

Amerikaanse WTO-onderhandelaars in de hoek gedreven

2105 First Avenue South
Minneapolis, Minnesota 55404
USA
iatp.org
tradeobservatory.org

Een nieuwe economische toetsing van het Amerikaanse landbouwvoorstel door de Wereld Handels Organisatie (WTO) bevestigt hetgeen NGO's en ontwikkelingslanden maanden geleden al hebben gezegd: het voorstel omvat zóveel achterdeuren dat de toegestane hoeveelheid landbouwsteun in de VS in feite zal toenemen. De toetsing toont niet alleen de leegheid van het voorstel, maar ook de beperkte ruimte die de Amerikaanse onderhandelaars hebben bij de Doha Ronde.

Op verzoek van de onderhandelaars van de VS, de EU en negen andere WTO-lidstaten werden op 19 mei de landbouwvoorstellen van de VS, de EU, de G10-landen¹ en de G20-landen² doorberekend. Daaruit kwam naar voren dat het Amerikaanse voorstel voorziet in een toegelaten verhoging van de subsidie aan de Amerikaanse landbouwsector tot 22,5 miljard dollar per jaar, terwijl de geschatte subsidie van het afgelopen jaar 19,6 miljard dollar bedroeg. De verhoging wordt eenvoudigweg bereikt door de bestaande bestedingen in een andere subsidiecategorie onder te brengen. Het is de bedoeling van de VS om de bestedingen over te hevelen van de zogenaamde *Amber Box*³ (waarvan de voorwaarden verder zullen worden verscherpt) naar de regeling voor non-product specifieke en product-specifieke 'de minimis betalingen' en naar de *Blue Box* (die een ruimere opzet krijgt).

Bij de aankondiging van het voorstel in oktober karakteriseerde de Amerikaanse handelsminister het als 'krachtig', 'ambitieuw' en 'substantieel'. Het IATP en andere NGO's bekeken meteen de kleine lettertjes en kwamen tot vergelijkbare conclusies als van de nieuwe toetsing. Tijdens de onderhandelingen hebben ook ontwikkelingslanden als Brazilië en India voortdurend kritiek geuit op de talrijke achterdeuren in het Amerikaanse voorstel.

Iets anders dat in deze economische simulatie naar voren komt, is de zwakte van het Boxen-systeem van de WTO ter beperking van de binnenlandse steun. Daarbij komt dat zowel de VS als de EU hun binnenlandse bestedingen sinds 2001 niet hebben aangemeld bij de WTO. De uitvoerders van de toetsing moesten daarom terug gaan tot het niveau van binnenlandse bestedingen van de '90-er jaren, nog tot voor de aanneming van de huidige Farm Bill⁴. Er wordt door de WTO echter geen boete geheven voor het te laat rapporteren...

Met dit landbouwvoorstel hebben de VS aan geloofwaardigheid verloren.

Eerder riepen de Amerikanen al de woede op van veel WTO-lidstaten toen ze een essentieel instrument voor de ontwikkeling in arme landen probeerden te ondermijnen met hun op 6 april ingediende voorstel over Speciale Producten (SP's). Speciale Producten bieden arme landen de mogelijkheid om hun voed-

The Institute for Agriculture and Trade Policy promotes resilient family farms, rural communities and ecosystems around the world through research and education, science and technology, and advocacy.

selzekerheid en rurale ontwikkeling te beschermen door het instellen van speciale tarieven op de invoer van bepaalde gewassen. De Amerikanen willen het aantal tarieflijnen voor een SP-regeling beperken tot vijf (een gemiddelde WTO-lidstaat heeft 2000 tarieflijnen) en de criteria voor de SP-behandeling aanscherpen. Hun voorstel werd door de

G-33⁵, de Afrika Groep⁶, de Afrika-Cariben-Pacific Groep en de Minst Ontwikkelde Landen⁷ als een klap in het gezicht ervaren. Volgens deze landen gaat het voorstel in tegen het kleine beetje vooruitgang dat op dit gebied werd gemaakt in het July 2004 Package⁸ en de Zesde Ministerstop in Hong Kong van december 2005.

Gezien de reacties op deze recente voorstellen vraagt men zich af of de VS wel serieus zijn met betrekking tot het afmaken van de Doha Ronde dit jaar⁹. De krappe manoeuvreerruimte die de VS in de WTO hebben, heeft te maken met de macht van de binnenlandse landbouwlobbies, de onpopulariteit van de president en de groeiende ontevredenheid over het huidige vrijhandelsbeleid.

De landbouwminister van de VS — *the U.S. Trade Representative* (USTR) — zit klem tussen de belangen van de grote Amerikaanse exporteurs van agro-industriële producten ('agribusiness') en de binnenlandse grondstoffenleveranciers ('commodity groups')¹⁰. Dat politieke onderscheid was er niet ten tijde van de Uruguay Ronde toen de grotere grondstoffenleveranciers meer een lijn trokken met de exporteurs¹¹.

De (huidige) belangentegenstelling kwam afgelopen week naar voren toen de USTR een ontmoeting had met de grote landbouwgroepen na het uitkomen van het toetsingsrapport. De USTR vroeg de 'commodity groups' om een lager subsidieniveau te accepteren hetgeen botweg werd geweigerd. In een brief aan president Bush schreef de groep: 'We vinden het belangrijk duidelijk te maken dat de Amerikaanse landbouw niet nog meer reductie van de binnenlandse steun zal accepteren dan al door de regering is voorgesteld.'

'Indien de onderhandelaars worden gedwongen het ambitieniveau van het Amerikaanse voorstel voor markttoegang terug te brengen teneinde een akkoord te bereiken, dan moet het ambitieniveau voor de vermindering van handelverstorende binnenlandse steun in het voorstel in gelijke mate worden teruggebracht.'

En voor hen die zich afvragen waar het controversiële Amerikaanse voorstel over de SP's vandaan komt, hier een verklarend citaat van de diezelfde 'commodity groups': 'De behandeling van "Speciale Producten" voor ontwikkelingslanden moet worden beperkt teneinde het marktvoordeel op basis van algehele tariefreductie te behouden.'

De steun in de VS voor vrijhandel is op zijn best gezegd gemengd matig ('mixed'). Het beleid van na de Uruguay Ronde, vooral door de Farm Bills van 1996 en 2002, zijn peperdure mislukkingen gebleken. De regering geeft nu op landbouwgebied veel meer uit dan halverwege de '80-er jaren. Toch is er sprake van stagnatie van de boereninkomens; een groot aantal dalen zelfs. Het Amerikaanse aandeel in de landbouwexportmarkt daalt ook, terwijl de verkoop onder de kostprijs van agrarische grondstoffen via de wereldmarkt (met andere woorden: *dumping*) doorgaat.

Voor steeds meer groepen binnen het Amerikaanse parlement worden de resultaten van het Noord Amerikaanse Vrijhandels Akkoord (NAFTA, sinds 1994) en van de deregulering van de landbouwmarkt duidelijk. Daaronder zijn vele Congress-leden uit (Amerikaanse) staten waar het boereninkomen de gerelateerde rurale werkgelegenheid sterk daalden. In het Congress vonden recentelijk een aantal zware (parlementaire) gevechten over handel plaats. De Trade Promotion Authority (de zogenaamde *fast track*¹²) die in 2002 ternauwernood werd goedgekeurd, loopt in 2007 af en blijft zeer omstreden in de ogen van voorlieden in het Congress en hun achterban.

Vooruitgang in onderhandelingen over Regionale Vrijhandels Akkoorden is ofwel tot stilstand gekomen (zoals bij het Andes Vrijhandels Akkoord en de Vrijhandels Gebied van de Americas, FTAA) of zijn op het nippertje afgerond (zoals bij Centraalamerikaanse Handels Akkoord, CAFTA, dat met slechts twee stemmen verschil in het Congress werd aangenomen). Die onderhandelingen leidden ook tot splitsingen binnen de nationale politieke partijen. De nationale en regionale onenigheden rond handel overheersen en vormen de achtergrond voor de bijdrage van de VS bij de WTO.

Sommige Congress-leden lieten zich zelfs vijandelijk uit over andere landen in de WTO-onderhandelingen. Charles Grassley, de machtige (republikeinse) voorzitter van de Financiële Commissie van de Senaat, dreigde Brazilië en India met het stopzetten van de voordelige regeling onder het *General System of Preferences* omdat ze de WTO-onderhandelingen zouden ophouden met hun weigering om concessies te doen op gebied van markttoegang voor industriële goederen (NAMA)¹³. Andere Congress-leden zinspeelden op de mogelijkheid om de werking van Farm Bill en *fast track authority* aan te houden totdat de de WTO-onderhandelingen afgerond zijn.

Toch is er op dit moment geen grote steun voor genoemde verlengingen.

Ook speelt het laagterecord van de populariteit van president Bush een belangrijke rol in deze context. De regering Bush heeft te maken met een serie binnenlandse problemen, waaronder de (afnemende steun voor) de oorlog in Iraq, een hoog financieringstekort en een aantal zeer schadelijke openbare schandalen. Steeds meer nemen republikeinse vertegenwoordigers in het Congress afstand van de regering, bezorgd dat de onpopulariteit van Bush hen bij de verkiezingen in november stemmen zal kosten.

Deze binnenlandse problemen spoorden president Bush aan tot het herbenoemen van de politieke behendige handelsminister Robert Portman als *budget director* bij *management and budget*. Daarmee wordt iemand weggehaald die zeer bedreven was in het navigeren binnen het Congress, een noodzaak voor het doorsluizen van een uiteindelijke WTO-deal. Portmans opvolgster, de evenzeer kundige maar relatief onbekende handelsbureaucraat, Susan Schwab, ontbeert Portmans contacten op de Hill¹⁴.

Terwijl directeur-generaal van de WTO, Pascal Lamy, de lidstaten nog steeds aan zet tot het bereiken van enige overeenkomst eind juni, lijkt de multilaterale speelruimte voor de Amerikaanse regering in snel tempo te krimpen. De regering Bush zou natuurlijk graag hebben dat er een Doha akkoord tot stand komt en er wordt binnen de WTO aanzienlijke druk uitgeoefend om juist dat te bereiken. Maar er is geen duidelijkheid over wat zo'n akkoord zou moeten omvatten om het uitvoerbaar te maken — de recente toetsing van de landbouwvoorstellen doen veronderstellen dat de VS zeer weinig substantieels kan aanbieden in ruil voor de de gevraagde (en retorisch beleden) marktopening. De ontwikkelingslanden hebben op dit punt weinig reden om ervan uit te gaan dat deze onderhandelingsronde zijn ontwikkelingsmandaat gestand zal doen. Met de herfst-verkiezingen in zicht zijn Congres-leden en president Bush nog voorzichtiger met het verlenen van steun aan handelsvoorstellen die aanzienlijke opofferingen van hen kunnen vragen, ook als dat de WTO betreft. Het toenemend ruzieachtig, kibbelziek, kribbig, twistziek debat over de voormalige dominante vrijhandelsagenda in de VS kan belangrijke gevolgen hebben voor de toekomst van de Doha Ronde. ▣

Bronnen (engelstalige)

Agriculture Domestic Support Simulations: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=87952>

Applied Tariff Simulations: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=87953>

IATP analysis of U.S. WTO Agriculture Proposal of October 10, 2005: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=77195>

WTO Faces Moment of Truth on Development: <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=87286>

Why is the Doha Round Failing? http://www.iatp.org/iatp/library/admin/uploadedfiles/Why_is_the_Doha_Round_failing.pdf

Agriculture Commodity Groups Letter to President Bush:

http://www.ncga.com/letters/PDFS/06_02_06NCGA-AgJointLetterPresidentBushWTO.pdf

Noten

1. Een groep van 10 grote landbouwimporteurs die de eigen landbouwsector in hoge mate afgeschermden. Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/G10_%28agricultural%29
2. Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/G20_developing_nations
3. In het kader van de Doha Ronde is afgesproken om 'handelsversturende' binnenlandse landbouwsubsidies in hoge mate te verminderen. De betreffende onderhandelingen gaan over aanpassing van de criteria voor de bestaande subsidiecategorieën, zoals de verschillende Boxen en de 'de minimis'-regeling. Voor definities door de WTO, zie: 'Domestic support in Agriculture - The boxes' (http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm). Over de wijzigingsvoorstellen van VS en EU voor de boxen en de implicaties voor ontwikkelingslanden, zie: 'Analysis of the revised Draft text of 16 December 2005 on agricultural negotiations,' door Jacques Berthelot (*Solidarité*) van 17 december 2005 (<http://www.ourworldisnotforsale.org/showarticle.asp?search=1180>).
4. Het sterk bekritiseerde Amerikaanse landbouwbeleid gebaseerd op meerjarige hoge binnenlandse subsidiestromen (die leiden tot grootschalige dumping van zwaar gesubsidieerde landbouwproducten op de wereldmarkt).
5. Zie: <http://en.wikipedia.org/wiki/G33>
6. Een groep van Afrikaanse WTO-lidstaten.
7. Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/ACP_countries
8. Zie: 'WTO "eindelijk" weer op gang na Cancún-debacle - Raamakkoord strijdig met ontwikkelingsdoel van Doha Ronde,' door Rob Bleijerveld, in WTO.ZIP nieuwsbrief nr 47 van 11 augustus 2004 (<http://www.stelling.nl/trouble/zip/040811-9147.htm>).
9. Zeer recent citaat als voorbeeld: 'If there is a WTO pact, it could form part of the parameters for the new legislation but not dictate its contents, said Senate Agriculture Committee chairman Saxby Chambliss, Georgia Republican.' (in: 'WTO talks won't disrupt US farm bill overhaul: lawmakers,' door Charles Abbott, Reuters, van 16 juni 2006 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/16/AR2006061601460.html>)).
10. De 'commodity groups' produceren landbouwgrondstoffen als maïs, suikerbieten en -riet en doen de eerste verwerking ervan. Zij zijn voor handhaving van de hoge binnenlandse subsidies, omdat ze niet op eigen kracht kunnen concurreren met buitenlandse producenten uit de G20-landen. Ze zijn zeer sceptisch geworden over eventuele voordelen uit grotere markttoegang. De verwerkers/exporteurs van landbouwproducten ('agribusiness') hebben geen bezwaar tegen subsidievermindering in de VS en opening van de Amerikaanse markten. Hun belang is goedkope grondstof (eventueel van buiten de VS) en lagere importlasten voor hun producten op buitenlandse markten.
11. Tijdens de Uruguay Ronde werd de basis gelegd voor het Landbouwakkoord van de WTO. Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/Uruguay_Round
12. Volgens dit handelsmandaat heeft het Congress geen amendementsrecht bij handelsvoorstellen van de regering Bush. Het mag zo'n pakket alleen volledig aannemen of wegstemmen.
13. Zie ook de opmerkingen van de voorzitter van de Landbouw Commissie van de Senaat, in: 'US will take "tough decisions" at trade talks,' door Edward Alden, in *Financial Times* van 16 juni 2006 (<http://www.ourworldisnotforsale.org/showarticle.asp?search=1590>)
14. Capitol Hill, waar de Congress gebouwen gevestigd zijn.