

Sociale clausules: een nieuwe vorm van protectie?

F. Naert*

In het recente Gatt-akkoord is opgenomen dat de handel in textiel binnen tien jaar vrij wordt van tarieven en invoerbeperkingen. Er komen geen heffingen op producten die onder slechte arbeidsomstandigheden zijn gemaakt. Met name van vakkondszijde was sterk voor dergelijke 'sociale clausules' gepleit. In dit artikel worden sociale clausules afgewezen. Zowel bij naleving als niet-naleving is een ontwikkelingsland slechter af dan in een situatie van volledig vrije handel.

In de Uruguay-ronde van de Gatt is overeengekomen dat de Multivezelakkoorden over een periode van tien jaar worden afgebouwd. Er is niet afgesproken dat hiervoor sociale clausules in de plaats komen. Dit tot teleurstelling van de Europese textielvakbonden. Zij benadrukken immers dat sociale clausules voor de textielsector noodzakelijk zijn, omdat vrijhandel onvoldoende garanties biedt voor sociale en milieubescherming¹. Naar hun overtuiging is de sterke concurrentiepositie van de lage-lonenlanden gebaseerd op kinderarbeid, hongeronen, afwezigheid van sociale zekerheid e.d. In dit artikel worden de z.g. sociale clausules binnen de textielhandel nader onderzocht.

Eerst wordt een beeld geschetst van de bestaande protectie in de textielhandel. Vervolgens komen enkele kenmerken van de textielsector aan bod, die een verklaring bieden voor de bestaande protectie. De Uruguay-ronde dreigt hier evenwel een eind aan te maken. Daarom zoeken bepaalde partijen naar nieuwe vormen van protectie, zoals sociale clausules. Deze sociale clausules worden in dit artikel op hun merites beoordeeld.

Protectie in de textielsector

De sectoren textiel en kleding (hierna aangeduid met de term 'textiel') waren in 1991 goed voor een handelsvolume van \$ 245 mrd., ofwel 7% van de totale wereldhandel². Hiervan wordt \$ 86 mrd. uitgevoerd door EG-landen, waarvan \$ 57 mrd. naar andere EG-landen. Maar de import is groter: in 1991 is voor \$ 104 mrd. ingevoerd, waarvan \$ 56 mrd. uit de EG zelf. Van de totale EG-handel bedraagt de uitvoer van textiel en kleding 6,3%, de invoer 7,2%.

De textielsector neemt dus een belangrijke plaats in de wereldhandel in. Daarbij heeft de sector een geschiedenis van protectie achter de rug. Deze begon met de vrijwillige uitvoerbeperking tussen Japan en de VS voor de periode 1957-1962. Deze overeenkomst kan worden beschouwd als de voorbode van een groeiende protectiegolf³. In 1961 werd tussen ne-

gentien landen een "Short term-agreement on cotton textiles" afgesloten. Deze gaf een invoerland het recht om unilateraal quota's op te leggen als het uitvoerland niet bereid was tot 'vrijwillige' uitvoerbeperking. De 'short term-agreement' werd in 1962 een 'long term-agreement', die duurde tot 1973⁴.

Tussen 1974 tot 1977 gold het eerste Multivezelakkoord, officieel "The Arrangement regarding International Trade in Textiles". Dit raamakkoord werd ingevuld met bilaterale overeenkomsten tussen exporteurs en importeurs, die kwantitatieve beperkingen op de textielhandel inhouden. In het daarop volgende tweede (1978-81), derde (1982-86) en vierde Multivezelakkoord (1986-91) nam de protectie toe: unilaterale quota werden mogelijk, nieuwe producten werden toegevoegd.

Protectie in de textielsector heeft vaak de vorm van vrijwillige handelsbeperkingen⁵, ook al behoren

* De auteur is hoogleraar aan het Departement Handelswetenschappen van de Erasmushogeschool te Brussel.

1. Textielvakbonden eisen sociale clausules in wereldhandel, *De Standaard*, 29 september 1993, blz. 10. Ook werkgevers en sommige regeringen blijken sympathie te hebben voor sociale clausules (Europese textielsector eist overlevingsstrategie, *De Standaard*, 16 september 1993, blz. 8 en Free trade or foul?, *The Economist*, 9 april 1994, blz. 13).
2. Gatt, *Le commerce internationale 91-92*, Genève, 1993.
3. M. Kelly e.a., *Issues and developments in international trade policy*, International Monetary Fund, 1992, blz. 118.
4. M. Majmudar, The Multi-Fibre Arrangement (MFA IV) 1986-1991: a move towards a liberalized system, *Journal of World Trade*, april 1988, blz. 110. Een aantal landen (Japan, Hongkong, Taiwan, Zuid-Korea) heeft, los van het long term-agreement, in 1971 vrijwillige exportbeperkingen ingevoerd ten aanzien van de VS.
5. De kwantitatieve beperkingen in het laatste multivezelakkoord slaan op ca. de helft van de handel in textielproducten en komen, omgerekend naar tariefequivalenten, neer op circa 40% voor de EG en 30% voor de VS. Van de 289 in 1989 gerapporteerde exportbeperkende overeenkomsten sloegen er 66 op textiel. Zie: Kelly, op.cit., 1992, blz. 15.

Tabel 1. Gemiddelde invoerrechten na de Tokio-ronde (%)

	EG	VS	Japan	Alle ontw.l
Gemiddelde toegepaste invoerrechten				
Textiel	5,3	12,1	7,1	7,9
Kleding	7,3	18,1	10,0	11,9
Alle produkten	2,5	3,4	3,1	3,0
Gemiddelde invoerrechten binnen het APS^a				
Textiel	7,6	9,0	6,1	8,4
Kleding	9,3	17,8	8,6	14,6
Alle produkten	2,1	3,6	2,3	2,7

a. APS = Algemeen preferentieel systeem.
Bron: Kelly, op.cit., 1992.

de invoerheffingen in deze sector tot de hoogste die door ontwikkelde landen geheven worden.

Kenmerken van de sector

De textielsector heeft een aantal specifieke kenmerken die een licht kunnen werpen op de aanwezige protectie en op de achtergronden van de roep om sociale clausules.

Textiel is bijna altijd en overall een activiteit geweest die als een van de eerste op grotere schaal werd aangevat als samenlevingen afscheid namen van een overwegend agrarische structuur. Dit heeft natuurlijk te maken met het soort behoefte waaraan de textielsector tegemoet komt, namelijk bescherming tegen de weersomstandigheden.

De textielsector was een belangrijke motor in de eerste industriële revolutie die het westen op het spoor van de welvaart heeft gezet. Het is ook dikwijls de sector die door vele ontwikkelingslanden wordt uitgekozen om als katalysator voor de ontwikkeling te dienen. Het argument hiervoor is dat in bepaalde subsectoren van de textielnijverheid veel laaggeschoolde arbeid nodig is (bij voorbeeld stikwerk in de kledingindustrie). Deze laaggeschoolde arbeid is in minder ontwikkelde landen meestal overvloedig aanwezig en dat tegen loonkosten die slechts een fractie zijn van de loonkosten in het westen.

Het belang van de laaggeschoolde arbeid voor sommige subsectoren mag evenwel niet doen vergeten dat de produktiemethoden in de textiel heel heterogeen zijn. De technologische ontwikkeling gaat ook hier verder, met name in de richting van kapitaalintensieve, hoogtechnologische en arbeidsbesparende produktiemethoden. Deze vernieuwende technologieën worden overwegend eerst in het westen ontwikkeld en toegepast, maar zijn niet afdoende om de westerse achteruitgang in de textielsector te compenseren. In het westen is de textiel derhalve een traditionele, zo niet 'oude' industrie geworden, die moeite heeft om te overleven tegenover de concurrentie uit lage-lonenlanden. Dit leidt tot een pijnlijk verlies aan werkgelegenheid.

De ontwikkelingen in de textielsector moeten worden gezien in het bredere kader van verschuiven de comparatieve voordelen. Reeds in de jaren zeven-

tig kwam een verplaatsing van textielactiviteiten met een arbeidsintensief karakter op gang. De opening van het ijzeren gordijn en de opkomst van een aantal nieuwe exportlanden versterkten deze tendens. Zij zorgden voor een verdere verplaatsing van niet-plaatsgebonden activiteiten naar lage-lonenlanden, vooral in sectoren waarin veel routinematige arbeid voorkomt, zoals de auto-industrie en de textielnijverheid. De verschillen in loonkosten, zelfs na correctie voor produktiviteitsverschillen, zijn daar debet aan. In een statische visie is de werkgelegenheid in de geïndustrialiseerde landen daar het grote slachtoffer van. De in de huidige laagconjunctuur verdwijnende arbeidsplaatsen (men spreekt van 800.000 bedreigde arbeidsplaatsen in de Westeuropese textiel- en kledingsector⁶) zullen bij het aantrekken van de conjunctuur slechts gedeeltelijk terugkeren. Het gaat om een structureel banenverlies aan landen met comparatieve voordelen wat betreft de factor arbeid. Als zodanig zijn de huidige ontwikkelingen een goede illustratie van het Heckscher-Ohlin-Samuelson-model.

Deze ontwikkelingen hebben in de textielsector al heel vlug aanleiding gegeven tot de boven beschreven bescherming. Het gaat om een sector die bijna volledig onttrokken is aan de multilaterale regels van de Gatt en die vooralsnog wordt beheerst door het ondoorzichtige, bureaucratische en dirigistische systeem van bilaterale geleide handel, dat is vastgelegd in de multivezelakkoorden. Deze protectie betekent in feite de ontkenning van het comparatieve voordeel van de lage-lonenlanden.

Tegen deze achtergrond moeten de besprekingen aangaande de textielsector in de Uruguay-ronde en de daarin vervatte vraag om sociale clausules worden geplaatst.

De Uruguayronde

In de Uruguayronde waren de ontwikkelingslanden eisende partij in de textielsector. Ze gebruikten het textieldossier als wisselgeld voor concessies elders (intellectuele eigendomsrechten, diensten). Zij wilden de onmiddellijke afschaffing van het Multivezelakkoord. Textiel moet volgens hen vallen onder de normale Gatt-regels.

De textielsector in de industrielanden was geen tegenstander van het principe van de afschaffing. Men versilde alleen van mening met de minder ontwikkelde landen over de wijze waarop deze afschaffing gerealiseerd moest worden⁷. Zo wilde men onder meer een overgangperiode van 15 jaar, afbraak van de textielprotectie in de derde wereld, een betere bescherming van merken, ontwerpen, modellen, en snellere anti-dumpingprocedures.

In de uiteindelijke overeenkomst ter afsluiting van de Uruguay-ronde is voorzien in een geleidelijke afschaffing van de Multivezelakkoorden over tien

6. A. Tweepenninckx, De sociale en economische achtergronden van de multivezelakkoorden, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 6-7, juni-juli 1992, blz. 586.

7. Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, *Advies betreffende de onderhandelingen in het kader van de Uruguay-ronde*, Brussel, 3 maart 1992, blz. 4-6 en 9-10.

jaar. Er is verder helemaal geen sprake van een sociale clause! Dit betekent evenwel niet dat het probleem van de sociale clauses daarmee van de baan is. De westerse textielvakbonden hebben het idee zeker nog niet laten varen. Daarom is het zinvol wat dieper op de werking van de sociale clauses in te gaan.

Sociale clauses

De eis van sociale clauses klinkt op het eerste gezicht redelijk. De 'sweatshops' in de derde wereld doen ons inderdaad denken aan negentiende eeuwse toestanden. Om het karikuraal te stellen: de vruchten van die soms mensonterende arbeid worden ons tegen lage prijzen verkocht en prijzen de produkten van onze textielindustrie uit de markt.

Eerst en vooral is de vraag hoe die sociale clauses moeten worden ingevuld. Het gaat met name om een clause in de Gatt-regels die toelaat dat op het gebied van het handelsbeleid maatregelen worden getroffen tegen landen die de in de Internationale Arbeidsorganisatie gesloten overeenkomsten niet nakomen⁸. Er wordt daarbij verwezen naar de sociale minimumnormen die opgenomen zijn in de IAO-conventies en die betrekking hebben op onder meer arbeidsduur, vakantie, vrouwen- en kinderarbeid. Het betreft verder fundamentele sociale rechten, waaronder het recht op sociale bescherming (bij ziekte, ongevallen, werkloosheid, pensioen) en op permanente vorming, evenals bepaalde rechten op het gebied van de relaties tussen werkgevers en werknemers (informatie, raadpleging, sociale onderhandelingen). Ten slotte wil men 'faire loonstandaarden' (dat wil zeggen lonen die gerelateerd zijn aan de arbeidsproductiviteit) en vakbondsvrijheid.

Bij niet-naleving van de sociale clause zou de uitvoer van het in gebreke blijvende land onderworpen worden aan een 'sociale heffing' bij het binnenkomen in het invoerland. De opbrengst van die heffing zou dan gebruikt worden om de ontwikkeling van de lage-lonenlanden mee te helpen financieren.

De vakbonden verwachten heel wat van deze sociale clause:

- het is een hulpmiddel om de naleving van internationaal vastgelegde arbeidsnormen veilig te stellen;
- de clause kan bijdragen tot de verbetering van de levensvoorwaarden in de derde wereld, waardoor nieuwe markten ontstaan voor onze economieën; dit betekent dus een indirecte bescherming van westerse werkgelegenheid;
- de clause kan zorgen voor een herverdeling van de opbrengsten voor de tussenpersonen in de internationale handel, die nu als gevolg van de protectie hoog zijn;
- de clause biedt een directe bescherming van westerse arbeidsplaatsen in de textielsector.

De vraag is echter of sociale clauses een effectieve manier zijn om de beoogde en door ieder weldenkend mens onderschreven doelstellingen te bereiken.

We gaan ervan uit dat het lage-lonenland dat partner is in een Gatt-akkoord met een sociale clause twee mogelijkheden heeft: de clause naleven of

haar niet naleven. Wat zijn in beide gevallen de consequenties, zowel voor het land in kwestie, als voor de invoerlanden?

Sancties bij niet-naleven

Men kan allereerst betwijfelen of sociale clauses iets opleveren voor de minder ontwikkelde landen. De toegang tot de westerse markt zou belemmerd worden voor produkten uit landen die de sociale clauses niet toepassen. De invoerheffing die de vakbonden als sanctie willen gebruiken zal, volgens de klassieke analyse van een tarief, onvermijdelijk leiden tot een daling van de invoerhoeveelheid en -prijs.

Dit betekent even onvermijdelijk dat arbeidsplaatsen ginder verloren gaan. Hoe miserabel die arbeidsplaats ook was, hoe laag het loon ook was, hoe slecht de arbeidsomstandigheden ook waren, het verlies van die arbeidsplaats brengt nog meer misère mee. Het inkomen valt nu volledig weg aangezien er, per definitie, geen afdoende sociaal vangnet aanwezig is. Werkloosheid leidt dan helemaal tot een uitzichtloze situatie. De uitspraak dat men geen sociaal paradijs op een economisch kerkhof bouwt, toont zich hier in haar meest schrijnende vorm.

De vakbonden willen een en ander opvangen door de opbrengst van de invoerheffing aan te wenden voor de financiering van een sociale infrastructuur in de exporterende landen. Men kan daar verschillende vragen bij stellen. Allereerst is er de nu toch wel vrij algemene scepsis tegenover de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp. Nog afgezien van de vraag hoeveel van de tariefopbrengst netto bij de lage-loonlanden zelf terecht komt, is het gewaagd van een dergelijke middelentransfer meer te verwachten dan een druppel op een hete plaat.

In de tweede plaats valt op hoe de textielsector zelf buiten schot blijft. Door de invoerheffing wordt de productie en de werkgelegenheid in de textielsector beschermd, terwijl de lasten terechtkomen bij de consument. Bij een normale invoerheffing vloeit een deel terug naar de burger in de vorm van collectieve voorzieningen; in dit geval echter niet, want de opbrengst gaat naar het buitenland.

De textielsector in Bangladesh is een voorbeeld van hoe het weren van textielprodukten op westerse markten tot blijvende verpaupering en miserabele groeicijfers leidt. Tussen 1978 en 1985 steeg het aantal textielarbeiders van 4.000 tot 140.000. Toen kwamen westerse landen zoals de VS, het VK, Frankrijk en Canada in actie door het opleggen van invoerbeperkingen aan Bangladesh. Juist opgestarte bedrijven, waarvan een gedeelte nota bene door buitenlandse directe investeringen gefinancierd was, mochten hun deuren weer sluiten⁹.

Het argument dat een sociale clause een betere verdeling van de inkomens over tussenpersonen en producenten kan creëren is moeilijk te volgen. De hoge inkomens van tussenpersonen zijn het gevolg van de bestaande protectie. De kwalijke gevolgen

8. A. Tweepenninckx, op.cit., 1992, blz. 594.

9. J. Bovard, *The fair trade fraud*, St. Martin's Press, New York, 1991, blz. 46-47.

van protectie bestrijden met middelen die ook naar protectie ruiken levert niet veel op. Het uit de weg ruimen van de bescherming zelf lijkt de meest logische weg.

Geen soelaas bij wel naleven

Men kan aanvoeren dat de ontwikkelingslanden zich maar moeten aanpassen aan de sociale clausules. Dit betekent echter het voorbijgaan aan hun comparatieve (loonkosten) voordeel. Zelfs rekening houdend met produktiviteitsverschillen liggen de loonkosten per eenheid produkt lager in de lage-lonenlanden. Deze landen moeten daarvan kunnen profiteren. Als zij sociale clausules moeten toepassen, lukt hun dit niet. De sociale clausules werken immers kostprijshogend. Daardoor gaat voor deze landen marktaandeel verloren, hetzij omdat landen die de clausules niet naleven goedkoper produceren, hetzij omdat de vraag in het westen afneemt bij een hogere prijs.

Belangrijk is nochtans dat dit comparatieve voordeel geen permanent karakter aanneemt. Dat kan alleen als de door dit voordeel mogelijk gemaakte en door het westen niet gehinderde uitvoer de motor wordt van de economische ontwikkeling. Uit deze inkomensstroom kan dan geleidelijk een sociale-zekerheidssysteem worden gefinancierd.

Het 'per decreet' opleggen van de welvaartsstaat heeft een averechts effect. Men kan, mutatis mutandis, een parallel trekken met de Duitse monetaire eenmaking, waar het opleggen van te hoge loonkosten via een geforceerde wisselkoers het concurrentievermogen van de nieuwe Länder geen goed heeft gedaan.

De vraag is dus of men de sociale ontwikkeling kan afdwingen. Ook de ervaring leert dat de weg van de geleidelijkheid moet worden bewandeld. Er zijn binnen de heterogene groep van ontwikkelingslanden voorbeelden van landen die al een stuk van de weg bewandeld hebben en daardoor ook geconfronteerd worden met dezelfde verschijnselen als de westere industrielanden. In Thailand bij voorbeeld was de textielindustrie de motor van de ontwikkeling. Van de 800.000 arbeidsplaatsen in de sector zullen er volgend jaar meer dan 30.000 verloren gaan in de concurrentiestrijd met landen zoals Indonesië, Vietnam en China. Deze landen hebben lagere loonkosten dan Thailand, waar een toenemende democratie, goed georganiseerde vakbonden en sociaal geïnspireerde maatregelen zoals zwangerschapsverlof tot hogere kosten leiden¹⁰.

Zonder een groeiend economische draagvlak leidt het opleggen van sociale clausules evenmin tot het verminderen van de kloof tussen arm en rijk. Voor de lage-lonenlanden geldt waarschijnlijk wat ook voor de armere EG-landen opgaat. Een recente studie wijst bij voorbeeld uit dat zelfs binnen de EG het opdringen van de sociale verworvenheden van de lidstaten uit het noorden aan Spanje, Griekenland, Portugal alleen maar tot meer divergentie in de groeicijfers leidt, en dus uiteindelijk niets oplost¹¹.

Ten slotte is er de vraag wat sociale clausules opleveren voor de bedreigde arbeidsplaatsen in het westen. Op de korte termijn worden er uiteraard ar-

beidsplaatsen gered¹². Zoals bij elke protectie gaat dit voordeel op de langere termijn verloren. De balans wordt zelfs negatief doordat de protectie de innovatie belemmert en tot inefficiëntie leidt, terwijl de werkgelegenheid bedreigd blijft.

Conclusie

Bij nader inzien blijken sociale clausules weinig op te lossen: noch het probleem van de achteruitboerende textielsector noch het probleem van de povere sociale bescherming in de minder ontwikkelde landen. Vooral deze laatste landen komen met sociale clausules terecht in een situatie waarin zij moeten kiezen tussen de pest en de cholera. Bij niet-naleving hangen hun noodlottige handelssancties boven het hoofd. Naleving dreigt hen vast te pinnen in hun al even rampzalige onderontwikkelde positie.

De weg die het westen in de 19e en 20e eeuw op sociaal vlak heeft afgelegd moet door de ontwikkelingslanden nog worden gegaan. Evenals bij ons is economische ontwikkeling ook daar onontbeerlijk om een sociale economie uit te bouwen. Het ontnemen van exportmogelijkheden ontnemt de arme landen kansen om hun situatie te verbeteren.

Het heeft er dus alle schijn van dat sociale clausules een nieuwe gedaante zijn waarin protectie in de textielsector zich vertoont. De oude gewaden, de multivezelakkoorden, zijn tot op de draad versleten. De Uruguay-ronde maakt op termijn een einde aan dit stelsel van exportbeperkingen voor lage-lonenlanden. Conform Bhagwati's 'wet van de constante protectie' – het verminderen van protectie op één vlak leidt tot nieuwe protectie op andere vlakken¹³ – komt men dus nu op de proppen met een nieuwe vermomming voor de bescherming. Het is evenwel moeilijk in te zien hoe de invoering van sociale clausules niet dezelfde negatieve kanten zou hebben als de multivezelakkoorden: bureaucrativering, willekeur, onduidelijkheid, inefficiëntie, verderfelijke rol van belanghebbende partijen, enz. We kunnen dan ook de woorden van Majmudar volledig onderschrijven: "The history of the evolution of textile regimes has shown that protection, however justifiable in the short-term, tends to extend its lease of life almost unchallenged, and acquires new forms to sustain it, supported by special interests, thus serving to increase the economic costs involved"¹⁴.

F. Naert

10. How cheap can you get?, *The Economist*, 21 augustus 1993, blz. 43-44.

11. F. Abraham, *Social protection and regional convergence in a EMU*, Universiteit van Leuven, mimeo, 1992, blz. 20.

12. W. Cline, *The future of world trade in textiles and apparel*, Institute for International Economics, Washington DC, 1988, blz. 187.

13. J. Bhagwati, *Protectionism*, MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1988, blz. 53.

14. M. Majmudar, op.cit., blz. 120.