

GLAVNE STRATEŠKE POZICIJE U AKTUALNIM
PREGOVORIMA O POLJOPRIVREDI U SKLOPU WTO-A

THE MAIN WTO MEMBERS' STRATEGIC POSITIONS IN THE
CURRENT AGRICULTURAL NEGOTIATIONS

Ž. Šuman

SAŽETAK

Veliki broj važnih pitanja vezanih za poljoprivredu i trgovinu poljoprivrednim proizvodima ostao je nerazriješen na kraju Urugvajskog kruga. Upravo zbog toga su zemlje članice WTO-a postigle dogovor o pokretanju pregovora o poljoprivrednoj trgovini u 2000. godini bez obzira hoće li biti postignut sporazum o pokretanju novog sveobuhvatnog kruga pregovora. Naime, novi krug sveobuhvatnih pregovora trebao je biti pokrenut na Ministarskoj konferenciji WTO-a u Seattleu u studenom 1999. Skup u Seattleu je, međutim, završen neuspjehom, bez ikakvog sporazuma i u ozračju velikih antiglobalističkih prosvjeda. Ipak, pregovori u sklopu agrarnog dosjea su ponovno pokrenuti u ožujku 2000. U ovom se radu raščlanjuju pregovaračke pozicije i prijedlozi najznačajnijih sudionika u poljoprivrednim pregovorima koji se trenutno vode kao i ocjenjuju izgledi za njihovo uspješno okončanje. Pregovarački proces će, kako se čini, biti težak i dug. U radu se autor posebno usredotočava na pregovaračke pozicije i prijedloge Europske unije uključujući i utjecaj EU na sam tijek pregovora kao i na cjelokupnu svjetsku agrarnu razmjenu.

Rad je iznesen na znanstvenom skupu s međunarodnim sudjelovanjem "Prilagodba Europskoj zajednici hrvatske poljoprivrede, šumarstva i ribarstva", održanom od 5. do 8. lipnja 2002. u Zadru, u organizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za poljoprivredu i šumarstvo, Sekcija za gospodarstvo.

SUMMARY

Many of the major issues surrounding the international trade of agricultural products were left unresolved at the end of the Uruguay Round. As a result, the WTO Members agreed to resume negotiations on agricultural trade in 2000 whether or not a new comprehensive round of negotiations was agreed. Namely, the intention was to launch these more comprehensive negotiations at the Seattle Ministerial meeting in November 1999. In the event, the Seattle meeting collapsed without any agreement being reached. However, the agricultural negotiations were revived in March 2000. This paper analyzes the negotiating positions and proposals of the major protagonists in the agricultural trade debate and assesses the prospects for a successful conclusion of the negotiations. This process is, however, likely to be very long and drawn out. The paper focuses particularly on the EU positions and proposals including the EU's impact on the WTO agricultural negotiations and world agricultural trade as a whole.

This paper was presented at the international conference "Adapting Croatian Agriculture, Forestry and Fisheries to the European Union" held in Zadar, Croatia, June 5-8, 2002. The conference was sponsored by the Croatian Academy of Sciences and Arts, Scientific Council for Agriculture and Forestry.

1. UVOD

Aktualni pregovori o poljoprivredi u sklopu Svjetske trgovinske organizacije (WTO) su izravni nastavak pregovora vođenih u sklopu Urugvajskog kruga. Naime, članak 20. Sporazuma o poljoprivredi nalaže nastavak pregovora o liberalizaciji trgovine poljoprivrednim proizvodima godinu dana prije isteka razdoblja za implementaciju navedenog sporazuma. Ti sektorski pregovori su ujedno i dio tzv. "ugrađenog dnevnog reda" (built-in agenda) na koji su se zemlje članice obvezale potpisivanjem završnog akta u Marakešu u travnju 1994. godine.

Sukladno gore navedenom i bez obzira na potpuni neuspjeh u pokretanju novog sveobuhvatnog kruga pregovora iz Seattlea krajem 1999.,¹ pregovori o poljoprivredi u sklopu WTO-a počeli su u ožujku 2000. godine. Odvijaju se u

¹ Detaljnije u: Željko Šuman, *WTO na milenijskoj prekretnici: Seattle i nakon njega*, Sveučilište u Mostaru, Mostar, 2001.

Ženevi na posebnim sjednicama Odbora za poljoprivredu (WTO Committee on Agriculture).

No, potrebno je istaknuti da 4. Ministarska konferencija WTO-a u Dohi 2001. godine i odluka o pokretanju novog kruga multilateralnih pregovora² postavlja dotadašnje sektorske pregovore u širi pregovarački paket koji treba zaključiti do siječnja 2005. godine. To je, svakako, značajna činjenica koja neizbježno nameće brojne kompromise između poljoprivrede i drugih područja u sklopu cjelokupnog pregovaračkog spektra predviđenog "razvojnim programom" iz Dohe (the Doha Development Agenda). Dakle, brojni su prijedlozi na stolu,³ a "pravi" pregovori se očekuju nakon 5. Ministarske konferencije u Meksiku sljedeće 2003. godine.

2. PREGOVARAČKI PROGRAM I OBUHVAT PREGOVORA

Pregovarački program je u značajnoj mjeri naslijeđen iz Urugvajskog kruga. Mandat koji proizlazi iz članka 20. Sporazuma o poljoprivredi često se uspoređuje s tronošcem čija su tri oslonca: izvozne subvencije, domaća potpora i pristup tržištu. No, nakon završetka Urugvajskog kruga uz ta "tradicionalna" i niz "novih" pitanja dolazi u žarištu interesa ili postaje predmetom kontroverzija. Ako dio tih pitanja i nije nov, globalni procesi su ih u međuvremenu gurnuli na sam vrh prioriteta međunarodnih foruma.

Tu su, prije svega, tzv. "non-trade concerns" (netrgovinski koncerni), koje posebno potencira EU i to naročito u kontekstu multifunkcionalnosti poljoprivrede kao i specijalni i diferencirani tretman za zemlje u razvoju.

² Za relevantne odredbe o poljoprivredi vidi paragrafe 13. i 14. Ministarske deklaracije iz Dohe.

Sukladno tom dijelu Deklaracije pregovori bi trebali omogućiti otvaranje tržišta putem postupnog ukidanja izvoznih subvencija i drugih distorzivnih mjera domaće potpore uzimajući istodobno u obzir razvojne i "non - trade" razmatranja kao i specijalni i diferencirani tretman za zemlje u razvoju.

³ U prvoj fazi pregovora (ožujak 2000.-ožujak 2001.) 121 zemlja sudionica podnijela je 45 pregovaračkih prijedloga kojima je u drugoj fazi (okončana u veljači 2002.) dodato još 105 neslužbenih prijedloga kao podloga za intenzivne *ozbiljne* rasprave. Navedeni dokumenti uglavnom obuhvaćaju pitanja pristupa tržištu, domaće potpore, izvozne konkurencije, specijalnog i diferenciranog tretmana za zemlje u razvoju i *non-trade concerns*. Odbor za poljoprivredu je na svojoj specijalnoj sjednici od 26. ožujka 2002. godine usvojio program pregovora za razdoblje ožujak 2002. – ožujak 2003. sukladno paragrafima 13. i 14. Ministarske deklaracije iz Dohe.

Pojava "kravljeg ludila" i slinavke utječe na mogućnost otvaranja Sporazuma o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera (SPS) iz 1994. godine. Na tome posebno inzistira EU, što bi joj omogućilo i pregovore o trgovini *genetski modificiranim organizmima/proizvodima*, također jedno od novih, teških pitanja.

Osim pitanja zdravstvene sigurnosti prehrambenih proizvoda (food safety) u žarištu interesa također dolaze i pitanja dobrobiti životinja (animal welfare) kao i kvalitete prehrambenih proizvoda (food quality).⁴

EU se zalaže za pokretanje *sveobuhvatnog* kruga pregovora (šireg od onog iz "built-in agenda") što je i istaknuto tijekom 4. Ministarske konferencije u Dohi prošle godine. Suprotno tomu, u prvoj fazi pregovora su se kao protivnici šireg obuhvata naročito isticale zemlje Cairns skupine⁵ i određeni broj zemalja u razvoju (npr. Indija i Pakistan).

SAD, kao jedan od ključnih sudionika, zalaže se za daljnju liberalizaciju agrarne trgovine. No, u slučaju *SAD-a*, ti zahtjevi nisu u skladu s domaćom politikom i posebno, s najavljenim mjerama za povećanje domaće potpore u novom poljoprivrednom zakonu (Farm Bill). Amerikanci očito po tko zna koji put čine suprotno od onoga što predlažu i propovijedaju drugima. Ključno je pitanje kako američku liberalističku retoriku u međunarodnim trgovinskim forumima pomiriti s domaćom poljoprivrednom politikom imajući naročito u vidu implikacije za buduću pregovaračku poziciju *SAD-a*.

3. NOVI SUDIONICI

Ovaj površan pregovarački proces znatno usložnjava pristupanje *Kine* WTO-u (Doha, 2001.) i njezino sudjelovanje u novom krugu pregovora. *Kina* je, podsjetimo, jedan od osnivača GATT-a, iz kojeg je istupila 1950. (nakon formiranja NR); reaktivirala je zahtjev za prijam 1986., da bi konačno bila primljena u WTO 2001. godine.

Kina je danas jedan od najznačajnijih trgovinskih sudionika a pristupanje WTO-u je dio šire strategije prelaska iz komunizma na načela tržišne

⁴ Vidi: European Parliament, Directorate-General for Research, *WTO Negotiations in the Field of Agriculture: Negotiation Strategies*, Working Paper, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 136 EN, Luxembourg, 2001.

⁵ Cairns skupinu (prema istoimenom australskom gradiću) trenutno čine sljedeće zemlje: Argentina, Australija, Bolivija, Brazil, Kanada, Čile, Kolumbija, Kostarika, Gvatemala, Indonezija, Malezija, Novi Zeland, Paragvaj, Filipini, Južna Afrika, Tajland i Urugvaj.

ekonomije. Pristupanje Svjetskoj trgovinskoj organizaciji svakako predstavlja i priznanje rastuće gospodarske moći Kine na globalnoj razini, naročito poslije političke izolacije koja je uslijedila nakon 1989. godine. *Kina* je treći trgovinski partner EU.

Članstvo u WTO-u će kao svojevrsan vanjski katalizator nakon dugog vremena osloboditi kineske seljake njihova najvećeg povijesnog tereta – mrtve ruke države koja bdije nad svojim neučinkovitim industrijskim proletarijatom.⁶

Nema dvojbe da će pristupanje *Kine* WTO-u znatno utjecati na strateške saveze i koalicije koji su se uspostavili među najvažnijim trgovinskim silama i sudionicima pregovora. U tom kontekstu biti će posebno zanimljivo i nužno analizirati utjecaj kineskog učlanjenja na dijalog i odnose SAD/EU.⁷

4. "PRIJATELJI MULTIFUNKCIONALNOSTI" VS. "ANTI - SUBVENCIONOSTI"

Još u studenom 2000., *Europska komisija* je prihvatila obuhvatan prijedlog za pregovore u sklopu agrarnog dosjea koji je već u narednom mjesecu bio i dostavljen WTO-u.

U prijedlogu je jasno iskazana spremnost EU za nastavak procesa reformi Zajedničke agrarne politike (ZAP) u cilju stvaranja budućeg *europskog modela poljoprivrede*, čiji je ugaoni kamen *koncept multifunkcionalne uloge poljoprivrede*. Upravo u cilju zaštite europskog modela, EU se zalaže za *sveobuhvatni* krug trgovinskih pregovora.

U EU zapravo smatraju da će u načelu biti teško očuvati *europski model* u okvirima striktnih ograničenja programa o liberalizaciji trgovine koja nudi Sporazum o poljoprivredi iz Marakeša, bez istodobnog obuhvaćanja i drugih sporazuma sklopljenih u WTO-u, kao što su (naročito): Sporazum o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera – SPS (što se tiče zaštite zdravlja ljudi, životinja i biljaka), Sporazum o tehničkim preprekama trgovini – TBT (što se tiče korištenih metoda proizvodnje) i TRIPS – Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva (koji se tiče zaštite geografskih oznaka i oznaka podrijetla).

⁶ Shunli Yao, "Kineska WTO-revolucija", *Vjesnik*, 11. lipnja 2002., p.4.

⁷ Vidi detaljnije u: European Parliament, Directorate-General for Research, *The WTO Negotiations in the Field of Agriculture and Food: Strategic Positions of the US and China*, Working Paper, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 135 EN, Luxembourg, 2001.

Prijedlog podrazumijeva ugradnju *multifunkcionalne uloge* u Sporazum o poljoprivredi na temelju članka 20. ("non-trade concerns") u cilju isticanja različitih neproizvodnih funkcija koje vrši poljoprivredni sektor. Osim toga, osiguranje i zaštita multifunkcionalne uloge poljoprivrede postaje i bitan uvjet za daljnje otvaranje europskih poljoprivrednih tržišta imajući u vidu da je europski model poljoprivrede tijesno povezan s europskim prehrambenim modelom te konačno i s europskim socijalnim modelom, tako bitnim za europsku integraciju. U EU također naglašavaju da bi prihvaćanje multifunkcionalne uloge poljoprivrede na multilateralnoj razini olakšalo daljnje reforme europske poljoprivredne i ruralne politike na tragu navedenih modela i iznalaženja adekvatnih odgovora na izazove skorog proširenja na Istok.

Ukratko, *multifunkcionalna uloga* poljoprivrede je pitanje od najveće važnosti i prioriteta za EU u sljedećem krugu pregovora te, kako se ističe u Bruxellesu, može ojačati njezinu cjelokupnu pregovaračku poziciju.

Suprotno tomu, *SAD* i *Cairns skupina* u *konceptu multifunkcionalnosti* vide sredstvo i način zaobilaznja obveza u pogledu snižavanja subvencija u poljoprivredi.

Općenito, stajališta *EU* i *SAD* ostaju veoma udaljena kada su u pitanju pristup tržištu, izvozne subvencije i domaća potpora poljoprivredi.

Osim toga, EU pokušava istodobno upozoriti na dva važna procesa: *pregovore u sklopu WTO-a* i *proširenje na Istok*. Oba spomenuta procesa zahtijevaju i podrazumijevaju daljnje reforme ZAP-a.

Sporno pitanje su i *izvozne subvencije*. *SAD* su nepokolebljive u zahtjevu za ukidanjem izvoznih subvencija dok, s druge strane, *EU* odbija bilo kakvu raspravu o tom pitanju sve dok se na stolu ne nađe i pitanje programa izvoznih kredita u *SAD*. No, za sada *SAD* nisu spremne na takva rješenja.

Općenito uzevši, agrarne politike *SAD* i *EU* predmetom su ozbiljnih kritika i pritisaka u cilju poticanja daljnjih (neophodnih) reformi. Ti pritisci su, između ostalog, posljedica proračunskih ograničenja, rastuće svijesti o utjecaju intenzivne poljoprivredne proizvodnje na okoliš i održivi razvoj, jačanja svijesti potrošača o zdravstvenoj sigurnosti prehrambenih proizvoda, porasta značenja ruralnog razvoja, jačanja uloge civilnog društva i sl. Na kraju, ali ne i najmanje važni, su i pritisci koji proistječu iz trgovinskih pregovora u sklopu *WTO-a*.

5. ZEMLJE U RAZVOJU I SPECIJALNI I DIFERENCIRANI TRETMAN

Jedan od glavnih razloga neuspjeha u Seattleu je bilo nezadovoljstvo *zemalja u razvoju* u pogledu provođenja obveza preuzetih u Urugvajskom krugu (UR). Te zemlje smatraju da su koristi od rezultata UR-a za njih zanemarive i nezadovoljavajuće. Zemlje u razvoju su također nezadovoljne kvalitetom i intenzitetom uključenosti u pregovore u sklopu prethodnog kruga pregovora u kojima su dominirali *SAD* i *EU*.

U prošlosti je uloga *zemalja u razvoju* i to posebno onih najmanje razvijenih u pregovorima bila marginalna i uglavnom se svodila na traženje izuzeća od općeprihvaćenih načela i trgovinskih disciplina (*specijalni i diferencirani tretman*).

U novom krugu uloga i sadržaj specijalnog i diferenciranog tretmana su veoma važni za ovu skupinu zemalja. U sklopu WTO-a sve se više govori o tzv. "moderniziranju" specijalnog i diferenciranog tretmana.

U posljednje vrijeme postoji također ideja o uvođenju paketa posebnih mjera o specijalnom i diferenciranom tretmanu u Sporazum o poljoprivredi (WTO Agreement on Agriculture) – koji su neki već nazvali "*Razvojnou košarom*" (Development Box) po ugledu na već postojeću plavu i zelenu.⁸

"*Razvojna košara*" bi osigurala veću fleksibilnost u implementaciji politikâ koje bi ojačale domaću proizvodnju, promicale prehrambenu sigurnost te poticale razvoj sela u zemljama u razvoju. Osiguranje aktivnog i ravnopravnog sudjelovanja zemalja u razvoju je inače jedan od najvećih izazova novog kruga pregovora u sklopu WTO-a.

EU je pokušala privući zemlje u razvoju oko svog koncepta *multi-funktionalnosti* sugerirajući da bi se isti koncept mogao proširiti da obuhvati i razmatranja prehrambene sigurnosti. Međutim, mali su izgledi da taj argument prihvate zemlje u razvoju, barem kako sada stoje stvari.

6. JE LI MOGUĆ KOMPROMIS ?

U dosadašnjem tijeku pregovora bio je osjetan svojevrstan pristup čekanja "wait-and-see" koji je zasigurno bio posljedica niza čimbenika. Među njima

⁸ Vidi, na primjer, u: Green, D. and S. Priyadarshi, "Proposal for a 'Development Box' in the WTO Agreement on Agriculture", CAFOD and South Centre, London and Geneva, 2001.

svakako moramo spomenuti želju EU za pokretanjem sveobuhvatnih pregovora, zatim prilično oklijevajući pristup SAD-a u razdoblju isčekivanja rezultata predsjedničkih izbora iz studenog 2000. godine, nepovjerenje zemalja u razvoju, postojanje čitavog niza trgovinskih sporova i konačno, nepostojanje (barem ne do *summita* u Dohi) dogovora oko roka završetka pregovora.

Na temelju iznijetog, jasno je da će jedan od ključnih problema i izazova za daljnji tijek pregovora biti kako približiti polazna stajališta i pomiriti različite interese pojedinih (skupina) zemalja.⁹

U tom se kontekstu nameće problem iznalaženja ravnoteže između kontrole poljoprivrednih politikâ i odgovarajućeg uvrštavanja onih konsideracija koje nisu striktno povezane s trgovinom.

Strateške pregovaračke pozicije bi se, dakle, uglavnom mogle razvrstati na: "prijatelje multifunktionalnosti" (Friends of Multifunctionality), koje predvodi EU, zatim na "anti-subvencionističku frontu" (anti-subsidy front), koju predvode SAD i Cairns skupina te na zemlje u razvoju. Pristupanjem WTO-u, i Kina postaje jedan od ključnih sudionika u pregovorima.

Očigledno je da će za postizanje konačnog sporazuma o daljnjoj liberalizaciji trgovine poljoprivrednim proizvodima biti potreban, kao što smo već istaknuli, čitav niz kompromisa. Nakon 4. Ministarske konferencije u Dohi, poljoprivreda je, po tko zna koji put, ponovno u žarištu interesa ali i napora usmjerenih ka reformi globalne razmjene. Neuspjeh u formuliranju novih pravila i ispravljanju ranijih nepravdi i neravnopravnosti dovodi u opasnost vjerodostojnost globalnog trgovinskog sustava kao i sam opstanak WTO-a.

LITERATURA

European Parliament, Directorate – General for Research, *WTO Negotiations in the Field of Agriculture: Negotiation Strategies*, Working Paper, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 136 EN, Luxembourg, 2001.

European Parliament, Directorate – General for Research, *The WTO Negotiations in the Field of Agriculture and Food: Strategic Positions of*

⁹ Koliko su heterogeni interesi govori i činjenica da Japan, na primjer, podupire stajališta EU u pogledu pokretanja sveobuhvatnih pregovora i koncepta multifunktionalnosti ali istodobno kritizira politiku izvoznih subvencija koju primjenjuje i u pregovorima zastupa Europska unija.

- the US and China*, Working Paper, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 135 EN, Luxembourg, 2001.
- European Parliament, Directorate – General for Research, Working Paper, Abridged Multilingual Edition, AGRI 135 A XX, Luxembourg, 2001.
- Anna L. Hobbs, William A. Kerr**, "First Salvoes: a guide to the opening proposals at the WTO negotiations on agricultural trade", in *Agribusiness Paesaggio & Ambiente*, An Interdisciplinary International Journal, 4(2000) No.2, Forum, Udine, 2000.
- European Commission, *The European Union and the world*, "Europe on the move" series, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001.
- OECD, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture, *Modern Biotechnology and Agricultural Markets: A Discussion of Selected Issues*, AGR/CA/AMP (2000) 5 /FINAL, December 2000.
- Kevin Watkins** et al., *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation and the Fight Against Poverty*, Oxfam, Oxford, 2002.
- The Office of Prime Minister Guy Verhofstadt (ed.), *Open letter on Globalisation: The Debate*, Brussels, Dec. 2001.
- Željko Šuman**, *WTO na milenijskoj prekretnici: Seattle i nakon njega*, Sveučilište u Mostaru, Mostar, 2001.
- WTO, *The WTO... Why it matters*, A Guide for Officials, Legislators, Civil Society and All Those Interested in International Trade and Global Governance, Resource booklet for the 4th Ministerial Conference, Geneva, 2001.
- WTO, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001, *Draft Ministerial Declaration*, WT/MIN (01) DEC/W/1, 14 November 2001.
- WTO, *The WTO, Capacity Building and Development... A Proposal*, Geneva, 2001.
- WTO, Chairpersons' Reports to the General Council on the Special Sessions of the Committee on Agriculture: Sessions of March 2001, February 2001, November 2000, September 2000, July 2000 and March 2000, Geneva.

WTO *Putting the Doha Development Agenda into Action: An Update for Ministers from the Director – General of the WTO*, Geneva, May 2002.

WTO Ministerial Trade Conference for Central and South East Europe, Zagreb, Croatia, 10-12 June 2002, *Negotiations in Agriculture*, Background Note for Ministers.

Shunli Yao, "Kineska WTO – revolucija", *Vjesnik*, 11. lipnja 2002.

Adresa autora – Author's Address:

Primljeno: 20. 8. 2002.

Dr.sc. Željko Šuman
Sveučilište u Mostaru
Zvonimirova 14
Mostar - BiH
Zvonimirova 14