



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

WTO: whose trade organization? 'Vrijhandel' versus duurzame ontwikkeling

Went, R.

Publication date
2005

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Went, R. (2005). *WTO: whose trade organization? 'Vrijhandel' versus duurzame ontwikkeling*. Faculteit voor Economie en Econometrie, Universiteit van Amsterdam.
<http://www1.feb.uva.nl/pp/bin/132fulltext.pdf>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

[Deze bijdrage verschijnt redactioneel bewerkt in M. Buiten (red.), *Wenkende alternatieven: progressieve visies op een andere globalisering*, Utrecht, Groenlinks Wetenschappelijk Bureau, januari 2005]

WTO: Whose Trade Organization?¹

‘Vrijhandel’ versus duurzame ontwikkeling

Robert Went²

Een wonderlijk ‘monsterverbond’ beijvert zich binnen en buiten de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voor verdergaande handelsliberalisering. Zakenbladen als *The Economist* en *Financial Times*, internationale organisaties als de Wereldbank en het United Nations Development Programme (UNDP), NGO’s als – prominent – OXFAM (in ons land de NOVIB), en veel regeringen en politieke organisaties³ stellen dat ontwikkelingslanden daardoor zullen profiteren van grotere afzetmarkten. Omdat dit goed is voor de economische groei en armoedebestrijding in deze landen zal volgens de voorstanders van vergaande handelsliberalisering de huidige neoliberale globalisering socialer en rechtvaardiger worden. Maar voor die claim is geen bewijs. Bovendien zijn er veelal ongewenste neveneffecten voor de economische structuur en ontwikkeling van de betreffende landen. Voor duurzame ontwikkeling is een andere benadering van handel en de WTO nodig.

¹ Met dank aan Lori Wallach en Patrick Woodwall (2004), van wie ik deze titel heb ‘geleend’.

² Gastonderzoeker aan de Faculteit voor Economie en Econometrie (FEE) van de Universiteit van Amsterdam (UVA). E-mail: robertwent@uva.nl. Homepage : www.fee.uva.nl/pp/rwent. Dank aan de aanwezigen tijdens een deelsessie over anders globaliseren op de tweede economiedag van Groenlinks (25-9-2004) voor commentaar en suggesties op een eerdere versie van dit artikel. Delen van dit artikel zijn ook eerder gepresenteerd in een workshop tijdens de Academie van de Wiardi Beckman Stichting (WBS), ‘Globalisering : kans of beproeving?’, 14-16 mei 2004.

³ Uit het aanbevelenswaardige boek ‘Globalization: Tame It Or Scrape it?’ van Greg Buckman, penningmeester van de Australische Groenen, blijkt dat ook een deel van de groene partijen hiertoe kan worden gerekend.

De illusoire voordelen van vrijhandel

‘De helft van de wereldbevolking leeft van minder dan twee dollar per dag terwijl de gemiddelde gesubsidieerde koe in Europa 2 dollar 20 per dag krijgt.’⁴ Het is inmiddels een bekende uitspraak geworden, die het goed doet als *one-liner* in de pers. Er wordt mee aangeklaagd dat de VS en EU subsidie geven aan hun agrarische sector, die een deel van haar producten bovendien exporteert naar ontwikkelingslanden, terwijl de arme landen inkomsten mislopen omdat importen uit deze landen worden belemmerd. Maar de terechte verontwaardiging over deze hypocrisie en dubbele moraal leidt er nogal eens toe dat het belang van grotere exportmogelijkheden voor ontwikkelingslanden wordt overschat of overdreven. Zo refereerden veel kranten in de aanloop naar de recente (juli 2004) ministeriële conferentie van de WTO aan een studie waarin de Wereldbank stelt dat ruim 140 miljoen mensen uit de armoede gehaald kunnen worden als mondiaal de tarieven op agrarische en industriële producten worden afgeschaft. Volgens de Wereldbank kan internationale handel ‘be a key to cutting poverty – providing jobs and driving economic growth for a developing country.’ Want landen die ‘have entered export markets through trade and intensified their links with the global economy have tended to grow faster than those that have not.’⁵

Is het werkelijk? Econoom Dani Rodrik (2001) onderzocht de literatuur die aan dit soort claims ten grondslag ligt, en concludeert dat ‘there is no convincing evidence that trade liberalization is predictably associated with subsequent economic growth.’⁶ Peter Dorman (2002: 2) wijst er op dat de lonen in Mexico tussen 1994 en 1999 met 16% zijn *gedaald* na de vorming van een vrijhandelszone (NAFTA) met de VS en Canada, terwijl ze volgens

⁴ Vraaggesprek met Sylvia Borren, algemeen directeur van de NOVIB, op www.novib.nl. Overigens is de situatie zelfs nog schrijnender, omdat de (arbitraire) 2 dollargrens voor armoede die de Wereldbank hanteert niet in nominale wisselkoerstermen is gedefinieerd maar als equivalente koopkracht (zie Went 2004).

⁵ ‘Issue brief for trade’ (updated March 2004) op www.worldbank.org.

⁶ ‘The only systematic relationship is that countries dismantle trade restrictions as they get richer, which accounts for the fact that most of today’s rich countries embarked on economic growth behind protective barriers, which they subsequently lowered’ (Rodrik 2001: 7). Wereldbankeconomen Dollar en Kraay (2000) stellen in hun bekende studie *Trade, Growth and Poverty* dat grotere openheid voor handel goed is voor economische groei en (dus) voor het bestrijden van armoede. Er was echter veel mis met de door hen gebruikte data en Rodrik (2002) noemde deze analyse daarom ‘extreem misleidend’. Hij deed de berekeningen over en vond geen enkel bewijs dat landen die snel en verregaand hun handel liberaliseren het economisch beter doen dan andere landen, en zelfs enige aanwijzingen voor het tegendeel: ‘De claim van de auteurs over de heilzame effecten van handelsliberalisering op armoede moeten gezien worden als beweringen die meer zijn gebaseerd op geloof dan op bewijs.’

modelberekeningen vooraf met 5 tot 10 procent zouden *stijgen*. De UNCTAD (2004) constateert in haar meest recente *Least Developed Countries Report* dat in de 49 allerarmste landen van de wereld ‘better export performance rarely translates into sustained and substantial poverty reduction.’

Huffschtmidt e.a. (2005) waarschuwen dat de veel bepleite liberalisering van de landbouwsector ‘would actually reinforce the extensive agriculture of richly endowed emerging countries like Brazil or Argentina, but not really the small individual farmers in Brazil’s Nord Este or Africa, who would be wiped off.’⁷ En in eigen land, tot slot, kunnen vrijhandel-voorstanders Kets (Universiteit van Tilburg) en Tang (CPB) er niet omheen dat ‘the net gains from free trade are uncertain’, en dat ‘(e)ven if a robust relationship between openness and growth can be found, the direction of causality is unclear’ (Kets en Tang 2004).

De veronderstelde voordelen van verdergaande handelsliberalisering blijken in de echte wereld dus moeilijk te vinden.

‘Doe zoals wij zelf nooit gedaan hebben’

De meeste economen begrijpen niet dat de rest van de wereld niet snapt dat vrijhandel een briljant idee is.⁸ Ricardo (1817) toonde immers bijna twee eeuwen geleden al aan dat alle landen daar baat bij hebben. Maar die theorie over de comparatieve voordelen van handel is gebaseerd op een groot aantal aannames waar in werkelijkheid nooit aan wordt voldaan.⁹ En

⁷ Rodrik (2004) stelt vergelijkbaar: ‘One of the mysteries of the current round of trade negotiations is that developing nations have led themselves bamboozled into accepting an agricultural-liberalization-centered agenda as a Development Round. In fact, the developing countries’ interest in agricultural liberalization has always been ambiguous. Aside from a few middle income members of the Cairns group, such as Argentina, Brazil, Chili and Thailand, which are important agricultural exporters, few developing countries have traditionally looked at this area as a major source of gain. Research done at the World Bank during the Uruguay Round has highlighted the possibility that most Sub-Saharan African nations could actually end up *worse off* as a result of the rise in world food prices produced by the reduction in European export subsidies. More recently, a range of careful, microeconomic studies have shown that the poverty impact of increases in relative agricultural prices tend to be heterogeneous and uncertain, even for the producers themselves.’ Het meest waarschijnlijke scenario is dat ‘poor farmers will reap very few of the gains generated by agricultural liberalization in the North. The real winners will be taxpayers and consumers in the North and traders and intermediaries in the South.’

⁸ Kets en Tang (2004: 427) citeren een bron volgens welke maar liefst 97 procent van de academische economen in de Verenigde Staten het idee van vrijhandel steunt.

⁹ ‘Although he does not formulate them explicitly, many assumptions underlie Ricardo’s free trade theory. Without any further elaboration he assumes that all income in a country is expended to buy goods; that there is never any reduction of demand because money is saved; that full use is being made of productive capacity and of

Ricardo's voorbeeld, over de wederzijdse voordelen die Engeland (laken) en Portugal (wijn) toentertijd zouden hebben van specialisatie en handel, bleek niet te kloppen (Sideri 1970). Sterker nog: hoewel ontwikkelingslanden door internationale organisaties en regeringen van rijke landen wordt voorgehouden dat zij zich moeten openstellen voor internationale handel om vooruit te komen, zijn er geen rijke landen die zich met vrijhandel hebben ontwikkeld.

Voor zijn fraaie boek 'Kicking Away the Ladder'¹⁰ onderzocht econoom Ha-Joon Chang (2002) de geschiedenis van het industrie-, handels- en technologiebeleid van Engeland, de VS, Duitsland, Frankrijk, Zweden, België, Nederland, Zwitserland, Japan, Korea en Taiwan. De wijze waarop deze landen zich hebben weten te ontwikkelen tot wat zij nu zijn, blijkt in het geheel niet overeen te komen met wat de huidige ontwikkelingslanden wordt aanbevolen c.q. aangepreerd. Elk succesvol land blijkt namelijk gebruik gemaakt te hebben van protectionistische en andere activistische maatregelen – zoals importtarieven en exportsubsidies, planning van investeringen, en steun voor research en ontwikkeling – om binnenlandse opkomende industrieën (*infant industries*) te verdedigen tegen buitenlandse concurrenten. Bovendien hebben alle ontwikkelde landen het beleid door de jaren heen regelmatig aangepast aan hun veranderende positie in de internationale concurrentiestrijd.

Algemene recepten die werken in alle tijden en landen bestaan dus helemaal niet. Chang vindt daarom vergelijkingen van handelstarieven van ontwikkelde en ontwikkelingslanden 'hoogst misleidend'.¹¹ Vanwege het grote verschil in productiviteit tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden zijn zelfs de relatief hoge niveaus van protectionisme die tot de jaren 1980 in de ontwikkelingslanden overheersten niet excessief vergeleken met het historische peil van de nu ontwikkelde landen. En met de lagere protectionistische niveaus die deze landen na twee decennia handelsliberalisering inmiddels hebben, zijn zij minder protectionistisch dan de huidige ontwikkelde landen waren tijdens hun toenmalige ontwikkeling.

the factors of production (which adapt instantly to changes in demand); that countries always have or are headed rapidly towards a balance of trade; and that markets adapt quickly and are therefore perfectly flexible' (Went 2002: 14; zie ook Shaikh 2003).

¹⁰ De titel verwijst naar Friedrich List (1841) die schreef dat landen die zichzelf met protectionistisch beleid ontwikkelen de neiging hebben om de ladder waarlangs zij zelf omhoog zijn geklommen voor andere landen weg te schoppen, door vrijhandel van hen te eisen.

¹¹ Hij had daarbij Bhagwati als voorbeeld kunnen nemen, die in *The Economist* (22 juni 2002, p. 25) schreef dat sprake is van 'asymmetrische handelsbarrières' omdat de industriële handelstarieven van de rijke landen gemiddeld 3 procent en van de arme landen gemiddeld 13 procent zijn.

Algemene claims over de voordelen van handelsliberalisering berusten dus op drijfzand. Maar in prognoses en berekeningen over de potentiële voordelen van handelsovereenkomsten voor ontwikkelingslanden worden de positieve gevolgen toch vaak dik aangezet. Mark Weisbrot and Dean Baker (2002) van het Center for Economic and Policy Research (CEPR) keken echter kritisch naar een aantal van deze studies en (algemene evenwichts)modellen en concludeerden dat daaruit geenszins afgeleid kan worden dat de ontwikkelingslanden als groep beter worden van verdergaande handelsliberalisering.

Zo berekende de Wereldbank dat het weghalen van alle barrières in de rijke landen voor de export van producten uit ontwikkelingslanden – waaronder landbouw, textiel en andere fabrieksgoederen – zou leiden tot een weinig spectaculaire toename van het nationaal inkomen van de landen met lage en middenhoge inkomens van 0,6% in 2015, en dat de liberalisering van landbouw en textiel negatieve gevolgen heeft voor veel ontwikkelingslanden. En Brown, Deardorff en Stern (2001; zie ook Dorman 2002) voorzagen in een veelgeciteerde studie ter ondersteuning van verdergaande handelsliberalisering, dat o.a. Mexico, Indonesië, en Centraal- en Zuid-Amerikaanse landen slechter zouden worden van de Uruguay-ronde van de GATT (1986-1993).

Het is eerder regel dan uitzondering dat modelberekeningen over de gevolgen van handelsliberalisering sterk uiteenlopen. Dat komt omdat er niet één manier is om zulke berekeningen te maken. Niet alle sectoren en landen kunnen in modellen worden opgenomen zodat keuzes moeten worden gemaakt. En allerlei effecten – bijvoorbeeld hoeveel de vraag naar suiker stijgt als de prijs daalt – moeten worden geschat. Weisbrot en Baker noemen een aantal redenen waarom landen, anders dan modelberekeningen suggereren, niet noodzakelijk profiteren van handelsliberalisering. Of daar zelfs slechter van worden:

- Als gevolg van handelsliberalisering kunnen de relatieve prijzen van goederen veranderen. Een land dat voor zijn inkomsten afhankelijk is van een product dat op deze manier in prijs daalt gaat erop achteruit als de prijzen van de goederen die het importeert niet evenveel dalen ('verslechterde ruilvoet').
- Een land dat goederen exporteert waarvan de import door de ontvangende landen met quota wordt beperkt, krijgt daar volgens de standaardtheorie een hogere prijs ('quota rent') voor. Dat voordeel vervalst als die importbeperking wordt opgeheven, en het is heel goed mogelijk dat de extra opbrengsten van de verkoop van meer goederen die daar het resultaat van zijn niet opwegen tegen de lagere prijs per product.

- Landen die veel goederen importeren die door het exporterende land worden gesubsidieerd, bijvoorbeeld graan uit de VS, kunnen er op achteruit gaan als die subsidie wordt stopgezet en zij dus meer moeten gaan betalen voor die importen.
- In veel modellen wordt geen rekening gehouden met het verlies aan inkomsten voor landen die als gevolg van handelsliberalisering geen tarieven meer mogen heffen op importen.¹² In 1990 ging dat bij Algerije (16%), India (21%), Kenia (15%), Pakistan (17%), Sierra Leone (46%) en Vietnam (25%) om een niet onbelangrijke daling van de overheidsinkomsten, die wel eens mede gecompenseerd zou kunnen worden door te bezuinigen op publieke voorzieningen.
- De modellen veronderstellen dat het aanpassingsproces van voor handel opengestelde economieën – vaak grote bewegingen van het platteland naar steden, en verlies van banen in binnenlandse sectoren die niet meer concurrerend genoeg zijn – snel en pijnloos zal zijn en dus geen invloed heeft op de baten van handelsliberalisering. Maar die aanpassing kan tientallen jaren duren en gepaard gaan met hoge sociale kosten. Een voorbeeld: McMillan, Rodrik en Horn Welch (2002) berekenden de directe voordelen van de liberalisering van de cashew-sector in Mozambique. Deze liberalisering, die begin jaren 1990 werd doorgevoerd onder druk van de Wereldbank, leverde \$6.6 miljoen op, oftewel 0,14 procent van het nationaal inkomen van Mozambique. Maar ‘these benefits were largely offset by the costs of unemployment in the urban areas. The net gain to farmers was probably no greater than \$5.3 million, or \$5,30 per year for the average cashew-growing household.’
- Potentiële kosten van handelsliberalisering worden vaak genegeerd in berekeningen en prognoses. Een voorbeeld betreft de afspraken over TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property) in de WTO. Die kunnen ontwikkelingslanden op hoge kosten jagen voor patent- en copyright-wetgeving, en voor sommige medicijnen in deze landen leiden tot prijsstijgingen van 300 tot 400 procent.

Alles bij elkaar kunnen deze – veelal niet in modelberekeningen meegenomen – kosten van handelsliberalisering de voorspelde voordelen voor een (groot) deel van de betrokken landen minimaliseren, of zelfs overtreffen. Het is mede daarom erg jammer dat andere maatregelen

¹² De Wereldbank veronderstelt dat deze heffingen vervangen worden door een andere belasting, maar het is vooral voor arme ontwikkelingslanden relatief eenvoudiger om goederen die via havens of vliegvelden het land in komen te belasten, aangezien zij geen goed systeem hebben voor het innen en administreren van belasting op inkomen of toegevoegde waarde.

waar ontwikkelingslanden misschien wel evenveel of zelfs meer van zouden profiteren – zoals het vergroten van de stabiliteit van het internationale financiële stelsel, het kwijtschelden van de schuldenlast¹³, en/of het liberaliseren van het mondiale verkeer van personen – niet meer aandacht krijgen.

De prijs van export-geleide groei

Daarnaast zijn er problemen met het stimuleren van ontwikkeling door exportgeleide groei. Per definitie kunnen niet alle landen in de wereld meer exporteren dan importeren. Dus als steeds meer landen hun kaarten zetten op een toename van de vraag in andere landen, zal dat vaak leiden tot onverkoopbare overschotten en dalende prijzen. Als gevolg daarvan dalen dan weer de inkomsten in veel landen. Zo is de prijs van een ton suiker, katoen of rubber nog maar ongeveer 20% van wat deze 20 jaar geleden was, en voor koffie – waar 25 miljoen mensen van moeten leven – nog minder dan dat.¹⁴ Voor veel andere tropische grondstoffen (palmolie, cacao, thee, etc.) wordt nu minder dan de helft betaald dan 20 jaar geleden (Robbins 2003).

Landen kunnen in een vicieuze cirkel raken en gijzelaar worden van hun exportproducten als zij meer en meer (soms tot 100 procent) moeten produceren en exporteren om dezelfde inkomsten te houden. Zo ontstaat een ‘race to the bottom’, waarin landen steeds meer van hetzelfde gaan produceren en met lagere prijzen en aantrekkelijke fiscale regelingen tegen elkaar opbieden om marktaandeel vast te houden, investeringen aan te trekken en inkomsten te genereren. Dat heeft ook negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit. Dalende inkomsten als gevolg van lagere exportprijzen ondermijnen de capaciteit van landen om rente over schulden te betalen en deze af te lossen. En overproductie is slecht voor de financiële degelijkheid van investeringen.

¹³ Zo wijst Ibrahim Gambari, onder-secretaris generaal en speciaal adviseur van de VN voor Afrika, er op (*Financial Times*, 27-9-2004) dat het grootste deel van de hulp aan Afrika verloren gaat aan betalingen voor schulden: ‘(N)et official development assistance [ODA] flows to Africa were \$25.56bn in 1990, with public and private guaranteed debt service [PPGDS] of Africa on long-term debt at \$22bn in the same year. In 2002, net ODA flows to Africa was \$22.23bn, with PPGDS of Africa on long term debt at \$17.6bn.’

¹⁴ ‘The maximisation of trade in and of itself does not necessarily lead to sustainable development, according to credible statistics. It can have the opposite effect, as my coffee-farming neighbours and their families know too well. And this is not just the case in Tanzania: in Nicaragua, for example, farmers have been forced to leave their homes and live in roadside camps. Small coffee producers all around the world are unable to afford medicines for sick family members. Their children are malnourished’ (John Kanjagaile, export manager van de Kagera Co-operative Union in Tanzania, *Financial Times*, 10-9-2003).

Wat dit concreet betekent, beschrijft de UNCTAD (2002a en 2002b). Onderontwikkelde landen zijn volgens deze VN-organisatie in een ‘mondiale armoedeval’ terecht gekomen waar zij dreigen niet meer uit te komen. Het is wellicht verrassend voor voorstanders van verdergaande handelsliberalisering, maar volgens de UNCTAD is het probleem van de minst ontwikkelde landen niet dat zij te weinig geïntegreerd zijn in de wereldeconomie: ‘International trade is already of major importance in the economies of the LDCs [Least Developed Countries]. During 1997-1998, exports and imports of goods and services constituted on average 43 per cent of their GDP. The average level of trade integration for the LDCs is around the same as the world average, and also almost the same as the average for the group of countries which have been identified in the recent World Bank report *Globalization, Growth and Poverty* as “more globalized developing countries”. The average level of trade integration is actually higher than that of high-income OECD-countries.’ Veel van deze landen zijn, aldus de UNCTAD, steeds meer gaan exporteren zonder dat hun inkomen daardoor steeg. Door stagnerende markten en lagere prijzen zijn zij er niet in geslaagd de productie te verschuiven van landbouw en natuurlijke hulpbronnen naar producten met meer toegevoegde waarde. Of zij zijn meer arbeidsintensieve goederen gaan produceren terwijl andere landen dat ook zijn gaan doen. Met dalende prijzen en toegenomen concurrentie om buitenlandse directie investeringen aan te trekken en tegen elkaar opbieden met (lage) loonniveau’s als gevolg.

De fixatie op exportvergroting heeft aanzienlijke gevolgen voor de economische structuur, het milieu en meer in het algemeen de kwaliteit van de ontwikkeling van landen.¹⁵ Geograaf William Moseley, die onderzoek doet in Mali, illustreert deze dominante logica treffend: ‘First, if Americans and Europeans were to reduce subsidies to their own farmers, it is true that global prices would likely rise. It is also true that this would benefit African farmers of the same crop - say, cotton. The problem is that this would be only a short-term windfall, because cotton farmers around the world (including Africa) would respond by producing more, thus leading to a decline in global prices. Global cotton prices have steadily declined over the last 50 years, and the trend is similar for nearly every other major global commodity

¹⁵ Hoogleraar rurale sociologie Jan Douwe van der Ploeg uit Wageningen kritiseert in dat kader bijvoorbeeld het functioneren van de wereldvoedselmarkt: ‘(W)e eten vooral voedselkilometers. Die reiken tot daar waar je schaamteloos de factor grond en de factor arbeid kunt uitplukken. Het is een kwestie van niet willen weten. Er is veel bekend over de ecologische ravage die in veel derdewereldlanden wordt aangericht. Dit is direct gekoppeld aan onze importbehoefte’(NRC *Handelsblad*, 4-9-2004).

crop. A national economy dominated by one or two commodity crops (the case for many African nations) is subject to violent upswings and downturns as global prices rise and fall. The long-term downward trend in prices for these goods holds a similar fate for economies overly dependent on them. Second, the environmental sustainability of commodity-crop production is often questionable. Cotton, for instance, accounts for half of all global pesticide use. It is also highly destructive for the soil if sufficient organic inputs are not employed. In my research in the West African nation of Mali, I have found that the more a farmer is engaged in export-oriented cotton production, the more likely he is to apply chemical inputs that lead to soil acidification and declines in soil fertility. Yet Mali, under pressure from the World Bank and the IMF, has consistently sought to increase cotton production.’¹⁶

Een alternatieve agenda voor ontwikkeling

De WTO is opgericht om handelsliberalisering te organiseren en af te dwingen. Maar zoals UNCTAD-onderzoekers Kozul-Wright en Rayment (2004: 18) constateren, ‘the exaggerated importance given to trade liberalization by many governments and international economic institutions is likely to be counterproductive.’¹⁷ By promising a quick route to overcoming the obstacles to growth and development, it not only risks a backlash from disappointed expectations but also neglects the importance of other policies which need to be coordinated in a coherent strategy for development. Trade policy is essentially one instrument among several with which countries pursue their objectives for growth and economic development, and the key question is whether and under what conditions it is effectual.’¹⁸

¹⁶ ‘Farm subsidies and Africa: Cottons’s not king’, *International Herald Tribune*, 20 juli 2004. Zie ook Moseley 2005.

¹⁷ Datzelfde geldt voor liberalisering van het kapitaalverkeer, die voor veel landen die vanaf het midden van de jaren 1980 hun handel liberaliseerden de problemen heeft verergerd: ‘In most cases the rapid trade liberalization of the mid-1980s was followed by large inflows of foreign capital, the subsequent appreciation of exchange rates, and rising trade deficits (Kozul-Wright en Rayment 2004: 14).

¹⁸ Instituties zijn van groot belang, maar Chang (2002) concludeert op grond van een historische analyse dat er geen algemeen geldend standaardpakket instituties is voor alle situaties en landen. Dat betekent *niet* dat ontwikkelingslanden geen instituties moeten introduceren, of daar nog eens 100 of 150 jaar over moeten doen. Integendeel, het zou absurd zijn om geen gebruik te maken van voortschrijdende inzichten en juist het feit dat zij later komen kan wat dat betreft een voordeel zijn voor ontwikkelingslanden. Zij kunnen immers gebruik maken van de ervaringen van de ontwikkelde landen, en hoeven bijvoorbeeld centrale banken niet meer zelf uit te vinden. Maar de geschiedenis van de ontwikkelde landen laat zien dat niet alle instituties die nu worden geëist van ontwikkelingslanden noodzakelijk zijn, of goed zijn voor hun ontwikkeling. Zo bleven volgens Chang veel

Handelsliberalisering is niet de panacee voor ontwikkeling, soms zelfs het tegendeel. Een alternatieve benadering van handelsregiems is daarom nodig. ‘Instead of asking, “how do we maximise trade and market access?” negotiators would ask “How do we enable countries to grow out of poverty?” (Rodrik 2004) – dat is in een notendop de strategische keus die gemaakt moet worden. Wat de wereld daarvoor nodig heeft, is een ‘dun’ in plaats van ‘dik’ model voor globalisering, met veel minder nadruk op internationale harmonisatie en discipline.

Wat dat bijvoorbeeld voor verschil zou maken voor Afrikaanse landen werkt Moseley uit: ‘Those who are truly concerned about Africa's development might consider two policy alternatives. First, many African nations desperately need a greater diversity of export crops. This may mean abandoning free-trade orthodoxy to allow targeted subsidies for promising new export crops. Organics – from carrots to cotton – is one potential high-value niche that some African nations could exploit. Second, African economies will always be handicapped if they are not allowed to develop industrial and service sectors. Based on the poor performance of some state-owned industries in the 1960s and 1970s – not to mention northern nations looking to open up markets for their industrial goods – the World Bank, IMF and WTO have aggressively sought to dismantle the African industry sector and to remove all protectionist policies for these products. The irony is that Europe, America and the newly industrialized Asian nations all benefited from protection during their industrial infancy. While I do not anticipate many African nations competing on the world industrial market, there are a number of consumer items whose production could be fostered locally. Rather than importing cheap plastic goods from China, for example, African nations should be allowed to enact protective measures to encourage local production of these items.’

Een ontwikkeling op basis van de interne markt betekent niet dat ontwikkelingslanden zich volledig afschermen voor buitenlandse handel (schrikbeeld Noord-Korea), maar dat zij zich geconditioneerd inschakelen in de wereldmarkt. Een met export verdiende dollar is niet meer waard dan een binnenlands gegenereerde dollar, en exporteren moet dus ook geen doel op

instituties voor *corporate government* en de financiële sector in vroegere tijden ineffectief omdat er onvoldoende middelen waren om ze te managen en te handhaven. Zich ontwikkelende landen moeten daarom ook met instituties de ruimte krijgen voor maatwerk, waarbij de potentiële bijdrage aan de interne ontwikkeling van het land doorslaggevend zou moeten zijn en niet wat internationale investeerders er over denken.

zich zijn. Exporteren is alleen zinvol als daar inkomsten mee verworven worden om noodzakelijke importen mee te financieren, of leningen mee af te lossen.¹⁹

Het doorslaggevend criterium voor internationale organisaties en onderhandelingen zou moeten zijn wat landen moeten doen om zich te kunnen ontwikkelen, in plaats van wat zij moeten doen om – alsof dat een doel op zich is – te integreren in de wereldeconomie. Daarbij gaat het, in de woorden van de UNCTAD (2004: 24), om ‘adequate groei in plaats van export-geleide groei’. Met participatieve democratie moet gekozen kunnen worden uit verschillende institutionele arrangementen voor productieve efficiëntie, macro-economische en financiële stabiliteit; armoedebestrijding, en een rechtvaardige verdeling van inkomen en welvaart (zie Chang 2003 en Chang en Grabel 2004).

Dat vereist geen generieke benadering gebaseerd op consensus en bindende regels, maar ruimte om te experimenteren. Martin Khor (2003), directeur van het Third World Network, heeft een aantal relevante hervormingen voorgesteld om het mondiale handelsstelsel en de WTO meer in dienst te stellen van de binnenlandse ontwikkeling van ontwikkelingslanden²⁰:

- Herzie en hervorm de bestaande WTO-regels: elke overeenkomst – ‘800-plus pages of one-size-fits-all rules’ (Wallach en Woodall 2004: 1) – moet herzien worden om een speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden mogelijk te maken. Tot dit is gebeurd, mogen ontwikkelingslanden niet onderworpen worden aan procedures van het Dispute Settlement Body (DSB) van de WTO. Huffschmid e.a. (2005) stellen voor dat het functioneren van het DSB ‘be completely overhauled so that it should be less unfavourable to developing countries. While guaranteeing the multilateralism principle, the DSB ought to be deprivatised and placed under the control of the United Nations Organisation.’
- Het probleem van de lage en dalende grondstofprijzen moet worden aangepakt met grondstoffenovereenkomsten waarin de sociale en ecologische waarden van grondstoffen in aanmerkingen worden genomen. De UNCTAD (2004 : 27) bepleit in dat kader een koppeling tussen de prijzen van grondstoffen en de terugbetaling van schulden, en Robbins (2003) programma’s om het aanbod van grondstoffen te reguleren.

¹⁹ Dani Rodrik (1999) laat zien dat veel landen sterk groeiden toen zij een imports substitutie strategie volgden, dat sommige landen met een zeer open economie niet of nauwelijks groeiden, en dat er ook landen zijn (zoals het grote China) die sterk groeiden terwijl ze relatief gesloten waren.

²⁰ Zie bijvoorbeeld ook de ‘WTO Shrink-or-sink’ coalitie, Focus on the Global South, en Wallach en Woodall (2004).

- Ontwikkelingslanden moeten niet langer onder druk gezet worden om akkoord te gaan met het uitbreiden van het mandaat van de WTO naar nieuwe terreinen, zoals investeringen, concurrentie en overheidsprocedures.
- De besluitvormingsprocedures binnen de WTO dienen ingrijpend te worden gewijzigd. Alle leden moeten het recht krijgen actief deel te nemen aan vergaderingen. De standpunten van alle leden moeten adequaat worden weergegeven in onderhandelingsteksten. Er mag geen druk op leden worden uitgeoefend om de standpunten van andere leden te accepteren. Er moet voldoende tijd zijn voor leden om voorstellen die in discussie zijn te kunnen beoordelen.²¹
- Ontwikkelingslanden moeten de ruimte en vrijheid krijgen om zelf te bepalen in welke mate zij zich open willen stellen voor handel (en kapitaal), en hoe zij hun economie willen inrichten. Zo krijgen zij de kans ‘zelf te ontdekken welke economische activiteiten voor hen op termijn het gunstigst zijn. Om dit leerproces een kans te geven zijn tijdelijke protectiemaatregelen noodzakelijk. Welke instrumenten (invoerrechten, subsidies, overheidsleningen) hiervoor het meest geschikt zijn, hangt van de lokale situatie af’ (Van de Klundert 2004: 36).²²
- Ontwikkeling moet het overheersende doel van de WTO worden, en de regels en procedures van de WTO moeten dus in functie daarvan komen te staan: de meeste leden zijn nota bene ontwikkelingsland. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij regels, voorstellen of beleid niet de vraag moet worden gesteld of deze *handelsversturend* zijn, maar of ze *ontwikkeling-verstorend* zijn.²³
- Het mandaat en werkterrein van de WTO moeten worden herzien. Niet-handels issues, zoals milieunormen of arbeidsomstandigheden, moeten buiten de WTO blijven. De WTO heeft daar helemaal geen verstand van, en ontwikkelingslanden vrezen niet ten onrechte dat de rijke landen dergelijke thema’s zullen misbruiken voor protectionistische maatregelen tegen armere landen. Gestimuleerd dient daarentegen te worden dat deze

²¹ Jawara en Kwa (2003) laten zien dat op dit punt veel mis is met de WTO.

²² ‘For instance, WTO agreements on anti-dumping, subsidies and countervailing measures, agriculture, textiles, and trade-related intellectual property rights lack any economic rationale beyond the mercantilist interests of a narrow set of powerful groups in advanced industrial countries’ (Dani Rodrik, geciteerd in Wade 2003: 630).

²³ Het zou daarbij, zoals Robert Wade (2003: 640) stelt, zeker helpen als ‘the WTO staff – which is an active policy maker, far from a mere facilitator of negotiations among representatives of member states – was more representative. Some 80 percent of the staff are nationals of developed countries, whose population comprises less than 20 percent of the population of the member states.’

niet-handels onderwerpen krachtig opgepakt worden door daarin gespecialiseerde internationale organisaties, zoals het United Nations Environment Programme (UNEP) en de International Labour Organization (ILO). Van onderwerpen die nu al onder de WTO vallen, moet bovendien goed worden bekeken of ze daar wel echt thuishoren. Zelfs Jagdish Bhagwati, de meest bekende (en fanatieke) vrijhandelseconoom, vindt het achteraf een vergissing dat intellectuele eigendomsrechten in de WTO zijn opgenomen. Omgekeerd zou de WTO veel meer moeten doen aan onderwerpen die belangrijk zijn voor ontwikkelingslanden, zoals de verslechterende ruilvoet waar veel van haar leden mee worden geconfronteerd, en het probleem van de lage grondstofprijzen.

Is de WTO, die zich sinds haar oprichting monomaan richt op het stimuleren van ‘vrijhandel’, in staat tot zo’n onconventionele draai? Dat is niet per definitie uitgesloten, want in de WTO heeft elke lidstaat formeel evenveel te zeggen. Dat is anders dan bij het IMF en de Wereldbank, waar het stemmental bepaald wordt door de financiële inzet van een land, zodat – in de klassieke woorden van Eveline Herfkens – de gelden stemmen, in plaats van omgekeerd.²⁴ Toch lijkt de kans dat de WTO zich fundamenteel omvormt niet groot. Want stel dat de ontwikkelingslanden zich niet langer tegen elkaar uit laten spelen en de handen ineen slaan. Wat zal er gebeuren als deze landen samen alle nieuwe besluiten blokkeren totdat de WTO zich omvormt tot een organisatie die ontwikkelingslanden stimuleert en faciliteert om zich op hun eigen wijze te ontwikkelen? De kans is groot dat de VS, EU en hun bondgenoten dan hun interesse in de WTO verliezen, omdat zo’n koerswijziging tegen hun gepercipieerde belangen ingaat. Maar als omgekeerd de ontwikkelingslanden het gevecht verliezen en dus overgeleverd blijven aan een WTO-agenda die niet in hun belang is, zullen zij zich terecht steeds meer gaan afvragen of zij nog wel wat in de WTO te zoeken hebben.

Conclusie

Ontwikkelingslanden kunnen baat hebben bij meer exportmogelijkheden. En het is zeker ook noodzakelijk om de hypocrisie en dubbele moraal in het handelsbeleid van de rijke landen aan

²⁴ Dat hoeft overigens in de praktijk niet veel uit te maken, bleek tijdens de WTO-toppen. Vertegenwoordigers van arme landen klaagden dat zij buiten belangrijke beslissingen werden gehouden, en/of waren gechanteerd om in te stemmen met hen niet-welgevallige voorstellen. Zie bijvoorbeeld Jawara en Kwa (2003) en Focus on the Global South (www.focusweb.org).

te klagen.²⁵ Maar de voordelen van verdergaande handelsliberalisering voor ontwikkelingslanden worden sterk overschat, en er zijn veelal belangrijke ongewenste neveneffecten. De ontwikkelingslanden zijn er daarom niet bij gebaat dat de internationale handelsagenda gedomineerd blijft door en beperkt blijft tot het probleem van (landbouw)subsidies in de rijke landen, terwijl de fundamentele obstakels voor duurzame ontwikkeling onbesproken en onaangetaast blijven. Want, in de woorden van William Moseley: ‘While American and European agricultural subsidies may deny Africa some short-term profits, the real crime is that we have aggressively and hypocritically sought to inhibit the development of manufacturing, which might actually help Africa.’

Groenlinks zou zich er – samen met andere linkse partijen en sociale bewegingen uit zuid en noord – voor moeten inzetten het mondiale handelsstelsel dienstbaar te maken aan de duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Daartoe dient de vrijhandelsorthodoxie (of mythe) te worden losgelaten, en moet de WTO drastisch worden hervormd. Ontwikkelingslanden moeten de ruimte en vrijheid krijgen om zelf te bepalen in welke mate zij zich open willen stellen voor handel (en kapitaal), en hoe zij hun economie willen inrichten. Het ‘slechte beleid’ waarmee ontwikkelde landen zich in het verleden zo effectief hebben ontwikkeld moet ook aan de huidige ontwikkelingslanden worden toegestaan. Dat betekent ook dat het IMF en de Wereldbank bij financiële steun aan deze landen niet meer moeten eisen dat zij afzien van het beschermen van hun *infant industries*.

Walden Bello (2004), directeur van Focus on the Global South, vat mooi samen waar het uiteindelijk om gaat: ‘More space, more flexibility, more compromise – these should be the goals of the Southern agenda and the international civil society effort to build a new system of global economic governance. It is in such a more fluid, less structured, more pluralistic world, with multiple checks and balances, that the nations and communities of the South – and the North – will be able to carve out the space to develop based on their values, their rhythms, and the strategies of their choice.’ De tijd zal leren of de WTO zo’n omslag overleeft.

(1 oktober 2004)

²⁵ Dat zou er echter niet toe moeten leiden dat boeren uit de VS, EU en andere rijke landen enerzijds en uit ontwikkelingslanden anderzijds tegen elkaar worden uitgespeeld. Want, zoals Robbins (2003: 58) terecht constateert, ‘Piling all the blame and cost of assisting Third world farmers on their fellow farmers in developed countries is neither useful nor equitable.’

Geraadpleegde literatuur

- Bello, W. (2004), *Deglobalization: Ideas for a New World Economy* (new updates edition), Londen en New York: Zed Books.
- Brown, D., A. Deardorff, en R. Stern (2001), *CGE Modeling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options*, Ann Arbor, MI.: University of Michigan, School of Public Policy.
- Buckman, G. (2004), *Globalization: Tame It Or Scrape It?*, Londen and New York: Zed Books.
- Chang, H-J. (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londen: Anthem Press.
- Chang, H-J. (2003), *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Londen and New York: Zed Books.
- Chang, H-J. en I. Grabel (2004), *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*, Londen and New York: Zed Books.
- Dollar, D. en A. Kraay (2000), *Trade, Growth and Poverty*, Washington: Development Research Group, The World Bank.
- Dorman, P. (2002), *The Free Trade Magic Act*, Economic Policy Institute Briefing Paper, paper available at www.epinet.org
- Huffschild, J. en anderen (2005), *Economic Policy and a Social Europe: A Critique of Neo-Liberalisms and Proposals for Alternatives* (te verschijnen)
- Jawara, F. en A. Kwa (2003), *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations*, Londen en New York: Zed Books.
- Kets, W. en P. Tang (2004), 'Free trade and its enemies', *De Economist*, 152:3, p. 427-437.
- Khor, M. (2003), 'Globalization, Global Governance and the Dilemmas of Development', in H-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londen: Anthem Press.
- Kozul-Wright, R. en P. Rayment (2004), *Globalization Reloaded: An UNCTAD Perspective*, UNCTAD Discussion Papers 167.
- List, F. (1841), *The National System of Political economy*, Londen: Longmans, Green, and Co. (1904).
- McMillan, M., D. Rodrik en K. Horn Welch (2002), *When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique*, NBER Working Paper 9117.

- Moseley, W. (2005), 'Global Cotton and Local Environmental Management: The Political Ecology of Rich and Poor Small-Hold Farmers in Southern Mali', *Geographical Journal* (te verschijnen).
- Ricardo, D. (1817), 'On the principles of Political Economy and Taxation', in P. Sraffa (ed.), *The Work and Correspondence of David Ricardo* vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press (1970).
- Robbins, P. (2003), *Stolen Fruit: The Tropical Commodities Disaster*, Londen en New York: Zed Books.
- Rodríguez, F. en D. Rodrik (1999), *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*, NBER Working Paper 7081.
- Rodrik, D. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, ODC Policy Essay 24, Washington: John Hopkins University Press.
- Rodrik, D. (2000), *Comments on "Trade, Growth, and Poverty" by D. Dollar and A. Kraay*, paper te downloaden op <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>
- Rodrik, D. (2001), *The Global Governance of Trade: As If Development Really Mattered*, New York: United Nations Development Programme (UNDP).
- Rodrik, D. (2004), *How to Make the Trade Regime Work for Development*, paper te downloaden op <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>
- Shaikh, A. (2003), *Globalization and the Myth of Free Trade*, paper te downloaden op www.newschool.edu/cepa/
- Sideri, S. (1970), *Trade and Power; Informal Colonialism in Anglo-Portuguese Relations*, Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2002a), *Trade and Development Report 2002*, Genève: UNCTAD.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2002b), *The Least Developed Countries Report 2002*, Genève: UNCTAD.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2004), *The Least Developed Countries Report 2004*, Genève: UNCTAD.
- Van de Klundert (2004), 'Globalisering en zelfontdekking' *Openbaar Bestuur*, augustus 2004, p.33-36.
- Wade, R. (2003), 'What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of "development space"', *Review of International Political Economy*, 10:4, p. 621-644.

- Wallach, L. en P. Woodall (2004), *Whose Trade Organization: A Comprehensive Guide to the WTO*, New York en Londen: The New Press.
- Weisbrot, M. en D. Baker (2002), *The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries*, Center for Economic and Policy Research, te downloaden op www.cepr.net.
- Went, R. (2002), *The Enigma of Globalization*, Londen en New York: Routledge.
- Went, R. (2004), *How (not) to measure global poverty and inequality*, concept-paper te downloaden op <http://www1.fee.uva.nl/pp/bin/130fulltext.pdf>