

GATT: een nieuwe ronde, een nieuwe kans?

ESB

Rubrieken

Van 15 tot 19 september vindt te Punta del Este, Uruguay, een ministeriële conferentie van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) plaats. De bedoeling is dat de ministers een nieuwe ronde van multilaterale handelsbesprekingen lanceren. De vorige ronde van handelsbesprekingen, de Tokio-ronde, werd afgesloten in 1979. De daar gemaakte afspraken zijn grotendeels geïmplementeerd. Maar de druk tot het nemen van beschermende maatregelen is sindsdien toegenomen. En aan die druk is niet altijd weerstand geboden 1). De Amerikanen formuleren dat graag in termen van de zogenaamde rijwielttheorie van handelsbesprekingen: men dient verder te gaan, ten einde niet om te vallen. Met andere woorden, om tegengas te geven aan protectionistische druk moet verdergaande liberalisatie actief nagestreefd worden.

Over de gewenste agenda van de nieuwe handelsronde is recentelijk een groot aantal publikaties verschenen 2). Hierbij spelen natuurlijk de belangen van de verschillende deelnemers – of groepen van deelnemers – een grote rol. Naar verwachting zullen de VS vooral hameren op onderhandelingen over diensten, technologisch hoogwaardige producten, landbouwproducten en patenten en octrooien. Verder zullen de VS vooral druk uitoefenen op Japan en de z.g. New Industrializing Countries (NIC's) om de non-tarifaire bescherming af te breken waarbij het principe van de 'agressieve reciprociteit' benadrukt zal worden. Dit beginsel houdt in dat de VS beschermende maatregelen zullen nemen ten opzichte van bepaalde landen en voor bepaalde goederen indien er geen sprake is van gelijke markttoegang. Ook de EG zal harde druk op Japan en de NIC's uitoefenen om de toegankelijkheid van hun markten te vergroten; verder zal de EG pogingen doen om de reeds langlopende handelsconflicten met de VS betreffende staal en landbouwproducten op te lossen. Japan heeft het grootste belang bij een open en geliberaliseerd systeem van internationale handel, maar zal waarschijnlijk proberen zelf het aantal concessies te beperken. Voorlopig blijkt de aandacht van Japan vooral uit te gaan naar een aantal meer algemene punten die verbeteringen in het GATT-systeem inhouden: de vrijwaringsproblematiek en de verhouding met de ontwikkelingslanden.

Het is met name de noord-zuid-tengeenstelling die de hoofdrol lijkt te spelen bij vrijwel alle mogelijke toekomstige agendapunten. Dit blijkt uit de voor-

bereidingen ten behoeve van de nieuwe handelsronde die is opgedragen aan een 'GATT Preparatory Committee' (prepcom) die voor eind juli van dit jaar overeenstemming zou moeten bereiken over de toekomstige agenda. Hooguit zouden de ministers nog enkele knopen moeten doorhakken in september. Het is echter anders gelopen. Er is wel brede overeenstemming bereikt over grote delen van de door Zwitserland en Colombia voorgestelde agenda, maar de formulering van de precieze behandeling van exportsubsidies van landbouwproducten vormde uiteindelijk voor met name Frankrijk, en dus de EG, een onoverkomelijk probleem. Het gevolg was dat de EG niet met deze agenda, die oorspronkelijk door 45 à 50 landen – waaronder de VS, Japan, een twintigtal ontwikkelingslanden, alsmede enkele andere GATT-leden – was goedgekeurd, accoord kon gaan. Van deze onenigheid is door een groep van meer radicale ontwikkelingslanden onder leiding van India en Brazilië gebruik gemaakt. De opstelling van de EG leidde er toe dat deze ontwikkelingslanden hun eigen agendavoorstel konden handhaven. Deze agenda is veel radicaler van aard: onder andere vergaande handelsconcessies van de ontwikkelde landen en een expliciete uitsluiting van diensten als agendapunt. Er is dus nog veel werk te doen in Punta del Este.

Hieronder zal een aantal van de onderwerpen, die in een nieuwe ronde aan de orde komen, de revue passeren. Met name zullen die onderwerpen besproken worden die nieuw en/of controversieel zijn. Het betreft de volgende punten: landbouw, diensten, textiel, vrijwaring en integratie van ontwikkelingslanden in het GATT systeem.

Landbouw

De internationale handel in landbouwproducten is nooit in overeenstemming geweest met de regels van de GATT. Met name in ontwikkelde landen is de landbouwpolitiek gebaseerd op zelfvoorziening om veiligheidsredenen en op overwegingen van inkomensverdeling. Dit landbouwbeleid is politiek nauwelijks bespreekbaar, maar heeft grote financiële gevolgen voor de nationale economieën en aanzienlijke consequenties voor de internationale handel in landbouwproducten.

Anderzijds voeren vele ontwikkelingslanden een handels- en wisselkoerspolitiek alsmede een landbouw- en landbouwbelastingbeleid dat tot aanzienlijke discriminatie tegen de

landbouwsector leidt. Er zijn vele voorbeelden van Aziatische, Afrikaanse en Latijnsamerikaanse landen waar een dergelijk beleid tot aanzienlijke verminderingen van de landbouwproductie heeft geleid.

Desalniettemin is er enige vooruitgang te bespeuren bij de pogingen om de handel in landbouwproducten in het GATT-systeem te brengen. Het 'Committee on Trade in Agriculture' is bezig een aantal door de 'Contracting Parties' goedgekeurde aanbevelingen uit te werken tot een realistische basis voor onderhandelingen. Een van de uitgangspunten hierbij is dat er een evenwicht gevonden moet worden tussen gerechtigde binnenlandse belangen enerzijds en belangen van internationale handel anderzijds, waarbij de balans moet doorslaan ten gunste van een relatief open en steeds meer geliberaliseerd handelssysteem.

Mocht het te zijner tijd komen tot een geliberaliseerd handelssysteem in landbouwproducten, zal dit dan positieve effecten voor de ontwikkelingslanden hebben? Hierover vindt men interessante uitspraken in het recente *World Development Report 1986* 3). In eerste instantie blijkt dat eenzijdige liberalisatie door de ontwikkelde landen leidt tot een netto welvaartsverlies voor de ontwikkelingslanden. Volgens de Wereldbank zal dit omslaan in

1) Voor een indicatie van de toeneming van non-tarifaire bescherming tussen 1982 en 1984 zie b.v. UNCTAD, *Trade and development report 1986*, United Nations, New York, 1986, blz. 82, tabel 19, en Julio J. Nogués, Andrzej Olechowski en L. Alan Winters, *The extent of nontariff barriers to imports of industrial countries*, World Bank Staff Working Papers, nr. 789, Washington, 1986, blz. 29-30.

2) De voornaamste zijn: C. Michael Aho en Jonathan David Aronson, *Trade Talks; America better listen!*, Council on Foreign Relations, New York, 1985; Gary Clyde Hufbauer en Jeffrey J. Schott, *Trading for growth: the next round of trade negotiations*, Policy Analyses in International Economics, nr. 11, Institute for International Economics, Washington, september 1985; Ernest H. Preeg (red.), *Hard bargaining ahead: U.S. trade policy and developing countries*, Overseas Development Council, Transaction Books, New Brunswick (VS) en Oxford (VS), 1985; Bela Balassa and Constantine Michalopoulos, *Liberalizing trade between developed and developing countries*, *Journal of World Trade Law*, jg. 20, nr. 1, januari-februari 1986; Shailendra Anjaria, *A new round of global trade negotiations*, *Finance and Development*, jg. 23, nr. 2, juni 1986; Gardner and Eliza Patterson, *Importance of a GATT review in the new negotiations*, *The World Economy*, jg. 9, nr. 2, juni 1986.

3) World Bank, *World Development Report 1986*, Oxford University Press, New York, 1986.

een welvaartswinst indien ook de handel in tropische produkten wordt geliberaliseerd, maar vooral wanneer de ontwikkelingslanden hun eigen beleid liberaliseren. Het blijkt dat in geval van unilaterale liberalisatie juist de landen die liberaliseren daar profijt van trekken.

Diensten

Traditioneel is de GATT, op enkele uitzonderingen na, niet van toepassing geweest op de internationale handel in diensten. De VS hebben echter sinds enige jaren met kracht en een keur van argumenten de wens op tafel gelegd om de handel in diensten in de GATT in te brengen. De achtergrond hiervan is duidelijk. De ontwikkelde landen – niet alleen de VS – zien in de dienstensector een mogelijkheid om voordelen te behalen waar hun concurrentievermogen in de meeste traditionele industrieën aan het afnemen is. De ontwikkelingslanden daarentegen voelen weinig voor het opnemen van diensten in de GATT. Hun standpunt houdt in dat waar de ontwikkelde landen op zoveel manieren de GATT beginselen inzake de handel in industriële produkten met voeten treden, het niet aangaat dat die landen tegelijkertijd proberen de competentie van de GATT uit te breiden naar een terrein waar zij voordelen voor zich zelf zien. Bovendien zien de ontwikkelingslanden weinig mogelijkheden voor zich zelf in de export van diensten 4).

Natuurlijk zijn er ook qua inhoud vele problemen te overwinnen. Allereerst moet vastgesteld worden wat diensten precies zijn. Daaraan gerelateerd is het probleem van de buitenlandse investeringen. Vanwege het feit dat diensten veelal niet vervoerbaar zijn, gaat de handel in diensten, meer dan bij goederen, vaak gepaard met buitenlandse investeringen. In het bijzonder de ontwikkelingslanden vrezen dat zij, vanwege het non-discriminatiebeginsel van de GATT, buitenlandse investeerders op gelijke voet zouden moeten behandelen met binnenlandse producenten. Dit zou hun onderhandelingspositie ten opzichte van transnationale ondernemingen kunnen verzwakken.

De aard van de beschermende maatregelen ten aanzien van diensten is anders dan bij goederen. Zo kunnen tarifaire maatregelen geen rol spelen. Voorts rijst de vraag of alle GATT-principes wel toepasbaar kunnen zijn op diensten, in het bijzonder omdat de noodzaak tot bescherming van de consument hier vaak belangrijker lijkt te zijn dan bij goederen. Men denke bij voorbeeld aan het bankwezen, verzekeringen en professionele diensten. Maar ook overwegingen met betrekking tot de bescherming van de eigen cultuur kunnen een rol spelen, bij voorbeeld bij massacommunicatie. Dit soort zaken is natuurlijk in onderhandelingen te regelen. Hierbij zou een overkoepelende code vastgesteld kunnen worden, waarin algemene aspek-

ten van de toepasbaarheid van GATT-principes op diensten geregeld worden. Daarnaast zouden voor individuele sectoren sectorcodes, toegespitst op de speciale kenmerken van elke sector, overeengekomen kunnen worden.

Textiel en Kleding

Onlangs is het vierde multivezelakkoord in werking getreden. Het multivezelakkoord houdt één van de meest flagrante schendingen in van de GATT-principes. Het regelt, zoals bekend, alleen de textiel- en kledinghandel tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. De betreffende handel tussen ontwikkelde landen onderling is voornamelijk alleen aan tarieven onderhevig.

De ontwikkelingslanden willen de nieuwe ronde gebruiken om afschaffing van het multivezelakkoord te bewerkstelligen. Een dergelijke afschaffing kan aanzienlijke voordelen voor de ontwikkelingslanden hebben. Zo zou afschaffing door de EG de werkgelegenheid in de ontwikkelingslanden die verbonden is aan uitvoer van textiel en kleding naar de EG met 20 tot 45 procent doen toenemen 5). Aangezien de regeling van de internationale handel in textiel en kleding tegen die tijd zo'n dertig jaar bestaan heeft en wereldwijd productie- en handelsstructuren grondig verstoord heeft, zal zij vermoedelijk niet ineens afgeschaft kunnen worden. Een aantal overgangsmaatregelen zal nodig zijn, welke een paar jaar kunnen duren. Hierbij kan gedacht worden aan het geleidelijk verhogen van de exportquota's van de grote aanbieders en het afschaffen van de quota's van de kleine aanbieders. Men zou ook de quotaregeling in zijn geheel kunnen afschaffen en vervangen door tarieven. Deze zouden dan geleidelijk kunnen worden verminderd. In alle gevallen is er vermoedelijk nog wel steun voor aanpassing van de binnenlandse industrie nodig. Essentieel is ook een goede regeling van de vrijwaringsproblematiek.

Vrijwaring

Het hete hangijzer van de toepassing van artikel XIX – de vrijwaringsclausule – van de GATT is een overblijfsel uit de Tokio-ronde. Dit artikel biedt de mogelijkheid om onder bijzondere omstandigheden tot bescherming van de binnenlandse industrie over te gaan. Het grootste probleem daarbij was de wens van de EG – als één van de weinigen – om de mogelijkheid tot selectiviteit daarin op te nemen, dit wil zeggen de legale mogelijkheid te scheppen tegen individuele buitenlandse aanbieders te vrijwaren. De ontwikkelingslanden wensten daar onder geen beding mee akkoord te gaan, aangezien zij vreesden daarvan het grootste slachtoffer te worden. Natuurlijk worden de ontwikkelingslanden ook nu al, buiten artikel XIX om, op vele wijzen via selectieve vrijwaring getroffen. Eén van de redenen om vrijwaring buiten artikel XIX om toe te passen is

gelegen in de eis van dit artikel om getroffen landen compensatie te verschaffen.

De ontwikkelde landen wensen in de toekomst een vereenvoudiging van de vrijwaringsprocedures. De ontwikkelingslanden zien echter legalisering van de bestaande praktijken op dit gebied niet als een oplossing. Integendeel, zij wensen dat bij vrijwaring de nadruk komt te liggen op aanpassing in het importerende land. Immers, de kern van het probleem wordt gevormd door de wereldwijde verschuiving in comparatieve voordelen. In de traditionele, arbeidsintensieve industrieën verschuiven de comparatieve voordelen naar de ontwikkelingslanden. De ontwikkelde landen moeten zich dus dienovereenkomstig aanpassen en dit proces niet frustreren.

Integratie van ontwikkelingslanden in de GATT

Een belangrijk resultaat van de Tokio-ronde was het afsluiten van de 'framework' overeenkomsten. Deze waren bedoeld om het GATT-systeem te versterken. Eén van de framework-overeenkomsten betrof de zogenaamde 'enabling clause'. Deze clausule legaliseerde preferentiële behandeling van ontwikkelingslanden, maar stelde daarbij tevens dat het te verwachten is dat de ontwikkelingslanden meer bij zullen dragen aan de GATT, naarmate hun economische ontwikkeling en handelspositie hen dat mogelijk maakt.

Kortom, van de ontwikkelingslanden wordt verwacht dat ook zij een bijdrage aan het GATT-proces leveren. Deze bijdrage moet substantiëler zijn naarmate de landen meer ontwikkeld zijn. Het leveren van een grotere bijdrage aan het GATT-proces, waarbij inbegrepen het verminderen van preferentiële behandeling, wordt aangeduid als het integreren van de ontwikkelingslanden in de GATT. Vanwege de gevoeligheid van dit punt staat het natuurlijk niet als zodanig op de agenda van de nieuwe ronde. Maar overwegingen in deze richting hebben natuurlijk wel hun uitwerking op de wijze waarop de ontwikkelde landen zich bij de diverse punten tegenover een aantal ontwikkelingslanden opstellen.

Waaruit kan de bijdrage van de ontwikkelingslanden aan het normale GATT-proces bestaan? Vermindering van de preferentiële behandeling vindt al plaats binnen het kader van de bestaande algemene preferentiële systemen. Dit wordt meestal aangeduid als graduatie. Alle preferentiële overeenkomsten kennen clausules die het mogelijk maken preferentiële be-

4) Hier kan men zich afvragen of er niet te veel sprake is van pessimisme over de export van hun kant.

5) Zie K.A. Koekoek en L.B.M. Mennes, Liberalizing the multi fibre arrangement; some aspects for the Netherlands, the EC and the LDCs, *Journal of World Trade Law*, jg. 20, nr. 2, maart/april 1986.

handeling te verminderen of af te schaffen. voor producten waarvan ontwikkelingslanden als voldoende concurrerend beschouwd worden. De Amerikaanse 'Trade and Tariff Act' 1984 kent ook de mogelijkheid om in de toekomst preferentiële behandeling voor landen in zijn geheel af te schaffen, afhankelijk van hun handelspolitieke 'gedrag' 6). Integratie in deze vorm is dus onvrijwillig, aangezien de preferentiële overeenkomsten eenzijdige overeenkomsten zijn.

De andere bijdrage die van ontwikkelingslanden wordt verwacht ligt in het vlak van de wederkerigheid van concessies. Van ontwikkelingslanden wordt verwacht dat ze hun markten meer open zullen stellen. Openstellen kan daarbij inhouden het doorzichtiger maken van hun handelspolitieke maatregelen, het vastleggen, respectievelijk verminderen van hun tarieven, het omzetten van quota in tarifaire maatregelen, en dergelijke.

Overigens is duidelijk dat dit soort concessies vooral van de meer ontwikkelde ontwikkelingslanden verwacht wordt. Welke men daarbij op het oog heeft is niet altijd even duidelijk, maar het aantal zal de 20 à 30 niet te boven gaan.

Ter afsluiting

De lange lijst van agendapunten voor de volgende ronde van handelsbesprekingen is eigenlijk symptomatisch voor de geringe bereidheid om de werking van het internationale handelssysteem systematisch aan de orde te stellen. Het lijkt geen twijfel dat het GATT-systeem op het ogenblik in vele opzichten niet goed functioneert. Zoals bekend zijn de voornaamste principes van dit systeem doorzichtigheid, wederkerigheid en vooral non-discriminatie.

Het is echter duidelijk dat de EG niet bereid is tot verdere liberalisatie op 'most favoured nation'-basis wanneer het gaat om sterke concurrenten die

zelf niet van protectionisme kunnen worden vrijgepleit. In plaats daarvan zijn preferenties een gewild instrument van buitenlandse economische politiek van de EG geworden.

In dit opzicht verschilt de EG niet van de groep van ontwikkelingslanden die de voorkeur geeft aan 'special and differential treatment' boven wederkerigheid 7). Deze voorkeur heeft de ontwikkelingslanden het algemeen preferentieel systeem opgeleverd; anderzijds hebben de ontwikkelingslanden daarvoor geen essentiële invloed op het onderhandelingsproces van de GATT-handelsrondes kunnen uitoefenen en niet kunnen profiteren van de most favoured nation tariefreducties.

Met andere woorden: zowel de EG als de groep van ontwikkelingslanden zijn van mening dat een internationale economische orde gebaseerd op comparatieve voordelen niet goed functioneert wanneer het gaat om ongelijke partners. Daarom prefereren zij protectie gebaseerd op discriminatie. Dit ondermijnt in feite de liberale internationale economische orde die de basis van de GATT is. Het is niet aan te nemen dat hieraan in Punta del Este veel aandacht zal worden gegeven.

K.A. Koekkoek
L.B.M. Mennes

De eerste auteur is als ontwikkelingseconoom werkzaam op de Erasmus Universiteit Rotterdam, de tweede is hoogleraar ontwikkelingsprogrammering aan dezelfde universiteit en tevens directeur van het NEI.

6) Miguel Rodriguez Mendoza, Latin America and the U.S. Trade and Tariff Act, *Journal of World Trade Law*, jg. 20, nr. 1, januari/februari 1986, blz. 51-52.

7) Zie hierover Martin Wolf, An unholy alliance: the European Community and developing countries in the international trading system, in L.B.M. Mennes en J. Kol (red.), *European trade policies and the developing world*, Croom Helm, Londen, 1987 (nog te verschijnen).