

SLEEPLESS AFTER SEATTLE?

EMIEL VERVLIED

De top van de Wereldhandelsorganisatie (WTO in z'n Engelse afkorting) in Seattle (USA), begin december van 1999, heeft geen akkoord opgeleverd over een nieuwe onderhandelingsronde over de verdere vrijmaking van de wereldhandel. Moeten we daar nu blij om zijn of niet? Zoals wel meer gebeurt in discussies over internationale handel en globalisering, werd het debat verengd tot een woordenstrijd tussen *believers* en *non-believers*. Voor eerstgenoemden leidt vrijere handel automatisch tot meer welvaart en ontwikkeling en was Seattle dus een gemiste kans. Voor laatstgenoemden is de WTO de oorzaak van groeiende inkomensongelijkheid in de wereld, van milieuvervuiling en slechte arbeidsvoorwaarden, en is het dus maar goed dat Seattle een mislukking werd.

De WTO als een arena waar goed en kwaad mekaar bekampen, het is een weinig vruchtbare manier om de complexe relaties tussen handel, economische groei en sociale ontwikkeling te onderzoeken.

MÉÉR GENUANCEERDE ANALYSES

Kort na mekaar verschenen in 1999 twee interessante boeken die een meer genuanceerde analyse bevatten. In opdracht van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP – Engelse afkorting) schreven enkele vooraanstaande economen (waaronder Amartya Sen, Joseph Stiglitz en Jeffrey Sachs) hun bedenkingen neer over het evenwicht tussen markt en overheid. *Global public goods: international cooperation in the 21st century* bevat bijdragen over de toegang tot kennis en communicatie, milieubescherming en conflictpreventie en internationale afspraken over handel en financiële stabiliteit als “publieke goederen”. Deze laatste kunnen we omschrijven als goederen en diensten, maar ook regels en instituties die noodzakelijk zijn voor het functioneren van een markteconomie, maar door de markt zelf niet voortgebracht worden. Onderwijs en gezondheidszorg horen daartoe, maar ook globale (of mondiale) afspraken over internationale handel. Publieke goederen ontstaan door het optreden van nationale en internationale overheden, al dan niet in samenwerking met groepen van burgers zoals niet-gouvernementele organisaties (ngo's), vakbonden en het bedrijfsleven.

In opdracht van de Raad voor Internationale Ontwikkeling (Washington) schreef Dani Rodrik *The new global economy*

Emiel Vervliet was achtereenvolgens medewerker van de ACV-studiedienst, secretaris van het Wereldverbond van de Arbeid (WVA), directeur van het Vlaams Centrum voor Integratie van Vluchtelingen (VCIM) en is thans, sedert een drietal jaar, lesgever aan de Sociale Hogeschool Heverlee.

and developing countries: making openness work. Hierin onderzoekt Rodrik onder welke voorwaarden globale economische integratie interessant is voor de ontwikkelingslanden.

Beide boeken zijn een verademing in de stroom van literatuur voor en tegen globalisering. Er wordt niet slaafs meegedobberd op de grotendeels Engelstalige publicaties die de Washingtondoctrine verheerlijken: handel en financiële markten vrijmaken, de rol van de overheid terugdringen. Maar evenmin bezondigen de auteurs zich aan het overwegend Franstalig pessimisme over de gevolgen van de globalisering.

NIEUWE AFSPRAKEN OVER WERELDHANDEL BEVESTIGEN EN VERSTERKEN INTEGRATIE VAN NATIONALE ECONOMIEEN IN WERELDECONOMIE

Het mag geen verbazing wekken dat nieuwe handelsafspraken in het kader van de WTO zoveel controversen oproepen. Tijdens de voorgaande onderhandelingsronden (tot aan de Uruguayronde van 1986-1993) ging het om relatief oppervlakkige vormen van integratie via handel. Invoertarieven en -quota werden verminderd en hierin is men geleidelijk ver gevorderd. Er blijven betwistingen over landbouw en textiel, maar de principiële afspraken over het afbouwen van de bescherming in deze sectoren zijn gemaakt. Minder ontwikkelde economieën kregen tijdens deze fasen telkens een uitzonderingsregime: in de tijd beperkte bescherming van eigen opkomende industrieën (*infant industries*) of lagere of verwaarloosbare invoerrechten om op de ontwikkelde markten door te dringen (voorkeurtarieven). Deze uitzonderingen waren mogelijk zolang er reële grenzen bestonden.

De nieuwe handelsafspraken gaan volgens de UNDP-studie over “diepe integratie”: intellectuele eigendomsrechten, productnormen voor veiligheid en gezondheid, nationaal concurrentiebeleid, overheidsaankopen, openheid voor directe buitenlandse investeringen, arbeids- en milieunormen. Het gaat m.a.w. niet meer over reële (douane)grenzen en de enige voorkeursbehandeling voor ontwikkelingslanden is nu een langere overgangperiode.

Hoe sterk de invloed van deze diepe integratie op het nationaal beleid kan zijn, hebben we ook bij ons gemerkt tijdens het proces van Europese integratie. Met de Interne Markt (Europa 1992) en de Economische en Monetaire Unie (EMU) hebben wij in toenemende mate het disciplinerend karakter van internationale processen gevoeld. Van zogauw de WTO-onderhandelingen over zaken zoals intellectuele eigendom en investeringen gingen, kwam men in feite in een “Europese versnelling”.

VOOR- EN NADELEN VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN VAN INTERNATIONALE REGELS EN DIEPE INTEGRATIE

De *potentiële voordelen* liggen volgens de UNDP-studie in het feit dat internationale regels vooral de kleinere landen ten goede komen. Ze kunnen misbruik van monopolie-macht voorkomen of in elk geval verminderen en beperken het protectionisme d.m.v. het zogenaamde strategisch handelsbeleid van de gevestigde industrielanden. Internationale regels zijn ook nodig om een *race to the bottom* te voorkomen, d.w.z. een neerwaartse spiraal waarin normen voortdurend naar beneden herzien worden. Het bestaan van internationaal aanvaarde productnormen maakt het voor ontwikkelingslanden ook gemakkelijker om schaalvoordelen uit te buiten. En bij internationale handelsbesprekingen is “afruïl” mogelijk, d.w.z. dat alle partijen op bepaalde

terreinen toegevingen doen en op andere voordeel halen. Een voorbeeld: het einde van het protectionisme in de textiel (multivezelakkoord) tegen de erkenning van multilaterale eigendomsrechten.

Diepe integratie heeft voor de ontwikkelingslanden nog andere potentiële voordelen. Ze brengt de invoer van “best practises” met zich, d.w.z. instituties en regels die in andere landen hun deugdelijkheid bewezen hebben. Voorbeelden hiervan zijn solvabiliteitsratio’s voor banken of normen voor de erkenning van geneesmiddelen. Diepe integratie leidt verder tot bijkomende druk om interne hervormingen door te voeren en bijvoorbeeld monopolieposities op te ruimen. En ze kan ook een katalysator zijn voor een meer open besluitvorming, op voorwaarde dat er een publieke discussie komt over de toepassing van de internationale overeenkomsten.

Vanzelfsprekend heeft integratie ook *potentiële nadelen* die het gevolg zijn van de zwakkere positie van de ontwikkelingslanden in de internationale instellingen. Gevestigde industrielanden kunnen de product- en arbeidsnormen aangrijpen om via anti-dumpingprocedures hun eigen economieën te beschermen. Ontwikkelingslanden kunnen verplicht worden om te strenge arbeids- en milieunormen te aanvaarden; over die normen moet een nationale consensus bereikt worden, rekening houdend met het peil van de economische ontwikkeling.

Men kan uit deze afweging van voor- en nadelen *besluiten* dat diepe integratie (zoals voorzien in het kader van de WTO) niet automatisch leidt tot een beter nationaal beleid, maar evenmin met zekerheid achteruitgang betekent; voor- en nadelen moeten afgewogen worden. Diepe integratie verplicht in elk geval tot sterke wijzigingen in het nationaal beleid en hierover is dialoog met de eigen bevolking nodig. Verder moeten de ontwikkelingslanden technische en financiële bijstand krijgen om op voet van gelijkheid aan internationale onderhandelingen te kunnen deelnemen. Dit is ook in het belang van de gevestigde industrielanden omdat de uitkomsten van de onderhandelingen dan meer algemeen zullen aanvaard worden (grotere mate van billijkheid) en het publiek goed “een internationale handelsorde” van een hogere kwaliteit zal zijn.

ECONOMISCHE OPENHEID ALS NOODZAKELIJKE, MAAR ONVOLDENDE VOORWAARDE

In *Making openness work* analyseert Rodrik de economische prestaties van 110 ontwikkelingslanden tussen 1960 en 1995. Zijn basisstelling is dat er twee essentiële voorwaarden zijn voor een succesvol ontwikkelingsproces. Ten eerste moet een land een investeringsstrategie hebben en het aandeel van de investeringen in het nationaal product (de investeringsquote) permanent op een hoger niveau brengen: dit wordt de investeringsprong genoemd. Ten tweede moet het instituties hebben om negatieve schokken op te vangen en het behoud van de macro-economische stabiliteit te verzekeren. De aanpassing verloopt volgens Rodrik beter in landen met een minder ongelijke inkomensverdeling en een betere sociale bescherming.

Welke plaats heeft internationale handel in dat proces? Internationale economische integratie is volgens Rodrik een deel van de strategie, maar geen vervangmiddel ervoor. Het belang van een open economie ligt vooral aan de kant van de invoer. Minder dure en betere kapitaalgoederen dan een land zelf kan produceren, brengen een heilzame spiraalbeweging op gang: er komen dan meer investeringen en hierdoor hogere groei, die groei schept meer ruimte voor investeringen enzovoort.

Deze investeringen kunnen zowel met privaat als met publiek kapitaal gebeuren, ze kunnen gefinancierd worden met binnenlandse besparingen of met buitenlands ka-

***‘De kleur van de katten
doet er niet toe, als ze
maar muizen vangen.’***

pitaaal, als ze maar doelmatig zijn. De kleur van de katten doet er niet toe, als ze maar muizen vangen, zoals Deng Xiao Ping ook al zei. Succesvolle landen hebben op dit gebied elk hun eigen weg gevolgd. Zuid-Korea bevorderde de nationale private kapitaalvorming via goedkope kredieten met een impliciete overheidsgarantie. Verder leverden publieke bedrij-

ven goedkope inputs, waardoor de kost van de investeringen beperkt bleef. Taiwan steunde ook de private kapitaalvorming, maar dan langs andere wegen: belastingvoordelen voor investeringen in bepaalde sectoren en voor geherinvesteerde winsten, faciliteiten voor sommige sectoren en bedrijven bij het betalen van invoerrechten en vereenvoudiging van de administratieve procedures. Singapore volgde een derde weg met subsidies aan buitenlands kapitaal en nationale investeringen door het centraal pensioenfonds (Central Provident Fund). Mauritius financierde de (private) investeringssprong van 1974-1982 uit de hoge suikerprijzen van 1970-1975. Elk land volgde m.a.w. zijn eigen weg en er is geen uniek model voor “goed economisch beleid”. Dat beleid was meestal een pragmatische mengvorm van overheidssturing en marktwerking.

De noodzaak van economische openheid moet dus in perspectief geplaatst worden. Men mag volgens Rodrik niet de fout maken om uitsluitend aandacht te besteden aan de export. De uitvoer is vooral belangrijk om de invoer te betalen en deze laatste moet de rentabiliteit van de investeringen verhogen. De overheid moet in de eerste plaats het succes van de bedrijven bevorderen en dan zullen die vanzelf meer gaan uitvoeren, op grond van schaalvoordelen en betere technologie. Men moet dus een onderscheid maken tussen correlatie en causaliteit: er is een correlatie tussen groei en uitvoer, maar de causaliteit gaat van de economische prestatie naar de uitvoer en niet omgekeerd!

Als een land een investeringsstrategie heeft en aandacht schenkt aan zijn instituties, zal het lidmaatschap van de WTO en de externe disciplinerende die daaruit volgt, voordelen hebben. Regeringen worden daardoor geholpen om de traditionele zwakheden van het beleid bij te sturen en dit laatste wordt meer doorzichtig en voorspelbaar. Maar tegenover die voordelen staan, volgens Rodrik, ook nadelen. Hij verwijst eveneens naar onaangepaste arbeids- en milieunormen en naar de effecten van de bescherming van intellectuele eigendom in het kader van de WTO. Een voorbeeld hiervan vinden we in India dat tot nu toe goedkope geneesmiddelen kon produceren. Naleving van de WTO-regels zou aan de ene kant essentiële medicamenten duurder maken, maar aan de andere kant een grotere technologiestroom naar India verzekeren. In dergelijke situaties moet een compromis mogelijk zijn, waarbij een uitzondering op de algemene bescherming van patenten voorzien wordt voor een beperkt aantal essentiële geneesmiddelen. En waarom zou deze maatregel niet kunnen bekostigd worden uit een op te richten internationaal technologiefonds (vergelijkbaar met milieufondsen van de VN), waaruit dan ook onderzoek en ontwikkeling van geneesmiddelen voor andere tropische ziekten betaald wordt.

BESLUIT

Zowel de UNDP als Rodrik bevestigen de resultaten van andere studies (zie nog twee andere referenties in de bibliografie). Een wezenlijke voorwaarde voor groei over een lange termijn is een hoog investeringsniveau in fysiek én menselijk kapitaal. Dit vereist een uitbreiding van de infrastructuur, macro-economische stabiliteit en dus aandacht voor wisselkoersen en prijzen, een minimale rechtsstaat en behoorlijke instituties voor sociale bescherming (onderwijs en gezondheidszorg).

Het handelsbeleid, en dus het lidmaatschap van de WTO, is daartoe een belangrijk hulpmiddel. Te hoge taxatie en beperkingen van de invoer verstikken de beginnende economische activiteit. En er zijn maar weinig nationale economieën die de voorbije dertig jaar een bevredigende groei gekend hebben zonder een daarmee gelijklopende stijging van het aandeel van de uitvoer. Maar een open of vrijgemaakt handelsbeleid is op zichzelf onvoldoende om de economie op een duurzaam groeipad te zetten. Te veel nadruk op openheid en internationale handel kan de aandacht van de beleidsmakers afhouden van de fundamentele voorwaarden voor groei en inkomensstijgingen op lange termijn.

BIBLIOGRAFIE

KAUL Inge e.a.: *Global public goods – International cooperation in the 21st century*, United Nations Development Programm en Oxford University Press, New York, 1999.

PAGE J. e.a.: *The East Asian miracle – Economic growth and public policy*, World Bank en Oxford University Press, New York, 1993.

RODRIK Dani: *The new global economy and developing countries – Making openness work*, Overseas Development Council en John Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

WADE Robert: *Governing the market – Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton University Press, 1993.