

Vrijhandelsakkoorden en de Wereldhandelsorganisatie 2.0

Francis Baert¹



Secretaris-generaal Ban Ki-moon op het WTO forum "Why trade matters to everyone", Genève 1 oktober 2014 – UN Photo/605682²

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) bestaat dit jaar 20 jaar en komt voort uit de Algemene Overeenkomst over Tarieven en Handel (GATT). Deze organisatie is gevestigd aan het *Lac Léman* van Genève en werd opgericht na de befaamde Uruguay-ronde van diplomatieke onderhandelingen, die zijn opgestart in 1986 en afgerond in 1993. Als internationale organisatie vormt de WTO de kern van de mondiale handelsarchitectuur. Het is echter twijfelachtig of deze 20^{ste} verjaardag ook een reden tot feest vormt. Nochtans zag het er eind 2013 rooskleuriger uit, toen de zogenaamde Doha-ontwikkelingsronde in Bali na 12 moeilijke jaren succesvol werd afgerond. Initieel werd voorzien dat de onderhandelingen al in 2005 zouden beëindigd worden, maar door een gebrek aan consensus werd de deadline meermaals uitgesteld. Deze lange en moeilijke evenwichtsoefening bevestigt het imago dat de

WTO inmiddels reeds jarenlang met zich meesleekt: dat van een organisatie, die immobiel is geworden omwille van haar moeizame besluitvorming. De initiële euforie na de Doha-ronde werd overigens onmiddellijk getemperd omdat India het akkoord meteen torpedeerde door te wijzen op de preciaire voedselvoorziening in het land. Om het voedselprogramma te vrijwaren van de strenge WTO-verplichtingen, pleitte India daarom voor een uitzonderingsmaatregel, een zogenaamde vredesclausule (*peace clause*). Intussen zou een bilateraal akkoord met de Verenigde Staten ervoor zorgen dat India zich in 2015 opnieuw achter dit akkoord kan scharen. Tegen deze achtergrond moeten we de eerste bijdrage van dit symposium rond vrijhandel zien. **Marieke Koekkoek** (Leuven Centre for Global Governance Studies, KU Leuven) bespreekt in haar bijdrage de lange weg naar Bali, de onderhande-



lingen zelf en hun uitkomst. In Bali werden afspraken gemaakt rond tarieven, landbouw en ontwikkeling. Wat vooral in het oog springt in het 'Bali-pakket' is de Overeenkomst ter Vereenvoudiging van het Handelsverkeer. Dit is een bindend akkoord om wereldwijd basisafspraken rond afhandelingstermijnen van de douane te implementeren.

De laatste 20 jaar heeft de wereldeconomie enorme veranderingen ondergaan. China en Rusland waren in 1994 bijvoorbeeld nog geen lid van de WTO. De onderhandelingsmarge voor de klassieke machtshebbers - Europa en de Verenigde Staten - is verzwakt, terwijl heel wat groeilanden uit het Zuiden met rasse schreden wel vooruitgaan. Dit zorgt voor toenemende spanningen binnen de WTO. De Verenigde Staten, bijvoorbeeld, is vaak erg koppig bij het onderhandelen, mogelijks omdat het land een langetermijnstrategie volgt, waarbij men slechts weinig concessies wil doen bij onderhandelingen waar men later meer hoopt te bereiken (bijvoorbeeld over het intellectueel eigendomsrecht). Klassieke WTO-onderhandelingen over douanetarieven of landbouw zijn daar vaak de dupe van. Naast de officiële Doha-onderhandelingen organiseerden bepaalde landen bovendien ook 'minilaterale' onderhandelingen in beperkte kring, bijvoorbeeld over handel in diensten (Handel in Diensten Akkoord of TISA).

Belangrijker nog dan wijzigende machtsrelaties in de wereldpolitiek, zijn de veranderingen in onze economieën. Handel is vandaag 'geglocaliseerd' en 'verinformatisiseerd'. Productieprocessen worden opgesplitst en verdeeld over verschillende landen, soms zelfs over continenten. Zo ontstaan complexe netwerken die één productieketen vormen. Telkens wordt gezocht naar de plaats waar de grootste winsten geboekt kunnen worden: katoen wordt geplukt in Benin, gewassen en gekleurd in Cambodja, tot t-shirt verknipt in China, en ten slotte naait men er dan in Polen het logo van een duur kledingmerk op. Marketing en promotie voor het t-shirt worden aangestuurd vanuit het hoofdkwartier van het kledingmerk in Spanje. Bovendien zorgen nieuwe technologieën en toepassingen (*big data, e-commerce, certificering, 3D-printing, 'the internet of things'*) ervoor dat de mondiale handel nog ingrijpender zal wijzigen. Handel heeft dus enorme gevolgen op milieu-, sociaal- of veiligheidsbeleid.

Hoewel weinig landen de suprematie van de mondiale handelsarchitectuur fundamenteel in vraag stellen, is in de loop van de voorbije 20 jaar een niet onbelangrijke regionale architectuur ontstaan via een proliferatie aan bilaterale en regionale handelsakkoorden (de zogenaamde FTAs). De Europese Unie (EU) is een

voortrekker op dit gebied, maar ook landen als Chili, Singapore of Zuid-Korea organiseren hun handel gedeeltelijk op regionaal niveau. Vrijhandel en regionale integratie gaan vaak hand in hand. De laatste jaren is het debat in een stroomversnelling gekomen door de herpositioning van het Amerikaanse buitenlands beleid. Het land focust momenteel op twee regionale mega-projecten: enerzijds een vrijhandelsakkoord met de EU, *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) en anderzijds een vrijhandelsakkoord met landen grenzend aan de Stille Oceaan, *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Het maakt van de Verenigde Staten opnieuw de mondiale kingmaker, met een opening op twee fronten: een Atlantisch en een Pacifisch front. Deze twee toekomstige megablokken zorgen voor heel wat commotie bij voor- en tegenstanders van vrijhandel, waarbij ook een breder ideologisch debat over de internationale politiek nooit veraf is. Tijdens de WTO Ministeriële Conferentie op Bali was Cuba één van de hardste onderhandelaars. Gesteund door Bolivia, Nicaragua en Venezuela blokkeerde Cuba op het einde van de Conferentie het akkoord door te wijzen op het handelsbelemmerende karakter van het Amerikaanse embargo tegen hun land. Uiteindelijk werd een compromis gevonden door een bepaling op te nemen over de vrijheid van transit. Onlangs kondigde president Obama tevens aan de relaties met Cuba te willen ontgooien. Dit zal ongetwijfeld een belangrijk effect hebben op de internationale handelsgesprekken in de WTO.

De bijdrages van **Niels Gheyle** en **Ferdi De Ville** (Centrum voor Europese Studies UGent) en **Francis Baert** (United Nations University UNU-CRIS en Centrum voor Europese Studies UGent) gaan dieper in op deze onderhandelingen. Eerst bespreken Niels Gheyle en Ferdi De Ville TTIP vanuit een kritisch standpunt. Zij staan stil bij een aantal heikle punten en doorprikken zo de eenzijdig positieve aspecten van dit handelsakkoord, maar zien tevens weinig heil in de apocalyptische onheilsberichten. Struikelblok is de grote geheimhouding rond de onderhandelingen. Dit zorgt ervoor dat er in publieke debatten slechts weinig over de kern van de zaak wordt gediscussieerd en dat enkel de extreme standpunten momenteel aan bod komen. Gheyle en De Ville pleiten dan ook voor meer openheid om zo de egestellingen te verlaten.

Nadien wijst Francis Baert op het belang om tot een beter inzicht te komen over de enorme reikwijdte van een akkoord als TPP, dat bovendien veel verder gaat dan vrijhandel alleen. TPP is een handelsakkoord tussen Australië, Brunei, Canada, Chili, Japan, Maleisië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Peru, Singapore, de Verenigde Staten en Vietnam. Deze landen zijn goed voor 40



procent van het mondiale BBP. Het is hét kroonjuweel van de hernieuwde Amerikaanse belangstelling voor Azië, die niet los kan gezien worden van economische successen in de regio en de groeiende rol van China. De verregaande inhoud van het akkoord maakt de gesprekken controversieel. Zo heeft Obama af te rekenen met heel wat binnenlandse kritiek, zelfs uit eigen partij. Volgens Francis Baert is het voor Obama dansen op de rand van de vulkaan, naar analogie met de *Ring van Vuur*, die de landen rond de Stille Oceaan geologisch met elkaar verbindt.

Het lijkt erop dat de ontwikkelingslanden de dupe zullen worden van de veranderingen in de internationale economie, waardoor de ongelijkheid in de wereld nog meer zou kunnen toenemen. Ontwikkelingslanden maken amper deel uit van de onderhandelingen over regionale vrijhandelsakkoorden. De akkoorden zijn voornamelijk een zaak van landen uit de toplaag van de *Human Development Index* (HDI)³, met als uitzondering de deelname van Vietnam aan TPP. Dit heeft Afrikaanse landen er onder meer toe aangezet om het vizier steeds vaker op China te richten. Naast een reële afhankelijkheid van China's energieboom en de voordelen voor China in verband met natuurlijke rijkdommen uit Afrika, is de samenwerking ook op een ander aspect gestoeld. China is een unieke diplomatieke speler op het vlak van handelspolitiek, die zowel wenst te onderhandelen met geavanceerde landen als met ontwikkelingslanden. Het land werkt momenteel overigens aan een eigen vrijhandelsakkoord, het Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), de grote concurrent voor TPP. RCEP wordt onderhandeld tussen de leden van ASEAN en Australië, China, India, Japan, Nieuw-Zeeland en Zuid-Korea⁴. TTIP, TPP en RCEP versterken de observatie dat regionalisme en transregionalisme steeds verder verstrengelen⁵.

Lurong Chen (United Nations University UNU-CRIS) staat in zijn bijdrage stil bij de rol van China in dit geheel, en in uitbreiding ook bij die van Azië. Azië speelt als de 'fabriek van de wereld' een steeds belangrijker rol in de wereldhandel. Dit komt vooral tot uiting in een sterk gewijzigd productieproces. Productie, handel, onderzoek en ontwikkeling, marketing en logistiek zijn door globalisering ook op wereldschaal ingrijpend veranderd. De bekende Italiaanse hazelnootpasta Nutella, bijvoorbeeld, wordt verkocht in 75 landen en is gefabriceerd in een tiental fabrieken op vier continenten, met ingrediënten uit alle windstreken: hazelnoten uit Turkije, palmolie uit Maleisië, cacao uit Nigeria, suiker uit Brazilië en vanille uit China, zo blijkt uit een onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)⁶. Productieprocessen worden dus opgesplitst

in een aantal afzonderlijke deelprocessen, waarbij men telkens meerwaarde creëert. Het is dus van groot belang om deze mondiale waardeketens (*global value chains*) in kaart te brengen. Of we hier echt te maken hebben met mondiale ketens of eerder met regionale, is momenteel voer voor discussie onder economen⁷. Het begin van de keten, het bewerken van primaire grondstoffen, vindt steeds vaker plaats in lageloonlanden, bijvoorbeeld in Azië. Landen als China hebben daar sterk van geprofiteerd.

De TPP en TTIP handelsakkoorden brengen het oude spookbeeld van handelsblokken en protectionisme naar boven. In de klassieker '1984', de dystopische roman van George Orwell, schetst de schrijver een grimmig beeld van een wereld die verdeeld is in drie regionale blokken en die in constante oorlog met elkaar leven: Oceania, Eurasia and Eastasia. Orwell was een kind van zijn tijd; in het naoorlogse Engeland geloofden sommigen sterk in het ontstaan van een tripolaire wereld met drie machtsblokken: de Verenigde Staten, Engeland en de Sovjet-Unie. De situatie van vandaag is niet zo dramatisch, maar er blijkt wel dat landen steeds vaker focussen op het regionale niveau. De immobiliteit van de WTO zorgt er namelijk voor dat bepaalde landen regionale vrijhandelsakkoorden kiezen boven multilaterale onderhandelingen, waardoor het spanningsveld regionalisme-multilateralisme nog versterkt wordt. Regionalisme kan echter ook gezien worden als een fundamenteel onderdeel van een goed werkend mondiaal handelssysteem. Richard Baldwin (*Graduate Institute of International Studies Geneva*) heeft er bijvoorbeeld op gewezen dat het TPP een uitweg vormt om de wirwar aan vrijhandelsakkoorden in de Stille Oceaan wat te ordenen en het pad naar het multilateraal WTO-niveau te effenen.⁸ Lurong Chen wijst in zijn bijdrage op het belang van financiële economische integratie in Oost-Azië, gekoppeld aan verdere stappen op mondiaal niveau. We kunnen ons alvast de vraag stellen of de huidige WTO wel voldoende uitgerust is om als gepast forum op te treden om handel binnen mondiale productieketens op te volgen, wat de vraag naar een vernieuwd 'WTO 2.0' doet toenemen.⁹ Een geglobaliseerde economie als de Belgische is sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in de wereldhandel. De bedrijfswereld, politiek en administraties doen er dan ook voordeel bij om de komende jaren de ontwikkelingen binnen de WTO en inzake een TTIP en TPP van naderbij te volgen.

In 2015 starten we in *Wereldbeeld* ook met een nieuwe rubriek, met name, een *visueel essay*. Aan de hand van 20 nauwkeurig uitgekozen foto's wordt het twintigjarig bestaan van de WTO in beeld gebracht. Het cliché wil dat een beeld meer zegt dan 1000 woor-



den. Handelsgesprekken komen echter zelden in beeld aangezien ze vaak plaatsvinden achter hoge gesloten muren. Het visueel essay van **Francis Baert** en **Lien Desmet** (UNU-CRIS) brengt ons achter die muren.

Noten

1. Francis Baert is als onderzoeker verbonden aan de United Nations University institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) in Brugge en aan de Universiteit Gent. De bijdrages in dit symposium werden nagelezen door Lien Desmet, Lien Jacques, Pascale Vantorre en Francis Baert.
 2. De foto's gebruikt in dit symposium vallen onder het Creative Commons auteursrecht. Fotografen of aanbieders van de foto's zijn waar mogelijk met naam vermeld.
 3. Het valt op dat TTIP en TPP beide onderhandelingen zijn tussen een grote meerderheid aan landen die in de Human Development Index behoren tot de categorie 'very high human development'.
 4. ASEAN staat voor Associatie van Zuidoost-Aziatische landen. De tien leden zijn: Brunei, Cambodja, de Filipijnen, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, Singapore, Thailand en Vietnam.
 5. Baert, F., Scaramagli, T. en Söderbaum, F. (eds) *Intersecting interregionalism. Regions, global governance and the EU* (Dordrecht: Springer, 2014)
 6. OECD, Mapping global value chains, working part of the Trade Committee, 4-5 December 2012, beschikbaar via http://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf
 7. UNU-CRIS organiseert hierover een workshop in april 2015 met de OESO, het GRESI-onderzoeknetwerk en het Italiaanse Agentschap voor Handel.
 8. Baldwin, R. "Multilaterizing regionalism: Spaghetti bowls as building blocks on the path to global free trade", *The World Economy*, 2006, 29(11): 1451-1518.
 9. Baldwin, R. WTO 2.0: governance of global supply-chain trade, in: Baldwin, R. Kawai, M. Wignaraja, G. (eds) *A World Trade Organization for the 21st Century: The Asian Perspective* (Cheltenham: Asian Development Bank Institute and Edward Elgar, 2014), pp. 12-47.
-

