



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Lunds universitet  
Statsvetenskapliga institutionen

STV102

HT04

Handledare: Maria Strömvik

# One size does not fit all

En studie om hur tillämpningen av SDT-principen har  
förändrats inom GATT och WTO

Maria Holmlund  
Daniel Gustafsson

# Abstract

Denna uppsats analyserar utvecklingen av principen Special and Differential Treatment (SDT) i den internationella handelsregimen. Fokus är på förändringen i tillämpningen av denna princip. Uppsatsen identifierar hur principen har tillämpats sedan dess uppkomst samt hur ett skifte i det ekonomiska utvecklingstänkandet kom att utgöra en avgörande faktor för den nedgång i tillämpning som observerats. Vidare identifierar uppsatsen också hur nya dimensioner av världshandeln har skapat nya problem för utvecklingsländerna, vilket i sin tur har skapat ett behov av en fortsatt, men i många avseenden annorlunda, tillämpning av SDT-principen.

Uppsatsen kommer till slutsatsen att det nya ekonomiska utvecklingstänkandet har suddat ut rationaliteten bakom det forna tillämpandet av SDT-principen. Samma utvecklingstänkande har dock lagt grunden för en ny tillämpning. The Single Undertaking, som med stöd av det nya utvecklingstänkandet införde ett utökat reciprocitetsansvar för utvecklingsländerna, kom att, i samband med en expansion av WTO:s agenda, kraftigt öka bördan av dessa länders åtaganden. Resultatet var ett behov av nya, effektmildrande SDT-provisioner.

Keywords: trade, reciprocity, SDT, TRIPS, The Single Undertaking

# Förkortningar

GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	General System of Preferences
LDC	Least Developed Countries
MFN	Most Favoured Nation
NTP	National Treatment Principle
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SDT	Special and Differential Treatment
TRIMS	Trade Related Investment Measures
TRIPS	Trade Related Intellectual Property Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning	1
1.2	Teori	2
1.3	Metod och material	2
<b>2</b>	<b>BAKGRUND</b>	<b>4</b>
2.1	Reciprocitet	4
2.2	Icke-diskriminering	5
2.3	Special and Differential Treatment	6
<b>3</b>	<b>TILLÄMPNING AV SDT-PRINCIPEN</b>	<b>7</b>
3.1	Protektionismen	7
3.1.1	SDT-principens första tillämpade form	8
3.2	Liberaliseringen	10
3.2.1	SDT-principens andra tillämpade form	11
3.2.2	TRIPS	14
<b>4</b>	<b>PROBLEMATIKENS URSPRUNG</b>	<b>18</b>
4.1	Agendaexpansion	18
4.1.1	Dagordningsmakt	20
4.1.2	Konsensusprincipen	21
4.2	The Single Undertaking	23
<b>5</b>	<b>SLUTSATSER</b>	<b>24</b>

# 1 Inledning

Sedan andra världskrigets slut har världshandeln vuxit nästan artonfaldigt. Idag förefaller det helt naturligt att kunna köpa en bil från Tyskland eller en stereo från Japan, till samma eller ofta lägre pris än om de tillverkats här hemma. Detta står i kraftig kontrast till det merkantilistiska tänkande som dominerat nationalstaternas inställning till handel: export är bra, import är dåligt. Den gamla merkantilismen har fått ge vika för en ny modernare variant, varmed man har insett att *både* ökad export och import är positivt. Denna moderna merkantilism fordrade således att alla stater sänkte sina tariffer, ömsesidigt och icke-diskriminerande. På så vis vann alla och istället för att vara fråga om relativa fördelar skiftades fokus till de absoluta fördelarna. Genom principerna om ömsesidiga, eller reciproka, och icke-diskriminerande tariffsänkningar lyckades GATT från dess bildande 1947 med den enastående bedriften att sänka världens tariffer, från en nivå på 40 % till knappt 4 % idag. Principerna om reciprocitet och icke-diskriminering har stått som garant för det multilaterala förhandlingssystemets fortlevnad och har därför utgjort GATT:s huvudpelare. Men redan vid GATT:s bildande började en ny princip att växa fram, en princip som står i direkt konflikt med de två tidigare.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka förändringen som ägt rum i tillämpningen av principen Special and Differential Treatment (SDT). Då principen bygger på att möjliggöra ett utökat deltagande i världshandeln för utvecklingsländerna, vill vi utröna hur dessa ansträngningar har förändrats.

Vårt mål är att visa att det är *synen* på hur de ekonomiska klyftorna bör hanteras som har förändrats och därigenom lagt grunden för ett nytt tänkande bakom SDT-principens tillämpning. Vi vill även visa att *förutsättningarna* för att kunna hantera de ekonomiska klyftorna också har förändrats, eftersom WTO:s utökade agenda har belyst en helt ny problematik. Denna nya problematik fordrar också tillämpning av SDT-principen. Således har vi valt följande frågeställning:

- Varför har tillämpningen av SDT-principen förändrats inom GATT och WTO?

## 1.2 Teori

Vår teoretiska utgångspunkt vilar i antal observationer av verksamheten inom GATT och WTO. För det första har vi observerat att utvecklingsländerna deltar allt mer aktivt i förhandlingarna, varför förhandlingsrundorna tar allt längre tid. För det andra har vi sett att utvecklingsländerna i allt högre grad visar missnöje med den obalans som de anser råda inom organisationen och för det tredje är vi medvetna om den förändring som har skett i det rådande ekonomiska utvecklingstänkandet. När vi undersökte dessa observationer närmre fann vi att mycket av problematiken kretsade kring de principer som GATT/WTO vilar på. Vi fann att en av dessa tre principer stod i direkt konflikt med de två övriga, en konflikt som har fortskridit genom hela organisationens verksamhetstid. Således fann vi att de olika uttryck som principen har antagit inte beror på en förändring i principen i sig, utan av en förändring i dess tillämpande.

Vår ambition är delvis hypotesutvecklande i den mån att vi vill förklara en förändring som är väl avgränsad i tid och rum. Vår studie är emellertid också teorikonsumerande, eftersom vi har valt att stärka våra förklaringar genom att lyfta in teori från följande områden:

- Gruppteori
- Förhandlingsteori
- Beslutsteori

## 1.3 Metod och material

Vi har delat upp vårt tillvägagångssätt i ett antal olika steg. Vi inleder med att först beskriva innebörden av GATT/WTO:s grundprinciper och därefter SDT-principens ställning gentemot dessa. I nästa steg beskriver vi SDT-principens två olika former av tillämpning. I det första faller fokus på protektionism och marknadstillgång, och i det andra på liberaliseringen och övergångsregler. I det andra fallet har vi valt att använda oss av TRIPS-avtalet som exempel, då vi funnit att detta tydligt visar på den problematik som WTO:s nya avtal orsakar, och att man i TRIPS har valt att bemöta denna problematik genom just övergångsregler.

Vårt tredje steg är att förklara varför övergången mellan dessa två former har ägt rum. Här kommer vi att fokusera på varför nya problemområden har lyfts in i WTO och varför de resulterande överenskommelserna på dessa områden har varit obalanserade. Slutligen vill vi i detta stycke visa att the Single Undertaking har problematiserat denna obalans genom att kräva full implementering för alla länder oavsett utvecklingsgrad.

Vår studie är att betrakta som i första hand kumulativ, då mycket av vårt material härstammar från andra forskare. Orsaken till detta är den stora mängd av paragrafer och provisioner som återfinns i de officiella GATT- och WTO-

dokumentet. Vi insåg tämligen tidigt att det var praktiskt taget omöjligt att på egen hand spåra alla SDT-provisioner, och än mindre att värdera deras tillämpning, i dessa dokument.

För att få en så balanserad syn som möjligt har vi koncentrerat urvalet av material på artiklar skrivna av fristående forskare, forskare knutna till WTO och forskare knutna till Världsbanken. Vi har upplevt att det bland dessa finns en liten kärna av forskare som ofta citerar varandra i sina artiklar och som citeras flitigt av andra. Dessa forskare håller rådgivande positioner inom WTO och Världsbanken, samt företräder utländska universitet. Vi betraktar därför detta material som ackurat och trovärdigt, i synnerhet i de fall då artiklarna har publicerats av WTO eller Världsbanken själva. Vi har också gjort en viss sortering av materialet utifrån dess inriktning. En del av materialet har varit beskrivande, i det att principens utveckling har återgetts. Detta har vi använt oss av utifrån samma syfte, bland annat för att överkomma det tidigare nämnda problemet med GATT- och WTO-dokumentens omfattning. Även den del av materialet som varit normativt har vi, trots att vi inte själva har normativa ambitioner, kunnat använda oss av. Då detta material har syftat till att föreslå konkreta förbättringar i tillämpningen av SDT-principen har vi kunnat använda oss av detta för att spåra den bakomliggande problematiken.

## 2 Bakgrund

Synen på världshandeln har paradoxalt nog präglats av ett merkantilistiskt synsätt, där import ses som negativt och export som positivt. För att möjliggöra en ökad handel måste detta tänkande omvärderas, vilket exempelvis av Paul Krugman har formulerats som en modern merkantilism. Denna uttrycker att "allt annat lika" så är en ökning av *både* import och export är positivt (Paul Krugman i Erixon 2003). General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) bildande byggde på att utöka världshandeln, vilket krävde formulerande av principer för att uppnå denna moderna merkantilism. Två principer kom att utgöra grundpelarna i GATT, reciprocitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. Då dessa principer är av så stor betydelse i den internationella handelsregimen, inleder vi med att förklara dem närmre.

### 2.1 Reciprocitet

Begreppet reciprocitet står för ömsesidighet. Detta stycke avser att förklara hur denna ömsesidighet ger sig uttryck som reciprocitetsprincipen i GATT och World Trade Organization (WTO). Reciprocitetsprincipen har två innebörder. På en generell nivå refererar den till den "balans av tillmötesgående" som speglar regeringarnas intentioner då de inleder förhandlingar. Denna balans innebär att respektive land, värderat efter världsmarknadspriset, ökar sina volymer av import och export lika mycket efter en gemensam tullsänkning. Regeringarna söker efter gemensamma tullsänkningar som neutraliserar effekten av världsmarknadspriset vid deras liberalisering.

Den andra innebörden säger att deltagande i dessa förhandlingar ska enligt Artikel XXVIII:bis vara frivilligt och förhandlingarna ska utgå från en ömsesidigt överensstämmande fördelaktig grund. Vidare skall de föras på ett sådant sätt att möjligheter för individuella behov skall tas i beaktning, och även andra relevanta omständigheter såsom utveckling, strategier och skatter.

Reciprociteten är en fundamental del av förhandlingarna i GATT och var även det vid handelsliberaliseringen mellan länderna i Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Över tiden har dess huvudsakliga syfte ändrat skepnad, och idag är reciprociteten en stor del av kampen mot free rider problemet, där man försöker komma åt länder som bevarar sina höga handelshinder.



De inledande förhandlingarna i GATT var av bilateral karaktär, vilket innebar att två parter enades om ett avtal med förpliktelser och eftergifter. De bilaterala förhandlingarna föll samtidigt under Most Favoured Nation (MFN) klausulen, vilket i praktiken innebar att förhandlingarna generaliserades till att gälla samtliga länder. Problemet med free rider har här sin utgångspunkt. Producenter ett annat land än det som gjort eftergifter samma vara, åtnjuter detta land också sänkta handelshinder hos den importerande parten utan att själv ha gjort några eftergifter.

Reciprociteten, som den definieras i Reciprocal Trade Agreements Act, innebär att ett ömsesidigt utbyte i en sänkning av handelshinder mellan två länder äger rum där sänkningarna i respektive land ska vara proportionerliga. Detta ömsesidiga handlande kan bestå av både intra- och interefterskänkningar, vilket innebär att eftergifter kan genomföras antingen inom samma område, med identiska sänkningar från respektive land, eller inom olika områden men med motsvarande eftergifter. Dessa två, även kallade item-by-item och across-the-boards, kan användas både inom område som har tull och inte (Hoekman & Kostecki 2001:124).

## 2.2 Icke-diskriminering

Icke-diskrimineringsprincipen består av två komponenter, Most Favoured Nation principen (MFN) och National Treatment Principle (NTP). Båda dessa är en del av WTO:s regler gällande varor, service och immateriellt ägande, men skiljer sig åt mellan de olika områdena.

NTP innebär att utländska/importerade varor ska behandlas på samma sätt som inhemskt producerade. Behandlingen kan yttra sig i att samma skatt skall tilldelas varorna oavsett ursprung. Principen kräver att utländskt producerade varor behandlas minst lika bra som inhemskt producerade, vilket gör att diskriminering endast av den egna varan är tillåtet. NTP är obligatorisk i GATT, men ej inom General Agreement on Trade in Services (GATS). Den har som roll att försäkra sig om att liberaliseringsprocessen inte stannar av genom inhemska tullar. Genom att kräva en lika behandling av inhemskt producerade varor som utländska, erbjuds tillverkarna större säkerhet om vilka förutsättningar som råder på marknaden. Denna princip tar inte hänsyn till om exempelvis exportörer tar skada, det relevanta är att ingen diskrimineras. MFN säger på detta område att behandlingen av varor som har sitt ursprung i andra länder skall vara lika oavsett vilket land som producerat den. Får land A betala 5 % i tull, gäller samma procentsats för alla likvärdiga varor oavsett ursprungsland. Detta gäller även länder som ej är medlemmar i WTO.

Denna princip är en del av WTO:s grundpelare av flera olika anledningar. Ekonomiskt sett omöjliggör denna lika behandling av varor oavsett ursprung jakten efter allt billigare utländsk producerade varor, som i förlängningen kan leda till "race to the bottom" problem, där arbets- och miljöförhållanden blir lidande för att pressa priserna. Principen garanterar även mindre länder ett visst skydd mot

större länder som under sämre perioder har incitament att höja tullarna för att stärka den inhemska produktionen. Även det omvända kan här vara aktuellt, att man vill ge speciella förmåner till ett visst land, framför ett annat. En tredje anledning till att principen gynnar WTO och dess medlemmar är att förhandlingskostnaderna hålls nere. När en förhandling slutförts gäller den sedan alla länder. Individuella förhandlingar för att nå liknande resultat är inte nödvändiga, utan dessa kan istället lämnas åt huvudaktörerna inom frågan. (Hoekman och Kostecki, 2001:31).

## 2.3 Special and Differential Treatment

Över tiden har en ny princip om undantag och olika behandling vuxit fram inom GATT, under benämningen Special and Differential Treatment (SDT). Denna princip innebär *olik* behandling och står därmed i direkt konflikt med den ömsesidighet och lika behandling som förespråkas i de ovan nämnda principerna. Principens särskilda ställning i GATT och WTO har ej förändrats, den står alltså i konflikt med de övriga principerna. Tillämpningen av principen har emellertid förändrats kraftigt med tiden, vilket vi syftar till att utreda i nästföljande stycke.

## 3 Tillämpning av SDT-principen

Detta avsnitt syftar till att beskriva principens ursprung samt dess, vad vi betraktar som, två huvudsakliga tillämpningsformer. Vi inleder med en beskrivning av det under 1950-talet tilltagande synsättet att protektionism var främjande för ekonomisk utveckling. Detta resulterade i framväxten av icke-reciprocitet, vilket bland annat tog sin konkreta skepnad i General System of Preferences (GSP). Detta har vi valt att betrakta som den mest konkreta tillämpningen av SDT-principen under denna tid, baserat på dels de tydliga avsteg som denna innebar från GATT:s huvudprinciper och dels själva systemets omfattning. I nästa steg beskriver vi nedgången i det protektionistiska tänkandet, det vill säga liberaliseringen.

### 3.1 Protektionismen

Den initiala överenskommelsen GATT 1947 klargjorde att alla medlemsländer skulle behandlas lika, oavsett utvecklingsgrad. Inga undantag skulle göras från de grundläggande principerna om reciprocitet och icke-diskriminering. Detta kom att förändras under 50-talet då avkoloniseringen tog fart och allt fler utvecklingsländer fick medlemskap i dåvarande GATT. Denna utökning av utvecklingsländer gjorde att de ekonomiska klyftorna inom GATT växte, vilket i sin tur gjorde att tillämpligheten av de två grundpelarna försvagades. I det då rådande ekonomiska utvecklingstänkandet ansågs att full tillämpning av främst reciprocitetsprincipen inte främjade utvecklingsländernas tillväxt. Man pekade på erfarenheten av Japans snabba tillväxt under efterkrigsåren, där man tillämpade höga tullar mot utländska varor i syfte att beskydda den inhemska industrin och på så sätt lät den växa sig konkurrenskraftig (Whalley 1999:1067).

Syftet med dessa beskyddande tullar var således att främja den inhemska industrialiseringen. Vi har valt att se detta som protektionismens första komponent, medan den andra uttrycks i termer marknadstillgång. Syftet med den senare var att skapa möjlighet för utvecklingsländerna att få avsättning för sina exportprodukter och därmed förbättra deras terms of trade (Michalopoulos 2000:3). Detta begrepp syftar till relationen mellan ett lands exportinkomster och dess importutgifter, vilket har betydelse för landets välfärd (Krugman & Obstfeld 2003:94). Den positiva särbehandling som fördelaktig marknadstillgång innebar var i stort redan etablerad i ett system som tidigare kolonialmakter upprättat med kolonierna. Särbehandling, eller preferenser som blev benämningen, gavs också som undantag från mekanismer och regler. Önskan om undantagen grundade sig på rädslan att enbart förlita sig på tillväxt genom ökad export, då man var rädd att

utbudet skulle överstiga omvärldens efterfrågan (Hoekman & Kostecki, 2001:386). Grunden till den protektionistiska eran lades bland annat genom att Article XVIII:2 gav utvecklingsländerna rätt sätta import- och handelsrestriktioner såsom tullar (GATT 1947).

### 3.1.1 SDT-principens första tillämpade form

Skapandet av United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) 1964 gav genast effekter inom GATT. 1965 upprättade GATT Part IV i avtalet GATT 1947, en avdelning för handel och utveckling. Detta kom att bli startpunkten för tillämpandet av den protektionistiska handelspolitiken som dominerade fram till 1980-talet. Införandet av Part IV innebar det första formella steget i utvecklingen av SDT, vilket i sin tur resulterade i tre artiklar. Den första av dessa, XXXVI, inriktade sig på avdelningens bakomliggande mål och principer, och vars paragraf åtta stipulerade att:

The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less developed contracting parties. (GATT XXXVI:8).

Därmed hade en princip om icke-reciprocitet tydligt etablerats i GATT, vilket kan betraktas som ett första, nödvändigt steg i utvecklingen av SDT (Keck & Low 2004:4).

Under Tokyo-rundan, som pågick mellan 1973 och 1979, togs ännu ett konkret steg från de två fundamentala principer som GATT vilade på. Genom "The Code Approach" fastslogs att nya överenskommelser i GATT, som inte enbart syftade på tullar, endast skulle gälla för de parter som undertecknat överenskommelsen (Keck & Low 2004:5). Vidare gavs också utvecklingsländer rätten att modifiera eller dra tillbaka eftergifter, om detta gynnade landets ekonomiska utveckling (Decision of 28 november, 1979 L/4897). Således åsidosattes i första fallet den tidigare rådande icke-diskrimineringsprincipen och i andra fallet reciprocitetsprincipen. Den härigenom etablerade principen om icke-reciprocitet kom att bli central i den direkta tillämpningen av SDT, främst i upprättandet av GSP.

Protektionismen operationaliserades alltså först och främst i GSP. Införandet av detta system kom på initiativ av UNCTAD, som hade starkt inflytande inom GATT. Redan vid den första konferensen efter UNCTAD:s bildande uppkom tanken på GSP. Det kom dock att dröja till 1968 innan detta kunde införas vid den andra konferensen i New Delhi. GSP syftade till att öka utvecklingsländernas exportintäkter, föranleda industrialiseringen och öka den ekonomiska tillväxttakten, det vill säga vad som förespråkades under protektionismen. Detta skulle uppnås genom att utvalda utvecklingsländer gavs reducerade, eller inga, tullavgifter på vissa produkter. Ytterligare preferenser gavs dessutom till den fattigaste gruppen i WTO, Least Developed Countries (LDC) (UNCTAD). Innebörden av dessa preferenser var att det gjordes undantag från reciprocitets- och icke-diskrimineringsprinciperna, i syfte att främja den ekonomiska

utvecklingen i utvecklingsländerna. Detta åstadkoms genom ett åsidoläggande av GATT:s första artikel, vilket gav utvecklingsländerna den formella rätten att upprätthålla GSP och därmed också undantagen från ovan nämnda principer (Pangestu 2000:1288). Preferenserna fanns främst mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, men förekom även internt mellan utvecklingsländer (Michalopoulos 2000:6). Fokus har emellertid hamnat på de utvecklade länderna, eftersom de erbjuder dessa preferenser på frivillig basis till utvecklingsländerna. Inga åtagande inom GSP var bindande och "givarlandet" valde själv det eller de land som ansågs vara i störst behov fördelaktig särbehandling. Genom detta system ville man uppmuntra utvecklingsländer att framställa och exportera bearbetade varor, vilket i förlängningen skulle göra dem mindre känsliga för prissvängningar på världsmarknaden, än om exporten mestadels består av råvaror.

Från början var GSP ämnat att verka under tioårsperiod, men i och med the Enabling Clause, som utmynnade ur Tokyorundan 1979, accepterades undantaget från principerna istället som permanent (Whalley 1999:1067 samt Michalopoulos 2000:8). The Enabling Clause kan därmed anses i viss mån ha stärkt GSP, men preferenserna blev inte permanenta i den meningen att de blev lagligt bindande, utan gavs fortfarande på frivillig basis (Michalopoulos 2000:8). Denna avsaknad av lagligt förankrande resulterade i att utvecklade länder kunde utnyttja hotet om att dra tillbaka preferenserna som bilaterala påtryckningar för att nå framgång på andra områden (Whalley 1999:1071).

The Enabling Clause är dock även att betrakta som ett steg bort från den ovan beskrivna tillämpningen av SDT-principen. I denna klausul fastslogs visserligen utvecklingsländernas rätt till Differential Treatment och de allra fattigaste ländernas rätt till Special Treatment (Decision of 28 november, 1979 L/4903), men en central aspekt av the Enabling Clause var begreppet Graduation. Med detta åsyftades att graden av reciprocitet skulle ökas i takt med utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt (Keck & Low 2004:5), vilket uttrycks i klausulens sjunde paragraf. Ett ökat reciprocitetsansvar var därför att förvänta sig av ett i allt högre grad utvecklat utvecklingsland. Detta försvårades emellertid av att det inom GATT inte fanns en klar definition av vad som utgjorde ett utvecklingsland, varför det var svårt att avgöra när ett land lämnade detta stadium och därför skulle tvingas ta ett större reciprocitetsansvar.

Redan 1979 började också andra problem att dyka upp i samband med tillämpningen av den icke-reciprocitet som GSP stod för. Utvecklingsländer valde, med stöd av GATT XXXVI:8, Tokyo-deklarationen och the Enabling Clause, att erbjuda mycket lite i förhandlingarna. Detta ledde till att dessa länder i sin tur erbjöds mycket lite i utbyte från de utvecklade länderna, varför mycket av den önskade positiva effekten på den ekonomiska utvecklingen uteblev. Eftersom de utvecklade länderna inte *förband* sig att ge sitt stöd till de *mest behövande* blev resultatet att fyra länder, Brasilien, Hong Kong, Korea och Taiwan tillsammans åtnjöt över 50% av alla GSP fördelar. Ännu viktigare var kanske att GSP inte kom att innefatta de områden där utvecklingsländerna redan var mest konkurrenskraftiga, såsom textil och jordbruk (Michalopoulos, 2000:10). Värdet av GSP minskades dessutom till följd av en rad kraftiga MFN-tullsänkningar, det vill säga inom GATT universellt gällande tullsänkningar, eftersom fördelarna med

GSP då försvann (Whalley 1999:1071). Incitament att tillämpa SDT-principen i form GSP försvagades till följd denna minskade effektivitet och protektionismens positiva inverkan på den ekonomiska utvecklingen började nu ifrågasättas.

## 3.2 Liberaliseringen

Under 70-talet började den protektionistiska ekonomiska politiken som förts i utvecklingsländerna allt mer att betvivlas. Den snedvridna industrialiseringsprocess som växte fram i dessa länder kunde förklaras med de protektionistiska hinder som förelåg. Handelshindren som var uppsatta för att stärka och skydda industrialiseringen innebar att samhället ej tilläts koncentrera sina resurser inom de områden de besatt komparativa fördelar, utan alla komponenter i ett självförsörjande samhälle skulle kunna produceras i den inhemska industrin. I förlängningen innebar detta att den komparativa fördelen man initialt innehade, i många fall jordbruk, åsidosattes för nya områden. En industrialisering utan förankring i de rådande omständigheterna i omvärlden klarade sig inte utan det skydd av handelshinder som var tänkta som temporära. Istället för att *integrera* utvecklingsländerna i världshandeln gjorde istället protektionismen att de *exkluderades* (Pangestu 2000:1289). En del utvecklingsländer började därför liberalisera sin handelspolitik unilateralt, vilket visade sig framgångsrikt (Pangestu 2000:1290 samt Whalley 1999:1070). Liberaliseringen under 80-talet kom att till viss del öppna upp handeln. Den koppling som man kunde skönja mellan handel och tillväxt tydde på att liberalisering, snarare än protektionism, gynnade den ekonomiska utvecklingen. Flexibiliteten i implementeringen av de regler och förpliktelser GATT förhandlade fram under exempelvis Tokyorundan, stärkte emellertid den protektionistiska politik utvecklingsländerna förde.

De nya tankarna inom utvecklingsteori tilltog dock i kraft, bland annat genom att man kunde peka på att den protektionistiska handelspolitiken dessutom genererade korrupktion, en fokusering endast på den inhemska marknaden och en jakt på kvoter (Whalley 1999:1075). Det resulterande skiftet från protektionism till liberalisering medförde en förändring i den position utvecklingsländerna haft i förhållande till de preferenser de tidigare utnyttjat. Reciprocitetsprincipen sågs inte längre som något negativt för utvecklingsländerna, tvärtom kunde denna gynna handeln och integreringen, och därigenom vara positiv för den ekonomiska utvecklingen. Vidare befann sig den multilaterala handelsmodellen vid denna tidpunkt under starkt tryck bland annat genom ett stadigt ökande regionala och bilaterala överenskommelser (Keck & Low, 2004:5), exempelvis icke-tullhandelshinder såsom frivilliga exportbegränsningar (Michalopoulos 2000:9).

I takt med att tillväxten hos utvecklingsländerna tog fart växte även intresset för ett allt mer aktivt deltagande inom GATT. Under denna period gick även ett antal Latinamerikanska länder med i organisationen, vilket kan tolkas som ett tecken på att liberaliseringen medförde också en önskan om att i högre grad påverka och utnyttja de fördelar GATT erbjöd. Att en rad liknande länder gick

med runt samma tidpunkt kan förklaras utifrån att deras gemensamma intresse, i detta fall handel och tillväxt, fick dem att agera. Genom att gemensamt föra detta intresse inom GATT var chanserna att nå målet större än om de agerade var för sig. Fördelen att utvecklingsländerna blev en allt större grupp var även att om ett land skulle avvika från de ursprungliga planerna eller riktlinjerna påverkade inte denna gruppen som helhet. (Olsen, 1971:12)

Skiftet i det ekonomiska utvecklingstänkandet, från protektionism till liberalisering, centreras kring principen om reciprocitet. Lämpligheten i tillämpningen av reciprocitetsprincipen med avseende på utvecklingsländer ifrågasattes under protektionismen, medan den under mer liberaliserande tongångar tvärtom sågs som positiv. Då reciprocitet alltså nu sågs som utvecklingsfrämjande blev förutsättningarna för tillämpningen av SDT-principen annorlunda.

### 3.2.1 SDT-principens andra tillämpade form

Grundinställningen för den fortsatta tillämpningen av SDT-principen var nu alltså att avsteg från reciprociteten inte var utvecklingsbefrämjande, utan tvärtom utvecklingshämmande. Tillämpningen av principen fortsatte dock, inte i formen av att ge undantag från vissa delar av implementeringen, utan genom att skapa förutsättningar för att *full* implementering av avtalen skulle kunna ske, då detta ansågs vara bäst ur utvecklingssynpunkt. Vi kommer i detta stycke beskriva hur dessa förutsättningar tar sitt uttryck, främst utifrån avtalet gällande handelsrättsliga immaterialrättigheter, TRIPS. Vi har valt att fokusera på just detta avtal då SDT-principen här tillämpas i stort sett uteslutande för att underlätta implementeringen av avtalets provisioner. För att åstadkomma detta beskriver vi inledningsvis bakgrunden till de nya avtalen i WTO samt problematiken kring dessa. Slutligen försöker vi att belysa denna problematik i TRIPS.

Redan under Tokyorundan, men framförallt under Uruguayrundans inledande förhandlingar uttrycktes en vilja att lyfta in nya områden för att täckas av handelsregimen. I Punta del Este deklARATIONEN från 1986 uttrycktes denna vilja mer konkret och ett antal nya områden pekades ut. Tre av dessa är att betrakta som särskilt betydelsefulla, eftersom de har gemensamt att de indikerat en tydlig skillnad i position mellan utvecklade länder och utvecklingsländer och belyser därför ett tilltagande konfliktmönstret mellan nord och syd.

För det första pekade man ut handelsrelaterade immaterialrättigheter. Man menade att bristen av ett globalt gällande regelverk för immaterialrättigheter utgjorde ett handelshinder (Punta del Este Declaration 1986:4), precis som tullar. Därför fastslogs att de framtida förhandlingarna skulle ta sikte på att förstärka existerande regelverk där sådant fanns samt att utarbeta en ny överenskommelse för att komma till rätta med de kvarstående problemen (Punta del Este Declaration 1986:4).

Det andra problemområdet som togs upp var handelsrelaterat investeringsstöd. Detta ansågs ha begränsande och förvrängande effekt på den internationella handeln och betraktades därför vara i behov av reglering (Punta del Este

Declaration 1986:4). De två ovan nämnda problemområdena föll inom GATT:s normala verksamhetsområde, det vill säga handel med varor. I Punta del Este uttrycktes emellertid också behovet av att täcka in handel med tjänster, en stadigt växande komponent av världshandeln. Förhandlingarna skulle därmed ta sikte på att utarbeta ett ramverk med de principer och regler som skulle styra handeln i denna sektor (Punta del Este Declaration 1986:5). Genom bildandet av WTO manifesterades de tre ovan nämnda problemområdena i tre nya överenskommelser, TRIPS, TRIMS och GATS (WTO-Agreement). Problematiken som utvecklingsländerna möter i fråga om de nya problemområdena är att betrakta som minst tvåfaldig, varav den första är av ekonomisk karaktär, medan den andra är mer politiskt orienterad.

Det ekonomiska resonemanget kretsar kring principen att "One size fits all", en storlek passar alla. Denna princip kan anses ha sitt ursprung i det nya utvecklingstänkandet som växte fram under 80-talet. Detta sade, som vi berört tidigare, att liberalisering var det bästa verktyget för utveckling och att utvecklingsländer även om de inledningsvis skulle möta stora kostnader, ändå i längden skulle vinna på en liberalisering av handelspolitiken. Detta manifesterades av The Single Undertaking, som de facto stipulerade att "One size fits all", då en överenskommelse skulle implementeras fullt ut av alla medlemmar. På senare tid har det emellertid blivit allt mer tydligt att "One size does *not* fit all", en storlek passar *inte* alla. Det finns därför ett behov av att utreda när så är, eller inte är, fallet.

Vi börjar med att titta på ett exempel då en storlek kan betraktas passa alla. I fråga om handelsrelaterat investeringsstöd finns ett utbrett stöd för att åtgärder av denna typ inte har någon positiv effekt på ett lands ekonomiska utveckling (Hoekman et. al. 2004:490). Ett enhetligt avvecklande av sådana handelsförvridande åtgärder torde därför vara i allas intresse, utvecklade länder såväl som utvecklingsländer. Här blir det därför, liksom för tullar, fråga om att en storlek passar alla. I detta fall är SDT-provisioner inte verkningsfulla och därmed inte heller önskvärda, åtminstone inte utifrån ett utvecklingsperspektiv. Vi kan alltså konstatera att inte alla de nya frågorna som lyfts in i WTO är att betrakta som problematiska för utvecklingsländerna. Det finns däremot en del frågor där problematiken ter sig allt större. Dessa frågor har karaktären av att vara dels kraftigt reglerande och dels resursintensiva (Hoekman et. al. 2004:491). Kännetecknet för sådana frågor är att de inte påverkar handeln direkt, vilket tullar gör.

Det är inte säkert att införandet av exempelvis immaterialrättigheter påverkar handeln omgående, kanske till och med inte alls. Det är därför svårt att utvärdera effekterna av sådana åtgärder, vilket skapar problem när de skall värderas gentemot deras andra karaktär, resursintensiviteten, eller implementeringskostnaden. Flera av de nya överenskommelserna i WTO har karaktären av att vara just dyra att implementera, i synnerhet, och ibland också exklusivt, för utvecklingsländerna. En del påstår till och med att de tidigare överenskommelserna var *gratis* att implementera, åtminstone på tullområdet. Med gratis menas att det inte fordrades något substantiellt tillskott av kapital för att kunna möta åtagandena. Dessutom menar en del forskare att det utöver



implementeringskostnader även blir fråga om *realkostnader*. Dessa härrör från svårigheten i att värdera implementeringskostnaden mot förlusten av att inte implementera. Det blir alltså här fråga om en beräkning alternativkostnaden och ett därpå följande investeringsbeslut (Finger & Nogués 2001:5 samt Finger 2000:3-4).

Kostnaderna för implementering kan bli mycket höga, särskilt då detta innefattar såväl politiskt som ekonomiskt institutionsbyggande, vilket vi kommer exemplifiera med fallet TRIPS. Dessa kostnader måste vägas mot de förväntade vinster som kan erhållas genom implementering, vilket vi redan ovan konstaterat är mycket besvärligt. Genom The Single Undertaking upplever alltså utvecklingsländerna att deras åtaganden har ökat markant och att de nu tvingas implementera även de överenskommelser som de egentligen inte har råd med, eftersom de saknar den erforderliga institutionella utvecklingsgraden (Trade Note 2003).

Resonemanget kring den politiska dimensionen tar sikte på SDT-principens roll som politisk rättighet. Problematiken i den politiska dimensionen beror, liksom även delvis var fallet i den ekonomiska dimensionen, på att många av de nya överenskommelserna är av regulativ karaktär. I fråga om de gamla verksamhetsområdena, exempelvis tullar, skedde liberaliseringen av dessa *vid* gränserna. Åtgärder som härstammar ur de nya överenskommelserna går däremot *bakom* gränserna, i så kallade "behind the border measures" (Keck & Low 2004:22). Detta beror på att ett land måste, som vi konstaterat tidigare, bygga upp erforderliga institutioner för att lyckas implementera överenskommelsen. Ett land beläggs alltså med skyldigheten att bygga upp vissa institutioner, som i exempelvis fallet TRIPS skall vara av en viss karaktär och funktion. Här blir Baylis och Smiths definition av suveränitet synnerligen intressant:

Sovereignty means that there is no actor above the state that can compel it to act in a specific way (Baylis & Smith 2001:4).

Det är fullt rimligt att betrakta föreskrifterna om institutionsbyggande, även om de är implicita, som ett brott mot suveräniteten. Därmed torde det också vara rimligt, åtminstone sett från ett utvecklingslandsperspektiv, att vissa SDT-provisioner införs i överenskommelserna för att begränsa, eller åtminstone mildra effekterna av, ett sådant intrång i suveräniteten.

SDT som politisk rättighet har dock ännu en sida. Deltagandet i en internationell organisation bygger i våra ögon i mångt och mycket på jämlikhet, eller åtminstone upplevelsen därav. Om WTO:s regler uppfattas som ojämlika, eller möjligen orättvisa, ifrågasätts legitimiteten av, och därmed också själva deltagandet i, denna organisation (Keck & Low 2004:8). Att reglerna uppfattas som ojämlika förfaller möjligtvis inte fullständigt logiskt, enligt The Single Undertaking är ju alla parter lika bundna av samma överenskommelse. Att reglerna däremot kan uppfattas som orättvisa är troligen lättare att se, då asymmetrin mellan länderna, ekonomisk och maktrelaterad, skapar olika förutsättningar för reglernas implementering. En sådan känsla av orättvisa går att registrera hos flera utvecklingsländer. För att balansera denna "orättvisa" bör, enligt dem, SDT-provisioner garanteras som en *politisk rättighet* (Patel 2003:4-8).

Vi ämnar nu försöka belysa denna situation ytterligare genom att studera den kanske mest komplicerade, och kontroversiella, överenskommelsen i WTO, TRIPS.

### 3.2.2 TRIPS

Handelsrelaterade immaterialrätter kan definieras som information och kunskap med ekonomiskt marknadsvärde. För att denna kunskap ska komma allmänheten till kännedom krävs ett visst skydd, ett patentskydd, så att ingen genom ”illojalt förfarande” kan ta över kunskapen och lansera den som sin egen (Rehncrona 1999:9-10). Utan detta skydd försvinner incitamenten för forskning och utveckling. Världshandeln har under de senaste årtionden förändrats till att inkludera allt mer utvecklade produkter vars värde till stor del ligger i bakomliggande forskning och design. TRIPS är utvecklat för att skydda dessa innovationer, design och verk. Avtalet täcker såväl böcker, film, konstverk som varumärken och logotyper. Upphovsmannen till dessa innovationer kan genom detta avtal kräva ersättning från andra som använder sig av dem. Detta skapar möjligheter att innovationer som kan gagna hela samhället kommer till stånd.

TRIPS utvecklades som en reaktion till den disharmoni som rådde mellan olika länders bestämmelser på området. Genom detta avtal skapades internationella regler, varigenom varje land var tvungen att respektera de andra medlemsländernas immaterialrätter. Dessa övergripande regler anses vara fördelaktiga för hela samhället genom att incitament skapas för forskning och teknologisk utveckling.

Avtalet innefattar fem områden:

- hur de grundläggande principerna inom handelssystemet och andra immaterialrätter ska tillämpas
- hur man bäst ger skydd åt immaterialrätterna
- hur de enskilda medlemsländerna skall implementera dessa i sina respektive land
- hur man ska lösa konflikter inom detta område mellan medlemsländerna
- avtal som gäller i en övergångsperiod innan detta system är fullt introducerat

Antagandet av The Single Undertaking byggde på ”One size fits all” principen, vilket senare TRIPS tagit fasta på. Detta avtal skiljer sig markant från tidigare avtal i WTO och ger sig uttryck i att inga större skillnader finns mellan de regler som gäller de utvecklade och utvecklingsländer. Utvecklingsländerna har tagit en allt mer aktiv roll inom WTO sedan framförallt Uruguay rundan och har gjort detta på samma förutsättningar som de utvecklade länderna (Pangestu 2000:1291).

Införandet av TRIPS innebär stora kostnader, desto lägre utvecklingsgrad i ett land, ju högre blir kostnaderna. Avtalet utgår från att alla länder där detta skall implementeras besitter en utvecklad infrastruktur och institutioner samt den teknologi krävs för att kunna utnyttja fördelarna med detta skydd. Avtalet utgår

från den standard industriellt utvecklade länder innehar, vilket för dem inte då inte blir någon större kostnad att införa TRIPS. Ser vi istället till utvecklingsländerna så har Världsbanken räknat fram att det kommer att kosta varje land runt 150 miljoner dollar att *börja* implementera TRIPS, vilket överstiger ett års utvecklingsbudget för många LDC (Finger & Nogués, 2001:5). Dessa kostnader är inte att betrakta som motiverade för ett land i detta utvecklingsstadium. Att införa ett avtal som TRIPS i ett utvecklingsland är att ställa högre krav på patentskyddet i landet, än vad som rimligt visavi deras utvecklingsnivå. Frågan är också om det överhuvudtaget är nödvändigt att införa patentskydd, då man inte vet säkert om detta kommer att leda till ökad tillväxt, eller om icke-implementering leder till minskad. Ser vi till tanken bakom detta skydd, incitament för forskning och utveckling, bör detta bidra till länders utveckling, men om vi talar om ett utvecklingsland där man inte besitter de resurser som krävs, är det då inte säkert att man kan se ett samband mellan patentskydd och tillväxt. De initiala kostnaderna vägs inte upp av intäkter relaterade till detta skydd på kort sikt (WDM, 2000:3). Trots detta kräver TRIPS av utvecklingsländer samma lägstanivå på standard och regler som man kräver av de utvecklade länderna. Historiskt sett finns det många exempel på länder som lyckats utan patentskydd. Schweiz, Nederländerna, Kina, Taiwan och Sydkorea är alla exempel på länder som genomfört en ekonomisk utveckling och haft god tillväxt utan detta skydd. Indien är ytterligare ett land där ett svagt patentsystem snarare anses ha bidragit till tillväxten. Efterhand när ett land blivit allt mer utvecklat, ser man även ett samband i att detta skydd stärks, då dess ursprungliga tanke om incitament till forskning och utveckling först då verkligen är relevant (Michalopoulos 2003:8).

Tillgången av SDT inom TRIPS för utvecklingsländer är högst begränsad. Grundavtalet är detsamma för alla länder, patenttider, undantag och andra former av skydd, och från dessa finns det ingen ytterligare möjlighet för utvecklingsländer att undkomma. De former av SDT som de kan utnyttja är följande:

- *Övergångsperioder.* Generellt sett har man gett utvecklingsländerna längre tid på sig att implementera avtalet. Detta gav utvecklingsländerna ytterligare fyra år och LDC sex år. Dessa förlängda perioder gavs endast till de länder som från början av förhandlingarna var medlemmar i WTO, och ej till de som senare tillslöt.
- *Teknisk och finansiell assistans.* För att underlätta för utvecklingsländerna att implementera avtalet, skall utvecklade länder bistå på överenskomna vis.
- *Teknologisk överföring.* Utvecklade länder skall genom utplacering av företag och verksamheter i berörda länder överföra kunskap till befolkningen. Detta gäller dock endast LDC.

Dessa provisioner gör tydligt att inga större åtskillnader görs mellan utvecklade, utvecklingsländer och de allra fattigaste länderna, LDC. Endast tiden för implementering skiljer sig. Däremot ställs de utvecklade länderna inför åtaganden om att genom teknisk och finansiell assistans samt teknologisk överföring hjälpa mindre utvecklade länder.

Den övergångsperiod på fyra till sex år som initialt var fastställt har över tiden skjutits framåt i tiden. När TRIPS avtalades bestämdes denna övergångsperiod utan seriös tanke på den tid och de resurser som krävdes av utvecklingsländerna för att kunna implementera avtalet. Idag har LDC fått ytterligare till år 2016 på sig att implementera TRIPS. Problemet är att statusen utvecklingsland bestäms av landet i fråga, varför man här riskerar att relativt väl utvecklade länder drar nytta av detta. De utvecklade länderna är även ovilliga att utöka det antal länder som får förmåner likt LDC, då de idag tillsammans står för så liten del av den totala världshandeln att de inte kan påverka den i någon större utsträckning. Ett alternativ kan vara att det för varje land görs en individuell bedömning, så att SDT-förmåner inte ges till ett mer utvecklat land. Detta kan tyckas vara ett motiverat alternativ, men skulle bli alltför tidskrävande och resursintensivt att administrera. (Michalopoulos, 2003:14). Det finns dessutom problem i de SDT-provisioner som de facto finns att tillgå.

Enligt Artikel 67 i TRIPS skall de utvecklade länderna bidra till utvecklingsländernas implementering av avtalet genom teknisk och finansiell assistans. Problemet är att detta inte är bindande för de utvecklade länderna och att det därför inte ges garantier på att denna hjälp verkligen kommer att kunna tillgås. Däremot har bilateral hjälp getts genom olika program hos internationella organisationer såsom UNCTAD, WIPO, WTO och Världsbanken. Generellt sett har utvecklingsländerna ifrågasatt lämpligheten i att utvecklade länder bistår dem i deras implementering av avtalet. Kapacitetsbyggande inom TRIPS bör, enligt en del bedömare, genomföras på ett sådant sätt där prioriteringar gör utifrån ett utvecklingsperspektiv, och en individuell bedömning görs för varje land. De bör inte präglas av godtyckliga deadlines fastställda vid avtal knutna till WTO. Viktigt är även, anses det, att utvecklingsländernas intressen kommer i första hand, och att de inte präglas av de olika, och ofta motstridiga, åsikter som finns inom TRIPS (Michalopoulos 2003:14). Åsidosätts utvecklingsländernas intressen för förmån för det biståndsgivande landet intressen försvinner incitamentet bakom denna preferens. I och med avsaknaden av bundenhet till SDT-provisionerna Assistans och Teknologisk överföring är det enda konkreta återstående alternativet övergångsregler.

TRIPS illustrerar problematiken med att WTO går längre än vad man tidigare gjort, inom nya områden. Tidigare rörde de gemensamma avtalen endast gränserna länderna emellan, nationella ekonomiska och politiska beslut låg utanför WTO:s område. TRIPS är ett exempel på när statens suveränitet ifrågasätts av de nya WTO-avtalen. Avtalet ställer nämligen mycket höga krav i fråga om institutioner. Immaterialrätt är av naturen ett komplicerat område, som fordrar väl fungerande institutioner för såväl tilldelning och övervakning som för konfliktlösning. Det immaterialrättsliga området har dessutom flera anknytningspunkter till andra rättsliga områden, exempelvis konkurrensrätt och marknadsföringsrätt (Rehncrona 1999:13-14). Brister på dessa områden återspeglas således även i det immaterialrättsliga. Vidare har immaterialrätten karaktären av att vara "allt eller inget", eftersom hela systemet måste fungera nästan felfritt för att de positiva effekterna skall kunna erhållas. Ett mindre väl fungerande system skapar oro och osäkerhet, vilket ju är det man är ute efter att

stävja med immaterialrättigheter från början. Lösningen kan vara att ge uppskov i implementeringen i form av övergångsregler, men detta är troligen inte tillräckligt. Risker blir överhängande att implementeringen skjuts upp gång på gång, vilket är precis det som skett i fallet TRIPS.

## 4 Problematikens ursprung

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att den tidigare logiken bakom tillämpandet av SDT-principen försvann i samband med liberaliseringsvågen. Samtidigt skapades nya behov av särbehandling i och med införande av nya problemområden i WTO, då dessa ställde större krav på utvecklingsländerna än tidigare. Centralt blir därmed tre frågor. För det första, *vad* orsakade intresset av att lyfta in dessa nya områden i WTO? För det andra, hur kunde de sedan lyftas in till förhandling, det vill säga placeras på dagordningen, och för det tredje, *varför* kunde överenskommelserna antas i en form som var ofördelaktig för utvecklingsländerna? Dessa ämnar vi besvara i avsnittet Agendaexpansion, medan vi i avsnittet The Single Undertaking vill besvara frågan varför agendaexpansionen blev problematisk.

### 4.1 Agendaexpansion

Vad orsakade då intresset av att lyfta in nya frågor i WTO, utöver de motiv som går att finna i Punta del Este deklARATIONEN? För att åstadkomma ett svar på denna fråga tar vi sikte på två aspekter. Den första härrör till GATT:s framgångsrika tullreduktion, medan den andra har sitt ursprung i själva reciprocitetsprincipen.

GATT:s huvuduppgift, reduktion av handelsförstörande tullar, måste idag betraktas som i det närmaste uppfylld. Vid GATT:s bildande 1947 var den genomsnittliga tullnivån, jordbruksprodukter ej inkluderade, ungefär 40%, medan den idag är så låg som 4% (Erixon 2003). Dessutom har GATT effektivt verkat för att reducera andra, icke-tullbaserade, handelshinder, exempelvis exportsubventioner. Idag återstår således inte mycket att göra på dessa verksamhetsområden, förutsatt att man räknar bort de till synes hopplösa textil- och jordbruksområdena.

På senare år har det blivit allt tydligare att världshandeln inte begränsas enbart av tullar och subventioner, utan också av andra, mer djupgående, strukturer. För att komma åt dessa strukturer har WTO nu, istället för att som i fallet med tullar reglera vad man *inte* får göra, börjat förskriva vad man *får*, och i allt större utsträckning vad man *ska*, göra (Erixon 2003). WTO har därmed rört sig från att vara en organisation med blott liberaliserande målsättning, till en som istället har ambition att föreskriva och reglera. Det är detta bland annat detta ambitionsskifte, menar vi, som skapar problem för allra främst utvecklingsländerna.

Agendaexpansionen inom WTO kan inte uteslutande tillskrivas organisationens framgång på tullområdet. En komplementär förklaring kan härledas, inte till organisationens uppgift i sig, utan till en av dess bärande

principer. Principen om reciprocitet fordrar att parterna har något att erbjuda varandra i utbyte. Tidigare, då förhandlingarna kretsat kring tullar, har detta inte varit problematiskt. Det fanns goda förutsättningar för att parterna relativt snabbt skulle kunna komma överens om ömsesidiga och enhetliga tullsänkningar. En parts erbjudan om sänkta tullar kunde besvaras med motsvarande sänkning av en annan part. Man kan säga att eftergifterna skedde i samma valuta. När nu tullarna reducerats till ett minimum kan dessa inte användas som valuta i förhandlingarna. För utvecklingsländerna skapar detta stora problem. Visserligen har dessa länder en något högre tullnivå än de utvecklade länderna, cirka 12 % jämfört med 4 %, men värdet av dessa tullar som valuta i förhandlingarna har starkt devalverats. Detta kan bero antingen på att utvecklingsländernas tullnivå betraktas som acceptabel av de utvecklade länderna eller att en sänkning av dessa tullar knappast kan komma att motsvara värdet av det som utvecklingsländerna kräver i utbyte, det vill säga elimineringen av jordbruksstödet (Erixon 2003).

WTO står således inför en utmaning i det valet står mellan att antingen stagnera som organisation, genom att bevaka de prestationer som redan åstadkommit, eller att bryta ny mark för att på så vis föra organisationen framåt. Valet verkar ha fallit på det senare, eftersom WTO nu de facto har gett sig in på nya problemområden, där tydliga positionsskillnader finns mellan parterna och där koncessioner således är såväl möjliga som nödvändiga. Detta kan vara en förklaring till varför utvecklingsländerna, trots inledningsvis hårdnackat motstånd, slutligen gick med på att exempelvis frågor om tjänster och immaterialrättigheter togs upp till förhandling (Zartman 1994:48). På så vis skulle de, om än teoretiskt, ha något att köpslå med för att komma åt jordbruksstödet.

Maktasymmetri syftar, som begreppet också indikerar, på en ojämn maktfördelning. Men för att förstå den konkreta innebörden av begreppet fordras kunskap om förhandlingarnas generella uppbyggnad. På området förhandlingsteori görs en uppdelning av processen i tre steg, eller faser. Förhandlingarna inleds med förförhandling (prenegotiation), varmed problemen identifieras och tänkbara lösningar diskuteras. Vidare sker i denna fas även ett *åtagande* eller *förbindelse* om att framtida förhandlingar skall ske, med de identifierade problemområdena som bas. Slutligen fattas en överenskommelse om *att förhandla*, vilket i GATT/WTO medför startandet av en ny runda. Utifrån de ramar som diskuterats under förförhandlingarna bestäms sedan förhandlingsagendan i nästa fas, själva förhandlingsfasen. Agendan manifesteras genom den tillskrivs vissa principer samt tydliggörs genom att dess olika frågor tydligare definieras. Därpå följer det reciproka köpslåendet, där eftergifter utbyts, med en slutlig överenskommelse som resultat. Den tredje och sista fasen berör dels den mer formella delen i överenskommelsen, det vill säga dels undertecknande och dels implementering av överenskommelsen (Hampson 1995:26).

Den maktasymmetri som vi anser råda i de multilaterala handelsförhandlingarna antar två skepnader. Den första, som har sitt ursprung i den första förhandlingsfasen, kan betraktas utgöra en form av dold dagordningsmakt. Den andra, som framträder under själva huvudförhandlingarna, är beroende av den rådande förhandlingsprincipen, som i fallet GATT/WTO,

åtminstone teoretiskt sett, är utformad för att *förhindra* att maktasymmetri blir ett problem. Handelsförhandlingarna sker i enlighet med reciprocitets- och icke-diskrimineringsprinciperna, vilket innebär att de framförhandlade överenskommelserna dels är ett resultat av en serie eftergifter från de olika parterna och dels universellt täckande. En part åtnjuter inte heller större makt med avseende på röst- eller vetorätt än andra, vilket är ett resultat av den rådande konsensusprincipen. Den skeva maktfördelning som vi påstår oss se spår av kan därför inte anses vara strukturellt betingad. Svaret måste därför sökas någon annanstans.

#### 4.1.1 Dagordningsmakt

Det är, som berörts ovan, under förförhandlingarna som riktlinjerna för framtida förhandling dras upp genom att de relevanta problemområdena identifieras. Som grund för de bedömningar som görs under detta stadium fordras ett analytiskt material. Kvaliteten och tillförlitligheten i detta är av största vikt, vilket också ställer höga krav på *varifrån* det inhämtas. För att framställa adekvat material fordras stor analytisk kapacitet, ju mer komplicerad fråga, desto större kapacitetskrav.

Det är svårt att ifrågasätta ett material om inte kapaciteten finns för att själv kunna producera ett eget kontrasterande. De rikare, industrialiserade, medlemmarna har betydligt större resurser, såväl ekonomiska som institutionella, för att utföra detta analytiska arbete. I de flesta OECD-länder finns redan väl fungerande institutioner för denna uppgift, exempelvis i Sverige (Statistiska Centralbyrån), Storbritannien (National Statistics) och USA (FedStats). Flera större organisationer har en egen analys/statistikavdelning, till exempel EU:s Eurostat och OECD:s SourceOECD. Det ter sig tämligen naturligt att inhämta material från dessa källor, men detta kan också skapa problem. Den analytiska dominansen kan ge enskilda, eller grupper av, länder möjligheten att forma materialet för att passa deras intressen (Zartmann 1994:56-7). Genom att presentera stort och till synes övertygande material inom ett visst område, kan övriga parter övertygas om att just detta område borde vara föremål för förhandlingar. Bestrids denna problemidentifiering bestrids också indirekt tillförlitligheten i det analytiska materialet. Man kan med fog förutsätta att de utvecklade länderna är eniga om tillförlitligheten i materialet, eftersom det ofta är de som producerar och presenterar det. Men utvecklingsländerna kan knappast anses besitta möjligheten att bedöma, och än mindre att ifrågasätta, tillförlitligheten då detta alltså skulle fordra presentation av eget, tillförlitligt material. Därmed kan de utvecklade länderna, åtminstone teoretiskt sett, styra vilka problemområden som tas upp under förhandlingarna och därigenom utöva en form av dold dagordningsmakt.

Under Uruguayrundans förförhandlingar blev detta tydligt. Intresset för att föra in nya frågor i förhandlingarna var stort bland de utvecklade länderna. Det fordrade emellertid en djup analys för att identifiera vilka områden som var att



betrakta som särskilt relevanta och förhandlingsbara. En rimlig, och kanske också mer rättvis, lösning hade varit att GATT-sekretariatet belagts med uppgiften att utföra denna analys. Den erforderliga kapaciteten saknades dock hos sekretariatet, eftersom detta tidigare främst hade fokuserat på att upprätthålla redan ingångna överenskommelser och inte lägga grunden för nya (Zartman 1994:56). Därmed tvingades parterna förlita sig på redan existerande material från OECD och enskilda i-länder, som därmed delvis kunde styra vilka problemområden som togs upp till förhandling. Detta var inte populärt bland många utvecklingsländer, i synnerhet större länder som Indien och Brasilien (Zartman 1994:56-7).

När dagordningen väl har bestämts tar själva förhandlingarna vid. Resultatet av dessa är att betrakta som produkten av framförallt två ting, *vad* som skall beslutas om och *på vilket sätt* så skall ske. Den första, dagordningen, har vi behandlat ovan, medan den andra per definition handlar om beslutsprinciper.

#### 4.1.2 Konsensusprincipen

De multilaterala förhandlingar som skett under GATT kan karakteriseras av att ha följt konsensusprincipen, en princip som fortlever även i WTO (WTO-agreement art. IX:1). Denna princip föreskriver att beslut skall fattas genom samstämmighet, vilket innebär, åtminstone på ett teoretiskt plan, att den slutgiltiga texten måste formas så att den införlivar alla parterers intressen. En sådan universell inkorporering av intressen är emellertid nästan omöjlig att uppnå, varför konsensusprincipen i praktiken reducerats ner till att omfatta en situation där ett överväldigande antal parter är för och ingen är emot en föreslagen överenskommelse (Zartman 1994:5). Här öppnas således möjligheten för en stat att blockera konsensus och på så vis utöva en form av vetorätt (Lindell 1988:15). Samtidigt kan konstateras att konsensus har uppnåtts då det saknas aktivt eller uttalat motstånd (Lindell 1988:41). I och med detta får begreppet konsensus en ny innebörd.

För det första skiljs begreppet från en annan beslutsprincip som också kräver att inget motstånd finns, enhällighetsprincipen. Enligt denna princip måste *alla parter* uttala sitt *samtycke*, medan det i konsensusprincipen enbart fordras att *ingen* uttalar sitt *missstycke*. Vidare skiljs konsensusprincipen från enhällighetsprincipen i det att den sistnämnda baseras på ett universellt veto, varmed alla parter har, explicit formulerat, lika rätt att blockera överenskommelser (Lindell 1988:14). Konsensusprincipen *kan* i kontrast till detta ha en explicit differentierad vetorätt, där en dominerande part åtnjuter full vetorätt och kan därmed fullt ut blockera beslut. En svagare part har istället en betydligt mer tandlös variant till sitt förfogande, med vilken de kan uttrycka sitt missnöje men inte blockera beslut (Lindell 1988:14). I fallet GATT/WTO finns emellertid ingen sådan explicit differentiering av vetorätten, men genom konsensusprincipens praktiska tillämpning skapas emellertid en *implicit* differentiering.

Konsensusprincipens tillämpning i multilaterala förhandlingar resulterar alltså i att det ursprungliga målet om *överensstämmande intressen* eller *samstämmighet*

byts ut mot *avsaknad av motstånd*. I WTO uttrycks detta som att konsensus har uppnåtts om ingen vid mötet närvarande part *formellt* protesterat mot förslagets utformning (WTO-agreement art. IX:1 fotnot 1). Detta öppnar upp för en rad nya frågor, av vilka den främsta torde vara huruvida ”avsaknad av motstånd” de facto betyder att alla parter är överens. Kan det inte tänkas finnas andra orsaker till varför ett land inte uppvisar motstånd? Påtryckningar från starkare länder torde vara en tänkbar förklaring. Hot om bestraffning har förekommit även tidigare i GATT, minns hotet om de indragna preferenserna i GSP (Whalley 1999:1071). Hot om bestraffning på andra områden, exempelvis genom indraget bistånd, kan vara ett mycket effektivt instrument för att få bångstyriga länder att rätta sig i leden. Belöning kanske är ännu effektivare, genom exempelvis löften om bistånd eller löften om att i framtida förhandlingar ta hänsyn till partens intressen. Sådana bestraffnings- eller belöningsstrategier kan hållas utanför WTO:s ramar och riskerar därför inte att dras in i organisationens konfliktlösningsmekanism. Dessutom blir förekomsten av sådana påtryckningar då mycket svår att påvisa.

Genom att konstatera att möjligheten att blockera beslut de facto finns och att utvecklingsländer trots detta inte utnyttjar den i den utsträckning de har rätt till, anser vi oss ändå kunna se en indikation på att påtryckningar av detta slag förekommer. I fråga om bistånd är mycket av detta villkorat, det vill säga förbundet med vissa villkor. Dessa villkor som *skulle kunna* härledas till påtryckningar av olika slag, exempelvis i multilaterala handelsförhandlingar. Starkare länder, som inte har mycket att frukta med avseende på sådana påtryckningar, kan utnyttja konsensusprincipen till sin fördel och få den de facto att fungera som vetorätt.

Ett land kan visserligen protestera mot en föreslagen överenskommelse genom att reservera sig mot den. På så vis uttrycks ett visst missnöje, men detta sker oftast i kombination med en uttrycklig intention att inte blockera överenskommelsen (Lindell 1988:43). En annan vanlig form av protest i förhandlingar är passivitet, genom tystnad eller röstnedläggande. Men då konsensusprincipen tillämpas fungerar inte passivitet som protest, utan tolkas istället som tyst samtycke (Lindell 1988:43-44 samt Zartman 1994:5). Det enda verkningfulla alternativ som står en icke-samtyckande part till förfogande är således öppet motstånd, men som vi redan konstaterat är detta ett riskfyllt företag, i synnerhet för ett utvecklingsland. Förutom risken för påtryckningar blir det för ett utvecklingsland fråga om att ”välja sina kamper”. Eftersom möjligheten att sätta sig på tvären är både begränsad och riskfylld är det viktigt för ett utvecklingsland att välja exakt rätt tillfälle att protestera. Detta blir dock allt mer problematiskt, bland annat genom att nya frågor lyfts in i WTO och försvårar sådant ställningstagande. För att förstå och värdera effekterna av en föreslagen överenskommelse krävs i vår mening stor analytisk kapacitet, vilket vi redan konstaterat att många utvecklingsländer saknar.

Därmed har vi nått fram till två påståenden. För det första är makten över dagordningen i realiteten främst i de utvecklade ländernas händer, trots att den formellt skall vara jämnt fördelad över alla parter. För det andra orsakar konsensusprincipen i sig maktasymmetri, eftersom möjligheten för svagare länder att föra motstånd minimeras, eller i många fall till och med elimineras. Dessa två

faktorer, dagordningsmakten och konsensusprincipen, har effekten, något hårt draget, *att utvecklingsländerna ställs inför en överenskommelse vars utformning de inte haft möjlighet att påverka och vars fastställande de endast haft begränsad möjlighet att blockera*. Resultatet är en situation där de utvecklade länderna har goda förutsättningar för att kunna styra förhandlingarna, från början till slut. Detta kan ge upphov till en känsla av orättvisa bland utvecklingsländerna, vilket vi försökt visa kan ha vissa politiska komplikationer.

I ett sista kort steg ämnar vi peka på vad det är som sätter denna problematik i omsättning.

## 4.2 The Single Undertaking

Vi har nu nått fram till påståendet att utvecklingsländerna har svårt att påverka innehållet i de överenskommelser som fattas. Detta var emellertid inte problematiskt i sig, så länge utvecklingsländerna, genom SDT-principen, kunde välja att avstå från att implementera de delar av överenskommelsen som ansågs vara ofördelaktiga i ett utvecklingsperspektiv. Detta tänkande hade sitt ursprung i Tokyorundans ”Code Approach”, varmed det fastslogs att nya överenskommelser i GATT, som inte enbart syftade på tullar, endast skulle gälla för de parter som undertecknat överenskommelsen (Keck & Low 2004:5). Vidare gavs också utvecklingsländer rätten att modifiera eller dra tillbaka eftergifter, om detta gynnade landets ekonomiska utveckling (Decision of 28 november, 1979 L/4897). Vi tolkar detta som att utvecklingsländerna kunde välja bort vissa ofördelaktiga delar av överenskommelsen, varför implementeringen inte blev speciellt problematisk. Därmed åsidosattes i första fallet icke-diskrimineringsprincipen och i andra fallet reciprocitetsprincipen.

Idén med The Single Undertaking var att återinföra dessa principer. Reciprocitetsprincipen sågs, som vi tidigare nämnt, nu som positiv för utvecklingsländerna och avsteg från denna var alltså inte önskvärda. Därför framtogs utvecklingsländerna sin möjlighet att välja att inte implementera vissa delar, det vill säga ”opting out”. Genom full reciprocitet skulle de bättre integreras i världshandeln, menades det.

Denna önskade integration blev emellertid svår att uppnå, eftersom implementeringen av de nya överenskommelserna blev svår att genomföra. Denna svårighet var, och är, av tvåfaldig natur. För det första gjordes inga undantag och för det andra ökades magnituden av åtagandena. Utvecklingsländerna belades alltså med plikten att implementera överenskommelserna fullt ut och därmed också de provisioner som de, om de haft möjligheten, skulle ha blockerat.

The Single Undertaking bidrog därmed till att utvecklingsländernas börda ökade kraftigt, vilket alltså försvårade implementeringen. Behovet för nya SDT-provisioner väcktes därmed, men i denna form kännetecknade av att försöka mildra de negativa effekterna genom längre implementeringsperioder, snarare än att ge undantag.

## 5 Slutsatser

Denna uppsats har syftat till att undersöka varför tillämpningen av SDT-principen inom GATT och WTO har förändrats. Vi har funnit att den logik som stödde principens tillämpande i dess ursprungliga form försvann samtidigt som det skedde ett skift i det ekonomiska utvecklingstänkandet. Tidigare ansågs att undantag från reciprocitetsprincipen främjade den ekonomiska utvecklingen. Det nya utvecklingstänkandet menade istället att ett mer aktivt deltagande i världshandeln från utvecklingsländernas sida, genom ett utökat reciprocitetsansvar, gav positiva effekter på tillväxten. Således försvann det huvudsakliga motivet bakom den tidigare rådande formen av SDT-tillämpning.

I takt med att tullarna avvecklades i allt större utsträckning började GATT och WTO:s rikare medlemmar att undersöka inverkan av andra handelshinder. Detta resulterade i att nya problemområden fördes in på agendan. De utvecklade ländernas ekonomiska dominans gjorde att mycket liten hänsyn togs till det faktum att överenskommelserna var både svåra och dyra att implementera för utvecklingsländerna. Till följd av den i GATT och WTO rådande konsensusprincipen hade dessutom utvecklingsländerna endast begränsade möjligheter att påverka, och i förlängningen att hindra, dessa överenskommelser. Detta faktum försvårades ytterligare av antagandet av the Single Undertaking, som föreskrev att alla länder fullt ut skulle genomföra alla åtagande som överenskommelserna förband dem till.

Således har en situation uppstått, där utvecklingsländernas åtaganden till följd av de obalanserade överenskommelserna har blivit mycket kostsamma att genomföra. Pressen på utvecklingsländerna är tvåfaldig. För det första utsätts de för tryck från de utvecklade länderna att genomföra implementeringen, vilken skulle vara fördelaktig för de utvecklade länderna. För det andra förordades, genom det nya ekonomiska utvecklingstänkandet, att full implementering är i utvecklingsländernas eget intresse, då detta i förlängningen främjar deras tillväxt. Det är inte längre en fråga *om* implementering ska äga rum, utan *när* så skall ske. Resultatet av detta, i samband med de implementeringssvårigheter som utvecklingsländerna har mött, har blivit att de nya SDT-provisionerna har riktat in sig på effektmildrande och underlättande åtgärder.

Svaret på vår frågeställning blir därmed att förändringen i tillämpningen av SDT-principen har orsakats av att nya former av åtaganden har lagts på utvecklingsländerna genom liberaliseringen av utvecklingstänkandet, expansionen av agendan samt återupprättandet av reciprocitetsprincipen.

# Referenser

Baylis, John – Smith, Steve, 2001. *The Globalization of World Politics*. Oxford: University Press

GATT Decision of the 28 of November, 1979

Erixon, Fredrik, 2003. ”WTO-mötet i Cancún och världshandelssystemets utmaningar”. URL: <http://www.frihandel.nu/text/cancun.asp> (2005-01-10)

Finger, Michael J, 2000. ”Implementation and the Integrated Framework”. URL: <http://www.worldbank.org/research/trade/finger.htm>

Finger, Michael J –Nogués, Julio J, 2001. ”The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas In Future WTO Negotiations”. URL: <http://ideas.repec.org/e/pfi38.html> (2005-01-10)

General Agreement of Tariffs and Trade 1947

Hampson, Fen Osler, 1995 *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press

Hoekman, Bernard M – Kostecki, Michel M, 2001. *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford: University Press.

Hoekman, Bernard M – Michalopoulos, Constantine – Winters, Alan L, 2004.” Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancún”. URL:[http://econpapers.hhs.se/article/blaworlde/v\\_3A27\\_3Ay\\_3A2004\\_3Ai\\_3A4\\_3Ap\\_3A481-506.htm](http://econpapers.hhs.se/article/blaworlde/v_3A27_3Ay_3A2004_3Ai_3A4_3Ap_3A481-506.htm) (2005-01-10)

Keck, Alexander – Low, Patrick, 2004. ”Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?” URL: [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd200403\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200403_e.htm) (2005-01-10)

Krugman, Paul R – Obstfeld, Maurice, 2003. *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Addison Wesley

Lindell, Ulf, 1988. *Modern Multilateral Negotiation*. Lund: Studentlitteratur

Michalopoulos, Constantine, 2000. "The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in the GATT and the World Trading Organization". URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=630760](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=630760) (2005-01-10)

Michalopoulos, Constantine, 2003. "Special and Differential Treatment of Developing Countries in TRIPS". URL: [http://www.geneva.quino.info/pdf/SDT\(Euro\)final.pdf](http://www.geneva.quino.info/pdf/SDT(Euro)final.pdf) (2005-01-10)

Olson, Mancur, 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. London: Harvard Press

Pangestu, Mari, 2000. "Special and Differential Treatment in the Millennium: Special for Whom and How Different?"  
URL: <http://www.blackwellpublishing.com/issue.asp?ref=03785920&vid=23&iid=9&sit e=1> (2005-01-10)

Patel, Chandrakant, 2003. "Single Undertaking: A Straightjacket or Variable Geometry?".  
URL: <http://www.southcentre.org/publications/workingpapers/paper15/toc.htm>

Rehncrona, Pia Valentin, 1999. *Immaterialrättens grunder*. Lund: Studentlitteratur

Punta del Este declaration, 1986

Trade Note, 2003. "More Favorable Treatment of Developing Countries and the Doha Development Agenda".  
URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/TradeNote3.pdf>

Unctad, 2004

URL: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1676&lang=1>

Whalley, John, 1999. "Special and Differential Treatment in the Millenium Round".  
URL: <http://ideas.repec.org/p/wck/wckewp/30-99.html>

World Development Movement, 2000. "Trade: WTO in Seattle".  
URL: [www.wdm.org.uk/cambriefs/wto/seattle4.htm](http://www.wdm.org.uk/cambriefs/wto/seattle4.htm)

World Trade Organization Agreement of 1994

Zartman, William I, 1994. *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers