

WTO efter Seattle

– Krise eller tænkepause?

Klavs A. Holm, cand.scient.pol., kontorchef, Udenrigsministeriet
Ulrik Vestergaard Knudsen, cand.polit.,
ambassadesekretær¹, Udenrigsministeriet

1. Fiaskoen i Seattle

Kl. 22 fredag den 3. december 1999 stod det klart, at den største handelspolitiske begivenhed nogensinde skulle ende som en fiasko. Handelspolitik var for første gang i historien blevet til storpolitik. Verdens øjne var rettet mod Seattle, hvor demonstranter havde kæmpet mod politiet i gaderne, og hvor forhandlere inde i Convention Hall havde arbejdet i døgn drift for at igangsætte en ny runde internationale handelsforhandlinger. Cirka ved 21-tiden havde delegationerne modtaget meddelelsen: »Det er forbi. Forhandlingerne er brudt sammen.« Over tusinde delegerede fra de 135 WTO-lande var nu samlet for at høre formanden for WTO's tredje ministerkonference, den amerikanske handelsforhandler Charlene Barshefsky. I en kort redegørelse forklarede hun, at tiden havde været for kort til for mange emner, og at konferencen ikke var slut, men blot suspenderet med henblik på at kunne blive genoptaget, når WTO's generaldirektør havde foretaget sonderinger herom i Genève.

Blandt de delegerede og på de efterfølgende pressekonferencer rejste der sig straks spørgsmålene: Hvorfor? Hvad nu? Hvis skyld er det? På sidstnævnte spørgsmål sva-

rede EU's handelskommissær Pascal Lamy: »No blame game«. Alligevel blev der i ugerne efter forhandlingssammenbruddet fremlagt beskyldninger og forklaringer, der var meget forskellige afhængigt af, hvem man spurgte: Værtsnationen USA, EU, udviklingslandene, WTO-ansatte eller NGO'er.

I det følgende foretages en systematisk gennemgang af årsagerne til, at det ikke lykkedes at igangsætte en ny runde af frihandelsforhandlinger i Seattle, og der redegøres for de ændringer af substantiel og processuel karakter, der skønnes nødvendige for at få indledt en sådan forhandlingsrunde. Afslutningsvis gives et bud på den handelspolitiske udvikling i de kommende år.

2. Årsager til sammenbruddet

Det forhold, at ministerkonferencen ikke kunne igangsætte en ny runde, ville i sig selv have været et overkommeligt tilbageslag for det multilaterale handelssystem. Men det har rystet iagttagere og forhandlere, at det end ikke lykkedes at producere blot en vag ministererklæring, der i det mindste ville have udgjort et forsøg på ansigtsredning. Det altdominerende spørgsmål er derfor: Hvad gik galt i Seattle? Der synes at være enighed om, at

der var tale om et uheldigt og kompliceret sammenfald af vidt forskellige faktorer. Årsagerne til sammenbruddet kan groft inddeles i 4 kategorier:

a. Effekten af protesterne i Seattles gader

Massemediernes ensidige reportager fra den del af Seattle-begivenhederne, der udspillede sig uden for mødelokalerne, har givet et forkert indtryk af protesternes omfang og konsekvenser. Billederne slørede det faktum, at kun få hundrede demonstranter brugte ikke-fredelige midler, mens de titusindvis øvrige, der overvejende repræsenterede amerikanske fagforeninger, demonstrerede på fredelig vis.

Konsekvenserne for mødeafholdelsen var, at det meste af den første dags både ceremonielle og substantielle møder enten blev aflyst eller udsat. Tabet i tid kan vurderes til mellem en halv og en hel konferencedag, som dog næppe ville have gjort udslaget.

På lidt længere sigt kan det imidlertid ikke udelukkes, at anti-globalister i kraft af mediedækningen fra Seattle har opnået et momentum, der kan få vedvarende og måske voksende betydning – særligt for de i handelsspørgsmål tvivlende politikere, for hvem handelsliberalisering i kølvandet på Seattle kan forekomme mindre tiltrækkende.

b. Institutionelle og procedurelle årsager

Forhold vedrørende WTO's opbygning og beslutningsproces viste sig at få en afgørende betydning for sammenbruddet i Seattle.

Uklar forberedelsesproces i Genève

Sammenbruddet i Seattle var kulminationen på en uoverskuelig, planløs og dårligt ledet forberedelsesproces i WTO op til selve konferencen. Arbejdsdelingen mellem generaldirektørembedet og Det Generelle Råd var ikke defineret, og hverken generaldirektøren eller medlemslandene havde lagt sig endeligt fast på, hvilke arbejdsgrupper, der skulle dannes i Seattle, og hvad deres forhold til den

øvrige del af konferencen skulle være. Det var dog i særlig grad hæmmede fremskridt i Seattle, var, at det for første gang i det multilaterale handelssystems historie ikke lykkedes at fremlægge et konsolideret udkast til ministererklæring forud for konferencen. WTO's generaldirektør Mike Moore besluttede ikke at fremlægge et kompromisforslag, men samlede erklæringsudkast fra forskellige aktører i ét dokument, hvor der således på hvert substansområde var angivet tre/fire alternative tekster. Man var populært sagt ved Seattle-mødets start ikke engang enige om, hvad man var uenige om.

Eksklusive forhandlinger

Som sædvanlig ved multilaterale handelsmøder blev det forsøgt at koncentrere forhandlinger i såkaldte »green room-drøftelser« med en mindre landekreds. Problemet var imidlertid, at denne mindre landekreds var vokset til næsten 40, og at utilfredsheden med forhandlingernes sammenspiste karakter var udbredt blandt navnlig de mindst udviklede lande. WTO stod derfor med det problem, at man ikke rådede over en beslutnings- og forhandlingsmekanisme, der både var effektiv og bredt inddragende. Det er naturligvis et stort problem for en organisation, der er baseret på konsensus.

Manglende klarhed over beslutningsprocessen

Der var ikke opstillet procedurer for kommunikationen mellem green room og plenarforsamlingen, og der var ikke etableret retningslinier for afrapportering fra konferencens arbejdsgrupper. Blandt andet som en konsekvens heraf blev der etableret en række alternative forhandlingsfora undervejs (et eksempel herpå er regionale møder og initiativer som for eksempel mellem EU, ansøgerlandene, Japan, Tyrkiet, Schweiz og Norge.)

c. Politiske kløfter og nye alliancer

En afgørende forklaringsfaktor for sammenbruddet var, at emnekredsen i WTO efterhånd-

den havde vokset sig for stor og kompliceret for en organisation, der først og fremmest er indrettet som handelsinstitution. Det, der adskilte Seattle fra tidligere konferencer, var, at klassiske markedsadgangsspørgsmål kun spillede en mindre rolle i forhandlingerne og dermed i sammenbruddet. For første gang var det ikke markedsadgang, men emner, som drejede sig om *vilkårene* for handel, der var de vigtigste punkter på dagsordenen. Denne emnegruppe dækker over de såkaldte »bløde emner« som handel og arbejdstagerrettigheder, miljø, bioteknologi, forbrugerbeskyttelse, dyrevelfærd og spørgsmålet om åbenhed i WTO. Hertil kommer de såkaldte »nye emner« som handel og investeringer samt handel og konkurrence. Ydermere medførte denne fokusering på bløde og nye emner, at der ikke var samme pres som tidligere fra erhvervslivets side i retning af igangsættelsen af en ny runde.

Både bløde/nye spørgsmål og de traditionelle markedsadgangsspørgsmål delte det multilaterale handelssystem i nye alliancemønstre, som ikke lader sig beskrive ved en simpel opdeling mellem I- og U-lande. Det nye magtbillede består i forenklet form af fire aktører: USA, de landbrugseksporterende »Cairns-lande«, udviklingslandene og en skrøbelig alliance mellem EU og Japan.

EU/Japan-alliancen

Denne alliance, der var suppleret med lande som Korea, Schweiz, Norge og EU-ansøgerlandene, fremkom med den mest ambitiøse ønskeliste til forhandlingerne og overvurderede sandsynligvis den almindelige tilslutning til idéen om en stort anlagt runde. Der er næppe tvivl om, at EU's krav om en bred dagsorden – herunder med inddragelse af de bløde og nye emner – stod i vejen for at opnå fremskridt på en række af de handelspolitiske områder. EU kunne f.eks. have fået forlænget aftalen om nultold på e-handel, men insisterede på også at forhandle generelle principper for områdets regulering, kunne have op-

nået toldnedsættelser på ni udvalgte sektorer (som foreslået af APEC-landene), men insisterede på sammenhæng med andre områder i en bred runde, og EU kunne have medvirket til en markedsadgangspakke for de mindst udviklede lande, men insisterede på, at USA skulle opgive visse toldkvoter. EU kunne også have opnået en aftale om transparens i offentlige indkøb, men insisterede på samtidige markedsåbninger på området. Hvis man her til lægger, at landbruget var det emne, der var tættest på at blive løst i Seattle, må det vurderes som sandsynligt, at EU/Japan-alliancen kunne have opnået iværksættelsen af en mellemstor runde, hvis ikke dagsordenen var udvidet med de nye emner. Disse emner vejede imidlertid politisk tungere end de opremsede områder – ikke mindst for EU-landene.

USA

De amerikanske holdninger bevægede sig stort set ikke på nogen af nøglepositionerne fra forberedelserne blev indledt i januar 1999 indtil sammenbruddet i december. Kongressen og Administrationen havde ved generelt at indtage restriktive handelspolitiske synspunkter – samt ved ikke at give præsidenten den såkaldte fast track-bemyndigelse til at føre handelsforhandlinger – i realiteten bundet de amerikanske handelsforhandlere. Hertil kom, at den til dels allerede igangværende præsidentvalgkamp ikke gjorde de amerikanske forhandlers fleksibilitet større. Der er herudover næppe tvivl om, at USA overvurderede forestillingen om sit vedvarende hegemoni på handelsområdet. USA måtte erkende, at den tid var forbi, hvor I-lande med USA i spidsen kunne opnå løsninger med andre I-lande, som så blev præsenteret som »take it or leave it« for udviklingslandene. Hertil kom, at en stor del af USA's handelspolitiske forhandlingsressourcer var blevet lagt i at opnå en bilateral aftale med Kina om vilkårene for WTO-medlemskab kort før Seattle – en aftale, der blev tillagt større økonomisk og politisk betydning i Washington end igangsættelsen af en ny runde.

Cairns-gruppen

Den efterhånden indflydelsesrige gruppe af landbrugseksporterende lande, som bl.a. rummer Australien, Argentina, Canada og Brasilien, gjorde sig skyldig i en ensidig og urealistisk fokusering på landbrugsliberaliseringer. Disse lande indså ikke, at det uden indrømmelser til EU og Japan i form af en i det mindste noget bredere rundedagsorden ville blive meget svært at nå de ønskede vidtgående liberaliseringer inden for landbrugsområdet. Samtidig undervurderede disse lande formentlig helhertetheden bag EU/Japan-alliansens ønske om en ambitiøs runde, der ikke – i modsætning til Cairns-landenes læsning af situationen – blot var et forsøg på at aflede opmærksomheden fra landbrugsområdet. Cairns-gruppen forspildte således en chance for at spille en mæglerrolle på nogle af de konfliktområder, hvis løsning kunne have udgjort nøglen til seriøse landbrugsforhandlinger.

Udviklingslandene

Navnlig de mindst udviklede lande udviste en stor mangel på fleksibilitet over for I-landenes krav om inddragelse af bløde emner. Omvendt var der ikke på noget tidspunkt for alvor udsigt til en runde, hvor også udviklingslandenes hovedprioriteter var inkluderet (markedsåbninger vedrørende landbrug og tekstiler, lempeligere implementeringskrav og genforhandling af anti-dumping-reglerne). Imidlertid blev der lagt en overraskende kompromisløs linje for dagen af lande som Indien, Pakistan, Mexico og Egypten vedrørende stort set ethvert forsøg på at etablere kompromiser omkring de bløde emner, selv hvor en løsning – f.eks. vedrørende arbejdstagerrettigheder – blot kunne have været etablering af et forum for videre drøftelser uden forpligtelser om egentlige forhandlinger. Spørgsmålet er dog, om ikke den udemokratiske tilrettelæggelse af forhandlingerne samt præsident Clintons udtalelse om arbejdstagerrettigheder de facto gjorde det politisk umuligt for udviklingslande at frem-

komme med en imødekommelse over for I-landene.

Interregionalt samarbejde mellem aktørerne

Den tidligere driftssikre motor i GATT/WTO-samarbejdet – den transatlantiske EU/USA-akse – var negativt påvirket af bilaterale konflikter (f.eks. hormonkød og bananer) og stod herudover ikke enige over for udviklingslandene. Det gjaldt på landbrugsområdet, om forhandlingsstrategien vedrørende de bløde emner samt markedsåbninger for udviklingslandene. Hertil kom, at emner som investeringer, konkurrence og bioteknologi snarere delte end samlede USA og EU. USA formåede på sin side ikke at drage nytte af APEC-samarbejdet, ligesom USA på næsten alle områder (med landbrug som undtagelsen) i forhold til udviklingslandene havde de stik modsatte holdninger og interesser.

Bortset fra samarbejdet med USA havde EU succes i alliancebygningen før og under Seattle, navnlig over for Japan og ansøgerlandene. Imidlertid var det ikke lykkedes EU at indgyde udviklingslandene tillid til, at inddragelsen af de bløde emner ikke dækkede over et ønske om protektionisme. På trods af EU's relativt velvillige holdning over for markedsadgang for udviklingslandene, fik det ikke udviklingslandene til at vise nærværdig imødekommenhed over for EU's krav om inddragelse af bløde emner. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at EU og AVS-landene i ugen efter Seattle i realiteten blev enige om handelsbestemmelserne i det samarbejde, der skal afløse Lomé 4-konventionen.

d. Personrelaterede årsager

WTO's generaldirektør Mike Moore var først blevet indsat i embedet kun tre måneder før Seattle-konferencen efter en »valgkamp« mellem forskellige grupper af WTO-lande, der havde varet over et år. Samtidig var der ikke enighed mellem den tanzanianske formand for Det Generelle råd, Ali Mchumo, og

generaldirektøren om hverken procedure for eller indhold af erklæringsteksten. EU's handelskommissær Pascal Lamy var også ny (Kommissionen var tiltrådt den 1. september 1999), og selv om han mødte stor imødekommethed og anerkendelse fra alle medlemslandene, havde det endnu ikke været muligt for ham at etablere et tæt personligt forhold til de øvrige hovedaktører. Den amerikanske chefforhandler Charlene Barshefsky blev af flere repræsentanter fra navnlig udviklingslandene beskyldt for at mangle fornemmelse for de (nye) diplomatiske spilleregler i det multilaterale handelssystem. Oven i dette kan lægges beskyldninger om dårlig personkemi mellem flere af de nævnte hovedpersoner.

Mange havde forud for mødet sat sin lid til, at præsident Clinton gennem sin personlige tilstedeværelse i Seattle ville kunne give forhandlingerne et forøget momentum. Præsidentens optræden fik imidlertid den modsatte effekt, da han til en lokal avis onsdag den 1. december 1999 udtalte, at det langsigtede formål med drøftelsen af handel og arbejdstagerrettigheder var indførelsen af sanktioner over for de lande, der ikke levede op til ILO-konventioner. At USA's præsident herudover holdt sin hovedtale i Seattle til byens havnearbejdere og kun talte til WTO-forhandlingslederne i et lukket møde satte yderligere spørgsmålstejn ved, om USA helhjertet satse på at nå et resultat i Seattle.

Det handelspolitiske eftermæle, der for Clinton få uger forinden havde tegnet så flot med Uruguay-rundeafslutning, WTO-oprettelse, NAFTA, ny handelsrunde og Kinas optagelse i WTO blev således bragt i tvivl. Ikke alene på grund af Seattle-fiaskoen, men også i kraft af de konsekvenser sammenbruddet kan få for Kongressens behandling i foråret 2000 af permanent MFN-status til Kina, der i praksis vil være en forudsætning for realiseringen af USA/Kina-aftalen om landets optagelse i WTO.

3. Mulige ændringer af WTO

Forhandlingssammenbruddet i Seattle – og dets delvist institutionelle årsager – har givet anledning til overvejelser om at ændre WTO's opbygning og virkemåde. Disse kan deles op i tre hovedkategorier:

- Effektivisering af WTO-forhandlinger
- Inddragelse af alle WTO-medlemmer i arbejdet
- Øget åbenhed og kommunikation i forhold til omverdenen

a. Effektivisering af WTO-forhandlinger

Et af de største problemer for WTO er, at beslutningsmængden og emnernes kompleksitet taler for indførelse af afgørelser med kvalificeret flertal i WTO – en tanke, som mange lande dog afviser på grund af det tab af indflydelse, dette kunne indebære for de enkelte lande. Derfor har WTO og tidligere GATT i mange år forsøgt at løse effektivitetsproblemet ved at forhandle i mindre grupper af hovedaktører med efterfølgende forelæggelser for den samlede medlemskreds.

En af hovedårsagerne til, at Seattle-forhandlingerne brød sammen, var den mangel på demokratisk legitimitet i forhandlingerne, der opstod som følge af, at drøftelserne fandt sted i en begrænset forhandlingsgruppe (»green room negotiations«), hvor udviklingslandene – især de fattigste – var underrepræsenterede.

En måde at løse dette problem på er at formalisere green room-processen ved at fastsætte klare regler for dette forums sammensætning og virke. Først og fremmest skal man sikre balanceret regionalt medlemskab af denne gruppe, hvorved især landene syd for Sahara får tildelt øget medlemskab af gruppen. Imidlertid kan der være behov for, at indkalde en mindre gruppe lande til fortrolige forhandlinger vedrørende et emne, der alene angår dem, eller hvor det skønnes, at den pågældende landegruppe afdækker de in-

volverede interesser. Derfor er det foreslået, at generaldirektøren gives kompetence til at samle de lande, som skønnes mest relevante med hensyn til en given problemstilling.

En anden løsningsmodel er at etablere en slags stående forhandlingsgruppe, der har til formål at rådgive generaldirektøren og forbedre drøftelserne i Det Generelle Råd. Dermed sikrer man for det første, at drøftelserne i Det Generelle Råd i modsætning til i dag bliver centralt forberedt (på samme måde som det gøres af medlemslandenes faste repræsentanter (COREPER) i EU). For det andet vil medlemmerne i en sådan forhandlingsgruppe kunne være repræsentanter fra hovedstæderne, så man var sikker på, at de til fulde repræsenterede regeringernes holdninger. For det tredje vil etablering af en stående forhandlingsgruppe gøre det mindre nødvendigt at afholde møder i de utallige uformelle forhandlingsfora, der i dag findes.

Da begge løsningsmodeller indebærer dannelsen af begrænsede forhandlingsfora, opstår spørgsmålet om kriterier for landes deltagelse. Over 80 pct. af WTO-medlemmerne er udviklingslande, og mange WTO-medlemmer – også I-lande – finder, at disse derfor bør gøres til genstand for positiv særbehandling, selv om de kun repræsenterer en ringe del af verdenshandelen (for de mindst udviklede lande drejer det sig kun om i alt 1,12 pct.). Andre kriterier, der kan indgå i sammensætningen, er forholdet små/store lande og sammensætningen af landenes eksport (f.eks. både inddragelse af nettofødevarer eksporterende og -importerende udviklingslande).

Uanset hvilken form for begrænset forhandlingsforum, der vælges, kommer WTO ikke uden om at organisere møder, hvor alle WTO-landene er til stede og har mulighed for at komme til orde. Disse møder kunne med fordel åbnes for offentligheden (jf. nedenfor vedrørende transparens).

Et andet spørgsmål vedrørende forberedelse og gennemførelse af forhandlinger vedrører selve WTO's nuværende struktur. For det første er WTO's opbygning ikke gennemskuelig for så vidt angår niveauerne under Det Generelle Råd. Her er etableret tre råd for hhv. varehandel, intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPs) og tjenesteydelser. Realiteten er dog, at de sidstnævnte varetager opgaver, som kan sammenlignes med det arbejde, som ellers varetages af komitéer i WTO. Det førstnævnte – Varerådet – har i praksis ingen reel betydning, da det alene blåstempler de rapporter, der sendes fra dets underliggende komitéer til Det Generelle Råd. Konklusionen er, at Varerådet burde nedlægges, og at TRIPs-Rådet samt Tjenesteydelsesrådet burde omdannes til komitéer. Endvidere vil man med fordel kunne sammenlægge en række af de nuværende komitéer, der er blevet nedsat i takt med indgåelsen af forskellige WTO-aftaler (f.eks. er der under Varerådet nedsat 11 komitéer svarende til aftalerne på området).

Med ovennævnte ændringer vil man kunne gennemføre en mere stringent struktur for WTO. I denne vil beslutningsprocessen bestå af et grundlæggende komité-arbejde, en behandling i et mindre forberedende organ (i samarbejde med generaldirektøren) samt en drøftelse i Det Generelle Råd. Hertil kommer eventuelle behandlinger i ministerkonferencen (der finder sted mindst hvert andet år).

Som led i en strømning og modernisering af WTO kunne det overvejes at ændre på en række personrelaterede forhold. Det drejer sig om forholdet mellem formanden for Det Generelle Råd og WTO's generaldirektør samt forholdet mellem formanden for WTO's ministerkonference og generaldirektøren. I disse relationer er der mulighed for at aftale en langt klarere arbejdsdeling, end tilfældet er i dag.

Der synes ikke at være behov for en løbende kontrabalancering af generaldirektøren fra Det Generelle Råds side, og det kunne overlades til generaldirektøren på eget ansvar at fremsætte forslag for Det Generelle Råd og ministerkonferencen.

På samme måde kunne WTO's generaldirektør gives en mere central rolle i forbindelse med gennemførelsen af ministerkonferencer. Hidtil har det været reglen, at værtslandet for en ministerkonference også varetager formandshvervet. Denne sædvane vil det sandsynligvis være vanskeligt at ændre, men WTO's generaldirektør kunne gives en veldefineret rolle ved ministerkonferencerne, omfattende f.eks. retten til at fremsætte forslag, retten til at etablere forhandlingsgrupper (herunder med begrænset deltagerkreds), retten til at udpege formandskandidater til forhandlingsgrupperne samt en medbestemmelsesret vedrørende evt. afslutning af konferencen. Sekretariatet kunne bistå generaldirektøren i dette arbejde, hvilket imidlertid vil kræve allokering af yderligere ressourcer til det relativt lille WTO-sekretariat.

b. Inddragelse af alle WTO-medlemmer i arbejdet

En række af de under a. nævnte forhold har også betydning for udviklingslandenes muligheder for at deltage i WTO-arbejdet. Det gælder f.eks. de mange komitéer, som det ofte ikke er muligt for disse lande at dække med kvalificerede medarbejdere – om overhovedet. Foruden en reduktion af antallet af komitéer er det derfor nødvendigt at øge den tekniske bistand til udviklingslandenes deltagelse i WTO-arbejdet. I dag anvendes ca. 15 pct. af WTO's budget til dette formål, men herudover yder mange medlemmer (herunder DK) bilateral bistand samt bistand til andre multilaterale initiativer som f.eks. etablering af Det Rådgivende Center vedrørende WTO's Tvistbilægningssystem. Endelig er udviklingslandene også underrepræsenterede i WTO-sekretariatet i Genève, og kun et kvo-

tesystem synes at kunne rette op på dette forhold.

Derudover kræver ikrafttrædelsen for udviklingslandene af stadig flere dele af WTO-af-talekomplekset øgede administrative ressourcer. Hvis udviklingslandene reelt skal deltage i det multilaterale handelssystem, må bistanden til de nationale handelsadministrationer således forøges. I-lande med offensive handelsinteresser som f.eks. USA vil have en selvstændig interesse i, at udviklingslandene f.eks. sættes i stand til at gennemføre de gennemførelses- og kontrolopgaver, der er nødvendige for at sikre implementeringen af f.eks. de ganske omfattende TRIPs-forpligtelser.

c. Øget åbenhed og kommunikation i forhold til omverdenen

Demonstrationerne i Seattle er af nogle blevet taget som symbol på, at WTO har udviklet sig til en elitær organisation, hvor forhandlinger foregår bag lukkede døre blandt teknokrater og politikere, og hvor der ikke er nogen åbenhed eller nævneværdig kommunikation med omverdenen. Kritikken er overdrevet, og der kan stilles spørgsmålstegn ved, om demonstrationerne i Seattle ville have forløbet anderledes, hvis der havde været mere åbenhed i Genève. Blandt de demonstrerende fandtes bl.a. fagforeningsrepræsentanter, miljøaktivister, hærværksforbrydere, dommedagsprofeter, menneskerettighedsforkæmpere og en lang række internationale NGO-repræsentanter. Sidstnævnte har ført an i kritikken vedrørende manglende demokratisk legitimitet i WTO. Det er en kritik, der i nogen grad rammer NGO'erne selv, da NGO-repræsentanterne – til forskel fra de parlamentarikere, der holdt møde i kanten af Seattle-konferencen – ikke er folkevalgte. Disse organisationer er for manges vedkommende samlet i internationale netværk og bliver i høj grad finansieret af offentlige midler. Den uartikulerede kritik fra gaderne i Seattle opstillede af gode grunde ikke alternativer til

WTO, men heller ikke fra de parallelle NGO-fora er der fremsat forslag til, hvordan globaliseringen skal håndteres uden et WTO.

I ugerne efter Seattle har der navnlig i EU-kredsen været ganske intens diskussion af, hvordan der kan etableres »ekstern transparens«, som det kaldes. Danmark har været særlig aktiv i disse forhandlinger (hvor man fra dansk side har kunnet udnytte erfaringerne fra de danske åbenhedsinitiativer inden for EU). Hovedidéerne er følgende:

Bedre dokumentadgang

Mange multilaterale forhandlinger er fortsat omgærdet med en unødigt fortrolighed, som ikke har ændret sig i takt med udviklingen af mediesamfundet i en globaliseret verden. EU foreslår i opfølgning af sit transparens-forslag fra 1998, at der gives indsigt i stort set alle WTO-dokumenter (baggrundspapirer fra Sekretariatet, mødedagsordener og -referater samt panel-rapporter). Arbejdshypotesen kunne her være, at »bevisbyrden vendes«, så der skal være en særlig grund til ikke at frigive et dokument.

Tættere samarbejde med NGO'er

Dette kan navnlig gøres ved at systematisere eksisterende informationsudveksling samt hyppigere afholde symposier vedrørende en bred emnekreds. En idé om at akkreditere NGO'er til WTO, hvilket ville effektivisere samarbejdet mellem Sekretariatet og NGO'erne, har det vist sig svært at opnå enighed om i EU-kredsen.

Udvidet informationsvirksomhed

Dette kan gøres ved øget publikationsvirksomhed samt yderligere brug af Internettet. Begge dele vil kræve tildeling af yderligere ressourcer til Sekretariatet. Som en nyskabelse har det været foreslået, at WTO udsender regelmæssige oversigter over væsentlige Panel-sager. Dette vil dels kunne øge åbenheden om systemet, dels kunne medvirke til, at der skabes større klarhed over udviklingen

(jurisprudensen) i det nye retlige speciale, som går under betegnelsen WTO-ret.

Åbne møder: Disse har til formål at afmystificere WTO's aktiviteter, men der vil aldrig kunne blive tale om at føre substansforhandlinger for åbne døre (dette har heller ikke været tilfældet i EU). I takt med, at WTO's tvistbilægningssystem i stigende grad får domstolslignende arbejdsmetoder, vil det være naturligt, at i hvert fald visse panel-møder gøres offentlige.

Inddragelse af parlamentarikere

Denne ide præsenterede Danmark i maj 1999, men hverken i EU-kredsen eller blandt andre WTO-aktører nød forslaget fremme. Efter Seattle-mødet, hvor det første parlamentariker-forum mødtes på ad hoc basis, har Danmark dog fået anerkendelse for sin fremsynethed, og forslaget indgår nu i drøftelserne om at øge WTO's demokratiske legitimitet. En sandsynlig løsning er afholdelse af møder mellem repræsentanter fra lovgivende forsamlinger blandt WTO-landene i forbindelse med de ordinære ministerkonferencer. En yderligere mulighed er parlamentarisk deltagelse i de regelmæssige gennemgange af WTO-landenes handelspolitik (Trade Policy Review Mechanism – TPRM).

Mange af ovennævnte idéer møder modstand fra navnlig udviklingslandene på trods af, at en række af de NGO'er, der ville nyde godt af initiativerne, netop arbejder for at bedre disse landes integration i det multilaterale handelssystem. EU og en række andre I-lande vil arbejde for, at der nedsættes en komité i WTO til drøftelse af organisatoriske og administrative spørgsmål.

4. Handelspolitikken efter Seattle

a. En ny handelspolitisk situation

Det er ikke muligt – eller sagligt forsvarligt – at samle alle ovenfor berørte årsager til Seattle-fiaskoen i én overordnet forklaring, men det er nærliggende at konkludere, at det mul-

tilaterale handelssystem ganske enkelt ikke var modent til en ny handelsrunde. Udviklingslandene har fortsat store problemer med blot at implementere tidligere forhandlingsresultater, de er ikke parate til at tage nye emner om bord, og I-landene er langt fra enige om, hvordan dette i givet fald konkret skulle ske. At globaliseringen så ydermere har medført tendenser til nyprotektionisme og momentum for anti-globaliseringskræfter gør ikke det politiske forhandlingsklima efter Seattle mere gunstigt for handelsliberalisering.

Det er værd at huske, at mindre end et år før Seattle-konferencen havde kun ganske få lande bakket EU-forslaget om en ny handelsrunde op. Præsident Clinton tog først i januar måned 1999 ordet »runde« i sin mund, og de fleste udviklingslande var langt hen i forbedelsesfasen erklærede modstandere af nye, omfattende handelsforhandlinger.

Under alle omstændigheder stod det fredag aften den 3. december 1999 klart, at for stort set alle WTO-lande var de defensive interesser stærkere end de offensive som udgangspunkt. De givetvis oprigtige, men voldsomt retningsdivergerende, ønsker for videreudvikling af WTO var hverken stærke eller entydige nok til at bøje de kerneforhandlingspositioner, der altid skal bøjes, for at det multilaterale handelssystem kan bevæge sig fremad.

Det betyder ikke nødvendigvis, at det multilaterale handelssystem er kastet ud i en dyb krise, men snarere, at der er behov for en reflektionspause, hvor en vis realitetsfornemmelse kan få tid og lov til at synke ind. Der er så småt tegn på, at dette allerede er ved at ske.

Spørgsmålet er så, hvor lang reflektionspausen bliver. I de kommende måneder vil man formentlig høre mange af verdens handelspolitiske ledere udtale, at deres regeringer er klar til så hurtigt som muligt at iværksætte en

runde. Men med ovennævnte erfaringer fra Seattle så friske i erindringen vil kun få for alvor tro på det.

Ser man på den politiske kalender, er det mere sandsynligt, at reflektionspausens afslutning vil falde sammen med indsættelsen af en ny amerikansk præsident i år 2001. Med de fastlåste positioner mellem Clinton/Barshesky og Kongressen, det mistede værtskab, demokraternes behov for at tækkes de amerikanske (liberaliserings skeptiske) fagforeninger i en valgkamp og det i forvejen beskedne forhandlingsmæssige råderum forekommer det urealistisk at tro på amerikansk lederskab under resten af den nuværende Administrations embedsperiode.

I den mellemliggende periode vil EU komme under pres for at »trimme« ambitionerne på de områder, der især stod i vejen for fremskridt i Seattle. Samtidig vil WTO så få tid til at (gen)bevise sit værd som funktionsduelig institution i det daglige arbejde – herunder med diverse aftalegennemgange, tvistbilæg-gelsessager og de optagelsesforhandlinger med op til 30 nye medlemmer, hvor især spørgsmålet om Kinas tiltrædelse er af historisk økonomisk og politisk betydning.

b. Scenarier efter Seattle

På kort til mellemlangt sigt tegner der sig med udgangspunkt i Seattle-tilbageslaget tre mulige scenarier: En stor forhandlingspakke, et ad-hoc baseret mini-kompromis og stilstand/tilbageslag:

Den store pakke

Erfaringerne fra Seattle giver ikke grobund for at tro, at der på kort sigt kan igangsættes en storstilet runde. Hvis man skal lede efter positive sider af Seattle-mødet, bliver en af dem ikke desto mindre, at de afsluttende forhandlinger om den såkaldte fredagstekst (der altså aldrig udmøntede sig i en erklæring) gav et glimt af den store pakke, der i Seattle måske ikke havde været helt umulig at opnå,

hvis man havde været forskånet for de ledsagende institutionelle og afviklingsmæssige problemer.

Hvis det omvendt er korrekt, at handelssystemet ikke var modent til en ny, stor runde allerede i Seattle, er det måske kun nyttigt, at WTO får lejlighed til at løse en række institutionelle problemer, mens man venter på tilstrækkelig modning af rundekonceptet. I den mest enkle form baserer den store pakke sig på, at »alle får alt«. EU og USA får arbejdstagerrettigheder og miljø integreret i WTO, og EU/Japan får investeringer og konkurrence til forhandling mod at Cairns-landene, udviklingslandene og USA til gengæld får »seriøse« landbrugsforhandlinger. Prisen over for udviklingslandene vil være fuld markedsadgang, lempeligere implementering, revision af anti-dumping og safe-guard reglerne samt teknisk/faglig bistand.

Det ad-hoc baserede kompromis

Af en række årsager er indgåelsen af et mindre – mere ad-hoc baseret – kompromis formentlig mere realistisk på kort sigt. For det første vil sporene fra Seattle skræmme en rum tid endnu. Det er ironisk, at WTOs modgang i Seattle bla. skyldtes, at mange – både tilhængere, skeptikere og modstandere – opfattede WTO som en superorganisation, som måtte kunne håndtere alle emner (til dels af mangel på andre globale organisationer med tilsvarende regelbindende effektivitet). I den kommende tid vil man snarere se en forsigtighed, der udspringer af den modsatte præmis: WTO er en ung skrøbelig institution, som kan krakelere under for tunge byrder.

For det andet er der i den store pakke for mange emner, der er for kontroversielle for mange medlemmer. Det kan betyde, at de bløde emner for en tid må træde lidt til siden. mens I-landene til gengæld bevarer de sidste beskyttelsesinstrumenter (anti-dumping, safe-guards) og markedsadgangsrestriktionerne for landbrugs- og tekstilvarer.

En beskeden eller mellemstor runde vil på denne baggrund kunne opbygges omkring den allerede aftalte built-in agenda (landbrug og tjenesteydelser) suppleret med industri-toldforhandlinger og måske emner som e-handel, handelslettelse, offentlige indkøb og – som givetvis eneste »bløde emne« – transparens. Spørgsmålet er imidlertid, om udviklingslandene vil stille sig tilfredse med den mini-pakke af begrænsede markedsadgangstilbud og teknisk bistand, der bliver I-landenes lokkemad, og om EU vil opfatte pakken som værende bred nok til i Europa at kunne sælge den som en ny runde.

Stilstand/tilbageslag

Hvis ikke de to sidstnævnte spørgsmål vil kunne besvares positivt – eller hvis arrene fra Seattle på andre områder viser sig for store – risikerer WTO reelt at bevæge sig ind i en stilstandsperiode, hvor de politiske tendenser til nyprotektionisme, anti-globalisering og den i Seattle manifesterede fragmentering af WTO-landene får overtaget. Det vil medføre en opbremsning i hvert fald for så vidt angår den regelskabende og liberaliserende del af WTO's virke, idet dog tvistbilæggelses- og review-funktionerne i første omgang formentlig vil kunne fortsætte.

Problemet med stilstand i et handelssystem er imidlertid, at stilstand på flere måder hurtigt oversættes med tilbageslag. Bl.a. fordi der løbende dukker nye former for protektionisme op, vil status quo på regelområdet reelt virke som bevægelse i modsat retning af markedsåbning. Men det gælder også fordi en handelsinstitution, der ikke bevæger sig fremad, hurtigt risikerer at miste opbakning, respekt og opmærksomhed.

Et afgørende spørgsmål i denne forbindelse er, om det igangværende antiglobaliseringsmomentum med tiden vil rette sig mod WTO specifikt (som noget tyder på) eller mod handelsliberalisering per se – og om opbakningen til handelsliberalisering i virkeligheden

kun for alvor er faldende i USA. Såfremt de politiske fremdriftsproblemer særligt er knyttet til WTO – som opfattet eksponent for en opfattet truende globalisering – vil man i de kommende år givetvis opleve et fokusskift fra multilateral til regional og bilateral liberalisering. EU indgår aktuelt sådanne aftaler med større hast end nogensinde (Mexico, Sydafrika, Mercosur-landene er de seneste eksempler), Japan er for første gang i historien ved at gå ind i minilaterale arrangementer, og i USA anskues denne udvikling med større og større nervøsitet pga. den diskriminering af amerikanske varer, der per definition ledsager disse arrangementer for tredjelande.

Med tanke på de politiske og samfundsmodelmæssige investeringer, som langt de fleste WTO-lande allerede har gjort i den internationale markedsøkonomi (og dermed i globaliseringen), er det imidlertid ikke sandsynligt, at det deciderede tilbageslagsscenario vil blive udmøntet. Med samtidig tanke på Seattle-fiaskoen og dens fortsatte efterdønninger forekommer det omvendt heller ikke realistisk at tro på storstilede liberaliserings- eller inte-

grationsinitiativer i WTO på kort til mellem-langt sigt.

Det mest sandsynlige er derfor, at WTO i løbet af 1-2 år iværksætter forhandlinger i tilgift til built-in agenda, som tilsammen hermed lige akkurat vil kunne udgøre det for en lille runde – men som næppe inddrager mange af de kontroversielle emner, der afstedkom, at Seattle ikke blot institutionelt og afviklingsmæssigt, men også substantielt, kom til at udgøre et i hvert fald midlertidigt tilbageslag for det multilaterale handelssystem.

Note

1. Forfatterne er ansatte i Udenrigsministeriet, men artiklens indhold og synspunkter er alene deres eget ansvar. En gennemgang af WTO-aftalesystemet, WTO-beslutningsprocessen, handelspolitiske aktører og emner, samt globaliseringens indflydelse på handelspolitikken findes i bogen »WTO og den nye handelspolitik«, som forfatterne har skrevet sammen med Karsten Vagn Nielsen, DJØF's forlag 1999.