



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
STRANDGADE 56 • 1401 København K
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

WTO, landbrug og udvikling: Hvad betyder Doha Udviklingsrunden for de fattigste lande?

Michael Friis Jensen
November 2005

Dette brief diskuterer en gængs antagelse om den igangværende Doha Udviklingsrunde, nemlig at de fattigste lande vil have særlig fordel af en ny WTO aftale. Desværre er denne antagelse ikke korrekt for en række af verdens fattigste lande. Problemet er, at disse lande importerer flere fødevarer end de eksporterer og at de derfor vil tabe, når priserne stiger som følge af en liberalisering af verdenshandelen med fødevarer. Briefet opsummerer debatten og anviser konkrete anvendelige løsningsmodeller. Formålet er at bidrage til en øget forståelse for sammenhængen mellem handel og udvikling forud for WTOs topmøde i Hong Kong.

Michael Friis Jensen er forsker i afdelingen for globaliserings-, udviklings- og reguleringsforskning, DIIS

Indledning

Den meget anerkendte indisk-amerikanske handelsøkonom Arvind Panagariya skrev i sommeren 2004 en kort artikel i *Financial Times* med titlen ”*The tide of free trade will not float all boats*” hvor han argumenterede for, at en liberalisering af OECD landenes meget protektionistiske landbrugsstøtteordninger ville skade verdens fattigste lande. Dermed røg låget af en debat om fordelingerne af gevinsterne ved en succesfuld afslutning af den igangværende runde af handelsforhandling, der populært kaldes for Doha Udviklingsrunden. Stort set alle økonomer er enige om, at øget frihandel giver større globale indkomster. Men der er i forskningsverdenen stigende bekymring over fordelingen af disse større indkomster. Økonomer, der ellers er varme tilhængere af frihandel udtaler åbent, at landbrugsprotektionismen i Nord *ikke* skader de fattigste lande, snarere tværtimod. Disse økonomer inkluderer også et så prominent navn som Jagdish Bhagwati. Nye og bedre data til brug for de globale økonomiske modeller, der bruges til at estimere effekten af en Doha Udviklingsrunde har samtidig ført til langt lavere estimater af de samlede gevinster og til estimater af negative gevinster for udvalgte landegrupper.

I dette *DIIS brief* gives der en kort oversigt over den ny landbrugsdebat. Der er fire dimensioner af denne debat. En faktuel dimension, en akademisk debat, en WTO dimension og naturligvis en politisk dimension. Det er let at etablere fakta, debatten er forholdsvis enkel, det er heller ikke forfærdeligt vanskeligt at følge de spor debatten har sat i WTO, men desværre er den politiske dimension svær. Det er ganske simpelt særdeles vanskeligt at finde effektive og politisk gennemførlige virkemidler, der løser problemet. Men mere om dette senere. Her starter vi med fakta.

Fakta

De to Verdenbankøkonomer, Valdés og McCalla analyserer i et studie fra 1999 forskellige grupperinger af udviklingslande¹. På tidspunktet for deres analyse var der 46 såkaldte *Mindst Udviklede Lande* (oftest betegnet med den engelske forkortelse LDCer for Least Developed Countries). Af disse var 45 nettofødevarerimportører, de importerede altså flere fødevarer end de eksporterede, og 30 var nettoimportører af landbrugsprodukter generelt. Disse tal fremgår af tabel 1 herunder.

DIIS har ydermere regnet på tallene specifikt for Afrika i forbindelse med et større arbejde om Afrikas rolle i WTO. DIIS tal er mere præcise end McCalla og Valdés. McCalla og Valdés inkluderer alle fødevarer i deres beregninger, men i en WTO sammenhæng er det kun visse fødevarer, der er relevante. Handelen med tropiske fødevarer som kakao er således stort set liberaliseret allerede, hvorimod det er de temperede fødevarer som hvede, der især er genstand for landbrugsstøtte. DIIS tal for nettoimport beregnes derfor særskilt for reformafgrøder, altså afgrøder, der vil blive berørt af en Doha aftale². Denne korrektion af Valdés og McCalla er vigtig fordi mange afrikanske lande er særligt store nettoimportører af reformafgrøderne. Dette ses af tabel 2.

¹ Valdés og McCalla (1999).

² Følgende afgrøder er blevet defineret som reformafgrøder: Kornprodukter, oliefrø, sukker, mejeriprodukter, kød, frugt og grønt, bomuld, tobak og blomster.

Tabel 1. Kategorier af udviklingslande med hensyn til deres netto import status

	Antal netto- fødevare- importører	Antal netto- landbrugsvare- importører	Total
Alle udviklingslande	105	85	148
<i>Indkomstkategorier</i>			
Øvre middelindkomstlande*	22	23	33
Nedre middelindkomstlande*	35	32	52
Lavindkomstlande*	48	30	63
Mindst udviklede lande**	45	30	46
<i>Regionale kategorier</i>			
Østasien og Stillehavslændene	12	9	20
Sydasien	7	6	8
Latinamerika og Karibien	17	13	32
Europa og Centralasien	18	15	27
Mellemøsten og Nordafrika	14	13	14
Afrika syd for Sahara	37	27	47

Noter: * Disse er Verdensbank definitioner, der i 1999 var: 3.125 \$ < Øvre middelindkomstland ≤ 9.655 \$; 785 \$ < Nedre middelindkomstland ≤ 3.125 \$; Lavindkomstland ≤ 785 \$.

** Dette er en FN klassifikation baseret på flere kriterier. I 1999 var der 46 LDCer. På den seneste liste (december 2003) var der 50 LDCer. Kriterierne inkluderer et indkomstkriterie baseret på et tre-års løbende gennemsnit af per capita indkomsten (under 750 \$ for at blive inkluderet på listen og over 900 \$ for at komme af listen).

Kilde: Valdés og McCalla (1999)

Begge tabeller påpeger, at langt de fleste LDCer og afrikanske lande er nettoimportører af fødevarer. Det er kritisk, fordi alle forudsiger stigende fødevarerpriser som følge af en Doha Udviklingsrunde. Størrelsen af prisstigningerne afhænger især af graden af ambitionsniveau i forhandlingerne. Når priserne stiger taber forbrugerne, imens producenterne vinder. Med andre ord står forbrugerne af fødevarer til at tabe mere end bønderne vinder. Størstedelen af indkomsten i de fattige lande går netop til fødevarer og en stigning i prisen på disse er derfor en vigtig parameter.

Tabel 2 påpeger et andet vigtigt problem. Hvis vi ser på Afrika syd for Sahara er der et mindre antal lande (12³ ud af 48) som ser ud til at kunne vinde på en ny aftale, da de er nettoeksportører af reformafgrøderne. Men disse 12 landes nettoeksport bygger på eksport af sukker, tobak, frugt og grønt, blomster og bomuld. Samtidig er disse landes største samhandelspartner EU. De har alle (på nær Sydafrika) favorable toldpræferencer i EU. EUs ”Alt undtagen våben” aftale giver således de afrikanske LDCer fri adgang til EU. De sidste undtagelsesbestemmelser fjernes således indenfor de nærmeste år. Man kan derfor argumentere at markedsadgang forhandlet i WTO er af mindre betydning for de afrikanske lande, da døren til EU allerede står påvåben via ”Alt undtagen våben” aftalen og via Lomé aftalen, der giver særlig adgang til EU for de afrikanske lande, karibiske lande og Stillehavslændene generelt. Den vigtigste undtagelse er bomuld. EU er en lille aktør på det internationale bomuldsmarked, her er det USA, der dominerer. De afrikanske lande har ikke en favorable markedsadgang til USA, men USA støtter derimod deres egne bomuldsproducenter kraftigt. En liberalisering af bomuldsmarkedet vil derfor give de afrikanske lande lettere markedsadgang samt mindre hård konkurrence fra de amerikanske bomuldsproducenter.

³ Disse 12 lande er Burkina Faso, Chad, Kenya, Malawi, Mali, Mauritius, Namibien, Sydafrika, Sudan, Swaziland, Togo og Zimbabwe.

Tabel 2. Afrikanske landes nettoimportstatus

	Afrika total	Nord-Afrika	Afrika syd for Sahara	Sydafrika
Antal lande totalt	53	5	48	1
Antal nettofødevareimportører				
Alle landbrugsprodukter	20	0	20	1
Reformafgrøder	12	0	12	1
Andre afgrøder	24	0	24	1
<i>Reformafgrøder</i>				
Kornprodukter	1	0	1	0
Oliefrø	6	0	6	0
Sukker	10	0	10	1
Mejeriprodukter	2	0	2	1
Kød	17	0	17	0
Frugt og grønt	18	3	15	1
Bomuld	25	1	24	0
Tobak	9	0	9	1
Blomster	18	2	16	1
<i>Andre afgrøder</i>				
Cashew nødder	15	0	15	0
Jordnødder	24	2	22	1
Kaffe	21	0	21	0
Kakao	16	0	16	0
Te	14	0	14	0
Vanille	6	0	6	0
Kryddernelliker	5	0	5	0
Gummi	11	1	10	0
Andre afgrøder	9	0	9	1

Kilde: FAOSTAT.

Desværre er der ingen enkel sammenhæng mellem virkningen af en liberalisering samlet set på et land og så virkningen for landets fattige. Flertallet af verdens fattige bor faktisk ikke i LDCerne og i de afrikanske lande, men i gigantøkonomier som eksempelvis Kina og Indien, så Doha runden kan stadig være til fordel for de fattige på trods af, at de fattigste lande overvejende er nettofødevareimportører. For at få lidt perspektiv i debatten er det således relevant at huske på at hver 10. menneske på jorden er en kinesisk landarbejder. En Doha runde, der skader LDCerne og afrikanerne kan således stadig være positive for bekæmpelsen af verdensfattigdommen såfremt at store grupper af fattige i store og mere relativt set mere velstående udviklingslande får gavn af en afsluttet Doha runde. Eksempelvist kan nævnes at en liberalisering af det internationale sukkermarked vil give klare fordele til Brasiliens konkurrencedygtige sukkerindustri. Dette vil utvilsomt gavne de store sukkerproducenter i landet, der vil beskæftige flere arbejdere sandsynligvis til en bedre løn. Brasilien er mindre fattigt end en LDC, men har stadig store skarer af fattige specielt på landet. Dette komplicerer jo analysen af den samlede effekt af en liberalisering af OECD landenes landbrugspolitikker noget, men sådan er den verden vi lever i nu engang. Desværre har de globale økonomiske modeller, der bruges til at estimere

effekterne af frihandelsrunder endnu ikke taget højde for denne diversitet ikke mindst på grund af datamangel.

Debatten

Der er tre elementer, som er værd at fremhæve i debatten:

1) **Det ubestridelige faktum at mange af de fattigste udviklingslande er nettofødevareimportører i almindelighed og i særdeleshed er nettoimportører af reformafgrøder har fået førende handelsøkonomer (e.g. Arvind Panagariya⁴, Jagdish Bhagwati⁵) til at påpege, at en liberalisering af OECD landenes landbrugspolitik vil skade de fattigste lande.** Dette er i direkte modstrid med det synspunkt der synes at herske i en lang række internationale organisationer som Verdenbanken, den Internationale Valutafond og OECD, i en lang række NGO'er som eksempelvis Oxfam og da også hos andre handelsøkonomer. Skåret over en kam hævder disse at en liberalisering ikke blot vil være til samlet gavn for verdensøkonomien (om dette er der meget bred enighed blandt handelsøkonomer inklusiv Arvind Panagariya og Jagdish Bhagwati). Næh, en liberalisering vil være særligt gavnlige for de fattigste lande⁶. Dette synspunkt er i bedste fald forkert og i værste fald direkte vildledende. Denne indstilling risikerer at trække opmærksomheden væk fra et vigtigt problem og to konsekvenser kan forudses. For det første, overses muligheder for at kompensere for problemet såsom via direkte kompensation (eksempelvist øget udviklingsbistand) eller ved at tilbyde de berørte lande fordele i andre områder af WTOs regelværk (for eksempel bedre oprindelsesregler). Og for det andet risikerer det at nettofødevareimportører forledes til at rette deres opmærksomhed væk fra et af deres hovedproblemer. Lykkes dette vil de i nye WTO runder være endnu mere skeptiske overfor det multilaterale handelssamarbejde efter at de har måttet indse at deres importregning steg efter at en Doha runde aftale blev implementeret.

2) **Nogle handelsøkonomer og internationale organisationer hævder at problemet er af mindre betydning eller endog ikke eksisterer.** Den velrenommerede australske økonom Kym Andersson, der arbejder i Verdenbanken, indrømmer for eksempel at problemet ganske vist eksisterer, men tror at det er af mindre betydning⁷. For det første, hævder han at mange nettoimportører vil forvandle sig til nettoeksportører, hvis verdensmarkedspriserne stiger som følge af en liberalisering. For det andet tror han, at den internationale prisstigning kan føre til økonomisk fremgang selv hvis selve størrelsen på prisstigningen er for lille til at forvandle en nettoimportør til en nettoeksportør. Dette skyldes at sådanne udviklingslande ofte lider under en forvredet økonomi, og prisstigningerne på verdensmarkedet vil, hævder han, flytte ressourcer over imod de mindst forvredne dele af økonomien og dermed føre til en mere effektiv økonomi⁸. Det første argument er fejlagtigt for en meget stor gruppe lande såsom de allerfleste LDC'er.

Som allerede nævnt har disse lande allerede fri adgang til deres suverænt vigtigste marked, nemlig EU pga. ”Alt undertagen våben” aftalen. Aftalen giver som bekendt markedsadgang

⁴ Se Panagariya (2005).

⁵ Se Bhagwati (2005).

⁶ Se eksempelvis Verdenbanken (2003) og Oxfam (2004a, 2004b, 2002).

⁷ Se Anderson (2004).

⁸ Se Anderson (2004).

på favorable vilkår da LDCerne nyder godt af den høje interne pris i EU, som jo netop skyldes EUs fælles landbrugspolitik. Det er derfor højst ulogisk at hævde at en LDC vil forvandle sig til en nettoeksportør, såfremt EU liberaliserer sin landbrugspolitik og dermed sænker samme LDCs eksportpris. Det andet argument er en teoretisk mulighed, der dog savner empirisk underbygning og som bygger på en stærk tro på mulighederne for hurtigt at flytte ressourcer internt i et fattigt land, hvis verdensmarkedsprisen stiger (og landet ikke er stærkt afhængig af præferenceordninger som beskrevet ovenfor).

En række internationale organisationer har også tilhørt den fløj i debatten, der hævder, at problemet er ubetydeligt. Især Verdensbanken har produceret en række modelberegninger, der viser store gevinster ved en Doha Udviklingsrunde baseret på landbrugsliberaliseringer. Disse gevinster forudses i stor stil at ville tilgodese udviklingslandene. Verdensbanken beregner således gevinsterne ved en meget ambitiøs Doha aftale på landbrug til at være 369 milliarder dollars⁹. Dette estimat er dog markant højere end det der følger af andre studier. Forskellige modelstudier af en ligeledes ambitiøs aftale giver samlede gevinster på mellem 80 og 130 milliarder dollars¹⁰ hvorimod studier af effekten af en mindre ambitiøs aftale (som svarer bedre til det Doha udviklingsrunden sandsynligvis ender med) viser gevinster på mellem 15 og 80 milliarder dollars¹¹. Verdensbankens studie fra 2004 skiller sig også ud på den måde at der her estimeres at udviklingslandene får meget stor gavn af den globale indkomststigning.

Hidtil har datagrundlaget for disse modelberegninger lidt af et par alvorlige skavanker. For det første har data ikke indarbejdet betydningen af præferenceaftaler godt nok. For det andet har modelberegningerne i høj grad anvendt de todsatser som et land har bundet sig til i WTO og ikke de todsatser der i virkeligheden anvendes. De sidste er ofte langt lavere end de første og dermed overvurderes effekten af en aftale. Det første lange stykke af et fald i tolden reducerer nemlig kun den bundne toldtarif og ikke den der virkelig anvendes. Der er dog for nyligt kommet nye data og disse ændrer estimaterne meget radikalt.

Et nyligt offentliggjort studie beregner således dels, at de globale gevinster ved en Doha aftale er beskedne og dels, at en række lande taber ved en realistisk afslutning på Doha Udviklingsrunden¹². Samlet set stiger den globale indkomst med 0,09 procent. Afrika syd for Sahara taber 0,05 procent hovedsageligt på grund af stigende fødevarerpriser samt præferenceerosion.

3) Det sidste element, som er værd at fremhæve i debatten er at hele problemstillingen omkring nettofødevarerimportørerne faktisk var langt mere levende under Uruguay Runden end den har været indtil for ganske nylig. **Analyser foretaget under Uruguay Runden fremhævede at der var et problem for nettofødevarerimportørerne.** Studier af Harrison, Rutherford and Tarr og Goldin og van der Mensbrugge konkluderede, at Uruguay Runden ville føre til tab for Afrika syd for Sahara i størrelsesordenen 1,2 til 1,8 milliarder dollars¹³ hvilket svarede til mellem 0,9 og 1,2 procent af BNP. Tallene dækkede tab ved en liberalisering af både landbrug og andre sektorer. Mere end halvdelen af tabene skyldtes forværrede bytteforhold som et resultat af blandt andet stigende fødevarerpriser.

⁹ Verdensbanken (2004).

¹⁰ Tokarick 2003, Francois et al. 2003, Cline 2004.

¹¹ Diao et al. 2001, Beghin et al. 2002, Achterbosch et al. 2004.

¹² Bouët et al. (2005).

¹³ Disse dollars er 1992 dollars.

Historien i WTO

Som fremhævet ovenfor spillede nettofødevareimportørernes problemer med en landbrugsliberalisering i Nord en betydelig rolle i de forhandlinger, der førte til landbrugsaftalen under Uruguay Runden og til selve grundlæggelsen af WTO. Problemerne er siden hen forsvundet fra både den politiske og den akademiske debat for først for ganske nyligt at dukke op igen. Dette har også været tydeligt i den internt danske debat. Der har således været to forespørgselsdebatter om WTO i Folketinget i 2005 og nettofødevareimportørernes problemer var genstand for megen diskussion begge gange. Problemerne har dog hele tiden levet et skjult liv i WTO systemet, hvor det har været oppe til revision flere gange siden Uruguay Rundens afslutning.

Nettofødevareimportørernes bekymringer og de analyser, der dokumenterede dem blev skrevet direkte ind i landbrugsaftalen i artikel 16 og de førte til vedtagelsen af en ministererklæring på WTO ministerkonferencen i 1994 i Marrakesh (den såkaldte Marrakesh erklæring¹⁴). Marrakesh erklæringen anerkender nettofødevareimportørernes problemer og ministrene enedes om at etablere ”passende mekanismer” til at sikre at landbrugsaftalen ikke ville påvirke tilgængeligheden af fødevarerhjælp negativt. Disse mekanismer blev beskrevet i vage og uforpligtigende vendinger, men formodedes at skulle inkludere fødevarerhjælp, udviklingsbistand til at højne produktiviteten i landbruget samt lettere adgang til finansiering af øget fødevarerimport hos de internationale finansielle institutioner som den internationale valutafond. LDCerne og en til lejligheden defineret gruppe af nettofødevareimporterende lande blev givet forrang.

Marrakesh erklæringen er aldrig blevet implementeret hvilket ikke er overraskende taget i betragtning, at erklæringen ikke indeholder bindende forpligtigelser eller skaber mekanismer, der kan overvåge en implementering¹⁵. WTOs Generelle Råd bad på et møde den 15. december 2000 landbrugskomiteen om at undersøge implementeringen af Marrakesh erklæringen. Denne undersøgelse inkluderede en uformel konference med deltagere fra Verdensbanken, Valutafonden og FAO, hvor man diskuterede et forslag fremlagt af en gruppe af 17 udviklingslande¹⁶ ¹⁷ ligesom diskussioner blev ført af en række forslag fremlagt under tidligere møder i landbrugskomiteen¹⁸.

Forslaget fra de 17 udviklingslande var fokuseret på tre aspekter af Marrakesh erklæringen nemlig fødevarerhjælp, finansiering af fødevarerimport og udviklingshjælp. Forslaget efterlyste større mængder af fødevarerhjælp med et højere gaveelement og forlangte, at sådan en hjælp blev justeret i takt med fødevarerpriserne. Ydermere blev det foreslået at etablere en såkaldt ”revolving” fond til både at lette finansieringen af fødevarerimport såvel som til at give udviklingsbistand for at øge landbrugsproduktiviteten og udbygge

¹⁴ Se WTO (1994)

¹⁵ Se, for eksempel, dokumenterne fra et UNCTAD arrangeret ekspert møde om nettofødevareimportører (UNCTAD (2000a, 2000b) på <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=1942&lang=1&m=4213&info=doc>

¹⁶ Disse 17 lande omfatter Elfenbenskysten, Cuba, Den Dominikanske Republik, Ægypten, Honduras, Jamaica, Kenya, Mauritius, Marokko, Pakistan, Peru, Senegal, Sri Lanka, St. Lucia, Trinidad og Tobago, Tunesien og Venezuela.

¹⁷ Se WTO (2001c, 2001d), se Verdensbanken (2001) for Verdensbankens syn på forslagene.

¹⁸ Bidrag til disse diskussioner inkluderer (koderne refererer til WTOs klassifikation af dokumenter): Small island developing states: forslag G/AG/NG/W/97; Ægypten: forslag G/AG/NG/W/107; Nigeria: forslag G/AG/NG/W/130; Kenya: forslag G/AG/NG/W/136; Senegal: foreløbige positioner G/AG/NG/W/137; MERCOSUR, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indien, Malaysia: eksport kreditter G/AG/NG/W/139; and den afrikanske gruppe: fælles forslag G/AG/NG/W/142. Bidragene støttede i det store hele forslaget fra de 17 udviklingslande nævnt foroven.

infrastrukturen. En sådan ”revolving” fond skulle bestå af et indskud af kapital, der herefter kunne udlånes trængende udviklingslande, imod tilbagebetaling således at fonden kunne overleve efter en initial kapitalindsprøjtning. Fondens skulle finansieres af de internationale finansielle institutioner samt de rigeste WTO medlemmer. Den skulle have to afdelinger, hvor den ene skulle finansiere øget behov for fødevarerimport i krisesituationer, og den anden skulle finansiere mere generel landbrugsudvikling. De 17 udviklingslande forlangte at bidrag både i form af fødevarerhjælp samt finansielle bidrag til fonden skulle skrives ind i hvert lands lister over WTO forpligtigelser, og at disse bidrag dermed skulle blive juridisk bindende og i sidste ende skulle kunne pålægges lande via WTOs tvistbilægningssystem.

Verdensbanken udtrykte tvivl om hvorvidt der virkelig var et ægte behov for en sådan mekanisme. Banken argumenterede at der allerede eksisterer mekanismer, der kan bruges til at imødekomme de problemer som Marrakesh erklæringen behandler såsom den såkaldte ”Compensatory Financing Facility (CFF) under Valutafonden. Banken hævdede, at det bedste instrument til at sikre fødevarerforsyningen er øget udviklingsbistand til at højne landbrugsproduktiviteten. Samtidig påpegede Verdensbanken, at der allerede eksisterer den såkaldte ”International Fund for Agricultural Development” (IFAD) finansieret af Verdensbanken og FAO, og at denne fond allerede er målrettet mod de bekymringer som de 17 udviklingslande gav udtryk for i deres forslag¹⁹.

Resultatet af konferencen og af diskussioner i landbrugskomiteen har været en række anbefalinger som man blev enige om på et landbrugskomitemøde den 27. september 2001²⁰. Anbefalinger vedrørende fødevarerhjælp og udviklingsbistand blev holdt i vage og uforpligtigende termer hvorimod etableringen af et undersøgelsespanel med deltagere fra flere internationale organisationer blev anbefalet. Dette panel skulle udforske mulighederne for at give øget adgang til finansiering af fødevarerhjælp inklusiv etableringen af den foreslåede fond.

Undersøgelsespanelet²¹ blev nedsat på Doha ministerkonferencen i november 2001. Implementeringen af Marrakesh erklæringen kom også på den lange liste af implementeringsspørgsmål som man vedtog at diskutere nærmere under selve Doha Udviklingsrundens arbejdsprogram²². Undersøgelsespanelets rapport blev offentliggjort den 28 juni 2002. Rapporten konkluderede, at den eksisterende CFF under Valutafonden kunne reformeres i tilstrækkelig grad til at imødekomme udviklingslandenes krav. Et problem med den øjeblikkelige udformning af denne mekanisme var at den er underkastet de samme krav om konditionalitet som andre Valutafond mekanismer, og dette kunne naturligvis mindske adgangen til mekanismen. Panelet afviste ikke den foreslåede ”revolving fund” men foretog en blød mellemlanding ved at konkludere at emnet fortjente yderligere studier.

FAO organiserede en konference om nettofødevarerimportørernes problemer den 2. maj 2003. Konferencen diskuterede hvordan den kommercielle import af fødevarer foregik og ikke mindst hvordan denne import blev finansieret i LDCerne samt i de lande der i

¹⁹ Verdensbanken (2001).

²⁰ WTO (2001b).

²¹ Undersøgelsespanelet inkluderede deltagere fra FAO, den internationale valutafond International Grains Council, Verdensbanken og UNCTAD.

²² WTO (2001a).

Uruguay Runden endte med officielt at blive klassificeret som nettofødevareimportørerne. Konferencen konkluderede at finansieringsvanskeligheder kunne opstå på kort sigt og foreslog at man etablerede en multilateral facilitet, der skulle fungere på en måde lignende visse bilateral eksport kredit garanti systemer. Denne facilitet skulle således udstede importkredit garantier for LDCer og klassificerede nettofødevareimportører. Derudover konstaterede konferencen, at det ville være upraktisk at trække på eksisterende faciliteter i Verdensbanken og Valutafonden²³.

Den politiske dimension

Nettofødevareimportørernes problemer fører til politikanbefalinger på to niveauer, for det første vedrørende de forhandlingspositioner LDCerne og lignende lande skal indtage under WTO forhandlinger, og for det andet, om udformningen af initiativer, der skal afhjælpe nettoimportørernes problemer efter en landbrugsliberalisering.

Man må anerkende at nettofødevareimportører står til at tabe ved en landbrugsliberalisering. Logikken i WTO forhandlingerne tilsiger så at denne indsigt må konverteres til krav om gevinster i andre områder. Det er klart, at dette er vanskeligt for en lang række LDCer og lignende lande, der generelt står uden stærke eksportindustrier. Der er dog nogle muligheder. En reduktion af støtten til bomuldsproduktion i de udviklede lande er en sådan mulighed. Støtte til de afrikanske landes krav på bomuldsområdet er således et af de stærkeste signaler, man kan sende om, at man tager Doha Udviklingsrundens navn alvorligt. Der er også muligheder udenfor selve WTO forhandlingerne. Som fremhævet bestemmes en lang række af de fattigste landes handelsvilkår i langt højere grad af særlige præferenceordninger end af WTO. Nettofødevareimportørernes forudsete tab kan derfor lindres ved at forbedre eksisterende præferenceordninger. For EUs vedkommende kunne dette gøres ved at lave mindre restriktive oprindelsesregler.

Marrakesh erklæringen har allerede ført til omfattende diskussioner af løsningsmodeller, men ingen konkret handling. Det vil være naturligt at tage udgangspunkt i disse diskussioner for at skabe kompensationsmekanismer. Det meste af debatten har hidtil været fokuseret på at skabe en særlig mekanisme, der skal garantere at den nødvendige finansiering vil være tilstede såfremt fødevarepriserne stiger voldsomt som følge af en Doha aftale. Eventuelle løsningsmodeller må også inkludere nødvendig bistand til at øge landbrugsproduktiviteten og til at forbedre den fysiske og institutionelle infrastruktur. Erfaringerne fra Uruguay Runden viser at uforpligtigende tilsagn om bistand må undgås.

Andre løsningsmodeller kan også overvejes udover det som er blevet diskuteret i forbindelse med Marrakesh erklæringen. I lande hvor fødevareimporten bliver beskattet kunne overgangen til højere verdensmarkedspriser blive lettere ved at afskaffe told og samtidig give midlertidig budgetstøtte. Markedsbaserede risikohåndteringsinstrumenter kan også overvejes og deres etablering støttes. Naturligvis vil begge disse løsningsmodeller kun give midlertidig overgangsstøtte, i det lange løb vil nettoimportører naturligvis tabe, men overgangsproblemerne kan mildnes. Det samme gør sig i øvrigt gældende for

²³ FAO (2003).

fødevarerhjælp og adgang til finansiering af en dyrere fødevarerimport. Den eneste mulighed for at skabe en ægte win-win situation er øget, målrettet og bindende bistand til landbrugsudvikling i LDCer og andre lande i samme situation.

Det kan gøres lettere politisk at sikre gevinster for fattige nettofødevarerimportører ved at **stille krav ikke kun til de rige lande, men også til mellemindkomstlandene** (såsom G20 landene og udviklingslandene i Cairns Gruppen). Disse lande kunne for eksempel tilbyde præferenceordninger til LDCer i stil med de ordninger de rige lande tilbyder. En sådan udvikling vil følge logikken i multilaterale handelsforhandlinger, hvor det generelt er antagelsen at der er gevinster på globalt niveau og vinderne derfor burde kompensere taberne.

Afslutningsvis skal det siges at der er en klar og umiddelbar fare ved fortsat at ignorere nettofødevarerimportørernes åbenlyse vanskeligheder. LDCerne er selv godt klar over deres problemer ligesåvel som de afrikanske lande er klar over deres udsatte position når det gælder faren for præferenceerosion. Fortsætter man med at fokusere på de estimerede globale gevinster og ignorere negative effekter på landeniveau, er der en betydelig risiko for at LDCerne og lignende lande marginaliseres yderligere i WTO. Dette kan øge deres skepsis overfor multilaterale handelsforhandlinger og endog gøre dem til direkte modstandere af sådanne forhandlinger. Doha Udviklingsrunden har fået sit navn i et forsøg på at rette op på mange udviklingslandes skepsis overfor hvad de selv så som en udviklingsfjendtlig Uruguay Runde. Hvis forsøget skal lykkes, skal man starte med at erkende nettofødevarerimportørernes åbenlyse vanskeligheder ved at nyde gavn af landbrugsliberaliseringer i de udviklede lande.

Bibliografi

Achterbosch, T.J., Ben Hamouda, H., Osakwe, P.N., and van Tongeren, F.W. (2004): Trade Liberalisation under the Doha Development Agenda, Options and Consequences for Africa. Working paper, Agricultural Economics Research Institute, the Hague.

Andersson, K. (2004): Agricultural Trade Reform and Poverty Reduction in Developing Countries. World Bank Policy Research Working Paper No. 3396.

Beghin, J.C., Roland-Holst, D. and van der Mensbrugghe, D. (2002): Global Agricultural Trade and the Doha Round: What Are the Implications for North and South? Working Paper 02.WP 308, CARD, Iowa State University.

Bhagwati, J. (2005): Reshaping the WTO. *Far Eastern Economic Review*, Jan/Feb 2005.

Bouët, A., Bureau, J.C., Decieux, Y. and Jean, S. (2005): Multilateral Agricultural Trade Liberalization: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round. *World Economy* 28(9).

Cline, W.R. (2004): *Trade Policy and Global Poverty*. Center for Global Development, Institute for International Economics, Washington DC.

Diao, X., Somwaru, A. and Roe, T. (2001): A Global Analysis of Agricultural Trade Reform in the WTO Member Countries. Economic Development Center Paper, University of Minnesota.

FAO (2003): Financing Normal Levels of Commercial Imports of Basic Foodstuffs in the Context of the Marrakesh Decision on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries. Commodity Policy and Projections Service, Commodities and Trade Division, Food and Agriculture Organisation.

Francois, J., van Meijl, J., and van Tongeren, F. (2003): Economic Implications of Trade Liberalization under the Doha Round. Working paper 2003-20, Cepii.

Goldin, I. og van der Mensbrugge (1995): The Uruguay Round: An Assessment of Economywide and Agricultural Reforms. In W. Martin and L.A. Winters, eds, *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Washington DC: World Bank.

Harrison, G.W., Rutherford, T.F. og Tarr, D.G. (1996): Quantifying the Uruguay Round. In W. Martin and L.A. Winters, eds. *The Uruguay Round and the Developing Countries*. New York: Cambridge University Press.

Oxfam (2004a): One Minute to Midnight – Will WTO negotiations in July deliver a meaningful agreement? Oxfam Briefing Paper No. 65. Oxfam International. Available at http://www.oxfam.org/eng/pdfs/bp65_wto_midnight.pdf.

Oxfam (2004b): The Rural Poverty Trap – Why agricultural trade rules need to change and what UNCTAD XI could do about it. Oxfam Briefing Paper No. 59. Oxfam International. Available at http://www.oxfam.org/eng/pdfs/bp59_unctad_rural_poverty_trap.pdf.

Oxfam (2002): Milking the CAP – How Europe’s dairy regime is devastating livelihoods in the developing world. Oxfam Briefing Paper No. 34. Oxfam International Available at http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp021210_Dairy.pdf.

Panagariya, A. (2005): Agricultural Liberalisation and the Least Developed Countries: Six Fallacies. *World Economy* 28(9), 1277-1299.

Tokarick, S. (2003): Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium. Eastern Economics Association meetings, februar.

UNCTAD (2000a): Impact of the Reform Process in Agriculture on LDCs and Net Food-Importing Developing Countries and Ways to Address Their Concerns in Multilateral Trade Negotiations. TD/B/COM.1/EM.11/2. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

UNCTAD (2000b): Report of the Expert Meeting on the Impact of the Reform Process in Agriculture on LDCs and Net Food-Importing Developing Countries and Ways to Address Their Concerns in Multilateral Trade Negotiations, Palais des Nations, Geneva, 24-26 July 2000. TD/B/COM.1/31, TD/B/COM.1/EM.11/3. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Valdés, A. og McCalla, A.F. (1999): Issues, Interests and Options of Developing Countries. Paper presented at the Conference on Agriculture and The New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, October 1-2, 1999 in Geneva, Switzerland.

Verdensbanken (2004): *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Prospects of the Doha Agenda*. Washington DC: Verdensbanken.

Verdensbanken (2001): Response to the Proposal of the WTO Net-Food Importing Countries. Paper prepared for the High-Level Roundtable Discussion, WTO Headquarters, Geneva, June 18, 2001. Washinton DC: Verdensbanken.

WTO (2001a): Implementation-Related Issues and Concerns. WT/MIN(01)/17. Geneva: World Trade Organisation.

WTO (2001b): Committee on Agriculture (Regular Meetings). Implementation-Related Issues. G/AG/11. Geneva: World Trade Organisation.

WTO (2001c): Proposal to Implement the Marrakesh Ministerial Decision in Favour of LDCs and NFIDCs. Submitted by Côte d'Ivoire, Cuba, Dominican Republic, Egypt, Honduras, Jamaica, Kenya, Mauritius, Morocco, Pakistan, Senegal, Sri Lanka, St. Lucia, Trinidad and Tobago, Tunisia, and Venezuela. Addendum. G/AG/W/49. Geneva: World Trade Organisation.

WTO (2001d): Proposal to Implement the Marrakesh Ministerial Decision in Favour of LDCs and NFIDCs. Submitted by Côte d'Ivoire, Cuba, Dominican Republic, Egypt, Honduras, Jamaica, Kenya, Mauritius, Morocco, Pakistan, Senegal, Sri Lanka, St. Lucia, Trinidad and Tobago, Tunisia, and Venezuela. Addendum. G/AG/W/49/Add.1. Geneva: World Trade Organisation.

WTO (1994): Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries. Se http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag.pdf.