

PER MAGNUS WIJKMAN

Kommentar till Anders Leissners artikel

Anders Leissner noterar att det tog 27 år för FNs tredje havsrättskonferens (UNCLOS III) att förhandla fram ett nytt havsrättsfördrag. Man kan inte läsa Leissners artikel utan att reflektera över varför det tog så lång tid. Det korta svaret är att konferensen baserades på ett bristfälligt koncept som inspirerats av den rådande tidsandan men som var så omtvistat att förhandlingarna blev till en utdragen dragkamp tills tidsandan förändrades.

UNCLOS III lanserades i slutet av sextioalet då ett stort antal länder ville etablera en ny internationell ekonomisk ordning (NIEO). Avkolonialiseringen hade ökat utvecklingsländernas politiska styrka i FN. Det kalla kriget gav dem möjlighet att spela ut stormakterna mot varandra. Romklubben frammanade det spöke som hette resursuttömning. Parisstudenternas revolt 1968 radikaliserade det politiska stämmningsläget i industriländerna och många intellektuella gjorde tredje världens sak till sin. Stora inkomstöverföringar från rika till fattiga länder framställdes som ett moraliskt imperativ för de förra

och som "absorberbara" av de senare. Sålunda var det bäddat för en övning i "one world-ism" när Maltas ambassadör Pardo 1967 föreslog i FN att djuphavsbotten skulle förklaras vara "hela mänsklighetens arvedel".

I tron att stora rikedomar fanns i haven utanför dåvarande nationsgränser, önskade utvecklingsländerna få del av de intäkter dessa resurser skulle generera. De ville att produktionen skulle utföras av "det internationella samfundet" och inte av privata multinationella företag. De ville upprätta välfärdsstaten på internationell nivå. I dag framstår dessa ambitioner som missriktade – för att uttrycka det mildt – med sin tilltro till politikernas goda avsikter och internationella statstjänstemäns globala räckvidd. Deras förslag till regelsystem för havsbotten framstår som en gengångare till den dödfödda NIEO. Varför förverkligades aldrig utvecklingsländernas ambitioner? Svaret innehåller, tror jag, bl a följande tre komponenter.

För det första förvandlades UNCLOS-konferensen snabbt till en övning i nationalism snarare än i internationalism. De främsta vinnarna var inte utvecklingsländerna – som retoriken gjorde gällande – utan stater med långa kuster. Redan på ett tidigt stadium fanns ett tyst samförstånd om att tilldela kuststaterna en exklusiv ekonomisk zon som sträckte sig 200 sjömil ut till havs. De huvudsakliga havstillgångarna av ekonomisk betydelse finns i denna zon: fisk, gas och olja.¹ Kuststaterna fick ensamrätt till att exploatera dessa resurser. Denna utgång är knappast ägnad att förvåna. Förenta Nationerna är en

PER MAGNUS WIJKMAN är adjungerad professor i internationell ekonomisk politik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, och chef-ekonom vid Sveriges Industriförbund. Han har tidigare tjänstgjort vid EFTA-sekretariatet i Genève och som kommerseråd vid kommerskollegium. Under åren 1978–82 var han verksam vid Marine Policy Program, Woods Hole Oceanographic Institution. Han är fil lic i nationalekonomi vid Stockholms universitet.

¹ Wijkman [1982].

mellanstatlig organisation där varje stat agerar i eget intresse. FN är inte en överstatlig organisation som kan tvinga suveräna stater att handla på visst sätt – ens på de områden som ligger utanför inhemskt territorium.

För det andra återspeglade UNCLOS IIIs fokusering på djuphavsbotten ett politiskt strategival snarare än havsbottens ekonomiska betydelse. Redan på ett tidigt stadium i förhandlingarna fanns en utbredd skepticism huruvida gruvdriften var lönsam, även om flera utvecklingsländer säkert hade kraftigt överdrivna förväntningar. I dag är minalexperterna eniga om att gruvdrift på havsbotten inte blir kommersiellt lönsam under förutsebar framtid. Den ledande experten² drar slutsatsen att ”det mest optimistiska datumet för en kommersialisering ligger långt in på det 21:a århundradet” och med detta menar han kring år 2075! Denna bedömning bekräftas av marknaden. Existerande privata inmutningar har länge varit vilande. Ingen ny gruvdriftsteknologi har utvecklats trots spektakulära framsteg inom djuphavsteknologin under de senaste årtiondena. Det är mer lönsamt att sammanställa teknologipaket för att lokalisera skeppsvrak – från Titanic till förlista romarskepp – än för att ta upp mangannoduler från havsbotten. Den primitiva löpandespannmetoden eller dammsugarmetoden som jag kunde studera för nästan 20 år sedan ligger än i dag på teknologins framkant! Även om – eller kanske emedan – insikten om mangannodulernas låga ekonomiska värde var utbredd, kunde utvecklingsländerna uppvisa en enad front i denna fråga. Denna front hade spruckit över den exklusiva ekonomiska zonen, där de fattiga kuststaterna bröt med övriga utvecklingsländer. Men de kunde enas kring havsbotten som blev den mest omstridda frågan i förhandlingarna där utvecklingsländernas kamp alltmer liknade Don Quijotes kamp mot väderkvarnarna. Djuphavsbottensystemet blev hjärtefrågan för utvecklingsländerna,

stridsropet för de urarva, retoriken att dölja verklighetens besvikelser. På havsbottens jungfruliga avgrundsdjup skulle de skapa en skön ny värld. Det spelade föga roll att marken var ofruktbar!

För det tredje ville utvecklingsländerna genom regelsystemet för djuphavsbotten omsätta planekonomiska principer på internationell nivå. Som råvaruproducenter förespråkade de ofta marknadsregleringar, bland annat genom internationella råvaruavtal. Marknadsekonomierna motsatte sig dessa försök att i regimen för havsbotten köksvägen smyga in planekonomiska principer på global nivå. Frågan blev så omstridd att en överenskommelse om djuphavsbotten länge blockerades. När fördraget till slut var färdigt vägrade Förenta Staterna att skriva under efter rekommendation av sin chefsförhandlare ambassadör Elliot Richardson. Denne åtnjöt stor personlig integritet och trovärdighet efter att ha avgått som justitieminister i Nixonregeringen under Watergateutredningen.

Då Berlinmuren föll 1989 hade tidsandan äntligen förändrats. År 1990 inledde generalsekreteraren vid Förenta Nationerna informella överläggningar för att revidera bestämmelserna i fördraget om djuphavsbotten (del IX). Revideringen tillmötesgick industriländernas invändningar. USA samtyckte och fördraget godkändes till slut 1994.

De omtvistade huvudprinciperna för havsbottensystemet var följande:

- Produktionskontroll. Många länder ville begränsa produktionsvolymen från havsbotten för att skydda befintliga landbaserade gruvor utifall de skulle vara högkostnadsproducenter. Detta var i princip oacceptabelt för de flesta marknadsekonomier. Det reviderade fördraget 1994 eliminerade produktionskontroll, kanske till följd av växande insikt

² Hoagland [1993].

att gruvdrift på havsbotten inte skulle bli lönsam på många årtionden.

- En internationell havsbottenmyndighet. Myndigheten skulle ha rätt att reglera all gruvdrift inom internationellt område, uppbära intäkter därifrån samt omfördela intäkterna till utvecklingsländerna. I det reviderade fördraget bibehåller myndigheten sin reglerande befogenhet men utan makt att omfördela inkomster.
- Ett Företag. Företaget skulle lyda under Myndigheten och ha befogenhet att genomföra gruvdrift i 'det internationella samfundets' vägnar. Att låta en internationell byråkrati såsom FN engagera sig i kommersiell produktion är inte precis en idé som blev mer övertygande med tiden. I det reviderade fördraget är dess befogenheter urvattnade, vilket innebar att Företaget snarast blev en konstruktion på papperet.
- Obligatorisk överföring av teknologi från privata företag till Företaget och obligatoriska samarbetsprojekt mellan dem. Också detta krav försvann i det slutgiltiga fördraget. Företaget kan inte tvinga fram teknologiska överföringar eller samarbetsprojekt med privata företag.

Som ekonom kan man i dag känna tillfredsställelse att dragkampen om havsbotten till sist togs hem av marknadsekonomierna. Man måste dock beklaga att så mycket tid och energi fick ägnas frågan. Därmed försumrades ett antal möjligheter. Tre av dem är värda att nämnas.

Den första möjligheten som försumrades var att omfördela inkomster till fördel för de fattigare länderna. Utvecklingsländerna, och särskilt de med kort eller ingen kust, gav upp krav på en liten del av en känd och stor inkomstström från kustresurserna i hopp om att i stället få en stor andel i små och osäkra inkomster från djuphavsresurserna. Ekonomiskt sett visade sig detta vara en dålig uppgörelse. Den kan ha uppmuntrats av en överdriven

bedömning av djuphavsresursernas värde. Men även vid rimliga bedömningar hade den inte kommit till stånd utan lämpliga internationella institutioner.

Den andra möjligheten som försumrades var just att etablera internationella institutioner som tillåter globala allmänningar att användas på ett sätt som kombinerar effektivitet med fördelningshänsyn. Som Anders Leissner påpekar, kräver detta i grund och botten att man kan auktionera bort nyttjanderätten till resursen till högstbjudande, definiera delägarna och distribuera de resulterande intäkterna bland delägarna på ett rättvist sätt. En dylik lösning övervägdes aldrig på allvar i förhandlingarna. Anders Leissner beskriver den slutliga fördragstexten som en kompromiss avsedd att rymma både effektiv minalexploatering och en rättvis fördelning av resursarrenden och rekommenderar en vidare användning av modellen. Förvisso! Men detta är nog att vara efterklok. De globala allmänningarna har nu 'nationaliserats' genom UNCLOS III. Regimen för havsbotten är acceptabel men kommer sannolikt inte att generera intäkter förrän tidigast om hundra år! Konferensen var för upptagen av att säkerställa att det "internationella samfundet" självt skulle ta upp mangannoduler för att definiera och skydda egendomsrättigheter. Dessutom skulle få vara beredda då – och än färre i dag – att anförtro eget riskkapital till den internationella byråkrati som FN är. Först behövs en fundamental reform av FN. Detta var inte politiskt möjligt då. Det understryker vikten av att ekonomer inte bör acceptera andrahandslösningar bara för att de är politiskt genomförbara. Ekonomernas uppgift är att förespråka – särskilt då de politiska oddsen är dåliga – de ekonomiskt bästa lösningarna. USA tog sig an denna otacksamma uppgift under förhandlingarna.

Det tredje tillfället som försumrades var att undvika externa effekter vid exploateringen av globala allmänningar. Detta

borde ha varit en huvuduppgift för UNCLOS.³ Som Leissner påpekar är risken för externa effekter välkända och nationalstater som delar på en allmänning måste samordna sin politik. När de deltagande staterna dessutom är flera krävs en effektiv övervakning så att länderna uppfyller sina åtaganden. UNCLOS försummade att skydda såväl den marina miljön som de resurser som flera länder delar på. Den internationella havsbottens-myndigheten stod inför en klassisk intressekonflikt genom att dels vara ansvarig för skyddet av den marina miljön, dels dra ekonomisk fördel av gruvdrift på havsbotten. Men mer allvarligt är kanske att konferensen försummade att säkerställa ett regelsystem för fiskarter som vandrar över nationsgränser eller oljekällor som ligger på ömse sidor nationsgränser. Här krävs dels att berörda nationalstater ingår överenskommelser som begränsar resurssuttaget, dels övervakar att överenskommelserna uppfylls. Få regionala fiskerikommissioner fungerar i dessa avseenden idag. Och UNCLOS III tog inga steg som kan märkbart förbättra situationen. Tvektidigheten i dessa avseende kan mycket väl visa sig vara den allvarligaste försummelsen vid UNCLOS III.

Referenser

- Hoagland, P, [1993], "Manganese Nodule Price Trends", *Resources Policy*, årg 19, nr 4, s 287-298.
- Wijkman, P M, [1982], "UNCLOS and the Redistribution of Ocean Wealth", *Journal of World Trade Law*, årg 16, nr 1, s 27-48.
- Wijkman, P M, [1993], "Den globala allmänningens förvaltning", i Siven, C-H (red.), *22 ekonomiska essäer tillägnade Lars Werin*, SNS Förlag, Stockholm.
- Wijkman, P M, [1986], "New Means of Creating Future Concessional Flows", bilaga A i Development Committee Nr Eight, *Aid for Development: the Key Issues*, Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the World Bank and the International Monetary Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, Washington DC.

³ Wijkman [1993].