

# Vrijhandel als richtlijn of als ideologie?

**Vrijhandel heeft weliswaar de status van universeel dogma verloren, maar dient door wetenschappers en beleidsmakers onveranderd als richtlijn te worden gehandhaafd. Dit is de strekking van een aantal recent verschenen artikelen. In deze bijdrage wordt betoogd dat hierbij ten onrechte wordt afgezien van een aantal complicerende factoren. Wanneer internationale handel niet als een abstract ideaaltipe wordt geanalyseerd, maar als resultaat van een wisselwerking tussen ondernemingen en overheden, wordt de vrijhandelstheorie verder gereduceerd van norm tot ideologie.**

**DRS. W.M. RUIGROK\***

In de jaren tachtig is de theorievorming rond internationale handel in een hernieuwde belangstelling komen te staan. Werd de discussie in de jaren zeventig nog gekenmerkt door het Noord-Zuidperspectief van de internationale arbeidsdeling, in het afgelopen decennium verschoof de aandacht naar de verhoudingen tussen de industrielanden onderling. De fundamenten van de vrijhandelstheorie leken in korte tijd volledig te worden ondergraven.

In het bijzonder de 'strategische handelstheorie' trok de universele geldigheid van het vrijhandelsparadigma in twijfel. Op basis van traditionele vooronderstellingen als onvolledige concurrentie in internationale handel, beargumenteerde deze theorie dat actieve overheidsinterventie de nationale welvaart zou kunnen doen stijgen ten koste van de internationale handelspartners. Landen die het spel van vrijhandel bleven spelen, zouden voor de kosten opdraaien<sup>1</sup>.

Inmiddels hebben de voorstanders van deze theorie beduidend gas teruggenomen, en heeft de vrijhandelstheorie het initiatief herwonnen. In de loop van 1989 is nationaal en internationaal een reeks beschouwingen gepubliceerd waarin dit tot uiting komt<sup>2</sup>. Generaliserend komt de argumentatie op het volgende neer:

- theoretisch is aangetoond dat vrijhandel tussen geïndustrialiseerde staten onder bepaalde condities nadelig kan zijn voor een van de betrokken partijen;
- het is voor overheden in de praktijk echter nagenoeg onmogelijk deze condities doeltreffend te beïnvloeden;
- ook in een situatie van beperkte mededinging en schaalvoordelen heeft wederzijdse en gelijktijdige handelsliberalisering in de regel positieve gevolgen voor het reële inkomen van de betrokken economieën. Deze positieve effecten kunnen zelfs twee tot drie keer zo hoog zijn als onder volledige concurrentie<sup>3</sup>;
- de vrijhandelstheorie heeft daarom weliswaar haar geldigheid verloren als universele waarheid, doch allern minst als norm of praktische richtlijn;
- het is de taak van economen te voorkomen dat economische belangengroepen erin slagen een protectionistisch deelbelang als algemeen belang aanvaard te krijgen.

Hiermee lijkt de theorievorming te zijn teruggekeerd in rustigere wateren, en lijkt de consensus over de universele waarde van vrijhandel hervonden. Men kan zich evenwel afvragen of deze consensus louter stoelt op wetenschappelijke bevindingen, of dat de overeenstemming misschien mede is ingegeven door politiek-ideologische overwegingen.

De opvatting dat vrijhandel niet langer leerstuk doch norm is, impliceert het bestaan van potentiële bedreigingen voor vrijhandel. Er bestaat daarmee op zijn minst een potentiële spanning tussen de theorie die 'praktische richtlijnen' formuleert, en de weerspannige praktijk die zich hieraan onttrekt.

## Vrijhandel als uitzondering

Ondanks veertig jaren van handelsliberalisering in het kader van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) is vrijhandel (zelfs in industriële goederen) slechts voor een deel verwezenlijkt. Kwantitatieve en tarifaire be-

\* De auteur is verbonden aan de Vakgroep Internationale Betrekkingen & Volkenrecht, Universiteit van Amsterdam, en aan de stichting CORINT.

1. Zie bij voorbeeld Paul Krugman (red.), *Strategic trade policy and the new international economics*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1986.

2. P. de Grauwe, Nieuwe handelstheorie en industriebeleid, *ESB*, 1 maart 1989, blz. 208-212; M. van Nieuwkerk, Forten of fabrieken?, *ESB*, 6 september 1989, blz. 872-876; J. Kol en L. Mennes, Moderne handelstheorieën en implicaties voor de handelspolitiek, in: *Export; Preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de staathuishoudkunde 1989*, Stenfert Kroese, Leiden 1989, blz. 1-20; Klaus Stegemann, *Policy rivalry among industrial states: what can we learn from models of strategic trade policy?*, International Organization, vol. 43, nr. 1, winter 1989, blz. 73-100; J.D. Richardson, *Empirical research on trade liberalisation with imperfect competition: a survey*, OECD Economic Studies nr. 12, voorjaar 1989, blz. 7-50.

3. J.D. Richardson, op.cit., 1989.

lemmeringen zijn sinds 1950 weliswaar aanzienlijk verminderd, maar het handelsverkeer is daarmee niet 'liberaler' geworden. Volgens recente schattingen ziet de wereldhandel er als volgt uit<sup>4</sup>:

- een kwart vindt plaats binnen multinationale ondernemingen (concerninterne handel);
- een kwart is bilaterale handel (via preferentiële overeenkomsten);
- een kwart is ruilhandel;
- een kwart kan als GATT-vrijhandel worden aangemerkt.

Het overgrote deel van de naoorlogse wereldhandel is dus niet gebaseerd op vrijhandel, maar op gecontroleerde en/of gereguleerde handel. Als voorbeeld kan hierbij verwezen worden naar het 'regime' van de internationale handel in auto's: terwijl de VS zich tot het eind van de jaren zeventig sterk maakten voor vrijhandel, steunden zowel de Westeuropese landen als Japan hun respectievelijke industrieën met verschillende handels- en industriepolitieke maatregelen<sup>5</sup>.

Het VK en de VS hebben zich slechts dank zij een protectionistisch beleid kunnen ontplooiën tot de kampioenen van de vrijhandel die zij later werden. Bekend is dat de Amerikaanse industrie tussen de beide wereldoorlogen stelselmatig werd beschermd tegen buitenlandse concurrenten. Minder bekend is dat het VK zich in de economische strijd met Frankrijk reeds in 1789 bediende van grootschalige dumping<sup>6</sup>. Ondanks de Britse vrijhandelsretoriek was de handel met de eigen koloniën uiteraard gebaseerd op een monopolie, en werd in de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw de eigen industrie door hoge tarieven beschermd<sup>7</sup>.

Vrijhandel blijkt zowel in heden als verleden dus eerder een vergelegen ideaal dan een bereikbaar doel. De reden schuilt in het feit dat de abstracte theorie een rationaliteit veronderstelt die in werkelijkheid meestal ontbreekt. De vrijhandelstheorie abstraheert van analyseniveaus als het gedrag van ondernemingen en de rol van overheden. Hierdoor creëert ze een ideaaltipe, dat vervolgens als ideaal type wordt misverstaan.

Hieronder zullen op het niveau van de onderneming en de overheid enkele oorzaken van protectionisme worden besproken. Daarbij zal de vraag centraal staan in welke situatie deze actoren op rationele gronden voor protectionisme kunnen kiezen.

## Handelsoriëntatie van ondernemingen

Onderzoek naar de oorzaken van protectionisme heeft traditioneel veel nadruk gelegd op macro-economische factoren als de conjunctuur, wisselkoersschommelingen en inflatiepeil. De resultaten zijn meestal teleurstellend. In hun studie naar de determinanten van de Amerikaanse handelspolitiek sinds 1974 concluderen Destler & Odell dat macro-economische hypothesen weinig bijdragen aan de verklaring van de totstandkoming van patronen van vrijhandel en protectionisme in deze periode<sup>8</sup>. Dit betekent niet dat economische variabelen (in het bijzonder de hoogte van de werkloosheid) geen rol zouden spelen in het handelspolitieke proces, maar dat hun invloed op het geaggregeerde niveau niet terug te vinden is.

De totstandkoming van de mate en de vorm van protectionisme is in de eerste plaats een wisselwerking tussen het handelspolitieke besluitvormingsproces en de voorkeuren van bedrijven. In een vergelijking tussen Frankrijk en de VS (twee landen die vaak worden genoemd als voorbeelden van een protectionistisch en een vrijhandelsgezind land) concludeerde Helen Milner zelfs dat in beide landen ondernemingen een beslissende rol spelen in het handelspolitieke besluitvormingsproces<sup>9</sup>. Wanneer bedrijven niet aandrongen

op bescherming namen de Amerikaanse noch de Franse regering uit eigen initiatief protectionistische maatregelen. Een begrip van de oorzaken van protectionisme vereist daarom in de eerste plaats een analyse van de handelspolitieke voorkeuren van ondernemingen.

De geneigdheid van een onderneming tot een protectionistische oriëntatie wordt volgens Milner in sterke mate bepaald door haar internationaliseringsgraad. Andere studies bevestigen deze conclusie<sup>10</sup>. Landen en handelsblokken met weinig geïnternationaliseerde sectoren zullen dus relatief sterker worden geconfronteerd met protectionistische druk. Het begrip 'internationaal' moet hier, mede gezien de totstandkoming van de interne markt, als 'mondiaal' worden begrepen. Europese ondernemingen die zich weinig buiten de Europese markt begeven zijn dus eigenlijk 'binnenlandse' ondernemingen. Alleen al om deze redenen brengt 'Europa 1992' waarschijnlijk een toenemend protectionisme met zich mee. Dit hoeft weinig verbazing te wekken: bedrijven als Philips, Thomson en Fiat zijn in de eerste plaats Europese ondernemingen, en hebben mede hierom aangedrongen op de vorming van één interne markt.

Voor binnenlandse ondernemingen die worden geconfronteerd met scherpe concurrentie uit het buitenland kan het rationeel zijn om te pleiten voor protectie. Recentelijk is echter aangetoond dat protectie onder bepaalde voorwaarden ook voor geïnternationaliseerde bedrijven voordelig kan zijn<sup>11</sup>. Binnenlandse en buitenlandse producenten kunnen een gezamenlijk belang hebben in het vervangen van vrijhandel door een vrijwillige exportbeperking, wanneer er sprake is van een (of een kleine groep eensgezinde) binnenlandse aanbieder(s) en hoge toetredingsbelemmeringen. De buitenlandse aanbieders benaderen bij een vrijwillige exportbeperking monopoliewinsten en de binnenlandse producent heeft een handelsbarrière die minder vergelding uitlokt.

Ten slotte gaat de vrijhandelstheorie voorbij aan de institutionele context waarbinnen ondernemingen opereren. Wanneer deze aanzienlijk verschilt kunnen zij fungeren, of tenminste worden gepercipieerd, als structurele handelsbelemmeringen. Een voorbeeld vormen de overheidsbepalingen inzake financiële eigendomsconstructies van ondernemingen, die in West-Duitsland en Japan sterk afwijken van de Angelsaksische landen, en die ondernemingen uit de eerste groep in staat stellen tot een langetermijnperspectief, gericht op omzet- in plaats van winst-maximalisatie<sup>12</sup>. Een ander voorbeeld is de uiterst gecompliceerde Japanse distributiestructuur. De combinatie van de grote Japanse handelshuizen (sogoshosha) en de klei-

4. H. Glatz en H. Moser, *Der europäische Integrationsprozess und die Rolle Österreichs*, in: H. Glatz en H. Moser (Hrsg.), *Herausforderung Binnenmarkt: Kopfüber in die EG?*, Service, Fachverlag an der Wirtschaftsuniversität, Wenen, 1989, blz. 17.

5. J.A. Dunn Jr., *Automobiles in international trade: regime change or persistence?*, International Organization, vol. 41, nr. 2, spring 1987, blz. 225-252.

6. I. Wallerstein, *The modern world-system*, part III: the second era of great expansion of the capitalist world-economy, 1730-1840s, Academic Press, San Diego, 1989, blz. 92.

7. T. McKeown, *Hegemonic stability theory and the 19th century tariff levels in Europe*, International Organization, vol. 37, nr. 1, winter 1984, blz. 85.

8. I.M. Destler en J.S. Odell, *Anti-protection: changing forces in United States trade politics*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1987, blz. 96.

9. H. Milner, *Resisting the protectionist temptation: industry and the making of trade policy in France and the United States during the 1970s*, International Organization, vol. 41, nr. 4, autumn 1987, blz. 639-665.

10. Vgl. S. Gill en D. Law, *The global political economy: perspectives, problems, and policies*, Harvester, New York, 1988, blz. 245.

11. R. Pomfret, *Voluntary export restraints in the presence of monopoly power*, *Kyklos*, vol. 42, nr. 1, 1989, blz. 61-72.

12. Vgl. H.W. de Jong, *Concurrentie, concentratie en het Europese mededingingsbeleid*, *ESB*, 29 november 1989, blz. 1185.

ne winkels is weliswaar niet ontworpen om het de buitenlandse investeerder moeilijk te maken, maar hebben wel dat effect. Mede dank zij deze structuur heeft Japan de handelstarieven voor industriële produkten kunnen terugbrengen tot de laagste in de wereld.

De conclusie die uit dit laatste punt kan worden getrokken is dat handelsliberalisering meestal niet gelijksoortig en gelijktijdig plaatsvinden, zoals de vrijhandelstheorie wil<sup>13</sup>. Dit schept niet alleen scheve verhoudingen, maar op den duur vaak ook scheve ogen.

Ondernemingen kunnen dus om talloze redenen, en vaak met legitieme argumenten, pleiten voor protectionistische maatregelen. Zoals eerder gesteld zijn de handelsoriëntaties van bedrijven de 'input' van het handelspolitieke besluitvormingsproces, en werken ze in de regel sterk door in de 'output'. Anders geformuleerd: waarom onttrekken overheden zich aan het advies van de vrijhandelstheorieën?

## De rationaliteit van overheden

In tegenstelling tot hetgeen vrijhandelstheorieën veronderstellen is efficiënte allocatie van schaarse middelen nooit het enige of zelfs het belangrijkste motief van overheidsbeleid geweest, en zal het dat ook nooit zijn. Zolang staten als centrale actoren blijven bestaan, vormen veiligheid jegens potentiële externe bedreigingen en handhaving van de binnenlandse orde belangrijkere overwegingen<sup>14</sup>.

Overheden worden gemotiveerd door een reeks van politieke, sociale, economische en militaire overwegingen. Een voorbeeld vormt het voorkomen van werkloosheid. Zeker in moderne democratieën is deze overweging vaak van grotere zorg dan een relatief abstract principe als efficiëntie. Ook kunnen er dwingende redenen zijn om de eigen producenten te beschermen, wanneer een land wordt geconfronteerd met buitenlandse concurrentie in strategische sectoren die het resultaat is van doelbewust gecreëerde competitieve voordelen. In de ogen van veel beleidsmakers is hiervan sprake in de automobiel- en de halffeleiderindustrie.

In Japan lag een van de zwaartepunten van de industriële ontwikkeling in de jaren zestig op de automobiellindustrie, en vanaf de tweede helft van de jaren zeventig op de halffeleiderindustrie. Onder afscherming van de binnenlandse markt, met een nadrukkelijke rol voor de overheid, een aantal oligopolisten en investeringen in overcapaciteit wisten Japanse ondernemingen in relatief korte tijd grote marktaandelen op Amerikaanse en Europese producenten te veroveren.

Dit voorbeeld is om twee redenen illustratief. In de eerste plaats kan op basis van welvaartstheoretische allocatieoverwegingen worden beredeneerd dat een dergelijke strategie weinig kans op succes zou hebben. Maar daar kan tegenin worden gebracht dat een land met een grote binnenlandse markt en een kwetsbare industrie zich zonder bescherming en staatsinterventie in ieder geval zou overleveren aan de sterkere buitenlandse concurrenten. Protectie, industriepolitiek en oligopolies vormden allermindst een voldoende, doch wel een noodzakelijke voorwaarde voor een zelfstandige Japanse ontwikkeling.

Geconfronteerd met deze situatie geldt ook voor westerse beleidsmakers een andere rationaliteit. Grote delen van de Amerikaanse elektronika-industrie zijn door de Japanse concurrentie tenondergegaan. Japanse producenten hebben reeds meer dan een vijfde deel van de Amerikaanse automarkt in handen. Los van de vraag in hoeverre Amerikaanse bedrijven hiervoor zelf medeverantwoordelijk zijn, kan een moment worden bereikt waarop een verdere af-

braak van werkgelegenheid en industriële structuur in politiek, sociaal, economisch en militair opzicht onwenselijk wordt geacht. Het is voor Amerikaanse strategen bij voorbeeld onaanvaardbaar dat het eigen defensieapparaat te afhankelijk wordt van Japanse chips<sup>15</sup>. Enkele jaren geleden, toen er sprake was van internationale schaarste aan bepaalde soorten geheugenchips, verkozen Japanse halffeleiderproducenten het om eerst aan hun Japanse afnemers te leveren en pas daarna aan Amerikaanse bedrijven.

De discussie over industrie- en handelspolitieke steunverlening verloopt in de EG minder verkrampd dan in de VS. In Brussel wint de opvatting terrein dat de snelheid van de technologische ontwikkeling en de daarbij benodigde investeringen en schaal om deze weer terug te verdienen niet alleen ten grondslag liggen aan de recente golf van fusies en samenwerkingsverbanden, maar inmiddels ook van dien aard zijn, dat afzijdigheid onvermijdelijk zou leiden tot het verlies van strategische sectoren<sup>16</sup>.

De Europese Commissie ziet een gemeenschappelijke Europese industriepolitiek als een noodzakelijke voorwaarde voor een op mondiaal niveau succesvol concurrerend Europees bedrijfsleven<sup>17</sup>. Dit mag haars inziens niet leiden tot het uiteenvallen van de wereld in handelsblokken, maar het impliceert wel het tolereren van een zeker protectionisme, het advies van gestyleerde vrijhandelstheorieën ten spijt.

## Intellectuele slavernij

Een simpel commentaar op deze beschouwing zou kunnen luiden dat het hier genoemde wellicht juist is, doch niet het domein van de zuivere theorie betreedt. In een kritiek op deze hardnekkige discrepantie tussen theorie en praktijk spreekt Susan Strange van de "intellectuele slavernij van de liberale economie"<sup>18</sup>. Waar komt die uit voort?

In de geschiedenis is vrijhandel de ideologie van het economisch sterkste land geweest. Anders geformuleerd: vrijhandel is het protectionisme van de sterke<sup>19</sup>. Aanleiding voor de strategische handelstheorie om haar aanval op het vrijhandelsparadigma in te zetten, vormde de constatering dat vrijhandel grote delen van de Amerikaanse industrie niet langer baat, doch schaadt. De aanval is afgeslagen, hetgeen een Amerikaans industriebeleid niet dichterbij heeft gebracht. Voorlopig rest Amerikaanse beleidsmakers als enig alternatief te wijzen op terechte of vermeende 'oneerlijke' handel van Japanse en Europese zijde.

## Vervolg op blz. 255

13. Vgl. de vooronderstellingen van J.D. Richardson, op.cit., blz. 9.

14. Vgl. Susan Strange, *Protectionism and world politics*, International Organization, vol. 39, nr. 2, 1989, blz. 233-259; G. Sen, *The military origins of industrialisation and international trade rivalry*, St. Martin's Press, New York, 1984; Richard Rosecrance, *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*, Basic Books, New York, 1986.

15. Volgens een rapport van het Amerikaanse Ministerie van Defensie waren in 1987 21 absoluut kritische militaire systemen geheel aangewezen op buitenlandse, voornamelijk Japanse producenten. Geciteerd in Clyde Prestowitz, op.cit., Tuttle, Tokio, 1988, blz. 27.

16. Gebaseerd op interviews bij DG XII: Science, Technology and Development.

17. Vgl. The FAST II programme (1984-1987), results and recommendations, volume 1, a synthesis report, *Science, technology and society: European priorities*, blz. 67. Commission of the European Communities, Directorate-General Science, Research and Development.

18. S. Strange, op.cit.

19. Ontleend aan S. Sideri, *Trade and power. Informal colonialism in Anglo-Portuguese relations*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1970, blz. 69.

## Vervolg van blz 251

Tot slot: dit artikel is geen pleidooi voor protectionisme of voor 'nationale kampioenen'. Getracht is een dilemma te signaleren dat niet met gestyleerde modellen kan worden afgedaan. Vrijhandel is theoretisch de optimale toestand, wanneer men verkeert onder vrijhandelaren. In werkelijkheid zullen er altijd landen zijn met een concurrentie-achterstand in bepaalde sectoren die zich onttrekken aan de vrijhandelsspelregels. Andere overheden zullen hun handelen hier op afstemmen, onder druk van hun eigen ondernemingen.

Een theorie die te kort schiet, biedt overeenkomstige antwoorden op actuele beleidsvragen. De theorievorming over internationale handel heeft daarom behoefte aan een complexere theorie dan de vrijhandelstheorie. Zo'n theorie zou twee theoretische problemen moeten overwinnen. In de eerste plaats zou ze een verbinding moeten leggen tussen het eigen handelen en dat van andere staten<sup>20</sup>. In de tweede plaats zou ze inzicht moeten geven in het ontstaan en de verschuiving van comparatieve kostenvoordelen. Tegen de achtergrond van de snelle internationalisering is een dergelijke dynamische theorie van comparatieve kostenvoordelen een voorwaarde voor het begrijpen van verschuivende handels- en investeringsstromen en voor het formuleren van handelspolitieke antwoorden.

**Winfried Ruigrok**

---

20. Een eerste aanzet hiertoe vormt de 'tit-for-tat strategie', zoals ontwikkeld door Robert Axelrod. R. Axelrod, *The evolution of cooperation*, Basic Books, New York, 1984.