

Handelsliberalisering levert ontwikkelingslanden nog te weinig op

Handelsbevordering is een expliciet onderdeel van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, met als achterliggend idee dat handelsliberalisatie wederzijdse welvaartswinsten oplevert. In de praktijk blijven ontwikkelingslanden echter, mede vanwege de handelsliberalisering, vastzitten in een armoedeval.

IN HET KORT

- Ontwikkelingslanden exporteren nog steeds vooral onbewerkte landbouwproducten, mineralen en metalen.
- Ook zijn ze meer basisvoedsel gaan importeren, waarvoor ze steeds meer moeten betalen in termen van goedkope exporten.
- De tien miljoen mensen die in ontwikkelingslanden produceren voor de vraag in Nederland, zijn elders in de economie nodig.

PAUL SCHENDERLING

Econoom bij Berenschot

MATTHIAS OLTHAAR

Lector aan de NHL Stenden Hogeschool

In februari 2022 hebben de Europese Unie (EU) en de Afrikaanse Unie (AU) in Brussel tijdens een top-bijeenkomst een economisch partnerschap gesloten (Europees Parlement, 2021). De bijeenkomst is de zesde EU-AU-top die er gehouden is, met als doel om de politieke en economische samenwerking tussen de continenten te versterken. Het bevorderen van internationale handel speelt daarbij een belangrijke rol. Handelsbevordering moet de economische ontwikkeling van de Afrikaanse landen stimuleren.

Het beleid om ontwikkeling te stimuleren via handelsbevordering is nu enkele decennia oud. Vanaf de jaren tachtig is het streven geweest om de handel wereldwijd te liberaliseren, waarbij er handelsbarrières werden afgebroken en handelsverdragen werden gesloten. De beleidstheorie daarachter is dat internationale handel vanwege de comparatieve kostenverschillen wederzijdse welvaartswinsten oplevert (Van Marrewijk, 2007). Dit narratief wordt ook toegepast op de handel tussen ontwikkelde landen enerzijds en ontwikkelingslanden anderzijds. Zo is in Nederland de handelsbevordering een expliciet onderdeel van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (Rijksoverheid, 2022).

De vraag is of het gangbare narratief dat handelsliberalisatie de welvaart bevordert eigenlijk wel opgaat voor ontwikkelingslanden. In dit artikel betogen we dat dit nauwelijks het geval is, en dat een alternatief handelsbe-

leid de welvaart in ontwikkelingslanden meer ten goede zou komen. We onderbouwen ons betoog met empirische gegevens, inzichten uit de literatuur, en via instructieve voorbeelden uit het verleden.

Handel en ontwikkeling

In de kern betreft het ontwikkelingsvraagstuk een allocatievraag, namelijk: hoe kunnen ontwikkelingslanden hun productiefactoren zo alloceren dat de inzet ervan op termijn meer toegevoegde waarde oplevert, en ontwikkelingslanden aldus een betere positie in de mondiale handelsketens kunnen verwerven? Deze allocatievraag moet worden beantwoord binnen de context van het vigerende handelsbeleid. Het beleid van handelsliberalisering houdt in dat de meeste bedrijven in de meeste landen niet langer beschermd worden door handelsbarrières, en dus op de wereldmarkt moeten concurreren. Een cruciaal gegeven hierbij is dat ontwikkelingslanden de wereldmarkt betreden met een grote achterstand. Ontwikkelingslanden beschikken over relatief weinig kapitaal, technologie en marketingmiddelen. De belangrijkste productiefactoren die ontwikkelingslanden tot hun beschikking hebben, zijn laaggeschoolde arbeid, land en natuurlijke hulpbronnen.

Omdat ontwikkelingslanden een grote achterstand hebben ten opzichte van andere landen, kunnen de eigen bedrijven niet op de wereldmarkt concurreren. Dat geldt ook in belangrijke mate voor de eigen voedselvoorzienende bedrijven. Ontwikkelingslanden worden daarom geconfronteerd met een drastische reductie van hun handelsmogelijkheden. Om toch te kunnen concurreren op de wereldmarkt zien ze zich genoodzaakt producten te exporteren die de rest van de wereld niet kan of – bijvoorbeeld omwille van milieuredenen – niet wil produceren. De enige opties zijn dan (a) om de bodemschatten te ontginnen en te exporteren, en (b) om de tropische landbouwproducten te exporteren die niet in de gematigde klimaatzones groeien. Voor beide opties heeft men veel laaggeschoolde arbeid, land en natuurlijke hulpbronnen nodig.

De twee resterende opties leveren voor ontwikkelingslanden deviezen op, waarmee ze producten uit rijke landen kunnen kopen. In die zin levert de huidige allocatie dus inderdaad wat op, maar op langere termijn geeft het niet meer toegevoegde waarde. Op de wereldmarkt zijn er immers al bedrijven uit ontwikkelde landen actief die de bewerkingsstappen die voor veel extra toegevoegde waar-

de zorgen veel efficiënter kunnen uitvoeren. Bovendien zijn de technologieën en marketingmiddelen die bij deze bewerkingsstappen gebruikt worden voor een belangrijk deel beschermd door patenten en merkrechten. Het gevolg is dat ontwikkelingslanden al decennia grote hoeveelheden goedkope arbeid, vruchten van het land en natuurlijke hulpbronnen exporteren, zonder dat hun positie in de mondiale handelsketens substantieel is verbeterd. We onderbouwen deze stelling met drie empirische bewijzen.

Empirische bewijzen

Ten eerste tonen UNStat-data (UNStat, 2021) aan dat de geëxporteerde goederen vanuit ontwikkelingslanden met de hoogste totale exportwaarde nog steeds vooral de onbewerkte landbouwproducten, mineralen en metalen zijn. Uitzonderingen hierbij zijn China en India. Verder blijkt uit de data dat er in veel waardeketens waarin de ontwikkelingslanden actief zijn de toegevoegde waarde van deze landen zeer beperkt is (zie kader 1 voor enkele voorbeelden uit de actualiteit).

Ten tweede laten de data van de Food and Agriculture Organization (2021) zien dat ontwikkelingslanden in de afgelopen decennia niet alleen meer basisvoedsel zijn gaan importeren, maar ook dat ze daar steeds meer voor moeten betalen in termen van goedkope exporten. Dit blijkt uit het feit dat de totale waarde van de voedselimport als percentage van de totale handelsexport van Afrikaanse landen in de afgelopen twee decennia is gestegen (figuur 1). Dit duidt op een verslechtering van hun handelspositie.

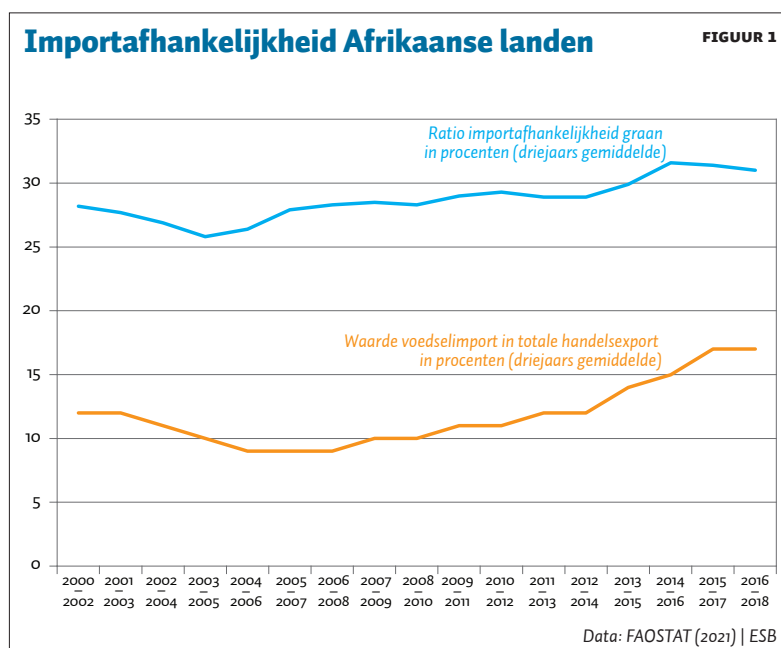
Ten derde blijkt uit de empirische gegevens die wij voor dit artikel hebben berekend dat ontwikkelingslanden nog steeds veel goedkope arbeid alloceren voor export naar rijke landen (wat betreft een methodologische toelichting, zie online-appendix). Onze berekeningen zijn gebaseerd op data uit de peiljaren 2014 en 2015 uit de WIOD-database. Het is niet mogelijk om de berekening met recentere data uit te voeren; *multiregional input-output databases* lopen vanwege de complexiteit van de mondiale dataverzameling meestal een aantal jaren achter. Onze berekeningen laten zien dat er in niet-OESO-landen zo'n 300 miljoen mensen werken voor de finale vraag in OESO-landen. Als ontwikkelingslanden een betere positie in mondiale handelsketens hadden verworven, dan zou de export van goedkope arbeid lager moeten zijn, door de inzet van meer kapitaal, technologie en marketingmiddelen. Voor de finale vraag in Nederland werken er in niet-OESO-landen zo'n tien miljoen mensen (figuur 2). Ter vergelijking: de werkzame Nederlandse beroepsbevolking bestaat uit 9,4 miljoen mensen (CBS, 2022). Deze arbeidscapaciteit in ontwikkelingslanden kan zo niet ingezet worden ten behoeve van de eigen ontwikkeling.

Alternatief handelsbeleid

Kortom, veel ontwikkelingslanden lijken vast te zitten in een armoedeval. Het huidige handelsbeleid faciliteert deze landen onvoldoende om ze daaruit te helpen ontsnappen. Wij stellen daarom, evenals Goldberg en Pavcnik (2007), dat landen met relatief veel laaggeschoolden geen voordeel hebben bij meer internationale handel. Dit werpt de vraag op of een ander handelsbeleid aan ontwikkelingslanden

meer kansen zou bieden. Wij denken dat die mogelijkheid bestaat. Een alternatief voor wereldwijde handelsliberalisering is een regionale handelsliberalisering. Dit houdt in dat binnen een bepaalde regio de handelsbarrières zo veel mogelijk worden opgeheven, terwijl de bescherming van eigen markten tussen de regio's wel is toegestaan.

Stel dat de Afrikaanse Unie en de Europese Unie beide een regionale handelszone zouden vormen, waarbij de Afrikaanse Unie de eigen markt zou mogen beschermen. Dan zouden Afrikaanse voedselvoorzienende bedrijven binnen de eigen handelszone hun concurrentiepositie kunnen verbeteren. Binnen de AU ontstaat dan een nieuwe arbeidsverdeling, waarbij de ondernemers kunnen experimenteren in welke sector ze een comparatief kostenvoordeel kunnen ontwikkelen. Dit proces, dat *self-discovery* wordt genoemd, kan door overheden gefaciliteerd worden (Rodrik, 2004). Zo kan er een proces op gang komen waarbij de arbeidsproductiviteit, beginnende in de landbouw, zou kunnen toenemen. Dit maakt het mogelijk om een deel van de arbeid te heralloceren naar andere sectoren. Daar kan het proces van *self-discovery* voortgezet worden, zodat Afrikaanse landen ook comparatieve voordelen kunnen ontwikkelen in de lucratievere schakels in waardeketens. Dit beleid betekent overigens niet dat mondiale concurrentie niet op termijn mogelijk is. Integendeel, verbetering van de concurrentiepositie binnen een regionale handelszone stooft bedrij-



Voorbeelden van waardeketens in de actualiteit

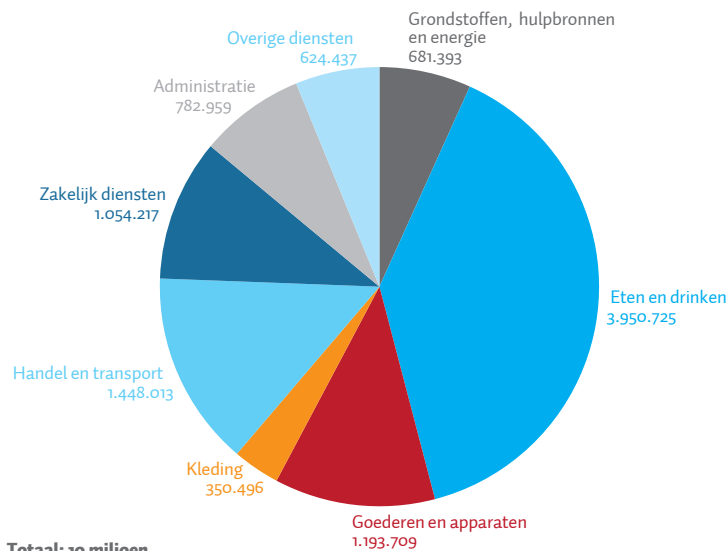
KADER 1

Coauteur van dit artikel Matthias Olthaar heeft in Ghana onderzoek gedaan naar de invloed van Fairtrade op de positie van boeren in de cacao keten. De uitkomst van dit onderzoek is dat ondanks die inspanningen de positie van deze boeren in de keten nauwelijks is verbeterd: van een winkelprijs van 2,89 euro voor een reep eerlijke chocola komt er slechts 0,17 euro bij de cacao boer terecht (Witteman, 2012). Een ander voorbeeld is de 'mondiale kip-

keten'. In ontwikkelde landen wordt met name de kipfilet geconsumeerd. De overige delen van de kip, zoals de vleugels, worden tegen lage prijzen geëxporteerd naar onder andere West-Afrika. De kippenboeren daar zijn inmiddels vrijwel allemaal weggeconcurrerd, en de ontluikende kipverwerkende industrie eveneens, zo blijkt uit het KRO-NCRV-programma *De prijsknaller* (1 april 2022).

Aantal werkenden in niet-OESO-landen ten behoeve van finale vraag in Nederland

FIGUUR 2



Totaal: 10 miljoen

Noot: Categorieën uitgesplitst volgens ISIC Rev. 4 classificatie, en geclusterd door auteurs om de figuur overzichtelijker te maken.

Data: WIOD database, berekeningen Gaaitzen de Vries (zie online-appendix) | ESB

ven klaar om uiteindelijk de concurrentieslag op mondiaal niveau aan te kunnen.

In het verleden heeft dit alternatieve handelsbeleid zijn succes al bewezen. Zo hebben de meeste landen die in de achttiende en negentiende eeuw industrialiseerden – met uitzondering van Engeland dat als eerste geïndustrialiseerde natie een *first-mover advantage* had – zelf ook eerst hun eigen landbouw verbeterd en de andere sectoren beschermd tot ontwikkeling laten komen, voordat ze hun economieën opstelden voor de wereldmarkt.

Ook in de twintigste eeuw hebben diverse landen op deze manier een pad naar ontwikkeling gevonden, namelijk Japan en de 'Aziatische Tijgers' (Zuid-Korea, Taiwan, Singapore en Hongkong). De ontwikkeling van deze landen was in twee beleidsopzichten 'onorthodox': ze begon vóór de liberalisering van de wereldhandel, en ze werd gestimuleerd door overheden middels een actieve industriepolitiek. In deze landen werd de arbeid primair gealloceerd om nationale bedrijfstakken op te bouwen, en pas in latere instantie om aan de finale vraag in andere landen te kunnen voldoen. Daar waar de Aziatische Tijgers ervoor kozen om internationaal te concurreren, deden ze dat strategisch en selectief. Modern industriebeleid naar het voorbeeld van deze Aziatische Tijgers kan positieve externaliteiten opleveren, waardoor de ontwikkeling van een land versneld kan worden (Rodrik, 2004). Echter, in het huidige geliberaliseerde wereldhandelsstelsel hebben landen die mogelijkheden nauwelijks meer (Wade, 2003; 2007).

Beleidsimplicaties voor Nederland en de EU

Gelet op het voorgaande zou een logische beleidsstap zijn om aan ontwikkelingslanden de mogelijkheid te geven om potentieel strategische bedrijfstakken tijdelijk te beschermen en ze op nationaal of regionaal niveau te ontwikkelen.

Zodra het proces van self-discovery heeft uitgewezen dat deze bedrijfstakken er klaar voor zijn, dan kan de bescherming worden opgeheven.

Dit betekent wel dat Nederland en de EU de voordelen die ze nu hebben bij het huidige wereldhandelsregime gedeeltelijk moeten loslaten. Hierbij gaat het enerzijds om het loslaten van de mogelijkheid om bepaalde producten wereldwijd te vermarkten. Anderzijds gaat het om het gedeeltelijk loslaten van de eigen beschermingsconstructies, zoals patenten en merken. Ook kunnen Nederland en de EU actief patenten en kennis delen met ontwikkelingslanden. Ten slotte betekent het dat Nederland en de EU het voordeel van een grootschalige import van goedkope arbeid, de vruchten van het land en de natuurlijke hulpbronnen deels kunnen verliezen. Want ontwikkelingslanden zullen zich immers meer gaan toeleggen op productie voor de eigen nationale of regionale markt.

Het gedeeltelijk loslaten van deze voordelen biedt Nederland en de EU echter ook nieuwe voordelen. Door ontwikkelingslanden de kans te gunnen om zich verder te ontwikkelen is er op termijn minder ontwikkelingshulp nodig. Ook hebben Nederland en de EU baat bij meer verdien capaciteit en stabiliteit in ontwikkelingslanden, zeker nu de klimaatcrisis de verdien capaciteit en stabiliteit in ontwikkelingslanden ernstig aantast (IPCC, 2022). Maar de belangrijkste reden om de eigen voordelen gedeeltelijk los te laten is uiteraard om ervoor te zorgen dat iedereen op deze planeet, en niet alleen een klein groepje rijke landen, een goede levensstandaard kan ontwikkelen.

Literatuur

- CBS (2022) *Samenstelling beroepsbevolking (eerste kwartaal 2022)*. Te vinden op www.cbs.nl.
- Europees Parlement (2021) *Op weg naar een nieuw partnerschap tussen de EU en Afrika*. Nieuwsbericht Europees Parlement, 17 maart. Te vinden op www.europarl.europa.eu.
- FAOSTAT (2021) *Suite of Food Security Indicators*. Te vinden op www.fao.org.
- Goldberg, P.K. en N. Pavcnik (2007) Distributional effects of globalization in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 45(1), 39–82.
- IPCC (2022) *Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability*. Working Group II contribution to the IPCC Sixth Assessment Report. Te vinden op ipcc.ch.
- Marrewijk, C. van (2007) *International economics: theory, application, and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rijksoverheid (2022) *Nederlands beleid ontwikkelingssamenwerking*. Informatie te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Rodrik, D. (2004) *Industrial policy for the twenty-first century*. Working Paper, Centre for Economic Policy Research, september. Te vinden op drodrik.scholar.harvard.edu.
- UNStat (2021) *2020 International trade statistics yearbook: Volume I – Trade by country*. New York: United Nations. Te vinden op comtrade.un.org.
- Wade, R.H. (2003) What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. *Review of International Political Economy*, 10(4), 621–644.
- Wade, R.H. (2007) *Rethinking industrial policy for low income countries*. Working Paper, African Economic Conference, African Development Bank. Te vinden op www.afdb.org.
- Witteman, J. (2012) Helpt Max Havelaar cacao'er echt aan een beter bestaan? Interview in *de Volkskrant*, 16 november.