

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/165429>

Please be advised that this information was generated on 2018-12-16 and may be subject to change.

Vrijhandel werkt, nu het handelsbeleid nog

Antiglobalisten keren zich tegen wereldwijde vrijhandel. Maar consequente vrijhandel lost juist de problemen op waarover zij zich zo druk maken. Wel moet het handelsbeleid van de diverse economisch blokken anders, vinden Steven Brakman, Harry Garretsen en Arjen van Witteloostuijn.

- Steven Brakman
- Arjen van Witteloostuijn
- Harry Garretsen

10 november 2001

Omgeven door zeer strenge veiligheidsmaatregelen vindt in Qatar de tweejaarlijkse vergadering van de wereldhandelsorganisatie WTO plaats. De 142 leden en twee kandidaatleden van de WTO stellen zich tot doel de internationale handel te bevorderen door afspraken te maken over de reductie van wereldwijde belemmeringen. Op het eerste gezicht geen onderwerp om opgewonden over te raken, maar de schijn bedriegt. De autoriteiten in deze oliestaat zijn niet alleen bevreesd voor mogelijke terroristische aanslagen (Qatar ligt bijna op schietafstand van Afghanistan), maar ze hebben ook alles uit de kast gehaald om critici van de WTO te weren.

Officieel heet het dat er te weinig hotelkamers beschikbaar zijn, maar de werkelijke reden is dat de plaatselijke autoriteiten de WTO-protesten van de antiglobalisten, die tijdens de laatste WTO-vergadering in Seattle in december 1999 zijn geëscaleerd, tegen elke prijs willen voorkomen. `Seattle' liep indertijd niet alleen door interne verdeeldheid uit op een mislukking, maar leeft vooral in de herinnering voort als de veldslag tussen politie en antiglobalisten. Sindsdien is duidelijk dat het protest tegen globalisering, en daarmee tegen het bevorderen van internationale vrijhandel, van een geheel andere orde is dan het bedeesd overhandigen van een petitie.

De demonstranten vormen een bont gezelschap, maar de gemeenschappelijke noemer van de protesten is de vrees dat het toepassen van marktwerking op wereldschaal (globalisering) de armen alleen maar armer maakt, terwijl daarnaast allerlei schadelijke effecten optreden in de sfeer van bijvoorbeeld de arbeidsomstandigheden en milieuvervuiling. Omdat internationale handel een belangrijke uitingsvorm van globalisering is, is alles wat met de WTO te maken heeft verdacht.

En het moet gezegd: de antiglobalisten ventileren een probleemdiagnose waartegen weinig valt in te brengen. Mondiale misstanden zijn er te over. In het jaarlijkse wereldbevolkingsrapport van de Verenigde Naties dat deze week is verschenen, staat het allemaal weer keurig op een treurig rijtje. Het gaat niet goed met grote delen van de wereld. De kloof tussen arm en rijk wordt dieper, het milieu wordt in hoog tempo vernietigd, de aanwas van de wereldbevolking is onstuitbaar, drinkwater wordt schaarser, voedseltekorten lopen razendsnel op en de zeeën sterven een langzame dood.

Zeker tegen de huidige achtergrond van economische en politieke malaise, is dat geen vrolijkstemmend leesvoer. De antiglobalisten weten waardoor deze accumulatie van ellende

wordt veroorzaakt: de toenemende mondialisering, die eenzijdig wordt gevoed en uitgebuit door rijke landen en dito grote bedrijven. Ergo: het proces van mondialisering moet aan banden worden gelegd.

Over de aard en de omvang van de problemen mag in brede kring overeenstemming bestaan, dat geldt zeker niet voor de oplossingen. Inderdaad staat in Qatar veel op het spel. Maar anders dan de antiglobalisten suggereren, gaat het daarbij niet om een poging van de WTO slechts de rijken te dienen – desnoods ten koste van de armen – en het Goede en Natuurlijke aan de gesel van de markt op te offeren. Integendeel: deze bijeenkomst biedt een unieke kans om daadwerkelijke voortgang te boeken op het terrein van mondiale handelsliberalisatie, op een wijze die uiteindelijk in het voordeel is van alle landen, rijk én arm.

Natuurlijk: veel van de problemen waarop de demonstranten in Seattle, Gotenburg en Genua wezen, vergen urgente aandacht. Het wordt hoog tijd dat ter bestrijding van de wereldproblemen krachtig mondiaal beleid wordt gelanceerd. Het beperken van internationale handel is echter niet de aangewezen oplossing. Integendeel: daarmee wordt het paard achter de wagen gespannen. Handelsbeperkingen doorkruisen de mogelijkheden tot specialisatie en arbeidsverdeling, en zijn daarmee even schadelijk als bijvoorbeeld het moedwillig beperken van economische transacties tussen Noord- en Zuid-Nederland. De wereldgeschiedenis laat zien, bijvoorbeeld die van de jaren dertig van de vorige eeuw, dat landen die zich overgeven aan protectionisme uiteindelijk slechter af zijn.

Het mes moet wel aan twee kanten snijden: de Verenigde Staten zullen ook de eigen markt moeten openen voor goedkope textielproducten uit derdewereldlanden, en met name de Europese Unie en Japan moeten het protectionistische landbouwbeleid op de helling zetten. Alleen als alle partijen de internationale handel liberaliseren, zal het proces van grensoverschrijdende arbeidsverdeling naar behoren kunnen functioneren. Met name de EU en de VS lijken schoorvoetend bereid concessies te doen door hun markten meer open te stellen voor producten uit de derdewereldlanden.

De Wereldbank heeft onlangs nog eens becijferd dat het juist de ontwikkelingslanden zijn die – in potentie – veel te winnen hebben bij de symmetrische bevordering van mondiale vrijhandel, waarbij de openstelling van de markten tweezijdig is – van rijk naar arm, én van arm naar rijk.

Tevens blijkt onomstotelijk uit aanverwant onderzoek van de Wereldbank dat ontwikkelingslanden die zich meer openstellen voor internationale handel, een hogere economische groei per hoofd van de bevolking genereren en dat, in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, deze groei in de meeste gevallen ook ten goede komt aan de allerarmste bevolkingsgroepen. In bijvoorbeeld Zuidoost-Azië – waar veel landen tot de globalizers kunnen worden gerekend – is het aandeel van de bevolking dat leeft onder de armoedegrens van één dollar per dag, tussen 1980 en 2000 fors gedaald.

Deze uitkomsten zijn weinig verrassend als wordt bedacht dat het bevorderen van internationale handel de facto neerkomt op het in internationaal verband stimuleren van de arbeidsverdeling. Wat op individueel, lokaal of nationaal niveau geldt, is in principe ook in internationaal verband van kracht: de economische groei en de maatschappelijke welvaart zijn gediend bij een dusdanig vrij verkeer van goederen en diensten dat iedereen zich kan specialiseren in die activiteiten waarin hij of zij relatief uitblinkt. Sinds de dagen van Adam Smith koesteren economen dit inzicht als hun Gouden Kalf.

Ook als een land op alle fronten minder productief is dan de rest van de wereld, kan het toch zinvol en welvaartbevorderend deelnemen aan internationale handel. De lagere productiviteit moet daarbij worden gecompenseerd door een lager loon, maar daar staat een lager niveau van de kosten van levensonderhoud tegenover. Arme landen zijn niet arm omdat de lonen laag zijn, maar de lonen zijn laag omdat deze landen arm zijn – dat wil zeggen: een laag productiviteitsniveau hebben. Als deze landen zich gaan toeleggen op datgene waarin zij verhoudingsgewijs goed zijn, dan gaat ook in deze landen de bevolking erop vooruit.

Vanuit deze gedachtegang is symmetrische vrijhandel altijd te verkiezen boven het isolement van de autarkie. Mensen die bepleiten dat in arme landen eerst de armoede moet worden bestreden alvorens deze landen bloot te stellen aan de kille wind van de wereldmarkt, draaien oorzaak en gevolg om. Een dergelijk beleid is contraproductief. Het één moet worden gedaan zonder het ander te laten. Hierbij is het vooral van belang dat in arme landen gelijktijdig welvaartstimulerende zaken worden geïntroduceerd in de sfeer van bijvoorbeeld inkomensnivelering, corruptiebestrijding en eigendomsrechten.

Antiglobalisten hebben wellicht ook oog voor de voordelen van een betere internationale arbeidsverdeling, maar wijzen vooral op de nadelige neveneffecten van mondiale marktwerking. Globalisering is immers in belangrijke mate marktwerking op wereldschaal. Bedrijven verplaatsen laagwaardige arbeidsintensieve activiteiten naar landen waar de lonen laag zijn, de milieuplichtingen weinig voorstellen, sociale voorzieningen nauwelijks bestaan en belastingen laag zijn. Een mondiale race to the bottom is het gevolg.

Voorzover internationale handel hier als oorzaak van de problemen wordt gezien, hebben de critici het echter meestal bij het verkeerde eind. Arbeidsomstandigheden worden niet slechter ten gevolge van internationale handel of dito concurrentie. Sterker: in vrijwel alle ontwikkelingslanden die deel zijn gaan nemen aan de wereldhandel, is het inkomen per hoofd van de bevolking toegenomen. Ook kinderarbeid neemt niet toe door de versterking van internationale handel. Deze kinderen verrichten betaalde arbeid omdat het gezinsinkomen te laag is. Om te overleven zien ouders zich gedwongen om hun kinderen te laten werken.

Het inperken van de internationale handel vergroot in eerste instantie slechts de armoede onder deze grote groep werknemers. De oplossing zal gezocht moeten worden in het verhogen van het gezinsinkomen, zodat kinderen naar school kunnen, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, alsmede strenge regelgeving die het gedrag van multinationale ondernemingen in goede banen leidt. Ook het milieu is dikwijls gediend met de stimulering van internationale handel omdat daarmee minder productiemiddelen worden verspild. In deze context is eerder sprake van te weinig dan van te veel marktwerking: het principe dat de vervuiler moet betalen, zou ook op mondiale schaal moeten worden toegepast.

Ook het nationale stelsel van publieke voorzieningen in de westerse wereld hoeft niet te lijden onder globalisering. Bedrijven nemen locatiebeslissingen op basis van het inkomen en de winst na belasting. Nederland bijvoorbeeld combineert een hoogontwikkelde welvaartstaat met een zeer mondiaal ingestelde economie. Allicht zijn de belastingen elders in de wereld (veel) lager, maar de keerzijde van dergelijke locaties is veelal een gebrek aan goede publieke voorzieningen (onderwijs en infrastructuur), waardoor het niet aantrekkelijk is daar vestigingen te openen.

In het kader van de WTO-onderhandelingen is het gevaar van het aanwijzen van globalisering als hoofdoorzaak van een mondiale race to the bottom dat het landen of groeperingen met protectionistische voorkeuren in de westerse wereld gelegenheidsargumenten verschaft om handelsliberalisering tegen te houden. In Seattle werd het arbeidsomstandighedenargument

bijvoorbeeld dankbaar door de Amerikaanse vakbonden aangegrepen om een versoepeling van het handelsbeleid van de VS tegen te gaan. In Qatar dreigen vergelijkbare ontsporingen omdat de EU een versoepeling van haar in de kern protectionistische landbouwbeleid zeer nadrukkelijk koppelt aan het milieuvraagstuk. Daarmee wordt het paard achter de wagen gespannen en de Derde Wereld wordt het kind van de rekening.

Waar de antiglobalisten terecht op wijzen, is dat handelsliberalisatie wel degelijk verliezers oplevert. Verschuivingen in de internationale arbeidsverdeling brengen op nationaal niveau met zich mee dat hier en daar bedrijven of zelfs hele sectoren geen bestaansrecht meer hebben omdat elders in de wereld deze goederen efficiënter kunnen worden geproduceerd. De textielindustrie is hiervan een sprekend voorbeeld. Vanaf de jaren zestig is deze uit Nederland en andere westerse landen verdwenen in de richting van Zuidoost-Azië. Momenteel lijkt deze bedrijfstak zich weer deels uit Azië naar onder meer Afrika te verplaatsen. Voor de werknemers in deze industrieën is het een schrale troost dat meer handel impliceert dat de werkgelegenheid in andere sectoren van de economie toeneemt.

Overigens wijst onderzoek uit dat niet zozeer de toeneming van internationale handel maar vooral de arbeidsbesparende technische vooruitgang de oorzaak is van de massale uitstoot van arbeid in deze en andere bedrijfstakken. Het verlies aan werkgelegenheid is meestal heel zichtbaar: het sluiten van fabriekspoorten stimuleert de roep om protectionisme, terwijl de stijging van de werkgelegenheid in andere delen van de economie veel minder grijpbaar is.

Geen wonder dat vooral de verliezers de aandacht trekken, en niet de winnaars. De mogelijke verliezers van vrijhandel laten hun stem veel luider klinken, met het EU-landbouwbeleid als het eeuwige voorbeeld, waardoor politici de neiging hebben aan deze antigeluiden toe te geven. Bij het EU-landbouwbeleid krijgen de potentiële winnaars van het afschaffen van importbeperkingen, de consumenten binnen en de landbouwsector buiten EU, weinig aandacht. De invloed van bedreigde deelbelangen op het handelsbeleid vormt een belangrijke reden waarom de onderhandelingen in Qatar ongetwijfeld lastig zullen zijn. Daar komt bij dat de arme landen zich bij dergelijke onderhandelingen niet kunnen laten bijstaan door een leger aan juridische experts.

Pogingen van onder meer Nederland om de arme landen betere toegang tot rechtshulp bij de WTO te verschaffen zijn dan ook buitengewoon welkom. Ook de (zeer schuchtere) pogingen om in WTO-verband na te denken over de wijze waarop arme landen zich beter kunnen verweren tegen het machtige wapengekletter van multinationale ondernemingen, verdienen ondersteuning. Te vaak kunnen de voordelen van internationale handel niet ten volle worden benut doordat deelbelangen binnen en buiten de WTO een spaak in het wiel steken.

Deze argumentatie impliceert dat niet de voordelen van globalisering ter discussie moeten staan, maar dat de uitvoering van het beleid verbetering behoeft. Om dit laatste te bewerkstelligen moet niet zozeer de WTO worden gekritiseerd, maar moet veeleer het handelsbeleid van individuele landen of handelsblokken, zoals de EU, de NAFTA en de Verenigde Staten, worden gekraakt. Anders gezegd: vrijhandel werkt, nu het handelsbeleid nog.

Steven Brakman, Harry Garretsen en Arjen van Witteloostuijn zijn universitair hoofddocent internationale economie (Rijksuniversiteit Groningen), hoogleraar economie (Katholieke Universiteit Nijmegen) respectievelijk hoogleraar economie (Rijksuniversiteit Groningen).