

Persidangan Menteri-Menteri Ke-Empat WTO

Doha: Satu Analisis



9-14 November 2001

Oleh Martin Khor

Diterjemah oleh: Chubashini Suntharalingam

Disunting oleh: Mohd Yusof Abdul Rahman

Diterbitkan Oleh



PERSATUAN PENDIDIKAN
DAN PENYELIDIKAN
UNTUK PENGGUNA MALAYSIA
ERA CONSUMER MALAYSIA

Disokong Oleh



S.E.A COUNCIL FOR
FOOD SECURITY
AND FAIR TRADE
SEACON

MISEREOR
DAS HILFSWERK

Persidangan Menteri-Menteri Ke-Empat WTO

Doha: Satu Analisis

9-14 November 2001

*oleh
Martin Khor*

Disokong oleh



MISEREOR
DAS HILFSWERK

Diterbitkan oleh



ERA CONSUMER MALAYSIA

[Persatuan Pendidikan dan Penyelidikan untuk Pengguna, Malaysia]

ERA CONSUMER adalah sebuah organisasi sukarela demokratik bukan bersifat politik dan tidak mendapat keuntungan. ERA memberi tumpuan kepada isu-isu yang merangkumi jaminan makanan, hak asasi manusia, alam sekitar, hak-hak pengguna serta hak wanita untuk membina suatu masyarakat yang adil dan saksama.

Ringkasan

Pelbagai perdebatan telah berlangsung sepanjang Persidangan Menteri-Menteri Pertubuhan Perdagangan Dunia (WTO) Keempat pada 9-14 November 2001. Berdasarkan perspektif pembangunan, perdebatan utama berkisar kepada isu sama ada WTO akan kekal dengan mandat sedia ada dan memberi tumpuan terhadap ketidakseimbangan dalam peraturannya. Atau, ia perlu memperkembangkan kuasanya dengan memulakan perundingan bagi perjanjian baru (sebagaimana yang dicadangkan oleh negara maju), yang akan menghadkan lagi dasar pembangunan di negara membangun. Kebanyakan negara membangun telah menjelaskan tentang keengganan mereka untuk memulakan perbincangan mengenai isu-isu baru seperti pelaburan dan persaingan sebelum dan semasa persidangan tersebut. Namun pandangan majoriti ini akhirnya disangkal, bukan melalui proses sesebuah persidangan antarabangsa, tetapi dengan taktik manipulatif (yang telah lama bermula sebelum mesyuarat di Doha). Draf deklarasi telah menunjukkan wujudnya keadaan berat sebelah, dan ia semakin ketara, dengan wujudkan kuasa tekanan yang dikenakan termasuk dalam sesi *Bilik Hijau* yang mengambil masa yang panjang. Hasil daripada Doha lebih menampakkan keadaan yang anti-pembangunan, walaupun ia digembar-gemburkan sebagai persidangan meja bulat bagi pembangunan atau Agenda Pembangunan Doha. Proses yang dihasilkan menampakkan sifat tidak demokrasi dan tidak telus.

Apa yang berlaku di Persidangan Keempat WTO di Doha (9 hingga 14 Nov 2001) akan menjadi bahan perdebatan untuk beberapa tahun yang akan datang. Ia tidak sebagaimana sesuatu persidangan itu sewajarnya diadakan, iaitu sebagai tempat untuk saling bertukar pandangan dan mengemukakan cadangan masing-masing. Ia kemudiannya akan direkodkan secara terperinci di dalam laporan yang memberi peluang para perwakilan untuk mempertimbang dan bersetuju mengenainya.

Sebaliknya, Persidangan Doha berjalan dalam suasana yang agak tertekan, di mana negara-negara maju dengan bantuan Sekretariat memaksa negara-negara membangun agar menerima program kerja masa hadapan yang rata-ratanya telah ditolak oleh majoriti negara sehingga pada hari terakhir persidangan.

Negara-negara membangun telah membuat persediaan yang rapi untuk persidangan pada kali ini. Mereka telah berusaha dengan lebih gigih di samping mematuhi

peraturan-peraturan yang ditetapkan. Kebanyakan daripada negara tersebut telah mengadakan mesyuarat persediaan di peringkat serantau dan telah menghantarkan pandangan masing-masing secara lisan dan bertulis beberapa minggu dan beberapa bulan sebelum persidangan di Doha. Jika persidangan ini telah dilaksanakan secara adil, mereka mungkin berpeluang untuk menjalankannya mengikuti cara mereka sendiri dalam menentukan hala tuju WTO untuk tahun-tahun mendatang.

Kebanyakan negara maju yang utama, dengan bantuan Sekretariat telah menukar peraturan dengan menggunakan taktik-taktik manipulatif untuk mengeneipkan pandangan majoriti, memberi tekanan intensif ke atas beberapa negara yang tegar dengan keputusan mereka dan mencapai “kemenangan” ke atas program kerja yang menyebabkan WTO lebih tidak seimbang dan memihak kepada beberapa buah negara sahaja.

Program kerja yang dicadangkan semasa di Doha adalah bagi negara-negara maju mencapai hasrat mereka. Mereka akan menggunakan WTO untuk melaksanakan perjanjian-perjanjian baru yang mana syarikat-syarikat daripada negara-negara maju akan dapat memperolehi bahagian pasaran saham yang lebih banyak dalam ekonomi negara-negara membangun. Ini akan menghindari syarikat-syarikat tempatan untuk memperluaskan pasaran mereka di pasaran tempatan serta membantutkan perkembangan ekonomi negara-negara membangun.

Isu-isu baru seperti pelaburan, persaingan dan pemerolehan kerajaan diperkenalkan pada persidangan pertama WTO di Singapura pada tahun 1996. Dengan menggunakan taktik manipulatif sesi “*Bilik Hijau*” oleh beberapa negara terpilih menyebabkan negara-negara membangun dipaksa untuk membincangkan isu-isu tersebut di dalam kumpulan kerja masing-masing. Namun demikian, negara-negara membangun telah menanggungkan perbincangan untuk perjanjian baru dengan segera, yang mana ia merupakan kehendak majoriti negara.

Perundingan lima tahun yang seterusnya meliputi tiga isu di atas dengan pertambahan satu lagi isu (tentang kemudahan perdagangan). Bagi kebanyakan negara membangun, mereka merasakan bahawa isu-isu tersebut bukan merupakan perkara yang sesuai untuk memulakan sesuatu perbincangan. Semakin banyak mereka menyedari niat negara-negara maju, semakin bertambah kebimbangan mereka untuk mengelak daripada memberikan komitmen ke atas treati undang-undang di bawah WTO, yang telahpun memasuki bidang pembuatan dasar negara yang sebenarnya boleh memberikan kesan yang buruk ke atas pembangunan.

Sebelum Persidangan Menteri-Menteri di Seattle pada tahun 1999, negara-negara membangun telah menegaskan pendirian masing-masing (bahawa kajian proses isu-isu sebegini perlu diteruskan). Pandangan mereka termaktub di dalam draf Deklarasi bersama-sama dengan pandangan negara-negara maju (bahawa perbincangan dimulakan dengan keempat-empat isu di Singapura). Oleh itu, menteri-menteri menghadiri persidangan di Seattle boleh membuat pilihan di antara kedua-dua pendapat yang bertentangan itu.

Walaupun draf Seattle adalah demokratik, namun proses yang berjalan dalam Mesyuarat Menteri-Menteri adalah sebaliknya kerana ia tidak melibatkan kebanyakan negara dan menteri-menteri di dalam perundingan yang dijalankan di “*Bilik Hijau*” yang kecil. Menteri-menteri daripada rantau-rantau Afrika dan Caribbean telah membuat kenyataan secara bersama bahawa mereka tidak akan mengesahkan apa-apa Deklarasi yang dikemukakan pada hari terakhir persidangan. Oleh itu, perundingan Seattle telah menemui kegagalan tanpa sebarang deklarasi.

Selepas Seattle, tekanan daripada Jepun, Kesatuan Eropah dan Amerika Syarikat berterusan selepas itu untuk memasukkan keempat-empat isu Singapura dalam agenda perundingan WTO. Namun begitu, dua tahun selepas Seattle, bilangan negara-negara membangun yang menentang perundingan isu-isu tersebut telah meningkat. Menteri-menteri negara tersebut menyatakan bantahan mereka beberapa minggu atau hari sebelum persidangan Doha: di dalam mesyuarat negara-negara kurang membangun di Zanzibar (pada bulan Julai), Abuja (untuk negara-negara rantau Afrika pada September) serta Brussels (untuk negara-negara Kepulauan Pasifik pada November).

Di Geneva, negara-negara membangun telah menyuarakan dengan tegas dan juga menggesa WTO supaya memfokuskan di dalam menyelesaikan masalah pelaksanaan. WTO juga dinasihatkan agar menyelesaikan masalah-masalah lama, dan tidak memulakan perundingan isu-isu baru, yang akan mengalih perhatian daripada masalah yang sedia ada dan mungkin membebankan lagi negara-negara membangun. Kebanyakan negara membangun bimbang bahawa mereka akan berhadapan masalah besar dengan isu-isu baru, di samping masalah lama.

Sekretariat dan negara-negara maju menukar taktik setelah mendapati wujudnya jalinan rapat negara-negara membangun dalam menyatakan pendirian mereka. Sebelum dan semasa di Seattle, Draf Deklarasi bersifat demokratik, tetapi prosesnya terlalu eksklusif dan tidak membenarkan penyertaan. Sebelum di Doha, taktik sebaliknya pula digunakan, iaitu ahli-ahli dibenarkan mengemukakan

pendapat mereka namun teks kandungan Deklarasi Menteri-Menteri bersifat tidak demokratik, berat sebelah dan diskriminasi. Semakin banyak draf dikemukakan, maka semakin tidak adil draf persidangan Doha itu.

Draf pertama yang dikemukakan pada 26 September oleh Pengerusi Majlis Umum, Stuart Harbinson dari Hong Kong dan Ketua Pengarah, Mike Moore, bersifat berat sebelah terhadap pandangan negara-negara membangun. Namun demikian, ia memberi dua pilihan (sama ada ingin memulakan perundingan atau terus mengkaji masalah) untuk dua isu, iaitu pelaburan dan persaingan.

Perundingan dijalankan dalam tempoh sebulan, namun tidak mendapat persefahaman sejagat. Negara-negara membangun enggan memulakan perundingan untuk isu baru dan mereka terus mendesak agar pandangan mereka dimasukkan dalam draf seterusnya.

Dengan tamatnya perundingan itu, maka negara-negara membangun menjangka bahawa perbezaan pendapat mereka akan dinyatakan di dalam draf seterusnya. Tetapi mereka terkejut apabila mendapati pendapat mereka tidak diambil kira langsung dan pilihan untuk mengkaji pelaburan dan persaingan juga tidak dimasukkan. Kandungan draf itu mengikat menteri-menteri untuk memulakan perundingan perjanjian baru.

Memang menjadi amalan biasa sekiranya wujud percanggahan pendapat dalam perundingan di peringkat antarabangsa, perbezaan tersebut akan diletakkan di dalam petak segiempat ataupun meletakkan perbezaan itu pada perenggan-perenggan yang berlainan. Draf kedua di Geneva diformulasi dengan sengaja agar tidak menunjukkan percanggahan dengan penyediaanya yang 'bersih'. Ini merupakan suatu penipuan kerana ia mencerminkan pendapat sesetengah pihak dan menyembunyikan pendapat-pendapat sejumlah besar negara-negara yang lain. Draf ini bersifat diskriminasi kerana ia memihak kepada satu pihak sahaja.

Dalam mesyuarat Majlis umum WTO pada 31 Oktober dan 1 November, majoriti negara membangun mengkritik proses penyediaan dan isi kandungan draf kedua tersebut. Kritikan utama adalah draf tersebut tidak mengambil kira pendapat mereka tetapi hanya mencerminkan pendapat kebanyakan negara maju; ia dijalankan secara tidak telus dan bersifat memperdaya kerana dengan sengaja tidak menyatakan perbezaan pendirian pelbagai delegasi (terutamanya yang berkaitan dengan isu-isu baru); pendapat-pendapat yang tidak diakui walaupun telah disuarakan.

Negara-negara membangun turut tidak berpuas hati dengan proses yang dibuat oleh Pengerusi Majlis Umum serta Ketua Pengarah yang telah memindahkan draf tersebut ke persidangan Doha walaupun tidak ada perjanjian ataupun persepakatan terhadap teksnya. Banyak delegasi yang menegaskan agar percanggahan pendapat mereka dinyatakan melalui pernyataan yang dikeluarkan dalam penilaian semula teks, atau sekurang-kurangnya pandangan mereka dicatat dalam lampiran. Walau bagaimanapun, pengerusi telah menyatakan dengan jelas bahawa draf yang tidak disemak itu akan dipindahkan. Melalui surat bertarikh 5 November, Harbinson dan Moore memindahkan draf Deklarasi kepada Menteri Perdagangan Qatar, tanpa disemak dan surat tersebut juga tidak menyatakan sebarang perbezaan pendapat di kalangan delegasi, walaupun pada bahagian-bahagian yang penting. Jelaslah, apa yang dikhuatiri oleh negara-negara membangun telah menjadi kenyataan.

Di Doha, taktik manipulatif yang sama masih diteruskan. Harbinson telah ditugaskan untuk membentangkan draf yang kontroversial tersebut pada upacara pembukaan (bukannya pada hari pertama persidangan). Oleh itu, tiada peluang bagi sebarang komen terhadap draf tersebut. Dalam mesyuarat yang pertama, pengerusi persidangan mengumumkan perlantikan enam orang “Friends of the Chair” untuk membincangkan enam isu yang terkandung dalam draf itu. Keenam-enam orang tersebut dikenal pasti daripada golongan yang sama dan tatacara mereka dipilih, mengapa pemilihan berpihak pada satu kumpulan serta isu yang dipilih untuk diperbincang tidak dinyatakan sama sekali. Sesetengah isu seperti tarif industri dalam draf, yang mendapat tentangan kebanyakan negara membangun tidak dalam senarai enam isu yang dibincang. Walaupun terdapatnya bantahan daripada delegasi, perbincangan tersebut diteruskan seperti yang diumumkan.

Semasa perbincangan terhadap isu-isu baru berjalan, kebanyakan negara-negara membangun memberi bantahan kepada bahagian-bahagian draf yang meminta untuk perundingan isu-isu baru. Negara-negara membangun menegaskan bahawa mereka enggan mengadakan perundingan tentang isu-isu tersebut. Sehingga hari terakhir mesyuarat pada 13 Oktober, negara-negara Afrika, Carribean dan Pasifik (negara-negara kurang membangun) telah membuat kenyataan yang menyatakan pandangan yang sama..

Namun begitu, pandangan kumpulan negara membangun tidak diberikan pertimbangan; dalam pengeluaran draf yang baru pada 13 November, telah lebih memberikan penekanan kepada isu-isu di Singapura. Keadaan semakin jelas apabila peserta hanya diminta untuk mengikuti perbincangan, yang lebih

memumpukan kepada isu-isu baru. Walau bagaimanapun, pandangan mereka tidak dicatatkan dalam draf seterusnya. Ini merupakan satu pelanggaran terhadap norma perundingan antarabangsa. Persoalan tentang siapa yang merangka teks draf juga tidak dapat dijawab. Dalam persidangan antarabangsa yang lain, segala proses merangka draf dijalankan secara telus.

Negara maju dan sekretariat berada dalam keadaan tertekan pada masa itu, demi mengelakkan daripada kegagalan mesyuarat. Jika ini berlaku, ia menyebabkan pembatalan Deklarasi yang tidak dapat dikuatkuasakan. Oleh itu, satu keputusan telah dibuat untuk melanjutkan mesyuarat tersebut sehari lagi. Tidak jelas, sama ada keputusan tersebut dipersetujui oleh semua pihak. Sesetengah ketua delegasi yang tidak dapat menukar jadual mereka, terpaksa meninggalkan persidangan tersebut sebelum mesyuarat tamat. Dengan itu, mereka tidak dapat terlibat dalam mesyuarat peringkat akhir tersebut.

Bermulalah taktik sesi “bilik hijau” yang eksklusif, yang dihadiri oleh 24 negara sahaja. Sesi mesyuarat tersebut bermula pada jam 6 petang, 13 November sehingga jam 6 pagi, 14 November. Negara membangun yang hadir diletakkan di dalam kedudukan yang tidak memihak kepada mereka. Pada lewat pagi 14 November, satu lagi draf Deklarasi dikeluarkan yang lebih berat sebelah daripada yang sebelumnya, khususnya dalam terma mewajibkan perbincangan isu Singapura selepas persidangan kelima. Sekali lagi pihak yang membuat teks draf terakhir serta alasan yang menyokong draf tersebut tidak dinyatakan.

Dalam perenggan-perenggan operasi yang bersesuaian (20 untuk pelaburan, 23 untuk persaingan, 26 untuk ketelusan kerajaan dan 27 untuk bantuan perdagangan) ayat seperti berikut dinyatakan: **“we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on a basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that session on modalities on negotiations”**. Ini bermaksud bahawa keputusan telah diambil untuk memulakan perundingan bagi perjanjian baru dan hanya terma serta kandungan perjanjian sahaja yang perlu dibincangkan.

Dalam mesyuarat tidak rasmi pada tengah hari terakhir, Menteri India menyatakan bahawa draf tidak mencerminkan pandangan negara beliau. Beliau meminta perubahan pada draf dilakukan atau India akan menarik diri daripada persetujuannya. Delegasi 12 negara lain turut menyatakan ketidakpuasan mereka terhadap teks draf dan meminta supaya perubahan dilakukan. Delegasi dari negara maju pula meletakkan tekanan pada India, menyatakan satu negara cuba

merosakkan keseluruhan Perundingan tersebut. Sehingga peringkat akhir, masih belum jelas apa yang akan berlaku, sama ada draf akhir Deklarasi akan diluluskan atau tidak.

Pengerusi Persidangan, Menteri Perdagangan Qatar, mengumumkan bahawa satu kompromi terakhir telah diusahakan dan beliau akan membacakan “Chairman’s Understanding” yang sokongan secara sebulat suara perlu diperolehi sebelum perbincangan dimulakan dengan isu-isu pelaburan, persaingan, pemerolehan kerajaan dan bantuan perdagangan. Kenyataan yang dibacakan dalam sesi penutup adalah seperti berikut:

“ I would like to note that some delegations have requested clarification concerning Paragraph 20, 23, 26 and 27 of the draft declaration. Let me say that with respect to the reference to an explicit consensus being needed in these paragraphs, for a decision to be taken at Fifth Session of the Ministerial Conference, my understanding is that at that session a decision would indeed need to be taken by explicit consensus, before negotiations on trade and investment and trade and competition policy, transparency in government procurement, and trade facilitation could proceed. In my view, this would also give each member the right to take a position on modalities that would prevent negotiations from proceeding after the Fifth Session of the Ministerial Conference until that member is prepared to join in an explicit consensus.”

Pernyataan ini memberikan negara-negara membangun pilihan sama ada berunding atau tidak, kerana perundingan hanya akan bermula selepas kandungan perjanjian dipersetujui. Selepas pernyataan Pengerusi Persidangan, India memaklumkan bahawa mereka bersedia untuk menyertai persepakatan perjanjian.

Salah satu kontroversi yang pertama ialah apabila WTO mengumumkan Deklarasinya. WTO terpaksa memilih antara melaporkan sama ada Deklarasi adalah seperti yang dipersetujui oleh negara-negara maju ataupun seperti yang diumumkan oleh Pengerusi Persidangan. Walau bagaimanapun, mesyuarat di Doha telah mengemukakan isu-isu baru negara-negara maju menggunakan proses manipulasi.

Doha juga memperkenalkan satu lagi program yang lebih rumit berbanding dengan persidangan meja bulat Uruguay. Pakar perdagangan, Bhagirath Lal Sad, menyatakan bahawa program kerja yang akan dilaksanakan selepas Doha, lebih 50% lebih berat berbanding dengan program yang dilaksanakan lepas Persidangan

Meja Bulat Uruguay.

Program ini akan memasukkan agenda perundingan perkhidmatan dan pertanian, iaitu, kajian semula yang perlu dilaksanakan ke atas perjanjian TRIPS and TRIMS, isu penguatkuasaan, perundingan baru ke atas pasaran antarabangsa negara bukan pertanian, perundingan aspek-aspek perdagangan dan persekitaran, usaha intensif pelaburan, persaingan, pemerolehan kerajaan dan bantuan perdagangan (yang akan disusuli oleh proses perundingan) dan kumpulan kerja baru untuk perdagangan dan kewangan serta pemindahan teknologi.

Semasa Doha, Deklarasi yang melaporkan bahawa negara-negara membangun memerlukan bantuan teknikal serta peningkatan kapasiti untuk kerja akan datang. Walaupun adanya bantuan untuk mereka seperti yang dinyatakan, apa yang jelas adalah mereka mengalami kerugian yang banyak di Doha dan mungkin tidak dapat menolong diri mereka sendiri dalam tahun yang akan datang.

Persidangan di Doha adalah anti-pembangunan dalam pengisiannya walaupun di sebalik retorik negara-negara maju dan Sekretariat bahawa mereka melancarkan pusingan pembangunan atau Agenda Pembangunan di Doha. Proses sebelum dan semasa di Doha, yang hasilnya mungkin akan berbeza, dijalankan secara tidak demokrasi, tidak telus, bukannya berdasarkan peraturan prosedur tapi berasaskan taktik yang menggunakan kuasa. Sesuatu yang amat ironi, terutamanya apabila seseorang membaca prinsip WTO yang berbunyi: *“tidak berat sebelah, telus dan berasaskan peraturan”*.

Latar Belakang **ERA ConsumerMalaysia**

Persatuan Pendidikan dan Penyelidikan untuk Pengguna-Pengguna Malaysia (ERA Consumer Malaysia) adalah sebuah organisasi sukarela, bersifat bukan politik yang ditubuhkan di Ipoh, Perak pada tahun 1985. ERA Consumer Malaysia adalah sebuah organisasi kebangsaan yang berdaftar di bawah Akta Pertubuhan Malaysia 1966. Ia ditubuhkan untuk mempromosikan dan menjalankan aktiviti-aktiviti kritikal yang berkaitan dengan masyarakat awam.

ERA Consumer merupakan sebuah institusi dinamik yang sering memberikan respon dan memperkembangkan perkhidmatannya mengikut kehendak dan permintaan masyarakat. Era Consumer Malaysia mempunyai visi untuk mewujudkan sebuah organisasi untuk masyarakat yang mampu berdikari dan membuat keputusan sendiri dengan melibatkan diri secara aktif dalam melindungi kepentingan pengguna sebagaimana mereka melindungi diri sendiri, disamping mengamalkan corak hidup dan penggunaan yang lestari dan bertindak secara adil dalam mengawal proses pentadbiran. Ia juga berperanan dalam memberi kesedaran kepada orang ramai dalam isu-isu yang menekan kehidupan mereka melalui penyelidikan dan program pendidikan. ERA Consumer terlibat dalam membina perpaduan dan persefahaman dengan badan-badan bukan kerajaan lain di Malaysia; mengeratkan hubungan Selatan-Selatan dan persefahaman Utara-Selatan. Komponen dan program utama ERA Consumer adalah penyelidikan, pendidikan dan perlindungan pengguna, pentadbiran bertanggungjawab dan pendidikan hak-hak asasi manusia serta pertanian mampan, jaminan makanan, dan pembangunan pedalaman.

Diterbitkan oleh:



**PERSATUAN PENDIDIKAN DAN
PENYELIDIKAN UNTUK PENGGUNA
MALAYSIA
(ERA CONSUMER MALAYSIA)**

No 24, Jalan SS1/22A

47300 Petaling Jaya

Selangor Darul Ehsan

Tel (603) 7877 4741, 7876 4648

Faks (603) 7873 0636

Emel eracons@po.jaring.my

Laman Web www.eraconsumer.org

ISBN 983-2518-35-0



9 789832 518358