

Protectionisme, handel en ontwikkeling

Naarmate de economische recessie voortduurt klinkt de roep om protectionistische maatregelen met name in de EG en de VS luider. Behalve tegen Japan is de protectie vooral gericht tegen ontwikkelingslanden, om het succes van exportgeoriënteerde ontwikkelingsstrategieën te dwarsbomen. In dit artikel wordt het verband tussen protectie, internationale handel en economische groei besproken. De auteurs constateren dat hun gematigd optimistische verwachtingen worden overschaduwed door de recente ontwikkelingen op handelspolitiek terrein, waardoor de internationale orde van vrijhandel wordt ondermijnd.

PROF. DR. L.B.M. MENNES* – DRS. J. KOL**

Inleiding

Sinds het midden van de jaren zeventig is het protectionisme in de wereldeconomie sterk toegenomen 1). Internationale organisaties en instellingen zoals de GATT, het IMF, de OESO en de Wereldbank waarschuwen voor de negatieve effecten ervan 2). De Wereldbank heeft in haar laatste jaarrapport in het bijzonder gewezen op de gevolgen voor de ontwikkelingslanden. Protectie tegen hun exporten is ongunstig voor hun deviezeninkomsten, werkt daardoor remmend op hun mogelijkheden tot invoer, die nodig is voor een verdere economische ontwikkeling, en is uiteraard nadelig voor het afdoen van schulden 3).

Tegen deze achtergrond wordt in dit artikel achtereenvolgens nagegaan of de hedendaagse protectie in het bijzonder tegen uitvoer van ontwikkelingslanden is gericht en of deze er merkbaar door is belemmerd. Vervolgens wordt het belang van uitvoer voor economische ontwikkeling besproken. Ten slotte komen verdere vooruitzichten voor de uitvoer van ontwikkelingslanden aan de orde en wordt besproken in hoeverre de huidige praktijk van handelspolitiek de liberale structuur van de GATT ondermijnt.

De opzet van dit artikel is beperkt. De nadruk ligt op de uitvoer van ontwikkelingslanden naar de industrielanden, vooral van industrieproducten. Andere dan industrieproducten komen nauwelijks ter sprake. Buiten beschouwing blijven voorts de onderlinge handel van ontwikkelingslanden, de uitvoer van industrielanden naar ontwikkelingslanden en de protectie die deze handelsstromen ondervinden.

Discriminatie?

Tariefbescherming.

Na de Dillon-ronde (1960-1961) zijn in het kader van de GATT twee rondes van onderhandelingen over vermindering van handelsbescherming gehouden: de Kennedy-ronde (1964-1967) waarin de tariefbescherming met 50

procent werd verlaagd en de Tokio-ronde (1973-1979) waarin dit met 30 procent of meer gebeurde 4). Bij deze tariefverlagingen werden in beide rondes uitzonderingen gemaakt voor zogenaamde gevoelige producten, zoals textiel, kleding en schoeisel. Aangezien deze producten vooral van belang zijn in de uitvoer van ontwikkelingslanden, ondervonden deze geringere tariefverminderingen dan in het algemeen waren overeengekomen en bleven de tarieven in de industrielanden ten opzichte van hun uitvoer hoger dan gemiddeld (tabel 1).

Voorts behielden na de beide onderhandelingsrondes de tarieven een specifieke structuur in hun opbouw. Na de Tokio-ronde was in de belangrijkste industrielanden het tarief op grondstoffen minder dan 0,5 procent; het was gemiddeld 4 procent voor halfabrikaten en gemiddeld 6 pro-

* Hoogleraar Erasmus Universiteit en directeur van het Nederlands Economisch Instituut.

** Docent Erasmus Universiteit. Dit artikel is een herziening en samenvatting van een paper gepresenteerd op het symposium 'North-South cooperation in retrospect and prospect', gehouden in Groningen, 23-24 april 1987. De auteurs zijn dank verschuldigd aan de organisatoren van het symposium, prof. dr. H. de Haan en dr. C.J. Jepma, en voorts aan dr. A. Kafka (IMF) en dr. F. Wolter (GATT) en andere participanten voor hun suggesties en commentaar.

1) Zie voor documentatie bij voorbeeld: W.M. Corden, *The revival of protectionism*, Group of Thirty, New York, 1984.

2) Zie bij voorbeeld: GATT, *International trade 1984/85*, Genève, 1985; IMF, *Transmission of economic influences from industrial to developing countries*, Washington DC, 1986; OECD, *Costs and benefits of protection*, Parijs, 1985; Wereldbank, *World development report 1985*, Oxford University Press, Oxford, 1985.

3) Wereldbank, *World development report 1987*, Oxford University Press, Oxford, 1987; zie voorts: S. van Wijnbergen, *Interdependence revisited: a developing countries perspective on macroeconomic management and trade policy in the industrial world*, *Economic Policy: a European Forum*, jg. 1, nr. 1, 1985.

4) De tariefverlagingen waren in de Tokio-ronde niet uniform; wegens toepassing van de zogenaamde Zwitserse formule waren de tariefreducties groter in Japan (46%) dan in de VS (30%) en de EG (28%); zie onder meer B. en C. Balassa, *Industrial protection in the developed countries*, *The World Economy*, jg. 7, nr. 2, juni 1984.

**Tabel 1. Tariefbescherming tegen invoer van industrie-
produkten in de industrielanden, in procenten**

	Na de Kennedy-ronde (1964-1967)		
	in EG	in Japan	in VS
Invoer totaal	8,3	10,0	7,0
Invoer vanuit ontwikkelingslanden	8,9	10,0	11,4
	Na de Tokio-ronde (1973-1979)		
	in EG	in Japan	in VS
Invoer totaal	6,0	5,4	4,9
Invoer vanuit ontwikkelingslanden	6,7	6,8	8,7

Bron: GATT, *The Tokyo round of multilateral trade negotiations*, 1980.

Tabel 2. Tariefstructuur in de industrielanden

Invoer van	Na Kennedy-ronde (1964-1967)	Na Tokio-ronde (1973-1979)
Cacao	4,2	2,6
Cacaoprodukten	6,7	4,3
Chocolade	15,0	11,8
Huiden	1,4	0,0
Leer	4,2	4,2
Handtassen, koffers enz.	8,5	8,5
Plantaardige vezels	4,0	2,9
Touw, zakken	5,6	4,7
Jute produkten	9,1	8,3

Bron: B. Balassa en C. Michalopoulos, *Liberalizing world trade*, Development policy issues series, report VPERS4, Washington DC.

cent voor eindprodukten. Deze structuur is ook duidelijk te zien in tabel 2 voor enkele specifieke produkten, zoals cacao, lederwaren en jute. Een dergelijke tariefescalatie doet zich echter niet voor bij produkten als machines en transportmiddelen die voor de uitvoer van ontwikkelingslanden – vooralsnog – van minder belang zijn.

Uit het voorgaande is het duidelijk, dat de tariefbescherming in de industrielanden relatief hoog is voor produkten en productieprocessen die vooral voor de ontwikkelingslanden van belang zijn. Men heeft deze discriminatie echter in verband gebracht met de weinig actieve participatie van ontwikkelingslanden bij de Kennedy- en Tokio-ronde 5). De huidige Uruguay-ronde biedt betere perspectieven in dit opzicht.

Niet-tarifaire maatregelen

Niet-tarifaire handelsbelemmeringen zijn vooral toegenomen sinds het midden van de jaren zeventig. Terugnlopende groei in de industrielanden en toenemende werkloosheid deden omzien naar maatregelen om via beperking van de invoer bescherming te bieden aan zwakke industrieën. Tarieven bleken hiertoe ongeschikt. Door de verschillende handelsrondes waren deze te laag geworden. Bovendien is het binnen de regels van de GATT in principe niet toegestaan om discriminerend op te treden tegen de invoer vanuit bepaalde landen. Niet-tarifaire belemmeringen bieden – veelal buiten de GATT om – deze mogelijkheid wel.

Bekend is het multi-vezelakkoord (mva), waarbij voor een reeks van textiel- en kledingprodukten invoerquota per exporterend land zijn vastgesteld door de EG-landen en de VS. Invoerquota bestaan echter ook voor een veelheid van andere produkten: de invoer van automobielen

vanuit Japan is aan quota gebonden in Frankrijk en Italië; die van Japanse videorecorders in het Verenigd Koninkrijk; de EG heeft quota ingesteld voor de invoer van staal vanuit Zuid-Korea. Een reeks van andere produkten en verdere maatregelen kan worden genoemd 6).

Naast studies van de GATT en de OECD bestaat een gedetailleerd onderzoek naar de omvang van niet-tarifaire maatregelen verricht door de Wereldbank 7). In deze studie worden twee indicatoren gebruikt: de eigen-invoerverhouding en de frequentieverhouding. De eigen-invoerverhouding geeft weer de hoeveelheid invoer die aan niet-tarifaire maatregelen onderhevig is als aandeel in de totale invoer van de beschouwde produktgroep. De frequentieverhouding wordt bepaald door het aantal aan niet-tarifaire maatregelen onderhevige produkten in relatie tot het totale aantal produkten in de betrokken produktgroep 8). In tabel 3 zijn deze maatstaven weergegeven betreffende niet-tarifaire handelsbelemmeringen, die in 1983 in de EG, Japan, de VS en Nederland van kracht waren. Een onderscheid is gemaakt naar invoer vanuit industrielanden en vanuit ontwikkelingslanden.

De cijfers voor de eigen-invoerverhouding geven aan, dat in de EG, Nederland en de VS de invoer vanuit ontwikkelingslanden voor een groter gedeelte onderhevig is aan niet-tarifaire maatregelen dan de invoer vanuit industrielanden. Bij de waarden voor de frequentieverhouding is dit verschil nog groter. Dit betekent dat de niet-tarifaire maatregelen vooral gericht zijn op invoerstromen vanuit ontwikkelingslanden van relatief geringe omvang. De cijfers in tabel 3 duiden – behalve in het geval van Japan – op discriminatie jegens de invoer vanuit ontwikkelingslanden.

Onderzoek betreffende de periode na 1983 geeft echter aan, dat de niet-tarifaire handelsbelemmeringen zich met name gaan voordoen in het handelsverkeer tussen de industrielanden onderling 9). Van zeer recente datum zijn de dreigende maatregelen in het handelsverkeer tussen de EG en de VS met betrekking tot landbouwprodukten en staal; dit jaar is sprake geweest van anti-dumpingmaatregelen door de VS tegen invoer van kleurentelevisies, computers en halfgeleiders vanuit Japan; de EG heeft recent anti-dumpingmaatregelen afgekondigd tegen de invoer van CD-spelers, chips en kopieerapparaten uit Japan.

Samenvattend kan worden gezegd dat de tariefbescherming rond de industriële landen discriminerend werkt tegen invoer vanuit ontwikkelingslanden. Voor niet-tarifaire belemmeringen is dit minder duidelijk vooral wat betreft recente ontwikkelingen. Voorts blijken tariefpreferenties jegens invoer vanuit ontwikkelingslanden weinig effectief te zijn, onder meer vanwege de vele uitzonderingsregels en ontsnappingsclausules 10).

5) Dit standpunt wordt bij voorbeeld ingenomen door J.M. Finger, *Trade liberalization: a public choice perspective*, in R.C. Amacher, G. Haberler en Th.D. Willett (red.), *Challenges to a liberal economic order*, AEIPPR, Washington DC, 1979.

6) De GATT publiceerde in 1984 een lijst van meer dan 40 soorten niet-tarifaire handelsbelemmeringen (*Report of the group on quantitative restrictions and other non-tariff measures*). Naast invoerquota en andere vormen van kwantitatieve invoerbeperkingen kunnen worden genoemd vrijwillige uitvoerbeperkingen, minimum invoerprijsregelingen, variabele heffingen, tariefquota's, anti-dumpingmaatregelen, administratieve regelingen, technische en hygiënische voorschriften enz.

7) GATT, *Survey of developments in commercial policy, diverse uitgaven*; OECD, *Costs and benefits of protection*, Parijs, 1985; J.J. Nogués, A. Olechowski en L.A. Winters, *The extent of non-tariff barriers to industrial countries' imports*, *The World Bank Economic Review*, jg. 1, nr. 1, september 1986.

8) Beide maatstaven, de eigen-invoerverhouding en de frequentieverhouding, hebben nadelen. Zo zal, naarmate een invoerbelemmerende maatregel effectief is, de eigen-invoerverhouding lager zijn. Voor samenvattende beschrijvingen zijn echter nog geen betere maatstaven voorhanden.

9) Zie bij voorbeeld P.K.M. Tharakan, *The sector-country incidence of anti-dumping and countervailing duty cases in the European Communities*, in: L.B.M. Mennes en J. Kol (red.), *European trade policies and the developing world*, Croom Helm, Beckenham, 1987.

10) Zie bij voorbeeld: R. Langhammer en A. Sapir, *Economic impact of tariff preferences*, Trade Policy Research Centre, Londen, 1987.

Tabel 3. Omvang van niet-tarifaire handelsbelemmeringen tegen industrieproducten, 1983, in procenten

Invoer bestemming	Invoer herkomst	Eigen-invoerverhouding a)	Frequentieverhouding b)
EG	industrielanden	15,2	5,7
	ontwikkelingslanden	29,9	20,0
Japan	industrielanden	9,7	5,5
	ontwikkelingslanden	4,4	4,1
VS	industrielanden	16,5	3,2
	ontwikkelingslanden	18,6	11,8
Nederland	industrielanden	15,3	2,9
	ontwikkelingslanden	28,0	19,1

a) Eigen-invoerverhouding: omvang van invoer onderhevig aan niet-tarifaire belemmeringen als aandeel in de totale invoer van een productgroep.

b) Frequentieverhouding: aantal producten onderhevig aan niet-tarifaire belemmeringen in verhouding tot het totale aantal producten in de beschouwde productgroep.

Bron: J.J. Nogués, A. Olechowski en L.A. Winters, The extent of non-tariff barriers to industrial countries' imports, *The World Bank Economic Review*, jg. 1, nr. 1, september 1986.

De effectiviteit van protectionisme

Het is de vraag of de protectie van de industriële markten in staat geweest is de invoer vanuit ontwikkelingslanden in te perken. Robert Baldwin herinnert er in dit verband aan, dat invoerbepalingen vooral worden ingesteld om binnenlandse productie en werkgelegenheid te beschermen (11). Ervaringen in de VS leren evenwel dat de verwachtingen hieromtrent veelal niet uitkomen. Ter ondersteuning van deze conclusie geeft Baldwin een reeks van voorbeelden uit de praktijk van de Amerikaanse invoerbescherming. Een hoog tarief van 25% op de invoer van trucks werd door de Japanse exporteurs ontlopen door de vrachtwagens in onderdelen te verschepen. Deze konden worden ingevoerd tegen een tarief van 4%, en werden vervolgens geassembleerd. Een soortgelijk geval betrof kleding waarbij mouwen en panden tegen een laag tarief werden ingevoerd om het hoge tarief op jassen te ontlopen. Ook ontlieden exporteurs het invoertarief van 100% op zuivere suiker door aan suiker een geringe hoeveelheid van het kunstmatige substituuat dextrose toe te voegen. Exporteurs van gymschoenen ontweken een hoog tarief op rubber schoenen door een klein bovenstuk van leer toe te voegen.

Bij kwantitatieve invoerbepalingen wordt soms de kwaliteit van de ingevoerde producten verhoogd, zodat de in aantal beperkte goederen meer waarde vertegenwoordigen. Een dergelijke verhoging van kwaliteit heeft zich voorgedaan bij de invoer in de VS van automobielen uit Japan en van schoenen vanuit Zuid-Korea en Taiwan. Dit laatste heeft ertoe geleid, dat in de VS ook de productie van kwaliteitsschoenen praktisch is verdwenen.

Invoerquota worden ook omzeild door de producten te verschepen via derde landen, van waaruit invoer zonder restrictie mogelijk is. Naast het transport kan ook de productie via derde landen worden geleid. De productie van Japanse tv-toestellen in Singapore is een voorbeeld; hierdoor kon de uitvoer naar de VS de invoerquota jegens Japan ontgaan. Ten slotte kan productie worden opgezet achter de protectiemuren in de importerende landen zelf. Een reeks van voorbeelden is te geven van Japanse en Zuidkoreaanse producenten van auto's en elektronica, die fabricage zijn begonnen of overwogen in de VS en de EG.

Naast de analyse van individuele gevallen zijn ook studies verricht naar omvang en groei van de industriële uitvoer van ontwikkelingslanden in het algemeen (12). De conclusie is dat de toegenomen protectie in de industrielanden veel minder invloed heeft gehad op de uitvoer van ontwikkelingslanden dan aanvankelijk werd gevreesd. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de werelduitvoer van fabrikaten is gestaag toegenomen van 4,3% in 1963

tot 6,9% in 1973 tot 11,7% in 1983; in 1985 werd een aandeel van 12,4% bereikt (13).

Effecten van handelsliberalisatie

Niettegenstaande de conclusie uit de vorige paragraaf, blijft het uiteraard de vraag of de groei van de industriële uitvoer vanuit ontwikkelingslanden niet nog veel sterker had kunnen zijn indien de handelsbescherming niet was toegenomen of zelfs was verlaagd. Bij gebrek aan algemene experimenten heeft men deze vraag trachten te beantwoorden door middel van simulatiestudies. Dergelijke onderzoeken zijn onder te verdelen in studies met een partieel-evenwichtskarakter en algemeen-evenwichtsanalyses.

In het algemeen resulteren partieel-evenwichtsonderzoeken in aanzienlijke effecten van handelsliberalisatie. Het IMF concludeerde dat een complete afschaffing van handelsbelemmeringen door industriële landen – dus inclusief de niet-tarifaire maatregelen – voor zeven categorieën van landbouw- en industrieproducten zou leiden tot een stijging van de betrokken uitvoer van ontwikkelingslanden tot 9 procent (14). Voorts is berekend dat complete afschaffing van het multi-vezelakkoord (mva) door de EG zou leiden tot een stijging van de betrokken werkgelegenheid in de mva-landen met ten minste 20 procent. De gevolgen voor de EG zijn veel minder aangezien een groot gedeelte van de toename van productie, werkgelegenheid en uitvoer van de mva-landen wordt gerealiseerd door verdringing van andere aanbieders op de EG-markt (15).

Studies met een algemeen-evenwichtsbepaling vertonen doorgaans minder omvangrijke effecten van handelsliberalisatie. Zo is becijferd, dat een complete afschaffing van handelsbelemmeringen in alle landen zou resulteren in een verslechterde positie van de ontwikkelingslanden, waar het nationale product met ruim 3 procent zou dalen (16). Dezelfde auteur heeft overigens elders aangegeven dat de effecten van handelsliberalisatie gunstiger zouden kunnen zijn indien de mogelijkheden van productdifferentiatie, schaalvoordelen en intra-industriële specialisatie in de algemeen-evenwichtsaanpak zouden worden opgenomen (17).

Het belang van uitvoer

Bij industrialisatie kunnen grofweg twee wegen worden gevolgd: uitvoerbevoordering en invoervervanging. Bij de eerste aanpak wordt productie voor de wereldmarkt bevorderd; bij de tweede richt de productie zich vooral op de bin-

11) R.E. Baldwin, Protectionism and social justice, in: EFTA, *Protectionism and growth*, Genève, 1985.

12) C.F. Bergsten en W.R. Cline, Trade policy in the 1980s: an overview, in: W.R. Cline (red.), *Trade policy in the 1980s*, Institute for International Economics, Washington DC, 1983; G.A. Hughes en D.M.G. Newbery, Protection and developing countries' exports of manufactures, *Economic Policy: a European Forum*, jg. 1, nr. 2, 1986; H. Hughes en J. Waelbroeck, Can developing country exports keep growing in the 1980s?, *The World Economy*, jg. 4, nr. 2, 1981; H. Hughes and A.O. Krueger, Effects of protection in developed countries on developing countries' exports of manufactures, in: R. Baldwin (red.), *The structure and evolution of recent US trade policies*, University of Chicago Press, Chicago, 1983.

13) GATT, *International trade 85-86*, Genève, 1986.

14) De berekende stijging hangt af van de beschouwde productgroep en van de gemaakte veronderstellingen; zie: N. Kirmani, P. Mojaloni en T. Mayer, Effects of increased market access on exports of developing countries, IMF, *Staff Papers*, jg. 31, nr. 4, 1984.

15) Zie K.A. Koekkoek en L.B.M. Mennes, Liberalizing the multi fibre arrangement, *Journal of World Trade Law*, jg. 20, nr. 2, 1986.

16) Zie John Whalley, The north-south debate and the terms of trade, *The Review of Economics and Statistics*, jg. 6, nr. 2, 1984.

17) Zie D. Fretz, T.N. Srinivasan en J. Whalley, Introduction, in: T.N. Srinivasan en J. Whalley (red.), *General equilibrium trade policy modelling*, The MIT-press, Cambridge, 1986.

Tabel 4. De reële groei van het bruto nationale produkt per hoofd van de bevolking per jaar, bij verschillende ontwikkelingsstrategieën, in procenten

	Uitvoerbevordering a)				Invoervervanging a)			
	Sterk		Matig		Matig		Sterk	
1963-1973	Singapore Zuid-Korea Hongkong	9,0 7,1 6,0	Brazilië Israël Thailand Indonesië Costa Rica Maleisië Ivoorkust Colombia Guatemala	5,5 5,4 4,9 4,6 3,9 3,8 3,5 3,3 2,7	Joegoslavië Mexico Nigeria Tunesië Kenia Filippijnen Bolivia Honduras El Salvador Madagascar Nicaragua	4,9 4,3 4,2 4,0 3,9 2,2 2,0 1,9 1,4 1,1 1,1	Turkije Dom. Republiek Boeroendi Argentinië Pakistan Tanzania Sri Lanka Ethiopië Chili Peru Uruguay Zambia India Ghana	3,5 3,4 3,2 3,1 3,1 2,7 2,3 1,9 1,7 1,5 1,5 1,2 1,1 0,4
			Kameroen	-0,1	Senegal	-0,6	Bangladesh Soedan	-1,4 -1,9
	Gemiddeld	6,9		4,9		3,1		1,6
1973-1985	Singapore Hongkong Zuid-Korea	6,5 6,3 5,4	Maleisië Thailand Tunesië Brazilië Turkije Israël Uruguay Chili	4,1 3,8 2,9 1,5 1,4 0,4 0,4 0,1	Kameroen Indonesië Sri Lanka Pakistan Joegoslavië Colombia Mexico Filippijnen Kenia Honduras Senegal Costa Rica Guatemala Ivoorkust El Salvador Nicaragua	5,6 4,0 3,3 3,1 2,7 1,8 1,3 1,1 0,3 -0,1 -0,8 -1,0 -1,0 -1,2 -3,5 -3,9	Bangladesh India Boeroendi Dom. Republiek Ethiopië Soedan Peru Tanzania Argentinië Zambia Nigeria Bolivia Ghana Madagascar	2,0 2,0 1,2 0,5 -0,4 -0,4 -1,1 -1,6 -2,0 -2,3 -2,5 -3,1 -3,2 -3,4
	Gemiddeld	5,9		1,7		1,8		-0,1

a) Voor een beschrijving van de handelsstrategieën en de criteria daarvan zie tekst.
Bron: Wereldbank, *World Development Report 1987*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

nenlandse markt, die tegen buitenlandse concurrentie wordt afgeschermd door protectie.

Reeds lang worden voor- en nadelen van beide industrialisatiestrategieën besproken; onlangs werd door Bhagwati een samenvatting van deze discussie gegeven (18). Op grond van een reeks gedetailleerde landenstudies wordt geconcludeerd, dat landen die de weg van uitvoerbevordering volgden een veel sterkere economische groei realiseerden dan landen die een politiek van invoervervanging volgden. In haar recent verschenen *World Development Report 1987* onderzocht de Wereldbank voor 41 ontwikkelingslanden de gevolgde industrialisatiestrategie en de bereikte resultaten. De onderzochte landen worden in vier groepen ingedeeld, naar de mate waarin zij een strategie van uitvoerbevordering of invoervervanging nastreven (sterk of gematigd) (19). Tabel 4 geeft voor de vier groepen van landen de resultaten weer voor de perioden 1963-1973 en 1973-1985. De bereikte groei van het bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking verschilt sterk naar de mate waarin een bepaalde strategie werd gevolgd. Voor de periode 1973-1985 is de gemiddelde jaarlijkse groei in landen met een sterke uitvoerbevordering 5,9 procent geweest, voor landen met een sterke invoerbeperving licht negatief. Voor de landen met een gematigde strategie ligt het cijfer ongeveer gelijk op bijna 2 procent. Als verklaring voor deze verschillen voert Bhagwati een aantal redenen aan die samengevat inhouden dat bij uitvoerbevordering een grotere mate van efficiëntie bij de produktie wordt bereikt dan bij invoervervanging. Bij produktie voor de uitvoer is er concurrentie van buitenlandse aanbieders, terwijl bij invoervervanging de produktie daartegen juist wordt afgeschermd.

Ook is het in het algemeen niet waar, dat een strategie van uitvoerbevordering minder gunstig zou zijn voor de bestrijding van armoede en werkloosheid in vergelijking met invoervervanging. Allereerst is er natuurlijk het aanzienlijke verschil in groei tussen beide strategieën. Voorts dient produktie voor de uitvoer gebaseerd te zijn op de comparatieve voordelen van het producerende land. Invoervervangende produktie ligt meer in het verlengde van de comparatieve voordelen van de landen die als exporteurs worden verdrongen. In het geval van ontwikkelingslanden is de kans dus groot dat produktie voor de uitvoer arbeidsintensiever is dan invoervervangende produktie (20).

Kan op grond van het bovenstaande de conclusie worden getrokken, dat ontwikkelingslanden voor hun verdere economische groei vooral zouden moeten vertrouwen op een strategie van uitvoerbevordering? Er is inderdaad een sterk verband tussen economische groei en uitvoerbevor-

18) J.N. Bhagwati, *Export promoting trade strategy: issues and evidence*, Wereldbank, 1986 (nog officieel te verschijnen).

19) De indeling van de landen werd gedaan op grond van de mate waarin zij de volgende vier groepen van handelspolitieke maatregelen hanteerden: effectieve protectie, directe invoerbepervingen zoals invoerquota, uitvoerbevorderende maatregelen en overwaardering van de wisselkoers.

20) Bhagwati, op.cit.; J.N. Bhagwati, *Rethinking trade strategy*, in: J.P. Lewis en V. Kallab (red.), *Development strategies reconsidered*, Overseas Development Council, Washington DC, 1986; V. Bulmer-Thomas, *Input-output analysis in developing countries*, hfst. 12, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, 1982.

Tabel 5. Marktpenetratie van industrieproducten in percentages a)

Invoer van industrieproducten in		EG b)	Japan	VS
Totaal	1973	10,3	4,8	6,3
	1983	15,3	4,7	9,6
Vanuit ontwikkelingslanden	1973	2,7	1,5	1,6
	1983	3,5	1,4	3,1

a) Invoer als percentage van de binnenlandse markt.

b) Intra-EG handel is niet opgenomen.

Bron: J. Waelbroeck en J. Kol, *Export opportunities for the south in the evolving pattern of world trade*, Centre for European Policy Studies, Brussel, 1987.

dering 21). Maar het volgen van een uitvoerstrategie veronderstelt, dat industrieel management en marketing, concurrentievermogen en een ondersteunend overheidsapparaat reeds voldoende ontwikkeld zijn 22). Tot die tijd zou ervaring kunnen worden opgedaan door een beginnende industrialisatie op basis van invoervervanging 23).

Vooruitzichten voor uitvoerexpansie

Bij een bespreking van de verdere vooruitzichten voor de uitvoer van industrieproducten vanuit ontwikkelingslanden kunnen vraag- en aanbodfactoren worden onderscheiden.

Voor de vraagontwikkeling in de industrielanden is van belang, omdat zij 65 procent van de industriële uitvoer van ontwikkelingslanden afnemen 24). De geringe groei in de industrielanden is uiteraard geen positieve factor in dit verband, hoewel de groeicijfers van de industriële uitvoer van ontwikkelingslanden een stabiele relatie met de groei in de industrielanden weerspreken 25). Van verzadiging van de industriële markten door producten kan voorts in het algemeen geen sprake zijn; de marktpenetratie door producten vanuit ontwikkelingslanden is drie tot vier maal zo gering als de marktpenetratie van de totale invoer, zoals uit de cijfers in tabel 5 blijkt. Er kan dan ook buiten de textiel en kleding een reeks van producten worden aangegeven, waarvoor een verdere uitbreiding van de industriële uitvoer van ontwikkelingslanden mogelijk is 26). Daarbij komen nog de mogelijkheden, die door de onderlinge handel van ontwikkelingslanden worden geboden.

De genoemde mogelijkheden zullen groter worden naarmate meer ontwikkelingslanden in staat zijn om de vereiste produktdiversificatie door te voeren in de richting van een zich ontwikkelende vraag en veranderende comparatieve voordelen. Voorts is nodig de beschikking over voldoende expertise voor industrieel management, marketing en ondersteunende overheidsactiviteiten. Hiermee zijn we aangekomen bij de aanbodfactoren, die overigens in het algemeen van meer belang zijn dan de vraagfactoren 27). Dit houdt tevens in dat er niet voor hoeft te worden gevreesd, dat de markten van de industrielanden overspoeld zullen worden met industrieproducten vanuit ontwikkelingslanden, zelfs wanneer deze laatste alle een strategie van exportbevordering zouden gaan volgen 28). De benodigde industriële ervaring wordt slechts geleidelijk verkregen. Bovendien zou een versnelde industrialisatie van ontwikkelingslanden een stimulans voor de uitvoer van de industrielanden betekenen 29).

De internationale economische orde

De positieve mogelijkheden voor uitbreiding en diversificatie van de industriële uitvoer vanuit ontwikkelingslanden worden voorts mede bepaald door de ontwikkelingen in de internationale economische orde.

Het internationale handelsverkeer werd na de tweede

wereldoorlog op initiatief van de VS geregeld in de GATT 30). De bedoeling was om het internationale handelsverkeer te vrijwaren van politieke beïnvloeding door nationale staten. Om die reden werd het tarief geaccepteerd als – vrijwel – enig toegelaten middel voor invoerbelemmering. In de tweede plaats werd het beginsel van niet-discriminatie vastgesteld; een eenmaal ingesteld tarief zou ten opzichte van alle exporterende landen hetzelfde zijn.

De opkomende niet-tarifaire belemmeringen vormen derhalve een bedreiging: zij maken discriminatie tegenover specifieke exporterende landen mogelijk; zij zijn moeilijker te achterhalen dan tarieven en verbreken ook het doorgeven van prijssignalen in het internationale handelsverkeer, doordat zij veelal in de vorm van quota worden toegepast. Eenmaal vastgestelde tarieven geven prijssignalen wel door.

Vervolgens worden – met name door de EG – handelspreferenties toegepast. In feite is de EG omgeven door een aantal ringen van handelspreferenties 31). Met name in het geval van vroegere koloniale landen kunnen deze afwijkingen van het non-discriminatiebeginsel worden gezien als een infiltratie van politieke motieven in het internationale handelsverkeer.

Overigens verzoeken de ontwikkelingslanden om een preferentiële behandeling. Zij geloven dat de openheid nagestreefd in de opzet van de GATT en de daarmee verbonden concurrentie in het internationale handelsverkeer in hun nadeel is.

Door de handelspolitieke praktijk van de EG blijkt deze eveneens discriminatie en preferenties te aanvaarden. Daarmee wordt door beide groepen van landen het bouwwerk van de GATT – gebaseerd op non-discriminatie – ondermijnd; zij vormen een 'unholy alliance 32).

21) Onlangs werd dit verband econometrisch onderzocht en bevestigd in P.C.Y. Chow, *Causality between export growth and industrial development*, *Journal of Development Economics*, jg. 26, nr. 1, 1987. Het onderzoek had betrekking op negen ontwikkelingslanden waar de industrialisatie reeds vaste voet heeft gekregen.

22) J. Love, *External market conditions, competitiveness, diversification and LDC's exports*, *Journal of Development Economics*, 1984.

23) Jagdish N. Bhagwati, *Export promoting trade strategy*, op.cit.

24) In 1985 vond van de industriële uitvoer van ontwikkelingslanden 29 procent plaats in onderlinge handel, 6 procent werd in het Oostblok afgezet en de industrielanden namen 65 procent voor hun rekening. Dit laatste cijfer was 67 procent in 1963 en 1973 en is na een daling tot onder de 60 procent in het begin van de jaren tachtig onlangs weer toegenomen, ten koste van het aandeel van de handel tussen ontwikkelingslanden onderling. GATT, *International Trade 85-86*, Genève, 1986.

25) Gelijktijdig met een daling van de groei van het bruto binnenlands produkt in de industrielanden van 4,7 procent per jaar in de periode 1963-1973 tot 2,5 procent in 1973-1984 versnelde de groei van de industriële uitvoer van ontwikkelingslanden van 5,3 tot 8,3 procent. Dit maakt schattingen van een constante relatie tussen beide ontwikkelingslanden dubieus. Zie bij voorbeeld: B. Balassa, *The importance of trade for developing countries*, Conferentiebijdrage, 1986 (nog te verschijnen). Een constante verhouding tussen economische groei in de industrielanden en de groei van de industriële uitvoer van ontwikkelingslanden is ook niet te verwachten, gezien met name de zich wijzigende produktsamenstelling van het uitvoerpakket.

26) Zie bij voorbeeld J. Waelbroeck en J. Kol, *De export van ontwikkelingslanden naar de EG, de VS en Japan*, *ESB*, 6 mei 1987.

27) Zie Bhagwati, *Export promoting trade strategy*, op.cit.

28) Zie voor een beschrijving van deze vrees voor een enorme toevloed van industrieproducten uit ontwikkelingslanden W.R. Cline, *Can the East Asian model of development be generalized?*, *World Development*, jg. 10, nr. 2, 1982; voor bezwaren tegen deze visie zie bij voorbeeld Bhagwati, op.cit. en Waelbroeck en Kol, op.cit.

29) Zie bij voorbeeld H.H. Glismann en D. Spinanger, *Employment and income effects of re-locating textile industries*, *The World Economy*, jg. 5, nr. 1, 1982.

30) General Agreement on Tariffs and Trade, waartoe 92 landen in 1986 waren toegetreden. Een aanvraag tot toetreding is gedaan door een groot aantal landen, waaronder de Sovjetunie.

31) Er bestaan handelsakkoorden van de EG met kandidaat EG-landen, met Middellandse-Zeelanden, met de ACP-landen in het kader van de Lomé-conventies, en de EG heeft een algemeen preferentieel systeem ten opzichte van (de overblijvende) ontwikkelingslanden ingesteld. Zie voor een beschrijving: R.C. Hine, *The political economy of European trade*, Wheatsheaf, Brighton, 1985.

Samenvatting

De bescherming van de industriële markten is vooral gericht tegen produkten die voor de uitvoer van ontwikkelingslanden van belang zijn. Dit geldt met name voor de tariefbescherming. Voor de non-tarifaire maatregelen is de situatie minder duidelijk. Weliswaar is het multivezelakkoord met name tegen uitvoer vanuit ontwikkelingslanden gericht, maar recente niet-tarifaire maatregelen worden toch vooral toegepast in het handelsverkeer van de industrielanden onderling.

Niettegenstaande de afscherming is de uitvoer vanuit de ontwikkelingslanden naar de markten van de industrielanden snel gegroeid. De indruk bestaat, dat zelfs voor de uitvoer van textiel en kleding de protectie niet bijzonder effectief is geweest.

De vooruitzichten voor een verdere ontwikkeling van de industriële uitvoer door ontwikkelingslanden zijn dan ook niet ongunstig. De markten van de industriële landen zijn in het algemeen gesproken verre van verzadigd. De vraag is veeleer in welk tempo de ontwikkelingslanden in staat zullen zijn om de produktsamenstelling van hun uitvoer-

pakket te diversificeren en voorts of de expertise voor industrieel management, marketing en ondersteunende overheidsactiviteiten zich over meer landen zal verspreiden.

Deze gematigd optimistische verwachtingen worden evenwel overschaduwd door de mogelijk ernstige gevolgen, die het nieuwe protectionisme voor de liberale internationale economische orde kan hebben. De doorzichtige tariefstructuur en het principe van niet-discriminatie, zoals belichaamd in de GATT, worden door de tegenwoordige praktijken van quotering en preferenties doorkruist. De opzet van het liberale handelssysteem volgens de GATT wordt daarmee ondermijnd. De huidige Uruguay-ronde van internationale handelsbesprekingen opent de mogelijkheid om deze mercantilistische tendensen in te dammen en een vrijer internationaal handelsverkeer te bevorderen.

L.B.M. Mennes
J. Kol

32) Zie M. 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, Beckenham, 1987.