

# GATT en UNCTAD: consultatie of confrontatie

MR. DRS. F. BOLKESTEIN\* - DRS. M. F. VAN MARION\*\*

**Wereldwijde multilaterale onderhandelingen over de internationale economische orde vinden plaats in tweëerlei verband. Enerzijds is er de General Agreement on Tariffs and Trade, in welk kader periodiek wordt onderhandeld over het slechten van handelsbarrières door middel van wederkerige concessies. Anderzijds is er de United Nations Conference on Trade and Development, die probeert de internationale economische orde te veranderen ten gunste van de ontwikkelingslanden. In dit artikel worden deze twee fora met elkaar vergeleken. Naar de mening van de auteurs heeft de eenzijdige oriëntering op de belangen van de ontwikkelingslanden tot gevolg dat de UNCTAD het belang van groei van de wereldeconomie soms veronachtzaamt.**

## 1. Inleiding

In dit artikel worden de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) met elkaar vergeleken op hun betekenis voor de wereldhandel. Eerst zullen wij in het kort de ontstaansgeschiedenis en de belangrijkste kenmerken van beide internationale samenwerkingsverbanden schetsen en aangeven welke verschillen tussen deze organisaties bestaan (par. 2). Daarna wordt achtereenvolgens in de paragrafen 3 en 4 besproken welke resultaten in het kader van de GATT resp. de UNCTAD zijn geboekt met betrekking tot de invoerrechten, de grondstoffen en de scheepvaart. In paragraaf 5 komt de houding van de ontwikkelingslanden ten opzichte van de GATT aan de orde, in welk verband ook enige opmerkingen worden gemaakt over dependentie en „self reliance”. In de slotparagraaf spreken wij de conclusie uit dat de waarde van de UNCTAD als onderhandelingsorganisatie wordt overschat en dat, in vergelijking daarmee, de GATT meer aandacht verdient.

## 2. Ontstaan en kenmerken van de GATT en de UNCTAD

### *Havana Charter en GATT*

President Truman besloot in 1950 het Havana Charter niet ter goedkeuring aan het Amerikaanse Congres voor te leggen. De protectionistische stemming in de Verenigde Staten en de onvrede over de amendementen op het Amerikaanse ontwerp voor het Charter, die vooral waren ingegeven door verschillen in ontwikkeling, economische filosofie en economisch beleid, gaven hem daartoe aanleiding. Het Havana Charter — dat twee jaar voordien door 53 landen was ondertekend — moest de sluitsteen worden van het bouwwerk van instellingen en regels (Verenigde Naties, Internationaal Monetair Fonds en Internationale Handelsorganisatie) dat na de tweede wereldoorlog de internationale politieke, monetaire en overige economische betrekkingen zou moeten beschutten.

In het Havana Charter waren regels voor de wereldhandel opgenomen, evenals in de in 1947 gesloten GATT. Daarnaast voorzag het Havana Charter in regels en procedures voor investeringen en mededingingsbeperkingen en bood

het een raamwerk en grondregels voor grondstoffenovereenkomsten 1). De samenhang tussen deze aspecten van de internationale economische betrekkingen werd bij opstelling van het Charter onderkend. Het wegvallen van de Internationale Handelsorganisatie (ITO) liet derhalve een leemte achter. Het gewicht van de regeling van de internationale economische betrekkingen kwam te rusten op een pijler die daarvoor niet was bedoeld: de GATT. De General Agreement was oorspronkelijk een tussen 23 landen gesloten handelsovereenkomst waarin wederzijdse verlaging van invoerrechten en regels voor de bescherming van gedane concessies met als grondbeginsel het principe van meestbegunstiging ofwel non-discriminatie werden overeengekomen. De GATT was dus niet bedoeld als basis voor een veelomvattende regeling van de internationale orde zoals wel met het Havana Charter werd beoogd 2).

### *UNCTAD*

In het begin van de jaren zestig zette het communistische blok, waarvan het merendeel de GATT niet had ondertekend, zich in voor een nieuwe handelsorganisatie, die qua filosofie nauwer zou aansluiten bij de eigen denkwereld en handelspraktijken dan de op vrijhandel georiënteerde GATT.

De eerste secretaris-generaal, Raúl Prebisch, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de UNCTAD en bij de formulering van haar uitgangspunten. De ideeën die hij aan de vooravond van de Eerste Conferentie heeft voorgelegd, houden in dat er belemmeringen

\* Lid van de Tweede Kamer voor de VVD.

\*\* Staflid voor handelspolitiek, Bureau Internationale Economische Betrekkingen, NV Philips Gloeilampenfabrieken.

1) De grondregels voor grondstoffenovereenkomsten waren identiek aan de in de praktijk toegepaste tin-, koffie- en cacao-overeenkomsten. Ook waren er gedragsregels voor verkoop van niet-commerciële grondstoffenvoorraden, die o.a. in notificatie en consultatie voorzagen. Het belangrijkste beginsel t.a.v. de behandeling van investeringen was non-discriminatie. Mededingingsbeperkingen met een negatieve uitwerking op de economische ontwikkeling en de wereldhandel, en op diensten als internationaal transport, konden worden aangemeld, besproken en onderzocht, en in onderlinge samenwerking worden bestreden. Voor de tekst van het Havana Charter zie Clair Wilcox, *A charter for world trade*, New York, 1949.  
2) K. W. Dam, *The GATT, law and international organisation*, Chicago, 1970, blz. 12-15.

in de internationale economische orde bestaan die in het bijzonder de ontwikkelingslanden treffen waardoor zij geen rechtvaardig „aandeel in het wereldinkomen” verkrijgen. Prebisch' ideeën zijn gebaseerd op de stelling dat de ruilvoet, d.w.z. de exportprijsindex gedeeld door de importprijsindex, in het nadeel van de ontwikkelingslanden verandert, en dat zal blijven doen als gevolg van een geringe inkomens-elasticiteit van de vraag van ontwikkelde landen naar grondstoffen uit ontwikkelingslanden, protectie tegen concurrerende grondstoffen uit ontwikkelingslanden, de ontwikkeling van synthetische producten en de afwenteling van loonsverhogingen in de ontwikkelde landen op de ontwikkelingslanden via de prijzen van eindfabrikaten 3).

### Verschillen tussen GATT en UNCTAD

GATT en UNCTAD verschillen in de eerste plaats in de manier waarop onderhandelingen worden gevoerd. Bij de GATT treedt elk land afzonderlijk op. Het gaat na of tegenover eventuele eigen concessies tot liberalisatie op basis van meestbegünstiging van de invoergelijkwaardige aanbiedingen van individuele handelspartners staan. Het Secretariaat van de GATT vervult hierbij een stimulerende rol en brengt partijen bijeen.

Het doel van de onderhandelingen in het kader van de GATT is dus liberalisatie van de handel. Het beginsel van non-discriminatie staat daarbij voorop. In de onderhandelingen speelt elk deelnemend land een individuele rol en wordt getracht volgens het beginsel van de wederkerigheid van voordelen of quid-pro-quo handelsbelemmeringen af te breken. Door het non-discriminatoire karakter van de concessies verkrijgen landen die zelf weinig hebben aangeboden, toch handelsvoordelen. In het GATT-model is in beginsel slechts overeenstemming tussen twee partijen nodig om een voor alle aangesloten landen geldend handelsresultaat te bereiken. Het resultaat van de onderhandelingen is een voor alle ondertekenende staten bindend verdrag. Op niet-nakoming staat de sanctie van het teniet gaan van verkregen voordelen.

### Schema. Vergelijking op hoofdpunten tussen de GATT en de UNCTAD

	UNCTAD	GATT
Doel	Vergroting van het aandeel van ontwikkelingslanden in het economisch verkeer, desnoods door middel van beperkingen van de wereldhandel	Ontplooiing van de wereldhandel door het wegnemen van belemmeringen
Grondbeginsel voor het bereiken van dit doel	Discriminatie ten gunste van ontwikkelingslanden	Non-discriminatie, met uitzonderingen waar nodig en mogelijk
Economische filosofie	Verandering van de internationale economische structuur door middel van overheids-interventie	Internationale specialisatie door handel; geen overheids-inmenging
Subject van regels	Staten en particuliere ondernemingen	Staten
Object van regels	Alle grensoverschrijdende handelingen (handel, diensten, geldverkeer)	Handel
Onderhandelingsmethode	Collectieve politieke druk	Individuele, op wederkerigheid berustende aanpak; consultatie ter vermindering van conflicten
Orderingsprincipe	Politiek-etisch	Zakelijke afspraken op grond van wederzijds belang
Onderhandelingsresultaat	Resoluties, institutioneel kader, financiële middelen, conventie	Overeenkomsten

De UNCTAD wordt gekenmerkt door een systeem van groepsgewijze onderhandelingen. Landen zijn ingedeeld in groepen die, nadat zij binnen de groep een compromis hebben bereikt, tot onderlinge overeenstemming moeten zien te komen. Een grote hoeveelheid resoluties is het resultaat. Deze zijn weliswaar met meerderheid van stemmen aanvaard, maar leiden niet altijd tot een verandering in de houding van staten ten opzichte van hun internationale economische verplichtingen. Geleidelijk heeft de UNCTAD taken op zich genomen die de GATT heeft laten liggen na de opheffing van de ITO. Tastbare resultaten van de UNCTAD op economisch gebied lijken te zijn het Algemeen Systeem van Tariefpreferenties voor Ontwikkelingslanden (APS) 4), een „Code for Liner Conferences” en een Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen.

De Nederlandse regering huldigt het standpunt dat GATT en UNCTAD naast elkaar kunnen bestaan omdat concurrentie tussen deze twee organisaties aanzet tot activiteit 5). Van concurrentie is evenwel alleen sprake als een zelfde doelstelling wordt nagestreefd op een zelfde terrein. Uit het bijgaande schema, dat een vereenvoudigde, maar overzichtelijke weergave van de werkelijkheid is, moge blijken dat van concurrentie in deze zin geen sprake is.

GATT en UNCTAD hebben weinig gemeen. De GATT is gebaseerd op de theorie van internationale specialisatie, die teruggaat tot Smith en Ricardo. Het UNCTAD-model stoelt op gedachten die tot Marx kunnen worden herleid: de internationale maatschappelijke structuur leidt tot armoede onder de armen en rijkdom onder de rijken. Men zou de tegenstelling tussen de GATT en de UNCTAD kunnen opvatten als een tegenstelling tussen een liberaal en een socialistisch model.

### 3. Resultaten van de GATT

De GATT is inmiddels uitgegroeid tot een wereldhandelsorganisatie met meer dan 80 leden, waaronder 49 ontwikkelingslanden, die allerlei resultaten heeft geboekt op het terrein van de invoerrechten en op dat van de gedragscodes voor de internationale handel.

#### Verlaging van invoerrechten

Zeven tariefconferenties (Genève, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951; Genève, 1956; Dillonronde, 1960-1962; Kennedyronde, 1964-1967; Tokioronde, 1973-1979) hebben geleid tot een drastische verlaging van invoerrechten 6). In de Tokioronde werd een door Zwitserland voorgestelde formule 7) toegepast die tot de volgende procentuele verlaging van invoerrechten heeft geleid:

3) Dr. A. S. Friedeberg, *United Nations Conference on Trade and Development of 1964. The theory of peripheral economy at the centre of international discussion*, Rotterdam, 1968. Michael Zamanit Cutajar en Alison Franks, *The less developed countries in world trade*, Londen, 1967.

4) Dit systeem omvat niet alle ontwikkelingslanden, is niet uniform van aard en mag dus nauwelijks „algemeen” heten volgens de *Far Eastern Economic Review*, 11 juli 1980, blz. 42-44.

5) *Ontwikkelingssamenwerking in een wereldeconomisch perspectief*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, blz. 64.

6) Gewogen naar alle met enig invoerrecht belast handelsverkeer bedroegen deze invoerrechten voor de Verenigde Staten in procenten van de geïmporteerde waarde:

	1928	1932	1946	1968	1976
	40	59,1	26,4	11	5

Bron: K. W. Dam, op. cit., blz. 57.

	Op basis van wettelijke rechten	Op basis van feitelijke geheven rechten
Industriële landen .....	—	29
EG .....	25,5	25,5
Verenigde Staten .....	32	± 28
Japan .....	48	25
Canada .....	39	34

De keuze van deze formule leidde ertoe dat de verlaging van hoge invoerrechten relatief groter is dan die van lage, met als gevolg een verlaging van de „effectieve protectie”, die vooral voor ontwikkelingslanden van belang is 8). In een vroege fase van de onderhandelingen waren al enige concessies voor tropische producten gedaan.

#### Gedragcodes voor de internationale handel

De Tokioronde heeft bovendien tot resultaat gehad dat een aantal ondertekenaars van de GATT zichzelf enige discipline heeft opgelegd in (het behandelen van) het handelsverkeer. Gedragcodes zijn overeengekomen op het gebied van overheidsaankopen, subsidies en compenserende heffingen, anti-dumping, douanewaardebepaling, procedures voor invoervergunningen, handel in vliegtuigen en technische handelsbelemmeringen. Deze beogen beperkingen en discriminatie op andere terreinen dan dat van invoerrechten aan te pakken en zo een bijdrage te leveren in de strijd tegen het neo-protectieisme dat op velerlei gebieden, o.a. in de vorm van subsidies, zelfbeperkingsovereenkomsten en technische eisen en keuringseisen, de kop opsteekt. In de codes zijn overleg- en geschillenprocedures opgenomen om conflicten te voorkomen, dan wel op te lossen.

Een zodanige toepassing van artikel 19 van de GATT dat onder internationale controle selectief tegen marktverstoring zou kunnen worden opgetreden, werd o.a. als gevolg van verzet van ontwikkelingslanden en Japan tegengegaan. De Verenigde Staten hebben zich deze mogelijkheid voorbehouden door middel van een z.g. „grandfather clause”, die bepaalt dat wetgeving welke bestond vóór de totstandkoming van de GATT onverlet zou blijven. Hierdoor is rechtsongelijkheid, en daarmee een potentiële bron van conflict tussen de EG en de VS, blijven bestaan.

Vooraf na de oliecrisis is de druk op regeringen toegenomen om beschermende maatregelen te treffen tegen de invoer van industrieproducten, met name uit de „newly industrialising countries” (NIC's: o.a. Zuid-Korea, Taiwan, Brazilië). Het aantal maatregelen uit hoofde van artikel 19 van de GATT is toegenomen, maar niet in opzienbarende mate: Uit een overzicht dat door het GATT-secretariaat is opgesteld, blijkt dat vooral industriële landen door het gebruik van artikel 19 zijn getroffen, wat de consequenties van protectie voor getroffen ontwikkelingslanden overigens niet vermindert 9). Protectie gaat nl. voor een groot deel schuil in moeilijk te achterhalen en te kwantificeren maatregelen, waarop de GATT geen greep heeft 10). Indien de belangrijkste handelspartners voldoende discipline betrachten, en aanpassing en herstructurering niet uit de weg gaan, kan van de Tokioronde evenals van voorgaande handelsbesprekingen een prikkel uitgaan op de wereldhandel, die sedert de totstandkoming van de GATT een opzienbarende groei te zien heeft gegeven 11).

## 4. Resultaten van de UNCTAD

### Tariefpreferenties

Eén van de resultaten van UNCTAD is het systeem van algemene tariefpreferenties voor ontwikkelingslanden (APS). Australië was het eerste land dat in 1966 van de GATT toestemming kreeg voor het maken van een uitzondering op het meestbegunstigingsbeginsel ten behoeve van ontwikkelingslanden. In discussies tijdens UNCTAD-I bleken de bij de

Conventie van Yaoundé aangesloten Afrikaanse landen beducht voor aantasting door een APS van preferenties die zij bij de EG genoten. Deze beduchtheid bestond bij alle ontwikkelingslanden toen tijdens de Tokioronde de APS-voorstellen ondermijnd dreigden te worden 12).

De EG was het eerste belangrijke handelsblok dat in 1971 een systeem van algemene tariefpreferenties invoerde. Hoofdenmerk van dit systeem is dat voor een groot aantal producten hetzij maxima voor de EG in haar geheel, hetzij maxima voor elk van de lidstaten van de EG gelden. Voor elk van deze producten geldt dat de invoer tot het betreffende maximum is vrijgesteld van invoerrechten. Een aantal producten, ongeveer de helft in waarde van de totale import van de EG in het kader van het APS, kan zonder beperking vrij van invoerrechten worden ingevoerd. Het systeem van maxima betekent dat een exporteur in een ontwikkelingsland nooit zeker weet of zijn produkt dat aan een dergelijk maximum is gebonden, met invoerrechten zal worden bezwaard of

7) De Zwitserse formule luidt:

$$z = \frac{a \cdot x}{a + x}$$

waarin:

z = het resulterende invoerrecht;

a = een door onderhandelingspartijen te kiezen coëfficiënt;

x = het oorspronkelijke invoerrecht.

De in het staattie genoemde wettelijk toegepaste rechten zijn de officiële, in de GATT vastgelegde (conventionele) invoerrechten. De feitelijk geheven rechten kunnen lager zijn.

8) Effectieve protectie is de bescherming van de waardedoetoevoeging. Doordat invoerrechten hoger pligen te zijn naarmate de fase van bewerking hoger is (d.w.z. hoger voor eindproducten dan voor halffabrikaten), is de effectieve bescherming van waardedoetoevoeging groter dan de hoogte van nominale invoerrechten doet vermoeden. De „effective rate of protection” f is:

$$f = \frac{t - q \cdot r}{1 - r}$$

waarin:

t = het invoerrecht op het eindproduct;

q = het invoerrecht op componenten;

r = het aandeel van de componenten in de eindproducten.

Het belang van effectieve protectie voor geringe afzetmogelijkheden van ontwikkelingslanden wordt onderstreept in Bela Balassa, The structure of protection in industrial goods from developing countries, in: *The Kennedy-Round and estimated effect on trade barriers*, New York, Verenigde Naties, 1968, blz. 197-217.

9) Ten dele opgesomd in IMF. *The rise in protectionism*, Pamphlet series, nr. 24.

10) GATT-document L/4679, 5 juli 1978, Modalities of application of article XIX. Wel doen deze bevindingen twijfel rijzen aan de suggestie van W. Overbeke als zou de GATT de industriële landen wapens hebben willen verschaffen tegen de invoer uit ontwikkelingslanden, in: W. Sprengers (red.), *Van kolonialisme tot zelfontwikkeling*, Bussum, 1978, blz. 63.

11) Tussen 1948 en 1978 groeide de wereldhandel van \$ 57,8 mrd. tot \$ 1.303 mrd. De export van de ontwikkelingslanden is gestegen van \$ 23,8 mrd. in 1955 tot \$ 305,6 mrd. in 1978. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldhandel heeft zich in de periode 1955-1978 rond de 25% bewogen en hun aandeel in de wereldhandel in eindproducten is gestegen van 7,5% tot 8,5%. Vooral de export van eindproducten naar industrielanden is gestegen: van \$ 3 mrd. in 1955 tot \$ 67 mrd. in 1978. Daarbij kan de kanttekening worden geplaatst dat dit vooral is toe te schrijven aan het optreden van de NIC's, die sterk gericht zijn op export en derhalve afhankelijk zijn van een open wereldhandelssysteem. De export (voornamelijk eindproducten) naar de industrielanden wisten de NIC's op te voeren van ruim 1% van de invoer van de industrielanden in 1963 tot meer dan 8% in 1977, zonder dat dit tot noemenswaardige werkloosheid in de OESO-landen heeft geleid. Zie Organisation of Economic Co-operation and Development, *The impact of the newly industrialising countries on production and trade in manufactures*, Parijs, 1979. Het *World Development Report 1978* haalt een Duitse studie aan volgens welke op elke werknemer die in 1962-1975 als gevolg van import uit ontwikkelingslanden werkloos werd, er 48 door binnenlandse technologische ontwikkelingen zonder werk zijn geraakt.

12) K. W. Dam, op. cit., blz. 248.

niet. De APS-voordelen voor deze produkten kunnen daarom geen basis zijn voor investeringen in ontwikkelingslanden. Het commercieel voordeel valt vaak toe aan de importeur.

Er zijn verschillende landen die een op het EG-systeem gelijkend APS hanteren. Gemeenschappelijk kenmerk van alle systemen is dat zij autonoom zijn. De preferentieverlenende landen zijn te allen tijde bij machte een einde te maken aan deze voordelen. Door de GATT is een „waiver” (onthefving) gegeven, maar de APS-systemen zijn in directe tegenspraak met de non-discriminatiebepalingen van de GATT. Doordat een preferentieverlenend land de voordelen van een APS eigenmachtig en op een willekeurig moment teniet kan doen, kan bij calculaties van de rentabiliteit van investeringen in ontwikkelingslanden geen rekening worden gehouden met APS-voordelen. Bijgevolg hebben deze systemen geen daadwerkelijke invloed op de ontwikkeling van nieuwe industrieën daar. Dit nadeel is regelmatig door ontwikkelingslanden aan de orde gesteld. Alleen door een contractueel karakter aan het APS te geven, zouden deze bezwaren kunnen worden ondervangen. Probleem is dat contracten die slechts de rechten of plichten van één partij vastleggen, niet bestaan.

Op 1 januari 1981 liep het oude APS van de EG af en is het vervangen door een nieuw systeem. De Nederlandse regering had alvast differentiatie, wat een eufemisme is voor het schorsen van voordelen voor wat meer ontwikkelde landen 13), in het vooruitzicht gesteld onder het voorwendsel dat zo extra voordelen zouden worden geschapen voor de armere landen.

### Grondstoffen

Het voorstel van UNCTAD voor een geïntegreerd grondstoffenprogramma met een gemeenschappelijk fonds vloeit voort uit de zesde en zevende Speciale Zittingen van de Verenigde Naties 14). Door een geïntegreerd programma voor een reeks grondstoffen voor te stellen, wist secretaris-generaal Gamani Corea de veelal heftige discussies tussen ontwikkelingslanden over de vraag over welke grondstoffen met prioriteit zou moeten worden onderhandeld, te vermijden en het accent te leggen op een confrontatie met de industrielanden. In het bijzonder werd de noodzaak van een gemeenschappelijk fonds benadrukt. Het inmiddels opgerichte fonds dat over \$ 450 mln. kan beschikken voor het reguleren van de wereldhandel in tien belangrijke grondstoffen, heeft aanzienlijk minder financiële armslag dan met het oorspronkelijk genoemde bedrag van \$ 5 mrd. het geval zou zijn geweest. Het fonds moet als katalysator dienen voor het bereiken van „international commodities agreements” (ICA's). Bovendien is een z.g. tweede loket gevormd, waardoor herstructurering moet worden gefinancierd.

Doel van het geïntegreerde grondstoffenprogramma is volgens de Nairobi-resolutie 15) o.a. het tegengaan van buitensporige prijsverschommelingen en het bewerkstelligen van prijzen die lonend en rechtvaardig zijn voor producenten en billijk voor afnemers. Clair Wilcox sprak drie decennia geleden de vrees uit dat de politiek zich meester zou maken van de prijsvorming en dat de prijzen op een niet gerechtvaardigd hoog niveau zouden worden gezet 16).

De ervaringen met grondstoffenovereenkomsten zijn niet bemoedigend. „Zo zou men tot de conclusie kunnen komen dat grondstoffenovereenkomsten, „tend to work only when they are not needed and to be needed only when they will not work” 17). Indien voor vier produkten, die vanwege een gering aantal producenten ervoor geschikt zijn (koper, tin, cacao en koffie), ICA's zouden worden gesloten met een prijsverhoging van 5%, dan zou een inkomensoverdracht plaatsvinden van industrielanden naar ontwikkelingslanden van ongeveer \$ 450 mln. per jaar (prijzen en hoeveelheden van 1970). Ook verbruikers — en niet noodzakelijk de meest draagkrachtige — onder de ontwikkelingslanden moeten dan echter ongeveer \$ 50 à 60 mln. dollar per jaar naar de producentenlanden, en mogelijk zelfs naar enkele rijke industriële landen overdragen 18). Aangezien geen enkele niet-agrari-

sche grondstof uitsluitend in ontwikkelingslanden wordt gewonnen, impliceert het UNCTAD-model voor grondstoffenovereenkomsten de mogelijkheid van inkomensoverdracht van arm naar rijk.

Dat het grondstoffenprobleem vanuit het gezichtspunt van de ontwikkelingslanden een immens probleem kan zijn, blijkt uit het aandeel van grondstoffen in het exportpakket van sommige landen. Van Chili, Zambia en Zaïre bestond in de periode 1973-1975 resp. 66,4%, 91,9% en 68,8% van de export uit koper. Voor suiker uit Belize en Mauritius waren deze percentages resp. 67,7 en 80. Kleine prijsveranderingen kunnen dan grote gevolgen hebben voor de handelsbalans en het nationale inkomen van deze landen. UNCTAD heeft zich vooral geconcentreerd op één aspect van het inkomensprobleem, namelijk de prijs. Het inkomen wordt echter bepaald door prijs en volume.

Concentratie op het probleem van de prijsvorming dreigt het wezenlijke probleem van de inkomensverhoging en dus van economische ontwikkeling te overschaduwen 19). Bovendien werken rigide controlesystemen in de hand wat moet worden vermeden. Een activiteit die lonend is, pleegt niet te worden gestaakt. Ontwikkelingslanden worden door ICA's in hun rol van grondstoffenproducent gestijfd. In plaats van een oplossing te zoeken in de sfeer van inkomensstabilisatie, zoals compensatoire financiering of een Stabex-systeem als in de Conventie van Lomé, volhardt de UNCTAD in het zoeken naar regelingen die de grondstoffenprijzen verhogen, ongeacht de mogelijkheid dat deze prijsverhogingen de consumenten schaden, de producenten niet of nauwelijks baten en mogelijk zelfs een negatief effect op de internationale handel hebben, zoals de prijsverhoging van ruwe olie door OPEC heeft gehad.

### Scheepvaartcode

Het rapport van de Commissie-Brandt 20) signaleert dat transportkosten voor verwerkte goederen (stukgoederen) hoger zijn dan voor grondstoffen, (bulkgoederen). Transportkosten vormen soms een grotere belemmering voor de handel dan invoerrechten. De ontwikkeling van transportkosten verklaart voor een groot deel waarom in de jaren na

13) Zie *Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, blz. 58 en 59.

14) TD/BC/C.1/166, 9 december 1974.

15) Nairobi, UNCTAD-IV, TD/L 131.

16) Clair Wilcox, op. cit., blz. 117.

17) *Studies over internationale economische recht*, deel 1.2, hoofdstuk 2.3, Grondstoffenovereenkomsten, T. M. C. Asser Instituut, 's-Gravenhage 1977, blz. 164.

18) World Bank, *Commodity trade and price trends*, 1977-edition.

19) Als voorbeelden mogen Argentinië en Australië dienen. Deze landen zijn wat betreft economische achtergrond vergelijkbaar. In 1830 en 1831 komen zij in de handel van zich toen industrialiserende naties als Engeland en Frankrijk nog niet voor. Wanneer in latere jaren de transportkosten dalen wel, nl. als belangrijke graan-, wol-, huiden- en vleesleveranciers, wat zij nu nog zijn (zie World Bank, *World Bank Atlas 1978*; Carlo M. Cipolla (red.), *The Fontana economic history of Europe*, deel 4 (2), blz. 718-721). In het begin van deze eeuw was het inkomen per hoofd in Argentinië hoger dan in de Verenigde Staten. In 1913 behoorden Argentinië en Australië wat betreft inkomen per hoofd tot de rijkste naties (zie W. Arthur Lewis, *The evolution of the international economic order*, Princeton, 1978, blz. 25). Geen enkele afhankelijkheidstheorie over de internationale orde kan verklaren waarom Australië een inkomen per hoofd heeft dat thans meer dan vier maal zo hoog is als dat van Argentinië. Niet de internationale economische orde biedt een verklaring voor de problemen waarin Argentinië in de loop der tijd is geraakt, maar de binnenlandse economische wanorde. „The essential characteristic of Argentina's record of economic growth for the last 100 years is progressive deterioration — deterioration in the rate of growth, deterioration in its position relative to other countries, and deterioration in stability”, aldus Joel Bergsman in *World Bank Report*, mei-juni 1978. Beide landen hebben te kampen gehad met dezelfde prijsontwikkelingen. Desondanks is Australië meer ontwikkeld.

20) Cie-Brandt, *North-South: a programme for survival*, Londen, 1980, blz. 143.

1870 de landen buiten Europa begonnen mee te tellen in de internationale handel 21). Het vrachttarief Java-Europa b.v. daalde tussen 1870 en 1910 van 70 tot 20 shilling per ton, een dramatische verlaging van de handelsbarrière 22). De transportrevolutie heeft de geschiedenis van de handel grotendeels bepaald. Voor het ontwikkelingsvraagstuk is, net als in de vorige eeuw, de doelmatigheid van het transport van groot belang. Hoe hoger de transportkosten zijn des te groter de belemmeringen voor de handel 23).

Aangezien tijdens een beginnende industriële ontwikkeling de toegevoegde waarde van de productie relatief gering is en de transportkosten relatief groot, zou men verwachten dat UNCTAD er alles aan gelegen zou zijn om de transport- en verzekeringskosten van stukgoederen zo laag mogelijk te houden. Het tegendeel is echter het geval. In 1974 werd een „Code of Conduct for Liner Conferences” opgesteld en tijdens UNCTAD-V in juni 1979 in Manilla werd deze code aangenomen. Het zal in werking treden zodra voldoende tonnage-vertegenwoordigende staten het hebben ondertekend. Ten einde een aantal ontwikkelingslanden een groter aandeel in de vracht te geven, werd daarin het principe van de verdeling van de lading neergelegd. Dit houdt in dat elk land een deel van zijn lading (in de Code: 40%) reserveert voor schepen onder eigen vlag, dat de handelspartner ook een deel (eveneens 40%) voor schepen onder eigen vlag reserveert, terwijl een deel (20%) vrij blijft voor multilateraal scheepvaartverkeer 24). Hier is wederom niet de omzetvergroting van de scheepvaartdiensten van ontwikkelingslanden van overheersende betekenis maar het aandeel in de lading, desnoods ten koste van prijsstijging.

Bast en Kieft hebben aan de hand van een realistisch voorbeeld berekend wat het verschil tussen het UNCTAD-scheepvaartmodel en het vrijhandelsmodel is. Zij tonen aan dat de behoefte aan schepen als gevolg van ondoelmatigheid zodanig stijgt dat de exploitatiekosten 44% hoger uitkomen. Kieft: „Momenteel tekenen zich reeds de vormen af van sterkere ontwikkelingslanden die zich niets aantrekken van hun zwakkere broeders, evenals het geval is tussen de ontwikkelde landen” 25).

UNCTAD heeft het inkomen van zeevarende ontwikkelingslanden willen vergroten, niet door de ontwikkeling van hun scheepvaart te bevorderen door meer handel, maar door een herverdeling van de lading ten nadele van landen die een groot deel van hun inkomen uit scheepvaart verwerven en meer lading vervoeren dan ze importeren. Bovendien benadelen hogere transportkosten andere, zich industrialiserende ontwikkelingslanden.

## 5. Ontwikkelingslanden en de Gatt

De Europese Commissie signaleert in haar eindverslag van de Tokioronde een geringe bijdrage van ontwikkelingslanden aan de onderhandelingen. Daardoor konden zij hun belangen onvoldoende behartigen 26). Ontwikkelingslanden lijken zich in de GATT niet thuis te voelen. Een drietal redenen kan daarvoor worden genoemd:

1. onderhandelingen volgens het beginsel van wederkerigheid kunnen nauwelijks de aandacht trekken van degenen die weinig of geen concessies in hun onderhandelingsmandaat van huis hebben meegekregen en dat is het geval met de meeste ontwikkelingslanden;
2. aangezien de doelstelling van de GATT is de vrijmaking van de wereldhandel, ligt in de onderhandelingen de nadruk op de techniek van het opruimen van handelsbelemmeringen, waarvoor een andere deskundigheid is vereist dan voor discussies in UNCTAD-verband;
3. er is bij onderhandelaars uit ontwikkelde landen noch veel kennis van, noch veel belangstelling voor specifieke problemen van ontwikkelingslanden en de GATT-aanpak gaat ervan uit dat elk land zelf uit de onderhandelingen zal halen wat er voor hem inzit.

Als voorbeeld van dit laatste punt kunnen de onderhande-

lingen over een gedragscode ter regulering van technische handelsbelemmeringen gelden, welke vooral gingen over technische normen, toegang tot certificatiesystemen (systemen volgens welke certificaten worden afgegeven ten bewijze dat aan zekere normen is voldaan) en velerlei andere technische en procedurele zaken in voor buitenstaanders onbegrijpelijk jargon. Ontwikkelingslanden hebben aan deze onderhandelingen nauwelijks meegedaan en zijn geen partij bij de uiteindelijke code, die de vorm heeft van een overeenkomst. De indruk bestaat dat de code inzake technische handelsbelemmeringen is opgesteld zonder dat de gevolgen voor de ontwikkelingslanden voldoende zijn voorzien. Zo valt te vrezen dat reciprociteit ten aanzien van certificatie kan leiden tot verscherping van bij certificatie te stellen waarborgen, waaraan ontwikkelingslanden niet kunnen voldoen, of tot verscherping van de normen, wat eveneens een nadeel is voor ontwikkelingslanden.

Voorts is de GATT tijdens de Tokioronde op het onbekende en ingewikkelde terrein van non-tarifaire barrières (ntb's) beland, waarover conflicten kunnen ontstaan die zelfs tot handelsoorlogen kunnen leiden. Hoewel ontwikkelingslanden bij GATT-codes inzake ntb's veelal geen partij zijn, moeten deze landen, maar ook de GATT er toch op bedacht zijn dat hun belangen kunnen worden geschaad. Door de opleiding van vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden zouden de belangen van deze landen worden gediend. Deze mensen zouden vertrouwd moeten worden gemaakt met het moeilijke terrein van technische normen en standaarden, en test- en certificatiesystemen om beter voor hun belangen te kunnen opkomen. Initiatieven op dit terrein zouden in het kader van ontwikkelingshulp door één of meer GATT-ondertekenaars kunnen worden genomen. Versterking van de GATT en intensieve deelname door ontwikkelingslanden aan GATT-onderhandelingen, b.v. die over de voortzetting van het Multivezelakkoord, zijn in het belang van alle landen. Verbetering van de toegang van landbouwproducten tot de markten van rijke landen kan ook beter worden bevocht in het kader van de GATT. In UNCTAD-verband zou dit vraagstuk onmiddellijk in de sfeer van polarisatie tussen arm en rijk raken. In het kader van de GATT daarentegen zouden de ontwikkelingslanden steun kunnen krijgen van medestanders onder de rijke landen.

### *Dependentie en „self reliance”*

De dependentietheorie stelt dat de structuur van de internationale economische betrekkingen van dien aard is dat ontwikkelingslanden afhankelijk zijn van de rijke landen, wat nadelig voor hen is 27). Aanhangers van deze theorie vinden internationale samenwerking in de stijl van GATT geen juist middel tot economische ontwikkeling, o.a. omdat het de afhankelijkheid vergroot. Dit laatste is juist. Dank zij haar afhankelijkheid kan Zuid-Korea machines kopen in ruil voor radio's, textiel en schepen, en aldus heeft dat land in de jaren

21) Wereldbank, *Some effects of commercial policy on trade, the location of production and factor movement*, juni 1976.

22) Lloyd G. Reynolds, *Economic development in historical perspective, Economic Impact*, nr. 31, 1980, blz. 51.

23) Voorbeeld. Een produkt wordt in het Verre Oosten vervaardigd en kost bijvoorbeeld free-on-board \$ 25. Stel dat het produkt inclusief transportkosten Verre Oosten-Europa, die ongeveer \$ 104 per m<sup>3</sup> bedragen, bij aankomst in Rotterdam \$ 30,20 kost. Is het EG-invoerrecht 14%, dan kost het artikel na invoer \$ 34,43. Een stijging van de transportkosten met 10% leidt, ceteris paribus, tot een kostprijs van \$ 35,02 na douane. Om even concurrerend te blijven als voorheen moeten de kosten (of het inkomen) van de exporteur met ongeveer 3% dalen. Naarmate de fob-waarde lager is, spelen transportkosten een relatief grotere rol.

24) Final Act, TD/Code/11/Rev. 1, 9 mei 1974.

25) Een verslag van de hand van M. C. Kieft annex overzichten stonden in *Maatschappij Belangen, Maandblad voor de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel*, mei 1976, nr. 15.

26) COM (79) 514 def., Brussel, 11 oktober 1979, blz. 15.

27) Deze „theorie” van John Galtung wordt op verschillende plaatsen samengevat en naverteld in W. Sprengers (red.), op. cit.

1970-1977 een reële groei van het bruto nationaal produkt per hoofd kunnen verwezenlijken van 7,6% per jaar 28).

Volgens de dependentietheorie moeten ontwikkelingslanden de weg naar „self reliance” inslaan, d.w.z. streven naar vermindering van hun afhankelijkheid van de industrielanden. In de Verenigde Naties wordt „collective self reliance” aangeprezen 29). Er zijn echter geen landen te noemen die tot op heden met succes een beleid van „self reliance” hebben gevoerd. Biersteker laat zien dat het „self reliance”-model in Tanzania niet aan de doelstelling beantwoordt. De buitenlandse handel heeft zich niet verlegd naar handel met ontwikkelingslanden. „It is difficult to expand trade between underdeveloped countries when their export and import profiles are nearly identical”, verzucht hij 30). Bovendien is een dergelijke handelverlegging vrijwel onmogelijk wegens de huizenhoge protectie die ontwikkelingslanden plegen te handhaven. De invoerrechten bedragen vaak 100% of meer en zijn daarmee prohibitief voor handel.

Het huidige niveau van invoerrechten van de Westerse landen hoeft geen wezenlijke belemmering te vormen voor

de export van ontwikkelingslanden. Ongeveer 70% van de wereldmarkt voor radio's wordt door het Verre Oosten voorzien, ondanks een 14% invoerrecht van de EG en een 10,4% invoerrecht van de Verenigde Staten (wat in verhouding tot hun andere invoerrechten hoog is) en enkele kwantitatieve beperkingen in de EG. Naarmate het niveau van economische ontwikkeling hoger is, plegen de produkten die een land voortbrengt, geavanceerder te zijn en de toegevoegde waarde dus hoger. De koopkrachtige vraag in industrielanden naar industriële produkten uit de armste ontwikkelingslanden is zelden groot, tenzij het om een toevallige mode gaat. Preferentiële toegang tot markten van industrielanden is derhalve van ondergeschikte betekenis, nog afgezien van de geringe hoogte van het APS. Het dalend marktaandeel, soms zelfs de dalende export, van landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan naar de EG duiden daarop 31).

Het is van zeer groot belang dat juist de armste ontwikkelingslanden toegang krijgen tot de markten van de wat meer ontwikkelde ontwikkelingslanden. Alle ontwikkelingslanden zijn gebaat bij resultaten in het kader van de GATT, want ook voor hen is liberalisatie van de handel essentieel. Daarom is het gebrek aan moed van Mexico zo betreurenswaardig. Dit land heeft het, ten koste van de doelmatigheid van de eigen industrie, niet aangedurfd de GATT te ondertekenen, hoewel, zoals de ontwikkelingseconoom Ragnar Nurkse zegt, „deze wereld niet rijk genoeg is om ondoelmatig te zijn”.

## 6. Conclusies

Men kan vraagtekens plaatsen bij de waarde van de UNCTAD voor ontwikkelingslanden. De voordelen van de UNCTAD als onderhandelingsorganisatie worden overschat en zowel de voorgestelde methoden, als datgene wat reeds tot stand is gebracht, roepen twijfel op. Men kan zich dan ook afvragen of het niet nuttig zou zijn de waarde van de GATT te benadrukken en deze organisatie uit te bouwen in de richting van wat met het Havana Charter werd beoogd. Ontwikkelingslanden zijn gebaat bij het vrijhouden van de handel met industrielanden en bij de afbraak van handelsbelemmeringen. Ook de industrielanden zijn gebaat bij een toename van de wereldhandel en de welvaart.

Het GATT-onderhandelingsstelsel heeft bewezen dat het functioneert en dat het resultaat afwerpt. In sommige gevallen zouden de industrielanden meer kunnen doen om ontwikkelingslanden met succes aan de onderhandelingen in het kader van de GATT te laten deelnemen. Door technische hulpverlening in het kader van de ontwikkelingssamenwerking zou kennis van standaardisatie en certificatie en van wat er met technische handelsbelemmeringen samenhangt, kunnen worden bevorderd. Nederland zou op dit gebied initiatieven kunnen nemen. De belangstelling van ontwikkelingslanden voor de GATT zou kunnen worden gestimuleerd door het APS niet door differentiatie aan te tasten, maar door het te verlengen en het een contractueel karakter te geven voor die ontwikkelingslanden die zelf de GATT-verplichtingen in voldoende mate nakomen. Daarmee worden twee doelen gediend: de wereldhandel en de wereldorde.

**F. Bolkestein**  
**M. F. van Marion**

---

28) World Bank, *World Bank Atlas 1979*.

29) UNIDO, *Industry 2000 New Perspectives*, ID/Conf. 413\*, blz. 6-8, en in verschillende UNCTAD-resoluties.

30) Thomas J. Biersteker, Self reliance in theory and practice in Tanzanian trade relations, *International Organisation*, jg. 34, nr. 2, lente 1980, blz. 229-265, bevat een uitgebreide schets van dit „self reliance”-beleid. Het citaat staat op blz. 263.

31) Memorie van Toelichting bij de Begroting van het Ministerie van Economische Zaken, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400. Hoofdstuk XIII, nr. 2, blz. 159.

32) *Grindlays Bank Group*, juni 1980, blz. 3 en 4.