

# Noord-Zuid-interdependentie in de jaren negentig

C.J. Jepma\*

**D**e economische relatie tussen Noord en Zuid zal de komende jaren worden gekenmerkt door een verdere intensivering van de handelsbetrekkingen en door een toenemend aantal samenwerkingsverbanden tussen westerse en zuidelijke ondernemingen. Oost-Europa wordt zowel als ontvanger van hulp als op het gebied van de handel een belangrijke concurrent van Zuid. Technologie en informatie winnen in de economische relaties tussen Noord en Zuid aan betekenis. De armste landen komen er bij deze ontwikkelingen steeds minder aan te pas.

De Noord-Zuid-betrekkingen bieden een veelkleurig palet van economische relaties variërend van de vestiging van een grote technisch geavanceerde dochteronderneming van een westerse multinational in Indonesië tot voedselleveranties door westerse donororganisaties aan een noodlijdend Afrikaans land in de Sahel-zone. Het valt te verwachten dat deze pluriformiteit in de toekomst veeleer toeneemt dan afneemt en dus dat de sterk uiteenlopende beeldvorming rond de Noord-Zuid-betrekkingen voorlopig zal blijven bestaan.

Afgaande op de belangrijkste ontwikkelingen gedurende de achterliggende jaren zullen de volgende trends, naast een grotere pluriformiteit, naar verwachting gedurende de rest van de jaren negentig het patroon van de Noord-Zuid-betrekkingen in belangrijke mate bepalen:

- een verdergaande liberalisering in de handelspolitieke opstelling van de ontwikkelingslanden;
- een toenemende concurrentie vanuit Centraal- en Oost-Europa;
- een grotere betekenis van internationale samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen en van de beschikkingmacht over technologie en informatie.

## Noord-Zuid-handel en liberalisering

In het laatste jaarverslag van de GATT werd er op gewezen dat tientallen ontwikkelingslanden de laatste jaren op grote schaal initiatieven hebben genomen in de sfeer van handelsliberalisering, vaak zelfs op unilaterale basis. Dit betreft uiteenlopende maatregelen, zoals de verlaging van tarieven, afbraak van contingenten, het verminderen van invoerverboden of -rantsoenering of het versoepelen van de toegangsvoorwaarden voor buitenlandse investeerders; vrijwel steeds maken de maatregelen deel uit van een meer algemene liberalisering van de economie, gericht op een meer export-georiënteerde en marktgerichte benadering, een geringere rol voor de overheid en het liberaliseren en dereguleren van de fi-

nanciële markten (een illustratie: de marktkapitalisatie van de nieuwe aandelenmarkten in Azië en Latijns-Amerika vervijfvoudigde van 1985 tot heden tot ongeveer 5% van het mondiale totaal).

Tegelijkertijd was gedurende de jaren tachtig sprake van een toename van het volume van de internationale handel met zo'n 50% en sloot een elftal landen zich aan bij de GATT, waaronder Columbia, Thailand, Hongkong, Mexico en Marokko.

De indruk bestaat dat het grote aantal protectionistische maatregelen gericht tegen de ontwikkelingslanden in de sfeer van 'vrijwillige uitvoerbeperkingen' of tal van andere op bilaterale afspraken gebaseerde handelsbeperkingen in feite slechts een poreuze bescherming heeft geboden tegen hun toenemende concurrentiekracht. Dit is op zichzelf niet zo verwonderlijk. In de eerste plaats is veel van de uitvoer uit de NIE's (Newly Industrializing Economies) afkomstig van filialen van westerse multinationals; in de tweede plaats gaat het om goedkope toelevering en in de derde plaats betekent een volumebeperking van de handel voor de leveranciers vaak dat een dodelijke onderlinge concurrentie kan worden voorkomen, waardoor, althans voor de heersende leveranciers, een hogere prijs en meer zekerheid omtrent de afzet resulteert.

De ervaringen rond het Multivezelakkoord kunnen een en ander illustreren. Ondanks dit akkoord nam het aandeel van de ontwikkelingslanden in de leveranties van kleding aan de geïndustrialiseerde landen voortdurend toe van 3% in 1970, via 13% in 1979 tot 20% in 1986 (het laatste jaar met complete gegevens). De verklaring is enerzijds dat landen als Hongkong, Zuid-Korea en Taiwan er door kwaliteitsverbetering in slaagden gedurende de jaren tachtig de waarde van hun kledingexport jaarlijks met zo'n

\* De auteur is hoogleraar internationale economie en verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen en de Open Universiteit.

10% te doen toenemen, ondanks de volumebeperkingen. Anderzijds was sprake van een voortdurende verschuiving van de textiel- en kledingproductie naar nieuwe lage-lonenlanden, zoals China, de ASEAN-landen en Zuid-Azië; de export van kleding groeide hier gemiddeld jaarlijks met zo'n 15%. Men kan zich derhalve niet aan de indruk onttrekken dat het effect van het Multivezelakkoord een verplaatsing van de productie en het reguleren van de invoer is geweest, veeleer dan het afstoppen ervan. Toch hebben al deze ontwikkelingen niet kunnen verhinderen dat de meeste ontwikkelingslanden ondanks de massale overschakeling naar een exportgeoriënteerd beleid zich naar buiten toe nog steeds relatief protectionistisch opstellen. Dit vloeit enerzijds voort uit hun sterk protectionistische historie, ondermeer doordat internationale handel van oudsher – veel meer dan destijds in de huidige geïndustrialiseerde landen – vooral werd gebruikt als een instrument voor het genereren van overheidsinkomsten. Anderzijds kan de protectionistische traditie worden verklaard uit ideologische overwegingen uit het verleden (de behoefte aan planning en controle via de overheid na de dekolonisatie en aan invoersubstitutie) en de neiging van de geïndustrialiseerde landen en ook van de ontwikkelingslanden zelf om in de naoorlogse GATT-onderhandelingen ontwikkelingslanden eerder als slachtoffers dan als 'free-riders' van het gehanteerde non-discriminatieprincipe te beschouwen.

Aldus was de druk op de ontwikkelingslanden om hun markten meer open te stellen voor invoer van oudsher gering: in tegenstelling tot de geïndustrialiseerde landen waar de gemiddelde hoogte van de invoertarieven sinds het begin van de vorige eeuw minder dan 25% bedroeg, werd de tarifaire druk in de ontwikkelingslanden door de UNCTAD in 1987 op 32% geschat! Hierdoor kon ook in de exportgeoriënteerde ontwikkelingslanden de wijdverbreide praktijk van het rondpompen van overheids gelden ontstaan. Daarbij werden direct dan wel indirect middelen, verkregen op basis van heffingen op de geïmporteerde hulpgoederen en halffabrikaten voor de exporterende bedrijven, in de vorm van exportsubsidies naar dezelfde bedrijven teruggesluisd, aldus invoerprotectie met uitvoerprotectie bestrijdend.

De overtuiging dat een voortgaande liberalisering op lange termijn het beste perspectief biedt om via de internationale handel toegang te krijgen tot technologie en om samenwerkingsverbanden met ondernemingen in de geïndustrialiseerde landen aan te gaan is inmiddels wijdverbreid. Het proces van het openstellen van de grenzen voor buitenlandse producten en investeringen wordt in de meeste ontwikkelingslanden echter over het algemeen behoedzaam benaderd, niet in de laatste plaats omdat het openstellen van de economieën gewoonlijk effecten heeft voor lokale machtsposities in de overheids-sfeer en daarbuiten. De behoedzaamheid waarmee dit proces wordt benaderd hangt bovendien nogal eens samen met de grootte van het land: naarmate een land groter is zal het zich minder hals-over-kop in een liberaliseringsproces storten.

Een enkel voorbeeld moge dit illustreren. Indonesië neemt thans ongeveer een dertigste plaats in in de rangorde van wereldexporteurs met een aandeel in

de wereldexport in 1989 van 0,7%. Sinds enkele jaren groeit de Indonesische uitvoer sneller dan die van de wereld in zijn totaliteit; de omvang van de inkomende directe investeringen vertienvoudigde gedurende 1986-1990. Terwijl verwerkte goederen in 1981 nog maar 11% bedroegen van de export is het aandeel inmiddels opgelopen tot meer dan de helft; de exportquote is sinds 1985 verdubbeld naar 12%, ruwweg vergelijkbaar met die van de VS, Japan, China en de EG in zijn totaliteit.

Toch kan men Indonesië nog geen werkelijk open economie noemen; daarvoor verloopt het hervormingsproces te geleidelijk. Ondanks een breed toegepaste tarificatie zijn de invoerheffingen vaak nog steeds hoog tot zeer hoog; er wordt nog op grote schaal gebruik gemaakt van tijdelijke heffingen met het oog op binnenlandse bedrijvigheid. De staat speelt nog steeds een zeer grote rol bij het toewijzen van de invoer en het afschermen van bepaalde invoervergunninghouders, strategische sectoren worden afgeschermd van de internationale concurrentie en het aandeel van consumptiegoederen in de invoer is nog uitermate gering.

Een tegenovergestelde gedachtingang, namelijk dat de hervormingen ook in de handelspolitieke sfeer zich in de vorm van een schoktherapie dienen te voltrekken is bij voorbeeld toegepast in een aantal kleinere landen, zoals Bolivia, Ghana, Chili, Thailand en recentelijk Sri Lanka. De ervaring heeft bijna steeds geleerd dat men in die gevallen niet met een partiële introductie van een markteconomie kan volstaan, maar min of meer gelijktijdig alle markten moet liberaliseren. Lukt dit dan volgt soms een spectaculaire 'take-off', zoals bij voorbeeld in Thailand waar de industriële productie gedurende de jaren tachtig jaarlijks gemiddeld met meer dan 8% groeide en de uitvoer met bijna 13%.

Het voorgaande overziende heeft het er alle schijn van dat de integratie van grote groepen van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie, zowel via een intensivering van de handelsbetrekkingen als van de uiteenlopende samenwerkingsverbanden tussen lokale en westerse ondernemingen, de komende jaren zich onverminderd zal voortzetten. Het is immers in eenieders belang. De tendens gedurende de jaren tachtig van vele ontwikkelingslanden om over te schakelen op een meer markt- en handelsgeoriënteerd beleid zal, tenzij onverhoopt een sterke mate van protectie tussen Noord en Zuid ontstaat, in de komende tijd zijn vruchten afwerpen, te meer daar de huidige situatie ten aanzien van de particuliere schulden van de ontwikkelingslanden het op gang komen van nieuwe commerciële kredietverlening en van directe investeringen steeds minder in de weg lijkt te staan.

De vraag rijst of en in welke mate de diverse regio's van een voortgaande verwevenheid van de Noord- en Zuideconomieën zullen kunnen profiteren. Daarbij is vooral van belang of ontwikkelingsregio's voldoende te bieden hebben op het punt van politieke en sociale stabiliteit, organisatiegraad en kennis, infrastructuur en vooral kritische massa qua marktomvang. Vooral sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië lijken zich wat dit betreft in een kwetsbare positie te bevinden omdat deze gebieden in slechts geringe mate aan deze criteria voldoen: men vergete niet dat het totale bbp van geheel sub-Sahara Afrika

(\$ 162 mrd. in 1989) geringer is dan dat van Nederland (\$ 222 in 1989) en dat het circa een miljard zielen bevattende Zuid-Azië een geringer inkomen genereert (\$ 318 in 1989) dan Spanje (\$ 380 in 1989). De betekenis van deze regio's als afzetgebied voor westerse ondernemingen is daardoor vooralsnog gering. Ook de omvang van hun handelsbetrekkingen is nog uitermate beperkt: men vergelijkte de totale uitvoer van sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië, respectievelijk \$ 31 mrd. en \$ 23 mrd., met die van ons land, \$ 108 mrd! Zelfs indien men corrigeert voor de verschillen in de binnenlands toegevoegde-waardecomponent van de uitvoer – deze bedraagt voor ons land circa 30% en zal voor de genoemde gebieden waarschijnlijk dicht tegen de 100% liggen – dan nog is het verschil enorm.

Mede gezien de gebrekkige infrastructuur in deze gebieden lijkt het het meest waarschijnlijk dat de economische samenwerking tussen de ontwikkelingslanden en de westerse bedrijven zich meer en meer zal concentreren in speciale locaties, zoals de zogenaamde export processing free zones. Dit zijn vanaf het midden van de jaren zeventig op uiteenlopende plaatsen in de ontwikkelingslanden door de lokale overheden in het leven geroepen zones met speciale faciliteiten met het oog op het aantrekken van buitenlandse investeringen.

### **Noord-Zuid versus Oost-West**

De meeste ontwikkelingslanden zullen zich in de loop van de jaren negentig moeten voorbereiden op een geleidelijke toename van de concurrentie van leveranties aan het OESO-gebied vanuit Centraal en Oost-Europa. Zelfs een oppervlakkige beschouwing van de wereldhandelsstromen leert dat een ontwikkeling in de richting van het normaliseren van de Oost-West-betrekkingen grote verschuivingen met zich kan brengen. Momenteel is de omvang van de handel tussen de OESO-landen en Zuid ongeveer 15 keer zo groot als die tussen de OESO-landen en Oost, terwijl het totale bnp van de gezamenlijke lage- en middeninkomenslanden van Zuid volgens de Wereldbank in 1989 ongeveer \$ 3.100 mrd. bedroeg en dat van de Centraal- en Oosteuropese landen (volgens opgave van het *Human Development Report 1990*) zo'n \$ 1.600, dus ruwweg de helft ervan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat berekeningen, bij voorbeeld op basis van gravitatiemodellen, laten zien dat normalisering van de handelsbetrekkingen tussen Oost en West zou kunnen leiden tot handelsstromen die vijf tot tien keer zo groot zijn als gedurende de afgelopen periode. Een overeenkomstig beeld zou zich op den duur kunnen gaan aftekenen in de financiële stromen. Waar circa 25% van de mondiale directe investeringen (als voorraadgrootheid) zijn verricht in de ontwikkelingslanden, is het corresponderende aandeel in Centraal en Oost-Europa verwaarloosbaar. Een zelfde beeld komt naar voren met betrekking tot de netto-schuldensituatie: de netto schuld van de voormalige Sovjetunie die voor 1990 geschat kon worden op zo'n \$ 130 mrd., bedroeg minder dan eenderde van de corresponderende netto schuld van de zogenaamde HIC's (Highly Indebted Countries); drukt men deze netto schuld uit als een percentage van het geschatte bnp, dan komt men voor Centraal en Oost-Europa uit op zo'n 6, tegen rond de 40 voor

zowel sub-Sahara Afrika als de HIC's. Kortom, zowel de handels- als financiële betrekkingen tussen Oost en West zijn, vergeleken met de Noord-Zuid-betrekkingen, volstrekt onderontwikkeld. Ten einde de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre een voortgaande Oost-West-integratie de Noord-Zuid-betrekkingen in ongunstige zin kan beïnvloeden kan men op dit moment niet veel meer doen dan een 'what if-benadering' toe te passen: wat zou gebeuren met de ontwikkelingslanden indien zich gedurende enkele decennia een inhaalproces in Oost zou voltrekken, bij voorbeeld in de richting van een welvaartsniveau van Zuid-Europa thans, via het openstellen van de economie voor buitenlandse handel en investeringen? De schaarse simulaties op dit terrein suggereren op zijn minst een gemengd beeld. Enerzijds is natuurlijk sprake van een zekere mate van 'crowding out' via handelsverschuiving; anderzijds ontstaan kansen via handelsschepping.

Daarbij dient voor wat betreft het tijdsbeslag waarbinnen crowding out-effecten voor de ontwikkelingslanden voelbaar kunnen worden in het oog te worden gehouden dat vooral in de betrekkingen tussen het OESO-gebied en daarbuiten handels- en financiële betrekkingen in overheersende mate aan elkaar gekoppeld zijn. Nu al is meer dan 20% van de wereldhandel intra-concern handel (dus plaatsvindend binnen een multinationale onderneming) en betreft het merendeel van de uitvoer uit de NIE's leveranties waarbij westerse multinationals direct of via een samenwerkingsverband met een lokale onderneming betrokken zijn. Dat zal vermoedelijk ook het overheersende beeld gaan worden van de toekomstige uitvoer vanuit Oost naar het OESO-gebied. Een en ander betekent dat zolang de bemoeienis van de westerse ondernemingen met de productie in Oost gering blijft, zoals vooralsnog het geval is, de Oost-West-handel vermoedelijk ook maar langzaam van de grond zal kunnen komen. Vooralsnog vormt de uitvoer vanuit Oost dus nog geen noemenswaardige bedreiging voor de exportkansen van, noch voor de financiële stromen naar, de ontwikkelingslanden. Enkele gegevens: drukt men de uitvoer naar de OESO-landen uit als een percentage van het eigen bnp, dan verkrijgt men voor de voormalige Sovjetunie 1%, voor Centraal-Europa 4%, voor sub-Sahara Afrika 12%, voor Latijns-Amerika 17% en voor Azië 24%! Van alle door de OESO ingevoerde kapitaalgoederen uit Zuid en Oost is 70% afkomstig uit Azië, 25% uit Latijns-Amerika en slechts 3% uit Oost. Ook in de sfeer van de directe investeringen zijn er nog aanzienlijke verschillen. De afgelopen jaren werd voor hooguit enkele miljarden dollars jaarlijks in Oost geïnvesteerd tegen cumulatief enkele tientallen miljarden in ontwikkelingslanden, zoals Mexico, Singapore, Thailand, Chili, Indonesië en Turkije.

Wel kunnen de ontwikkelingen in Oost een bedreiging gaan vormen voor de meest kwetsbare onder de ontwikkelingslanden, de hulpontvangende landen in sub-Sahara Afrika en in mindere mate Zuid-Azië. De verleiding lijkt groot om de voor ontwikkelingsssamenwerking beschikbare budgetten om opportunistische redenen in te zetten met het oog op de te verwachten politieke instabiliteit in Oost. Voor zover sprake zou zijn van een dergelijk onei-

genlijk gebruik, schaadt het vooral de minst ontwikkelde, hulpafhankelijke landen.

Internationale handel is echter geen 'zero-sum game'. Een verdere integratie van Oost in de wereld-economie zal grote verschuivingen in het regionale patroon van de handel kunnen veroorzaken, maar tegelijkertijd op den duur nieuwe kansen bieden, vooral aan de nabij gelegen ontwikkelingsgebieden in Zuid-Azië. Voor de typische grondstoffen- en energie-exporterende landen zou het effect van een grotere grondstoffen- en energie-uitvoer van de voormalige Sovjetunie wel eens kunnen zijn dat de lange-termijntonwikkeling van de prijzen ervan neerwaarts gericht blijft.

### **De rol van technologie en informatie**

De concurrentieverhoudingen binnen het OESO-gebied worden in toenemende mate bepaald door de beschikkingsmacht over nieuwe technologische inzichten, informatiesystemen en het organisatievermogen om deze toe te passen. Mede vanwege de daaraan verbonden schaalaspecten verlegt het centrum van de strategische besluitvorming van de ondernemingen zich steeds meer naar conglomeraten van multinationals die in toenemende mate op deel-terreinen overgaan tot onderlinge strategische allianties. De wezenlijke marktstructuren en produktnormen en -standaards worden daarbij vooralsnog vrijwel volledig bepaald binnen de concurrentieverhoudingen tussen Europa, Japan en het als NAFTA (North Atlantic Free Trade Area) aangeduide gebied. De rol van de ontwikkelingslanden is in het genoemde krachtenveld meestal slechts een afgeleide. Deze gebieden worden in eerste instantie gezien als interessante locaties voor deelactiviteiten in het productieproces, mits de politieke en economische structuur voldoende waarborgen biedt voor een goed investeringsklimaat; soms ook zijn deze locaties interessant als produktielocatie voor niet door protectie bedreigde afzet op de relatief snel groeiende binnenlandse afzetmarkten. Wezenlijke initiatieven, bij voorbeeld op het punt van de introductie van nieuwe kennissystemen, informatiestromen of strategische samenwerkingsverbanden, kunnen mede daarvoor voorlopig nog nauwelijks vanuit de ontwikkelingslanden worden verwacht, zelfs niet uit de eerste en tweede generatie NIE's.

Dit kan echter in de loop van de jaren negentig veranderen. De uitwisseling van informatie tussen de opkomende industrielanden en de rest van de wereld neemt snel toe. Zo groeide gedurende 1979-1988 het aantal uitgaande internationale telefoongesprekken in Thailand met bijna 60%, in China met 50%, in Maleisië en Singapore met circa 40%, in Zuid-Korea, Taiwan en Hongkong met ruwweg 30%, tegen rond de 10-15% in West-Europa en rond de 20% in de VS. In hoeverre ontwikkelingslanden zich in de toekomst daadwerkelijk zullen kunnen ontwikkelen tot zelfstandige centra voor het ontwikkelen en verspreiden van nieuwe technologie hangt daarbij ten dele af van externe factoren, zoals de uitkomsten van de Uruguay-ronde op het punt van de bescherming van de intellectuele eigendom, ten dele ook van de eigen R&D-inspanningen.

De eerste aanwijzingen van de grote ambities op dit punt zijn er. Een land als Taiwan, na Japan de tweede buitenlandse investeerder in Azië en ook na Ja-

pan over de grootste deviezenreserves ter wereld beschikkend, besteedt thans zo'n 1,3% van het bnp aan R&D, voornamelijk in de toegepaste sfeer, maar wil dit volgens het huidige middellange-termijn ontwikkelingsplan de komende vijf jaar opvoeren tot zo'n 2%. Bovendien richt het land zich zoveel mogelijk op de ontwikkeling van geavanceerde, kennisintensieve industrie en heeft het de op lage lonen gebaseerde activiteiten via directe investeringen, joint ventures, en dergelijke al op grote schaal verplaatst naar armere landen, zoals China, Filippijnen of Indonesië. Dergelijke ontwikkelingen kunnen ook in andere NIE's worden waargenomen.

Het effect ervan zal op den duur zijn dat de passieve afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden van de geïndustrialiseerde landen op het punt van de verkrijgbare technologie en informatie zal verminderen, en plaats maken voor een actievere benadering waarbij via samenwerkingsverbanden met westerse ondernemingen via 'cross production', 'cross licensing' of zelfs 'cross investment' bewuste toegang tot westerse markten en technologie en informatie wordt verkregen. Men vergeet bij voorbeeld niet dat het aandeel van de directe investeringen (als voorraadgrootheid) dat afkomstig is uit de ontwikkelingslanden, hoofdzakelijk NIE's, thans zo'n 5%, sterk groeiende is.

Dat ook de westerse landen inzien dat de bescherming van de intellectuele eigendom betere waarborgen vereist dan thans via het WIPO (World Intellectual Property Organisation) het geval is, blijkt al uit de positie van dit thema – ondanks sterke oppositie van landen als India en Brazilië – in de huidige onderhandelingen in het kader van de Uruguay-ronde. De VS schatten dat ze voor tientallen miljarden verliezen lijden doordat andere landen, vooral ontwikkelingslanden, ten onrechte over hun intellectuele eigendomsrechten zijn komen te beschikken; dit gevoel wordt gedeeld door een aantal andere westerse landen. De scherpere afbakening en grotere afscherming van technische kennis en van informatiesystemen, die naar verwachting op den duur uit deze opstelling resulteren, dwingen de ontwikkelingslanden er andermaal toe om additionele faciliteiten te bieden (bij voorbeeld snelle en goedkope leveranties, toegang tot de lokale markt, of een aanvullende specifieke know-how) willen zij beter kunnen profiteren van de technologie-overdrachten die voortvloeien uit het participeren in het internationale netwerk van strategische samenwerkingsvormen tussen ondernemingen in de geïndustrialiseerde landen en de NIE's.

Voor zover dergelijke faciliteiten niet aanwezig zijn, blijven de betreffende ontwikkelingslanden voor hun technologische ontwikkeling voorlopig vrijwel volledig afhankelijk van de initiatieven van en samenwerking met de overheden en ondernemingen uit de geïndustrialiseerde landen. Dit geldt voor grote groepen lagere midden-inkomenslanden. De betekenis van de ontwikkelingsprocessen in het armste gedeelte van de ontwikkelingslanden voor de wereld-economie zal vooralsnog uiterst beperkt blijven. Dit is een extra reden om bij een toenemende Noord-Zuid-interdependentie juist deze kwetsbare regio's niet uit het oog te verliezen.

**C.J. Jepma**