

INNEBÄR TTIP OCH TTP ATT WTO ÄR PASSÉ?¹

Henrik Horn

Institutet för Näringslivsforskning (IFN)
Centre for Economic Policy Research, London
Bruegel, Bryssel

7 april 2015

Liberaliseringen av internationell handel skedde under ett halvt sekel främst genom de multilaterala avtalen GATT och WTO-avtalet. Men sedan WTO:s tillkomst för 20 år sedan tycks dock den multilaterala liberaliseringsprocessen tappat fart. Istället har ett stort antal regionala handelsavtal tillkommit. Tre samverkande förhållanden gör att de hittills tongivande medlemsländerna inom WTO nu söker andra vägar för liberalisering och dessa förändringar kommer att bli bestående för överskådlig framtid. Vi bevittnar därmed den multilaterala handelsliberaliserings långsamma död.

Vid andra världskrigets slut var hindren för internationell handel många och höga. Med depressionens kostnader för protektionism i färskt minne fanns en stark vilja att liberalisera handeln. Detta ledde till skapandet av handelsavtalet GATT 1947. GATT var en av de *multilaterala* organisationer som föddes i krigets spillror, även om den inte formellt var en del av FN-systemet. Multilateralismens bärande idé var att världens länder gemensamt skulle lösa mellanstatliga problem, till skillnad från att försöka göra detta unilateralt eller bilateralt. I GATT skulle medlemsländerna utveckla sin handel genom att gradvis och ömsesidigt avveckla handelshinder. Med undantag för integrationen i Europa, kom GATT att dominera de internationella ansträngningarna att avveckla handelshinder under 50 år. Dess största framgång var skapandet av Världshandelsorganisationen (WTO), som 1995 tog över GATT:s roll.

Sedan WTO:s tillkomst tycks dock den multilaterala liberaliseringsprocessen tappat fart. Medan GATT hade utvecklats utan större politiska konvulsioner, kom WTO att hamna i fokus för antiglobaliseringsrörelsen. Det hävdades att WTO hotade jobben, miljön, demokratin, jordbruket, skogen, utvecklingsländerna, hälsan, etc. Massmedia bidrog till dramaturgin genom att närmast reflexartat illustrera varje artikel om WTO med bilder på demonstrationer, och allehanda antiglobaliseringsorganisationer gavs stort utrymme i media utan att argumentationen utsattes för allvarigare granskning. Den nya förhandlingsrunda som efter mycket våldsamerhet till slut kom igång – den så kallade Doha-rundan – bromsade emellertid snart upp. Mer än 13 år senare är den fortfarande oavslutad.

Som kontrast till de tröga multilaterala förhandlingarna har ett stort antal *regionala* handelsavtal tillkommit de senaste 20 åren. Den mediala uppmärksamheten har särskilt riktats mot de stora

¹ Stort tack till Karolina Ekholm och Per Skedinger för mycket värdefulla kommentarer och synpunkter.

avtal som för närvarande förhandlas, som det planerade avtalet mellan EU och USA – *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) – och det mellan tolv länder kring Stilla Havet – *Trans-Pacific Partnership*. Idag har dessa avtal i debatten tagit över WTO:s tidigare roll att hota hälsa, miljö, etc., men förespråkas av andra för att de anses generera arbetstillfällen och tillväxt.

Denna förskjutning i debatten väcker frågan om huruvida WTO är överspelad, eller om det bara rör sig om en tillfällig svacka i intresset för organisationen. Jag ska nedan argumentera för att WTO, och att därmed även multilateralismen vad gäller handelsliberalisering, har långsiktiga problem. Flera samverkande skäl gör att framför allt EU:s och USA:s intresse för WTO har minskat avsevärt och de leder till att EU och USA föredrar att liberalisera genom regionala avtal snarare än multilateralt. Med tanke på EU:s och USA:s centrala roll både i internationell handel och inom organisationen, ter sig fortsatt liberalisering inom WTO-systemet därför allt mer osannolik. Att multilateralismen allt mer försvagas innebär att den internationella handelsordningen allt mer bestäms av ett fåtal ekonomiskt dominerande länder.

1. Den multilaterala liberaliseringen: GATT och sedan WTO

Under Bretton Woods-samtalen 1944 beslöts inte bara att skapa organisationer för finansiella frågor och för utvecklingsfrågor, de som blev Internationella Valutafonden respektive Världsbanken. Det beslöts även att skapa en multilateral organisation som skulle utveckla och administrera ett avtal om handelsliberalisering, kallad *International Trade Organization* (ITO). Förhandlingarna om ITO, som startade 1946 och slutfördes i mars 1948, ledde till ett mycket omfattande avtal. Det täckte varuhandel, men inkluderade även åtaganden om t ex tjänstehandel, investeringar, arbetsmarknad och konkurrenspolitik. ITO-avtalet undertecknades 1948 av ca 50 länder men trädde aldrig i kraft. Avtalet ratificerades inte av den amerikanska kongressen eftersom det ansågs inkräkta på amerikansk suveränitet.

Eftersom det redan tidigt var osäkert när ITO-avtalet skulle kunna implementeras hade ett mindre antal länder tidigt under förhandlingarna enats om att snabbt sjösätta ett temporärt avtal för att reducera handelshinder, baserat på de förhandlingar som dithills hade förts om ITO. Detta avtal, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), trädde i kraft 1 januari 1948 med 23 medlemsländer. Det kom sedan att bli varuhandelsdelen av en vidare krets av länder framförhandlade ITO-avtalet. GATT var multilateralt förankrat redan vid sin tillkomst.

GATT fokuserade på att reducera handelshinder *vid gränsen* och det gällde som nämnts enbart för varuhandel. Avtalet förbjöd alla former av kvantitativa restriktioner (import- och exportkvoter, etc) och krävde att alla tullar förhandlas länderna emellan. Avsikten var att tullnivåerna gradvis skulle sänkas genom en serie förhandlingsrundor.

En central egenskap var att medlemsländerna behöll diskretion över andra offentliga beslut förutom gränshinder, även om de påverkade handeln. Men för att hindra att framförhandlade tullsänkningar underminerades genom hinder "innanför gränsen" infördes principen om Nationell Behandling (National Treatment) som förbjuder diskriminering av importerade produkter till förmån för inhemska likartade produkter vad gäller i stort sett alla myndighetsbeslut med handelspåverkan.

I den sjunde rundan efter GATT:s tillkomst, den s k Uruguay-rundan 1986-94, övergick GATT till att bli den permanenta organisationen WTO. Man kom också överens om väsentligt mer omfattande åtaganden. GATT fortsatte att utgöra kärnan vad gäller varuhandel men kompletterades med en lång rad specialavtal vad gäller varuhandel. Dessutom tillkom avtal om tjänstehandel och immaterialrätt och tvistelösningsmekanismen förstärktes avsevärt.

2. Doha-rundan

Redan 1996, dvs drygt ett år efter att det omfattande WTO-avtalet trätt i kraft, gjordes försök att starta en ny förhandlingsrunda. Motståndet mot att starta en ny runda kom framför allt från u-länder, men även USA anklagades ibland för att underminera försöken. Många u-länder ifrågasatte att de fått de utlovade vinsterna av WTO-avtalet, och det fanns också en utbredd känsla av att ha blivit överkörda i förhandlingarna. Ett nytt försök vid ministermötet 1999 i Seattle ledde till omfattande demonstrationer och mötet slutade i ett kaos där mötesdeltagare fruktade för sin säkerhet. När rundan väl startade i november 2001 var det av ett udda skäl: 9/11-attentatet i USA utlöste en våg av internationell solidaritet och även en oro för en ekonomisk nedgång. Som ett resultat av detta accepterade u-länderna att rundan startades och de utlovades som motprestation att rundan skulle fokusera på utvecklingsfrågor.

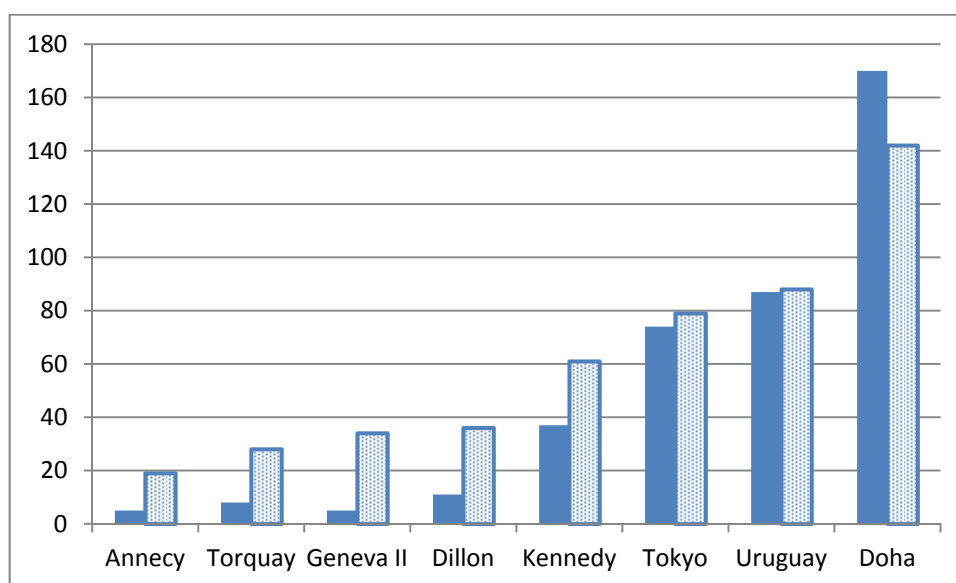
Rundan startade ambitiöst med över 30 områden på förhandlingsagendan. Men efter ett par år gick förhandlingarna så trögt att ca en tredjedel av dessa ströks permanent drogs ned på sparlåga på andra mindre centrala områden. Förhandlingarna fastnade på ett mindre antal områden som vissa handelshinder för industrivaror, importrestriktioner, skyddsåtgärder och subventioner i jordbruksvaror och tjänstehandel. Där befinner sig rundan fortfarande i hög grad, även om vissa framsteg gjorts.

Även om Doha-rundan slutligen utmynnar i ett avtal, är det klart att en runda för första gången sedan GATT:s tillkomst misslyckats. Man ska dock vara försiktig med tolkningen av detta vad gäller WTO:s framtid. En rad idiosynkratiska skäl bidrar till att förklara Doha-rundans problem. Exempelvis var tiden inte mogen att starta en ny runda när den initierades, eftersom WTO-avtalet inte ännu hade satt sig tillräckligt. Ett annat viktigt skäl var den snabba ökningen av export från framför allt Kina, vars andel av världens export ökade från 5,1 till 12,1 procent under åren 2002-13, men även från länder som Brasilien och Indien.² Denna snabba exportökning från låglöneländer minskade många länders vilja att liberalisera handeln. Det visade sig också svårt att i praktiken uppfylla löftet om en utvecklingsrunda.

Det råder dock inget tvivel att WTO-systemet har mer djupliggande problem. En indikation på att Doha-rundans problem också har mer strukturella orsaker är det faktum att de fyra senaste rundorna har tagit allt längre tid. De mörka staplarna i Figur 1 illustrerar de hittillsvarande rundornas längd, i månader räknat från respektive rundas officiella startpunkt till respektive avtals undertecknande. Stapeln längst till höger representerar Doha-rundan. Den illustrerade tidsåtgången är baserad på det optimistiska antagandet att rundan blir klar i slutet av året. Slutsatsen av figuren är att rundorna trendmässiga tar allt längre tid.

² WTO (2014, s. 24, Table 1.5) samt WTO (2003, s. 68, Appendix Table IA.1).

Figur 1: Rundornas längd (månader) och antalet medlemsländer vid respektive rundans början³



3. WTO:s långsiktiga problem

Det finns tre samverkande skäl till varför WTO står inför långsiktiga problem. Tillsammans har dessa avsevärt minskat intresset hos EU och USA att fortsätta ansträngningarna att liberalisera inom WTO-systemet.

3.1 Gränshinder mestadels låga

Det första skälet är att gränshinder för industrivaror idag mestadels är låga. De kvantitativa gränshindren är i stort sett borta. Utvecklade länders genomsnittliga tullar på industrivaror är ett fåtal procent och många utvecklingsländer (inklusive Kina och Indien) tillämpar också låga tullar.⁴ Dessutom har avtalets täckningsgrad ökat från att omfatta ca 20 procent av världshandeln i slutet av 1940-talet till att täcka nästan all handel idag. GATT:s ursprungliga syfte är därför i hög grad nu uppfyllt. Det är också noterbart att under perioden 1950-2013 ökade exportvolymen för världen som helhet nästan 33 gånger, vilket är mer än tre gånger snabbare än den globala produktionen.^{5 6}

³ Rundornas längd och tidpunkt för medlemsländernas inträde taget från respektive:

http://en.wikipedia.org/wiki/General_Agreement_on_Tariffs_and_Trade

https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

⁴ Medlemsländernas tullbindningar anger den maximala tullen för respektive vara. Det är dock tillåtet att sätta lägre tullar än bindningarna, en möjlighet som framför allt utnyttjas av u-länder, som typiskt har väsentligt högre bindningar än utvecklade länder.

⁵ WTO (2014, Tabell 1A).

⁶ Det är strikt talat inte helt klart att handelshindren sänkts p g a förhandlingarna i GATT/WTO, det är möjligt att dessa snarare har "låst in" liberalisering som i grunden skett unilateralt. Med tanke på den möda som medlemsländerna lägger på dessa förhandlingar ter det sig dock osannolikt att de inte har någon real effekt. Däremot ska man naturligtvis inte hänföra den snabba ökningen av internationell handel endast till handelsliberalisering. Det finns en rad andra, och till viss förmodligen viktigare, skäl till att handeln har ökat, som reducerade kostnader för handel p g a kommunikationsteknologiens framsteg, introduktionen av containrar, etc.

3.2 WTO allt mer tungrott

Den andra centrala aspekten är att den multilaterala liberaliseringen har i olika avseenden blivit allt mer *komplex*. En sådan aspekt är medlemskretsens omfattning och sammansättning. Det ursprungliga GATT undertecknades av 23 länder, medan 123 länder undertecknade WTO-avtalet. Idag har WTO 160 medlemsländer och ytterligare ett 20-tal befinner sig i olika faser av inträde. Genom denna process har medlemskretsen allt mer kommit att domineras av u-länder, som idag utgör mer än ¾ av medlemmarna.⁷ U-länderna har också blivit mycket mer aktiva som medlemmar och är idag inte villiga att låta sig ledas på det sätt som de tillät fram till och med Uruguay-rundan.⁸

Dessa förändringar har stor betydelse för möjligheterna att komma överens. De gör det allt svårare att utforma avtal eftersom beslut i GATT/WTO enligt praxis fattas med *konsensus*. Problemet försvåras av att det inte finns någon separat funktion inom WTO-sekretariatet motsvarande exempelvis EU-kommissionen, som kan ta initiativ till utformning av nya avtal. Det budgetmässigt svältfödda WTO-sekretariatet är i stort sett bara ett serviceorgan för medlemmarna, vilka själva förväntas ta alla initiativ.⁹ Resonemanget får visst empiriskt stöd av Figur 1, där antalet medlemsländer vid början av respektive runda framgår av de ljusa, högra staplarna. Det finns en tydlig positiv korrelation mellan antalet medlemmar och rundornas längd.¹⁰

En annan central aspekt av förhandlingarna är att de rör volymmässigt *allt mer omfattande* frågor. Rundorna fram till och med "Dillon-rundan" 1960-61 handlade bara om tullreduktioner. I "Kennedy-rundan" 1964-67 tillkom anti-dumping och i "Tokyo-rundan" 1973-79 bl a icke-tariffära handelshinder. I den påföljande Uruguay-rundan förhandlades sedan ett mycket stort antal ytterligare områden: jordbruk, textil, temporära skyddsåtgärder, livsmedelssäkerhet, tekniska handelshinder, tjänster, IP-rättigheter, subventioner, offentlig upphandling, tvistelösning, etc. Rundan var tänkt att ta fyra år, men kom att ta mer än sju. Doha-rundan utvidgade ytterligare förhandlingsagendan till att inkludera frågor rörande miljö, investeringar, konkurrenspolitik, teknologiöverföring, de minst utvecklade länderna, etc.¹¹ Det sker även allt mer en förskjutning mot handelshinder "innanför gränsen", d v s de slags regleringar som vi strax återkommer till, vilket gör att förhandlingarna rör politiskt *allt känsligare*, och juridiskt *allt svårare*, frågor.¹²

Resultatet av dessa förändringar är att WTO har blivit en allt mer tungarbetad organisation. Som Financial Times (2014) uttryckte det: "...even the simplest of things has become insanely hard to do in the WTO...".

⁷ Av de 160 WTO-medlemmarna är 28 EU-länder. Men eftersom dessa i handelsfrågor representeras av EU är de i praktiken att räkna som en enda medlem i WTO.

⁸ En ekonometrisk studie av Moser och Rose (2012) drar i stort sett samma slutsatser som här: det tar längre tid att nå ett avtal ju fler länder som är involverade, när länderna kommer från olika regioner och när de är fattigare och mindre öppna för handel.

⁹ Endast dess generaldirektör kan agera oberoende av medlemmarna.

¹⁰ Det förefaller osannolikt att rundornas längd skulle förklara antalet medlemsländer vid rundornas start, så i den mån det finns ett kausalt samband bör det gå i motsatt riktning. Det ska noteras att i de första rundorna deltog inte alla medlemmar.

¹¹ Som en indikation på omfattningen absolut sett kan nämnas att WTO-avtalet omfattar över 23 000 sidor av text och tulltabeller.

¹² Det finns även andra indikationer på WTO-systemets ökade komplexitet. En sådan är det faktum att det tar allt längre tid för WTO-paneler – dvs den lägre domstolsnivån i WTO:s tvistelösningsmekanism – att leverera sina domar; se Horn (2013).

3.3 EU och USA förskjuter fokus mot inhemska regleringar

Det är inte bara gränshinder, som importkvoter och tullar, som hindrar handel, utan även olika former av offentliga åtgärder som till synes bara påverkar inhemska förhållanden. En tredje viktig förändring är att sedan Kennedy-rundan har EU:s och USA:s handelspolitik allt mer fokuserat på effekterna av olika former av *inhemska regleringar*, d v s regelverk som avser sådant som livsmedels- och produktsäkerhet, miljöskydd, förhindrande av arbetsplatskador, hälsoskydd, etc. Som ovan nämnts syftade GATT till att avveckla gränshinder och det inkluderade endast krav på icke-diskriminering vad gällde hinder innanför gränsen. Men mängden regleringar har ökat dramatiskt sedan skapandet av GATT, mycket beroende på vetenskapliga och tekniska framsteg, men till viss del även beroende på att vi med ökade inkomster väljer högre säkerhetsnivåer i olika avseenden.¹³ Dessa nya former av regleringar leder till två slags handelspolitiska problem för EU och USA som de inte kan lösa inom WTO.

Det första problemet är att egna regleringar skapar *konkurrensnackdelar för inhemska företag* gentemot företag som producerar i länder med mindre krävande regleringar. EU och USA har därför intresse av att dessa länder inför motsvarande regleringar. Det är dock utsiktslöst att i multilaterala förhandlingar inom WTO kunna förmå WTO:s fattigare medlemsländer att införa regleringar om arbetsrätt, miljö, etc, av de slag som finns i EU och USA.

Det andra problemet är att regleringarna skapar *hinder för EU:s och USA:s handel med utvecklade länder*. Med nationella regleringar tvingas företag ha olika produktlinjer för olika marknader, det kan krävas separata certifieringar, typgodkännanden, etc, och kostnaderna för detta minskar handeln. Att avveckla sådana hinder är dock mycket mer komplext än att förhandla om lägre tullar. Det finns två huvudsakliga metoder. En är *ömsesidigt erkännande*, där en produkt som godkänts för en marknad per automatik också godkänns för den andra marknaden (den metod som tillämpas inom EU). Den andra metoden är *harmonisering*, där man enas om en gemensam reglering (som t ex en gemensam standard). Båda dessa metoder kräver i praktiken att de förhandlande länderna befinner sig på en likartad utvecklingsnivå, vilket utesluter att de skulle kunna användas inom WTO. Exempelvis är EU och USA naturligtvis inte beredda att låta läkemedel som är godkända i något av de ca 100 u-länder som är WTO-medlemmar per automatik få säljas i EU och USA. Det vore också utsiktslöst att med dessa försöka förhandla fram gemensamma normer för t ex utformningen av säkerhetsbälten.

3.4 Resultatet: EU och USA tappar intresset för WTO

Konsekvensen av att gränshinder till stora delar är mycket låga, att WTO har blivit allt mer tungfotad, och att EU och USA inte kan lösa vad de idag uppfattar som de mest centrala problemen inom WTO, är att EU och USA har tappat mycket av det tidigare intresset. Eftersom framför allt USA har varit drivande i organisationen, innebär detta att det blir allt mer osannolikt med nya avtal inom de traditionella områdena; bristen på framgång för Doha-rundan återspeglar delvis detta. Det innebär också att WTO *inte* kommer att vara nav för fortsatt handelsliberalisering.¹⁴

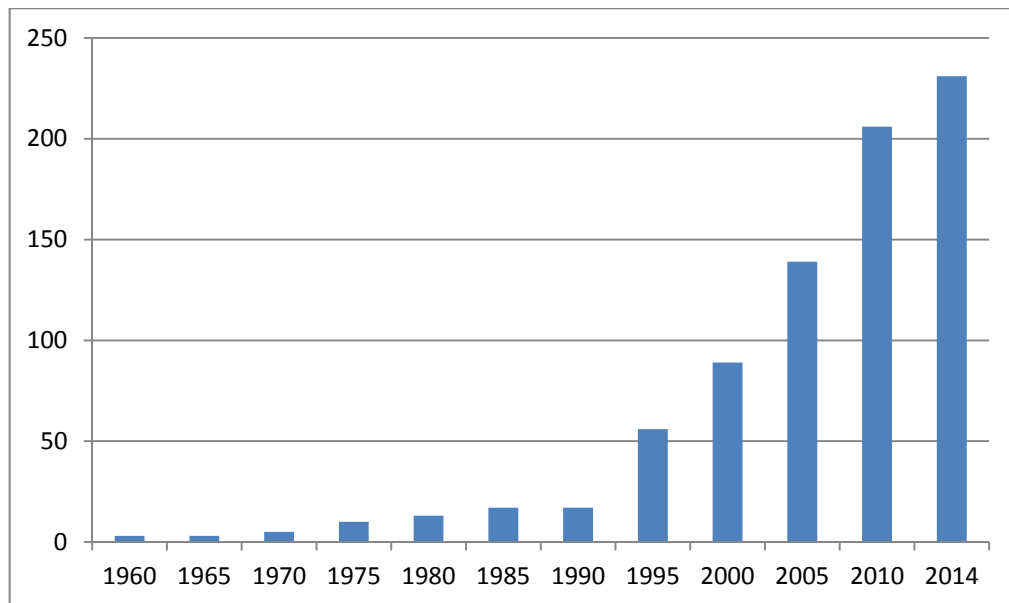
¹³ Sedan GATT:s tillkomst har det även avvecklats betydande hinder för handel. Exempelvis avskaffades i slutet av 1940-talet en mängd makroekonomiska regleringar, som t ex valutarestriktioner.

¹⁴ Till detta bidrar ytterligare det faktum att WTO inte längre har den politiska betydelse som marknadsliberalt projekt som GATT tidigare hade, p g a de socialistiska staternas sammanbrott och att i stort alla länder av betydelse är WTO:s medlem.

4. Alternativet: regionala handelsavtal

Istället för att fokusera på multilateral integration har EU och USA, som många andra länder, ingått ett stort antal *regionala handelsavtal* utanför WTO.¹⁵ Figur 2 illustrerar antalet sådana avtal som sedan 1960 är i kraft enligt notifikationer till GATT/WTO. Som synes skedde en kraftig ökning av antalet avtal i mitten av 1990-talet, en utveckling som fortsatt fram till idag. Ca hälften av dessa avtal gäller varuhandel och hälften både varor och tjänster.

Figur 2: Antal regionala handelsavtal som notifierats till WTO och fortfarande är i kraft¹⁶



EU:s och USA:s regionala handelsavtal stipulerar alltid tullavveckling för i stort sett alla industrivaror; detta krävs för att de ska vara kompatibla med WTO-avtalets regler. Men avtalen fokuserar framför allt på inhemska regleringar. Det kan vara fördjupningar och förtydliganden på områden som redan täcks av WTO-avtalet, som t ex livsmedelssäkerhet. Men avtalen inkluderar även ofta åtaganden *utanför WTO-avtalet*, på områden som exempelvis miljö, konkurrenspolitik, arbetsrätt, investeringar, kapitalrörlighet, penningtvätt och korruption.

EU och USA har två väsentligt skilda typer av avtal av detta slag, vilka diskuteras nedan.

4.1 Asymmetriska regionala handelsavtal

EU och USA har ett stort antal "asymmetriska" avtal med mindre utvecklade länder. Totalt har EU ca 40 avtal av olika utformning utanför Europa och enligt EU-kommissionen förhandlar man med ca 80 ytterligare länder. Om man tecknade avtal med alla dessa länder, skulle EU ha avtal utanför WTO med i stort sett alla WTO-medlemmar som är utvecklingsländer. USA har väsentligt färre sådana avtal – man har f n avtal med 13 länder – men dessa är alla ingångna efter år 2000.

Avtalen är i stora delar ömsesidiga och binder därför formellt EU respektive USA på samma sätt som partnerländerna. Men det utmärkande med dessa avtal är att åtagandena om regleringar i praktiken innebär att den svagare parten *inför* regleringar.

¹⁵ Benämningen "regionala" beror på att denna typ av avtal ursprungligen tecknades främst mellan närliggande länder, som vid bildandet av EEC och EFTA i Europa. De nyare avtalen saknar dock oftast regional prägel.

¹⁶ Figuren är baserad på data från <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx> och exkluderar preferensavtal i vilka utvecklade länder gör ensidiga tullminskningar för utvecklingsländer.

Vad är då syftet med dessa avtal? De framställs ofta som ett sätt att hjälpa partnerländerna att förbättra kvaliteten på sina inhemska regleringar. Men det råder ingen tvekan om att avtalen även tjänar EU:s och USA:s ekonomiska egenintressen. Ett sådant syfte, som är särskilt tydligt vad gäller USA:s avtal, är att begränsa de konkurrensfördelar som företag i partnerländerna har på grund av mindre omfattande, och därmed mindre kostsamma, regleringar av exempelvis arbetsvillkor och miljö. Ett tydligt exempel på detta är USA:s pågående stämning under ett regionalt handelsavtal av Guatemala för att inte ha implementerat egen arbetsrättslagstiftning avseende rätt att bilda fackföreningar, rätt till kollektivavtal och rätt till acceptabla arbetsvillkor. Det sägs uttryckligen att syftet med stämningen är att förhindra att amerikanska företag skadas, det är alltså inte drivet av amerikansk omsorg om arbetares villkor i Guatemala. USA uppger att man för likande diskussioner med Colombia, Honduras och Dominikanska republiken.

Ett annat syfte med dessa asymmetriska avtal kan vara att exportera regleringsfilosofi och – metodik, särskilt vad gäller EU:s avtal. Exempelvis inkluderar många av EU:s avtal åtaganden om att partnerländer ska införas EU:s konkurrenslagstiftning. Detta innebär bland annat att EU-företag möter samma konkurrensregler på dessa marknader som de har hemma.

De asymmetriska avtalen har slutligen även mer politiska motiv. Exempelvis kan EU:s mest långtgående avtal ses som steg mot EU-medlemskap.

4.2 Symmetriska regionala avtal

EU:s och USA:s intresse är nu främst inriktat mot att teckna ”symmetriska” avtal med andra utvecklade länder. Dessa avtal är mer renodlat kommersiella och syftar i hög grad till att *avveckla* sådana hinder för handel som skapas av inhemska regleringar. Av naturliga skäl överlappar EU:s och USA:s avtal i hög grad vad gäller partnerländer. Exempelvis har både EU och USA avtal med Chile, Kanada, Mexiko och Sydkorea.

På senare tid har benämningen ”mega-regionala” avtal börjat användas för symmetriska avtal som omfattar särskilt stora ekonomier. Redan NAFTA mellan Kanada, Mexiko och USA från 1991 kan sägas tillhöra denna kategori, liksom avtalen om europeisk integration. Men det finns också ett antal nya eller kommande avtal av detta slag. Ett exempel är EU:s omfattande avtal med Sydkorea från 2011. Än mer långtgående är EU:s avtal med Kanada – *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (eller CETA), som nu är klart för implementering. EU har även inlett förhandlingar med Indien, Japan, Malaysia, Singapore och Thailand. USA:s avtal med Australien från 2004 kan också sägas tillhöra denna kategori.

Det är framför allt två mega-regionala avtal som uppmärksammas just nu. Ett är *Trans-Pacific Partnership* som förhandlas av tolv länder kring Stilla Havet inklusive USA, Japan och Kanada. Dessa länder representerar gemensamt ca 38 procent av global BNP. Förhandlingarna inleddes 2005 och avtalet sägs bli klart för undertecknande under våren 2015. Det andra stora avtalet är det tilltänkta *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) mellan EU och USA, som började förhandlas 2013. Avtalet kommer att gälla för ca 45 procent av global BNP.

Syftet med dessa avtal är inte bara att generera handel mellan parterna. De ses även som sätt för EU och USA att möta den ökande konkurrensen från de nya industriländerna och framför allt Kina. Genom att skapa stora interna marknader blir inhemska företag konkurrenskraftigare, och genom att utveckla gemensamma standarder och andra regleringar skapas normer som andra länder kommer att tvingas anpassa sig till i framtiden.

4.3 Investerarskydd i regionala handelsavtal

Som ovan nämnts täcker de regionala handelsavtalen många områden utanför WTO. Av särskilt intresse ur WTO-synvinkel är att de ibland inkluderar skydd för utländska direktinvesteringar.

Den vanligaste legala formen för investerarskydd är i form av bilaterala investeringsavtal. Det finns för närvarande drygt 2 200 sådana avtal i kraft. Men investerarskydd finns även i många regionala handelsavtal. Dessa åtaganden skyddar direktinvesteringar genom regler om exempelvis icke-diskriminering, rättvis och skälig behandling, expropriering eller åtgärd med motsvarande effekt, kapitalrörlighet, och internationell tvistelösning (Investor-State Dispute Settlement, ISDS). Det finns dock inget multilateralt investeringsavtal, ingen "World Investment Organization". OECD gjorde 1998 ett försök att lansera ett sådant avtal, vilket dock misslyckades på grund av stark opposition från u-länder. Ett viktigt skäl till dessas motstånd var att avtalsförslaget sågs som ett sätt att förstärka investerarens position gentemot värdländer, samtidigt som det inte löste u-ländernas problem, nämligen att konkurrensen länder emellan om investeringar leder till att det mesta överskottet av investeringarna hamnar hos investerarna.

Det finns flera skäl till varför investerarskydd blivit allt vanligare sedan tidigt 1990-tal även i handelsavtal. En faktor som ofta nämns är framväxten av internationella värdekedjor, dvs fenomenet att produktionsprocesser splittras upp i geografiskt allt högre grad. Att så sker kan påverka förutsättningarna för handelspolitik avsevärt. Detta kan illustreras med ett enkelt exempel: om ett företag i EU vill förlägga en del av en produktionsprocess till en fabrik i Kina för att sedan importera den förädlade produkten för försäljning i EU, behöver det europeiska företaget direktinvestera i Kina. EU och Kina får då ett gemensamt intresse av att underlätta dessa investeringar. Investeringarna kan innebära att EU-företaget måste ha personal på plats, vilket ställer krav på att reglerna för tjänstehandel tillåter detta. Men Kina får också intresse av att ha låga handelshinder för importen av den intermediära produkten, för att inte försvåra exporten tillbaka till EU. På motsvarande sätt kan EU få intresse av att inte begränsa importen av den förädlade produkten, för att inte försvåra exporten av den intermediära varan. Uppkomsten av globala värdekedjor kan alltså avsevärt öka behovet för länder av att avtala och samordna regler för varuhandel, tjänstehandel och investeringar. Detta är vad som i allt högre grad sker i de regionala handelsavtalen.

Hittills har investerarskydd främst funnits i avtal där åtminstone ett av länderna inte är ett högt utvecklat industriland. Men även de nya symmetriska avtalen inkluderar i allt högre grad investerarskydd. Det gäller t ex CETA mellan EU och Kanada, och det är den förmodligen mest starkt kritiserade aspekten av förhandlingarna rörande TTIP och TTP.

5. WTO:s framtid

Som nämnts står WTO inför stora problem. Problemen är i viss mån resultatet av organisationens framgång med avvecklingen av gränshinder, med att attrahera nya medlemmar och med att utveckla allt mer omfattande avtal. Men det är nu svårt att komma vidare. Idén som ITO byggde på, om ett internationellt avtal som omfattar inte bara gränshinder för varuhandel, utan även tjänster, investeringar, konkurrenspolitik, etc, håller på att realiseras, men inte som ett multilateralt avtal, utan genom regionala avtal av olika slag.

Det hittillsvarande WTO-avtalet kommer dock att bestå och även fortsättningsvis vara viktigt för många länder. Inte minst kommer WTO:s tvistelösningmekanism att även fortsatt vara betydelsefull, eftersom det är den enda välfungerande dispytmekanismen för internationell handel.

Men WTO är passé som nav för handelsliberalisering. Den fortsatta integrationen kommer främst ske genom symmetriska regionala handelsavtal. WTO kommer istället att behöva anpassa sig till två nya roller. Den första blir att försöka *multilateralisera* liberalisering som framförhandlats i andra fora, dvs att försöka sprida dessa till WTO:s övriga medlemmar. Det kommer dock förmodligen att ta mycket lång tid innan de nya symmetriska avtalen kommer att

multilateraliseras. Ett viktigt skäl till dessa avtals existens är att internationella inkomstskillnader gör det omöjligt att inom WTO integrera frågor rörande inhemska regleringar. Så länge dessa inkomstskillnader består, kommer WTO att stå vid sidan av den fortsatta integrationsprocessen. Att dessa avtal i allt högre utsträckning inkluderar investerarskydd försvårar ytterligare denna process, med tanke på det motstånd majoriteten av WTO:s medlemmar visat i andra sammanhang mot multilaterala investerarskyddsavtal.

WTO:s andra nya roll blir att vara ett forum för att förhandla och avtala om åtaganden som endast gäller vissa medlemmar. Det finns redan ett par sådana *plurilaterala* avtal och andra är under förhandling. Sådana avtal bryter mot principen att alla medlemmar ska omfattas av samma åtaganden och ha samma rättigheter. Men det kan ändå vara att föredra att dessa avtal tecknas inom WTO-systemet, bl a eftersom det kan göra det lättare att multilateralisera dessa på sikt.

6. Finns det anledning att bry sig?

Det har länge diskuterats huruvida de regionala avtalen undergräver multilateralismen eller istället ska ses som föregångare för framtida liberalisering. Vad gäller de asymmetriska avtalen är svaret tämligen klart: de reduktioner av tullar som dessa avtal erbjuder de svagare parterna skulle lika väl kunna vara del av ett WTO-avtal – det är bara EU:s och USA:s ovilja att själva liberalisera som hindrar detta. Avtalen syftar främst till att förmå svagare länder att införa inhemska regleringar de inte självmant skulle införa. Processen har påtagliga drag av att EU och USA härskar genom att söndra när man förhandlar med dessa svagare parter en och en.

Med de symmetriska avtalen ter det sig annorlunda. Dels är de mer inriktade på att minska handelshinder för att öka handeln och är på så vis mer kompatibla med multilateralismen. Dessutom finns i praktiken inget multilateralt alternativ till denna integration, alternativet är status quo. Det finns dock aspekter av de mega-regionala avtalen som kan ifrågasättas.

En första invändning är att åtminstone i teorin kan status quo vara att föredra ur global synvinkel, eftersom de symmetriska avtalen, som alla regionala avtal, är diskriminerande till sin natur och därför kommer att leda till så kallad handelsavledning.¹⁷ Tullavvecklingen inom exempelvis TTIP kommer dock knappast ge någon mer påtaglig handelsavledning eftersom tullarna redan är låga i utgångsläget. Avvecklingen av regleringshinder kan dock ha sådan effekt, exempelvis om det är kostsamt för företag i andra länder att anpassa sina produkter till standards som framförhandlas i TTIP, eller om dessa företag nekats tillträde trots att de kan visa att de uppfyller normerna som TTIP stipulerar.^{18 19} Nettoeffekten av dessa mycket omfattande och komplexa avtal låter sig dock inte kvantifieras på något meningsfullt sätt, bl a eftersom de marknadsmässiga konsekvenserna av de integrationsprocesser som pågår i exempelvis TTIP är så svårgreppbara.²⁰ Denne författares bedömning är dock att det är osannolikt att de negativa effekterna av handelsavledning kommer att dominera de effektivitetsvinster som kommer att uppstå i handeln mellan EU och USA, bl a eftersom en så stor del av global produktion kommer att omfattas av avtalet.

¹⁷ Exempelvis skulle TTIP skulle ge upphov till handelsavledning (eng. "trade diversion") om kinesisk export till USA trängs ut av ökad europeisk export p g a att TTIP ger de europeiska producenterna fördelar, trots att Kina är en mer effektiv producent.

¹⁸ Se Hoekman (2013, s. 6) för en övergripande diskussion och Chen och Mattoo (2008) för en empirisk analys av dessa slags effekter av europeisk integration.

¹⁹ Det är ännu inte prövat i en WTO-domstol om det är kompatibelt med WTO-avtalet att EU och USA på detta sätt nekats tillträde. Det tycks dock strida mot avtalet eftersom Artikel XXIV GATT (som tillåter regionala avtal som diskriminerar vad gäller tullsättning) inte är avsedd täcka inhemska politikinstrument.

²⁰ Icke desto mindre görs det kvantifieringar, vilka i hög grad är att se som politiskt "spin" för dessa handelsavtal.

En sällan diskuterad aspekt av de nya symmetriska avtalen är värdet av att så många olika typer av åtaganden förpackas i samma avtal. En förhandlingsmässig fördel är naturligtvis att det ger möjligheter till "trade-offs" mellan olika förhandlingsområden. Men komplexiteten bidrar också till att skapa en "förhandlingsdimma" som gör det mycket svårt att få överblick över hur vinsterna av olika möjliga överenskommelser fördelas mellan parterna. Detta kan göra det lättare att hitta kombinationer av åtaganden som är acceptabla för båda parter förhandlare. Mot dessa fördelar ska dock ställas kostnader av att förhandlingarna förs inom en gemensam ram styrd av handelsförhandlare, istället för sektorsvis av specialister. Erfarenheter från WTO pekar på att förhandlingar tenderar bli mer antagonistiska när professionella handelsförhandlare tar över, vilket bidrar till att avtalen tar längre tid att förhandla. Avtalen blir också svårare att multilateralisera, som ovan nämnts.

Det kan också ifrågasättas om alla de komponenter som förhandlas är önskvärda. Exempelvis är TTIP tänkt att inkludera investerarskydd. Detta skydd är till sin natur diskriminerande: exempelvis ska det gälla för amerikanska investeringar i Europa, men inte för motsvarande europeiska investeringar i Europa, eller för motsvarande amerikanska investeringar i USA. Det ekonomiska motivet för denna form av diskriminering är oklart. Vad är det för snedvridning som ska åtgärdas? Är amerikanska företag på ett betydande sätt diskriminerade i Europa idag (och vice versa)? Vad slags politiska risker är det som amerikanska investerare ska försäkras mot?

Oavsett hur man ser på skälen till WTO:s minskade betydelse, kan man konstatera att det sker ett paradigmskifte. Det som står på spel när WTO undergrävs är inte bara i snäv bemärkelse ekonomiska värden. Hotad är även multilateralismens grundidé om att alla länder ska bekämpa protektionismen i ett forum som är öppet för alla och där länder möts på så lika villkor som möjligt. WTO är den enda organisationen där de fattigaste och de rikaste länderna sitter vid samma bord för att lösa frågor av vitalt intresse för alla, där alla har samma rätt att presentera sina åsikter och där beslut sker med konsensus. Det är denna institution som nu är på väg att urholkas, för att ersättas av en ordning där aktörer med ekonomisk (och annan makt) löser sina problem unilateralt eller i mindre kretsar och härskar genom att söndra. Förutom handelsförhandlare från EU, USA och några ytterligare länder, är det väl bara antiglobalister av olika politiska schatteringar som kan välkomna WTO:s svanesång.

Referenser

Chen, M och A Mattoo (2008), "Regionalism in standards: good or bad for trade?", *Canadian Journal of Economics*, vol 41, s 838–863.

Dudley, S och M Warren (2015), "Economic Forms of Regulation on the Rise - An Analysis of the U.S. Budget for Fiscal Years 2014 and 2015", *Regulators' Budget Report 36*, The George Washington University Regulatory Studies Center, Washington.

Financial Times (2014), "WTO breakthroughs fail to mask serious structural problems", 16 november 2014.

Hoekman, B (2013), "Sustaining Multilateral Trade Cooperation in a Multipolar World Economy", Working Paper RSCAS 2013/86, EUI, Florens.

Horn, H (2013), "The Time WTO Panels Require to Issue Reports", Working Paper No 979, Institutet för Näringslivsforskning, Stockholm.

Moser, C och A Rose (2012), "Why Do Trade Negotiations Take so Long?", *Journal of Economic Integration*, vol 27, s 280-290.

World Trade Organization (2003), *World Trade Report 2003*, Geneve.

World Trade Organization (2013), *World Trade Report 2013*, Geneve.