

Vrijhandel versus protectie

Theo van de Klundert¹

Armoede is er op veel plaatsen in de wereld. Sommigen zijn van mening dat de armoede gedurende de afgelopen decennia is toegenomen. Daarbij wordt vaak een verband gelegd met de toegenomen globalisering. Zo meldt Stiglitz (2002) dat uit cijferingen van de Wereldbank blijkt dat Afrika ten zuiden van de Sahara, het armste gebied van de wereld, een inkomensdaling van meer dan 2% moest incasseren als gevolg van de handelsovereenkomst in de Uruguay-ronde van de WTO. Afgezien van het feit of er causaliteit kan worden gelegd, hebben we hier te maken met een opmerkelijk fenomeen. Immers, de neo-klassieke theorie van de internationale handel laat zien dat alle betrokken landen voordeel hebben van een vrije goederenruil. Het is zelfs zo dat als een land in alles duurder is dan een ander land vrijhandel loont, mits er relatieve verschillen in kostenniveaus zijn. Men spreekt dan van comparatieve kostenverschillen. Klassieke auteurs zoals Adam Smith en David Hume waren voorstanders van vrijhandel. Het theorema van de comparatieve kostenvoordelen werd door David Ricardo in 1817 geformuleerd. Ricardo gebruikte daarbij het voorbeeld van de handel tussen Portugal en Engeland in de 18^e eeuw. Portugal kon relatief goedkoop wijn produceren, terwijl Engeland naar verhouding beter was in de productie van stoffen en kleding. Een specialisatie van Portugal in de verbouwing van wijn en Engeland in de productie van manufacturen zou beide landen voordeel brengen. Als er “gains from trade” zijn, die door beide landen worden gedeeld, kan de armoede door handel onmogelijk toenemen.

In de moderne versie van de theorie van de internationale handel, waarbij naast arbeid ook rekening wordt gehouden met de factor kapitaal, blijven de voordelen van internationale handel in tact². Door de grotere nuance wordt het nu duidelijker dat er ook verliezers zijn. Dit kan worden toegelicht met een voorbeeld, waarbij het rijke Noorden over meer kapitaal per eenheid arbeid beschikt dan het arme Zuiden. Daarom kan het Zuiden zich beter geheel of gedeeltelijk specialiseren in de productie van relatief arbeidsintensieve goederen. Internationale handel leidt ertoe dat de prijzen van de goederen in alle landen gelijk worden. In het arme Zuiden met lage reële lonen is het arbeidsintensieve goed in de situatie van autarkie relatief goedkoop. Vrijhandel impliceert een prijsstijging van het arbeidsintensieve goed, zodat in het Zuiden de reële lonen stijgen. De situatie in het Noorden is hiervan het spiegelbeeld. Het kapitaalintensieve goed stijgt ten gevolge van de internationale handel in prijs en de reële lonen dalen. Onder bepaalde omstandigheden resulteert zelfs een uniforme beloning van alle productiefactoren waar dan ook in de wereld. Er is dus geen sprake van een toenemende armoede, maar van nivellering. De arbeiders in het Noorden gaan er weliswaar op achteruit qua loonniveau, maar deze groep behoort niet tot het arme deel van de wereldbevolking, waarvan in vele discussies sprake is.

Toch kan er door opening van de grenzen in de ontwikkelingslanden van alles misgaan. De afschaffing van handelsbelemmeringen heeft een schokwerking, die aanpassingen noodzakelijk maakt. Arme landen hebben daarmee, zeker op korte termijn, de nodige moeite. In het rapport *Harnessing Trade for Development* van de

¹ Deze tekst is deel van een voorstudie van Hoofdstuk 4 van het in maart 2005 te verschijnen boek *Vormen van Kapitalisme*.

² De neo-klassieke theorie van de internationale handel is gebaseerd op het pionierswerk van ruim voor de Tweede Wereldoorlog van de Zweedse economen Eli Heckscher en Bertil Ohlin.

niet-gouvernementele organisatie *Oxfam* (2001) worden hiervan voorbeelden gegeven. Handelsliberalisatie in het kader van NAFTA (North American Free Trade Agreement) levert het Noorden van Mexico met zijn commerciële landbouw en industrie voordeel op. De armen in Mexico leven echter in het Zuiden, waar kleinschalige producenten geconfronteerd worden met substantiële reducties van de prijs van maïs als gevolg van goedkope invoer uit de VS onder NAFTA. Omschakeling van deze boeren is moeilijk, omdat ze onvoldoende toegang hebben tot meer lucratieve markten. Stiglitz merkt in dit verband op dat markten moeten worden ontwikkeld en dat informatie moet worden geperfectioneerd. Dit betekent dat de “gains from trade” niet altijd onmiddellijk kunnen worden geïncasseerd. Om de zaken in goede banen te leiden is fasering van veranderingen van cruciaal belang: “De ideologie negeert deze kwesties; deze zegt domweg dat we zo snel als maar mogelijk is naar een markteconomie toe moeten. Maar de economische theorie en de geschiedenis laten zien hoe desastreus het kan zijn om de fasering te negeren” (Stiglitz, 2002, p.90). De theorie van het marktfalen, waar de auteur in dit citaat aan refereert, lijkt door een meerderheid van de economen te zijn vergeten.

Het probleem zit echter dieper. Het gaat niet primair om fasering, maar om de vraag of vrijhandel kan leiden tot een verkeerde specialisatie van ontwikkelingslanden. Verkeerd in de zin dat ondanks mogelijk gewin op korte termijn, de ontwikkeling op lange termijn ongunstig is.

Specialisatie in het arbeidsintensieve goed beidt veelal geen goede vooruitzichten voor economische ontwikkeling. Voorbeelden van een dergelijk specialisatie-patroon zijn er genoeg. Argentinië en Brazilië exporteerden arbeidsintensief voortgebrachte granen, vlees en bijproducten van de vleesindustrie. Honduras, Nicaragua en Ecuador legden zich toe op de export van fruit (bananen), terwijl Cuba opteerde voor suiker. Chichilnisky en Heal (1986) laten met behulp van het standaardmodel van de internationale handel zien, dat dit patroon ingeval van expansie tot povere uitkomsten kan leiden.

De redenering verloopt als volgt. Stel, dat om één of andere reden de internationale vraag naar goederen, die het arme land exporteert, toeneemt. Dit induceert een prijsstijging van het arbeidsintensieve exportgoed. Daardoor stijgen de reële lonen en neemt het aanbod van arbeid sterk toe. Zowel de loonstijging als de toename van het arbeidsaanbod leiden tot een stijging van de interne vraag naar het arbeidsintensieve consumptiegoed. Als deze vraagstijging de toename van de productie overtreft, kan de export niet toenemen. Een stijging van de export kan derhalve alleen worden gerealiseerd als de prijs (ruilvoet) van het arbeidsintensieve goed naar beneden gaat en de reële lonen dalen.³ Een dergelijk resultaat is bij beleidsmakers niet geheel onbekend: “This dismal outcome of export-led policies is quite consistent with the fact that some international agencies simultaneously require decreased domestic consumption and export expansion by developing countries. In the agencies’ views, these two outcomes are clearly linked” (Chichilnisky en Heal, 1986, p.57). De conclusie van dit betoog is dat specialisatie in arbeidsintensieve goederen voor het Zuiden niet aantrekkelijk is. Althans als het gaat om de arbeidsverdeling tussen Noord en Zuid. In het kader van handel tussen de ontwikkelingslanden onderling beidt de export meer mogelijkheden op succes. De export naar andere ontwikkelingslanden is eerder relatief kapitaalintensief dan die naar de rijke landen van het Noorden.

³ Op deze mogelijkheid is door Kenneth Arrow reeds in 1981 gewezen (cf. Chichilnisky en Heal, 1986, p. 56).

De mogelijkheid van een tegendraadse beweging van de ruilvoet is in de economische literatuur wel gesignaleerd, maar heeft een andere oorzaak dan in het model van Chichilnisky en Heal. In de literatuur leidt een groei van de export van het ontwikkelingsland *ceteris paribus* tot een daling van de ruilvoet. Een stijging van de export kan het gevolg zijn van technische ontwikkeling in de exportindustrie, waardoor het aanbod van goederen toeneemt. Om dit extra aanbod te verkopen is een prijsdaling noodzakelijk. Als de prijs van de uitvoer stijgt en de invoerprijs niet verandert wordt de ruilvoet voor het desbetreffende land ongunstiger. Indien de internationale vraag sterk inelastisch is, kan de daling van de ruilvoet zo groot zijn, dat de welvaart per saldo afneemt. Er is dus sprake van “immiserizing growth” (zie bijv. Krugman en Obstfeld, 1944, hoofdstuk 5). Een dergelijk resultaat is denkbaar als het ontwikkelingsland grondstoffen exporteert waarvoor in de ontwikkelde landen een synthetisch substituuut wordt ontwikkeld. De analyse van Chichilnisky en Heal is een fundamenteel andere. Niet de vraag naar het exportgoed van het ontwikkelingsland vormt het probleem. Het zijn juist de condities aan de aanbodzijde, die de problemen met de ruilvoet veroorzaken. Expansie van de exportsector berust niet op technologisch vooruitgang, maar op meer inzet van arbeid, die ook gevoed en gekleed moet worden. De exportsector is in deze analyse juist in technologisch opzicht zwak en daarom ongeschikt als groeimotor.

De minder bekende theorie van Chinchilnisky en Heal maakt op deze manier duidelijk dat vrijhandel vaak geen doeltreffend instrument is voor het stimuleren van de economische ontwikkeling in achtergebleven landen. Kenners van de economische geschiedenis zullen hierdoor niet verrast zijn. Het inhalen van een economische achterstand ging in het verleden doorgaans gepaard met een activistische overheidspolitiek. Importheffingen maakten in veel gevallen deel uit van het pakket ter ondersteuning van de dynamische sectoren in de economie. Pas wanneer men aan de leiding kwam en de hoogste welvaart in de wereld had bereikt, konden de beschermende maatregelen worden afgeschaft. Het was zelfs verstandig om dit te doen als daarmee concessies van de achtergebleven landen konden worden bedongen. De armere landen zouden het dan moeilijk hebben om de kloof te overbruggen. Dit is: “kicking away the ladder”, zegt Chang (2002) in navolging van zijn grote voorbeeld de Duitse econoom Friederich List.

De belangrijke uitdaging voor catching-up economieën is de verschuiving van activiteiten naar sectoren met grote toegevoegde waarde en potentie voor verdere economische ontwikkeling. Aangezien er om verschillende redenen een discrepantie bestaat tussen het private en sociale rendement van investeren in deze sectoren, gaat een dergelijke verschuiving niet vanzelf. Overheidsingrijpen in de vorm van invoerrechten, subsidies, industriepolitiek, kartelarrangementen en onderwijspolitiek is dan geboden.⁴ Dit is de kern van het “infant industry” argument, dat gewoonlijk aan List wordt toegeschreven, maar dat deze oppikte tijdens zijn verblijf in de Verenigde Staten van 1825 tot 1830.⁵ List’s hoofdwerk *The National System of Political Economy* dateert van 1841. Het is in dit verband ironisch dat de landen, die nu bekend staan als grote voorstanders van vrijhandel en een politiek van “laissez faire” in de loop van de geschiedenis forse invoerrechten hebben gehanteerd.

Uit tabel 1 blijkt dat Engeland zelfs in 1820 nog forse tarieven hanteerde. De grote

Tabel 1: Invoerrechten op industriegoederen voor een selectie van landen

⁴ Deze visie spoort met de theorie van Acemoglu, c.s. (2002), zoals weergegeven in hoofdstuk 3. In een “investment-based strategy” past overheidssteun in de vorm van invoerheffingen, subsidies, e.d.

⁵ Het “infant industry argument” werd voor het eerst naar voren gebracht in 1791 door Alexander Hamilton.

(in procenten van waarde)

	1820	1875	1913	1925	1931	1950
Duitsland	8-12	4-6	13	20	21	26
Nederland	6-8	3-5	4	6	n.b.	11
Verenigd Koninkrijk	45-55	0	0	5	n.b.	23
Verenigde Staten	35-45	40-50	44	37	48	14

n.b.= niet beschikbaar

Bron: Chang (2002)

omkeer kwam in 1846 met de verwerping van de “Corn Laws” en de afschaffing van een groot aantal invoerheffingen op industriële goederen. Het is de vraag of deze triomf van het liberalisme op het conto geschreven kan worden van de klassieke economen, die sterk geporteerd waren voor vrijhandel. Chang (2002, p.23) wijst er in dit verband op dat veel critici het als een vorm van “free trade imperialism” beschouwden, bedoeld “to halt the move to industrialisation on the Continent by enlarging the market for agricultural produce and primary materials”. Vrijhandel was voor Engeland de ideale strategie totdat duidelijk werd dat de Verenigde Staten de leiding in de wereld overnamen.

In de Verenigde Staten was de tolmuur tot na de Tweede Wereldoorlog substantieel. Bescherming van de eigen industrie stond in de negentiende eeuw hoog in het vaandel geschreven zowel bij politici als bij toen prominente economen, zoals Daniel Raymond en Henry Casey, die echter uit de geschiedenis van het economisch denken zijn verbannen. Vrijhandel werd door sommigen gezien als onderdeel van het Britse imperialistische systeem dat moest worden bestreden. In tegenstelling tot Amerika en Engeland waren de tarieven in Duitsland laag. De bescherming en stimulering van de eigen industrie kreeg in het laatstgenoemde land op andere manieren gestalte. In Duitsland nam de overheid rechtstreeks deel aan de productie. Industriële spionage en steun aan starters in de machine-industrie completeerden het palet van interventies. Nederland neemt een tussenpositie in. Lage invoerrechten en een wisselend industriebeleid waren niet de geëigende instrumenten om een grootschalige industrialisatie op gang te brengen. Echter, dank zij een sterke transportsector en allerlei handelsactiviteiten bleef Nederland een relatief welvarende natie.

Het beeld, dat uit de historische analyse van Chang (2002) naar voren komt, is duidelijk. De rijke landen hebben in het verleden op alle mogelijke manieren geïntervenieerd om hun “infant industries” te beschermen. De boodschap vervat in de ‘Washington consensus’ is daarom in strijd met de historische werkelijkheid. De vraag is dan ook of de rijke landen bezig zijn met het wegschoppen van de ladder waarlangs zij zelf naar boven zijn geklommen. Chang vindt van wel. Voordat wij nader op deze discussie ingaan, lijkt het nuttig het argument van een verkeerde internationale specialisatie aan de hand van een sprekend voorbeeld nader te verkennen. Het gaat hierbij om de handelsbetrekkingen tussen Portugal en Engeland in de 18^e eeuw die voor Ricardo, zoals we zagen, een bron van inspiratie vormden. Sideri (1970) heeft hieraan een indringende studie gewijd onder de veelzeggende titel *Trade and Power*.

Engeland en Portugal sloten in de 17^e eeuw verschillende verdragen met als bekroning van het geheel het Methuen verdrag van 1703, genoemd naar de Engelse minister die de onderhandelingen leidde. In dit verdrag wordt geregeld, dat de Portugese markt openstaat voor Engelse producten. Als tegenprestatie verlaagde Engeland de invoerrechten op Portugese wijn. Het resultaat was dat de Engelsen wijn uit Portugal in plaats van uit Frankrijk importeerden, die betaald werd met de export

van wol en kleding. Voor Engeland lijkt deze handel minder gunstig. Immers, de consumenten betaalden een hogere prijs voor de wijn. De Franse wijn was zonder invoerrechten goedkoper en bovendien beter van smaak. Daar stond tegenover dat de Engelse industrie profiteerde van de afzetmogelijkheden in Portugal. De handel met Frankrijk verliep veel moeizamer, omdat de economische structuur in beide landen veel minder verschilde dan die tussen Engeland en Portugal. Het gevolg van het Methuen verdrag was dat de Portugese productie van wollen stoffen en kleding, zeker in de kuststreken, nagenoeg werd geëlimineerd. Tegenover Frankrijk was een dergelijke machtspolitiek van Engeland niet gelukt. De gevolgen voor Portugal waren desastreus: “The treaty caused the destruction of the only sector which could have served as the leading sector of the industrialization process, and whose very existence would probably have prevented the ‘technological gap’ which still affects Portugal today” (Sideri, 1970, p. 47).

De economische machtspositie van Engeland werd nog versterkt doordat het transport van goederen door Engelse schepen werd uitgevoerd. Portugal’s zwakke positie leidde ook tot tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans, die door betaling met goud uit Brazilië (toen een Portugese kolonie) konden worden betaald. Het Braziliaanse goud werd door de Portugezen gebruikt voor (vaak luxe) consumptie in plaats van voor het investeren in productieve sectoren.

Het is interessant te constateren dat Adam Smith het Methuen verdrag kritiseert, omdat het een mercantilistische inslag zou hebben.⁶ Portugal zou er baat bij hebben, terwijl de Engelse consumenten erop achteruit zouden gaan. Het tegendeel is echter waar. De mercantilistische politiek kwam van de Engelse kant, omdat de producenten van goederen met een hoge toegevoegde waarde (wollen stoffen en kleding) op nieuwe markten kon rekenen. Tegelijkertijd werden buitenlandse concurrenten uitgeschakeld, zodat de expansie van de industrie niet in gevaar kwam. Als er al voordelen voor Portugal waren dan kwamen deze terecht bij de machtige grondeigenaren die ook de wijnproductie beheersten. In zijn analyse van de situatie maakte Adam Smith een verkeerde keuze: “Between production and consumption he gave pre-eminence to consumption, as the mercantilists had given it to production” (Sideri, 1970, p.77). Een grotere mate van vrijhandel was voordelig voor Engeland, omdat het de sterkste positie innam in de wereldeconomie. “Kicking away the ladder” waarlangs de Portugese economie had kunnen opklimmen, was zowel in essentie mercantilistisch (doordat Engeland zich verzekerde van de grootst mogelijke toekomstige welvaart) als imperialistisch (door de inzet van de economische, militaire en politieke macht van Engeland).

⁶ Het mercantilisme was gericht op de vergaring van welvaart (goud) door middel van een agressieve internationale handelspolitiek. Op deze manier werd de welvaart op lange termijn verzekerd. Schumpeter (1954, p. 347) tekent hierbij aan: “Power and profit may conflict as regards immediate results and yet power may eventually lead to still higher profits.”