. Vid inträdet i EU fick Sverige börja tillämpa unionens importbegränsningar/importövervakning av tekovaror. Multifiberavtalet avlöstes i Uruguayrundan av avtalet om textil och konfektion. Se ATK.

Multilateral. Omfattande flera parter. I WTO avses med »multilateralt avtal« ett avtal som är bindande för samtliga medlemmar. Jfr Plurilateral.

Nationell behandling (*national treatment*). En av de grundläggande principerna i GATT/WTO. Den innebär på varuområdet att importerade varor inte får behandlas sämre än inhemska varor när det gäller interna skatter och avgifter, tekniska föreskrifter eller bestämmelser om försäljning, köp, distribution m.m. Kan kallas för en »inre« icke-diskrimineringsprincip till skillnad från MGN. På tjänsteområdet är nationell behandling något som varje land väljer att medge andra länder, unilateralt eller eftersärskilda förhandlingar. Jfr MGN.

NGOs (*Nongovernmental organizations*). Samlingsnamn för frivilligorganisationer (icke-statliga organisationer) av lobbyistkaraktär som försöker påverka regeringarna i bl.a. handelspolitiska frågor. Tillsammans med massmedia och andra icke-statliga grupper i samhället brukar frivilligorganisationerna kollektivt benämnas »det civila samhället.« Förutom traditionella frivilligorganisationer såsom branschorganisationer, näringslivsorganisationer och fackföreningar, har under 1990-talet även organisationer som verkar för miljön, u-länder och livsmedelsskydd kommit att spela en allt viktigare roll. Till de svenska frivilligorganisationer som regelbundet lämnar synpunkter till regeringen i handelspolitiska frågor hör bl.a. Svenskt näringsliv och med tillhörande branschorganisationer, Internationella Handelskammaren (icc), Svensk Handel, LO, TCO, Diakonia, Forum Syd, Lutherhjälpen och Konsumenter i Samverkan.

Nicefördraget. Uppgårelsen i Nice (7–9 december 2000) handlar om institutionella reformer i EU som är nödvändiga för att EU ska kunna utvidgas till 27 medlemsländer. Beslut fattades i Nice om att fler nödvändiga föränd-

ringar av EU:s fördrag ska behandlas i en kommande regeringskonferens 2004. Se Amsterdampfödraget.

OECD (*Organization for Economic Co-Operation and Development*). Har sitt säte i Paris och bildades ursprungligen 1948 under namnet OEEC (*Organisation for European Economic Co-operation*) för att främja återuppbyggnaden i Europa efter andra världskriget enligt den amerikanska Marshallplanen. 1961 ombildades den till en ekonomisk samarbetsorganisation för »västekonomierna« i Europa, nämligen Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Turkiet, Tyskland och Österrike, USA, Kanada, Japan, Australien och Nya Zeeland. På senare år har Tjeckien, Ungern, Polen, Mexico, Sydkorea och Slovakien kvalificerat sig som medlemmar. Ett långsiktigt mål för OECD är att även Ryssland ska kunna bli medlem. OECD har ett brett verksamhetsområde som innefattar bl.a. ekonomisk politik, energifrågor, finansfrågor, handel, exportkrediter, jordbruk, miljö och u-landsbistånd. Inför förhandlingar i GATT och WTO har organisationen fungerat som utredningsorgan på olika områden, bl.a. jordbruk och tjänstehandel.

Partnerskaps- och samarbetsavtal. EU har ingått sådana avtal med Ryssland, Ukraina, Vitryssland, Moldavien, Kirgisistan, Kazakstan, Georgien, Armenien, Azerbajdzjan, Uzbekistan och Turkmenistan. Avtalen innehåller huvudsakligen bl.a. om politisk dialog, handel och investeringar, betalningar, immaterialrätt m.m. I handelspolitiskt avseende medges ömsesidig MGN-behandling, som reglerar det förhållandet att flertalet av de nämnda forna sovjetrepublikerna inte är medlemmar i WTO. Medlemmar i WTO är Kirgisistan, Georgien och Moldavien samt i en nära framtid Armenien. Vidsidan av avtalen erhåller de 11 länderna en begränsad GSP-behandling på EU-marknaden.

Plurilateral. I WTO är plurilaterala avtal ingångna mellan ett mindre antal medlemsländer till skillnad från multilaterala avtal som omfattar samtliga medlemsländer. Plurilaterala avtal i WTO är överenskommelsen om handel med civila flygplan (flygindustriavtalet) samt avtalet om offentlig upphandling. Jfr Multilateral.

PPMs (*Processes and Production Methods*). Processer och produktionsmetoder. Enligt GATT-reglerna är det i princip inte tillåtet att vidta handelsåtgärder mot varor som tillverkats genom processer eller metoder som inte påverkar varans egenskaper. Tekniska föreskrifter och standarder innefattar även relaterade processer och tillverkningsmetoder i den mån de påverkar produkternas kvalitet och andra egenskaper. Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder inom WTO (SPS-avtalet) omfattar dock alla processer och tillverkningsmetoder utan begränsning. Se även TBT.

Preferenser. Särskilda handelsförmåner som ett importland beviljar ett annat land (eller andra länder), vanligen genom en mer gynnsam behandling

ifråga om tullar eller genom undantag från vissa icke-tariffära handels-hinder. Se GSP, Cotonouavtalet.

Protektionism. Handelspolitiska åtgärder för att skydda inhemsk produktion mot konkurrens från importerade varor. Medlen kan bestå både av tullar och icke-tariffära handelshinder. Motsats till frihandel.

Quad. Populär förkortning för Quadrilateral Trade Ministers' Meeting. Regelbundet återkommande möten mellan Europeiska kommissionens handelskommissionär, United States Trade Representative, Japans handels- och industriminister samt Kanadas utrikeshandelsminister. Vid mötena bereds handelsfrågor av gemensamt intresse, särskilt sådana som är under behandling i WTO.

Reciprocitet. Ömsesidighet. Princip i handelsförhandlingar enligt vilken länder endast lämnar medgivanden t.ex. en tullsänkning i utbyte mot motprestationer från andra länder. Fördelar på ett förhandlingsområde kan balanseras av eftergifter på ett annat.

Regeringskonferens. Toppmöte inom ramen för det Europeiska rådet där medlemsstaternas högsta företrädare (stats- och regeringscheferna) träffas och beslutar om hur det framtida EU ska se ut. Sammanfattas bl.a. i syfte att göra fördragsändringar.

Regionala handelsavtal. Frihandelsavtal och tullunioner mellan två eller flera länder. De grundläggande reglerna för sådana arrangemang återfinns i GATT:s artikel XXIV och GATS artikel V. Dessa utgör grundläggande avsteg från MGN-principen. I Uruguayrundan gjordes en uttolkning av artikeln. Enligt reglerna ska bl.a. tullarna mellan de avtalsslutande länderna avvecklas för i stort sett all handel. Tullarna mot omvärlden får samtidigt inte höjas. Tidsperioden för att upprätta tullunionen eller frihandelsområdet får inte överskrida tio år utom i exceptionella fall. En permanent kommitté för regionala handelsarrangemang har upprättats i WTO för kontinuerlig översyn av dessa.

Retaliera. Vidta handelspolitiska motåtgärder, i dagligt tal kallade sanktioner.

Riodeklarationen. Ett av de tre dokument som antogs vid FN:s konferens för miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Innehåller 27 principer, bl.a. försiktighetsprincipen. Se Agenda 21, Försiktighetsprincipen.

Romfördraget. EG:s ursprungliga konstitution undertecknad 1957. Enligt artikel 9 ska gemenskapen grunda sig på en tullunion. Tullar och avgifter med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna. En gemensam tulltaxa gäller gentemot tredje land. Se EG-fördraget.

Singaporefrågorna. Gemensam beteckning på fyra ämnesområden som lanserades vid WTO:s ministermöte i Singapore 1996, dvs. handel och investeringar, handel och konkurrens, transparens i offentlig upphandling samt handelsprocedurer.

Skyddsåtgärder. Enligt WTO kan åtgärder vidtas med stöd av GATT:s allmänna skyddsklausul (artikel XIX). Den tillåter ett medlemsland att införa skydds-

åtgärder mot plötsliga importökningar av marknadsstörande karaktär. I Uruguayrundan slöts ett avtal om tillämpningen av denna artikel som delvis vidareutvecklade regelverket genom att bl.a. förbjuda bilaterala begränsningsarrangemang. Jfr Antidumpningsåtgärder, Subventioner.

Social dumping. Varor som tillverkas till låga kostnader i länder som saknar arbetsrättslig lagstiftning om föreningsrätt, minimilön, arbetstidens längd m.m. beskylls för att »dumpas« på exportmarknaden.

Socialklausul. Kontroversiell fråga om handelspolitisk undantagsklausul som skulle göra det möjligt att tillgripa handelssanktioner mot länder som brister i efterlevnad av vissa grundläggande arbetsvillkor. Sådana är förenings- och förhandlingsrätt samt förbud mot barnarbete och tvångsarbete. U-länderna är starka motståndare då man befärar att i-länderna skulle kunna använda en sådan klausul i protektionistiskt syfte mot låglöneländer. USA har en socialklausul i sitt generella preferenssystem. EU har infört särskilda preferenser i sitt GSP för mottagarländer som i sin lagstiftning infört de ILO-konventioner som utgör »core labour standards«. Begreppet socialklausul med innebörden av skyddsåtgärder mot lägre sociala standarder som påstådd konkurrensfördel har avvisats i WTO och ersatts med den mer neutrala formuleringen handel och arbetsvillkor. Se Handel och arbetsvillkor.

SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures). Nationella säkerhets- och hälsoföreskrifter kan försvåra handeln med livsmedel, djur och växter. WTO-avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder som slöts i Uruguayrundan innehåller regler för hur skyddsåtgärderna bör utformas för att inte verka handelshindrande och ändå skydda människors, djurs och växters liv eller hälsa. Åtgärderna ska t.ex. så långt möjligt baseras på internationellt erkända standarder. Åtgärder som inte baseras på internationella standarder måste baseras på vetenskapligt underlag och vedertagna principer för riskanalys. Jfr TBT, PPMs.

Subventioner. I WTO:s subventionsavtal är definitionen på subvention »varje finansiellt bidrag inkl. inkomst- eller pristöd, från regering eller offentlig myndighet som innebär en förmån för mottagaren«. Genom WTO-avtalet kan medlemsländerna skydda sig mot skadevållande import av varor som subventionerats i exportlandet. Långt ifrån alla subventioner är förbjudna eller »angripbara« enligt WTO:s regler. Förbjudna är exportsubventioner samt subventioner till företag på villkor att de använder inhemska framför importerade insatsvaror. Subventioner kan vara »angripbara« om de klassas som selektiva, dvs. sådana som ges till ett företag eller grupp av företag eller som begränsas till ett geografiskt område. Vid Ministermötet i Doha beslutades att området ska ingå i förhandlingarna dock med klara begränsningar.

Tekniska handelshinder (Technical Barriers to Trade, TBT). Olikheter mellan länders tekniska föreskrifter kan bli ett hinder i den internationella handeln.

TBT-avtalet från Tokyorundan byggdes ut i Uruguayrundan. Avtalet reglerar tillkomst och tillämpning av tekniska föreskrifter och standarder, inkl. förpacknings-, märknings- och etiketteringskrav, samt metoder för provning och certifiering av överensstämmelse med tekniska föreskrifter och standarder. Medlemsländerna i WTO ska anmäla förslag till nya föreskrifter och provningsmetoder till WTO-sekretariatet och därmed ge övriga länder möjlighet framföra synpunkter.

Terms of trade (bytesförhållande). Förhållandet mellan ett lands export- och importpriser. Terms of trade vid olika tidpunkter beräknas genom att jämföra exportprisindex och importprisindex. Om det förra stigit i förhållande till det senare har terms of trade förbättrats och omvänt.

Tokyorundan. Tull- och handelsförhandling i GATT 1973–79. Namnet beror på att den deklaration som angav riktlinjer och mål för förhandlingarna antogs vid ett ministermöte i Tokyo. Utom tullsänkningar för industrivaror på i genomsnitt runt 30 procent gjordes en lång rad överenskommelser ifråga om tekniska handelshinder, offentlig upphandling, subventioner, antidumpning, tullvärde, importlicenser, civila flygplan m.m. Jfr Kennedyrundan och Uruguayrundan.

TPRM (Trade Policy Review Mechanism). Regelbundna granskningar i WTO av medlemmarnas handelspolitik inklusive handeln med tjänster och immaterialrättslagstiftning. Granskningen utförs på basis av dels en rapport från WTO-sekretariatet, dels en från vederbörande medlemsland. EU, USA, Japan och Canada granskas vartannat år, övriga medlemsländer vart fjärde eller vart sjätte år beroende på deras relativa betydelse i världshandeln.

Transparens. Öppenhet, genomlysning av nationella och internationella regler.

Transparens i offentlig upphandling. Diskussioner om ett avtal om transparens i offentlig upphandling har pågått sedan WTO:s ministermöte i Singapore 1996. Syftet skulle vara att öka insynen i de nationella upphandlingssystemen. Detta skulle underlätta för utländska företag som vill delta i upphandlingen samt motverka korruption. En del u-länder motsätter sig ett avtal. Vid ministermötet i Doha i november 2001 fattades ett principbeslut att inleda förhandlingar efter nästa ministerkonferens år 2003. Ett viktigt förbehåll är att parterna med konsensus ska bestämma formerna för hur dessa förhandlingar ska föras. Se GPA.

Tredje land. Varje land som står utanför ett partsförhållande (t.ex. avtal mellan två eller flera stater).

TRIMS (Trade Related Investment Measures). Handelsrelaterade investeringsåtgärder. Krav som värdlandets regering ställer på en utländsk investerare och som berör det utländska företagets handel med omvärlden. WTO:s avtal om handelsrelaterade investeringsåtgärder (TRIMS-avtalet), som slöts i Uruguayrundan förbjuder medlemsländerna att ställa krav på nationellt innehåll i produktionen, exportimportbalansering, begränsning-

ar av importen i förhållande till den utländska valuta företaget tjänar, samt begränsningar av exporten i förhållande till företagets lokala produktion. **TRIPS** (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Handelsrelaterade immaterialrättsfrågor. Ett av de tre huvudavtalen i WTO. Omfattar skydd för upphovsrätt, varumärken, geografiska ursprungsbezeichnungar, mönster, patent, kretsmönster i datachips samt konfidentiell information (företagshemligheter). För flertalet av dessa rättigheter fastställs högre skyddsnormer än i de immaterialrättsliga konventionerna. WTO-länderna åtar sig att se till att skyddsnormerna följs under hot om att annars drabbas av handelssanktioner. De nationella straffrättsliga påföljderna ska vara tillräckligt avskräckande vid varumärkesefterbildning och piratkopiering i kommersiell skala. Tullmyndigheterna ska kunna stoppa och förstöra sådana varor vid gränsen. Vid ministermötet i Doha i november 2001 antogs en särskild deklaration om »The TRIPS Agreement and Public Health«. Den innebär att ingenting i TRIPS-avtalet ska hindra ett land från att vidta åtgärder för att skydda allmän hälsa. Bl.a. definieras avtalets flexibilitet vad gäller utfärdandet av tvångslicenser på läkemedelsområdet. Se WTO, Immaterialrätt.

Tull. Statlig avgift som uttas på importerade eller, mer sällan, exporterade varor. Man brukar skilja mellan finanstull (fiskal tull) som ger staten inkomster och skyddstull som skyddar inhemsk produktion mot utländsk konkurrens. Tullen beräknas vanligen i procent av varans importpris (värdetull) men kan också utgå efter varans vikt, volym eller stycketal (specifik tull). Även kombinationer av värdetull och specifik tull kan förekomma.

Tullbindning. Ett land som bundit sin tull i en GATT-förhandling vid en viss nivå har förbundit sig att inte höja tullen över denna. Om ett WTO-land bryter eller upphäver en bunden tull måste drabbade länder kompenseras t.ex. genom att tullen sänks på andra varor av intresse för dem. Genom att binda tullarna skapas en stabil och förutsägbär grund för handeln.

Tulleskalering. Begrepp som innebär att tullstrukturen utformats så att tullsatsens höjd stiger med bearbetningsgraden (manufaktureringsskydd). Råvaror och halvfabrikat är tullfria eller har lägre tullsats än de färdiga varorna. Sådana strukturer förekommer i flertalet länders tulltariffer, där eskaleringen kan vara mer eller mindre brant.

Tullunion. Sammanslutning av två eller flera länder som sinsemellan avskaffat tullar och andra handelshinder och som har en gemensam handelsregim inklusive tulltaxa gentemot utanförstående länder. EU är det bästa exemplet på en fullt utvecklad tullunion. Jfr Frihandelsområde.

Twistlösning. I handelspolitiska avtal förekommer som regel någon form av procedur för att hantera tvister mellan parterna. GATT:s tidigare twistlösningssystem har tagits över av WTO och förstärkts väsentligt. Om en tvist mellan parterna inte kan biläggas genom konsultationer tillsätts en panel med tre oberoende experter. Panelens rekommendationer kan överklagas

till ett permanent överprövningsorgan – »Appellate Body«, som består av sju personer med sakkunskap inom juridik, internationell handel och WTO:s regelsystem. Om den felande parten inte rättar sig efter utslaget kan den drabbade parten begära kompensation eller vidta motåtgärder (»retaliera«).

UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). FN-organ inriktat på u-ländernas handels-, investerings- och utvecklingsproblem. Vid UNCTAD II 1968 fattades beslutet om GSP. I UNCTAD:s regi har också tillkommit ett system för ömsesidiga preferenser u-länderna emellan kallat Global System of Trade Preferences (GSTP). Ett särskilt aktionsprogram för MUL-länderna har upprättats och UNCTAD har organiserat särskilda MUL-konferenser. Organisationen publicerar bl.a. utredningar och statistik om handel, investeringar och utveckling. U-länderna upplever UNCTAD som sitt eget organ på motsvarande sätt som i-länderna betraktar OECD. På flera områden utreder sekretariatet frågor som kan bli aktuella för förhandling i WTO. UNCTAD-konferenser äger rum vart fjärde år. UNCTAD X ägde rum i Bangkok i februari 2000.

UNICE. (fr: Union des Confédérations de l' Industrie et des Employeurs d'Europe; eng: Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) Intresseorganisation för de europeiska industriförbunden och arbetsgivareföreningarna. Har bl.a. till uppgift att påverka EU:s beslut i lagstiftningsfrågor som berör medlemsföretagen samt EU:s position i internationella handelsförhandlingar. Policyarbetet bedrivs i ett sextiotal arbetsgrupper under fem huvudkommittéer: ekonomisk politik, handelspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik och företagsjuridik. Organisationens kontakter sker främst med EG-kommissionen.

Unilateral. Ensidig åtgärd som vidtas av en part utan överenskommelse med motpart. Jfr Plurilateral, Multilateral.

Uruguayrundan. Tull- och handelsförhandling 1986–94. Namnet kommer av att den deklaration som fastställde riktlinjer och mål för förhandlingarna antogs vid ett ministermöte 1986 i Punta del Este, Uruguay. Se WTO. Jfr Tokyorundan, Kennedyrundan.

USTR (*United States Trade Representative*). Amerikanske presidentens handelsförhandlare är medlem av regeringen och har en egen myndighet för handelsförhandlingar, såväl multilateralt som bilateralt med enskilda länder. USTR har huvudansvar för alla frågor som rör WTO samt frågor som rör handel, investeringar och råvaruproblem i bl.a. OECD, UNCTAD och internationella råvaruorganisationer. Myndigheten handlägger också handelsrelaterade immaterialrättsfrågor. USTR utger årligen en rapport över de handelshinder amerikansk export möter på utländska marknader.

Uttjämningsåtgärder (countervailing measures). Åtgärder mot importerade varor för att utjämna och/eller motverka de subventioner som direkt eller indirekt beviljats producenter eller exportörer av varorna i exportlandet och

som skadar eller hotar att skada importlandets produktion. De kan ha form av särskilda tullar eller prisåtaganden från det exporterande företagets sida. Reglerna för hur undersökningar om skadevållande subventionerad export ska utföras är i stort sett desamma som gäller för dumpade varor. Dessa regler har genomförts i EU genom en särskild subventionsförordning. EU använder dock sällan utjämningsåtgärder. Se Subventioner.

Världsbanken. I Världsbanksgruppen ingår fem nära relaterade institutioner: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD); International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC); Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA); and the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). IBRD är den dominerande och äldsta organisationen i gruppen – den upprättades samtidigt som IMF i samband med FN:s monetära och finansiella konferens i Bretton Woods, år 1944. Världsbanken erbjuder lån och bistånd till utveckling och fattigdomsbekämpning i u-länder och i länder med övergångsekonomier. Jfr IMF, Koherens

WIPO (World Intellectual Property Organization). FN-organ i Genève med syfte att främja skyddet för immaterialrättslig egendom. Administrerar följande konventioner: Bernkonventionen, Lissabonavtalet, Madridöverenskommelsen om vilseledande ursprungsbezeichnungar, Madridöverenskommelsen om internationell varumärkesregistrering, Pariskonventionen, Romkonventionen. Se även Immaterialrätt, TRIPS.

WTO (World Trade Organization). Världshandelsorganisationen trädde i kraft 1 januari 1995; har ersatt GATT:s institutionella roll som övergripande organisation för de olika regelkomplex som utgör det multilaterala handels-systemet. »WTO-familjen« består dels av multilaterala handelsavtal som omfattar alla WTO-medlemmar, dels av plurilaterala avtal som omfattar ett fåtal WTO-medlemmar. Till den förstnämnda typen hör WTO:s tre huvudavtal, GATT (varor), GATS (tjänster) och TRIPS (immaterialrätt). WTO administrerar och övervakar också övriga avtal som slutits i Tokyorundan och Uruguayrundan. Högsta beslutande organ är ministerkonferensen som möts minst en gång vartannat år. Verksamheten däremellan sköts av allmänna rådet. För de tre huvudavtalen finns separata råd. Beslut fattas som regel med konsensus, dvs. med enhällighet, i annat fall med majoritetsbeslut där varje medlem har en röst. Se Doha.

Ordlistan är till stora delar baserad på Kommerskollegiums »Handelspolitiska ABC« (se www.kommers.se).

Författarna

ANDERS AHNLIID är departementsråd och chef för Utrikesdepartementets enhet för internationell handel. Han har tidigare bland annat varit stationerad vid Sveriges representation i Genève och delegation till OECD i Paris. Han har publicerat flera artiklar om handelspolitik och förhandlingar i GATT och WTO.

CHRISTER JÖNSSON är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet med internationell politik som specialområde. Hans forskning har bland annat rört internationella förhandlingar och internationellt samarbete, och han leder för närvarande ett projekt kring diplomatins väsen.

PETER KLEEN är generaldirektör på Kommerskollegium (regeringens expertmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik). Han har i drygt trettio år arbetat med handelspolitiska frågor samt skrivit ett antal artiklar och böcker om bland annat regelverket i GATT och WTO.

HÅKAN NORDSTRÖM är ekonomie doktor och ställföreträdande chef för Kommerskollegiums enhet för global handel. Han har tidigare arbetat för WTO-sekretariatet vid dess enhet för ekonomisk forskning och analys.

JOAKIM REITER är forskarstuderande i statsvetenskap vid Lunds universitet. Han är verksam vid Utrikesdepartementet där han arbetar med globaliseringsfrågor på särskilt uppdrag av handelsministern. Han har tidigare arbetat med WTO och handelspolitik vid Utrikesdepartementet och på Kommerskollegium.

ANN-SOFI RÖNNBÄCK är fil lic i statsvetenskap vid Umeå universitet. Hon är verksam som universitetsadjunkt och undervisar i internationell politik och internationell politisk ekonomi.

GARY P. SAMPSON är professor i internationella ekonomiska relationer Institute for Advance Studies vid FN-universitetet i Tokyo. Han har tidigare arbetat under många år i GATT och WTO som direktör för ett flertal enheter, varav den senaste var enheten för handel och miljö.

GUNNAR SJÖSTEDT är docent i statsvetenskap och verksam vid Utrikespolitiska institutet i Stockholm där han är programansvarig för internationella regimer och förhandlingar på handels- och miljöområdet. Han har publicerat flera böcker om internationella ekonomiska förhandlingar.

STEPHEN WOOLCOCK forskar och undervisar i internationell politisk ekonomi vid London School of Economics och är för tillfället kopplad till Centre for European Policy Studies (CEPS) i Bryssel. Han har publicerat flera böcker och artiklar om EU:s handelspolitik, WTO samt frågor om industripolitik och tjänstehandel.

Register

A

acquis communautaire 269
 absolut fattigdom 202
 Advisory Centre for WTO Law 185
 aids 110
 Allmänna preferenssystemet (General System of Preferences, GSP) 201, 206, 275
 Allmänna rådet (EU:s och WTO:s) 80, 85, 97 f, 131, 230, 236
 Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS), se även tjänstehandel 125, 138, 208, 274
 alternativkostnad 23
 amicus briefs 189 f
 Amsterdamfördraget 12, 78, 89, 269
 antidumpning 58, 60 f, 75, 98 f, 107, 109, 118 f, 121, 211, 269
 arbetsgrupper för tvistlösning (working party) 172
 arbetslöshet, se även sysselsättning 25
 arbetsmarknadsåtgärder 25
 arbetsrätt 16, 40, 105
 arbetsvillkor (core labour standards) 134, 213 ff, 275
 Artikel 133, se även 133-kommittén 74, 87
 associeringsavtal 269
 Attacrörelsen 61
 Attac Sverige 69
 Australien 122
 avs-länderna (77 länder i Afrika, Västindien, Stilla Havet) 109, 111, 270
 Avtalet om förbud mot vissa investeringsvillkor, se TRIMS
 Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter, se TRIPS
 Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS) 124, 225 f, 238, 284
 Avtalet om tekniska handelshinder, TBT 225, 228, 240
 Avtalet om textil och konfektion, ATK 269
 avtal om ursprungsregler 124

B

bananimport (EU:s regim) 183
 Belgien 63, 77, 101
 beslutsfattande genom rättstvister 187
 betalningsbalans 205, 209
 bilaterala associationsavtal 87
 bilaterala handelsavtal 78, 86, 170, 173
 biologisk piratverksamhet 232
 bioteknik 18, 225
 bistånd 72
 blandad kompetens 79, 86
 bomullstextilavtal 120
 Brasilien 122, 158, 183
 Bretton Wood-systemet 15, 244
 Brittan, Leon 97, 100 f, 104
 BSE («galna ko-sjukan») 226
 bud/krav-ansatsen 155
 Bush, George W. 68, 107, 125

C

Cairnsgruppen 108, 122, 150, 270
 CAP (EU:s gemensamma jordbrukspolitik) 94
 Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, se även Protokoll om biosäkerhet 233, 270
 Chile 31
 Churchill, Winston 106
 Clinton, Bill 105, 107, 136, 214
 Codex Alimentarius Commission 239
 Cotonouavtalet 110, 201, 270

D

Danmark 11, 63, 104, 123
 delad kompetens 76, 89
 demokratiproblem 162, 253
 devalvering 14
 Diakonia 69
 diffus reciprocitet 157
 Dillonrundan 143
 diskriminering 270
 Doha (Qatar) 70, 93, 98 f, 136 f, 144 f, 163, 196, 212, 215, 270
 Dohadagordningen för utveckling 93, 98, 112, 144, 196, 211, 230

DSM (GATT:s tvislösningsmekanism,
Dispute Settlement Mechanism) 166
Doharundan 145, 148, 250
dumpning 271

E

EBA 271
EEC (Europeiska ekonomiska gemen-
skapen) 11, 74, 120, 243, 271
EES (European Economic Space) 12,
271
EFTA (European Free Trade Associa-
tion) 11, 52, 271
EG (Europeiska gemenskapen) 12, 52,
58 f, 94 f, 132, 158, 173 f, 271
EG -domstolen 38, 77 f, 271
EG -fördraget 60, 74, 78, 272
Egypten 108, 211
ekonomisk tillväxt 100, 197 ff
ekonomisk union 272
EKS 272
EMU 272
enheten för internationell handels-
politik 67
Enhetsakten 12
enhällighet 74, 78, 86 f, 89, 111, 160,
186
Estland 31
133-kommittén 62, 81, 83 ff, 97 f, 101,
109, 272
EU (Europeiska unionen) 10 f, 37, 39,
41 f, 48, 54 f, 57, 67, 73 ff, 93 ff, 132,
136, 142, 157, 167, 180, 182, 201,
227 ff, 272
EU-kommissionen (kommissionen) 13,
38, 62, 76 ff, 93, 100 ff, 273
EU-nämnden 66
Europaavtal 273
Europaparlamentet 79 ff, 87 ff, 113
Europeiska arbetsgivar- och industri-
organisationen, se UNICE
Europeiska rådet 68, 85, 273
EU:s gemensamma handelspolitik 273
EU:s handelspolitiska kommitté, se
133-kommittén
EU:s inre marknad, se inre marknaden
EU:s ministerråd även ministerrådet
eller rådet 62, 77, 79 f, 85, 98, 109
exklusiv kompetens 74 ff, 86
Exportrådet 68
exportsubventioner 29 f

F

fackföreningar 56, 81, 102, 104 f, 214
Fair Trade Center 69
FAO FN-organet Food and Agricultural
Organization) 239
finansiella tjänster 95 f, 133
finanspolitik 51
finansutskottet 59
Finland 11 f, 54, 63 f, 99, 101, 123
flernivåförhandlingsspel (multi-level
governance) 12, 63, 71
flexibel integration 138
flexibilitet 185 f, 191, 212, 246
flygindistri 119, 127
FN (Förenta Nationerna) 114, 191, 207,
228, 245
FN:s Miljöprogram, UNEP 231
Foreign Sales Corporation 183
Forum Syd 69
Frankrike 77, 84, 97, 100 ff, 112
frihandel 13 f, 30 f, 37, 52, 116 f
frihandelsdoktrin 151, 163 f
frihandelsområde 273
frihandelsparadigmet 22
frihandelssystem 9 f
fripassagerarproblem 118
frivilligorganisationer, se även NGOs
45, 68 f, 70 ff, 75, 81 f, 90 f, 114, 136,
140, 149, 162, 190, 216, 223, 227, 253,
281
fullmaktsklausul 78, 89, 207, 272
funktionalism 250 f
»fyra friheterna« 94
fördelningseffekter 24
förebyggande åtgärder 224 f
förenklade handelsprocedurer (trade
facilitation) 134
Företagarnas Riksorganisation 69
företagsintern handel 278
förhandlingsgrupperna 148
förhandlingskommittén 148
förhandlingsmandat 79
förhandlingsperspektivet 141
förhandlingsrunda 53, 76, 168
försiktighetsprincipen 224 ff, 233, 274
förtroendeskapande åtgärdsprogram
211

G

- GATS, se Allmänna tjänstehandelsavtalet
- GATT (Allmänna tull- och handelsavtalet) 11, 13 f, 42, 49, 52 ff, 59, 76, 94 f, 102, 114 f, 137, 166, 203, 244, 274
- GATT à la Carte 207
- GATT-regler 205
- gemenskapskompetens (EU:S) 75
- generaldirektorat 79, 85
- globalisering 20, 33, 43 ff, 67, 73, 244
- GMO, genetiskt modifierade organismer 223, 226, 228, 275
- GPA 275
- Grekland 101
- Grotius, Hugo 20
- grundläggande rättigheter i arbetslivet 97 f, 104, 111
- GSP, se Allmänna preferenssystemet
- GUSP (EU:S gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik) 85
- G8-gruppen 234, 274

H

- handelshinder 276
- handelskrig 31
- handelspolitik 276
- handelsprocedurer 213
- handelssystem 9 f, 13
- handelsteori, se även nyklassiska handelsteorin 19 f
- harmonisera 126
- Heckscher, Eli 24 f
- hegemon 41
- hegemonisk stabilitet 41
- Hellström, Mats 59
- Helms-Burton-lag 183
- Hongkong 34
- hormonbehandlat kött 183, 227
- hållbar utveckling 277
- hälsofrågor 104, 118, 227

I

- IBRD, se Världsbanken
- icke-diskriminering 14, 116
- icke-reciprocitetsprincip 117, 206
- icke-statliga aktörer 50
- icke-tariffära handelshinder 15 f, 121, 152, 277

- IGC (Intergovernmental Conferences), se regeringsskonferens
- ILO (FN:S arbetsorganisation, International Labour Organisation) 105, 134, 190 f, 277
- IMF (Internationella valutafonden) 14, 129, 132 f, 149, 191, 198, 243, 277
- immaterialrätt, se även TRIPS-avtalet 10, 16, 37, 53, 56 f, 77, 78, 95, 112, 126 f, 130, 152, 166, 208, 232, 278
- implementering 110, 133, 170, 180, 186, 211 f
- importlicenser 119, 121
- imports substitution 196 f, 205 f, 210, 216 f
- importtullar 197
- inbyggda agendan 96
- Indien 41 f, 108, 122, 158, 183, 211
- industripolitik 74
- industrivaror 136
- informella förhandlingsgrupper 149
- inhemska förändringar (teorin om) 25
- inkomstfördelning 200
- inombranschhandel 278
- inre marknaden 12, 48, 60, 74, 86, 94
- institutionell teori 38
- institutioner 38 f
- interdependens 43, 49
- Internationella handelskammaren 69
- internationella miljöavtal 191
- internationella standardiseringsorganisationer 238
- International Office des Epizooties, OIE 239
- intresseaggregering 35 f
- intressegrupper 37 f, 51
- investeringar 57, 74, 77, 91, 95, 106, 108 f, 111 f, 134, 136, 166, 196, 208, 213, 275
- Irland 63, 84, 100
- Island 11, 123
- ITA (avtal om frihandel med IT-varor) 96, 133, 278
- Italien 101
- ITO (International Trade Organisation) 14, 114 f, 172
- ITO-stadgan 115

J

Japan 34, 120, 158
 jordbruksavtalet 138, 278
 jordbrukspolitik 37, 51, 53 f, 56, 64, 76,
 85, 101 f, 104, 108 f, 112, 117
 jordbruksprodukter 52, 60, 96, 99, 120,
 125, 134, 136, 150, 201, 204, 208, 211
 jordbruksutskottet 59
 justitiedepartementet 69

K

Kanada 122, 180, 228 f
 karusellretaliation 184
 kemikalieindustri 57
 Kemikontoret 69
 Kennedyrundan 121, 141, 143 ff, 278
 Kina 42, 138, 247
 kinesisk gradualism 217
 kodansatsen 156
 kognitiv teori 39
 kollektivanslutning 208, 247
 Kommerskollegium 56 f, 60, 67, 70
 kommissionen, se EU-kommissionen
 kommittésystem (GATT:s)
 komparativa fördelar 23, 25, 28
 kompetensfördelning 77
 konkurrens 22, 26, 28 f, 102, 106, 108,
 111, 134, 136, 196, 213, 249, 276
 kontinuerliga förhandlingar 160 f
 konsensus, se enhällighet
 konstitution 170
 konstruktiv tvetydighet 187 f
 konsumenter 37, 85
 Konsumenter i samverkan 69
 Konventionen om biologisk mångfald,
 CBD 230 ff, 279
 korsretaliation 175, 178
 korruption 279
 kvantitativa restriktioner 115, 279
 Kyotoprotokollet 248

L

laissez-faire 22, 26
 Lamy, Pascal 100 f, 104, 106
 legalism 167, 169 ff, 184, 188, 191, 247 f
 legalistisk överprövning 176
 legitimitet 189 ff, 251, 252
 liberalism 20 f
 Lichtenstein 11

likvärdiga produkter 228
 livsmedelssäkerhet 74
 LO 69
 lobbyism 37, 56 f, 91, 100
 Loméavtalet 201
 Long, Olivier 193
 LRF (Lantbrukarnas Riksorganisation)
 69
 Lutherhjälpen 69
 läkemedel 215
 löneskillnader 201

M

Maastrichtfördraget 12, 279
 MAI (multilateralt investeringsavtal)
 102 f, 136, 279
 majoritetsbeslut 79, 83, 86, 89
 Marrakech (Marocko) 130
 marknadsmisslyckanden 25
 marknadstillträde 105, 108, 110 f, 215,
 280
 medbeslutandeprocéduren 87
 medborgarkontaktgrupp 82
 mellanbranschhandel 278
 mellanstatligt 15, 42, 114, 137, 230
 merkantilism 20 ff, 30
 mest gynnad nation (MGN) 116 f
 Mexiko 214
 MGN-principen 116, 118 ff, 125, 143,
 280
 »Millenniumrundan« 101, 135
 miljö 15, 40, 57, 71 f, 102, 104, 109,
 111, 134, 136, 183, 192, 196, 213, 226,
 230, 250, 276
 miljödepartementet 69
 miljödumpling 280
 miljönormer 214
 miljöorganisationer 56, 189, 214
 Mill, John Stuart 26 f
 ministermöten (ministerkonferenser) i
 GATT och WTO 68, 70, 75, 93, 97 f,
 109, 130, 135 ff, 148, 158, 163, 196,
 211 ff, 234, 252
 Ministerdeklarationen i Doha 192
 minst utvecklade u-länderna (MUL) 117,
 127, 183
 monopol 22, 26
 motåtgärder 184
 WTO (Multilateral Trade Organization)
 129

multifiberavtal 120, 281
 multilateral 281
 multilateral handel 9, 15, 17, 48 ff, 55, 87, 116, 130, 137, 195, 207
 multilateral suveränitet (pooling) 168
 multilaterala handelsförhandlingar 53, 68, 73 f, 141 f, 150, 155, 161
 multilaterala miljöavtal, MEA 230, 280
 multinationella företag 36 f, 45, 54
 mänskliga rättigheter 190
 märkningssystem 229

N

nationell behandling 116, 125, 281
 nationell handelspolitik 51, 74
 nationell suveränitet 74, 85, 102
 nationella parlament, se även riksdagen 79, 82, 88, 90, 106, 252
 naturrätt 20, 22
 Nederländerna 34, 63, 104 f
 negativ integration 212
 negativ konsensus 175, 235
 neoliberal institutionalism 42
 neo-realism 42
 NGOs (Non Governmental Organizations), se frivilligorganisationer
 Nicefördraget 12, 281
 Norden 54, 58, 65, 123
 nordliga liberalerna 64
 Norge 11, 54, 123
 normproblem 163
 nyklassiska handelsteorin, se även handelsteori 24
 näringsdepartementet 69
 näringsliv 56, 60, 74
 näringsutskottet 59, 66

O

oberoende panel (inom GATT) 119
 OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) 24, 52 f, 65, 67, 102, 129, 136, 282
 offentlig upphandling 76, 119, 121, 127, 130, 134, 213
 Ohlin, Bertil 24 f
 oktoberslutsatserna 98, 103 ff
 oljekrisen 145
 omfördelning 30, 36
 OPEC 33

opinionen 88, 162, 164
 optimal tull 27, 29 ff

P

Pagrotsky, Leif 70 f
 Pakistan 108, 211
 paneler/panelförfarande 173, 175 f, 179 f, 189, 227
 partnerskaps- och samarbetsavtal 282
 patent 53, 232, 241
 plurilaterala handelsavtal 127, 173, 206, 211, 282
 Portugal 11, 101
 positioner 62 f, 70, 73, 80, 83, 112
 positiv integration 212
 PPMS 282
 pragmatism 170 f, 176
 preferenser 282
 processorienterade 53
 protektionism 14 f, 25, 30 f, 37
 – temporär och selektiv 27
 Protokoll om biosäkerhet 230 ff, 270
 public choice, se intresseaggregering
 Punta del Este-deklarationen 123, 128, 159

Q

Quad 283

R

realistiska skolan 32 f
 reciprocitet, se ömsesidighet
 referensgrupp 56, 68 ff
 regeringskonferens 78, 87, 90, 112, 283
 regim 41 ff
 regionala handelsavtal 9, 12, 74, 78, 283
 regleringar 10, 74
 retaliära 283
 Ricardo, David 23 ff, 196
 Riodeklarationen 283
 Riokonferensen 154
 relativpris 30
 riksdagen, se även nationella parlament 52, 59, 66, 71
 Romfördraget 12, 74 f, 283
 Rosecrance, Richard 33
 Ryssland 132

Rådgivande handelskommittéerna
(Trade Advisory Committees) 82

råvaror 197, 201, 205

räkpanelen 183, 189

rättsenhet 174

S

SACO 69

samlat åtagande (single undertaking)
105

samstämmighet, se även enhällighet
250

sanktioner 178

Schweiz 11 f, 122

Seattle 9, 61, 68, 70, 93, 97 ff, 136, 196,
211, 234, 252

sekretess 55

semilegalistiska panelförfarandet 176

SIF 69

Singapore 34, 97, 211, 213

Singaporefrågorna 283

sjöfartstjänster 96

Skogsindustrierna 69

skyddsklausul 118, 125

skyddsåtgärder 283

slutenhet 54

Smith, Adam 21, 23, 26 f, 30, 196

Smoot-Hawley Tariff Act 15

snabbspårsmandat 273

social dumping 284

sociala frågor 100, 151, 195, 197

socialklausul 284

Sovjetunionen 34

Spanien 100

specifik reciprocitet 157

spelregler 153

spelteori 28

statlig upphandling, se offentlig upp-
handling

statsstöd 28

Storbritannien 11, 31, 63, 77, 104 f

stordriftsfördelar 26, 28

strategisk handelspolitik 27 ff

Sutherland, Peter 129

stålindustrin 36, 125, 201

subventioner 75 f, 119, 121, 211, 284

suveränitet 34, 193, 223, 249

svensk Handel 69

Svenska naturskyddsföreningen 69

svenska ordförandeskapet (i EU) 68

svenska representationen i Bryssel 65

svenska representationen i Genève 64 f
Sverige 11 f, 34, 54 ff, 60 ff, 99, 104.

120, 122 f, 129 f, 132

Sveriges Metallindustriarbetarförbund
69

Sveriges Verkstadsindustrier 68

sysselsättning, se även arbetslöshet 100,
151

säkerhetspolitik, se även GUSP 32, 49,
80

särskild och differentierad behandling
(SoD) 204, 207, 209 f, 212

T

TCO 69

tekniska handelshinder, se även Avtalet
om tekniska handelshinder 76, 119,
121, 284

teko, se textilindustri

telekommunikation 133

teletjänster 95 f

terms of trade 285

terrorism 112

textilindustri 36, 52, 54, 56 f, 61, 69, 99,
108 f, 120, 125, 201, 204, 208, 211

Textilimportörerna 69

tidsinkonsistens 31

tjänstehandel 57, 59, 77 f, 95 f, 106,
112, 130, 134, 136, 158 f, 166, 208

Tokyorundan 76, 121, 144 ff, 158, 173 f,
206 f

Trade Policy Review Mechanism
(TPRM) 249

transnationella företag, se multinatio-
nella företag

transparens 285

transparens i offentlig upphandling 285
tredje land 12, 60, 285

tredje part 173

TRIMS (förbud mot vissa investerings-
villkor) 124, 134, 285

TRIPS-avtalet 10, 37, 56, 124, 126 ff,
138, 166, 208, 212 f, 215, 231 f, 241,
249, 286

tullar 116, 286

tullbindningar 116, 286

tulleskalering 286

tullförhandlingar 116 f, 119, 146

tullunion 12, 48, 51, 60, 62, 74, 94,
116 f, 286

tullvärdeberäkning 119, 121

tvistlösningsförfarande, se även DSM

16, 118, 127, 130, 166 ff, 235, 248, 286

tvånivåspel 50, 63

tvångslicenser 183

tvåspårsstrategi 217

Tyskland 34, 63, 84, 98 f, 101, 104

U

u-länder 17, 31, 53 f, 58, 75, 104, 108 ff,
117, 126 f, 130, 134, 150, 155, 158,
163, 168, 180, 182, 184 f, 189 ff,
195 ff, 246

UNCED (United Nations Conference
on Environment and Development)
154

UNCTAD (United Nations Conference
on Trade and Development) 67, 155,
205 f, 287

UNICE 81, 100, 287

Unilateral 287

unilaterala handelspolitiska instrument
74

unilateralism 174, 180

universalism 246

uppföstringstullar 27 ff

uppförandekod 77, 86, 89, 156

Uruguayrundan 15 f, 49, 52 ff, 57 ff,
76 f, 84, 95 f, 99, 105, 114, 121 ff,
129 f, 135, 144 ff, 158, 166 f, 174,
205 ff, 235, 247, 287

USA 13 ff, 36, 39, 41 f, 68, 74, 76, 82 ff,
93 ff, 105, 111, 120, 122, 125, 132,
136, 142, 157, 162, 167, 173 f, 180,
182 f, 211, 228 f, 248

USTR 287

utjämningstullar 60

utjämningsåtgärder 287

Utrikesdepartementet (UD) 60, 66, 68,
70

Utrikesdepartementets handelsavdel-
ning (UD/H) 55 f

utrikesutskottet 59

utvecklingsagenda 195, 204

utvidgning (EU:s) 74, 90, 99

V

veto 87 ff

välfärd 30, 32, 36, 185

Världsbanken (IBRD) 14, 129, 132 f,
149, 191, 198, 203, 244, 288

Världsnaturfonden 69

W

WHO (FN-organet World Health Orga-
nization) 239

WIPO (World Intellectual Property
Organization) 152, 288

WTO (Världshandelsorganisationen)
10 ff, 42 f, 49, 54, 60, 64, 67, 73,
102 ff, 114, 124, 128, 166 ff, 203 ff,
224, 244, 288

WTO:s Kommitté för handel och miljö
230

WTO:s sekretariat 133

Z

Zedillo 214

Ö

ömsesidighet 33 f, 100, 117, 156, 204,
208, 216, 283

öppenhet 71, 90, 103, 110, 134, 154,
189, 251

Österrike 11 f, 63 f, 99

Överenskommelse om regler och för-
faranden för tvistlösning 174

övergångstider 213

överprövningsorgan (Appellate Body)

128, 175, 178, 189 f, 227, 235

överstatlighet 137

Nio akademiker och praktiker har skrivit en lättfattlig introduktion till handelspolitik. De analyserar hur den internationella handelspolitiken är organiserad och har förändrats på senare år. Hur har EU-medlemskapet förändrat Sveriges handelspolitik och vilken roll spelar EU i världshandeln och i WTO? Hur fungerar WTO och vilka utmaningar står organisationen inför? Gynnas eller missgynnas u-länderna av det internationella handelssystemet? Hur rustat är WTO för att hantera behovet av global styrning?

Med utgångspunkt i det växande forskningsområdet internationell politisk ekonomi beskriver och förklarar författarna staters handelspolitik, med särskild tonvikt på Sverige, EU och WTO. Inte minst WTO har blivit föremål för en polariserad debatt sedan de uppmärksammade demonstrationerna i Seattle 1999. Författarna försöker här tränga bakom retoriken. En omfattande ordlista och fylligt register gör *Handelspolitik i förändring* till ett mycket användbart referensverk.

Boken vänder sig till forskare, studenter, tjänstemän, politiker, lärare och journalister samt en samhällsintresserad allmänhet. Den lämpar sig väl för undervisning.

Författarna är verksamma vid universiteten i Lund och Umeå, London School of Economics and Political Science, FN-universitetet i Tokyo, samt Utrikespolitiska institutet, Kommerskollegium och Regeringskansliet.

*Anders Ahnlid, Christer Jönsson, Peter Kleen, Håkan Nordström,
Joakim Reiter, Ann-Sofi Rönnbäck, Gary P. Sampson,
Gunnar Sjöstedt, Stephen Woolcock*

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-855-4



9 789171 508553