

De wto als voorbeeld

Over de statencoöperatie en wereldwijde patronen van dominantie en wederkerigheid

Inleiding

De vraag

Hoe ingewikkeld de mensensamenleving ook mag zijn, één opvallende beweging is eenvoudig samen te vatten: 'steeds meer mensen worden op steeds meer verschillende manieren afhankelijk van elkaar'. Deze trend is niet rechtlijnig, maar wel dominant en vertoont recentelijk een opmerkelijke versnelling. Deel van deze beweging is 'de markt', waar met de pennen van vraag en aanbod een netwerk wordt gebreed van ongekende omvang en dichtheid. De spin van dit handelsweb is de wto – de Wereldhandelsorganisatie – die in 1994 werd opgericht en is gehuisvest in Genève waar, in zogenaamde rondes, handelsbeperkingen worden geslecht tussen inmiddels 144 staten.¹ De grote afwezigen

* Met dank aan Otto Genée, en andere permanente vertegenwoordigers bij de wto voor hun hulp ter plekke, en aan Otto Holman en Nico Wilterdink voor hun commentaar op een eerdere versie.

1 Informatie over de wto berust op een reeks van gesprekken in Genève in 1998 met stafleden van deze organisatie en met nationale vertegenwoordigers ter plekke van de vs, de Europese Unie, Nederland, India, Zuid-Afrika, Indonesië, Brazilië, India, Nigeria en Japan. Deze experts vormen een mooi voorbeeld van een transnationale figuratie die nationaal is opgebouwd, maar ondanks de vele tegengestelde belangen op grond van gedeelde kennis, inzicht, ervaring en overtuiging een supranationale factor vormt, zoals in dit artikel zal blijken.

Over de wto en haar voorganger de gatt is veel geschreven. De internationale handelspolitiek vormt een vak apart met uiteenlopende specialisten. Hier gaat het om een meer algemeen beeld, en dat is mede ontleend aan de volgende literatuur: John Croome, *Reshaping the World Trading System of the Uruguay Round*, Geneva, wto, 1995; Bernard Hoekman & Michel Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Anne O. Krüger

waren tot voor kort China en Rusland. Maar de eerste is sinds kort lid, na een onderhandeling van vijftien jaar, en de tweede heeft de status van een solliciterende waarnemer verworven. Dus draagt de wto haar naam met recht. Zij dient de vrije wereldmarkt in een permanente staat van wording, en met het succes groeit het gezag van maar ook het verzet tegen deze organisatie. Doorgaans echter is haar werk, de commerciële mondialisering, in hoge mate vanzelfsprekend. Grondstoffen, energiedragers, voedsel, kleding, motoren en gereedschap, lichamelijke verzorging, medicijnen, elektronica, films, video's en genotsmiddelen, dat alles gaat de wereld rond in lange interdependentieketens waarvan het bestaan door consumenten niet of nauwelijks wordt gekend, terwijl de producten ervan als vanzelfsprekend wordt genuttigd – totdat de aanvoer ineens stopt en de afhankelijkheid zichtbaar wordt. Dat kan een klein ongemak betreffen, zoals het schaars worden van Arabische gom waardoor de ruitvormige zoutzoete 'jujube' uit het assortiment is verdwenen en de liefhebber niets anders rest dan andere drop te slikken. Maar soms ook zijn de gevolgen groot, zoals het steeds wisselend aanbod van een ander Arabisch product, ruwe olie, met wereldwijde consequenties.

In deze wereld speelt de wto een centrale rol, zodat de vraag rijst hoe zij opereert, en wat de condities zijn en wat de effecten van deze organisatie die naar eigen zeggen 'het welzijn dient van alle volken in alle lidstaten', maar volgens anderen slechts het belang van de sterksten. Referentiepunt daarbij is de nationale staat, als het coördinerende centrum bij uitstek. Maar die ontbreekt op dit niveau. Hier heerst een meervoud van staten die tot op zekere hoogte samenwerken, maar zonder een hoger gezag om de bedrijvigheid te controleren. Hoe verloopt die samenwerking?

Die vraag zou meer in het algemeen moeten worden gesteld. De wto is een van de vele interstatelijke organisaties die samen *de statencoöperatie* vormen. Dit zelfstandige naamwoord geeft aan dat zich boven de wereldwijde lappendeken van statelijke territoria een hoger integratieniveau ontvouwt dat in toenemende mate bepaalt wat zich op de lagere niveaus afspeelt. Die statencoöperatie heet *transnationaal*, om het trefwoord te gebruiken. Dat is meer dan een

(ed.), *The wto as an International Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998; G.J. Lanjouw, *International Trade Institutions*, London etc., Longman, 1996; Harald Sander & András Inotai, *World Trade after the Uruguay Round. Prospects and Policy Options for the Twenty-first Century*, London, Routledge, 1996.

Voor recente publicaties in Nederland zie Edwin van der Haar, 'Handel en sociale ontwikkeling', en Jan Orbie, 'Naar een nieuwe handelsronde: een evaluatie van de wto-conferentie in Doha', beide in *Internationale Spectator*, 56 (1): 29-41.

internationaal verband waar het eigen belang van de betrokken staten domineert, maar minder dan een *supranationale* organisatie met een gemeenschappelijk belang en een eigen gezag om dat te dienen. Hoe beweegt de statencoöperatie zich tussen deze twee polen? Deze vraag wordt hier aan de WTO verbonden, waarvan de voortgang wordt uiteengezet met behulp van wat *de drie treden der coöperatie* worden genoemd: negatieve coöperatie, positieve coöperatie en 'hogere gezagsformatie'. De betekenis daarvan zal gaandeweg blijken.

De vrije markt

Maar wat is eigenlijk een vrije markt en hoe is ze in de wereld gekomen? Daarover moeten eerst een paar algemene opmerkingen worden gemaakt. Een markt heet vrij, omdat de handel op die markt vrij is – zij het in voorwaardelijke zin. Vrije handel veronderstelt immers een materiële, justitiële en financiële infrastructuur die een geregelde ruil mogelijk maakt en die waakt tegen oneigenlijke methoden zoals geweld, diefstal, kartels of monopolies, en andere vormen van 'oneerlijke' concurrentie. Dat is de marktordening in strikte zin met als doel door een zogeheten *mededingingspolitiek* – of *competition policy* – de betrokkenen min of meer gelijke kansen te bieden, het bekende *level playing field*. Bovendien bestrijdt zo'n regime in meer of mindere mate de zogeheten *externe effecten* van de markt, en biedt het iets van een bescherming aan wie of wat niet tegen de concurrentie is opgewassen, zoals de sociaal zwakkeren en het milieu. Een vrije markt is dus geen natuurlijk verband dat met de menselijke soort zou zijn gegeven. Integendeel, het is een gecompliceerde organisatie die vrijheid aan controle bindt. Ze lijkt zodoende op een sportwedstrijd waar de concurrentie vrij is, maar binnen vastgestelde regels die door een scheidsrechter worden bewaakt. En net zoals de sport is die vrije markt een betrekkelijk laat product van de menselijke beschaving. Ze werd pas voortgebracht, nadat het staatsgezag zich op het desbetreffende territorium had gestabiliseerd en voldoende kracht bezat om de organisatie op te zetten. Dit proces begon in West-Europa in de zeventiende en achttiende eeuw – allereerst in Engeland en Frankrijk – en leidde over de jaren heen tot wat nog steeds het prototype van een vrije markt is, de nationale volkshuishouding waarvan de welvaart toenam mede door de vrijheid van haar markt, 'perhaps one of the principle causes,' zoals Adam Smith het enigszins dubbelzinnig formuleerde.² Andere landen

2 Vgl. voor het citaat van Adam Smith en het verband tussen staat- en marktvoorming in het algemeen Paul Kapteyn, *The Stateless Market, The European Dilemma of Integration and Civilization*, London, Routledge, 1996. Om mogelijke misverstanden

volgden, zodat de wereld in het algemeen werd opgebouwd uit nationale eenheden van staat en markt die met grote verschillen in omvang, rijkdom en macht coöpereerden en vooral concurreerden. Deze fragmentatie vond zijn tegenwicht in het sterkste land dat, omdat het de sterkste was en dus weinig van een vrije handel had te vrezen, zijn thuismarkt openstelde en een vrije wereldmarkt propageerde. Het klassieke voorbeeld is het negentiende-eeuwse Engeland met zijn imperium overzee dat omstreeks 1900 een internationale handel stimuleerde die, gemeten aan het mondiale economische product, in totaal

den voor te zijn, handel en dus marktvorming als zodanig is veel ouder en gaat terug tot het begin van de menselijke domesticering en wellicht nog verder. Hier gaat het om een welbewuste organisatie die een veelheid van plaatselijke handelsrelaties met een wirwar aan belastingen en andere handelsbelemmerende regels omvormt tot een nationale markt die intern werd afgeschermd en intern aan alle betrokkenen dezelfde rechten en plichten bood. Pogingen daartoe werden eerder en elders ondernomen, zoals in de oude beschavingen in Mesopotamië, in het Romeinse Rijk, Japan, China en in de Arabische wereld, maar ook in de Middeleeuwen tussen handelssteden met het Hanzeverbond als een bekend voorbeeld. Vgl. voor ontwikkelingen in Europa en elders: E.L. Jones, *The European Miracle*, Cambridge etc., Cambridge University Press, 1981, en idem, *Growth Recurring. Economic Change in World History*, Oxford, Clarendon Press, 1988. Zie verder J.B. Condliffe, *The Commerce of Nations*, 1950; David Landes, *The Wealth and Poverty of Nations*, London, Little, Brown and co., 1998; John P. Powelson, *Centuries of Economic Endeavor*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994. Succesvol was de onderneming echter pas in de zeventiende en achttiende eeuw in Engeland en even later ook in Frankrijk. Een en ander werd intellectueel begeleid door bekende economen als Adam Smith, David Ricardo, James Mill in Engeland, en door de Franse physiocraten, zoals François Quesnay. Duitse economen kwamen later in de negentiende eeuw, omdat het Duitse marktformingsproces zelf op de Engelse en Franse volgde. De bescherming van de nationale bedrijvigheid kreeg daardoor meer aandacht. Vgl. het werk van Friedrich List (1789-1846). Condliffe geeft aan hoe voorafgaand aan en tijdens dit proces de handel niet alleen meer geordend werd, maar ook zijn status verzakelijkte, van 'louche' naar 'gewoon'. Dat zou blijken uit het verzwakken van de negatieve klank van woorden als *barter* en *trade*, en de introductie van neutrale begrippen als *utility*, *price* en *value*. Vgl. a.w. p. 12. Aan dit acceptatieproces is nog geen einde gekomen. Vgl. de wijdverbreide negatieve connotaties die het woord 'handel' aankleven. Deze afkeer zou in het huidige Rusland zeer sterk zijn.

even omvangrijk zou zijn geweest als wat de huidige 'globalisering' heeft voortgebracht.

Een tweede versnelling in het economische verkeer werd door de vs geïnitieerd die na de snelle inkrimping van het handelsnetwerk tijdens de Eerste Wereldoorlog en de economische recessie ruim tien jaar later de rol van het verzwakte Engeland overnamen en na de Tweede Wereldoorlog in hun deel van de wereld iets van een eenheid van staat en markt gingen organiseren. Dat was een ambitieuze onderneming die militair succesvol was en ook in economisch opzicht bleek te werken. Het internationale handelsverkeer kwam na 1945 weer op gang en begon in hoog tempo te groeien. Toch werd de eigenlijke doelstelling niet gehaald. Het grote probleem was de tweeledigheid van enerzijds het vrij maken van het handelsverkeer en anderzijds de vorming van een regie om die vrije handel te controleren. Dat lukte niet. De ITO (International Trade Organization) die dit regime zou voeren, werd in 1948 opgeheven voordat ze officieel was opgericht. Ook al was de vs dominant, het land was niet sterk genoeg om zijn vazallen zo ver te krijgen, en ook in eigen kring rees het verzet. De bezwaren liggen voor de hand. Ze betroffen de behoefte om de nationale bedrijvigheid te beschermen, maar ook – en dat is van meer gewicht – de weerstand om nationale autonomie over te dragen aan een internationaal regime dat die vrije handel zou gaan controleren. Aldus stagneerde het proces, en werd een andere oplossing gekozen.

3 Over de rol van Engeland voor de betrekkelijke liberalisering van de handel met andere landen en binnen zijn imperium in de negentiende eeuw is, zoals bekend, het nodige geschreven. Vgl. A.G. Kenwood & A.L. Lougheed, *The Growth of the International Economy*, London, Allen and Unwin, 1992. Breed opgezet zijn Charles Kindleberger, *World Economic Primacy, 1500-1900*, New York etc., Oxford University Press, 1996, en Paul Bairoch, *Economies and Worldhistory*, New York, Harvester and Wheatsheaf, 1993. De laatste toont aan dat de relatie tussen internationale liberalisering van de handel en economische groei niet eenvoudig positief is in de zin meer van de eerste dan ook meer van het tweede. Vgl. voor de vergelijking tussen de internationale handel rondom 1900 en rondom 1990 ook *The Economist*, nr. 18, 1997. De vergelijking gaat in zoverre mank dat de handel rondom 1900 zich voor een belangrijk deel afspeelde binnen het Engelse imperium en nu tussen in principe autonome staten. Zie voor een overeenkomstig bezwaar Nico Wilterdink, 'De schuld van het kapitaal', *AST*, 25 (2), 1998.

Negatieve coöperatie⁴

Toenemende welvaart

Die oplossing bestond vooral uit het vrij maken van de markt en veel minder uit de beoogde controle. De verklaring laat zich raden. 'Liberalisering' bestaat uit het slechten van de handelsbelemmeringen, waarbij staten wederzijds iets *niet* doen en de coöperatie dus negatief is. Bij de vorming van een controlerend regime gaat het anders. Hier doen de staten iets *wel*, zodat de coöperatie positief is. Dit verschil betreft derhalve de nationale autonomie die bij negatieve coöperatie slechts wordt ingeperkt of opgeschort, maar bij positieve coöperatie wordt gedeeld door een collectief. Hiermee is het probleem geschetst. Negatieve coöperatie is betrekkelijk gemakkelijk en positieve coöperatie is betrekkelijk moeilijk. Aldus reageerden de staten met als gevolg dat de beoogde vrije wereldmarkt in feite een vrijhandelszone werd in staat van wording, waar de handelsbarrières over de jaren heen met opvallende sprongen werden verlaagd. Dat gebeurde in het verband van de GATT – General Agreement on Tariffs and Trade –, een onderhandelingsverband van hoofdzakelijk westerse landen dat reeds in 1947 was opgericht en een jaar later in de plaats kwam van de ITO die een meer positieve coöperatieve pretentie had en vroegtijdig was gestrand op de eerder genoemde weerstanden. De GATT was dus meer bescheiden, en juist daarom werd het gaandeweg een succes. In de eerste twintig jaren heerste in het 'Imperium atque Forum Americanum' vrede en steeg de welvaart tot ongeken-de hoogte.

Deze wereldmarkt in wording heeft zich in het meer recente verleden uitgebreid. Met de val van het Oostblok bekeerden steeds meer landen zich, met meer of minder druk van de vs, tot de *Nieuwe Wereldorde* van democratische rechtsstaten met een open markteconomie. Zij traden toe tot de wereldmarkt die in omvang en 'liberaliteit' bleef groeien. Dat gebeurt sinds 1994 onder leiding van de WTO die in plaats kwam van de GATT en over meer bevoegdheden beschikt om de naleving van de handelsakkoorden te controleren. Daarmee is deze WTO de waakhond van de negatieve coöperatie die tot steeds meer

4 Vgl. J. Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, 1965, p. 76, in P.J.G. Kapteyn & P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, na Maastricht, Deventer, Kluwer, 1995, p. 73. Tinbergen gebruikt twee begrippen, positieve en negatieve integratie. De aanvulling met hoger gezagformatie en het gebruik van het begrip coöperatie i.p.v. integratie komt voor mijn rekening.

vreedzame concurrentie aanzet voor van oudsher industriële producten – waarvan over de jaren heen de gemiddelde tarieven van 36% naar 4% werden verlaagd – en sinds kort de commerciële dienstverlening. Uitgezonderd zijn gevoelige sectoren als de wapen- en vliegtuigindustrie en verschillende landbouwproducten en textiele waren – vooral van rijke landen – die ieder op hun manier worden beschermd. Bovendien ontbeert de WTO een deugdelijke mededingingspolitiek, zodat kartelvorming binnen en tussen multinationale ondernemingen moeilijk is te bestrijden en de prijs van sommige producten, zoals de eerder genoemde ruwe olie, ‘kunstmatig’ hoog wordt gehouden. Desondanks is de concurrentie wereldwijd toegenomen en blijft de welvaart in de bekende golfbeweging groeien, met als opvallende *tweeledige trend* dat de economische ongelijkheid binnen staten de laatste twee decennia groter wordt, terwijl het verschil tussen de meeste staten of regio’s reeds zo’n vijf decennia enigermate kleiner lijkt te worden. Het gaat hier om Noord-Amerika dat nog steeds het rijkste is per hoofd van de bevolking, gevolgd door West-Europa, Zuid-Europa, Zuid-Amerika, en Azië.⁵

5 Vgl. over wereldwijde kartelvorming en over de tanende invloed van staten Susan Strange, *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 1996, p. 147 e.v. en Harry B. Shutt, *The Myth of Free Trade*, London, Blackwell, 1989. Vgl. voor de ontwikkeling van de economische groei over de afgelopen twee eeuwen Angus Madison, *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, Paris, OECD, 1995. Hoewel in alle regio’s het BNP per hoofd van de bevolking toeneemt, is de toename in het westen het sterkst tot aan ongeveer 1950 waarna de relatieve verschillen in plaats van groter over het algemeen kleiner worden. Na 1980 geldt dat niet meer voor Afrika en na 1990 evenmin voor de landen van de voormalige USSR. In deze regio’s is het BNP niet alleen relatief, maar ook absoluut gedaald. Voor de economische ongelijkheid tussen maar ook binnen staten vgl. ook Nico Wilterdink, ‘De ontwikkeling van sociaal-economische ongelijkheid in de wereld’, in Johan Goudsblom & Nico Wilterdink (red.), *Sociale evolutie*, themanummer van het AST, 27 (1/2), 2000: 164-198. Wilterdink sluit zich aan bij de these die spreekt van een ‘evolutionaire trend van toenemende sociaal-economische ongelijkheid: in de tweede helft van de twintigste eeuw heeft deze trend zich op wereldniveau doorgezet’ (p. 179). Als echter China bij de beschouwing wordt betrokken en Afrika ten zuiden van de Sahara er wordt buiten gelaten, is de mondiale trend goeddeels tegengesteld: afnemende economische ongelijkheid tussen regio’s of landen, zij het in beperkte mate.

Bij de ontwikkeling binnen landen ligt de zaak anders. Hier zijn de verschillen recentelijk toegenomen, in het westen – waar ze eerder waren afnamen – maar ook

De uitzondering

Maar niet overal is de welvaart de laatste decennia gegroeid. De Russische natie en haar naaste burens zijn met de desintegratie van het Oostblok snel collectief verarmd, terwijl een kleine minderheid van nieuwe ondernemers even snel rijker is geworden.⁶ De belangrijkste oorzaak is de erosie van het centrale staatsgezag, dat zich inmiddels enigermate heeft hersteld en blijft participeren in de statencoöperatie. Wat dat betreft zou de bedrijvigheid weer kunnen gaan groeien. Naast Oost-Europa vormen ook andere landen of regio's sinds langere of kortere tijd een uitzondering, vaak na een periode van verrassend sterke groei, zoals Indonesië en recentelijk ook Argentinië. De grootste uitzondering echter is Afrika bezuiden de Sahara dat, op een enkel land na, steeds verder achterop raakt, economisch en politiek.⁷ Het probleem is dat dit deel van de wereld tot op grote hoogte 'misbaar' is geworden. Dat was tijdens de Koude Oorlog anders, toen ook dit gebied een frontlijn vormde tussen Oost en West en daaraan een strategische waarde ontleende. Die tijd is voorbij met als gevolg dat Afrika aan zichzelf wordt overgelaten en de oude stammenstrijd herleeft, vermengd met nieuwe ambities en een restant aan 'koloniale' bemoeienis. Daarmee is participatie in de Nieuwe Wereldorde een moeizaam proces, tenzij die orde zelf de helpende hand reikt. Voorlopig echter overheerst afzijdigheid of eenzijdig winstbejag. Dat betreft de vredesoperaties die hier schitteren door afwezigheid of door gebrek aan inzet. Economisch is het niet beter. De handel is zo scheef georganiseerd dat van klassieke uitbuiting kan worden gesproken. De ene multinational exploiteert de Afrikaanse bodem en voert de verworven grondstof vrijelijk uit, terwijl de andere landbouwproducten en textiele waren invoert die zwaar worden gesubsidieerd en met hoge invoerrechten worden

in Oost-Europa, in China en andere snel groeiende economieën in Azië. Vgl. *Human Development Report*, 1999, New York and Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 36, e.v., en *The Economist*, nr.24, 2001; zie ook Wilterdink elders in deze AST-aflevering.

6 Enig inzicht in het nieuwe Rusland bieden Anders Åslund, *How Russia Became a Market Economy*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995; Stephen F. Cohen, *Failed Crusade: America and the Tragedy of Post-Communist Russia*, New York, Norton, 2000; en Chrystia Freeland, *Sale of the Century*, London, Little, Brown and co, London, 2000.

7 Vgl. voor de positie van Afrika Ian Goldin e.a., *Trade Liberalisation: Global Economic Implications*, Paris, OECD/World bank, 1993, p. 133 e.v. Vgl. ook John Croome, *Reshaping the World Trading System of the Uruguay Round*, Geneva, WTO, 1995, en A.G. Kenwood & A.L. Loughheed, *The Growth of the International Economy*, London, Allen and Unwin, 1992, p. 305 e.v.

beschermd tegen soortgelijke Afrikaanse producten. Dit is geen geregelde vrijhandel, maar eenzijdige protectie die de overmacht van de rijke landen demonstreert als ook de betrekkelijkheid van de vrijheid van hun wereldmarkt in wording.

Wat donker Afrika en soortgelijke gebieden elders rest, is de hinderkracht van immigranten en besmettelijke ziekten die het rijke deel van de wereld bedreigen en – ondersteund door een slecht, blank geweten – aanzetten tot humanitaire hulp. Die hulp is vaak ‘te weinig en te laat’. Niettemin is de roep om een meer actieve bemoeienis met Afrika niet te vergeefs. Ook dat blijkt in WTO-verband waar deze disproportie tussen vrijhandel en protectie onder druk staat, en voor de landbouw – het befaamde Blair House accoord uit 1992 – en de textiel corrigerende afspraken zijn gemaakt. Een ander lichtpunt biedt Zuid-Afrika, dat als regionale dominant in het verband van de AEC (African Economic Community) de onderlinge tegenstellingen zou kunnen bestrijden en de onderlinge coöperatie stimuleren, ook bij de opening van de wereldmarkt en de bescherming in dat verband tegen oneerlijke concurrentie. Want één ding is duidelijk, de Nieuwe Wereldorde sluit grote delen van Afrika uit.

Van dominantie naar wederkerigheid

Maar er zijn ook andere twijfels aan wat de WTO vermag, en die hebben een meer algemene strekking. De eerste betreft haar betrekkelijk succes, dat naar mate het voortschrijdt, zichzelf in zekere zin bedreigt. Het gaat hier om de basis van de coöperatie waar als gevolg van *de economische nivellering*, met name tussen de VS, de EU, Japan en andere landen in Oost-Azië, de Amerikaanse dominantie, anders dan op militair gebied, is verzwakt en de mate van wederkerigheid met andere delen van de wereld is toegenomen. Dit proces werd reeds manifest toen de dollar in de jaren zeventig werd losgekoppeld van het goud en de VS meer in het algemeen de greep op zijn deel van de wereld zag verzwakken. De vraag die zich sindsdien steeds sterker opdringt, ligt daarmee voor de hand. Is de statencoöperatie bestand tegen deze verschuiving van dominantie in de richting van wederkerigheid, of herleeft de nationale protectie als het economisch minder gaat?

De eerste krachtproef kwam in diezelfde periode toen het Oostblok nog bestond en slechts partieel in de wereldmarkt participeerde. Aanleiding – of meer dan dat – was de sterke stijging van de olieprijs als ook de verminderde concurrentiekracht meer in het algemeen van Europese en Amerikaanse bedrijven. Als gevolg hiervan dreigde inderdaad een renationalisatie van de handelspolitiek. Maar die duurde kort. Al gauw gebeurde het tegenovergestelde. De onderhandelingen in het regionale verband van wat toen nog de

Europese Gemeenschap heette, werden versneld en leidden enige jaren later tot wat de bedoeling was, een vrije Europese markt. Mondiaal gebeurde hetzelfde, maar minder vergaand, in het verband van wat toen nog de GATT was. De statencoöperatie was kennelijk bestand tegen de verleiding om ieder zijns weegs te gaan nu de leidende partij minder domineerde.

De verklaring daarvan is van groot belang, omdat coöperatie tussen autonome staten meer in het algemeen een dominante partij veronderstelt die als de bekende hegemoon de orde bewaakt en waar nodig af kan dwingen. Dat is de speltheoretische wijsheid van 'het dilemma van de collectieve actie' die historisch kan worden gefundeerd, ook al zijn er incidentele uitzonderingen aan te wijzen.⁸ Een goed voorbeeld – zij het negatief – is de economische recessie na de Eerste Wereldoorlog waaronder het beperkte vrijhandelsregime bezweek, mede omdat van Englands dominante positie weinig over was gebleven. Na de Tweede Wereldoorlog namen, zoals gezegd, de vs die rol over en organiseerden met succes een nieuw regime, waarmee opnieuw de theorie van de collectieve actie werd bevestigd. Maar toen werd het anders. Terwijl in de jaren zeventig de economische dominantie van de vs verzwakte en een sterke economische recessie de coöperatie bedreigde, bleef zij niettemin intact, en werd zelfs sterker. Waarom, dat is de vraag. Wellicht dat hier een andere, contrasterende speltheorie uitkomst kan bieden. Dat is 'de theorie der wederkerigheid' die op grond van het herhaald uitvoeren van een experiment tot de conclusie komt dat, als mensen meer met elkaar te maken krijgen, hun samenwerking op termijn groeit, ook zonder dat er een derde partij voor handen is.⁹ Deze 'evolutie van de coöperatie' is echter gebaseerd op vier deels impliciete

8 Vgl. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard, Cambridge University Press, 1965, en idem, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven and London, Yale University Press, 1982. Een uitzondering vormen bijvoorbeeld de samenwerking op het gebied van de tijdsbepaling, maten en gewichten, de post, en het treinverkeer. Het waarom is een vraag op zichzelf, evenals de consequentie in dit verband van de recente privatisering.

9 Vgl. Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, London, Penguin Books, 1990 (first ed. 1984). Het wetenschappelijke debat over deze theorie alsook over die van Olson heeft inmiddels een wijde vlucht genomen. Voor de voor en tegens zie A. de Swaan, 'Rationele keuze als proces', *AST*, 22 (4): 593-609, alsmede de andere artikelen in dit nummer. In het verband van dit artikel kan echter met de twee klassieke contrasterende modellen worden volstaan. Nadrukkelijk zij opgemerkt dat het hier niet om altruïstisch gedrag gaat dat eenzijdig kan zijn, maar om coöperatie en dus om wederkerigheid.

veronderstellingen die hier expliciet worden geformuleerd. Die veronderstellingen zijn a) dat het belang van alle betrokkenen bij de coöperatie min of meer gelijk is; b) dat zij elkaar met dit belang gelijkelijk kunnen belonen en bestraffen en dat ook doen – het lik-op-stuk-argument; c) dat zij het veld der interdependencies niet verlaten en dus overgeleverd zijn aan elkaar; en d) dat deze verhouding niet middels geweld of anderszins wordt verstoord. Deze condities mogen in een laboratorium worden gerespecteerd, maar als het om autonome staten gaat, liggen de zaken historisch gezien anders. Dat geldt zeker voor de twee laatste: geen alternatief en geen gewelddadige verstoring van de orde. Toch werd, zoals gezegd, de statencoöperatie gecontinueerd, en de verklaring is dat de wereld na de Tweede Wereldoorlog in toenemende mate aan de vier genoemde condities voldeed, waarmee de theorie der wederkerigheid inderdaad toepasbaar lijkt geworden.

Dat geldt allereerst voor de pacificerende conditie d, die in deze periode dubbel werd verzekerd, door de militaire dominantie van de vs en door de wederzijdse afschrikking tussen dit land en de Sovjet-Unie. De blokvorming in die tijd bevestigt bovendien conditie c, omdat in deze constellatie een redelijk alternatief ontbrak en de partijen, ook in het Westen – en daar gaat het hier om – in sterke mate aangewezen waren op elkaar. Resten de condities a en b, van het gelijke belang en de gelijke kans van straffen en belonen. Ook daaraan werd in toenemende mate voldaan, omdat met de groei van markt en welvaart het belang van alle betrokkenen groter was geworden en minder ongelijk verdeeld, waarmee tegelijkertijd de kans om elkaar gelijkelijk te belonen of te straffen was gestegen. Zoals de vs en de USSR in militaire zin, zo waren staten in het verband van de wereldmarkt als *gijzelaars van elkaar* te beschouwen. Ook dat versterkte de coöperatie die bovendien vooral negatief van aard was en dus betrekkelijk gemakkelijk verliep.

De bindende kracht van de statencoöperatie werd even later weer op de proef gesteld. Nog voordat de zojuist genoemde onderhandelingen met succes waren beklonken, bezweek het Oostblok, waarvan de meeste staten verrassend snel in de wereldmarkt werden geïntegreerd. Dat leidde voor sommige landen tot grote problemen, maar niet voor de statencoöperatie zelf. Die bleek ook in de nieuwe verhoudingen tegen een stootje bestand. Dat bleek bij de eerste krachtproef, de economische teruggang omstreeks 1997 in Oost- en Zuidoost-Azië en in Rusland. De gevolgen daarvan bleven betrekkelijk beperkt, dankzij de statencoöperatie en leidden dus niet tot desintegratie van de bestaande verbanden. De verklaring is dezelfde, min of meer: de versterking en gematigde nivellering van de belangen; de afwezigheid van een redelijk alternatief; en de dubbele pacificerende conditie van de vs die in militair opzicht inmiddels

mondiaal domineerde, en de wederzijdse afschrikking tussen vs en Rusland – met China als een opkomende partij – die desondanks intact was gebleven.

Deze condities lijken te worden versterkt door de feitelijke toetreding van het laatst genoemde land, zodat wat dat betreft de voortgang van de statencoöperatie zich door kan zetten. Hiermee is niet gezegd dat de wto, nu of binnenkort, louter is gebaseerd op de wederkerigheid tussen min of meer gelijke partijen. Dat zou een grove ontkenning zijn van de dominantie van de vs en de eu, maar ook van Japan en China – en straks wellicht van Rusland – die onderling meer gelijkwaardig zijn geworden, maar ieder voor zich de meerdere zijn van de overige staten of regio's. Het gaat om de trend, en die is duidelijk. De wereldmarkt in wording wordt steeds minder door één dominante partij bepaald en steeds meer door een groeiend aantal van min of meer gelijkwaardige partijen. De wederkerigheid van het regime wordt zodoende versterkt, waarmee ook de belangen van de zwakkere partijen gediend lijken te worden.

Beleidsconcurrentie

Naast de economische nivellering is er nog een andere reden tot twijfel aan de wto die vooral aan het succes van de negatieve coöperatie is verbonden. Het betreft hier het tempoverschil tussen de negatieve coöperatie die voortschrijdt en de positieve coöperatie die daarmee vergeleken achterblijft. Deze twee snelheden genereren samen een reeks van problemen die met de nieuwe term *interstatelijke beleidsconcurrentie* wordt aangeduid.¹⁰ Deze concurrentie vormt een centraal thema in het globaliseringdebat en is de steen des aanstoots voor de 'anti-globalisten'. Die aandacht is terecht. Na vele jaren van groei is de staatsinvloed in het algemeen gesteld thans tanende en 'de markt' vrijer dan ooit. Dat heeft zijn welvaartsvoordelen. Maar daar tegenover staat het niet geringe probleem dat die wereldmarkt niet of nauwelijks wordt gecontroleerd in vergelijking met wat in de meer ontwikkelde landen gebruikelijk is geworden. Het gaat hier om de infrastructuur die het handelsverkeer bewaakt en

10 Over de precieze herkomst van het begrip 'beleidsconcurrentie' tast ik in het duister. Het begrip dankt zijn bruikbaarheid aan waar het op slaat: de groeiende kloof tussen economische interdependenties en politieke controles daarop, mondiaal en regionaal met de eu als een bekend voorbeeld van het laatste. Het Engelse equivalent is *policy competition*, dat niet verward dient te worden met het meer gangbare *competition policy* dat in het Nederlands met 'mededingingsbeleid' vertaald moet worden. Het begrip *policy competition* ontbreekt overigens in de index van *The Economist*; het begrip *competition policy* niet, waaruit de liberale voorkeur van dit blad moge blijken.

beschermt, en die bovendien steun biedt aan wie of wat niet tegen de concurrentie is opgewassen. Het niveau van deze internationale controles is dus 'laag', zodat de nationale controles, waar die 'hoger' en dus duurder zijn, in de onderlinge concurrentie 'naar beneden' worden getrokken. Het doel is het behoud van de nationale concurrentiekracht en het effect minder statelijke zorg en dus grotere welvaartsverschillen binnen staten – ook als die welvaart zowel collectief als individueel is toegenomen.

Dit effect is te bestrijden door in onderling overleg *minimumstandaarden* af te spreken waardoor er een bodem wordt gelegd onder de neerwaartse spiraalbeweging. Maar deze vorm van positieve coöperatie stuit op grote problemen. Ze schendt immers de nationale autonomie en neutraliseert bovendien het concurrentievoordeel van staten waar de marktcorrecties minder uitgebreid zijn en de productie dus in principe goedkoper. Dat zijn vaak de minder ontwikkelde landen, zodat de wereld er een nieuw dilemma bij heeft. Het streven van vooral de verder ontwikkelde landen om de werking van de markt te corrigeren en de wereldsamenleving te humaniseren, blijkt de welvaart daar te frustreren waar die het meest nodig is, en omgekeerd. Derhalve lijkt de verrassende conclusie te moeten zijn dat niet de rijke, maar de arme landen voor een maximale handelsvrijheid pleiten, met India als het meest welsprekende voorbeeld, dat zich traditioneel tot spreekbuis maakt van de 'derde wereld'. Maar terzelfdertijd pleiten de arme landen – en met enig succes – ook voor positieve coöperatie die in dit geval een ontluikende bedrijfstak beschermt en buitenlandse investeringen aan bepaalde regels bindt. De posities van beide, van rijk en arm, vallen dus niet samen met de tegenstelling tussen negatieve en positieve coöperatie, of tussen liberalisering en protectie zoals critici van de wto soms suggereren. De belangen botsten bij de feitelijke invulling, maar niet bij de twee vormen van coöperatie als zodanig. Dat gedeelde belang biedt een kans de tegenstellingen te overwinnen. Voorwaarde is echter dit besef te delen en goed te weten wat er speelt. Dat valt niet mee. De verwevenheid van belangen is zeer gecompliceerd, en dat geldt ook voor de bestaande regels en hun feitelijke effecten. Bovendien is economisch bekwaam concurreren geen natuurlijke kwaliteit. Ze moet worden geleerd en weerstanden moeten worden overwonnen. Waar 'de regels van de sport' ontbreken of worden genegeerd, is wat ruil heet zelden goed voor twee en wordt handel 'louche' gevonden. Daarom biedt de wto een half open en half verborgen curriculum in handelspraktijk, -moraal en -etiquette waarmee vertegenwoordigers van minder, maar ook meer ervaren landen hun voordeel doen.

Terug naar de theorie van de beleidsconcurrentie, die wordt bevestigd door de recente mondiale druk op de collectieve voorzieningen en die daaraan een

zekere legitimiteit ontleent. Niettemin moet ze worden gecorrigeerd. Collectieve voorzieningen zijn immers een *moreel goed* dat niet alleen geld kost, maar dat ook geld oplevert, omdat een goed geschoolde, gezonde en coöperatieve arbeidende bevolking samen met een hoog technisch niveau een hoge arbeidsproductiviteit genereert. Kortom, economische rivaliteit en sociale solidariteit zijn niet alleen rivalen maar ook kompanen, en dat besef heeft de klassieke tegenstelling tussen 'arbeid' en 'kapitaal' of politiek 'links' en 'rechts' verkleind. Maar hiermee is de kou niet uit de lucht. De vraag is immers: hoeveel 'valse' lucht zit er in de collectieve voorzieningen; hoeveel kan er worden bezuinigd zonder dat de arbeidsproductiviteit daalt? Het antwoord is moeilijk, zodat doorgaans eerst wordt bezuinigd om vervolgens af te wachten wanneer de economische of morele grens is bereikt. Wie deze gang van zaken betreurt, troost zich wellicht met de gedachte dat elders, in de minder ontwikkelde landen, een tegenovergestelde ontwikkeling zichtbaar is en de groeiende welvaart ook wordt gebruikt voor een uitbreiding van de collectieve voorzieningen. Maar helaas, voor zover het inderdaad gaat om *de wet van de communicerende vaten*, is de werking ervan beperkt. De betrokken landen worden inderdaad rijker, zoals Zuid-Korea, Thailand en Maleisië, maar omdat die groei mede wordt bepaald door het lage niveau van hun voorzieningen, is er weinig animo om dit voordeel weg te geven. Toch dringt het besef door dat ook hier collectieve voorzieningen, zeker op termijn, de arbeidsproductiviteit verhogen en dus een batenfactor zijn die moet worden benut.¹¹

11 Dat de beleidsconcurrentie zijn werk doet, blijkt uit de daling van de overheidsuitgaven gedurende de laatste tien jaar als percentage van het BNP, vooral in Nederland en Ierland en in mindere mate in de vs, het Verenigd Koninkrijk en in voormalige Oostbloklanden, zoals Hongarije, Tsjechië en Polen. Voor de OECD-landen is de belastingdruk gemiddeld echter gestegen, maar minder sterk dan daarvoor zodat de daling relatief is. Een en ander heeft tot gevolg dat ook de gemiddelde uitgaven aan sociale zekerheid in deze landen niet zijn gedaald als percentage van het BNP. Wanneer echter de groei van de gemiddelde vraag naar deze en andere collectieve voorzieningen in de beschouwing wordt betrokken – hoge werkloosheid en vergrijzing – ziet het beeld er anders uit. De belastingdruk in voormalige ontwikkelingslanden is in de meest welvarende gestegen, zoals Japan, Zuid-Korea en Turkije, maar is daar nog steeds zo'n tien punten lager dan het OECD-gemiddelde en vijftien punten lager dan het EU-gemiddelde dat respectievelijk 37% en 42% bedraagt. Vgl. *OECD Tax Policy Studies*, OECD, Paris, 2000, chapter V, Challenges for Tax Policy in OECD Countries, p. 1-22. Zie ook *The Economist*, jrg. 1997, nr. 38, en idem, nr. 4, 2000. Het eerder genoemde *Human Development Report*

Opnieuw moet Afrika als de grote uitzondering worden aangewezen. Hier heerst nog de vicieuze cirkel van een zwakke staat, weinig collectieve voorzieningen, lage arbeidsproductiviteit, en daarmee een arbeidsintensieve agrarische productie die door hoge invoerrechten elders van de wereldmarkt blijft uitgesloten, terwijl ze thuis door een gesubsidieerde export wordt bedreigd. Deze scheve verhouding roept verontwaardiging op, ook in de rijke landen die er zelf verantwoordelijk voor zijn. Deze spagaat verwijst naar het eerder genoemde dilemma. De invoerrechten en de subsidies vormen in feite een collectieve zorg die de boeren, het platteland en de eigen voedselvoorziening van de rijke landen moet beschermen tegen het geweld van de vrije markt. Die bescherming geschiedt op goede gronden, al was het maar omdat daar zonder grote delen van het platteland – dat al zeer sterk ontvolkt is – teruggegeven worden aan de natuur, en dat is iets anders dan aan de natuurbescherming.¹² Maar goede gronden maken het andere effect niet minder slecht: de bescherming van de beschaving hier belet de ontwikkeling daarvan elders. Met enige goede wil zijn er oplossingen te bedenken waarbij langs een glijdende schaal de wereldmarkt wordt geopend, terwijl zowel de rijke als de arme landen een tijdelijke en gerichte bescherming wordt geboden. Maar gemakkelijk is dat niet. Het gaat immers om een vorm van positieve coöperatie op basis van in dit geval een verzwakkende dominantie en een wederkerigheid die sterker wordt. Dat werkt als het om de negatieve coöperatie gaat waarbij de barrières worden

1999, New York and Oxford, Oxford University Press, 1999 wijst expliciet op het verband tussen mondiale economische groei, afnemende herverdeling van inkomen en toenemende economische en sociale ongelijkheid. Zie noot 5. Het rapport pleit voor correctie en is daarmee een bewijs van de toenemende aandacht voor deze gevolgen van de globalisering.

12 De problemen die hier zijn geschetst zijn schrijnend zichtbaar op het Franse platteland – maar daar niet alleen – dat in de twintigste eeuw is ontvolkt en waar de vele terrassen die in de negentiende eeuw werden aangelegd, zijn overwoekerd. Andere gevolgen laten zich raden. Frankrijk is een fervent verdediger van de bescherming van de landbouw, en dat wordt het land door anderen aangerekend die echter zelf geen oplossing voor het probleem aandragen. De tragiek is overigens dat de Europese subsidies vooral de grote bedrijven ten goede komen. Inkomenssubsidie en de vergoeding van milieuvriendelijk agrarisch-natuurbeheer zouden samen met het toerisme en andere vormen van Europese en nationale ‘plattelandsontwikkeling’ uitkomst moeten bieden voor kleinere bedrijven. Maar of dat lukt, is zeer de vraag. Deze vrees speelt ook een belangrijke rol bij de toetreding tot de EU van Midden- en Oost-Europese landen, en vooral van Polen, waar 26% van de bevolking werkt op het platteland en 6% van het GDP voortbrengt.

geslacht, tótdat als gevolg daarvan de beleidsconcurrentie te dreigend wordt en de eigen markt eenzijdig wordt beschermd terwijl positieve coöperatie lijkt geboden. Maar dat is het probleem. Die coöperatie tast de autonomie aan van alle landen en het concurrentievoordeel van sommige. Hier schieten dominantie en wederkerigheid tekort, zodat de economische coöperatie het moet doen met staten die wederzijds veel nalaten, maar wederzijds veel minder doen.

Positieve coöperatie

Niettemin zit er enige beweging in de economische positieve coöperatie. Het is al gezegd, het verschil tussen negatieve en positieve coöperatie als zodanig vormt geen splijtzwam tussen de betrokken staten. Hoe hard het spel ook wordt gespeeld, alle betrokkenen zijn doordrongen van het wederzijdse belang bij beide vormen van coöperatie. Deze 'verdeelde eenheid' tekent meer in het algemeen de omgangsvormen binnen de wto. Ondanks de grote verschillen in invloed en status frustreert geen van de handelsdiplomaten de coöperatie als zodanig. Die gaat door en genereert iets van een gezamenlijke missie: een gedeelde overtuiging en een gemeenschappelijk doel, ook tegenover hun broodheren, de nationale politici die sterker bloot staan aan particularistische belangen. Die betrokkenheid geldt zelfs voor buitenstaanders die zich publiekelijk tegen de wto uitspreken en haar werk bekritiseren. Deze protestbeweging is tegen, en zo hoort het ook. Maar in weerwil van verleidelijke gedachten over kleinschaligheid waarbij mensen zelfvoorzienend en duurzaam overleven, biedt de tegenpartij, zoals nader zal blijken, in feite geen andere remedie dan de wto zelf: doorgaan met de negatieve en positieve coöperatie en met het zoeken naar de *optimale balans* daartussen.

Daarbij worden enige vorderingen gemaakt, zij het in beperkte mate.¹³ Naar de afspraken over de landbouw, de textiel en de zogenaamde *infant industries*

13 Met de afsluiting van de Uruguay Ronde eind 1993 werd niet alleen de wto opgericht als opvolger van de GATT, maar werd ook een aantal nieuwe afspraken gemaakt om de vrije mededinging ofwel *the level playing field* te verbeteren: antidumpingmaatregelen, meer stringente eisen aan technische handelsbarrières, openstelling van overheidsaanbestedingen door overigens een beperkt aantal landen, en verboden op bepaalde nationale subsidies. Verder werd 'intellectueel eigendom' – zoals patenten en copyrights – beschermd, de zgn. *trade related intellectual property rights* of TRIPS. Daarnaast werd de handel – verder – geliberaliseerd voor industriële producten, voor professionele dienstverlening, terwijl de

is reeds verwezen. Verder biedt de wto enig tegenspel aan de oneerlijke concurrentie van nationale subsidies, bepaalde belastingfaciliteiten en oneigenlijk gebruik van kwaliteitseisen, terwijl de kartelbestrijding op de agenda staat. Daarnaast wordt de gezondheid van de consument enigermate beschermd, net zoals het intellectuele eigendomsrecht van ondernemingen. Ook dat zijn voorbeelden van positieve coöperatie die, omdat zij doorgaans in het voordeel van de rijke producenten zijn, door de arme landen als concurrentievervalsing worden aangemerkt met als gevolg dat – zoals bij sommige medicijnen – de werking ervan wordt ingeperkt of opgeschort. En dat is eveneens een voorbeeld van positieve coöperatie. Aparte vermelding verdient het probleem van buitenlandse investeringen dat, ondanks een serieuze poging van de rijke landen in het kader van de oecd (Organization for Economic Cooperation and Development) een mondiaal regime ontbeert. De reden laat zich inmiddels raden. De arme landen – maar zij niet alleen – willen aan die investeringen een aantal voorwaarden verbinden in zaken als de continuïteit van het bedrijf en de besteding van de winsten, terwijl de rijke landen deze positieve coöperatie afwijzen en de negatieve propageren. Niettemin zijn er binnen de wto enige afspraken gemaakt en is het thans aan haar de onderhandelingen voort te

protectie van de landbouw en van textiele waren op termijn werd verlaagd dan wel opgeheven. Belemmeringen inzake buitenlandse investeringen werden in bescheiden mate bestreden met de zgn. *trade related investment measures*, de TRIMS. Het probleem van de zgn. *foreign direct investments*, de FDI's, als zodanig werd echter niet of nauwelijks opgelost, en dat geldt ook voor de oecd die even later een vergeefse poging waagde. Dit onderwerp stuit begrijpelijkerwijs op de grote zorg vooral van de armere landen die een eenzijdig voordeel van de vreemde investeerder vrezen.

De gemaakte afspraken worden inmiddels uitgevoerd, en dan blijkt hoe onduidelijk de formuleringen vaak zijn en hoeveel mogelijkheden ze tot uitstel en afstel bieden. In dit verband kan de geschillen beslechting procedure, die straks nader aan de orde komt, uitkomst bieden. Markt gerelateerde problemen inzake het milieu en de arbeidsvoorwaarden bleven in de Uruguay Ronde onbesproken. Dat is inmiddels veranderd. Mede onder druk van de publieke opinie is de wto deze thema's als haar verantwoordelijkheid gaan zien. De mislukte bijeenkomst in het Amerikaanse Seattle vormt daarbij wellicht een keerpunt. Vgl. wat dit betreft o.m. Anne O. Krüger (ed.), *The wto as an International Organization*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1998, met name deel II. Zie voor de wto-bijeenkomst in Seattle, *The Economist*, nr. 50, 1999.

Voor het debat binnen de wto en de ilo (International Labour Organization) over de eventuele invoering van zgn. *labour standards* vgl. Gerda van Roozendaal, *Social Challenges to Trade*, diss., Ridderkerk, Ridderkerkprint, 2001.

zetten. Ten slotte vormt diezelfde wto een platform voor kritiek op haar eigen externe effecten die sterk tot de morele verbeelding spreken, zoals de factor arbeid, het milieu en de bekende collectieve voorzieningen van gezondheidszorg, algemeen onderwijs en sociale zekerheid die door de beleidsconcurrentie worden bedreigd. Dit alles werd geruime tijd niet als het werkterrein van de wto gezien, maar daar is inmiddels verandering in gekomen. Dat bleek onlangs tijdens de voorbesprekingen voor een nieuwe onderhandelingsronde in de Perzische Golfstaat Qatar waar vrijwel alles wat hier is genoemd, werd besproken. De conferentie heette een succes en dat was ze ook, omdat ondanks de tegenstellingen tot een gemeenschappelijke agenda van goede voornemens werd besloten. Desondanks lijken de nieuwe onderhandelingen vaak een herhaling van zetten en dus van afspraken die reeds eerder zijn gemaakt en die kennelijk niet zijn nagekomen. Die traagheid bevestigt de kritiek van de tegenstanders. Toch werden in Qatar ook nieuwe stappen gezet om de geschetste problemen, van de landbouw tot aan het milieu, te bestrijden. De wto wandelt met twee stappen vooruit en één stap terug.

Een bijkomend probleem is dat veel van dezelfde onderwerpen ook in andere gremia worden besproken, zodat al gauw een competentiestrijd ontstaat die op zijn beurt de lage organisatiegraad van de positieve statencoöperatie duidelijk maakt. De problemen zijn echter overal hetzelfde. Als op basis van wederkerigheid een besluit wordt genomen, is de kans groot dat met name de vs als de dominante partij zich verzet met als gevolg dat het besluit niet effectief is en de eensgezindheid van de anderen bezwijkt. Andersom gaat het niet beter. Als de vs de leiding neemt, is de kans groot dat anderen zich tekortgedaan voelen en daardoor de coöperatie frustreren. Toch kan deze patstelling worden doorbroken. Dat leert tenminste de positieve coöperatie van een andere internationale organisatie, het IMF (Internationale Monetaire Fonds) dat de wereldmarkt in wording dient door de organisatie van het vrije internationale geldverkeer en steun geeft aan landen die mede door die vrijheid in de schulden raken. Het fonds is de laatste twee decennia redelijk effectief gebleken en verwierf een *quasi-hoger gezag*, mede omdat het stemgewicht aan de financiële bijdrage is verbonden en de vs – steeds meer samen met de EU – ook formeel over een dominante positie beschikt die mede daarom wordt bekritiseerd.¹⁴ Dat is bij de wto anders. Hier heerst in principe het vetorecht van alle 144 staten en dus het regime van de consensus, waar allen gelijk zijn maar de een meer dan de ander. Toch gaan hier en elders de onderhandelingen door en verbreidt zich

14 Vgl. *The Economist*, nr. 5, 1999, A Survey of Global Finance.

gaandeweg het inzicht dat de wereldwijde interdependentie niet alleen problemen voortbrengt, maar ook de oplossingen. Alle partijen zijn immers kwetsbaar geworden, en al zijn de risico's niet gelijk verdeeld, niemand kan zich 'straffeloos' aan die kwetsbaarheid onttrekken. Wie dat beseft, ontkomt niet aan de dubbele consequentie van het quasi-gezag: 'welwillend' leiding geven aan in principe autonome partijen die op hun beurt die leiding 'welwillend' aanvaarden. Wie deze regel schendt, kan op deze welwillendheid geen aanspraak meer maken, totdat hij de les heeft geleerd en de afhankelijkheid van anderen accepteert.

Hogere gezagformatie; het slechten van geschillen

De coöperatie die zoëven werd geschetst, is gebaseerd op de autonomie van democratische staten met een open economie. Ze perken hun autonomie in en delen die soms in een coöperatief verband middels een veelheid van verdragen. Maar – en daar gaat het hier om – ze staan hun autonomie niet af aan een hogere instantie. Zo is het op militair gebied, bij de NAVO en de verschillende missies van de Veiligheidsraad van de VN, en economisch liggen de zaken niet veel anders. Toch is er een opmerkelijk verschil, dat klein lijkt maar grote betekenis zou kunnen hebben. Het betreft hier de supranationale controlebevoegdheid die de participerende staten de WTO hebben verleend inzake de naleving van de gemaakte akkoorden.

Deze 'federale bevoegdheid' heet officieel de 'geschillenbeslechtsprocedure', waar een panel van onafhankelijke deskundigen het monopolie heeft om eerst te bemiddelen bij statelijke geschillen, en als dat niet helpt, aanwijzingen te formuleren om gemaakte fouten te herstellen en om ten slotte de klagende partij eventueel het recht te verlenen tot represailles waarvan ook metterdaad gebruik wordt gemaakt.¹⁵ De WTO zelf mist dus het recht om aan te klagen en

15 Literatuur over de geschillen beslechting binnen de WTO: *The WTO Dispute Settlement Procedures, A Collection of the Legal Texts*, WTO, Geneva, 1995; Ernst-Ulrich Peetersmann, *The GATT/ WTO Dispute Settlement System*, London, The Hague and Boston, Kluwer Law International, 1997; John H. Jackson, 'Designing and implementing effective dispute settlements procedures: WTO dispute settlement, appraisal and prospects', in Anne O. Krüger, *The WTO as an International Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998, pp. 161-180. Het artikel van Jackson is een van de weinige die ingaat op het probleem van de nationale autonomie of soevereiniteit. Uit de appendix die zijn 'testimony' vormde voor de Ameri-

om zelf te straffen. Zij heeft wel het recht anderen het recht op bepaalde straffen te verlenen. Zo'n uitspraak van het panel is zo goed als onaantastbaar, omdat alleen een consensus tussen alle staten zo'n uitspraak ongeldig kan verklaren, terwijl eerder één tegenstem voldoende was en de rechtsgang zelf daarmee een farce. Deze procedure is dus nieuw en samen met de wto zelf in 1994 in het leven geroepen. Er was kennelijk behoefte aan een meer efficiënte controle. Dat valt te begrijpen gezien het belang van de gemaakte akkoorden en het betrekkelijke gemak zich daaraan niet te houden, met alle risico's van eigenrichting daaraan verbonden. Die behoefte zelf biedt echter geen afdoende verklaring. Het gaat hier immers om een overdracht van statelijke autonomie die weliswaar beperkt is tot ambtelijke functies, maar niettemin iets van een hoger gezag voortbrengt waaraan de staten zich vrijwillig hebben onderworpen. Vanwaar toch deze *sprong*, die zo moeilijk wordt gemaakt?

In de vele boeken over de wto en de geschillenbeslechting wordt deze vraag niet of nauwelijks gesteld. Het probleem lijkt evident, net als de oplossing die is geboden. Toch speelde het probleem, en dat blijkt uit een enkel artikel en uit enkele krantenberichten toen de voorstellen eind 1994 in de Amerikaanse Senaat werden besproken en aanvaard. De meeste aandacht ging uit naar de handelsmaatregelen zelf en welke bedrijfstak in de vs daar wel of juist niet van zou profiteren. De Republikeinen en Democraten waren beide verdeeld, maar nadat de nodige financiële compensaties door de regering Clinton waren toegezegd, bleek een grote meerderheid voor de verdergaande negatieve en positieve coöperatie. De vorming van een hoger gezag werd eveneens besproken, maar niet met zoveel woorden. Het probleem van de autonomie werd geneutraliseerd, sterker, het werd ontkend door de verzekering van een getuigedeskundige dat de wto de nationale soevereiniteit intact zou laten. Deze mistige *testimony* verklaarde dat de vs niet konden worden gedwongen om meer of anders te doen dan waartoe in de *rights and obligations* van het verdrag was besloten. Bovendien, zo ging de geruststelling voort, zou de traditie van consensus binnen de GATT ook in de nieuwe wto gehandhaafd blijven, zodat niemand en zeker niet de vs tot iets zou kunnen worden gedwongen waar men geen zin in had. Misschien dacht de deskundige de goede zaak van de wto te dienen. Of misschien geloofde hij simpel in wat hij zei, en zag hij allerlei juridische mogelijkheden om aan de bindende uitspraak van een panel te ontkomen. Een van die mogelijkheden werd door de Senaat zelf en bij voorbaat

kaanse Senaat, blijkt dat hij het probleem, bewust of niet, bagatelliseerde. Zie ook *NRC Handelsblad* van o.m. 24 november 1994 en 2 december 1994. Zie verder de literatuur vermeld in noot 1.

vastgelegd. Als de wto naar het oordeel van Amerikaanse specialisten tot drie keer toe het nationale belang zou schaden, dan trad het land uit de organisatie! Dat leek gespierde taal, maar was in feite de bevestiging van het recht van elke staat om het lidmaatschap van welke internationale organisatie dan ook op te zeggen. Ook hier was het eigenlijke doel cosmetisch. Hoe houden we klein wat in feite groot is?

Zo gaat het vaker met besluiten die te belangrijk zijn om openlijk tot inzet van de onderhandelingen te maken, en die daarom klein en stil worden gehouden, voor zolang dat lukt. Dat lukte met deze vorm van gezagsformatie waarvan de draagwijdte pas goed doordrong tot de betrokken staten toen het 'te laat' was en zij tot hun eigen verbazing een gezag hadden aangesteld dat boven hen stond en dat hen – zij het indirect – kon straffen. Zo verging het de vs en de eu – waar deze rechtspraak in het geheel geen publieke aandacht kreeg – die als de twee machtigste spelers elkaar en de uitspraken van de wto in jarenlange procedures bevechten. De inzet betreft bijvoorbeeld de invoer van bananen, de benzineprijs, de vangst van garnalen en tonijn, belastingsteun aan exporterende bedrijven, genetisch veranderd voedsel en nog veel meer zaken. De geschillenbeslechting blijkt echter bestand tegen deze uitputtingsslag en het gezag ervan wordt gaandeweg dus sterker. Dat geldt ook voor de andere grote speler, Japan, dat bezwaren heeft tegen dit supranationale gezag, maar dat anders dan de vs en de eu probeert te mijden in plaats van uit te dagen. De terughoudendheid verwijst naar de Japanse *rechtscultuur* waarin de 'hiërarchische solidariteit' van deze samenleving een open juridische confrontatie tussen twee formeel gelijkwaardige partijen al gauw als pijnlijk doet ervaren en aan een meer 'beschaafde' politieke regeling de voorkeur geeft. Ook de kleinere partijen binnen de wto staan aarzelend tegenover de nieuwe procedure inzake de geschillen. Maar hier is de culturele afkeer van wat ook hun een openlijke ruzie lijkt, sterk vermengd met zakelijke onwetendheid en gebrek aan juridische bijstand van dure advocaten in het internationale handelsrecht. Een oplossing is om mede partij te zijn in een zaak tussen de grote partijen, of omgekeerd, en dat gebeurt in toenemende mate. Maar ook de zelfstandige klachten van kleinere staten nemen toe, en aldoende stijgt het vertrouwen. Bovendien heeft de wto onlangs een fonds tot rechtsbijstand opgericht om de hoge kosten voor arme landen te bestrijden, zodat ook in dit opzicht de concurrentie een beetje 'eerlijk' wordt.

Deze 'juridisering' en 'depolitisering' van de wto dient het belang van de wereldmarkt in haar geheel, en dus ook van de grote spelers die aan deze vorm van coöperatie zoveel waarde hechtten dat zij de hogere gezagsformatie ook in de praktijk zijn gaan accepteren. Daarmee kan 'de sprong' met de theorie der

wederkerigheid worden begrepen. Het is herhaaldelijk gezegd, de nodige attributen zijn voorhanden: een pacificerende conditie, min of meer gelijke krachtsverhoudingen althans tussen de grote partijen, een sterke verstrengeling van belangen. Dat alles verklaart – samen met de tactische manoeuvres van experts en een sterk geloof in de voordelen van de vrije handel – deze hogere gezagsformatie. Het is al gezegd, dit gezag is beperkt in meer dan één opzicht. Niettemin is het een feit dat tot navolging kan leiden in andere internationale verbanden waar nu nog het vetorecht heerst en het gezag op zijn best quasi is. Dat vetorecht heerst ook in de wto, in zijn politieke, maar dus niet in zijn controlerende functies. Die worden autonoom uitgeoefend door ter zake deskundige experts.

Conclusie: over voortgang en vooruitgang

De wto vormt een voorbeeld van wat de statencoöperatie vermag. Met als pacificerende conditie de dominantie van één partij, de vs, en de wederkerigheid tussen meerdere partijen blijken staten wereldwijd in staat om op diezelfde basis een wereldmarkt te organiseren waarvan de speel- of handelsruimte steeds groter wordt. De factor dominantie van dit coöperatief proces – die in economisch opzicht zwakker wordt – kan met het leerstuk van het collectieve dilemma worden begrepen, terwijl de factor wederkerigheid – die zich versterkt – met het leerstuk van diezelfde naam kan worden verklaard. Bovendien blijkt zich iets van een ‘lotsverbondenheid’ of wederzijdse identificatie te ontwikkelen, tussen wie direct bij de onderhandelingen zijn betrokkenen, maar ook daarbuiten en met name in het westen van waaruit het proces der globalisering wordt gedomineerd en tegelijk bekritiseerd.

Drie treden van coöperatie en invloed van buitenaf

De voortgang van de coöperatie is allereerst negatief van aard, de eerste trede die betrekkelijk gemakkelijk wordt bereikt. Die negatieve coöperatie leidt op zijn beurt tot een reeks van problemen die de eigenlijke ordening van de markt betreft – ofwel haar spelregels – en omwille van de markt zelf leidt tot positieve coöperatie, de tweede trede. Een andere rij van problemen bestaat uit wat externe effecten worden genoemd die de eventuele schade aan het milieu en toenemende sociale tegenstellingen betreffen. Ook hier dringt de vraag om positieve coöperatie, en die wordt geboden, zij het moeizaam en dus mondjesmaat in vergelijking met de negatieve coöperatie. Ten slotte komt de derde trede, de vorming van een hoger gezag. Dit gezag is superieur als de organisatie

op zichzelf wordt bekeken, omdat het zowel de daadkracht als ook de publieke controle of 'transparantie' dient. Maar dit perspectief is niet realistisch. De autonomie en andere directe belangen spelen een dominante rol en verhinderen wat zakelijk, of in de ogen van een buitenstaander of organisatieadviseur, op het niveau van de statencoöperatie gewenst is. Toch gebeurt er iets, en dan gaat het om de onafhankelijke rechtspraak of, zoals het bij de wro heet, het slechten van geschillen. Het ligt voor de hand. Als de handelsakkoorden een keer zijn gemaakt, moeten ze ook worden nageleefd. Anders valt de zaak als een ton in duigen. Dat belang geldt ook voor de dominante partij die weliswaar iets van zijn nationale trots moet inslikken, maar dat doet voor een hoger belang, een mondiale handelsorde. Zo geformuleerd, lijkt het besluit bijna onvermijdelijk en dus vanzelfsprekend. Maar het tegendeel is waar. Staten, en zeker de grote, hebben een afkeer van zo'n goede daad die als een voorbeeld van verlicht eigenbelang is te typeren. Dat blijkt op militair terrein als het gaat om het commando bij een gezamenlijke vredesoperatie, of op cultureel terrein met als inzet een supranationaal strafhof, om twee cruciale voorbeelden te geven.¹⁶ Bij de wro is het desondanks gelukt, doordat de nationale en internationale experts het onderling eens waren, geloofden in hun zaak en het voorstel een technisch, niet-politiek profiel gaven. Bovendien lijkt van belang dat handel weliswaar belangrijk is, maar minder snel een open zenuw raakt dan zaken die de nationale veiligheid en de nationale moraal betreffen. Hoe het ook zij, als het besluit een keer is genomen, is het een voldongen feit dat de organisatie kansen biedt zijn hoger gezag uit te buiten ten gunste van zichzelf en van de wereldmarkt in wording.

Zo voorgesteld vormen de drie treden van economische coöperatie een proces met een interne logica. Zo is het ook, maar zo is het niet alleen. De beweging wordt ook van buitenaf bewogen. De *pacificerende conditie* is hier slechts genoemd en zou nader moeten worden besproken. Een centrale vraag

16 De militaire ervaring verwijst met name naar de opeenvolgende militaire acties in het voormalige Joegoslavië waar de coördinatie ernstig tekortschoot, zoals bij het drama van Srebrenica waar het Franse gezag afzag van de te verwachten luchtsteun aan de Nederlandse eenheid ter plekke tegenover het Bosnisch-Servische leger dat vervolgens een massamoord organiseerde onder de Bosnische bevolking. Vgl. het verslag van het onderzoek van het Franse parlement in deze dat in november 2001 verscheen. Gaandeweg werd de coördinatie verbeterd. De opmerking over een supranationaal gerechtshof slaat op de ad hoc tribunalen inzake de oorlogen in opnieuw Joegoslavië en in Ruanda, en de pogingen om een permanent hof op te richten.

zou kunnen zijn in hoeverre die pacificerende conditie wordt verzwakt of juist versterkt door de recente terreuraanval op de vs en of dit land zijn dominantie meer of minder uit zal gaan buiten. Ook de *culturele conditie* zou nader aan de orde moeten komen met als vraag in hoeverre de zeden van de vrije markt de dominante positie van het westen en met name de vs weerspiegelen of – wat hier zou worden verdedigd – méér een functie van die markt zelf zijn, en daarmee een kwestie van voor iedereen de meest praktische omgangsvormen.

Voortgang en vooruitgang

Rest een laatste opmerking, en die voert terug naar de *kritiek* op de wto en andere coördinerende centra van de vrije wereldmarkt in wording, zoals het imf, de oecd en de regionale eu. Die kritiek is niet massaal. De grote meerderheid van de bevolking is neutraal of passief welwillend. Ze heeft hooguit een vaag idee van wat zich ver weg of dichtbij afspeelt, en dat geldt tevens voor de meeste politici en andere beleidsmakers. Het is ook ingewikkeld. Wie weet bijvoorbeeld waar het graan van zijn boterham vandaan komt, wie het heeft verbouwd, wie het heeft verhandeld, wat de prijs is, hoe hoog de subsidies zijn, wie ze vaststelt, wie ze uitbetaalt, wie er recht op heeft, wie het geld opstrijkt, wat daarvan de effecten zijn, en wie dit alles controleert op zijn rechtmatigheid? En wie weet ten slotte, wat hij van dit alles moet vinden? Zolang het brood te koop is en bovendien niet al te duur, hangt deze mist van onwetendheid, om pas op te trekken als het misgaat en door schaarste of gebrek het licht doorbreekt. Maar die verheldering is kortstondig. De aanvoer wordt hersteld en is al gauw weer vanzelfsprekend. Wat dat betreft is de wereldmarkt als een centrale verwarming. Je raakt gewend en verwend.

17 Het gaat hier om het thema van Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations*, London etc., Touchstone Books, 1998 (first ed., 1997). Tegenover hem staat Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, London, Hamilton, 1992 die de westerse beschaving als dominant ziet niet alleen door een machts-surplus, maar ook als de optimale oplossing van gemeenschappelijke problemen. Mijn voorkeur gaat uit naar Fukuyama, zij het dat hij de vraag vergeet te stellen die hier centraal staat: vormt zich een gezag dat sterk genoeg is om de rol van de nationale staat op internationaal niveau te vervullen?

18 Een goede bron voor informatie over de beweging der antiglobalisten biedt behalve hun optreden in de pers tijdens internationale conferenties, verschillende websites, zoals die van het Amerikaanse en tegelijk mondiale 'Public Citizen', www.citizen.org/trade/wto/org en www.iatp.org.

Maar dat geldt niet voor iedereen en alles. Dat verschil knaagt als een morele vraag, vooral in rijke landen waar dit soort tegenstellingen sterk zijn verkleind. Hier bloeit het slechte ‘*transnationale*’ geweten dat meer dan de incidentele schaarste de onwetendheid doorbreekt en een continue stroom van moreel geladen informatie voortbrengt die soms plotseling de aandacht trekt. De producenten van dit geluid zijn de rijken zelf, en dan meestal jongeren uit de ‘betere milieus’, goed opgevoed en opgeleid, die protesteren en het publiek voorhouden dat ‘onze’ rijkdom ‘hun’ armoede is. Ze zijn vaak verrassend goed georganiseerd en maken als professionele Non-Governmental Organization deel uit van de gevestigde orde in een eigenaardige symbiose van wederzijdse acceptatie en verzet. Dat neemt niet weg dat ze ‘kritisch’ zijn en de pijlen van hun gramschap richten op de ongelijke verdeling van het mondiale welzijn. In hun visie is wat hier de statencoöperatie is genoemd, een vorm van onderdrukking waarbij de zwaksten zo afhankelijk worden van de sterksten dat zij zich redelijkerwijs niet aan hun dwang kunnen onttrekken. Het voorbeeld is opnieuw Afrika, dat zijn eigen kleinschalige bedrijvigheid ziet verdwijnen door de grootschalige, gesubsidieerde import van het westen, en vervolgens van diezelfde import afhankelijk wordt. Zo moeten mensen in de derde wereld in het algemeen verkroppen dat ‘de rijken rijker’ worden en ‘de armen armer’.

Dit beeld is juist, zoals eerder is gebleken, en biedt een noodzakelijke correctie op een oppervlakkig geloof dat het allemaal wel goed komt als de markt maar vrijer wordt en de protectie wordt opgeheven.¹⁹ Zo is het dus niet, en de suggestie is misleidend. Wil de wereldmarkt het generale welzijn dienen, dan moet die markt enerzijds meer worden geliberaliseerd en anderzijds meer worden gereguleerd met als doel ‘oneerlijke’ concurrentie en de externe effecten te bestrijden. Het gaat dus om de optimale mix van negatieve en positieve coöperatie. Pas als dat richting is waar de wto op koerst en de wereldmarkt op vaart, is de ‘voortgang’ van de coöperatie ook ‘vooruitgang’ te

19 Vgl. noot 4 en 5. Een mooi voorbeeld van een geleerd maar niettemin naïef liberaal geloof in vermindering van statelijke controles biedt het volgende citaat van een internationaal erkend expert in het handelsrecht: ‘The worldwide trend towards deregulation, market economies, protection of human rights and democracies reflects also an increasing recognition that individual freedom, non-discrimination and rule of law are the best conditions for promoting individual and collective selfdetermination and social welfare.’ Vgl. Ernst-Ulrich Peetersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, London, The Hague and Boston, Kluwer Law International, 1997. De vraag die hier centraal staat, hoe dit recht mondiaal wordt bewaakt waar een statelijk gezag ontbreekt, wordt niet gesteld.

noemen. Maar dat is de grote vraag die eenzijdig wordt beantwoord. Dat geldt voor *de neoliberale ideologie* die voor de negatieve coöperatie pleit, maar ook voor de kritiek daarop die met dezelfde eenzijdigheid voor positieve coöperatie ijvert en zelfs voor afsluiting van de statencoöperatie. Zo houden beide partijen elkaar gevangen in een ideaal dat niet bestaat. De een verwijst naar een vrije wereldmarkt zonder of met minimale interventies die, als het maar lang genoeg duurt, haar zegeningen wereldwijd zal verbreiden. De ander gelooft in het tegendeel, een wereld vol met kleinschalige verbanden waar mensen zelfvoorzienend zijn en duurzaam overleven. Dat is de *romantische utopie* die opkwam en aanhang verwierf waar in feite de grootschaligheid ging domineren. Ze heeft een sterke aantrekkingskracht, ook nu, en haar kritiek is noodzakelijk. Maar ze biedt geen reëel alternatief. Wie deze weg inslaat, botst immers op de vraag of deze kleine overlevingseenheden niet zullen verarmen en terugvallen op gewelddadige concurrentie bij ontstentenis van de pacificerende conditie en andere vruchten van de grootschaligheid.

Rest de vraag in welke richting de wto in feite vaart. Ze is van huis uit meer gericht op de liberalisering van de markt dan op de controle. Maar het een kan moeilijk zonder het ander, en dat blijkt. Dus dient de wto inmiddels beide idealen, zij het moeizaam en met mate. Het is al gezegd. Ze doet twee sprongen voorwaarts en vervolgens een stap terug. Dat is 'de vooruitgang' van deze statencoöperatie.