Mikael Kosk

Mikael Kosk är journalist och redaktör för Ekonomiska Samfundets tidskrift.

Ryktet om WTO:s död är nästan överdrivet

Världshandelsorganisationen WTO har redan en tid varit på väg att förtvina. Varken USA eller Kina har brytt sig om att följa reglerna. Antingen ersätts WTO med en ny ordning som helt bygger på bilaterala och regionala avtal, eller så leder de pågående försöken att rädda organisationen till ett nytt regelverk som passar alla till både bokstav och anda.

Som dagen då världshandelsorganisationen WTO dog, beskriver Edward Alden vid den amerikanska tankesmedjan Council on Foreign Relations den 8 mars 2018 [1]. Det var dagen då president Donald Trump pålade importerat aluminium och stål tullavgifter. Det var 23 år och 67 dagar efter att WTO inledde verksamheten den 1 januari 1995, som en organisatorisk verkställare av det tidigare handels– och tullavtalet GATT. Världshandelsorganisationen skulle leverera en på lag byggd förutsägbarhet som inte bara skulle få den globala handeln att växa, utan också garantera att små länder står på samma linje som de stora när handelstvister ska lösas. Principen om ”most favoured nation” började gälla i GATT och gäller i WTO, det vill säga att låga tariffer som garanteras ett land också måste garanteras alla de övriga.

Egentligen gav Trump WTO bara den sista knuffen över stupet. I verkligheten har organisationen lidit en långsam död redan en lång tid, skriver Alden. Doha-rundan, som startades 2001,

President Donald Trump möter de mexikanska ministrarna Ildefonso Guajardo Villarreal och Luis Videgaray Caso i handelsförhandlingar i Vita huset i augusti 2018. Enligt Trump har USA nått ett "riktigt bra avtal".

kunde aldrig föras i mål eftersom det fanns inflytelserika länder som inte kunde finna kompromisserna som behövdes för att uppdatera WTO:s regelverk.

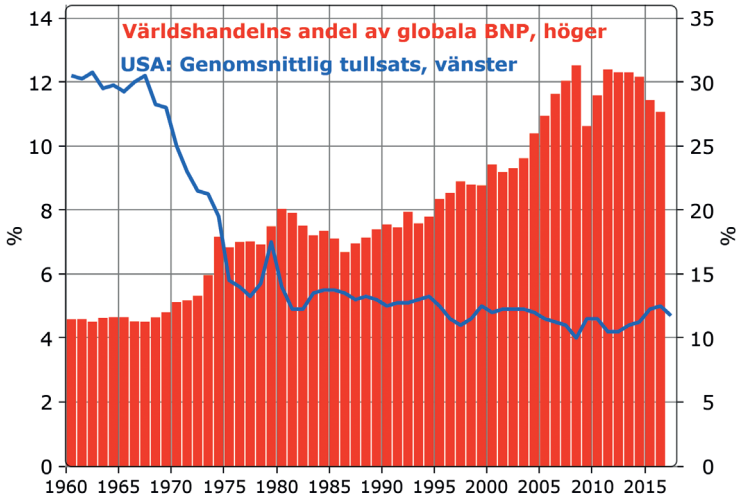
Kina utpekas som en av dem som urholkat systemets legitimitet genom att bryta mot de marknadsprinciper för internationell handel som WTO satt upp, kanske inte direkt mot reglernas bokstav men nog mot deras anda. I Kina är det mer eller mindre omöjligt att skilja åt det statliga och privata ägandet från varandra, vilket gör konkurrensen mellan kinesiska och utländska företag ogenomskinlig. The Economist [2)] beskriver det som en ekonomi som domineras av statssubventionerade företag med en reglering som riktar sig mot att stjäla amerikansk intellektuell egendom. Amerikanerna klagar ofta på att de är tvungna att ge över sin teknologi som ett villkor för tillträde till den kinesiska marknaden. Det har också visat sig vara svårt att testa det kinesiska förfarandet i WTO:s tvistlösningsorgan, eftersom rädslan att förlora tillträdet till den kinesiska marknaden kan väga tyngre än WTO:s utslag.

USA ratar multilateral ordning

USA var till en början klassens mönsterelev som levde upp till reglerna även när det innebar politiskt svåra beslut på hemmaplan, men har under 2000-talet börjat söka sig bort från den multilaterala handelspolitiken. En av Trumps första exekutiva ordrar var att USA drar sig ur frihandelsavtalet TTP, som omfattat tolv länder kring Stilla havet.

I skrivande stund i början av oktober 2018 meddelar president Trump att en principöverenskommelse om ett nytt handelsavtal med Mexiko och Kanada gjorts. Det nya avtalet heter USMCA ("The United States-Mexico-Canada agreement") och det ersätter det tidigare Nafta-avtalet. Det nya avtalet innebär att Kanada ansluter sig till en överenskommelse som USA och Mexiko slutit under sensommaren. Enligt Trump kommer pengar och jobb att strömma till USA, och åtminstone får USA större möjligheter att exportera mejerivaror till Kanada, medan bilexporten därifrån till USA begränsas.

I början av september 2018 möttes EU:s handelskommissionär Cecilia Malmström och USA:s handelsrepresentant Robert Lighthizer i Bryssel för att på nytt försöka komma framåt i de strandade frihandelsförhandlingarna mellan parterna. Samtidigt har EU och Japan skrivit under ett bila-



Källa: Macrobond, Världsbanken, US Trade Comission

teralt frihandelsavtal, som beräknas omfatta närmare en tredjedel av världens bnp. Avtalet är ett slags markering mot USA:s protektionistiska handelspolitik, men också ett steg mot en internationell handelspolitik som bygger på bilaterala avtal och inte en multilateral ordning.

USA sätter käppar i hjulet för det multilaterala regelverket genom att obstruera utnämningen av domare till WTO:s tvistlösningsorgan. I det ska sju domare sitta, men bara fyra är kvar av dem då USA använt sin vetorätt vid utnämningarna. Det verkar uppenbart att ett syfte är att blockera behandlingen av de klagomål som bland annat Mexiko, Kanada och EU lämnat in om de amerikanska tarifferna. USA har ingen avsikt att följa WTO:s utslag om det upplevs att de står i strid med landets intressen. Som motivering används ofta svepande hänvisningar till nationella säkerhetsintressen.

I sig finns orsak att effektivera WTO:s omständliga tvistlösningssystem, som består av tre stadier med processer som ofta tar flera år i anspråk. Ett omstritt element är att många länder kunnat delta som tredje parter i förfarandet, men för utvecklingsländer som har brist på juridiska och ekonomiska resurser har det varit ett viktigt sätt att bevaka sina intressen inom WTO.

Ökade kostnader ger högre priser

Vad som sker när USA försöker skydda egen produktion och egna arbetstillfällen genom bilaterala avtal visas i en studie [3)] av Peterson Institute for International Economics, en tankesmedja med fokus på internationell ekonomisk politik. Av vad som kommit ut av det nya principavtalet med Mexiko, som även Kanada ansluter sig till, ska andelen nordamerikanskt producerade komponenter höjas från 62,5 till 75 procent för att bilar monterade i Mexiko eller Kanada ska kunna forslas över gränsen tullfritt. 40 till 45 procent av bilens värde ska framställas av arbetstagare som tjänar minst 16 dollar i timmen.

Vissa biltillverkare och arbetstagare drar nytta av de strängare ursprungsreglerna, men ökade kostnader innebär högre priser för de amerikanska konsumenterna. För att de inte ska köpa europeiska bilar i stället hotar Trump med tullar på 20 procent på bilimporten från Europa. Den nordamerikanska konkurrenskraften på den globala bilmarknaden minskar och produktionen kan utlokaliseras till övriga delar av världen såsom Asien. En annan möjlighet är att skaffa fler komponenter från Asien eller Europa där de är billigare, och betala tullavgifterna. Det är svårt att göra upp ursprungsbestämmelser på bilateral eller regional bas då värdekedjorna ofrånkomligen är globala.

Beslutet att införa tariffer på aluminium- och stålimport för 15 miljarder dollar från Kanada och Mexiko skadade inte bara den kanadensiska och mexikanska utan även den amerikanska industrin. Peterson Institute konstaterar att det nya handelsavtalet mellan USA och Mexiko är

ett ömsesidigt dåligt avtal och inte någon ekonomisk bedrift. Kanada anslöt sig till avtalet efter att Peterson Institute gjort sin undersökning. Det återstår att se vad det slutliga avtalet kommer att innehålla och om det verkligen kan skydda nordamerikansk produktion i den globala konkurrensen.

Planer finns för att rädda WTO

Världen går nu tillbaka till den historiska normen enligt vilken de starka gör vad de kan och de svaga lider vad de måste, påstår Edward Alden. I Helsingin Sanomat [4)] hävdar Stephen Woolcock från London School of Economics att vi är på väg från ett regelbaserat system till ett maktbaserat system. Med det syftar Woolcock på ett system där gemensamma spelregler bryts och handelspolitiken förs regionalt eller bilateralt, i stället för med multilaterala handelsavtal. Stora makter, som USA, Japan, Kina och Europeiska unionen kan med sin förhandlingsposition klara sig i ett sådant system. Om situationen ytterligare förvärras och en spiral av nya tullar sätter i gång kan vi enligt Woolcock återgå till 1930-talets atmosfär, då det inte fanns något handelspolitiskt samarbete.

Måhända är spöket från 1930-talet en överdriven hotbild. EU har planer för vad som ska ske om det multilaterala systemet och WTO går på grund. Samtidigt pågår underhandlingar för att rädda WTO. I somras lanserades en arbetsgrupp där EU och Kina diskuterar reformer av det multilaterala systemet. Det pågår trilaterala diskussioner mellan USA, EU och Japan för att göra upp ett nytt regelverk för WTO.

I slutet av september meddelar Vita huset att USA inför nya tullar på kinesiska varor till ett värde av 200 miljarder dollar. Kina svarar med att införa tullar på amerikanska varor till ett värde av 60 miljarder dollar och meddelar samtidigt att kommande handelsförhandlingar med USA ställs in. Det går att vara så gott som säker på att de i något skede återupptas, liksom USA:s förhandlingar med hela det asiatiska handelsblocket.

Risken för att USA drar sig ur WTO är i praktiken inte stor, det skulle kräva kongressens osannolika godkännande. Snarare är utmaningen att få till stånd ett regelverk som duger för Kina, som haft rätt egenartade idéer om internationell konkurrens. Inte heller Kina har någonting att vinna på att vara en isolerad makt. Välståndsökningen som det kommunistiska partiet vill legitimera sin makt med förutsätter inte bara internationell handel med varor och tjänster, utan också import av kunskap och kompetens utifrån rejäla och transparenta regler.

"Det är solklart att Finlands och övriga nordiska länders intresse inte ligger i en maktbaserad utan en regelbaserad ordning."

The Economist skriver att idén med det regelbaserade systemet är att det har avlägsnat barriärer genom att övertyga producenterna om att priset för tillgången till utländska marknader är värt den medföljande globala konkurrensen. En världshandelsorganisation som är rustad för att behandla klagomål om snedvriden konkurrens är en gåva till världen.

Det är solklart att Finlands och övriga nordiska länders intresse inte ligger i en maktbaserad utan en regelbaserad ordning. Som enskilt land har Finland inga större möjligheter att påverka händelseförloppet utan inflytandet går via EU. Det betyder att handelspolitiken får en ny dimension i Europapolitiken. Det gör den också till en central fråga i EU–valet 2019. Kandidaterna ska utfrågas om hur de tänker sig EU:s roll i det multilaterala handelssystemet. Europaparlamentet har ett betydande inflytande i den processen.

Fotnoter

1) www.cfr.org/blog/trump-china-and-steel-tariffs-day-wto-died

2) The Economist 21–27.7.2018, ledaren World trade och reportaget The world trading system

3) Sweating the Auto Details of Trump's Trade Deal with Mexico, Reuters 29.8.2018

4) Vapaakaupan perusta murenee – Brittiprofessori: Pahimmassa tapauksessa palaamme 1930-luvun henkeen, HS 20.7.2018