

# EEN ALTERNATIEVE AGENDA VOOR DE WTO

*Robert Went<sup>1</sup>*

Voor de boude claims van de Wereldbank, Wereldhandelsorganisatie (WTO) en anderen over de grote voordelen van handelsliberalisering voor armoedebestrijding en economische groei in ontwikkelingslanden bestaat maar weinig empirisch bewijs. Achtergestelde en achtergebleven landen hebben een andere agenda nodig om ontwikkeling te stimuleren: een 'dur' in plaats van 'dik' model van globalisering, met minder nadruk op internationale harmonisatie en discipline. Met ruimte voor experimenten, eigen keuzes en prioriteiten, en het recht om fouten te maken.

## VAN GATT NAAR WTO

De WTO werd op 1 januari 1995 opgericht, als een meer formele geïnstitutionaliseerde versie van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), die in 1947 door 23 regeringen werd getekend. Hiermee ontstond uiteindelijk alsnog de internationale handelsorganisatie die in de jaren na de Tweede Wereldoorlog niet van de grond was gekomen. Toentertijd was namelijk al geprobeerd om complementair aan de Wereldbank en het IMF een International Trade Organization (ITO) op te zetten, ter regulering van de internationale handel.<sup>2</sup> In 1943 werd een daartoe georganiseerde voorbereidingsconferentie door de Verenigde Staten (VS) voorgezeten. Vervolgens werden onder auspiciën van de Verenigde Naties (VN) preliminaire conferenties georganiseerd in Londen (1946), Lake Success, New York (1947), Genève (later in 1947) en Havana (november 1947 tot maart 1948). Toen de oorspronkelijke voorstellen van het State Department van de VS sterk werden geamendeerd door de VN, ontstond oppositie tegen de ITO in het Noord-Amerikaanse Congres. Het Congres had vooral problemen met het toekennen van autoriteit aan een organisatie die zou gaan behoren tot de VN, en met het voorstel om de ITO overeenkomsten te

---

1 Voor dit artikel maakt de auteur ongegeneerd gebruik van eerdere bijdrages die hij schreef voor *Economisch Statistische Berichten*, *Socialisme & Democratie*, *Onze Wereld*, en het Wetenschappelijk Bureau van Groenlinks.

2 Richard Peet, *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO* (Zed Books: London, 2003).

laten opstellen en de mogelijkheid te geven sancties op te leggen. In de vs bestond met name oppositie tegen het idee dat in de ITO, volgens een VN-achtige vorm van internationale democratie, elke lidstaat één stem zou hebben. De vs was immers in termen van politieke en economische macht niet zomaar een land. Uiteindelijk werd de ITO-overeenkomst die in Havanna tot stand kwam nooit door het Congres van de vs goedgekeurd. De vrijblijvender GATT-overeenkomst, zonder handhavende en regelgevende internationale organisatie, was wel acceptabel en werd zodoende in de decennia daarna het verband waarbinnen verschillende ‘rondes’ ter liberalisering van de internationale handel tot stand kwamen. De eerste GATT-ronde vond plaats in Genève in 1947 en de laatste – de Uruguay-ronde – duurde van 1986 tot 1994. Deze ronde luidde een nieuwe fase in de geschiedenis van de wereldhandel in; de internationale onderhandelingen over handel traden het nieuwe tijdperk van de neoliberale globalisering binnen. Behalve een groot aantal overeenkomsten op onder andere het gebied van textiel en kleding, landbouw, exportsubsidies en anti-dumping, kwamen tijdens de Uruguay-ronde drie verdragen tot stand op geheel nieuwe terreinen: de General Agreement on Trade in Services (GATS), de Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), en de Agreement on Trade Related Aspects of Investment Measures (TRIMS). Daarnaast resulteerde deze handelsronde ook in de oprichting van de WTO.

Sinds de toetreding van Vietnam op 11 januari 2007 heeft de WTO precies 150 leden (zie [www.wto.org](http://www.wto.org)), die samen meer dan 90 procent van de handel in de wereld voor hun rekening nemen. Nog eens eenendertig landen en douane-eenheden – waaronder Afghanistan, Iran, Irak, Jemen en Vaticaanstad – zijn als ‘waarnemer’ in onderhandeling over lidmaatschap. Besluiten over toetreding tot de WTO worden met consensus – elk land één stem – door de gezamenlijke lidstaten genomen. Wanneer een land toetreedt tot de WTO moet het een pakket ‘one-size-fits-all’ regels van meer dan 800 pagina’s onderschrijven en uitvoeren. Daarbij gaat het al lang niet meer alleen om eenvoudige handelsprincipes en regels voor (het belasten respectievelijk stimuleren van) import en export, zoals ten tijde van de GATT. Een land dat tot de WTO toetreedt tekent voor regels over wat wel en niet is toegestaan wat betreft de binnenlandse standaard voor voedselveiligheid, milieu- en veiligheidsnormen van producten, regulering van de dienstensector, investerings- en ontwikkelingsbeleid, intellectueel eigendom, en overheidsinvesteringen. ‘In plaats van het stellen van voorwaarden voor internationale handel – handel tussen landen – zijn deze regels gericht op het elimineren van de diversiteit op het gebied van nationaal beleid, nationale prioriteiten en culturen om zo de uniforme wereldmarkt te creëren waar de multinationals naar streven’ concluderen de Noord-Amerikaanse activisten Lori Wallach en Patrick Woodall.<sup>3</sup> Sommige zaken waarmee de WTO zich bezighoudt hebben volgens hen zo weinig met handel te

3 Lori Wallach en Patrick Woodall, *Whose Trade Organization. A Comprehensive Guide to the WTO* (The New Press: New York, 2004).

maken, dat het noemen van deze verdragen om de nodige uitleg vroeg. ‘Zo omvat de wto een Agreement on Trade Related Intellectual Property en een Agreement on Trade Related Investment. Een ervaren wto-waarnemer grapt vaak dat men de wto-afspraken die het minst met handel te maken hebben kan herkennen aan het aantal keren dat het label “trade related” erop geplakt is.’

De General Council is het hoogste wto-orgaan tussen twee Ministeriële Conferenties, die minimaal eens per jaar bij elkaar komen. In deze Council zijn alle lidstaten vertegenwoordigd door ambassadeurs of hoofden van delegaties – hoe economisch sterker een land, hoe meer geld en know-how beschikbaar kan worden gesteld om de ‘nationale belangen’ optimaal te verdedigen. Landen kunnen klachten over en tegen elkaar indienen wanneer zij van mening zijn dat regels – bijvoorbeeld rondom staatssteun, of tegen handelsverstoring door dumping van goederen met lage prijzen – met voeten getreden worden. Die klachten worden behandeld door Dispute Settlement panels, het Appellate Body en uiteindelijk – de ultieme beroepsinstantie – de General Council van de wto. Als alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput, moet het oordeel worden uitgevoerd. Dat wil zeggen dat een eventueel opgelegde boete moet worden betaald, afgekeurde wet- en regelgeving moet worden aangepast, of een als handelsverstoring beoordeelde praktijk moet worden stopgezet.

In een vorige functie – als auditor bij de Algemene Rekenkamer – werkte schrijver dezes enkele jaren terug een paar weken in het fraaie en goedbewaakte gebouw van de wto. De wto heeft haar permanent secretariaat gevestigd in Genève. Het was een wat vreemde gewaarwording om de binnenkant te zien van die door de buitenwereld zo machtig geachte wto, waar toentertijd grote acties tegen georganiseerd werden. Want wat bleek die wto nou helemaal te zijn?! Een kantoor met zo’n 600 vaste stafleden, hoofdzakelijk met een economische of juridische achtergrond, met een groot contingent van 160 vertalers en tolken. Een behoorlijk multicultureel gezelschap met 70 nationaliteiten, modern divers met zelfs iets meer vrouwen dan mannen in dienst.<sup>4</sup> De wto heeft geen legers om af te dwingen dat landen lid worden, en toch wil bijna elke regering toetreden. En de wto heeft geen bommen en granaten om landen te straffen die de regels overtreden, maar toch houdt iedereen zich min of meer aan de afspraken.

Het is hetzelfde verhaal als bij andere internationale organisaties en samenwerkingsverbanden, zoals de Europese Unie – waar minder ambtenaren werken dan bij de gemeente Amsterdam – of het IMF. Iedereen wil meedoen omdat de voordelen van deelname groot worden geacht dan wel omdat – ‘if you can’t beat them, join them’ – erbuiten blijven in de huidige architectuur en logica van de wereldeconomie als kansloos wordt beschouwd. Meedoen wordt door internatio-

---

4 World Trade Organization (wto), *Annual Report 2006* (wto: Genève, 2007).

nale bedrijven en investeerders, handelaren op financiële markten, en collegeregeringen beschouwd als een soort keurmerk voor goed gedrag. Door zich aan te sluiten bij de wto levert een land politieke soevereiniteit in, en daarmee wordt het institutioneel opgesloten (*lock-in*) in de neoliberale wereldorde.<sup>5</sup> Grote bataljons economen, juristen, consultants, journalisten, beleidsmakers, politici, en kapitaalbezitters – om een paar groepen te noemen – betogen dat meedoen niet alleen goed voor je is, maar ook onvermijdelijk. Want met Margareth Thatcher claimen zij dat ‘There is no alternative’ (TINA).

## DE (VERONDERSTELDE) VOORDELEN VAN VRIJHANDEL

Zo beijvert een wonderlijk monsterverbond van bondgenoten, die op andere punten weinig bij elkaar te zoeken hebben, zich binnen en buiten de wto voor verdergaande handelsliberalisering. Zakenbladen als *The Economist* en *Financial Times*, internationale organisaties als de Wereldbank en het United Nations Development Programme (UNDP), non-gouvernementele organisaties (NGO's) als OXFAM, alsmede regeringen en politieke organisaties – zie in ons land bijvoorbeeld de laatste verkiezingsprogramma's van Groenlinks, PvdA en SP<sup>6</sup> – stellen dat ontwikkelingslanden van meer handelsliberalisering zullen profiteren omdat ze daardoor toegang krijgen tot nieuwe en grotere afzetmarkten. Geclaimd wordt dat meer handel goed is voor de economische groei in deze landen en voor de vermindering van armoede. De huidige neoliberale globalisering zou derhalve door meer vrije handel socialer en rechtvaardiger worden.

De wto heeft aldus de afgelopen jaren steun van vriend en vijand gekregen voor haar handelsliberaliseringagenda. Een inmiddels veelgeciteerde uitspraak, die het goed doet als one-liner in de pers is bijvoorbeeld: ‘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.’<sup>7</sup> Hoewel op deze uitspraak inmiddels het een en ander afgedongen is, wordt er effectief mee aangeklaagd dat de VS en EU subsidie geven aan de eigen agrarische sector die een deel van

5 Adam Harmes, ‘Neoliberalism and multilevel governance’ in *Review of International Political Economy* jr. 13 (2006) nr. 5, 725-749.

6 Robert Went, ‘Geen gezicht: de PvdA en globalisering’, *Socialisme & Democratie*, jr. 64 (2007) nr. 5, 10-17.

7 Vraaggesprek met Sylvia Borren, algemeen directeur van de NOVIB, te lezen op [www.novib.nl](http://www.novib.nl). Overigens is de (uiterst arbitraire) grens van 2 dollar voor armoede die de Wereldbank hanteert niet in nominale wisselkoerstermen gedefinieerd maar als equivalente koopkracht. Zie Went, ‘How (not) to measure global poverty and inequality’ (2004) concept-paper te downloaden op [www.fee.uva.nl/pp/bin/13ofulltext.pdf](http://www.fee.uva.nl/pp/bin/13ofulltext.pdf).

de daarmee geproduceerde producten exporteert naar ontwikkelingslanden,<sup>8</sup> 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 aan een studie waarin de Wereldbank stelde 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 'een sleutel zijn tot het verminderen van armoede in ontwikkelingslanden door het bieden van economische groei en banen.' Want landen die 'exportmarkten hebben betreden en hun banden met de wereldeconomie hebben versterkt, groeiden over het algemeen sneller dan landen waarbij dat niet het geval was.'<sup>9</sup>

Maar is dat werkelijk zo? Harvard-econoom Dani Rodrik onderzocht de literatuur die aan dit soort claims ten grondslag ligt, en concludeert dat 'er geen overtuigend bewijs is voor de stelling dat handelsliberalisering leidt tot economische groei.'<sup>10</sup> Zo stelden Wereldbankeconomen David Dollar en Aart Kraay (2000) in hun veelgeciteerde studie *Trade, Growth and Poverty* dat grotere openheid voor handel goed is voor economische groei en (dus) voor het bestrijden van armoede.<sup>11</sup> Maar er bleek zoveel mis met de door hen gebruikte data dat Rodrik deze analyse 'extreem misleidend' noemde.<sup>12</sup> Rodrik deed de berekeningen van Dollar en Kraay 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.'<sup>13</sup>

Een paar andere voorbeelden. Econoom Peter Dorman 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 modelberekeningen

---

8 Zie bijvoorbeeld 'Voedseldumping bedreigt agrarische sector in Afrika' in *NRC Handelsblad*, 19-4-2007.

9 'Issue brief for trade' (updated March 2004) te lezen op [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

10 Dani Rodrik, *The Global Governance of Trade. As If Development Really Mattered* (United Nations Development Programme (UNDP): New York, 2001).

11 David Dollar en Aart Kraay, *Trade, Growth and Poverty* (Development Research Group/The World Bank: Washington, 2000).

12 Rodrik, 'Comments on "Trade, Growth, and Poverty" by D. Dollar and A. Kraay' (2000) paper te downloaden op <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik>.

13 Zie ook Rodrik, *The Global Governance of Trade*, 7.

vooraf met 5 tot 10 procent zouden *stijgen*.<sup>14</sup> De UNCTAD constateerde in haar *Least Developed Countries Report* dat in de 49 allerarmste landen van de wereld ‘meer export slechts zelden leidt tot aanhoudende en substantiële daling van armoede.’<sup>15</sup> De Duitse econoom Jörg Huffs Schmidt waarschuwt dat de veel bepleite liberalisering van de landbouwsector ‘juist de zwaar gesubsidieerde landbouwsector van opkomende landen als Brazilië en Argentinië zou versterken, en niet de kleine boeren in noordoost Brazilië of Afrika, die zouden worden weggevaagd.’<sup>16</sup> In diezelfde lijn is volgens Rodrik het meest waarschijnlijke scenario dat ‘arme boeren slechts zeer weinig vruchten zullen plukken van de winsten die door de liberalisering van de landbouw in het noorden zullen worden gemaakt. De echte winnaars zullen de belastingbetalers en consumenten in het Noorden zijn en de tussenhandelaren in het Zuiden.’<sup>17</sup> En in eigen land, tot slot, concluderen vrijhandel-voorstanders Willemien Kets (Universiteit van Tilburg) en Paul Tang (CPB, inmiddels PvdA-kamerlid) dat ‘de netto voordelen van vrije handel onzeker zijn’ en dat ‘zelfs als er een robuuste relatie bestaat tussen openheid en groei niet duidelijk is wat het gevolg is van wat.’<sup>18</sup>

De veronderstelde voordelen van verdergaande handelsliberalisering blijken in de echte wereld dus veel moeilijker te vinden dan de zelfbewuste claims van de WTO en Wereldbank suggereren. Inmiddels lijkt de Wereldbank zelf overigens ook niet meer zo zeker van haar zaak: ‘In 2003 schatte de Wereldbank dat een succesvolle Doha Ontwikkelingsronde 500 miljard dollar zou opleveren voor de economieën in de Derde Wereld. Na kritiek op de methodologie van dit rapport werd die schatting verlaagd tot 90 miljard dollar. Verdere aanpassingen door economen van Tufts University brachten het geschatte bedrag vervolgens naar beneden tot 39 miljard – oftewel een voordeel van nog geen cent per dag voor de bevolking van de ontwikkelingslanden.’<sup>19</sup> Onderzoekers van het Franse Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales (CEPII), kwamen – met een model dat in veel opzichten realistischer is dan de meestal gebruikte CGE-modellen (zie hieronder) – tot \$18 miljard als vermoedelijk positief resultaat van de liberalisering van de landbouw die in het kader van de Doha-onderhandelingen van de WTO wordt nagestreefd. De ontwikkelde landen zullen volgens deze berekening \$19 miljard win-

14 Peter Dorman, ‘The Free Trade Magic Act’ (2002) paper te downloaden op [www.epinet.org](http://www.epinet.org).

15 UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2004* (UNCTAD: Genève, 2004).

16 Jörg Huffs Schmidt (red.), *Economic Policy for a Social Europe. A Critique of Neo-Liberalisms and Proposals for Alternatives* (Palgrave Macmillan: Houndmills, Basingstoke, 2005).

17 Rodrik, ‘How to Make the Trade Regime Work for Development’ (2004), paper te downloaden op <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik>.

18 Willemien Kets en Paul Tang, ‘Free trade and its enemies’ in *De Economist* jr. 152 (2004) nr. 3, 427-437.

19 Jeff Faux, ‘Globalization that works for working Americans. EPI Briefing Paper 179’ (2007) te downloaden op [www.epi.org](http://www.epi.org).

nen en China en Zuid-Azië ruim \$2 miljard. De rest van de wereld gaat er \$3 miljard op achteruit.<sup>20</sup>

### ‘DOE ZOALS WIJ ZELF NOOIT GEDAAN HEBBEN’

De meeste economen begrijpen niet dat de rest van de wereld er niet aan wil dat vrijhandel een briljant idee is. Volgens Kets en Tang steunt 97 procent van de academische economen in de Verenigde Staten het idee van vrijhandel.<sup>21</sup> Volgens deze economen toonde de grondlegger van de moderne handelstheorie, David Ricardo, bijna twee eeuwen geleden al aan dat alle landen baat hebben bij vrijhandel.<sup>22</sup> Maar die theorie over de comparatieve voordelen van handel is gebaseerd op een groot aantal aannames waar in werkelijkheid nooit aan wordt voldaan.<sup>23</sup> Ricardo's voorbeeld, over de wederzijdse voordelen die Engeland (laken) en Portugal (wijn) toentertijd zouden hebben van specialisatie en handel, bleek achteraf gezien niet te kloppen.<sup>24</sup> En de theorie van de comparatieve voordelen heeft niks te zeggen over technische veranderingen en productiviteitsgroei (dynamische efficiëntie), de zaken waar het bij een economie die zich wil ontwikkelen en die wil groeien om gaat.<sup>25</sup> 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, is er geen enkel rijk land dat zich met vrijhandel heeft ontwikkeld tot wat het nu is.

Voor zijn fraaie boek *Kicking Away the Ladder* onderzocht de Koreaanse econoom Ha-Joon Chang, tegenwoordig docerend in Cambridge, de geschiedenis van het industrie-, handels- en technologiebeleid van Engeland, de vs, Duitsland, Frankrijk, Zweden, België, Nederland, Zwitserland, Japan, Korea en Taiwan.<sup>26</sup> De

---

20 Frank Ackerman, 'The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha round Projections' (2005) paper te downloaden op [ase.tufts.edu/gdae/pubs/wp/05-01shrinking-gains.pdf](http://ase.tufts.edu/gdae/pubs/wp/05-01shrinking-gains.pdf).

21 Kets en Tang, 'Free trade and its enemies'.

22 David Ricardo, 'On the principles of Political Economy and Taxation' [1817] in P. Sraffa (red.), *The Work and Correspondence of David Ricardo* vol. 1 (Cambridge University Press: Cambridge, 1970).

23 Anwar Shaikh, 'Globalization and the Myth of Free Trade' (2003), paper te downloaden op [www.newschool.edu/cepa](http://www.newschool.edu/cepa); Went, *The Enigma of Globalization* (Routledge: London, 2002).

24 Sandro Sideri, *Trade and Power; Informal Colonialism in Anglo-Portuguese Relations* (Universitaire Pers Rotterdam: Rotterdam, 1970).

25 Rune Skarstein, 'Free trade: A Dead End for Underdeveloped Countries' in *Review of Political Economy* jr. 19 (2007) nr. 3, 347-367.

26 Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective* (Anthem Press: London, 2002); Idem, *Why Developing Countries Need Tariffs? How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries Right to a Future* (South Centre: Genève, 2005).

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. aangepraat. 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.

Volgens de Australische politicologe Linda Weiss worden de ontwikkelingslanden tegenwoordig zelfs dubbel in de tang genomen door de rijke landen. Die hebben alle ruimte voor hun eigen verdere ontwikkeling gecreëerd in de huidige multilaterale orde, die ‘aan de ene kant de ruimte vermindert voor het stimuleren van arbeids- en kapitaalintensieve industrieën die cruciaal zijn om te klimmen op de ontwikkelingsladder, en aan de andere kant de ruimte vergroot voor het steunen van technologische en kennisintensieve sectoren die als essentieel worden gezien voor het veiligstellen van de nationale welvaart.’<sup>27</sup>

Algemene recepten die werken in alle tijden en landen bestaan niet. En econoom Jan Vandenmootele van het United Nations Development Programme (UNDP) constateerde tijdens een discussiebijeenkomst in Amsterdam dan ook terecht dat het huidige handelsdebat de geschiedenis op zijn kop zet, aangezien het WTO-model een *one size fits all*-oplossing is die arme landen wordt opgedrongen.<sup>28</sup> Chang noemt daarom in zijn boek ook het vergelijken van handelstarieven van ontwikkelde en ontwikkelingslanden ‘hoogst misleidend’. Hij had de vermaarde vrijhandelseconoom Jagdish Bhagwati daarbij als voorbeeld kunnen noemen, want die schreef bijvoorbeeld in *The Economist* dat sprake is van ‘asymmetrische handelsbarrières’ in de wereld omdat de industriële handelstarieven van de rijke landen gemiddeld 3 procent en van de arme landen gemiddeld 13 procent zijn.<sup>29</sup> Chang stelt daar tegenover dat vanwege het grote verschil in productiviteit tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden zelfs de relatief hoge niveaus van protectionisme die tot de jaren 1980 nog door de ontwikkelingslanden gehanteerd werden niet excessief zijn in vergelijking met het historische peil van de ontwikkelde landen. Terwijl in de 19e eeuw het inkomen per hoofd van bevolking – dat is gereletereerd aan het productiviteitsniveau – van de rijkste van de huidige ontwikkelde

---

27 Linda Weiss, ‘Global Governance, National Strategie: How Industrialized States Make Room to Move Under the WTO’, *Review of International Political Economy*, jr. 12 (2005) nr. 5, 723-749.

28 *Financieel Dagblad*, 20-6-2007.

29 *The Economist*, 22-6-2002.

landen twee tot vier keer zo hoog was als dat van de toen armste van de huidige ontwikkelde landen, is die ratio tussen de rijkste en armste landen nu in de orde van 50-60 tot 1.<sup>30</sup>

Hoewel algemene claims over de voordelen van handelsliberalisering dus op drijfzand berusten, worden die positieve effecten in prognoses en berekeningen over de potentiële voordelen van handelsovereenkomsten voor ontwikkelingslanden toch vaak dik aangezet. Mark Weisbrot and Dean Baker van het Center for Economic and Policy Research (CEPR) keken kritisch naar een aantal van deze studies en modellen en concludeerden dat uit zulke berekeningen geenszins afgeleid kan worden dat de ontwikkelingslanden als groep beter worden van verdergaande handelsliberalisering.<sup>31</sup>

Zo berekende de Wereldbank zelf dat het slechten van *alle* barrières in 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 middelhoge inkomens van 0,6% in 2015, en dat de liberalisering van landbouw en textiel negatieve gevolgen heeft voor veel ontwikkelingslanden. En de economen Drusilla Brown, Alan Deardorff en Robert Stern voorzagen in een veelgeciteerde studie ter ondersteuning van verdergaande handelsliberalisering, dat onder andere Mexico, Indonesië, en Centraal- en Zuid-Amerikaanse landen slechter zouden worden van de Uruguay-ronde van de GATT (1986-1993).<sup>32</sup>

Het is eerder regel dan uitzondering dat de uitkomsten van 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. Economen Lance Taylor en Rudiger von Armin kritiseren in een methodologisch paper de wijze waarop in de meestal gebruikte algemene evenwichtsmodellen (computable general equilibrium – of CGE – modellen) welvaart geconceptualiseerd en gemeten wordt, en laten zien dat de modellen van de Wereldbank zeer problematisch zijn als gevolg van onplausibele aannames over

30 Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs?*, 47. Het betreft inkomen per hoofd van de bevolking in koopkrachtequivalenten, of PPP (purchasing power parity).

31 Mark Weisbrot en Dean Baker, 'The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries' (2002) paper te downloaden op [www.cepr.net](http://www.cepr.net).

32 Drusilla Brown, Alan Deardorff en Robert Stern, 'CGE Modeling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options' (2001) te downloaden op [ideas.respec.org/p/tuf/tuftec/0108.htm](http://ideas.respec.org/p/tuf/tuftec/0108.htm). Zie ook Dorman, 'The Free Trade Magic Act'.

elasticiteiten, wisselkoeren en macro causaliteit.<sup>33</sup> En Frank Ackerman, Director van het Research and Policy Program van het Global Development and the Environment Institute van de Tufts University, laat zien dat CGE-modellen een statische benadering hanteren en er nogal wereldvreemd van uitgaan dat handelspolitiek geen gevolgen heeft voor de totale werkgelegenheid.<sup>34</sup> Weisbrot en Baker redeneren in hun eerder genoemd rapport langs dezelfde lijnen en komen tot een aantal redenen waarom landen, anders dan modelberekeningen suggereren, niet noodzakelijk profiteren van handelsliberalisering. Of daar zelfs slechter van worden:<sup>35</sup>

- 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 vervalt 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. Dat kan om aanzienlijke bedragen gaan. Het aandeel van importheffingen in de belastinginkomsten was in 2001 in Bangladesh bijvoorbeeld 30%, in de Dominicaanse Republiek 44,1%, in Madagasvar 53,5%, in Sierra Leone 49,8% en in Uganda 50,3%, om een paar hoge te noemen.<sup>36</sup> De Wereldbank veronderstelt dat deze heffingen vervangen worden door een andere belasting, bijvoorbeeld btw, maar dat is vaak niet het geval. Het is voor arme ontwikkelingslanden namelijk relatief eenvoudiger om goederen die via havens of vliegvelden het land in komen te belasten, omdat zij geen goed systeem hebben voor het innen van belasting op inkomen of toegevoegde waarde (BTW). Thomas Baunsgaard en Michael Keen van het Fiscal Affairs Department

---

33 Lance Taylor en Rudiger von Arnim, 'Modelling the Impact of Trade Liberalisation: A Critique of Computable General Equilibrium Models. Oxfam International Research Report' (2006) te downloaden op [publication.oxfam.org.uk](http://publication.oxfam.org.uk).

34 Ackerman, 'The Shrinking Gains from Trade'.

35 Weisbrot en Baker, 'The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries'.

36 Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs?*, 17.

- van het IMF hebben dit daadwerkelijk onderzocht. Zij keken in hoeverre 111 landen in 1975-2000 in staat waren het verlies aan overheidsinkomen door lagere importheffingen op te vangen met andere belastingrevenue. Zij concluderen dat landen met een hoog inkomen daar goed toe in staat waren. Landen met een middeninkomen wisten met 45-60% al veel minder te compenseren. En landen met een laag inkomen kwamen gemiddeld op z'n hoogst tot 30%. Omdat precies deze armere landen een schreeuwende behoefte hebben aan middelen die ingezet kunnen worden voor armoedebestrijding en ontwikkeling, concluderen deze IMF-onderzoekers: 'De voortekenen over de vooruitzichten en impact van verdere handelsliberalisatie zijn verontrustend'.<sup>37</sup>
- 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: Margareth McMillan, Dani Rodrik en Horn Welch 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 'deze voordelen werden voor een groot deel tenietgedaan door de kosten van werkeloosheid in de stedelijke gebieden. Het netto voordeel voor de boeren was waarschijnlijk niet groter dan 5,3 miljoen dollar, oftewel 5,30 dollar per jaar voor het gemiddelde cashew-verbouwende huishouden.'<sup>38</sup>
  - 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 waar ontwikkelingslanden misschien wel evenveel of zelfs meer van zouden profiteren niet meer aandacht krijgen. Denk aan

---

37 Thomas Baunsgaard en Micheal Keen, 'Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization' (2005) paper te downloaden op [www.imf.org](http://www.imf.org).

38 Margareth McMillan, Dani Rodrik en Karen Horn Welch, 'When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique' (2002) te downloaden op [www.nber.org/papers/w9117](http://www.nber.org/papers/w9117).

het kwijtschelden van de schuldenlast,<sup>39</sup> het liberaliseren van het mondiale verkeer van personen, en het vergroten van de stabiliteit en voorspelbaarheid van het internationale financiële stelsel. Zo berekende Rodrik dat ontwikkelingslanden jaarlijks 1 procent van hun Bruto Nationaal Product – dat is meer dan voor armoedebestrijding binnenkomt – verliezen als prijs voor hun deelname aan de financiële liberalisering en globalisering.<sup>40</sup> Om de kans op een financiële crisis à la de Azië-crisis van 1997 te minimaliseren, houden veel ontwikkelingslanden grote monetaire reserves aan. Soms uit eigen keus om hun autonomie te waarborgen maar vaak ook omdat het IMF eist dat zij dat doen. Het onafhankelijke evaluatiebureau van het IMF stelde vast dat een aanzienlijk deel (37 procent) van de extra hulp die in de jaren 1999-2005 naar 29 arme landen in de Afrikaanse sub-Sahara ging, van het IMF niet mocht worden uitgegeven aan aidsbestrijding, gezondheidszorg of onderwijs, maar moest worden aangehouden als internationale valutareserve. Landen die niet voldeden aan de volstrekt arbitraire IMF-norm om de inflatie terug te dringen tot 5-7 procent mochten zelfs slechts \$1,5 van elke \$10 dollar extra hulp uitgeven, en moesten de rest gebruiken om hun internationale valutareserve te verhogen.<sup>41</sup>

## DE PRIJS VAN EXPORTGELEIDE GROEI

Daarnaast zijn er problemen met het stimuleren van ontwikkeling door exportgeleide groei. Hoewel vaak herhaald wordt dat handel geen ‘zero sum game’ is en dat meer handel tot meer groei leidt waar iedereen van zou kunnen profiteren, is het per definitie onmogelijk dat alle landen in de wereld meer exporteren dan importeren. Als dus – zoals de afgelopen decennia is gebeurd – steeds meer landen hun kaarten zetten op een toename van de vraag in andere landen, kan dat leiden tot onverkoopbare overschotten en dalende prijzen. Als gevolg daarvan dalen dan weer de inkomsten in veel landen. Recentelijk trekken de prijzen van veel grondstoffen en landbouwproducten weer wat aan, maar de prijs van een ton suiker, katoen of rubber was in de eerste jaren van deze eeuw nog maar ongeveer 20% van wat deze twintig jaar geleden was, en voor koffie – waar 25 miljoen mensen van moeten leven – nog minder dan dat. Voor veel andere tropische grondstoffen (palmolie, cacao, thee, etc.) werd in 2002 minder dan de helft betaald dan twin-

39 Ibrahim Gambari, onder-secretaris generaal en speciaal adviseur van de VN voor Afrika, stelde dat het grootste deel van de hulp aan Afrika verloren gaat aan betalingen voor schulden in *Financial Times*, 27-9-2004.

40 Rodrik, ‘The Social Cost of Foreign Exchange Reserves’ (2006) paper te downloaden op <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>

41 Independent Evaluation Office of the IMF, *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa* (IMF: Washington, D.C., 2007).

tig jaar geleden.<sup>42</sup> Voor de (westerse) consument heeft dit overigens als voordeel dat zij minder betaalt voor producten waar deze grondstoffen in verwerkt zitten, uiteraard alleen indien en voor zover de grote bedrijven die de handel in deze grondstoffen controleren, alsmede de fabricage van eindproducten, deze lagere prijzen doorberekenen.

Landen lopen een grote kans in een vicieuze cirkel terecht te komen en aldus gijzelaar te worden van hun agrarische exportproducten als zij steeds meer (soms tot 100 procent) moeten produceren en exporteren om dezelfde inkomsten te houden. Zelfs als de ontwikkelde landen alle exportsubsidies en importheffingen op agrarische producten weghalen, en dat moeten ze zondermeer doen, blijft het gegeven dat de arbeidsproductiviteit in de landbouw laag is en dat voedseltekorten en ondervoeding het meest voorkomen in landen waarin een groot deel van de beroepsbevolking in de landbouw werkt en die dus gespecialiseerd zijn in voedsel.<sup>43</sup> In plaats dat landen zich kunnen ontwikkelen naar industriële productie met hogere productiviteitsgroei en technische ontwikkeling, komen zij vast te zitten in hun specialisme in de landbouw of in industriële producten met weinig toegevoegde waarde en technische ontwikkeling. Zo dreigt een 'race to the bottom' waarin landen steeds meer van hetzelfde gaan produceren tegen lagere prijzen om hun inkomsten op peil te houden en met aantrekkelijke fiscale regelingen tegen elkaar opbieden om marktaandeel vast te houden. 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.

Wat dit concreet betekent, beschrijft de UNCTAD in haar *Trade and Development Report* en *Least Developed Countries Report*.<sup>44</sup> 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: 'Internationale handel is nu al van groot belang voor de economieën van de minst ontwikkelde landen [Least Developed Countries, LDC's]. In 1997-1998 hadden de export en import van goederen en diensten gemiddeld een omvang van 43 procent van hun bruto binnenlands product. Het gemiddelde niveau van handelsintegratie van de LDC's is ongeveer gelijk aan het wereldgemiddelde, en bijna gelijk aan dat van de landen die in het rapport van de Wereldbank *Globalization, Growth and Poverty* zijn aangemerkt als "meer geglobaliseerde ont-

42 Peter Robbins, *Stolen Fruit: The Tropical Commodities Disaster* (Zed Books: New York, 2003).

43 Skarstein, 'Free trade: A Dead End for Underdeveloped Countries'.

44 UNCTAD, *Trade and Development Report 2002* (UNCTAD: Genève, 2002); UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002* (UNCTAD: Genève, 2002).

wikkelingslanden'. Het gemiddelde niveau van handelsintegratie is in feite hoger dan dat van de rijke OECD-landen.<sup>45</sup> 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) loonniveaus als gevolg.

De fixatie op exportvergroting kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de economische structuur, het milieu en de kwaliteit van de ontwikkeling van landen.<sup>46</sup> Geograaf William Moseley, die onderzoek doet in Mali, illustreert dit treffend: 'Het is waar dat de wereldprijzen van landbouwproducten waarschijnlijk zouden stijgen wanneer de Amerikanen en Europeanen de subsidies voor hun eigen boeren zouden verminderen. Het is ook waar dat Afrikaanse boeren die hetzelfde gewas verbouwen – bijvoorbeeld katoen – hiervan zouden profiteren. Het probleem is dat dit slechts voordeel op de korte termijn zou opleveren omdat katoenverbouwers wereldwijd (inclusief Afrika) hierop zouden reageren door meer te gaan verbouwen, waardoor de wereldprijzen zouden dalen. (...) Een nationale economie die beheerst wordt door een of twee handelsgewassen – zoals veel Afrikaanse economieën – is onderhevig aan de scherpe fluctuaties van mondiale prijzen. Daarnaast is de ecologische duurzaamheid van de productie van gewassen voor exportmarkten vaak twijfelachtig. De katoenindustrie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de helft van al het pesticide-gebruik wereldwijd. (...) Toch heeft Mali, onder druk van de Wereldbank en het IMF, consequent gestreefd naar het verhogen van de katoenproductie.'<sup>47</sup>

Omdat de onderhandelingen en verdragen van de WTO ontwikkelingslanden dwingen om hun markten voor voedsel, bossen en publieke diensten open te stellen voor buitenlandse ondernemingen, verliezen miljoenen kleine boeren en arbeid(st)ers van nationale bedrijven hun bestaanszekerheid. *La Via Campe-*

45 UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002* (UNCTAD: Genève, 2002).

46 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' in *NRC Handelsblad*, 4-9-2004.

47 William Moseley, 'Farm subsidies and Africa: Cottons's not king' in *International Herald Tribune*, 20-7-2004. Zie ook William Moseley, 'Global Cotton and Local Environmental Management. The Political Ecology of Rich and Poor Small-Hold Farmers in Southern Mali' in *Geographical Journal* jr. 171 (2005) nr. 1, 36-55.

sina, een internationale beweging van boeren, kleine en middelgrote producenten, landlozen, plattelandsvrouwen, inheemse volkeren, plattelandsjongeren en landbouwarbeid(st)ers in 56 landen, eist daarom dat voedsel en landbouw uit de wto-onderhandelingen worden gehaald. Allerm minst als enige<sup>48</sup> wijst deze coalitie de claim van de hand dat de pogingen van de wto om te streven naar beëindiging van exportsubsidies in 2013 een stap vooruit betekent voor de ontwikkelingslanden.<sup>49</sup>

Daar komt – zoals hierboven reeds gesignaleerd – bij dat ontwikkelingslanden het risico lopen dat de onderhandelingen die binnen de wto lopen over markttoegang voor niet-agrarische producten (Non-Agrarian Market Access, NAMA) ertoe leiden dat hen de mogelijkheid wordt ontnomen om zich in de toekomst vanuit de agrarische sector tot producenten van industriële goederen te ontwikkelen. De NAMA-onderhandelingen zijn erop gericht de tarieven (heffingen) omlaag te brengen die importerende landen hanteren om binnenlandse bedrijven (enigszins) te beschermen tegen goedkope industriële goederen uit andere landen.<sup>50</sup> Maar ‘economische theorie, de geschiedenis alsmede hedendaagse ervaringen laten zien dat de drastische stap-voor-stap vermindering van importheffingen die wordt voorgesteld door de ontwikkelde landen in de NAMA-onderhandelingen de ontwikkelingslanden vrijwel zeker zal veroordelen tot levenslange onderontwikkeling en armoede.’<sup>51</sup> Anders dan veelal wordt gesuggereerd door de wto en journalisten hebben ontwikkelingslanden er vooral belang bij dat de huidige onderhandelingen over de NAMA worden stopgezet, zodat de weg vrij kan komen voor nieuwe teksten die wel pro-ontwikkeling zijn.

## EEN ALTERNATIEVE AGENDA VOOR ONTWIKKELING

De wto is opgericht om handelsliberalisering te organiseren en af te dwingen. Maar zoals UNCTAD-onderzoekers Richard Kozul-Wright en Paul Rayment con-

---

48 Zie bijvoorbeeld ook Walden Bello, *Deglobalization: Ideas for a New World Economy* (Zed Books: New York, 2004).

49 Saturnino M. Borras jr., ‘“Free Market”, Export-Led Development Strategy and Its Impact on Rural Livelihoods, Poverty and Inequality: the Philippine Experience Seen from a Southeast Asian Perspective’ in *Review of International Political Economy* jr. 14 (2007) nr. 1, 143-175.

50 Yilmaz Akyüz, *The wto Negotiations on Industrial Tariffs: What Is At Stake for Developing countries* (Third World Network: Genève, 2005); Martin Khor, *The wto’s Doha Negotiations and Impasse: A Development Perspective* (Third World Network: Genève, 2003). Zie de website van het Third World Network ([www.twinside.org.sg](http://www.twinside.org.sg)) voor actueel nieuws, activiteiten van NGO’s en studies over NAMA en de wto in het algemeen.

51 Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs?*; Akyüz, *The wto Negotiations on Industrial Tariffs*; Ifan ul Haque, ‘Rethinking Industrial Policy’ (2007) paper te downloaden op [www.unctad.org](http://www.unctad.org); Khor, ‘The wto’s Doha Negotiations and Impasse’.

stateren, ‘het overdreven belang dat overheden en internationale economische instellingen hechten aan handelsliberalisering zal naar alle waarschijnlijkheid een tegenovergesteld effect hebben.’<sup>52</sup> Doordat beloofd wordt dat belemmeringen voor groei en ontwikkeling snel worden weggewerkt, wekken ze niet alleen hoge verwachtingen die gemakkelijk kunnen leiden tot grote teleurstellingen, maar wordt ook voorbij gegaan aan het belang van ander beleid dat gecoördineerd moet worden in een coherente ontwikkelingsstrategie. Handelsbeleid is slechts één van vele instrumenten waarmee landen hun streven naar groei en ontwikkeling kunnen realiseren en de belangrijkste vraag is wanneer en onder welke omstandigheden handelsbeleid effectief is.’<sup>53</sup>

Handelsliberalisering is geen panacee voor ontwikkeling, soms zelfs het tegendeel. Een alternatieve benadering van handelsregiems is daarom nodig. ‘In plaats van de vraag “hoe maximeren we handel en toegang tot markten?” zouden onderhandelaars moeten vragen “hoe landen in staat kunnen worden gesteld om de armoede te ontgroeien?”’<sup>54</sup> – dat is in een notendop de strategische keus die gemaakt moet worden. Wat de wereld daarvoor nodig heeft, is een ‘dur’ in plaats van ‘dik’ model voor globalisering, met veel minder nadruk op internationale harmonisatie en discipline.

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 gegene-

---

52 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.

Richard Kozul-Wright en Paul Rayment, ‘Globalization Reloaded: An UNCTAD Perspective’ (2004), 14. Paper te downloaden op [www.unctad.org](http://www.unctad.org).

53 Kozul-Wright en Rayment, ‘Globalization Reloaded: An UNCTAD Perspective’, 18. Instituties zijn van groot belang, maar Chang 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 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. Chang, *Kicking Away the Ladder*.

54 Rodrik, ‘How to Make the Trade Regime Work for Development’.

reerde dollar, en exporteren moet dus ook geen doel op zich zijn. Exporteren is alleen zinvol als daar inkomsten mee verworven worden om noodzakelijke importen mee te financieren, of leningen mee af te lossen.<sup>55</sup>

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, om ‘adequate groei in plaats van exportgeleide groei’.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> Dat vereist geen generieke benadering gebaseerd op consensus en bindende regels, maar ruimte om te experimenteren. Van verschillende kanten zijn hervormingen voorgesteld om het mondiale handelsstelsel en de WTO meer in dienst te stellen van de binnenlandse ontwikkeling van ontwikkelingslanden.<sup>58</sup> De volgende vier dimensies horen daar in elk geval in thuis.

### Ruimte voor ontwikkeling

Het allerbelangrijkste is dat ontwikkelingslanden de ruimte en vrijheid moeten krijgen om zich te ontwikkelen. Zowel uit de economische theorie<sup>59</sup> als uit de geschiedenis van de ontwikkelde landen<sup>60</sup> kan geconcludeerd worden dat het huidige keurslijf van de WTO haaks staat op die mogelijkheid tot ontwikkeling en er vooral toe leidt dat de rijke landen en grote bedrijven hun machtsposities en privileges in stand houden. Ontwikkelingslanden moeten zelf kunnen bepalen in welke mate zij zich open willen stellen voor handel (en kapitaal), en hoe zij

55 Dani Rodrik 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. Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work* (John Hopkins University Press: Washington, D.C., 1999).

56 UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2004*, 24.

57 Zie Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State* (Zed Books: New York, 2003) en Idem en Ilene Grabel, *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual* (Zed Books: New York, 2004).

58 Zie bijvoorbeeld ook de ‘WTO Shrink-or-sink’ coalitie, Focus on the Global South, en Wallach en Woodall, *Whose Trade Organization*.

59 Erik S. Reinert, *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor* (Cinstable & Robinson: London, 2007).

60 Chang, *Kicking Away the Ladder*.

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’.<sup>61</sup> Daarbij zullen onvermijdelijk fouten gemaakt worden, maar wie maakt die niet.

## Beperking mandaat wto

Ontwikkeling moet vervolgens het overheersende doel van de wto worden, en de regels en procedures van de wto moeten dus in dienst 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 *handelsverstoring* zijn, maar of ze *ontwikkelingsverstoring* zijn. Het zou daarbij, zoals Robert Wade stelt, zeker helpen als ‘de staf van de wto – die actief beleid maakt in plaats van dat zij slechts onderhandelingen faciliteert – meer representatief zou zijn. Bijna 80% van deze staf bestaat uit ingezetenen van ontwikkelde landen, terwijl de bevolking van deze landen slechts 20% van alle lidstaten uitmaakt.’<sup>62</sup>

Het betekent ook dat de wto deskundigen moet aantrekken die ontwikkelingslanden desgevraagd kunnen helpen met het uitwerken van de meest geëigende beleidsinstrumentenmix in hun specifieke situatie om ontwikkeling te stimuleren. Alle wto-regels zullen in dat licht moeten worden herzien en hervormd. Elke overeenkomst moet opnieuw tegen het licht gehouden worden om een speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden mogelijk te maken. En 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. Totdat dit allemaal is gebeurd, mogen ontwikkelingslanden ook niet langer onderworpen worden aan procedures van het *Dispute Settlement Body* (DSB) van de wto. Volgens Huffs Schmid moet het functioneren van het DSB ‘volledig omgegooid worden zodat zij minder ongunstig is voor ontwikkelingslanden. Het principe van multilateralisme moet behouden blijven maar het DSB moet gedeprivatiseerd worden en onder controle worden geplaatst van de Verenigde Naties.’<sup>63</sup>

61 Theo van de Klundert, ‘Globalisering en zelfontdekking’ in *Openbaar Bestuur* jr. 14 (2004) nr. 8, 33-36, 36. Zie ook Robert Wade, ‘What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space” in *Review of International Political Economy* jr. 10 (2003) nr. 4, 621-644, 630.

62 Wade, ‘What strategies are viable for developing countries today?’, 640.

63 Huffs Schmid, *Economic Policy for a Social Europe*.

## Niet-handels issues buiten de wto

Niet-handelsgerelateerde zaken, 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 zulke 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 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 snel stijgende voedselprijzen. In dat kader dient ook het probleem van de fluctuerende grondstofprijzen te worden aangepakt met bijvoorbeeld grondstoffenovereenkomsten waarin de sociale en ecologische waarden van grondstoffen in aanmerkingen worden genomen. De UNCTAD bepleit daarbij een koppeling tussen de prijzen van grondstoffen en de terugbetaling van schulden,<sup>64</sup> en de voormalige grondstoffenhandelaar Peter Robbins pleit voor programma's om het aanbod van grondstoffen te reguleren.<sup>65</sup>

## Governance structuur van de wto

Formeel hebben alle landen evenveel te vertellen binnen de wto, die immers met consensus werkt, en dat is in een vergelijking met ander internationale organisaties positief. Maar in de praktijk hebben rijkere landen (veel) meer invloed dan arme. Zo klaagden vertegenwoordigers van kleinere landen na wto-conferenties dat zij niet aan alle vergaderingen deel mochten nemen. Tijdens de conferentie in Seattle werden sommige kleinere landen zelfs fysiek de *Green Rooms* uitgewerkt waar landen alleen op invitatie in mochten om mee te onderhandelen. Kleinere landen vinden hun standpunten ook lang niet altijd adequaat terug in onderhandelingsstukken. En er zijn klachten dat vertegenwoordigers van lidstaten vaak onvoldoende tijd krijgen om nieuwe voorstellen te beoordelen.<sup>66</sup>

64 UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2004*, 27.

65 Robbins, *Stolen Fruit*.

66 Fatumata Jawara en Aileen Kwa, *Behind the Scenes at the wto. The Real World of International Trade Negotiations* (Zed Books: New York. 2003).

Ook zonder dergelijke brute ingrepen hebben besluiten van de wto echter een natuurlijk bias richting de rijkere landen. Formeel is de wto democratisch, maar de lidstaten beschikken over zeer ongelijke middelen om binnen de wto te functioneren. Chang memoreert dat een van zijn ex-studenten, die een aantal jaren diende in de diplomatieke dienst van zijn Afrikaanse moederland, met drie mensen zijn land vertegenwoordigde in Genève, en daarmee alle bijeenkomsten van de wto moest zien bij te wonen en beïnvloeden. Dat was op zich al heel wat, want meer dan twintig landen hebben helemaal niemand in Genève, en veel andere landen kunnen zich slechts een permanente delegatie van één of twee personen veroorloven. Met drie personen was het echter ondoenlijk om alles wat speelde binnen de wto te volgen. Vaak vonden meer dan twaalf bijeenkomsten per dag plaats, zodat de drie vertegenwoordigers dagelijks moesten kiezen welke bijeenkomsten ze (deels) zouden bezoeken. Soms hadden ze geluk en konden ze een nuttige bijdrage leveren tijdens een overleg, maar andere keren waren ze compleet verloren.<sup>67</sup> De Verenigde Staten – om het andere uiterste te nemen – hebben alleen al tientallen mensen die uitsluitend met intellectuele eigendomsrechten bezig zijn. De wto zal dus ook iets moeten doen aan haar governance structuur, en aan de mogelijkheden voor *alle* landen om daadwerkelijk op voet van gelijkwaardigheid aan de besluitvorming deel te nemen.

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 voormalig minister van ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens – de gelden stemmen, in plaats van omgekeerd. 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. We zien dat al een beetje aan het toenemend aantal bilaterale handelsovereenkomsten dat de vs en de EU met ontwikkelingslanden af (proberen te) sluiten. 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.

---

<sup>67</sup> Chang, *Bad Samaritans. Rich Nations, Poor Policies & the Threat to the Developing World* (Random House Business Books: London, 2007).

## CONCLUSIE

Ontwikkelingslanden kunnen zeker baat hebben bij meer exportmogelijkheden en internationale handel. En het is ook noodzakelijk om de hypocrisie en dubbele moraal in het handelsbeleid van de rijke landen aan te klagen. 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 terecht constateert, ‘alle schuld en kosten van hulp aan boeren in de derde wereld op de schouders leggen van hun medeboeren in de ontwikkelde landen is nuttig noch eerlijk.’<sup>68</sup>

De voordelen van verdergaande handelsliberalisering voor ontwikkelingslanden worden echter sterk overschat en overdreven, en er is te weinig oog voor belangrijke ongewenste neveneffecten. De ontwikkelingslanden zijn er niet bij gebaat dat de internationale handelsagenda gedomineerd blijft door en beperkt is tot het probleem van (landbouw)subsidies in de rijke landen, terwijl fundamentele obstakels voor duurzame ontwikkeling – zoals de internationale monetaire orde, de schuldenlast van ontwikkelingslanden, en het migratiebeleid – onbesproken en onaangetaast blijven.

In concreto kunnen NGO's en politieke organisaties in Europa en de vs zich er samen met bondgenoten in het Zuiden voor 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 effectief hebben ontwikkeld, moet ook aan de huidige ontwikkelingslanden worden toegestaan. Dat betekent tevens dat het IMF en de Wereldbank bij financiële steun aan deze landen niet langer moeten eisen dat zij afzien van beleid om nationale economische sectoren te beschermen.

Walden Bello, directeur van Focus on the Global South, vat treffend samen waar het uiteindelijk om gaat: ‘Meer ruimte, meer flexibiliteit, meer compromissen – dat zouden de doelen moeten zijn van de Zuidelijke agenda en van de internationale civiele gemeenschap om een nieuw systeem van globaal economisch bestuur op te bouwen. In zo'n wereld, die pluralistischer en minder gestructureerd is en die meerdere checks en balances bevat, kunnen de landen en gemeenschappen van het Zuiden – én het Noorden – hun eigen ontwikkelingsruimte innemen, gebaseerd op hun eigen waarden, ritmes en strategieën van eigen keus.’<sup>69</sup>

---

68 Robbins, *Stolen Fruit*.

69 Walden Bello, *Deglobalization: Ideas for a New World Economy* (Zed Books: New York, 2004).