

# Uitdagingen voor Zuidelijke landen bij de WTO-onderhandelingen over diensten

## Samenvattingen en conclusies van drie case studies: gezondheidszorg (Kenia), elektriciteit (Colombia), toerisme (India)

### Inleiding

De onderhandelingen voor verdere liberalisering van de dienstensector onder het akkoord over handel in diensten (GATS) in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zijn sinds 2000 volop aan de gang. Deze onderhandelingen zullen ten minste tot eind 2004 duren. Het GATS-akkoord omvat de brede waaier van diensten zoals bank- en computerdiensten, toerisme en transport. GATS heeft ook betrekking op essentiële diensten zoals energievoorziening of gezondheidszorg die geprivatiseerd zijn of die naast overheden door bedrijven worden aangeboden. Volgens de GATS-definitie betekent handel in diensten niet alleen dat diensten over de grens gaan maar ook dat aanbieders (personen en bedrijven) zich in een ander land vestigen, of dat consumenten van diensten zich verplaatsen<sup>1</sup>.

### Gebrek aan evaluaties

Voorafgaand aan nieuwe onderhandelingen moeten WTO-leden volgens artikel XIX.3. van het GATS-akkoord een evaluatie uitvoeren van de handel in diensten in het algemeen, en per dienstensector in het bijzonder. Zo'n evaluatie moet gericht zijn op de mate waarin de doelstellingen van het GATS-verdrag zijn bereikt zoals grotere liberalisering van de dienstensector, en een bijdrage zowel aan de economische groei van alle WTO lidstaten als aan de ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Zo'n evaluatie moet ook nagaan in welke mate de ontwikkelingslanden in staat zijn geweest om meer handel te drijven in diensten, wat de doelstelling is van artikel IV. De Europese Unie (EU) en andere landen hebben artikel XIX.3. nagenoeg genegeerd. Ze geven ook nu nauwelijks gehoor aan de oproep van ontwikkelingslanden om een grondige evaluatie te houden. Het ontbreken van zo'n evaluaties maakt het niet mogelijk om op basis van feiten een grondig politiek en publiek debat te voeren over de gevolgen van het GATS-verdrag en de nieuwe onderhandelingen.

Overheden van Westerse landen gaan uit van de stelling dat liberalisering van handel in diensten en het GATS verdrag positieve macro-economische gevolgen heeft zoals meer concurrentie en dus meer efficiëntie, goedkopere prijzen, vernieuwing en

---

<sup>1</sup> De in 1995 binnen de WTO gesloten General Agreement on Trade in Services (GATS) onderscheidt in haar definitie van handel in diensten (artikel 1 van het akkoord) vier verschillende vormen ("modes") :

1. Grensoverschrijdende handel in diensten (vrager en aanbieder reizen niet),
2. consumptie van diensten in het buitenland (de vrager reist, de aanbieder niet),
3. commerciële aanwezigheid (de aanbieder opent een kantoor, koopt een vestiging etc. in de buitenlandse markt), en
4. aanbieden van diensten in het buitenland (de aanbieder reist naar het buitenland en verblijft daar op tijdelijke basis).

technologieoverdracht, meer werkgelegenheid, enz. Ze verwijzen vooral naar de exportvoordelen die dienstverlenende bedrijven uit eigen land hebben bij blijvende marktopening in het buitenland.

## Onderzoek naar mensenrechten

SOMO en Wemos zijn van mening dat de GATS-onderhandelingen niet alleen rekening moeten houden met macro-economische en bedrijfsbelangen. Vooral vanuit het perspectief van ontwikkeling moet worden nagegaan in hoeverre GATS een positieve of negatieve invloed heeft op het bevorderen van economische, sociale en culturele mensenrechten van inwoners van alle WTO-lidstaten. De VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten benadrukt dat liberalisering van handel moet bijdragen aan de realisering van Mensenrechten en dat die rechten niet in de vorm van uitzondering op WTO regels kunnen worden geregeld<sup>2</sup>.

Op basis hiervan hebben SOMO en WEMOS aan Zuidelijke partners gevraagd om de openstelling van de markt voor diensten voor buitenlandse bedrijven in het veld te onderzoeken en vooral te kijken naar de gevolgen voor de plaatselijke bevolking. Zo werden enkele buitenlandse aanbieders en liberalisatie in diensten in drie verschillende, vooral gevoelige, sectoren in drie landen onderzocht:

- de gezondheidssector in Kenia,
- de energiesector (elektriciteit) in Colombia, en
- toerisme in India.

Als referentiekader voor het onderzoek werd het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten gebruikt. Het Verdrag stelt dat alle mensen zonder discriminatie recht hebben op o.a. werk, goede arbeidsomstandigheden en vakbondsvorming; sociale zekerheid, goede leefomstandigheden en voedselzekerheid; en op zo goed mogelijke gezondheidszorg en onderwijs. Vanuit mensenrechtenbenadering moet speciale aandacht worden besteed aan armen en zwakkeren in de samenleving. Het principe van non-discriminatie binnen de mensenrechten betekent dat staten positieve actie moeten nemen om de rechten van armen en zwakken te beschermen<sup>3</sup>.

Staten zijn verantwoordelijk om de toegankelijkheid, de beschikbaarheid en de kwaliteit van de essentiële diensten die deze rechten bewerkstelligen te garanderen. Ze zijn verplicht om te voorkomen dat derden, waaronder bedrijven, die mensenrechten ondermijnen. Niet alleen de overheden van het land zijn daarvoor verantwoordelijk maar de overheden van rijke landen hebben de plicht om ontwikkelingslanden daarbij de te helpen, ook binnen internationale instellingen als de WTO en het IMF.

## Relatie met het GATS verdrag

In de drie case studies is op verschillende manieren de relatie met de GATS gelegd:

- In twee case studies nagegaan wat het effect is van liberalisering van handel in essentiële diensten voor de economische, sociale en culturele rechten van de bevolking en de werknemers. Daarbij is vooral gekeken naar buitenlandse dienstverleners die zich gevestigd hebben in de onderzochte landen (zie voetnoot 1: mode 3 in het GATS-verdrag). Daarna is nagegaan of toekomstige onderbrenging van de onderzochte sector in het GATS-verdrag de

---

<sup>2</sup> United Nations, "Economic, social and cultural rights: Liberalization of trade in services and human rights. Report of the High Commissioner. Executive Summary", Economic and Social Council (Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights), 25th June 2002, nr. 7, 58.

<sup>3</sup> Dit betekent dat niet iedereen altijd dezelfde behandeling moet krijgen. De VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten (*Idem*, nr 59) wijst erop dat dit een ander principe van "non-discriminatie" is dan in de WTO- en GATS-regels waar ieder buitenlands bedrijf of dienstverlener, hoe arm of rijk, ook op gelijke wijze moet worden behandeld (bv. op dezelfde manier als een binnenlands bedrijf).

mogelijkheden voor het oplossen van problemen die in het onderzoek aan het licht zijn gekomen, zouden verbeteren of verslechteren. Zo is onderzoek gedaan naar de praktijk van het Spaanse energiebedrijf Endesa in de elektriciteitssector in de hoofdstad van Colombia, en naar private hospitalen in buitenlandse handen in Kenia. De bedoeling is om, voordat verplichtingen worden aangegaan onder GATS, een discussie op gang te brengen over de kansen en gebreken van de GATS-regels om de gerezen problemen, nationaal of internationaal, aan te pakken.

- Omdat er te weinig evaluaties zijn gedaan naar de gevolgen voor economische, sociale en culturele rechten in landen die verplichtingen zijn aangegaan in het GATS-verdrag, is in één case studie onderzoek gedaan naar de gevolgen van toerisme in India, een land dat in het GATS-verdrag de liberalisering van hotels, restaurants en reisagentschappen heeft vastgelegd. Een andere case studie onderzocht buitenlandse ziekteverzekeraars in Kenia, een land dat haar financiële diensten onder het GATS-verdrag heeft geliberaliseerd. In beide studies is opnieuw nagegaan op welke manier de GATS-regels de aanpak van problemen die in de studie rezen, bevordert of verhindert.

## Case studies

Hierna volgt een samenvatting van alle drie de studies en een aantal gemeenschappelijke conclusies en aanbevelingen. De volledige eindrapporten van de studies zijn in het Engels beschikbaar op het internet van, of zijn opvraagbaar bij, SOMO en Wemos. Het gaat om de volgende rapporten:

- John Kinuthia, Trading in Healthcare Services in Kenya, are we prepared? Case study on the implications of committing healthcare services in Kenya under GATS. Consumer Information Network Kenya, Nairobi, Kenya.
- Benny Kuruvilla and Janak Rana Ghose, Weighing the GATS on a development scale - The case of tourism in Goa. Equations, Bangalore, India. (contact: [research@equitabletourism.org](mailto:research@equitabletourism.org))
- Néstor Y. Rojas, GATS, liberalisation and privatisation of the power sector in Colombia - The Endesa case. Censat Agua Viva, Bogota, Colombia. ([www.censat.org](http://www.censat.org))

SOMO en WEMOS danken de volgende organisaties die het financieel mogelijk maakten op de case studies uit te voeren: Hivos, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Forum Syd (Zweden).

Voor commentaar of verdere informatie kan u terecht bij:

**Myriam Vander Stichele**  
**Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)**  
Keizersgracht 132,  
1015 CW Amsterdam  
internet: [www.somo.nl](http://www.somo.nl)

en

**Marjan Stoffers**  
**Stichting WEMOS**  
Postbus 1693  
1000 BR Amsterdam  
internet: [www.wemos.nl](http://www.wemos.nl)

20 januari 2003

# De gezondheidssector en buitenlandse zorgverleners in Kenia

## Het beleid

In Kenia trekt de overheid zich steeds meer terug als leverancier van zorg. Onder druk van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank moest de Keniaanse overheid eind jaren '80, begin jaren '90 bezuinigen om de economische crisis het hoofd te bieden en de hoge buitenlandse schuld af te lossen. De Keniaanse overheid richt zich nu vooral op beleid en het reguleren van zorg. Doel hiervan is de gezondheidssector te herstructureren, zodat deze effectiever, betaalbaarder en toegankelijker wordt en de gezondheid van de Keniaanse bevolking verbetert. In dit scenario nemen de commerciële sector en NGO's de zorgtaak gaandeweg over.

De Keniaanse overheid voert over de hele linie een actief beleid om buitenlandse investeerders aan te trekken. De markt voor buitenlandse ziekenhuizen in Kenia is weliswaar nog niet blijvend geopend onder het GATS verdrag, maar de overheid legt ook buitenlandse bedrijven en instellingen in deze sector weinig in de weg, om zo aantrekkelijk mogelijk te zijn. Ziekenhuizen in buitenlandse handen zijn bijvoorbeeld niet verplicht om niet-draagkrachtige patiënten te behandelen. De markt voor verzekeraars, waaronder ook ziektekostenverzekeraars, is wel al opengesteld onder GATS en onderworpen aan de regels van het GATS verdrag.

Volgens het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) heeft ieder mens recht op de hoogst bereikbare gezondheidsstandaard. Niet-discriminatie is een van de belangrijkste uitgangspunten (zie inleiding). Overheden behoren de ESC-rechten te beschermen, te respecteren en te vervullen en moeten bijvoorbeeld zorgen voor toegankelijke en goede gezondheidsdiensten.

## Discriminerende praktijken in commerciële ziekenhuizen

Tot 1989 konden alle Kenianen gratis gebruik maken van de gezondheidszorg. Om te bezuinigen op de gezondheidszorg moesten patiënten vanaf die tijd contant eigen bijdragen gaan betalen, tenzij zij verzekerd waren. De kwantiteit en de kwaliteit van publieke gezondheidsdiensten namen af. De publieke zorg werd voor de meeste Kenianen een stuk ontoegankelijker, terwijl de commerciële zorg financieel al helemaal onbereikbaar was. De buitenlandse ziekenhuizen bevinden zich uitsluitend in de steden, net als de kantoren van de buitenlandse verzekeraars. In de steden leeft slechts 20 procent van de bevolking. Op het platteland is de gezondheidszorg sinds de invoering van de eigen bijdrage ingestort; veel klinieken en gezondheidsposten zijn buiten gebruik geraakt en er is slechts één dokter op 33.000 inwoners. In de stad is er één dokter per 1700 stadsbewoners.

Zoals in alle privé-ziekenhuizen komen ook in de buitenlandse ziekenhuizen in Kenia schrijnende praktijken voor die indruisen tegen het recht op optimale gezondheidszorg voor iedereen. Enkele voorbeelden:

- ◆ Als patiënten geen geld hebben voor verder onderzoek of behandeling, worden ze weggestuurd voordat de volledige behandeling is afgerond. Ook in levensbedreigende situaties. Voor elke verrichting moet namelijk steeds apart worden betaald.
- ◆ Patiënten worden aan hun bed vastgekluisd tot de rekening is betaald of moeten in het ziekenhuis werken om de rekening in natura te betalen.
- ◆ Wie een ongeluk heeft gehad, wordt niet automatisch in het dichtstbijzijnde ziekenhuis opgenomen als dat financieel buiten zijn of haar bereik valt.

Het dagtarief voor een buitenlands ziekenhuis, ligt niet zelden tien maal hoger dan het dagtarief voor de gesubsidieerde algemene vleugel van nationale ziekenhuis in Nairobi. En zelfs daarvoor betalen de patiënten al bijna 4 Amerikaanse dollar per dag - terwijl 56 procent van de bevolking onder de armoedegrens leeft en dagelijks niet meer dan 1 dollar te besteden heeft. De armen die worden weggestuurd van de commerciële ziekenhuizen komen in de publieke sector terecht, die vervolgens wordt opgezaaid met de niet-koopkrachtige patiënten

Uit kostenoverwegingen is in het nationale overheidsziekenhuis in Nairobi naast de gesubsidieerde vleugel een private vleugel opgezet. Dit maakt het duale systeem heel zichtbaar. In de gesubsidieerde vleugel liggen meerdere patiënten in één bed en zijn er onvoldoende medicijnen, in de private vleugel zijn er wél genoeg bedden en medicijnen. Artsen besteden liever tijd aan de patiënten uit hun privé-praktijk dan aan de publieke zorg.

### **Relatie met het GATS-verdrag**

***Kenia heeft de ziekenhuissector nog niet geliberaliseerd volgens de regels van het GATS-verdrag maar de onderhandelingen zouden het mogelijk maken om de commerciële ziekenhuismarkt blijvend open te stellen voor buitenlandse bedrijven. Het onderzoek naar de praktijk van buitenlandse ziekenhuizen toont aan hoe die laatste het principe van gelijke zorg voor iedereen, met speciale aandacht voor de armen, niet respecteren. Zo wordt artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten overtreden. Hoewel het GATS-verdrag aan WTO-lidstaten het recht geeft om sectoren die ze aan GATS-regels onderwerpen te reguleren (binnen de beperkingen van de GATS-regels) om misbruiken en excessen tegen te gaan, wordt bij de GATS-onderhandelingen en in het GATS-verdrag nagenoeg geen rekening gehouden dat landen als Kenia de capaciteit missen om flankerend beleid te voeren dat de gezondheidszorg afdoende beschermt. Of landen zoals Kenia staan onder druk van de internationale financiële instellingen om buitenlandse bedrijven niets in de weg te leggen - wat door de GATS-regels over gelijke behandeling tussen binnenlandse en buitenlandse bedrijven wordt versterkt (artikel XVII).***

### **De praktijk van buitenlandse ziekteverzekeraars versterkt de dualiteit**

Welgestelde, gezonde Kenianen kunnen in toenemende mate aan risicospreiding en uitbesteding van betaling van hun ziektekosten doen door zich aan te sluiten bij de buitenlandse commerciële verzekeraars en de Health Maintenance Organisations (HMO's). Deze bedrijven richten zich op de rijke stadsbevolking die voorheen ook al zelf hun rekeningen kon betalen. Bij sommige private ziektekostenverzekeraars, zoals de Brits/Keniaanse AAR, bedraagt de premie tussen de 190 en 344 Amerikaanse dollar per jaar.

De particuliere buitenlandse verzekeraars verzekeren geen patiënten die aan ziekten als HIV/aids leiden. Dit in tegenstelling met het door de overheid opgezette verzekeringssysteem dat wel verplicht is iedere patiënt te accepteren. De private ziekenhuizen en commerciële verzekeraars worden gedreven door een winstmotief en sluiten hun winsten vaak naar het buitenland.

Het is heel moeilijk om gegevens te verzamelen over buitenlandse verzekeringsbedrijven en hun werkwijze. Ook de Keniaanse overheid heeft dergelijke gegevens niet. Er zijn vermoedens van nauwe samenwerking tussen buitenlandse verzekeraars en HMO's waarbij ze gegevens uitwisselen over de financiële en gezondheidssituatie van patiënten. HMO's werken op hun beurt weer nauw samen met bevriende ziekenhuizen en zorgen ervoor dat patiënten die de zorg niet meer kunnen betalen worden ontslagen. Op dit moment is geen enkele Keniaanse wetgeving over zorg of verzekering van toepassing op de HMO's.

## **Relatie met het GATS verdrag**

**Zonder er veel aandacht aan te schenken heeft Kenia de ziekteverzekeringssector aan de GATS-regels onderworpen bij het liberaliseren van de financiële dienstensector tijdens de vorige GATS-onderhandelingen. GATS artikel XVI over markttoegang verbiedt overheden zes soorten maatregelen te nemen die beperkingen opleggen aan bedrijven, bv. door het aantal dienstverleners te beperken. Tijdens de onderhandelingen kunnen overheden uitzonderingen maken om die beperkingen toch te kunnen opleggen aan bedrijven. Maar Kenia heeft bij de vorige onderhandelingen slechts één uitzondering gemaakt op de volledige markttoegang. De Keniaanse overheid had van de buitenlandse verzekeraars kunnen eisen dat ze ook arme patiënten opnemen, maar heeft die kans tijdens de vorige onderhandelingen niet gegrepen. De overheid kan nu enkel van buitenlandse verzekeraars eisen om ook arme en kwetsbare (HIV-besmette of terminale) patiënten op te nemen als ze dat ook van binnenlandse verzekeraars eist, volgens het GATS-principe van niet-discriminatie en nationale behandeling (artikel XVII). Als de Keniaanse overheid dat enkel van buitenlandse verzekeraars eist, dan kunnen andere WTO-staten daar een handelsgeschil over beginnen of dreigen dat te doen.**

**Als Kenia aan ziekteverzekeraars licenties verschaft of kwaliteitsnormen oplegt dan mogen die volgens GATS-artikel VI.4-5 niet meer beperkingen aan de handel opleggen dan strikt noodzakelijk is. De vrees is dat die discipline die GATS aan overheden oplegt de beleidsopties die mensenrechten maximaal beschermen onder druk zet omdat ze als handelsbeperkend kunnen worden gezien.**

**Volgens het GATS-verdrag (artikel XI) mogen landen het wegvloeien van de winsten naar het buitenland niet aan banden leggen in sectoren die zij onder GATS hebben geliberaliseerd. Buitenlandse zorgaanbieders en verzekeraars verdienen goed aan de rijke Kenianen. Het is schrijnend dat de winst van buitenlandse verzekeraars niet in Kenia hoeft te blijven, terwijl de Keniaanse gezondheidszorg aan een chronisch tekort aan kapitaal lijdt.**

**Bepaalde GATS-regels eisen volledige transparantie van regels en beslissingen door de overheid, zodat de industrie daar gebruik van kan maken om winstverlies tegen te gaan. Maar in het GATS-verdrag staat nergens vermeld dat ook de handelwijze van buitenlandse investeerders transparant moet zijn. Tijdens deze casestudy bleek het onvermogen van de overheid om vragen als wie is eigenaar, wat is het beleid en de praktijk ten opzichte van arme klanten, lonen, etc. beantwoord te krijgen. De transparantie van buitenlandse ziekenhuizen en ziektekostenverzekeraars is ver te zoeken.**

## **Mobiliteit van medisch personeel en patiënten<sup>4</sup>**

Uit buurlanden komen steeds meer rijke patiënten naar Keniaanse privé-ziekenhuizen waardoor minder bedden overblijven voor (armere) Kenianen. Rijke Kenianen die het zich kunnen veroorloven laten zich op hun beurt bij voorkeur in het (verre) buitenland behandelen. Het best geschoolde medisch personeel trekt massaal weg van de publieke sector naar de private sector, omdat ze daar iets beter worden betaald. Wie kan, vertrekt naar het buitenland. Door deze aanzienlijke brain-drain heeft de publieke gezondheidszorg steeds minder personeel beschikbaar. Tegelijkertijd trekken de commerciële ziekenhuizen specialisten uit het buitenland aan, maar blijft kennisoverdracht grotendeels achterwege.

---

<sup>4</sup> Zie noot 1 mode 2 en 4.

### **Relatie met het GATS verdrag**

***De lidstaten van de WTO onderhandelen binnen het GATS-verdrag ook over het verlenen van zorgdiensten aan buitenlandse patiënten en het toelaten van buitenlandse dienstverlenende personen. Rijke patiënten die vanuit het buitenland naar Keniaanse ziekenhuizen komen, leveren bijvoorbeeld geld op, ook al gaat dat ten koste van arme Keniaanse patiënten. De Keniaanse overheid denkt er momenteel over om in de huidige handelsronde aan het Noorden marktopening voor medisch personeel te vragen, zodat bijvoorbeeld Keniaanse dokters in de Europese Unie hun beroep kunnen uitoefenen. Van Keniaanse verpleegkundigen die in het buitenland werken, wordt verwacht dat ze harde valuta naar Kenia sturen om hun familieleden economisch te ondersteunen. Keniaanse onderhandelaars kijken daarbij te veel naar de economische aspecten en te weinig naar wat het betekent voor het recht voor gezondheid voor iedereen.***

# Privatisering van elektriciteit in Colombia en de overname door Endesa

De Colombiaanse overheid heeft de elektriciteitssector geprivatiseerd en opengesteld voor buitenlandse elektriciteitsbedrijven, d.i. geliberaliseerd, op aanraden van de Wereldbank en het IMF. Hoewel de aard van de sector concurrentie binnen een regio moeilijk maakt en consumenten weinig keuze laat, werd gekozen voor een volledig marktmodel in plaats van het verbeteren van het overheidsbestuur. De hoge schuldenlast van het betreffende elektriciteitsbedrijf vergrootte de wens naar privé-kapitaal. De schuld was ontstaan omdat IMF en Wereldbank hadden aangeraden om een stuwdam te bouwen.

Om de concurrentie te stimuleren ging de privatisering gepaard met een splitsing van elektriciteitsbedrijven voor opwekking, transmissie, distributie en toelevering. De overheid vervult nu de rol van beleidsmaker en toezichthouder, en probeert buitenlandse investeerders aan te trekken. Regionale en lokale overheden moeten de privatisering binnen de vastgelegde beleidscriteria uitvoeren.

Colombia heeft de liberalisering van de elektriciteitssector nog niet vastgelegd ('bindend gemaakt') volgens de regels van het GATS-verdrag. Deze casestudy geeft aan welke problemen zijn gerezen bij de verkoop van een geprivatiseerd bedrijf aan een buitenlandse investeerder -wat onder definitie 3 van GATS valt-, en welke de mogelijkheden zijn om de gerezen problemen al dan niet aan te pakken bij toekomstige onderbrenging onder GATS.

## Hoe Endesa het overheidsbeleid doorkruiste

Het elektriciteitsbedrijf van Bogotá, de hoofdstad van Colombia, werd in drie delen gesplitst. Het oorspronkelijke bedrijf, de EEB, behield de stroomtransmissie, Emgesa werd gecreëerd voor de stroomopwekking en Codensa voor de distributie en toelevering. Dit proces gebeurde zonder toestemming van de verantwoordelijke stadsraad. De werknemers tekenden tevergeefs protest aan want de rechter oordeelde dat het belangrijk was om de kapitaalinjectie niet ongedaan te maken.

Om het oorspronkelijke EEB zo snel mogelijk te kunnen verkopen waren de overheden bereid genoeg te nemen met de laagste taxatiewaarde, hoewel het een publiek belang is om voor de verkoop van openbare eigendommen de hoogst mogelijke prijs te krijgen. Het bod van de hoogste bidders lag evenwel boven de laagste taxatiewaarde.

De nieuwe aandelen van Emgesa en Codensa gingen over naar bedrijven die op hun beurt voor het grootste deel in handen waren van Endesa, een Spaanse energiemultinational met veel investeringen in Latijns-Amerika. De controle van Endesa over de opkopende bedrijven was echter niet duidelijk omdat Endesa zowel rechtstreeks participeerde als via dochterondernemingen in Chili met andere namen. Zo kwam ook 11 procent van het transmissiebedrijf EEB in handen van Endesa. In de praktijk kwam er dus niet veel van terecht om de elektriciteitssector in verschillende bedrijven te splitsen, maar de Colombiaanse overheid had niet de capaciteit om daar iets tegen te ondernemen.

Evenmin werd de kapitaalinjectie van de nieuwe aandeelhouders gebruikt om de schuld volledig terug te betalen, noch om in infrastructuur en onderhoud te investeren zoals afgesproken. Het geld werd gebruikt om de 40 procent ontslagen werknemers uit te betalen, hoewel personeelsvermindering geen doelstelling was van de privatisering. Bovendien werd een deel van het kapitaal weggevoerd via een grote dividuutkering aan de aandeelhouders, dus ook aan Endesa.

Ook gaf de lokale overheid bij Emgesa en Codensa haar meerderheidsstemrecht uit handen. Deze overdracht van controle op de geprivatiseerde bedrijven was tegen de wettelijke afspraak dat niet meer dan 49 procent van de aandelen zou worden verkocht.

### **Relatie met het GATS-verdrag**

**Net als de Colombiaanse overheid willen veel overheden controle houden over de geprivatiseerde nutsbedrijven door een meerderheid van aandelen te behouden. Wanneer een land de nutssectoren onder het GATS-verdrag liberaliseert, verbiedt artikel XVI (2f) dat de overheid de participatie van buitenlands kapitaal beperkt, tenzij de overheid van meet af aan aangeeft dit wel te willen doen. Deze beperking in een later stadium invoeren is volgens de GATS-regel XXI moeilijk en duur. Het GATS-verdrag dwingt overheden verder om normen en licenties zo op te stellen dat deze de handel, en dus ook investeringen (zie voetnoot 1, definitie 3) het minst verstoren (artikel VI.4-5) en niet om zo veel mogelijk controle te houden op essentiële diensten in het publiek belang.**

**Als Colombia de elektriciteitssector zou liberaliseren, dan geeft het GATS-verdrag niet de mogelijkheid om bepaalde gerezen problemen aan te pakken:**

**- Als de overheid buitenlandse bedrijven bevoorrecht en het nalaat om de belangen van de bevolking te beschermen, dan kan die laatste zich internationaal echter nergens op beroepen. Buitenlandse bedrijven daarentegen genieten op internationaal niveau bescherming door de GATS-regels en kunnen bijvoorbeeld administratieve beslissingen van nationale overheden aanklagen (artikel VI.2) eventueel met sancties als gevolg.**

**- Het GATS-verdrag verplicht overheden om over hun regelgeving transparant te zijn voor andere WTO-leden en hun bedrijven (artikel III). Door haar ingewikkelde bedrijfsconstructies kon Endesa de opsplitsing van de elektriciteitssector in meer bedrijven omzeilen. Transparantie over de structuur van internationaal opererende bedrijven is dus net zo belangrijk voor het beleid van overheden, maar de huidige GATS-regels bevorderen die bedrijfstransparantie niet.**

**- De GATS-regels houden er geen rekening mee dat overheden de nodige middelen moeten hebben om buitenlandse bedrijven die geprivatiseerde bedrijven opkopen te controleren en het publieke belang te beschermen. Ze bieden de overheden geen instrumenten om problemen met buitenlandse bedrijven die de nationale wetgeving niet respecteren aan te pakken. Daarentegen garandeert het GATS-verdrag wel het recht van buitenlandse bedrijven om op dezelfde manier behandeld te worden als nationale bedrijven.**

### **Zware gevolgen voor werknemers en arme consumenten**

Bij Codensa is met participatie van Endesa 40% van de werknemers vrijwillig of gedwongen ontslagen zonder de CAO-procedures te respecteren. Oude werknemers verloren bij gedwongen ontslag hun bron van inkomsten en sociale zekerheid. Nieuwe medewerkers kregen niet meer dezelfde gunstige arbeidsvoorwaarden en zelfs minder loon. Bij haar praktijken ondermijnde het bedrijf de rol van de vakbond. Om de arbeidskosten te verminderen ging het bedrijf over tot uitbesteding. De werknemers van outsourcing-bedrijven kregen minder loon en slechtere arbeidsomstandigheden, en kenden geen CAO. Dit zijn ernstige schendingen van het recht op arbeid en inkomen, goede arbeidsvoorwaarden en vakbondswerking zoals vastgelegd in het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten (CESCR artikelen 7, 8 en 11). Met deze strategie beoogde Endesa haar eigen hoge schuldenlast van 23,8 miljard euro (september 2002) af te betalen en de internationale concurrentie aan te gaan. Endesa's

hoge schuldenlast was ontstaan door ongebreidelde overnames, vooral van energiebedrijven in Latijns-Amerika en Zuid-Europa.

De agressieve manier van Codensa om nieuwe, dure -en voor sommigen onbetaalbare elektriciteitsmeters te plaatsen, riep weerstand op en leidde tot demonstraties in Bogotá. In tegenstelling tot de doelstellingen stegen na de privatisering de elektriciteitsprijzen voor de huishoudens, vooral voor de arme bevolking die het soms niet meer kon betalen. Grote bedrijven en rijke gezinnen gingen daarentegen lagere tarieven betalen. De Colombiaanse overheid nam maatregelen die deze prijspolitiek mogelijk maakte en bleek heel ontvankelijk voor de lobby van bedrijven als Endesa. De overheid heeft echter volgens het CЕСSR-artikel 11 de plicht om goede levensomstandigheden te bevorderen en daar valt expliciet ook de toegang tot betaalbare elektriciteit onder. Anderzijds slaagde Endesa er wel in de onderbrekingen in de stroomvoorziening behoorlijk te verminderen en minder verliesmakend te opereren.

### **Relatie met de GATS**

***Overheden in landen als Colombia missen vaak de capaciteit om de CЕСSR-verplichtingen uit te voeren en hun eigen regelgeving daaromtrent na te leven. Zij zijn ook nauwelijks toegerust om onderzoek te doen naar buitenlandse bedrijven en bezwijken daarom gemakkelijk voor de belangen van de investeerders. In het GATS-verdrag staat niets om de capaciteit van landen te versterken om de problemen die buitenlandse dienstverleners veroorzaken, aan te pakken. Het enige wat het GATS-verdrag erkent, is dat veel ontwikkelingslanden niet de capaciteit hebben om deel te nemen aan de wereldhandel in diensten en dat ontwikkelde landen een aantal maatregelen kunnen nemen om de export in diensten van ontwikkelingslanden te bevorderen (artikel IV). Ontwikkelingslanden hebben echter niet de macht om dit artikel af te dwingen.***

***Als Colombia besluit de elektriciteitsopwekking, -distributie en -toelevering onder het GATS-verdrag te liberaliseren, dan disciplineert GATS de regelgeving van de nationale, regionale en lokale overheden om buitenlandse bedrijven rechten te geven, bijvoorbeeld het recht om als een nationaal bedrijf te worden behandeld (artikel XVII) of om zonder beperkingen te opereren (artikel XVI). De internationale instanties die overheden dwingen om goede arbeidsvoorwaarden te creëren, het recht op vakbondsorganisatie te garanderen en consumenten te beschermen hebben geen sanctiemiddelen zoals de GATS-regels onder de WTO. Internationale regelgeving die multinationale bedrijven plichten oplegt, is zwak en niet bindend. Rechten en plichten zijn daardoor niet in evenwicht.***

# De impact van hotels in Goa, India

## Beleid

De centrale overheid van India stelde de toeristische sector van hotels, restaurants en reisagentschappen open voor buitenlandse investeringen volgens de voorwaarden van het GATS-verdrag (1995). De toeristische sector levert werkgelegenheid op, en toeristen zijn een belangrijke bron van buitenlandse deviezen. Alhoewel GATS vooral gezien wordt om investeringen aan te trekken door stabiliteit in regelgeving aan te bieden, leidde de openstelling echter niet tot voldoende concrete investeringen in de sector. In 2001 nam de Indiase overheid daarom nog meer maatregelen om buitenlandse toeristische bedrijven aan te trekken en op eigen initiatief verder te liberaliseren; hotels in afgelegen gebieden of op toeristisch belangrijke plekken hoeven bijvoorbeeld minder belasting te betalen.

Een groot deel van de toeristische sector in India verloopt via de informele sector en betreft kleine tot middelgrote ondernemingen. Omdat de overheid met een groot gebrek aan betrouwbare data kampt, heeft de overheid geen duidelijk inzicht in de gevolgen van liberalisering. Beleid en regelgeving voor de toeristische sector mogen in India grotendeels op regionaal en lokaal niveau worden gemaakt. Dit is voor de toeristische sector belangrijk omdat de omstandigheden per gebied verschillen en flexibiliteit noodzakelijk is. Maar de beslissing om de toeristische sector onder GATS te liberaliseren werd door de nationale overheid genomen zonder inspraak van de lagere regelgevende overheden. Als beslissingen van de lokale overheden echter tegen het GATS-verdrag indruisen, zou India voor de WTO-geschillencommissie kunnen worden gedaagd.

***Lidstaten van de WTO geven tijdens de GATS-onderhandelingen aan welke sectoren zij in hun land willen openen voor buitenlandse investeringen en welke zij in andere landen geopend zouden willen zien. Door het gebrek aan data en kennis van bijvoorbeeld sociale en milieuaspecten kunnen ontwikkelingslanden als India de verdere liberalisering in de toeristische sector daardoor moeilijk voorbereiden, niet in de laatste plaats door de snelle ondemocratische manier waarop de onderhandelingen worden voorbereid.***

## De gevolgen voor het milieu en de bevolking

De westelijke deelstaat van India, Goa, trekt veel toeristen. Goa spendeert een groot budget aan de promotie van het toerisme, hoewel de toeristische sector zelf meer geïnteresseerd is in betere transportmogelijkheden en een betrouwbare elektriciteitsaanvoer. Dit laatste zou ook aan de lokale bevolking ten goede komen.

De hotelsector lobbyde flink om milieuplannen te veranderen en instanties voor zich te winnen. Overheden overtraden de milieuwetgevingen die de duinen en stranden beschermen. Twee luxehotels die in deze casestudy tegen het licht werden gehouden, hebben delen van het hotel uitgebreid tot in de 'no development zone' aan de kustlijn. Rond het Goa Marriott Resort is het strand nu verdwenen en treedt excessieve erosie op. Als gevolg hiervan zijn de golven hoger geworden, tijdens de moesson tot in het zwembad van het hotel aan toe. Het Taj Ford Aguada Beach Resort bouwde illegaal en kampt met een kapot afvalverwerkingssysteem. De ongebreidelde bouw van hotels aan de gevoelige kustzone van Goa heeft onherstelbaar schade toegebracht aan het milieu:

- ◆ het ecologische evenwicht tussen land- en zeeleven is verstoord,
- ◆ stuifzandwinden hinderen het wegverkeer,
- ◆ het grondwater verzilt doordat er teveel wordt opgepompt,
- ◆ de kust is onderhevig aan erosie,
- ◆ afval hoopt zich op, en
- ◆ nachtelijke party's veroorzaken veel geluidshinder.

Bij de ontwikkeling van de hotels werd geen rekening gehouden met de protesten van de omwonenden. Het Taj Fort Aguada Beach Resort nam huizen en stukken land van buurtbewoners in en bedreigde mensen hierbij zelfs fysiek. Dit gebeurde met steun van de overheid, die daarmee zijn plicht verzaakte om het recht op goede leef- en woonomstandigheden te garanderen (CESCR artikel 11).

Omdat de hotels veel water gebruiken, is er minder water beschikbaar voor de lokale bevolking. De hoge toeristenprijzen maken bovendien het basisvoedsel veel duurder. Dit verzwaart de lasten voor met name vrouwen.

Het toerisme leidde er ook toe dat culturele producten en festivals steeds commerciëler werden, hoewel de overheid ook in deze verplicht was om de eigen cultuur te beschermen en ontwikkelen (CESCR artikel 15.2).

Door de groei van het toerisme nam de vrouwen- en kinderprostitutie en -handel toe, en daarmee het risico op aids. Veel vrouwen in de toerismesector worden seksistisch behandeld. Goa lijkt op weg om een van de belangrijkste kinderprostitutieplaatsen ter wereld te worden. Om het toerisme niet te schaden komt de overheid niet tussenbeide. Volgens artikel 10 van het CESCR hebben kinderen echter recht op bescherming tegen uitbuiting.

### **Relatie met het GATS-verdrag**

***De GATS-onderhandelingen houden er weinig rekening mee dat in veel ontwikkelingslanden de capaciteit en politieke wil ontbreken om goede regels op te stellen en uit te voeren die de bevolking en het milieu het beste beschermen. De internationale toeristische lobby WTTC wil zelfs dat overheden helemaal geen regels opstellen, maar de toeristische sector louter faciliteren.***

***Bovendien bepaalt het GATS-verdrag dat regelgeving rond bijvoorbeeld technische standaarden, licenties en kwaliteitsvereisten (artikel VI.4-5) zo min mogelijk handelsbeperkend zijn; die regelgeving is belangrijk bij bijvoorbeeld de bouw van hotels. Als de Indiase overheid de economische, sociale en culturele mensenrechten wil respecteren en het milieu beschermen, dan kan ze volgens artikel XIV regels invoeren die de 'publieke moraal' beschermen of die 'het leven of de gezondheid van mensen, planten en dieren' beschermen. Maar als andere WTO-leden India dan aanklagen omdat deze maatregelen de handel in diensten zouden beperken, dan moet India zelf bewijzen dat deze nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn.***

***Bij het inbrengen van de hotel- en restaurantsector, en reisagentschappen onder het GATS-verdrag heeft de Indiase centrale overheid bepaald dat deelname van buitenlands kapitaal tot maximaal 51% beperkt moest blijven. Van andere beperkende maatregelen voor buitenlandse bedrijven heeft ze afgezien. Lokale overheden kunnen hierdoor niet het aantal (buitenlandse) hotels limiteren, ook al is de kust van Goa vol vanuit milieuperspectief en moeten sociale problemen hoognodig worden aangepakt. Het GATS-verdrag maakt het moeilijk en duur om nu alsnog beperkende maatregelen toe te voegen (artikel XXI). Artikel XVI verbiedt zes soorten beperkende maatregelen die overheden kunnen opleggen aan bedrijven van een sector die onder GATS is geliberaliseerd tenzij een land vooraf een voorbehoud maakt bij de onderhandelingen. Vóór de opening van de toeristische sector had de centrale Indiase overheid binnen het GATS-verdrag dergelijke voorbehouden kunnen maken op die zes beperkingen maar heeft het nagelaten. Bij de huidige onderhandelingen kan India slechts de status-quo behouden of de beperking van buitenlands kapitaal in hotels en restaurants laten vallen. De Verenigde Staten hebben al laten weten dat zij dit laatste graag zouden willen.***

***Volgens het GATS-verdrag moeten buitenlandse en nationale bedrijven gelijk behandeld worden (artikel XVII). Als lokale overheden in bepaalde dorpen in Goa enkel aan lokale inwoners een licentie voor een restaurant of hotel verstrekken of de voorkeur geven aan***

***kleine lokale hotels die minder schade toebrengen aan het milieu, kan India hiervoor aangeklaagd worden door andere WTO-leden.***

## **Gevolgen voor werknemers**

De Amerikaanse keten Marriott domineert wereldwijd de toeristische sector, maar investeert zelden in de eigendom van hotels. Marriott sluit managementcontracten met lokale hotels die dan de naam Marriott (een kwaliteitsreferentie) mogen dragen, en legt normen op voor bijvoorbeeld het personeelsbeleid en het verwerken van afvalwater. Marriott streeft er naar om haar buitenlandse managers zo veel mogelijk te vervangen door lokale managers, wat tot kennisoverdracht kan leiden. De lokale Marriott-hotels moeten een vergoeding betalen om gebruik te mogen maken van het wereldwijde internetreserveringssysteem en andere diensten.

Het Goa Marriott Resort hanteerde grotendeels de goede arbeidsvoorwaarden die zijn beschreven in artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten (CESCR). Ook werkende moeders genoten voldoende bescherming (artikel 10.2). Maar Marriott International voerde een actief beleid tegen het oprichten van vakbonden, wat in strijd is met artikel 8 van het CESCR-verdrag. In het Marriott Resort in Goa was niemand lid van een vakbond.

Het Taj Fort Aguada Beach Resort, dat volledig in Indiase handen is, schond artikel 7 van het CESCR voor wat betreft goed loon, de kans op promotie en gezonde werkomstandigheden zoals tijd om te eten en te rusten. Ook ontving de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) klachten omdat het Taj Fort Resort het recht op vakbond actief tegenwerkte en dus artikel 8 van het CESCR niet respecteerde.

Alhoewel het toerisme veel werkgelegenheid creëerde, raakten onder andere vissers hun traditionele werk en inkomen kwijt en verloren hun recht op werk (CESCR artikel 6).

### ***Relatie met het GATS-verdrag***

***Grote buitenlandse bedrijven met een wereldwijd reserveringssysteem kunnen het lokale midden- en kleinbedrijf er toe aanzetten om efficiënter te werken. Het kan echter ook gebeuren dat de kleine en middelgrote bedrijven uit de boot vallen of dat arbeidsvoorwaarden onder druk staan door de te grote concurrentie. Het GATS-verdrag bepaalt dat bedrijven in ontwikkelingslanden meer toegang moeten krijgen tot distributiekanaalen en informatienetwerken (artikel IV), zoals het internetreserveringssysteem van Marriott, maar dit is niet afdwingbaar door ontwikkelingslanden. Artikel IX (tegen praktijken die concurrentie ondermijnen) heeft niet kunnen verhinderen dat een paar grote spelers de hotelsector in hun greep hebben inclusief gerelateerde sectoren zoals reisinformatie, vliegtuigreserveringen, enz.***

***Ongeacht de gebrekkige capaciteit van lokale, nationale en internationale instellingen om de arbeidsrechten -naast andere sociale en culturele rechten van de bevolking- te garanderen, wordt tijdens de GATS-onderhandelingen gepleit voor volledige vrijheid van bedrijven en consumenten in de toeristische sector. Hierdoor bestaan te weinig instrumenten om problemen van liberalisering in diensten aan te pakken.***

***De rijke Noordelijke landen zijn onder het GATS-verdrag nauwelijks bereid om hun markten open te stellen voor lager geschoold personeel uit ontwikkelingslanden en dus het recht op arbeid te verbeteren; zij willen alleen beperkt toegang verlenen aan hoger geschoold personeel dat met een investering 'meekomt' of waar tekorten zijn. Daarentegen vinden de rijke landen wel dat hun eigen hogere personeel in andere landen toegelaten moet worden. Zij krijgen bovendien veel markttoegang in voor hen interessante sectoren. Het GATS-verdrag pakt hierdoor onevenwichtig in het voordeel van het Noorden uit.***

# Conclusies en aanbevelingen uit de drie case-studies

## Niet alleen handelsperspectief

Uit de case studies die partners van SOMO en WEMOS hebben uitgevoerd blijkt dat liberalisering van diensten zoals gezondheidszorg, elektriciteitsvoorziening en toerisme, of hun onderbrenging in het GATS akkoord, complexe maatschappelijke gevolgen heeft. Bij de onderzochte landen domineren bedrijfs- en financiële belangen en worden vooral economische voordelen verwacht van liberalisering en het GATS verdrag. Een analyse vanuit het perspectief van het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten toont aan dat liberalisering van diensten ook directe en indirecte nadelige gevolgen heeft voor met name zwakkere bevolkingsgroepen. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van essentiële diensten zoals gezondheidszorg en elektriciteitsvoorziening is cruciaal om sociale, economische, en culturele rechten zoals bedoeld in het Internationale verdrag te garanderen. Dergelijke diensten kunnen dus niet zomaar als handelswaar worden beschouwd. Ook de gevolgen van toerisme tonen aan dat die sector niet alleen vanuit het perspectief van handel in diensten bij de GATS onderhandelingen mag worden behandeld.

## Evaluatie die rekening houdt met bevolking en beleid

\* Veel informatie ontbreekt om goede afwegingen te maken bij verder gaande liberalisatie onder de huidige GATS-onderhandelingen. De case studies toonden aan dat er niet alleen onvoldoende statistische gegevens zijn of te weinig feitelijke kennis over hoe buitenlandse dienstverleners opereren. Er is ook weinig duidelijkheid hoe ESC-rechten zullen worden gegarandeerd of duurzame ontwikkeling zal worden bevorderd in sectoren die worden ondergebracht in het GATS-akkoord.

**► Daarom is het hoogst noodzakelijk om een evaluatie te houden alvorens verder te onderhandelen. Uit de case studies kwam naar voren dat zo'n evaluatie per dienstensector speciale aandacht moet hebben voor de gevolgen van liberalisering en de toepassing van GATS-regels voor:**

- *de Economische, Sociale en Culturele Mensenrechten van burgers, en vooral van de arme bevolking, vrouwen en kinderen;*
- *consumenten;*
- *werknemers;*
- *het lokale midden- en kleinbedrijf;*
- *het milieu en de ecologie.*

**Uit de case studies is duidelijk geworden dat bij zo'n evaluatie daarnaast rekening moet worden gehouden met:**

- *het nationale beleid, de capaciteit het om uit te voeren*
- *de bestaande sociale en milieuregelgeving, en de concrete uitvoering ervan;*
- *de invloed en vereisten van de Wereldbank en IMF;*
- *de dynamiek van de internationale markt en concurrentie per dienstensector;*
- *de strategieën van de belangrijkste internationaal opererende bedrijven per sector.*

\* Uit de case-studies blijkt dat de nationale besluitvorming over de GATS-onderhandelingen te weinig democratisch gebeurt. Lokale overheden, vakministeries, belangengroepen van armen en burgers in het algemeen worden nauwelijks bij het proces betrokken. Mede hierdoor worden de complexe verbanden en de brede maatschappelijke vraagstukken in een dienstensector over het hoofd gezien.

► ***Bij nationale standpuntbepaling over de GATS-onderhandelingen is daarom noodzakelijk dat:***

- ***verschillende ministeries op gelijkwaardige basis overleggen en coördineren;***
- ***lokale overheden in het overleg worden betrokken en hun bevoegdheden niet zonder hun instemming door het GATS akkoord worden beperkt zoals bv. gebeurde in India;***
- ***een multistakeholder benadering wordt uitgevoerd, met speciale aandacht voor de belangen van de arme bevolking.***

## **GATS pakt problemen van dienstenliberalisering niet aan**

\* De case studies wijzen er op dat liberalisering van diensten vooral het recht op vrij opereren van bedrijven versterkt ten gunste van klanten die het kunnen betalen, maar ten koste van de rechten van de bevolking als geheel of de bescherming van het milieu. De tweedeling tussen arm en rijk wordt daardoor groter:

- in Kenia is toegang tot behoorlijke gezondheidszorg of -verzekering beperkt tot de rijken; brain drain naar de commerciële sector of het buitenland versterkt de tweedeling;
- in Colombia zijn elektriciteitsprijzen voor armen omhoog gegaan en krijgen gewone werknemers minder loon terwijl het buitenlandse bedrijf kapitaal wegsluit;
- in India krijgen armen door het toerisme minder toegang tot water en zijn er andere sociale kosten zoals kinderprostitutie, terwijl rijke toeristen en hoteleigenaren weinig in de weg wordt gelegd.

Deze tweedeling tast het principe van niet-discriminatie van economische, sociale en culturele mensenrechten aan. Volgens het CESC-Verdrag moeten overheden speciale maatregelen nemen om de rechten aan armen te garanderen. Wanneer een dienstensector echter aan de GATS regels wordt onderworpen, kunnen overheden buitenlandse bedrijven niet anders behandelen dan nationale bedrijven of andere buitenlandse bedrijven (volgens respectievelijk artikel XVII en artikel II) om armen te beschermen. In geval van conflicten hieromtrent zijn het de WTO-panels die hierover uitspraken kunnen doen.

\* De case studies tonen aan dat de overheid, om haar beleid te kunnen uitvoeren, hinder ondervindt van het gebrek aan transparantie van buitenlandse dienstenbedrijven, bv. bij de elektriciteitsprivatisering in Colombia of voor betere gezondheidszorg voor iedereen in Kenia. De GATS-regels dragen nauwelijks bij aan vergroting van de transparantie van buitenlandse dienstverleners. Artikel IX maakt het alleen mogelijk om aan het land van het moederbedrijf openbaar beschikbare informatie te vragen over concurrentie vervalsende praktijken. Daartegenover eist het GATS-verdrag wel dat overheden hun regelgeving en administratieve beslissingen transparant maken. Daarnaast mogen kwaliteitsmaatregelen niet meer beperkingen aan de handel opleggen dan noodzakelijk is. Op die manier wordt wel maximale handelingsvrijheid en het winststreven van de het bedrijfsleven gediend, terwijl er geen instrumenten aan de overheid worden verstrekt om het beleid en het gedrag van met name multinationale bedrijven te volgen. Het is onvoldoende dit aan nationale staten over te laten, omdat veel staten hiervoor onvoldoende 'tanden' hebben.

**→ In de GATS onderhandelingen moeten bindende afspraken worden gemaakt die de transparantie van internationaal opererende dienstenbedrijven vergroten bv. WTO lidstaten moeten maatregelen of wetgeving invoeren die internationaal opererende bedrijven verplicht te rapporteren over hun internationale structuur en hun uitvoering van sociale en milieuwetgeving en -overeenkomsten in de landen waar ze opereren.**

\* Buitenlandse dienstverleners en dienstenconsumenten (toeristen) respecteren niet altijd de economische, sociale en culturele mensenrechten. Daardoor gebeurt het dat bijvoorbeeld het recht op arbeid, goede arbeidsvoorwaarden en vakbondsvorming wordt geschonden. Om een sector aantrekkelijk te houden voor buitenlandse investeerders is het voor overheden in ontwikkelingslanden in de praktijk moeilijk om nog een sterk sturend beleid te voeren. Bovendien beïnvloeden de Wereldbank en het IMF ontwikkelingslanden om een beleid te voeren ten gunste van buitenlandse investeerders en vrije marktwerking. Het publieke belang, zoals bij de verkoop van het geprivatiseerde elektriciteitsbedrijf in Colombia, of het aanpakken van prostitutieproblemen in India, schiet er soms bij in. De nieuwe rol van regulator en beleidsmaker stelt de overheden voor veel problemen. Ze worden vaak door bedrijfsbelangen beïnvloed bij regelgeving en de uitvoering van de wetgeving. Het GATS-verdrag laat tot op zekere hoogte regulering op nationaal niveau toe maar de praktijk in de case studie toont dat daar weinig van terecht komt. Daardoor ontstaat een ongelijkheid aan rechten ten nadele van de armen.

► **(1) Voorafgaand aan liberalisering onder GATS moeten een land voor de betreffende sectoren nationale regelgevende en controlerende organen oprichten die los staan van de uitvoerende overheden.**

► **(2) Het is belangrijk dat bij de GATS-onderhandelingen en -regels wordt erkend dat het noodzakelijke nationale flankerend beleid bij liberalisering van diensten in het algemeen, en bij het onderbrengen van sectoren onder het GATS verdrag in het bijzonder, vaak ontbreekt, dan wel niet wordt uitgevoerd. Daarom moet artikel IV niet alleen de capaciteit van ontwikkelingslanden versterken om diensten te exporteren, maar ook de capaciteit versterken om problemen die optreden bij het "importeren van diensten" zoals aanwezigheid van buitenlandse dienstenbedrijven of buitenlandse consumenten (toeristen, patiënten) aan te pakken. Artikel IV moet niet vrijblijvend zijn zoals nu het geval is. Hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid voor rijke landen. Op grond van het CЕСSR-verdrag moeten zij ook maatregelen nemen om ontwikkelingslanden te helpen bij het realiseren van de mensenrechten. Een coherent beleid gericht op duurzame ontwikkeling is daarom noodzakelijk**

## DE GEVOLGEN VAN GATS REGELS

\* De bevindingen van de case studies over liberalisering van diensten sluiten aan bij de conclusies van de VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten (juni, 2002), die wijst op de verplichting van overheden om te reguleren zodat de economische, sociale en culturele mensenrechten voor iedereen worden gegarandeerd. Dit is een prioriteit die boven de handelsregels moet komen te staan.

Het GATS verdrag en de toepassing van de GATS-regels formaliseert de liberalisering en legt deze juridisch vast. Vooral sterke bedrijven en economisch sterke landen krijgen daarmee een instrument dat hen rechten geeft, bv. om verhaal te halen tegen bepaalde administratieve besluiten (artikel VI.2-3), om gelijk behandeld te worden als andere internationale bedrijven (artikel II), of om hun winsten naar het moederland te sluizen (artikel XI).

\* Als dienstensectoren onder de GATS regels vallen, biedt het GATS-verdrag te weinig flexibiliteit om de liberalisering ongedaan te maken of GATS-regels niet toe te passen indien de overheidsplicht om het CЕСSR-verdrag te implementeren in het gedrang komt en ESC-rechten worden geschonden. In Kenia bijvoorbeeld heeft de overheid, achteraf gezien, bij de onderbrenging van de ziektekostenverzekering onder het GATS-verdrag te weinig voorbehoud gemaakt om te verhinderen dat juist buitenlandse ziekteverzekeraars arme patiënten niet behandelen.

► **Als de economische, sociale en culturele mensenrechten worden geschonden, moet het GATS-verdrag meer flexibiliteit bieden om:**

- **de liberalisering van een sector onder het GATS-verdrag terug te draaien zonder dat daarvoor moet worden gewacht en zonder te moeten voorzien in compensatie voor andere WTO-landen zoals nu vereist in artikel XXI. Bescherming van ESC-rechten moet ook worden besproken bij de huidige onderhandelingen over maatregelen die een economie beschermen tegen te grote schade door import (artikel X);**
- **beleidsbeperking wat betreft markttoegang (artikel XVI) en gelijke behandeling tussen nationale en buitenlandse bedrijven (artikel XVII) substantieel te versoepelen;**
- **bij de onderhandelingen over verder disciplineren van norm- en licentiegeving door overheden (artikel VI.4) het respect voor ESC-rechten voorop te stellen, in plaats van het principe van de minst handelsbeperkendheid of economische noodzaak.**

\* Door de liberalisering van de hotel- en restaurantsector in India blijkt het nu moeilijk om bij licenties de voorkeur te geven aan lokale en kleinschalige ondernemingen die minder schade toebrengen aan het milieu (zie haar verplichting om buitenlandse bedrijven niet te discrimineren onder artikel XVII). Om het milieu te beschermen bepaalt artikel XIV dat een overheid maatregelen kan nemen om het leven van planten en dieren te beschermen. Dit is onvoldoende om de ecologie te beschermen, en de Indiase overheden krijgen de bewijslast wanneer andere WTO-lidstaten betwisten dat die maatregelen noodzakelijk waren. Bovendien is de verplichting onder artikel VI.4-5 om licenties en normen niet meer "burdensome" te maken dan noodzakelijk is, te weinig duidelijk over wat dat betekent in de praktijk en op welke dienstensectoren ze van toepassing zijn.

► **De GATS-onderhandelingen moeten de strekking van GATS-regels verduidelijken, dan wel regels aanpassen zodat ook bescherming van milieu en ecologie voorop komen te staan.**

\* Uit de case studies blijkt dat er nog veel moet worden gedaan om het economisch, handels-, sociaal, cultureel en milieubeleid met elkaar in evenwicht te brengen alvorens de voordelen van handel in diensten aan iedereen toekomt.

► **Het onderhandelingsproces over verdere liberalisering van dienstensectoren onder GATS moet worden opgeschort. Eerst moeten internationale instrumenten worden versterkt om het belang van armen, consumenten, werknemers, ESC-rechten en het milieu in de internationale markt te verdedigen (bijv. tegen kinderprostitutie, corruptie, etc.) zodat economische, sociale en culturele mensenrechten en milieubescherming prioriteit krijgen over handelsregels.**