

De ACV-brochure “Wereldhandelsorganisatie: Business as usual in Cancun?” is een handig instrument voor iedereen die meer inzicht wil krijgen in het vraagstuk van de mondiale handel, en de spelers én belangen die daarbij op het spel staan. (als pdf te vinden op de webpagina)

Deze brochure licht de stand van zaken toe tot en met de Wereldhandelsorganisatie Conferentie in Cancun eind 2003, een cruciaal moment in de zogenaamde ontwikkelingsronde van de WHO.

Hoe staat het anno 2007 met deze ontwikkelingsronde? Wat staat er aan de orde? Hebben de ontwikkelingslanden hun slag thuis gehaald? En is de macht van de WHO nog toegenomen? Het antwoord op deze vragen vindt u in deze update, die als aanvulling op de bestaande brochure kan gelezen worden.

De Doha-ontwikkelingsronde: Kort chronologisch overzicht

2001 | Qatar

De vierde WHO-Ministerconferentie lanceert een uitgebreide onderhandelingsronde over de verdere vrijmaking van de wereldeconomie. Om de ontwikkelingslanden mee te krijgen, beloven de rijke landen bijzondere aandacht te besteden aan hun noden en beperkingen.

2003 | Cancún

De vijfde WHO-Ministerconferentie van Cancún begint onder slecht gesternte. De Doha-ronde is na twee jaar onderhandelen nog niets opgeschoten, van bijzondere aandacht voor de belangen van de ontwikkelingslanden is nog niets in huis gekomen. De frustratie bij de ontwikkelingslanden is groot. De conferentie mislukt en brengt de Doha-ronde helemaal tot stilstand.

2004 | Genève

Na negen maanden zwalpen, begint de WHO aan haar “Algemene Raad van de laatste kans”. De WHO zou op zijn minst een pakket beslissingen moeten nemen die men in Cancún had willen bereiken. Hier hangt het voortbestaan van de Doha-ronde af, en wie weet zelfs van de WHO als instelling.

De zorgvuldig opgebouwde druk maakt dat geen enkel land zich als spelbreker wil laten kennen en zoveel op het spel zetten. Na opeenvolgende uitputtende marathonzittingen, komt men tot een vaag kaderakkoord. Net genoeg om de WTO en de Doha-ronde te redden. Niet meer, niet minder.

2005 | Hong Kong

Alweer is de inzet zeer groot. Slaagt men erin de kansen op succesvolle onderhandelingen gaaf te houden? Een mislukking van deze Hong Kong-conferentie zou dat perspectief welhaast zeker torpederen. In dat geval zou ook een definitieve mislukking van de gehele Doha-ronde zeer nabij zijn.

Na bijzonder moeizame onderhandelingen, en tegen een decor van dagelijkse protestmanifestaties, valt er op de valreep toch nog een akkoord uit de bus. Hoewel het slechts een afgezwakt mini-akkoord blijkt te zijn dat heel veel inhoudelijke knopen onaangeroerd laat, wendt het vooralsnog een totale mislukking van de Doha-ronde af.

2007 | Potsdam

Er komt maar geen einde aan de WTO-saga. De Doha-onderhandelingsronde zit nu al een jaar potvast en geraakt maar niet gedeblokkeerd. De schuchtere informele gesprekken in 2006 verloren al snel hun betekenis omdat het weinig zin heeft compromissen te zoeken als die niet door de ‘grote vier’ (G4) worden gesteund. De onderhandelingen worden dus verschoven naar de G4-vergadering tussen EU, VS, India en Brazilië.

De ‘grote vier’ besluiten dan ook vijf dagen in conclaaf te gaan in Potsdam, nabij Berlijn. Na twee dagen onderhandelen, houdt de G4 het echter al voor bekeken. De grote struikelblok blijft het landbouwdossier.

Nabije toekomst?

WTO-Directeur Pascal Lamy hoopt nog dat de voltallige WTO de besprekingen wil verder zetten, maar men vreest dat er voor de presidentsverkiezingen in de VS (eind 2008) en de parlamentsverkiezingen in India (2009) geen nieuwe doorbraak komt. Daarmee blijven vooral de armsten op hun honger zitten. Een eerlijk landbouwakkoord, zijn naam waardig binnen de Doha-ontwikkelingsronde, lijkt immers verder af dan ooit tevoren.

Belangrijkste struikelblokken

De voornaamste knelpunten in de WTO-onderhandelingen zijn door de jaren heen min of meer dezelfde gebleven:

- Singapore issues
- Landbouw
- Industriële producten
- Diensten

Daar waar na verloop van tijd de meeste Singapore issues van de onderhandelingstafel zijn verdwenen, blijven de andere thema's vooralsnog onoplosbare struikelblokken. Het probleem is dat de discussies in landbouw, industriële producten en diensten onderling samenhangen. Niemand is bereid een eerste toegeving te doen in het ene thema, alvorens de eigen eisen ingewilligd te zien in het andere thema.

De Singapore issues¹

In Singapore (1996) eisten de industrielanden (en vooral de EU) onderhandelingen over vier “issues”: investeringen, overheidsaanbestedingen, concurrentieregels en een soepeler handelsverkeer. De ontwikkelingslanden weigerden toen en hielden jarenlang voet bij stuk, ondanks zware druk van de EU. Ze vonden dat deze thema's te ver afstonden van het eigenlijke werkterrein van de WHO. Bovendien zouden de onderhandelingen en de verplichtingen die er uit voortvloeien, te belastend zijn. Deze padstelling was de directe oorzaak van het mislukken van de WHO-conferentie in Cancún (2003). De industrielanden besloten daarop niet langer aan te dringen op de eerste drie “Singapore issues”. De jarenlange discussies blokkeerden immers de vooruitgang van veel belangrijkere onderhandelingen over markttoegang in industrie, diensten en landbouw.

Het vierde “Singapore issue” is echter wél overeind gebleven: de vereenvoudiging van douaneprocedures. Tijdens douaneprocedures int een land de belastingen die het legt op de invoer van buitenlandse producten. Soms kunnen deze douaneprocedures zo lang aanslepen dat de inning meer kost dan de invoertax opbrengt. Dat klinkt dus interessant. Maar de

¹ De ACV-brochure “Wereldhandelsorganisatie: business as usual in Cancún” bespreekt de voorgeschiedenis en de negatieve impact op de ontwikkelingslanden van deze *Singapore issues* (p 12-18).

ontwikkelingslanden vrezen de kosten van zo'n vereenvoudiging. Vaak hebben ze ook andere prioriteiten dan een snelle dedouanering. Indien het dus effectief tot een akkoord komt, zullen de armste ontwikkelingslanden met een bang hartje de zware WTO-sancties moeten afwachten.

Het landbouwakkoord

Landbouw is altijd het meest heikele punt geweest. Het vormde een belangrijke factor in het aanslepen van de Uruguay-ronde (1986-1994) en weegt vandaag de dag opnieuw door op de onderhandelingen binnen de Doha-ronde (2001-...). Het groeiende verzet van de ontwikkelingslanden die zich steeds beter organiseren, speelt hierin een belangrijke rol. Het landbouwakkoord wil de handel in landbouwproducten vrijmaken en viseert drie protectionistische maatregelen:

- invoertarieven
- exportsteun
- subsidie aan de binnenlandse productie.

Invoertarieven stellen de industrielanden in staat om hoge tolmuren op te trekken rond de Europese markt. Hoewel de ontwikkelingslanden aanvankelijk goedkopere producten kunnen aanbieden, maken ze geen schijn van kans meer, eens over de tolmuur geklauterd. De belastingen die de ontwikkelingslanden hiervoor moeten neertellen, romen elke opbrengst af van hun aanvankelijk winstgevende export naar het Westen.

Niet alleen binnen de Westerse tolmuren krijgen de ontwikkelingslanden geen schijn van kans, maar ook daarbuiten doen de industrielanden aan concurrentievervalsing. De financiële steun die de rijke landen kunnen geven aan hun boeren en aan de export van hun landbouwproducten, nekken de ontwikkelingslanden een tweede maal. De ontstane overproductie die de industrielanden op de wereldmarkt dumpen, kelderen de wereldprijzen. Gevolg? Noch op de Westerse markt, noch op de wereldmarkt krijgen de ontwikkelingslanden een eerlijke kans om economisch te groeien via de export van landbouwproducten. Toch weigeren de industrielanden vooralsnog significante toegevingen te doen binnen de landbouwonderhandelingen, zolang de WTO geen vooruitgang boekt in de NAMA-onderhandelingen.

Industriële producten

Via de NAMA-onderhandelingen (*Non Agriculture Market Access*) streeft de WHO ernaar het wereldwijd verhandelen van industriële producten te vergemakkelijken door de bestaande invoertaxen drastisch te verlagen. Op de onderhandelingstafel ligt de heikele kwestie wiens tarief wordt verlaagd, en met welk percentage.

Ook hier staan de ontwikkelingslanden en industrielanden lijnrecht tegenover elkaar. De ontwikkelingslanden weten drommels goed dat hier voor de industrielanden veel geld te rapen valt. Daarom gebruiken ze deze NAMA-onderhandelingen als pasmunt om een eerlijk landbouwakkoord af te dwingen.

Diensten²

De WTO bespreekt de liberalisering van diensten binnen de GATS-onderhandelingen (*General Agreement on Trade in Services*). Het werd voor de eerste keer ondertekend in 1995 en is één van de belangrijkste akkoorden binnen de WTO. Terwijl de impasse over landbouw de meeste media-aandacht krijgt, vormen de diensten eveneens een belangrijke component van de Doha-ronde.

² De ACV-brochure "Wereldhandelsorganisatie: business as usual in Cancún" bespreekt het dienstenakkoord in detail (p18-21).

Hoewel de meeste ontwikkelingslanden niet al te enthousiast zijn over het principe om ook de diensten te liberaliseren, aanvaardden ze de onderhandelingen in ruil voor liberalisering in landbouw en textiel. Bovendien kregen de ontwikkelingslanden de garantie op een bijzondere aanpak van de GATS-afspraken.

De beslissing wélke diensten geliberaliseerd moeten worden, kan de WTO van bovenaf niet opleggen (top-down). Het wordt aan de lidstaten zelf overgelaten om te beslissen welke diensten het wil liberaliseren (bottom-up). In concreto verlopen deze onderhandelingen tussen lidstaten volgens een mechanisme van vraag (“request”) en aanbod (“offer”). De WTO-leden laten aan elkaar weten in welke liberalisering ze geïnteresseerd zijn. In antwoord op dit soort liberaliseringsvragen, sturen de leden elkaar vervolgens een aanbod, waarin ze al dan niet volledig ingaan op de gestelde vraag. (Er zijn dus geen verplichtingen voor de aangesproken landen).

In Hong Kong (2005) poogden de rijke landen, de EU op kop, de GATS-onderhandelingen te ontdoen van dit vrijblijvende karakter. Tevergeefs. De ontwikkelingslanden hielden voet bij stuk. De enige toegeving die werd gedaan, is de mogelijkheid te onderhandelen tussen *landengroepen*. Zo richtte een dozijn rijke landen in februari 2007 tweeëntwintig vergaande liberaliseringsvragen aan een veertigtal grotere ontwikkelingslanden. Op dit moment wachten de eisende landen op een antwoord van hun veertig doelwitten. Maar dit wachten zou wel eens lang kunnen duren. Zoals eerder vermeld, hangen alle bovenvermelde thema's (landbouw, NAMA, GATS) nauw samen.

Niemand is bereid toegevingen te doen in de dienstenliberalisering, zolang er geen akkoord bestaat over de verlaging van invoertarieven voor industriële producten (NAMA). En niemand is bereid toegevingen te doen in de NAMA-onderhandelingen, als er niet eerst vooruitgang wordt geboekt in de landbouwonderhandelingen. En daar knelt het schoentje nu al jarenlang. De Europese Unie wil haar importtarieven op buitenlandse landbouwproducten niet afbouwen, en de Verenigde Staten weigeren vooralsnog de landbouwsubsidies af te bouwen. Deze impasse sleept al jaren aan, tot op de dag van vandaag. De vraag is hoelang de ontwikkelingslanden zich kunnen blijven verzetten. Sommigen (waaronder Brazilië) willen immers niet geïmagineerd worden als oorzaak van een eventuele WTO-mislukking.

Beter geen akkoord, dan een slecht akkoord?

Nu de multilaterale onderhandelingen compleet stilvallen, zullen de rijke landen nog een tandje bijsteken voor bilaterale en regionale onderhandelingen. Vaak verlopen deze gesprekken volgens het verdeel- en heersprincipe. In onderhandelingen met een klein groepje zwakke landen, is het makkelijker toegevingen af te dwingen dan met alle 151 WTO-leden samen. Vele ngo's stellen dat geen akkoord beter is dan een slecht akkoord in de WTO.

Dit klopt slechts gedeeltelijk. De positie van de armste landen bij de regionale onderhandelingen is immers nog zwakker. Het multilaterale forum blijft de meest verkiesbare plaats voor het maken van handelsregels. Bovendien moeten wereldwijde akkoorden effectief de ontwikkeling van de arme landen bevorderen, zoniet zijn we helemaal terug bij af.

FAQ

Wat is GATT?

GATT is een vrijhandelsakkoord dat vlak na de Tweede Wereldoorlog (1947) werd afgesloten tussen 23 landen. De bedoeling van GATT was ervoor te zorgen dat landen zich niet zouden opsluiten in zichzelf en hun grenzen zouden open houden voor onderlinge handel. In de jaren dertig was het tegenovergestelde gebeurd, met catastrofale gevolgen.

Omdat het economisch slecht ging, riepen veel regeringen hun burgers op zoveel mogelijk “eigen producten” te kopen. Hoe meer landen dit deden, hoe minder er internationaal verhandeld werd, hoe meer de economie kromp, hoe slechter het ging, hoe slechter ook de verstandhouding tussen de landen werd. Deze negatieve spiraal bleek later één van de belangrijkste oorzaken te zijn van de Tweede Wereldoorlog.

Deze schuchtere grensopeningen kwamen telkens in onderhandelingsrondes tot stand die soms enkel jaren konden aanslepen. De laatste grote GATT-onderhandelingsronde werd gelanceerd in Uruguay in 1986. De Uruguay Ronde duurde bijna acht jaar en leidde tot de ondertekening van een hele reeks nieuwe akkoorden, waaronder het akkoord over de oprichting van de WTO.

Wat is de WHO?

De Wereldhandelsorganisatie (WHO) is een intergouvernementele organisatie waarbinnen 151 lidstaten afspraken maken over hun onderlinge internationale handel. Maar waarin verschilt de WHO van de GATT?

De WTO is machtiger geworden omdat het GATT-overlegforum is uitgegroeid tot een heuse permanente instelling met een eigen, interne rechtspraak. Bij conflicten tussen haar 151 lidstaten, treden WTO-experten op als rechters die bindende uitspraken doen, en indien nodig, eveneens zware sancties uitvaardigen. In het internationale recht is dat zeer bijzonder. Het maakt van de WTO meteen één van de machtigste instellingen ter wereld.

Bovendien kan de WTO meer thema's op de onderhandelingsstafel leggen dan de GATT. Naast de industriële producten, komen nu ook de landbouwproducten, diensten (GATS) en intellectuele eigendomsrechten (TRIPS) ter sprake.

Wat is Doha?

Doha is de hoofdstad van Qatar, een landje op een schiereiland nabij Saoedi-Arabië, waar een WTO-ministerconferentie in 2001 besliste over het opstarten van een nieuwe onderhandelingsronde. Dat de conferentie enkele weken na de aanslagen in de VSA van 11 september plaats vond, speelde een belangrijke rol in de aanvaarding van de ronde door de ontwikkelingslanden, die een zoveelste handelsliberalisering helemaal niet zagen zitten. De VSA en EU drongen aan op internationale éénsgezindheid in het zicht van de terroristische dreiging. Géén enkel land wilde na 11 september gezien worden als spelbreker. Om de ontwikkelingslanden en de publieke opinie te paaien, riepen de rijke landen de Doha-ronde uit tot “ontwikkelingsronde”. Dit keer zou er écht rekening gehouden worden met de belangen en bekommernissen van de ontwikkelingslanden. Al snel bleek dit eerder een marketingstunt te zijn, dan een oprechte belofte.