

Handelspolitiek & globalisering: een sociaal-ecologisch perspectief

Naar een visie voor GroenLinks

- GL Werkgroep Economie (Tim Crijns, Kasper Köhler, Floor de Koning) -

- 11 juni 2019 -

Aanleiding / samenvatting:

- A. Globalisering en internationale handel hebben de wereld veel goeds gebracht maar leiden ook tot sociale spanningen en ecologische onhoudbaarheid.
- B. Er is veel maatschappelijke weerstand tegen nieuwe handelsakkoorden zoals TTIP (VS) en CETA (Canada).
- C. De VS en China verkeren in een handelsoorlog. Er worden weer handelsbarrières opgeworpen om de nationale industrie te beschermen. Wereldwijd leidt dit tot economische onzekerheid.
- D. Vanuit de mainstream economische wetenschap wordt te vaak op de voordelen van vrijhandel gewezen, en worden de nadelen onvoldoende onderkend. Deze notitie onderzoekt de economische onderbouwing om de sociologische impact van globalisering te begrijpen. Dit helpt om gefundeerd het debat aan te kunnen gaan.
- E. GroenLinks is in beginsel niet tegen internationale handel en handelsakkoorden, maar is voor bescherming van de “verliezers” in de samenleving, zowel sociaal als ecologisch. Deze notitie gaat in op het vinden van een balans tussen enerzijds mondiale samenwerking via handel en anderzijds bescherming van de sociale en ecologische cohesie. Dit helpt om vanuit een duidelijke visie standpunten te kunnen bepalen.

Inhoud

I.	Inleiding: Grenzen aan grenzeloze handel.....	2
II.	Probleemanalyse: tijd voor een GroenLinks-visie op internationale handelspolitiek	3
III.	Theorie: Economische wetenschap en internationale handel.....	4
IV.	Praktijk: Een aantal ongewenste effecten	8
V.	Conclusie en Aanbevelingen	11

I. Inleiding: Grenzen aan grenzeloze handel

Nederland heeft een open economie, is onderdeel van de Europese markt en maakt wereldwijd gebruik van veel handelsverdragen. De geglobaliseerde handel heeft ons land veel gebracht. In Nederland zorgt de export voor 1/3 van de welvaart en voor 2,1 miljoen banen. Ook is globalisering de drijvende kracht geweest achter de buitengewone welvaarts-groei in landen als China en India. Dankzij globalisering kunnen producten efficiënter geproduceerd worden door schaalvoordelen en specialisatie, ontstaat een rijker aanbod aan producten, en is vergaande kennisoverdracht en interculturele samenwerking mogelijk. Zeker nu via het internet direct contact mogelijk is, werken mensen uit verschillende delen van de wereld samen aan producten en diensten.

Tegelijkertijd klinkt er luidere kritiek op internationale vrijhandel. In het grootste deel van de vorige eeuw genoot de door het IMF en de Wereldbank gepropageerde globaliseringsagenda volop steun. Handelsbelemmeringen moesten worden opgeruimd; kapitaal moest daar worden geïnvesteerd waar het het meest opbracht. Hoewel dat veel gebracht heeft, zijn er ook verliezers. Productie is veelal verplaatst naar lagelonenlanden, waar minder controle is op het productieproces. De internationale race om goedkoper te kunnen produceren heeft geleid tot hoge ecologische kosten en vaak tot sociale uitbuiting. Bovendien werden snelle groei en open markten gekenmerkt door sterkere volatiliteit, zoals zichtbaar werd met de Aziëcrisis eind jaren '90 en de kredietcrisis eind jaren '00.

Globalisering en vrijhandel hebben geleid tot toegenomen sociale ongelijkheid, concentratie van rijkdom, en toegenomen macht van multinationals. Dit is een kentering van sociale en politieke machtsverhoudingen en hierdoor kan globalisering in zijn huidige vorm zelfs worden gezien als een bedreiging voor de democratie. Bovendien is groei in landen als China ten koste gegaan van de lagere middenklasse in Europa en vooral in de Verenigde Staten die zich daardoor bedreigd voelen. Dit heeft mogelijk bijgedragen aan sociale onvrede en proteststemmen, en de toegenomen populariteit van het eigen nationaal belang boven internationale samenwerking.

Vaak worden deze problemen door de voorstanders van globalisering gebagatelliseerd, ook vanuit de economische hoek. Het standaardantwoord van veel economen is om de voordelen van globalisering te benadrukken, zoals vrij verkeer van goederen, kapitaal en mensen. Dit is dan ook de vrij simplistische economische benadering die in het publieke discours steeds terugkomt. Echter, om de impact van globalisering op de sociale context te begrijpen is een bredere economische blik nodig. Die geven wij in deze notitie. Dat kan helpen om economisch gefundeerd het debat aan te gaan.

Het is goed om te beseffen dat globalisering geen blijvend gegeven is, maar aan verandering onderhevig is en ook kan afnemen. Aan het begin van de vorige eeuw was de wereld evenzeer geglobaliseerd als nu, met wereldwijde geïntegreerde vrije handel. Tijdens de twee wereldoorlogen stortte de wereldhandel in, om pas langzaam weer op gang te komen in de tweede helft van de vorige eeuw. Natuurlijk gaat de vergelijking niet helemaal op en wordt de huidige globalisering gekenmerkt door nieuwe technologieën (met name internet, maar ook op het gebied van transport). Maar ook virtuele globalisering kan veranderen, en beperkt worden, zie bijvoorbeeld de internetcensuur in China.

De grote uitdaging voor de 21^e eeuw is om een nieuwe balans te vinden tussen het benutten van de voordelen van internationale vrijhandel en het verzekeren van ecologisch en sociaal verantwoorde productie. Of duidelijker: ervoor zorgen dat internationale economische integratie niet leidt tot sociale disintegratie.

II. Probleemanalyse: tijd voor een GroenLinks-visie op internationale handelspolitiek

Het GroenLinks beginselprogramma uit 2008 benadrukte al: “De groei van de internationale handel is ongekend. Alles wordt overal gemaakt, informatie is wereldwijd beschikbaar en je kunt alles overal kopen. Dat heeft honderden miljoenen wereldburgers verlost uit uitzichtloze armoede. Voor het eerst in de geschiedenis beschikken we over voldoende middelen en kennis om radicaal een einde te maken aan de armoede van 1 miljard mensen.” Het beginselprogramma wijst ook op de keerzijdes en concludeert vooral dat: “Internationale samenwerking, waarbij Europa het voortouw neemt, is onontbeerlijk om de groene groei en de welvaart eerlijk te verdelen. [...] Eerlijke handel met ontwikkelingslanden met respect voor mens en milieu verdient onze steun. [...] Wij staan voor een rechtvaardige globalisering die duurzaamheid en kwaliteit voorop stelt.”

GroenLinks staat voor internationale sociale rechtvaardigheid, en streeft naar nieuwe zekerheden voor mensen wereldwijd. GroenLinks staat voor een open wereldblik en voor een sociale en groene economie waarin iedereen kan genieten van individuele vrijheid en zelfontplooiing. Dat is een economie gebaseerd op een eerlijke verdeling van werk en inkomen, met bescherming van ecologische grenzen, en met ruimte voor individuele vrijheid en creativiteit. Daar kan een bepaalde mate van globalisering en internationale handel aan bijdragen. Maar globalisering kan alleen gedijen als het sociale welzijn van allen wordt beschermd.

Internationale handel is wat dat betreft geen doel, maar een middel om zo’n economie te bereiken. Een middel dat binnen sociale en ecologische grenzen ruimte kan geven aan creatieve energie van mensen en van private ondernemingen. Fair trade in plaats van ongebreidelde unfair trade. Of, zoals de Greens het verwoorden: “International trade is not our enemy” ... “but to be resolved in socio-ecological justice of economic policies.”

Dat brengt ons op de volgende probleemstelling:

Hoe kan GroenLinks zich economisch gefundeerd opstellen tussen enerzijds mondiale samenwerking via handel en anderzijds bescherming van de sociale en ecologische cohesie?

In deel III onderzoeken we de theorie achter deze vraag. In deel IV leggen wij deze vraag langs enkele concrete, actuele onderwerpen. Dit kan helpen om economisch gefundeerd positie te kiezen als het gaat om handelsafspraken. Hierbij gaat het om zowel de rol van Nederland als Europa op het wereldtoneel. In deel V proberen wij te komen tot een conclusie en aanbevelingen.

III. Theorie: Economische wetenschap en internationale handel

Sinds het begin van de economische wetenschap is internationale handel een thema dat onderzoekers en denkers bezig houdt: in de 17e eeuw pleitte de Franse staatsman Jean-Baptiste Colbert al voor wat later mercantilisme is gaan heten (het mondiale volume van de internationale handel is in beginsel "onveranderlijk", waardoor het een kwestie van winnen of verliezen is: als de één meer exporteert, exporteert de ander minder), terwijl aartsvader van de economie Adam Smith zich juist sterk tegen die doctrine verzette. Deze meningsverschillen spelen nog steeds: er is in de economische wetenschap absoluut geen consensus over de kosten en baten van internationale handel. In feite begrijpen we vanuit economisch perspectief nog onvoldoende hoe internationale handel werkt. Hieronder zetten we de verschillende standpunten neer alsmede de kritiek daarop.

Ricardo: Comparatieve handelsvoordelen

Mainstream (neoklassieke) economen stellen over het algemeen dat internationale handel zo 'vrij' mogelijk zou moeten zijn, oftewel zo min mogelijk beperkt door heffingen en quota. Dit standpunt is grotendeels gebaseerd op de theorie van de comparatieve handelsvoordelen¹. De klassieke econoom David Ricardo geldt als grondlegger van de theorie van de comparatieve handelsvoordelen. Al decennia is dit de populairste en meest invloedrijke theorie rondom internationale handel, zowel onder academische economen als onder politici. Ricardo stelde dat handel tussen twee landen nuttig is, zelfs als het ene land alles efficiënter kan produceren dan het andere. Dat komt door wat economen 'opportuiniteitskosten' noemen. In zijn simpelste vorm bestaan er in het Ricardiaanse model slechts twee landen, die twee goederen produceren. De productiekosten van die twee goederen kunnen dan in termen van het andere goed worden uitgedrukt: in land A wordt bijvoorbeeld met een uur werken een kilo linzen geproduceerd, en twee kilo rijst. De opportuiniteitskosten van een kilo linzen bedragen in dat geval twee kilo rijst. Als in land B met een uur werken twee kilo linzen, en 6 kilo rijst geproduceerd kunnen worden, bedragen de opportuiniteitskosten daar 3 kilo rijst. Land B kan dan wel alles efficiënter produceren dan land A, maar kan tegelijkertijd toch voordeel hebben van internationale handel. Het productiviteitsverschil tussen de twee landen is namelijk groter voor rijst dan voor linzen: als land B een deel van haar arbeidstijd gebruikt om rijst voor land A te produceren, kan het daar meer linzen voor terugkrijgen dan het zelf zou kunnen produceren in die arbeidstijd, omdat de opportuiniteitskosten voor het produceren van linzen lager zijn in land A. Zo kan kleding in Nederland bijvoorbeeld ook efficiënter geproduceerd worden dan in Bangladesh, maar de opportuiniteitskosten zijn in het laatstgenoemde land lager, waardoor het, volgens Ricardo's theorie, efficiënter is daar te produceren. In Ricardo's model laat internationale handel landen dus profiteren van verschillen in productiviteit, en kan het zorgen voor een optimale allocatie van productiemiddelen – iets wat in de neoklassieke economie als het belangrijkste beleidsdoel wordt gezien.

Keynes: Effectieve vraag

Ricardo's simpele model biedt een nuttig inzicht: internationale arbeidsdeling kan zorgen voor meer welvaart, doordat alle landen 'doen waar ze goed in zijn'. Het gaat echter ook uit van een aantal onrealistische veronderstellingen zoals volledige werkgelegenheid en volledige benutting van de productiecapaciteit en leidt tot onbenoemde neveneffecten (zoals broeikasgasemissies of eroderende werknemersrechten). Het model mist daarmee cruciale aspecten van de werkelijkheid.² In Ricardo's model wordt gehandeld tussen twee landen; in de echte wereld vindt handel plaats tussen individuen,

¹ Deze theorie wordt beschreven in elk standaard basisboek internationale economie; zie bijv. hoofdstuk 3 in Krugman, Obstfeld & Melitz (2012, 1987), *International Economics: Theory & Policy*, Boston: Addison-Wesley.

² Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 7.5 in Lavoie, M. (2014), *Post-Keynesian Economics: New Foundations*, Cheltenham: Edward Elgar.

bedrijven en organisaties in heel veel landen. Daarbij ruilen ze geen rijst tegen linzen, maar betalen ze met geld. Ze maken hun beslissingen niet op basis van comparatieve handelsvoordelen, als ze daar überhaupt al van op de hoogte zijn, maar op basis van absolute voordelen: de productie goederen vindt vaak simpelweg plaats op de locatie waar die goederen het goedkoopst geproduceerd kunnen worden. Als de productie van rijst zich verplaatst naar een ander land, betekent dat niet dat er in het land waar de productie eerst plaatsvond meer linzen geproduceerd zullen worden. Er is immers geen automatisch mechanisme dat er voor zorgt dat er iets anders voor in de plaats komt als een industrie verdwijnt uit een land. Dit is het Keynesiaanse principe van de effectieve vraag: in kapitalistische economieën bestaat geen garantie dat de vraag naar goederen en diensten voldoende is om volledige werkgelegenheid te waarborgen. Als landen zich openstellen voor internationale handel, bestaat dus de mogelijkheid dat de effectieve vraag in minder efficiënte landen afneemt en dat de werkloosheid zich verplaatst naar die landen.

Thirlwall: Internationale handel en de betalingsbalans

De relatie tussen internationale handel en effectieve vraag is onder andere door Anthony Thirlwall geformaliseerd in de vorm van een groeiemodel³. Thirlwall veronderstelt dat bij een groeiend nationaal inkomen ook de vraag naar importproducten groeit, afhankelijk van hoe gevoelig een land is voor importproducten. Aan de andere kant neemt de vraag naar exportproducten toe als het inkomen van handelspartners toeneemt, afhankelijk van de gevoeligheid van het buitenland voor exporten. Een probleem ontstaat als de gevoeligheid voor importen veel groter is dan de gevoeligheid voor exporten: dat betekent dat als de economie van de handelspartners evenveel groeit als de eigen economie van een land, de vraag naar importproducten sterker toeneemt dan de vraag naar exportproducten. In zo'n geval ontstaat een handelstekort. Thirlwall stelt daarom dat de binnenlandse economie minder snel moet groeien dan die van de handelspartners om evenwicht op de betalingsbalans te bewaren.

De verhouding tussen de gevoeligheid voor export- en importproducten kan gezien worden als indicatie van hoe sterk de vraag ernaar toeneemt als inkomens toenemen. De vraag naar landbouwproducten neemt bijvoorbeeld vaak minder toe dan de vraag naar hoogwaardige technologie. Zo ontstaat de paradoxale situatie waarin landen met een achterstand (zoals Griekenland) minder snel kunnen groeien dan hoogontwikkelde landen (zoals Nederland en Duitsland), waardoor die achterstand ook moeilijk weggewerkt kan worden. De economie kan alleen hard doorgroeien als er grote geldstromen richting zo'n land met een achterstand gaan om het hoge handelstekort te bekostigen. In principe hoeft dat niet erg te zijn, zolang de minder ontwikkelde economieën ook echt naar de ontwikkelde economieën toe groeien. Dat is niet vanzelfsprekend het geval, bijvoorbeeld als geld vooral naar consumptieve uitgaven gaat, in plaats van naar investeringen in fysiek kapitaal, infrastructuur en onderwijs.

Hamilton, List en Chang: Het concurrentienadeel van 'infant industries' en de weggetrapte ladder

Naast de onrealistische veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het Ricardiaanse model, is het statische karakter ervan ook problematisch. Economieën staan niet stil: ze ontwikkelen zich voortdurend. Een theoretische analyse van internationale handel zou die dynamiek moeten erkennen. In de 18e en 19e eeuw stelden eerst Alexander Hamilton en later Friedrich List dat vrije handel ertoe leidt dat economieën zich in sommige gevallen minder makkelijk kunnen ontwikkelen, omdat ze niet in staat zijn te concurreren met andere landen.⁴ Terwijl een bepaalde industrie in potentie in een land

³Thirlwall, A. P. (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 32(128), 45-53.

⁴Chang, H. (2003). *Kicking away the ladder: Development strategies in historical perspective*. London: Anthem Press.

succesvol zou kunnen zijn, kan het gebeuren dat die industrie geen voeten aan de grond kan krijgen, omdat dezelfde bedrijfstak in een ander land een voorsprong heeft. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er sprake is van een leercurve (het productieproces verbetert door ervaring), of door schaalvoordelen. Dit fenomeen is bekend geworden als het 'infant industries'-argument. De Brits-Koreaanse econoom Ha-Joon Chang heeft beschreven hoe vrijwel alle westerse landen ooit hun infant industries beschermden tegen buitenlandse concurrentie, terwijl ze nu vaak van ontwikkelingslanden eisen dat die openstaan voor volledig vrije handel. Volgens Chang komt dit neer op het wegtrappen van een ladder na er zelf op te zijn geklommen. Landen bevinden zich tegenwoordig op extreme uitersten in economische ontwikkeling.

Voor ontwikkelingslanden kan het extra belangrijk zijn om hun infant industries te beschermen, omdat de kans anders bestaat dat de industriële productie niet van de grond komt en het land zich niet kan ontwikkelen. In de praktijk kan de economie van zo'n land dan gedomineerd blijven door sectoren waarin de productiviteit slechts beperkt of niet stijgt, omdat deze sectoren telkens het onderspit delven ten opzichte van buitenlandse sectoren, waardoor de achterstand ten opzichte van geïndustrialiseerde landen steeds groter wordt. Dit pleit niet voor volledig gesloten economieën, maar wel voor de vrijheid om bepaalde sectoren te beschermen tegen concurrentie vanuit landen die voorop lopen, en tegelijkertijd voor internationale handel om te kunnen exporteren (in feite het meerjarenbeleid dat China sinds de jaren '70 vooruit geholpen heeft).

Rodrik: Sociale implicaties van internationale vrijhandel

De comparatieve handelsvoordelen van Ricardo en de kritiek op zijn model gaat vooral over de impact *tussen* landen. Daarnaast moeten we kijken naar de impact van internationale handel *binnen* landen. In de praktijk zien we grote sociale fricties tussen de *cans* en de *cannots* binnen samenlevingen, zoals Coen Teulings het verwoordt. Teulings baseert zich hierbij op de hedendaagse econoom Dani Rodrik, die enkele belangrijke sociale gevolgen van internationale economische integratie beschrijft. Rodrik toont aan dat de huidige combinatie van globalisering, technologie en flexibilisering van arbeid heeft geleid tot grotere arbeidsonzekerheid en verminderde onderhandelingsmacht voor immobiele arbeid.⁵

Gereduceerde handelsbarrières vergroten de asymmetrie tussen partijen die internationaal mobiel zijn (hetzij zelf, hetzij door outsourcing) en partijen die dat niet zijn. De vraag naar arbeid van deze laatste groep wordt elastischer, doordat hun arbeid makkelijker op internationaal niveau vervangen kan worden. Deze toegenomen elasticiteit wordt nog eens versterkt door de flexibilisering van de arbeidsmarkt in veel landen. Deze verschillen in mobiliteit versterken sociale spanningen tussen degenen voor wie globalisering kansen biedt, en voor wie globalisering een bedreiging vormt. Deze bedreiging is vaak het geval bij laaggeschoolde arbeid, maar kan ook gelden voor hoger opgeleide arbeid als die relatief eenvoudig naar goedkopere landen geoutsourcet kan worden.

Door een standaardisatie van cultuur en technologie wereldwijd versnelt globalisering tevens spanningen binnen en tussen landen over sociale normen en verhoudingen. Het is van belang om dit te erkennen vanuit economisch perspectief, omdat internationale handel nationale sociale normen en verhoudingen sterk beïnvloedt, of zelfs indirect oplegt.

Rodrik benadrukt het belang om deze sociale implicaties van internationale vrijhandel te onderkennen, omdat deze sociale spanningen het draagvlak en daarmee het fundament voor geglobaliseerde vrijhandel onderuit kunnen halen. De sociale spanningen die Rodrik beschrijft zijn niet alleen

⁵ Zie bijv. Rodrik, D. (1998). Globalisation, Social Conflict and Economic Growth. *The World Economy*, 21(2), 143-158.

veroorzaakt door globalisering, maar ook door binnenlandse ontwikkelingen, zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Maar dat neemt niet weg dat globalisering bepaalde tegenstellingen heeft uitvergroot en versterkt. Daarnaast is het onderscheid tussen mobiele en immobiele arbeid in de praktijk niet zo scherp te maken. Ook hoger opgeleiden zijn meer aan huis en haard gebonden dan de theorie doet vermoeden. Waar het meer om gaat is om de internationale vervangbaarheid van arbeid, ten opzichte van bedrijven en kapitaal dat zich wel makkelijker over grenzen beweegt.

Conclusie

Wat duidelijk wordt uit de verschillende theorieën over de voor- en nadelen van internationale handel is dat de specifieke omstandigheden allesbepalend zijn. Het is evident dat bananen beter in Ecuador geproduceerd kunnen worden dan in Nederland, maar in welke gevallen geldt hetzelfde voor elektronica of kleding?

We hebben uitgelegd dat de comparatieve voordelen van Ricardo (die het uitgangspunt vormen voor veel neoklassieke economen) eigenlijk niet zo relevant zijn voor de echte wereld. De fout in een systeem van volledige vrijhandel is dat de prikkels om een bestaande asymmetrische situatie recht te trekken altijd terecht komen bij de landen of de groepen die daar het minst toe in staat zijn. De belangrijkste conclusie uit de kritiek op de neoklassieke economische theorieën is dat internationale handel een sterke asymmetrie kan veroorzaken, zowel *tussen* landen als *binnen* landen. Binnen de Europese Unie gaat het om landen die minder competitief zijn en daardoor moeite hebben volledige werkgelegenheid te bereiken (tien jaar na de kredietcrisis is de werkloosheid in Portugal en Griekenland nog steeds torenhoog). De vraag naar goederen en diensten in deze landen sijpelt weg naar competitievere noordelijke landen, die geen enkele prikkel voelen om daar iets aan te doen, maar daar juist veel beter op toegerust zijn (bijvoorbeeld door het stimuleren van loonsverhogingen of het verhogen van overheidsuitgaven). Wat dat betreft is de Europese Unie met name een unie van de multinationals en van het kapitaal, en geen sociale unie die rekening houdt met de sociale implicaties van het economische vrijhandelsbeleid.

Keynesiaanse theorieën suggereren dan ook dat een vrijhandelszone zonder gezamenlijk economisch en sociaal beleid vroeg of laat met problematische onevenwichtigheden te maken krijgt. Rodrik voegt daar de sociale spanningen binnen landen aan toe, en toont aan dat economisch en sociaal beleid onlosmakelijk verbonden zijn. Wanneer de internationale eisen van de globalisering in conflict komen met de sociale stabiliteit van een land, dan ondergraaft de globalisering haar eigen politieke draagvlak.

Dat betekent geenszins dat we moeten stoppen met internationale handel. Zoals gezegd is globalisering een drijvende kracht achter welvaarts-groei, hier en in andere landen; dankzij globalisering kunnen producten efficiënter geproduceerd worden door schaalvoordelen en specialisatie, ontstaat een rijker aanbod aan producten, en is vergaande kennisoverdracht en interculturele samenwerking mogelijk. Desalniettemin blijft het belangrijk de negatieve effecten van vrijhandel te benoemen, en oog te houden voor de sociale en ecologische verliezers.

IV. Praktijk: Een aantal ongewenste effecten en mogelijke oplossingen

Het verschil tussen nationale handel en internationale handel is dat er binnen een land regels gesteld kunnen worden over de wijze van productie om sociale en ecologische schade te voorkomen. Ook is er nationaal een vangnet waarmee verliezers van toegenomen concurrentie gecompenseerd kunnen worden, bijvoorbeeld als werkloosheid toeneemt wanneer productie zich verplaatst van Groningen naar de Randstad. Deze waarborgen zijn er in veel mindere mate in de EU, en in internationaal verband zijn ze vrijwel afwezig.

Binnen de EU is er enige mogelijkheid om ecologisch en sociaal verantwoorde productie te stimuleren, en er is enige steun voor armere regio's via de cohesiegelden. Internationaal zijn er in theorie mogelijkheden om regels te stellen over de wijze van productie via afspraken in de Wereld Handels Organisatie (WTO), maar deze zijn in de regel eerder gericht op het wegnemen van nationale regels dan op het toevoegen van internationale afspraken. Er is internationaal geen sprake van een solidariteitsmechanisme waarmee verliezers van internationale handel gecompenseerd worden, tenzij we ontwikkelingssamenwerking hierin meerekenen.

De afwezigheid van productieregels en solidariteitsmechanismen bij internationale handel brengt enkele ecologische en sociale ongewenste effecten met zich mee. Bovendien kan internationale handel leiden tot verminderde voedselzekerheid binnen een land door specialisatie en tot toegenomen kwetsbaarheid voor crises. Hieronder worden deze dilemma's nader beschreven.

Ecologische neveneffecten

Internationale handel heeft vaak negatieve ecologische effecten. Bij internationaal transport van goederen wordt veel CO₂ uitgestoten. Tot slot kan internationale handel ertoe leiden dat productie verschuift naar landen met minder strenge milieuregelgeving. Denk bijvoorbeeld aan het vergaande gebruik van bestrijdingsmiddelen bij de productie van bloemen in Kenia en Ethiopië. Ook kunnen schadelijke restproducten, zoals asbest, gedumpt worden in armere landen.

Tegelijkertijd kan internationale handel ook gunstig zijn uit ecologisch oogpunt. Wanneer goederen door specialisatie op de meest doelmatige manier geproduceerd worden, dan kost het ook zo min mogelijk grondstoffen. Ter illustratie: wanneer een product kan groeien in een gunstig klimaat, zoals tomaten en mandarijnen in Zuid-Spanje, dan kan dat vanuit milieuoogpunt, afhankelijk van de transportuitstoot, beter zijn dan productie in Nederland. Ook is uit onderzoek gebleken dat als de welvaart toeneemt, ook het milieubewustzijn toeneemt, waardoor meer bereidheid ontstaat tot het investeren in duurzame producten en het stellen van regels voor duurzamere productiewijzen.

Internationale handel heeft dus vaak negatieve ecologische effecten, maar kan ook positieve effecten hebben. Helaas hebben de negatieve effecten op dit moment nog de overhand. Hoewel internationale handel vaak niet per sé de directe oorzaak is van milieuschade (want dat zijn het vervuilende gedrag en het ontbreken van geschikte regelgeving), worden zulke negatieve gevolgen in de praktijk wel verplaatst door handel en daarmee aan het nationale of Europese beleid onttrokken. De ecologische effecten van handel zijn daarom een belangrijk uitgangspunt voor beleid. Daarnaast kan handelsbeleid wel degelijk als *middel* gebruikt worden om doelstellingen buiten de Europese grenzen te bereiken, zoals het verminderen van broeikasgasemissies. De omvang van de Europese economie (en daarmee de Europese afzetmarkt) geeft de EU macht die aangewend kan worden om onder andere milieuschade tegen te gaan.

De EU kan bijvoorbeeld verwijzen naar het klimaatakkoord van Parijs en die doelstellingen een integraal onderdeel van elk handelsakkoord maken. Verder is het belangrijk om internationaal meer regels te stellen aan productie, bijvoorbeeld over gebruik van bestrijdingsmiddelen. Ook kan het

helpen om het transport van goederen te verduurzamen, door vliegtransport te ontmoedigen (bijvoorbeeld via de invoering van een vliegtaks) en het bevorderen van verduurzaming van schepen en vrachtwagens (bijvoorbeeld via een CO₂-heffing). Bovendien moeten we toe naar eerlijke beprijzing van producten door het meenemen van alle externaliteiten in de kostprijs. Dit betekent dat bedrijven deze kosten ook betalen, hetzij via belasting, hetzij door vergoeding of compensatie van ongewenste neveneffecten. De EU zou dit kunnen doen door importtarieven te heffen over op vervuilende wijze geproduceerde goederen.

Een andere zeer zinvolle maatregel is het invoeren van ketenaansprakelijkheid (op Nederlands of Europees niveau), waarbij bedrijven aan het eind van de keten verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor milieu- of strafbare delicten aan het begin van de keten, ook als men daar geen weet van had. Dat betekent dat partijen als Action en H&M verantwoordelijk kunnen worden gesteld als zij hier producten verkopen waarvoor aan het begin van de keten milieu- of strafbare delicten zijn gepleegd (naar Nederlandsrechtelijke normering), en dat deze aansprakelijkheid niet contractueel kan worden uitgesloten, vergelijkbaar met de strafbaarheid van heling.

Tot slot kan de invloed van de consument op het productieproces vergroot worden, bijvoorbeeld via internationale eenduidige keurmerken. De ontwikkeling van deze keurmerken moet gestuurd worden, zodat eenduidigheid ontstaat en vertrouwen in de totstandkoming van deze keurmerken.

Sociale uitbuiting: fair trade versus unfair trade

Internationale handel kan in veel gevallen negatieve sociale gevolgen hebben, vaak via dezelfde mechanismen als hierboven beschreven. Internationale handel leidt ertoe dat productie verplaatst kan worden naar landen met slechtere arbeidsomstandigheden. Bovendien kunnen consumenten en bedrijven door lange, ondoorzichtige productieketens moeilijk toezicht houden op de wijze waarop een product geproduceerd is.

Om de gevolgen van handel op sociale omstandigheden te beperken, moet ingezet worden op duidelijke internationale afspraken over arbeidsomstandigheden. Verder gelden dezelfde acties als tegen de ecologische neveneffecten: ketenaansprakelijkheid, beprijzing van externaliteiten, internationaal gestandaardiseerde keurmerken.

Daarnaast kan internationale handel ertoe leiden dat gespecialiseerde productie zich centraliseert (agglomeratie-effect, waarbij economische activiteit zich in bepaalde regio's concentreert, en uit 'verliezende' regio's wegtrekt. Tot slot kan internationale handel in de eerste fases van ontwikkeling van een land onwenselijk zijn, zoals eerder beschreven, omdat de nationale economie nog onvoldoende ontwikkeld is om te kunnen concurreren met de efficiënte (en goedkope) productiewijze van meer ontwikkelde economieën.

Tegelijkertijd leidt internationale handel vaak tot een toename van de welvaart, tenminste in landen waar de export niet gebaseerd is op de export van ruwe grondstoffen (CPB). Deze toegenomen welvaart kan aangewend worden voor opleiding en verbetering van arbeidsomstandigheden op de lange termijn. Ook is het van belang om meer te investeren in ontwikkelingssamenwerking om ook verliezers van toegenomen handel te compenseren. Tot slot kan meer ruimte geboden worden aan ontwikkelende economieën om hun economie af te schermen van internationale handel, om verdere ontwikkeling van de economie te stimuleren.

Vrije handel versus (voedsel)soevereiniteit

Internationale handel brengt ook strategische overwegingen en dilemma's met zich mee. Het verplaatsen van productie naar andere landen (of continenten) kan niet in alle gevallen eenvoudig

ongedaan gemaakt worden. Als het gaat om essentiële onderdelen van de economie, ontstaat zo een status van afhankelijkheid: zonder de levering van essentiële producten uit het buitenland kan een crisis ontstaan. Hierbij gaat het in het bijzonder om de voedsel- en energievoorziening, die zo belangrijk zijn dat beperkingen van het aanbod tot acute problemen zouden kunnen leiden. Het erkennen van dit belang, zowel voor de EU zelf als voor handelspartners, zou een essentieel onderdeel moeten zijn van het Europese handelsbeleid.

In de moderne economie zijn ook andere grondstoffen en producten vrijwel onmisbaar geworden, zoals schaarse metalen die nodig zijn voor de productie van computers, smartphones en andere elektronica. Om afhankelijkheid van andere landen, en met name landen die mogelijk minder betrouwbaar zijn of tegengestelde belangen hebben, te voorkomen, moeten strategische overwegingen dan ook meegewogen worden bij het bepalen van een Europese handelspolitiek. Uiteraard op basis van wederkerigheid: in ons eigen belang als Nederland en als Europa, maar ook door minder ontwikkelde landen in staat te stellen om strategische sectoren te beschermen. Daarbij moet een evenwicht gevonden worden tussen de positieve gevolgen van internationale handel op de korte termijn (bijv. hogere welvaart door goedkopere/efficiëntere voedselproductie), en de strategische belangen op de lange termijn.

V. Conclusie en Aanbevelingen

- Onderstaande is een aanzet voor de discussiebijeenkomst op 22 juni -

Als we internationale handel willen reguleren om ongewenste neveneffecten te voorkomen, dan is de volgende vraag hoe we dat het beste kunnen doen, en vooral door middel van welke regels. Uit de theorie en praktijk komt duidelijk naar voren dat globalisering een drijvende kracht is achter welvaartsgroei, hier en in andere landen. We zien de voordelen van internationale handel. Maar we moeten de sociale en ecologische verliezers niet onbenoemd laten, en de internationale handel zodanig reguleren dat de verliezen beperkt dan wel gecompenseerd worden. Op basis van theorie en praktijk zien we dat de ongewenste effecten van globalisering en vrijhandel zich concentreren rond vier thema's:

A. Sterke asymmetrie tussen landen

- Binnen Europa: De vraag naar goederen en diensten in deze landen slijpelt weg naar competitievere noordelijke landen, die geen enkele prikkel voelen om daar iets aan te doen, maar daar juist veel beter op toegerust zijn (bijvoorbeeld door het stimuleren van loonsverhogingen of het verhogen van overheidsuitgaven). Om deze asymmetrie tegen te gaan zouden de investeringen in de achterblijvende landen kunnen worden vergroot. Een andere mogelijkheid is het strenger maken van de regels rondom handelsoverschotten (vergelijkbaar met de huidige 3%-norm voor begrotingstekorten) en het beboeten van landen met te grote overschotten. Verder zou binnen de Eurozone het interbancaire betalingssysteem TARGET2- omgevormd kunnen worden tot Keynes' beroemde 'bancor'-plan, waarin rente moet worden betaald over tegoeden die landen met een structureel exportoverschot opbouwen middels een multilateraal clearingssysteem.⁶ Een verdergaande stap is om de economische unie te integreren met een sociale (en politieke) unie.⁷
- Wereldwijd: Uit het GroenLinks beginselprogramma: "GroenLinks zet zich in Europa om de handelspolitiek de komende jaren drastisch te hervormen. Ontwikkelingslanden krijgen steun om de productiviteit op duurzame wijze te verhogen en meer te verdienen aan de export. Ze mogen hun eigen markten beschermen."

B. Ecologische en sociale uitwassen door verplaatsing van productie

- Handelsverdragen moeten leiden tot opwaartse convergentie en alle vormen van 'dumping' bestrijden.
- Beprijzing van externaliteiten. Uit het GroenLinks beginselprogramma: "We moeten eerlijke prijzen betalen voor energie, grondstoffen en voedsel en voor de bescherming van kwetsbare gebieden als het tropisch regenwoud."
- Ketenaansprakelijkheid
- Internationaal gestandaardiseerde keurmerken
- Concurrentie mag nooit een excuus zijn om sociale-, milieu-, en gezondheidsstandaarden te verlagen. Uit het GroenLinks beginselprogramma: "Het

⁶ Zie bijv. Lavoie, M. (2015). The Eurozone: Similarities to and differences from Keynes's Plan. *International Journal of Political Economy*, 44(1), 3-17. Een dergelijk plan is eerder voorgesteld door twee Duitse parlementariërs van Die Grünen en Die Linke; zie Paus, L., & Troost, A. (2011). A European Clearing Union: The monetary union 2.0. Berlin: Deutsche Bundestag.

⁷ Zie bijv. Vandenbroucke, F. Addressing Global Inequality: is the EU part of the equation? Chapter in Patrick Diamond (ed), *The Next Phase of Globalization: Capitalism and Inequality in the Industrialised world*, I.B. Tauris, forthcoming.

overkoepelende doel van een groen handelsbeleid is ervoor te zorgen dat handel het maximale welzijn van de mens bereikt voor een minimaal gebruik van energie en hulpbronnen. Voor GroenLinks is het doel niet vrije handel, maar eerlijke handel. Met eerlijke handel moeten ook belangrijke misstanden worden aangepakt, zoals kinderarbeid, kaalslag van tropische bossen en dierenleed.”

C. Sterke sociale verschillen binnen landen

- Bescherming van de verliezers. Binnen een land kunnen regels gesteld worden over de wijze van productie om sociale en ecologische schade te voorkomen. Dit is derhalve een zaak van binnenlandse politiek.

D. Strategische soevereiniteit

- Duidelijke keuze op Europees niveau voor bepaalde strategische sectoren en producten die worden uitgesloten van handelsverdragen, zoals energie en voedsel. Ruimte geven aan minder ontwikkelde landen om hetzelfde te doen.