

Mondialisering, vrijhandel en regionale integratie

M. Smeets*

De toenemende regionale integratie in Europa, Noord-Amerika en Zuidoost-Azië roept bij sommigen de vrees op dat de wereldeconomie verdeeld raakt in antagonistische handelsblokken die zich voor elkaar afsluiten. De ontwikkelingen wijzen echter eerder de andere kant op. De regionale integratie komt zowel de regionale als de niet-regionale producenten ten goede. In combinatie met de mondialisering van markten kan de regionale integratie een belangrijke bijdrage leveren aan het verder vrijmaken van de wereldhandel.

De bijeenkomst van de Europese Raad in Maastricht op 9 en 10 december jl. heeft geleid tot een decisieve stap ter verdieping van de regionale integratie en de voltooiing van de interne markt van de Europese Gemeenschap. Tevens is de weg geopend voor verdere uitbreiding van de EG. In oktober 1991 werd reeds een akkoord bereikt met de landen van de Europese vrijhandelsassociatie (European Free Trade Association, EFTA) inzake een Europese Economische Ruimte (EER), waarmee belangrijke onderdelen van het communautaire beleid reeds spoedig betrekking zullen hebben op deze landen. Aan de andere kant van de Atlantische Oceaan wordt gestreefd naar een Noordamerikaanse vrijhandelsassociatie (NAFTA) tussen de Verenigde Staten, Canada en Mexico, terwijl reeds sinds 1989 een vrijhandelsakkoord (Free Trade Agreement, FTA) bestaat tussen de Verenigde Staten en Canada. Ook in Azië worden initiatieven ontwikkeld tot regionale integratie. In onderstaand artikel wordt regionale integratie belicht en zal worden betoogd dat integratie niet alleen leidt tot toenemende economische activiteit binnen de regio ten gevolge van hogere efficiëntie, maar dat regionale integratie een bouwsteen kan zijn voor multilaterale liberalisatie.

Aspecten van regionale integratie

Regionale integratie is een begrip dat gehanteerd wordt voor zeer uiteenlopende vormen van formele of informele, bilaterale of multilaterale economische en politieke overeenkomsten tussen meerdere landen. Globaal kan onderscheid gemaakt worden tussen een vrijhandelsgebied, zoals de EFTA en de FTA, een douane-unie (zoals de oorspronkelijke EG), die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk buitentarief, een gemeenschappelijke markt, met vrijheid van kapitaal en arbeid en ten slotte een economische unie, met volledige harmonisatie van economisch en monetair beleid. Het doel van regionale integratie is de economische doelmatigheid en groei te bevorderen door vermindering van handelsbelemmeringen al dan niet gevolgd door harmonisa-

tie van economisch beleid, het creëren van een ruimere markttoegang alsmede een garantie tot toegang tot nieuwe afzetmarkten, verbetering van de concurrentiepositie en efficiënter gebruik van produktiemiddelen. Een handelsblok wijkt in beginsel af van de multilaterale vrijhandelafspraken, zoals neergelegd in de Algemene Overeenkomst inzake Handel en Tarieven (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), die is gebaseerd op het meest-begunstigingsbeginsel (most favoured nation), waarbij voordelen die worden toegekend aan één handelspartner, automatisch aan derde landen ten goede komen. Handelsovereenkomsten zijn echter niet perse in strijd met de GATT-bepalingen¹. Door het verlenen van onderlinge voordelen wordt gediscrimineerd ten nadele van niet deelnemende partijen, maar zoals aangetoond zal worden, hoeft de buitenlandse producent niet de facto te worden benadeeld. Regionale integratie kan leiden tot handelsverlegging of -creatie, hetgeen als graadmeter kan dienen voor het effect van de integratie op de handelspartners. In de praktijk doen zich echter talloze problemen voor die verhinderen tot definitieve conclusies te komen omtrent de effecten op de handelsstromen, zoals onder andere de meetbaarheid van de effecten van de afschaffing van non-tarifaire beperkingen. Daarnaast is er sprake van dynamische effecten die op iets langere termijn meetbaar zijn, zoals toenemende bedrijvigheid, toenemende efficiëntie, grotere concurrentie en ruimere beschikbaarheid van technologie.

Tevens wordt de wereldeconomie in toenemende mate gekenmerkt door mondialisering van markten². Ondernemingen opereren simultaan op ver-

* De auteur is werkzaam bij de OESO. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. GATT Art. XXIV voorziet expliciet in diverse vormen van regionale integratie, zij het onder strikte voorwaarden.

2. M. Smeets, Globalisation and the trade policy response, *Journal of World Trade*, Genève, oktober 1990. Zie eveneens L. van der Geest, Eén wereld, één markt, *ESB*, 18/25 december 1991.

schillende markten, hetgeen mogelijk is gemaakt door technologische innovaties en verbeteringen in communicatietechnieken, alsmede door de liberalisatie van het kapitaalverkeer. Mondialisering van economische activiteiten heeft in diverse sectoren geleid tot een fijn netwerk van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, productie- en marketingovereenkomsten of anderszins. De groeiende betekenis van de transnationale ondernemingen maakt het nog moeilijker precies aan te geven aan welke producenten (binnenlandse of buitenlandse) de voordelen van regionale integratie ten goede komen. Regionale integratie kan weliswaar leiden tot een optimale markt voor een economische activiteit, maar dit hoeft mondialisering, een wereldwijde micro-economische ontwikkeling, niet uit te sluiten. Beide kunnen elkaar zelfs versterken via de toenemende verstregeling van mondiale economische activiteiten, een efficiëntere aanwending van produktiemiddelen en een groeiend aantal partijen in het integratieproces. De onderliggende filosofie voor mondiale en regionale handelsvrijmaking is dezelfde, namelijk de welvaart verhogen. De voordelen van integratie hoeven zich niet te beperken tot de producenten van integrerende economieën, maar stralen direct en indirect uit naar buitenlandse producenten, die hetzij via directe investeringen, hetzij via export de markt kunnen bedienen. Buitenlandse ondernemingen hebben direct voordeel bij regionale handelsvrijmaking via ruimere markttoegang door verlaging van handelsbelemmeringen binnen de markt onder voorwaarde dat de externe belemmeringen niet toenemen. Aan deze voorwaarde lijkt doorgaans te worden voldaan.

Er lijkt evenmin sprake van incompatibiliteit tussen regionale integratie en de multilaterale GATT-onderhandelingen. Deze kunnen parallel verlopen zonder elkaar in de weg te staan, zoals gebleken is uit het feit dat de voltooiing van de interne markt in de EG ongeveer gelijk is opgegaan met de Uruguay-ronde van de GATT. In veel gevallen blijken afspraken op regionaal niveau veel verder te kunnen gaan dan wat op multilateraal vlak haalbaar is en in die zin loopt regionale integratie op mondiale handelsvrijmaking vooruit. Multilaterale onderhandelingen, zoals de Uruguay-ronde, bieden een kader voor handelsliberalisatie. Ze beogen de handelsafspraken te versterken en uit te breiden maar hebben de 'beperking' dat de resultaten aanvaardbaar moeten zijn voor alle deelnemende partijen (ruim 100 in de GATT), hetgeen noodzaakt tot compromissen en een afzwakking van het resultaat. Bij multilaterale afspraken gelden regionale groeperingen als individuele partijen. Hoewel multilaterale vrijmaking het hoogste doel dient te blijven, is regionale integratie een geëigend middel om dit te bereiken.

Regionale handelontwikkelingen

Alvorens in te gaan op de specifieke regionale ontwikkelingen in de drie regio's, Europa, Noord-Amerika en Azië, lijkt het zinvol een cijfermatig beeld te geven van de handelontwikkelingen. Allereerst zij opgemerkt dat de wereldhandel in de laatste jaren veel sneller gegroeid is dan de industriële produktie. Sinds het midden van de jaren tachtig is het volume van de wereldhandel in reële termen toegenomen met zo'n 7% in vergelijking met een groei van

	1980		1989	
	Miljard \$	%	Miljard \$	%
Europese Gemeenschap				
Totale export	691,2	100	1.133,7	100
– intra-regionaal	369,1	53	677,8	60
– naar wereld	322,2	47	455,9	40
• Azië	25,8	4	66,2	6
• Noord-Amerika ^a	46,8	7	100,8	9
Totale import	826,5	100	1.165,8	100
– intra-regionaal	399,5	48	677,2	57
– uit wereld	427,0	52	498,6	43
• Azië	49,0	6	104,5	9
• Noord-Amerika	85,8	10	104,2	9
Noord-Amerika				
Totale export	304,1	100	509,2	100
– intra-regionaal	99,5	33	205,2	40
– naar wereld	204,6	67	303,9	60
• Azië	52,1	17	115,8	23
• EG	67,4	22	100,3	20
Totale import	335,7	100	635,9	100
– intra-regionaal	107,5	32	210,4	33
– uit wereld	228,2	68	425,5	67
• Azië	64,2	19	202,0	32
• EG	50,1	15	105,8	17
Azië				
Totale export	283,1	100	641,4	100
– intra-regionaal	96,4	34	223,6	35
– naar wereld	186,8	66	417,8	65
• Noord-Amerika	68,1	24	206,8	32
• EG	41,6	15	199,1	16
Totale import	294,5	100	558,2	100
– intra-regionaal	92,8	32	224,5	40
– uit wereld	201,7	68	333,7	60
• Noord-Amerika	59,6	20	123,8	22
• EG	29,2	10	77,0	14

a. Verenigde Staten, Canada en Mexico.

Bronnen: IMF, *Direction of trade statistics yearbook*; GATT, *International trade*, deel I en II, diverse jaargangen.

de wereldproduktie met 3%. Daarnaast hebben enkele regio's, en met name de EG, een zeer dynamische evolutie doorgemaakt (zie tabel 1). De intra-regionale handel in de EG is gedurende de jaren tachtig relatief sterker gegroeid dan de handel met de rest van de wereld, namelijk van 400 tot 677 miljard dollar, een stijging van bijna 70%, terwijl de export naar de rest van de wereld toenam van 322 tot 456 miljard dollar, dus een stijging van ruim 40%. De intra-EG-handel bedroeg in 1989 vrijwel 60% van de totale handel, terwijl dit ongeveer 50% was aan het begin van het decennium. In feite is de intra-regionale export zo'n 50% hoger dan de export naar de rest van de wereld. De intra-regionale handel zal waarschijnlijk verder toenemen na de vervolmaking van de interne markt. Daarnaast zal de vorming van de Europese Economische Ruimte, hetgeen een markt van 380 miljoen consumenten betekent en 19 lidstaten omvat, de intra-regionale handel verder doen toenemen. De intra-regionale handel in Noord-Amerika (de VS, Canada en Mexico) is geringer en

Tabel 1. Samenstelling handelsstromen per regio

was zo'n 36% van de totale handel in 1989, terwijl dit nog zo'n 33% bedroeg in 1980. De handel met de rest van de wereld is aanmerkelijk belangrijker voor Noord-Amerika dan voor de EG. In Azië zijn de ontwikkelingen van de percentages voor intra-regionale handel vergelijkbaar met die van Noord-Amerika, namelijk 37 in 1989, in vergelijking met 33 in 1980.

De interne markt van de EG

De voltooiing van de interne markt, zoals in 1987 neergelegd in de Europese Akte, heeft onder andere betrekking op de afschaffing van de interne grensbelemmeringen, harmonisatie van normen, uitbreiding van het gemeenschappelijk overheidsaankopenbeleid, verdere vrijmaking van het kapitaalverkeer en uitbreiding van de handelsbevoegdheid van de particuliere banken en het verzekeringswezen. De besluiten van Maastricht in december jl. breiden de harmonisatie onder andere uit tot het economische en monetaire beleid. De eenwording van de EG-markt zal leiden tot grotere economische doelmatigheid en verlaging van transactie- en produktiekosten³, een proces dat niet beperkt kan blijven tot de producenten van de EG-lidstaten. Buitenlandse producenten zullen immers één markt kunnen bedienen en niet langer geconfronteerd worden met een versplinterde markt met verschillende specifieke vereisten en technische normen. Hoewel uit tabel 1 blijkt dat de intra-regionale handel duidelijk gestegen is ten nadele van de handel met de rest van de wereld, is daarmee nog niet aangetoond dat sprake is van toenemende introversie. Zo hebben de afgelopen jaren een verhoogde investeringsactiviteit te zien gegeven in de EG. In tegenstelling tot het vaak gehoorde argument dat buitenlandse ondernemingen net als in de jaren zestig 'gedwongen' zijn te investeren in de Europese markt om er niet van te worden uitgesloten, is het aannemelijker dat de schaalvoordelen en het economische potentieel van deze dynamische markt de doorslag geven.

Sceptici van de intenties van de EG wijzen doorgaans op de reciprociteitsvoorstellen in de Tweede Bankrichtlijn (om EG-banken in het buitenland vergelijkbare kansen te geven als buitenlandse banken in de EG) en op de vereisten met betrekking tot de lokale toegevoegde waarde. Voorbeelden van het laatste zijn het gebruik van origine-regels, de omstrede toegevoegde-waardebepalingen (om schroevendraaieroperaties tegen te gaan), de toepassing van anti-dumpingmaatregelen tegen bedrijven gevestigd binnen de EG, en last but not least, de automobielovereenkomst tussen Japan en de EG. Deze voorbeelden zouden aantonen dat EG-bepalingen buitenlandse ondernemingen beperken in hun handelsvrijheid. Het is juist dat een aantal handelspolitieke acties heeft bijgedragen tot een vertroebeling van het beeld van de intenties van de EG, maar er zij op gewezen dat de interne markt van de EG aanvankelijk geen externe aspecten kende. Deze zijn als het ware later toegevoegd. De voltooiing van de interne markt zal leiden tot afschaffing van nationale quota's en residuele invoerbeperkingen die op basis van artikel 115 van het Verdrag van Rome kunnen worden ingesteld. Dit zal derhalve een verdere opening van de EG-markt betekenen. Dit houdt in dat de invoer van auto's uit derde landen voor het einde van dit decennium vrij is, hoewel nog niet dui-

delijk is of Japan onbeperkt auto's binnen de EG-grenzen zal kunnen produceren en wat de toegevoegde waarde in de produktie dient te zijn.

De voltooiing van de interne EG-markt is een proces dat parallel is verlopen met de Uruguay-ronde. De EG heeft een zeer actieve rol gespeeld in liberalisatie van zowel handel in goederen (onder andere tariefreducties) als in de vrijmaking in het dienstenverkeer. De liberalisatie van de banksector loopt vooruit op wat in de multilaterale onderhandelingen van de Uruguay-ronde bereikt kan worden. Meer fundamentele problemen doen zich evenwel voor op het vlak van de landbouw, sinds de oprichting een van de steunpilaren van de EG en traditioneel de meest beschermde sector. Desalniettemin worden de multilaterale beginselen van de GATT ten volle onderschreven en als een essentiële voorwaarde gezien voor het functioneren van het handelsstelsel. De afschaffing van belemmeringen heeft geleid tot een grotere vrijheid en mobiliteit van goederen en kapitaal en heeft de EG gemaakt tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor buitenlandse ondernemingen. De economische voordelen van integratie kunnen nog groter worden zodra de economische en monetaire unie een feit wordt en de EG zich de facto uitbreidt tot de Europese Economische Ruimte. Het laatste kan tevens gezien worden als een illustratie dat de EG een open entiteit is en verdere liberalisatie stimuleert.

De NAFTA

De succesvolle implementatie van de vrijhandelsovereenkomst (FTA) tussen de VS en Canada sinds januari 1989, heeft de aanzet gegeven tot een trilaterale overeenkomst met Mexico (NAFTA)⁴. De structuur van de Canadese en de Amerikaanse economie is nogal complementair, met vergelijkbare inkomensniveaus en relatieve beschikbaarheid van produktiefactoren en beide economieën waren reeds voor de FTA sterk geïntegreerd, hetgeen schaalvoordelen verzekert. De situatie ligt anders voor Mexico, dat een duidelijk lager niveau van economische ontwikkeling, inkomensniveau en lonen heeft en tevens verschilt in relatieve beschikbaarheid van produktiefactoren. Mexico's per capita bnp is ongeveer 10% van dat in de VS en een achtste van Canada. Gezien de belangrijke verschillen in ontwikkelingsniveau, zal de regionale integratie gepaard gaan met structurele aanpassingen in Mexico. Recentelijk werden door middel van econometrische modellen aan de Universiteit van Michigan onder verschillende hypothesen de effecten van de NAFTA bepaald⁵. Volgens

3. P. Cecchini, *The European challenge 1992: the benefits of a single market*, Wildwood House Ltd., 1988.

4. Tevens lanceerden de VS in juni 1990 het initiatief voor een 'Enterprise for the Americas', dat tot een vrijhandelszone in de Westerse hemisfeer dient te leiden. Dit heeft tot dusver niet veel opgeleverd. De VS zijn vervolgens in bilaterale onderhandelingen getreden met een aantal Centraal- en Zuidamerikaanse landen met betrekking tot handels- en investeringsakkoorden.

5. D.K. Brown, A. Deardorff en R. Stern, *Some estimates of a North American free trade agreement*, Michigan University, 15 oktober 1991. Tevens zij verwezen naar een andere studie, verricht door de US International Trade Commission, *The likely impact on the United States of a free trade agreement with Mexico*, USITC Publication 2352, februari 1991.

deze modellen zullen economische schaalvoordelen optreden zonder aantoonbare nadelige effecten voor derde landen. De integratie zal immers niet gepaard gaan met nieuwe belemmeringen. Daarentegen is Mexico zelfs gedwongen zijn economie drastisch verder te openen. Aanzienlijke inspanningen in die richting zijn reeds verricht sinds de toetreding tot het GATT medio jaren tachtig. Niet alleen verankert de NAFTA daarmee de verrichte inspanningen, tevens wordt de wereld een dienst bewezen via verdere liberalisatie. Buitenlandse producenten hebben ook nu weer de keuze goederen te exporteren naar deze markt dan wel lokaal te produceren via directe investeringen en langs die weg (schaal-)voordelen te behalen. De interesse van buitenlandse investeerders is groot en in de VS bestaat met name de vrees dat de investeringen zich zouden verleggen van de VS en Canada naar Mexico, gepaard gaande met een verlies aan arbeidsplaatsen in de eerstgenoemde landen. Het is in dit verband dat de VS scherpe originele toegevoegde-waardebepalingen wil handhaven voor auto's, om te voorkomen dat (Japanse) assemblageprocessen zich zullen verleggen naar Mexico. De cijfers in tabel 1 toonden reeds aan dat Noord-Amerika sterk naar buiten gericht is en is aangewezen op de wereldhandel. Dit verklaart tevens waarom de VS zo'n grote waarde hechten aan een goede afloop van de multilaterale onderhandelingen.

Regionale integratie in Azië

De ontwikkelingen in Azië met betrekking tot regionale integratie zijn minder uitgesproken dan in Europa en Noord-Amerika. Diverse initiatieven zijn recent ontplooid, al dan niet inclusief Japan, de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland (zoals in de Asian Pacific Economic Cooperation, APEC)⁶. In januari besloten de Asean-landen om een Asean-vrijhandelsgebied (Asean Free Trade Area) op te richten en de onderlinge douanetarieven te verlagen. Eerder dat jaar had Maleisië voorgesteld een East Asian Economic Grouping (EAEG) op te richten, dat langs de hele Aziatische kust zou lopen, van Japan via Korea en China tot Thailand en Singapore. Dit voorstel vloeide met name voort uit de uitblijvende resultaten in de Uruguay-ronde in december 1990. Tot nu toe hebben de verschillende voorstellen nog niet veel weerklank gevonden en zijn zwaar bekritiseerd door de Verenigde Staten. De Aziatische economieën worden onderling steeds afhankelijker door de werking van het marktmechanisme en de vrijmaking van handel en investeringen. Een en ander heeft bijgedragen aan de totstandkoming van netwerken op het niveau van de particuliere onderneming. Japan speelt een sleutelrol in dat proces. Japanse bedrijven hebben delen van hun productieproces verlegd naar buurlanden, en dit voorbeeld is gevolgd door enkele van de Aziatische draken die fors hebben geïnvesteerd in andere Aziatische landen, met name Hongkong, Korea, Singapore en Taiwan⁷. Azië wordt vooral vanwege de economische dynamiek en dominantie in een aantal sectoren op de wereldmarkt, zoals de consumentenelektronica, vaak als één regionale entiteit aangemerkt, hoewel de economieën ieder zeer verschillend zijn. Japan is de leidende economie in de voorziening van kapitaal en technologie, en tevens afnemer van goederen en diensten.

Uit de tabel blijkt dat Azië sterk afhankelijk is van handel met de rest van de wereld en dat dit beeld relatief stabiel is gebleven. De oprichting van een vrijhandelsgebied zou hier verandering in kunnen brengen. Dit is evenwel niet waarschijnlijk gezien de complementariteit van de handelspatronen; het gros van de Aziatische exportgoederen is bestemd voor de Amerikaanse en Europese markt. Toch kan het toekennen van regionale preferenties via onderlinge tariefreducties de concurrentiepositie van de exporteurs uit de andere handelsblokken nadelig beïnvloeden. Potentieel bestaat het gevaar van een introversie ontwikkeling. De afhankelijkheid van deze regio voor de export naar de VS en de EG biedt echter een redelijke garantie ter afwending van dit gevaar, aangezien deze markten dicht kunnen gaan voor Aziatische produkten, indien de toegang tot de Aziatische markt belemmerd wordt.

Conclusies

Regionalisatie bevordert economische doelmatigheid in de aanwending van produktiemiddelen, leidt tot verlaging van kosten en levert schaalvoordelen op voor zowel de binnenlandse als buitenlandse producent. Regionale integratie leidt tot verdere liberalisatie dan wat multilateraal bereikt kan worden en is in die zin een bouwsteen voor multilaterale handelsvrijmaking. Er zijn geen aanwijzingen dat regionale integratie de buitenlandse producent benadeelt, die immers de keuze heeft tussen exporteren en investeren. Tevens heeft de toenemende mondialisering van markten, mede mogelijk gemaakt door de liberalisatie van het kapitaalverkeer, bijgedragen tot een nauwe verstrengeling van mondiale economische activiteiten, ongeacht de regionale ontwikkelingen. Dit proces van globalisatie leidt dus eerder tot economische integratie op mondiaal niveau.

Maarten Smeets

6. Het initiatief om APEC tot stand te brengen werd genomen door de voormalige Australische premier Hawke en heeft meer tot doel een mechanisme tot stand te brengen voor beleidscoördinatie tussen Japan, de belangrijkste Aziatische economieën en enkele OESO-landen, waaronder de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. APEC functioneert nu bijna drie jaar. Het is onwaarschijnlijk dat dit initiatief kan uitgroeien tot een regionaal handelsblok.

7. M. Smeets, Het succes van de Aziatische draken, *ESB*, 31 juli 1991.