

Commissie Internationale Sociaal-
Economische Aangelegenheden

Aan de Minister-president,
de heer W. Kok
Binnenhof 20
2513 AA DEN HAAG

Den Haag: 18 oktober 2001
Ons kenmerk: 01.14128/MGB
Bijlage(n): -
Toestelnummer: 070 3 499 517
E-Mail: mbos@gw.ser.nl
Betreft: briefadvies globalisering

Geachte heer Kok,

De komende vierde ministeriële conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) – die zal besluiten over de agenda van een nieuwe wereldhandelsronde – vormt voor de SER aanleiding om in dit briefadvies eigener beweging zijn positie in het debat over de kansen en risico's van globalisering te markeren. Dat doet de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA) door eerdere SER-adviezen over internationale vraagstukken kernachtig en in onderling verband weer te geven en een aantal van de daarin opgenomen aanbevelingen opnieuw onder de aandacht te brengen.

Globalisering en maatschappelijke welvaart

De SER beschouwt de voortschrijdende internationalisering van economische verhoudingen als een feitelijkheid en tegelijkertijd als een belangrijke voorwaarde om wereldwijd maatschappelijke welvaart te bevorderen. Drijvende krachten achter de voortgaande internationalisering zijn de liberalisatie van handels-, diensten- en kapitaalverkeer alsmede de vernieuwingen op het vlak van vervoerssystemen en van informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Dank zij de ICT kunnen handicaps van geografische afstand en tekortkomingen in de fysieke infrastructuur worden overwonnen. De liberalisatie van het handels- en dienstenverkeer opent mogelijkheden voor een verdergaande internationale arbeidsverdeling op basis van comparatieve voordelen. Deze komt de doelmatigheid (door snellere innovatie en het beter benutten van schaalvoordelen), en daardoor de koopkracht en de keuzevrijheid van consumenten, ten goede.

Vastgesteld moet echter worden dat de mogelijkheden die de voortgaande globalisering schept voor verbetering van de maatschappelijke welvaart in de wereld tot nu toe zeker niet ten volle worden benut. Daarbij gaat het vooral om de positie van (armen in) ontwikkelingslanden en om het streven naar duurzame ontwikkeling.

Positie van ontwikkelingslanden

De internationale handel is géén *zero-sum-game*, met winnaars tegenover verliezers. De voordelen van een verdergaande internationale arbeidsverdeling kunnen in beginsel alle deelnemers, rijk en arm, ten goede komen. Dat neemt niet weg dat in de afgelopen periode veel mensen, vooral in de armste ontwikkelingslanden, niet of nauwelijks de vruchten van de internationalisering en de technologische vooruitgang hebben geplukt. De verschillen tussen rijk en arm in de wereld zijn duidelijk toegenomen. Veel mensen leven onder een aanvaardbaar bestaansminimum, zonder uitzicht op verbetering. De technische vooruitgang in de wereld gaat aan naar schatting een derde van de wereldbevolking geheel voorbij¹.

Naar de mening van de SER is deze toenemende kloof tussen rijk en arm, tussen wel en niet profiteren van de technologische vooruitgang, niet te verklaren door de liberalisatie van het handels- en dienstenverkeer. Het probleem is veeleer dat, ofschoon veel ontwikkelingslanden actief participeren in de wereldhandel, veel van de armste ontwikkelingslanden in de marge van de wereldhandel verkeren. In de 48 armste ontwikkelingslanden leeft 10 procent van de wereldbevolking; hun aandeel in de wereldhandel bedraagt echter niet meer dan 0,5 procent (en neemt bovendien nog af). De Directeur-Generaal van de WTO stelt met betrekking tot de minst ontwikkelde landen terecht vast: “Their desperate situation is not the result of too much trade, but of too little – insufficient market access for their products, poor incentives to trade diversification, and too many impediments to creating export-competitive industries and sectors.”²

Ook de SER ziet de integratie van de minder en minst ontwikkelde landen in de wereldeconomie als een belangrijke uitdaging voor de komende periode. Om te beginnen ligt hier een verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden zelf, om goed beleid (‘good governance’) en een ‘enabling environment’ voor de particuliere sector te ontwikkelen³. De armste ontwikkelingslanden stuiten daarbij evenwel op een tekort aan (financierings)middelen en aan *human capital* (zoals goed opgeleide en integere ambtenaren met organisatievermogen). Technische assistentie en financiële hulp van buitenaf zijn dan nodig om knelpunten in het sociaal-economische ontwikkelingsproces weg te nemen en vicieuze cirkels van onderontwikkeling te doorbreken.

Internationale handel is een belangrijke drager voor de integratie van (ontwikkelings)landen in de wereldeconomie. De SER is voorstander van een zo vrij mogelijke wereldhandel, ook tussen industrie- en ontwikkelingslanden⁴. Wel acht hij voor in het bijzonder de armste ontwikkelingslanden op basis van het ‘infant industry’-motief een tijdelijke en selectieve bescherming gerechtvaardigd om ondernemerstalent voor nieuwe activiteiten te motiveren, risicodragend kapitaal te mobiliseren en ‘kinderziekten’ te boven te komen.

Tegelijkertijd hebben ontwikkelingslanden groot belang bij een zo vrij mogelijke toegang tot de markten van de industrielanden. Dat geldt vooral voor de producties waarin ontwikkelingslanden een comparatief voordeel hebben, waaronder in het bijzonder textiel en landbouw. De komende WTO-onderhandelingen richten zich onder meer op deze sectoren. Het recente ‘Everything But Arms’-initiatief van de Europese

¹ Jeffrey Sachs, A new map of the world, *The Economist*, 24-6-2000, pp. 99-101.

² Mike Moore, Towards a Shared Global Economy, in: Harry Oldersma (red.), *From Havana to Seattle and Beyond*, Den Haag 2000, pp. 49-54, inz. p. 50.

³ SER-advies *De particuliere sector in internationale samenwerking*, publicatienr. 97/12.

⁴ Ibid., pp. 49-51.

Unie vormt op dit vlak een stap in de goede richting. Verdere stappen zullen van de Europese Unie en andere industrielanden de nodige flexibiliteit vragen, juist ook op gevoelige terreinen (waaronder landbouw). Daarbij dient de Nederlandse regering thans binnen de EU krachtig te bevorderen dat eerder gemaakte afspraken die van groot belang zijn voor ontwikkelingslanden, ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De internationale gemeenschap heeft in de afgelopen jaren zowel ten aanzien van hulp als ten aanzien van handel toezeggingen gedaan. Het gaat er nu om die toezeggingen gestand te doen, en te voorkomen dat het effect van bijvoorbeeld een toegezegde marktopening op een andere manier weer ongedaan wordt gemaakt .

Duurzame ontwikkeling en de internationale economische rechtsorde

De SER onderschrijft dat het streven naar een duurzame ontwikkeling – omschreven als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van huidige generaties zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien⁵ – het uitgangspunt van het sociaal-economische beleid moet zijn⁶. Liberalisering van de internationale handel komt de maatschappelijke welvaart in de wereld ten goede, indien de handel plaatsvindt binnen een kader van flankerend beleid dat is gericht op het bevorderen van duurzame ontwikkeling in drie dimensies: economisch, sociaal en ecologisch. In dat verband bepleit de SER een verdere versterking van de internationale economische rechtsorde en een grotere beleidscoherentie⁷. De lidstaten van de verschillende multilaterale instellingen – waaronder de WTO, de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), het Internationale Monetaire Fonds (IMF), de Wereldbank en het Environment Programme van de VN (UNEP) – dienen zich krachtig in te spannen voor een goede onderlinge afstemming van beleid.

Met betrekking tot de sociale dimensie van de internationale rechtsorde onderstreept de SER het belang van de fundamentele arbeidsnormen van de IAO. Deze hebben betrekking op het recht op vereniging en collectieve onderhandeling en op de bestrijding van kinderarbeid, van dwangarbeid en van discriminatie in werk en beroep. De naleving van deze normen dient te worden bevorderd door een tweesporenaanpak van versterkt toezicht door de IAO en van positieve maatregelen, zoals steun bij het ontwikkelen van een sociale infrastructuur en bij het verbeteren van onderwijsvoorzieningen⁸.

Het grensoverschrijdende of zelfs mondiale karakter van veel milieuvraagstukken (denk aan het broeikaseffect) vraagt om internationale afstemming in multilaterale kaders⁹. Door deze afstemming moeten de externe milieukosten worden geïnternaliseerd, met als leidraad het ‘de vervuiler betaalt’-principe.

Milieuproblemen in relatie tot internationale handel worden namelijk in feite veroorzaakt door een verre van systematische internalisering van externe effecten, waardoor de prijzen van producten maar ten dele de werkelijke maatschappelijke kosten

⁵ Deze omschrijving is ontleend aan: World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford/New York 1987.

⁶ SER-advies *Milieu en ontwikkeling*, publicatienr. 93/04, hoofdstuk 2; SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08.

⁷ SER-advies *De winst van waarden*, publicatienr. 00/11, pp. 54, 55 en 74.

⁸ Vgl. Commissie ISEA, *Rapport Fundamentele arbeidsnormen en internationale handel*, Den Haag 1996.

⁹ Vgl. SER-advies *Uitvoeringsnota klimaatbeleid*, publicatienr. 99/14.

weerspiegelen. Daarbij komt dat integraal ketenbeheer lastiger is bij grensoverschrijdende transacties en dan vraagt om internationale afstemming. Het feit dat de instrumenten van milieubeleid (zoals normen) vaak dezelfde zijn als waarvan in het kader van een verdergaande liberalisatie van de wereldhandel juist harmonisatie of afschaffing wordt nagestreefd kan spanningen oproepen. Een verschillend instrumentgebruik gaat ten koste van de transparantie van de internationale handel. Daarenboven bestaat het risico dat verschillen tussen landen in de mate waarin externe effecten worden geïnternaliseerd als reactie handelsverstoringen oproepen: de ene imperfectie (ongelijke internalisatie van externe effecten) lokt de andere (handelsbelemmeringen) uit. Flankerend beleid is nodig om deze imperfecties terug te dringen en om *free rider*-gedrag van landen bij multilaterale milieuovereenkomsten tegen te gaan.¹⁰

Toespitsing op de WTO

Voor het functioneren van de WTO zijn een grotere transparantie en een betere maatschappelijke inbedding van groot belang. De WTO zal, zonder zijn uitdrukkelijke karakter van intergouvernementele organisatie te verliezen, de dialoog met maatschappelijke organisaties verder moeten ontwikkelen. Bovendien zal zij herkenbaar aandacht moeten schenken aan bestaande zorgen over onder meer milieu, gezondheid en fundamentele arbeidsnormen in relatie tot internationale handel.

Een kostbare verworvenheid van de nog jonge WTO is het geschillenbeslechtsmechanisme. Door dit mechanisme heerst niet het recht van de sterkste. De SER vindt het cruciaal dat verder wordt geïnvesteerd in de capaciteit en kwaliteit van de geschillenbeslechting, met bijzondere aandacht voor de feitelijke mogelijkheden voor ontwikkelingslanden om van dit mechanisme gebruik te maken. Bij de toepassing van het mechanisme zou het naleven van paneluitspraken de voorkeur moeten verdienen boven het aanbieden van compensaties of het aanvaarden van sancties.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid

Bedrijven geven vorm aan handels- en investeringsrelaties. Ondernemingen worden in toenemende mate aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de kern houdt maatschappelijk verantwoord ondernemen in¹¹:

- a. het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten op waardecreatie op langere termijn in drie dimensies: *Profit, People* en *Planet*;
- b. het onderhouden van een relatie met de verschillende *stakeholders* (belanghebbenden) op basis van dialoog en openheid.

De SER ziet de onlangs herziene OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen als een standaard voor een passend gedragspatroon in het internationale verkeer. Veel hangt nu af van de daadwerkelijke implementatie van deze richtlijnen die het karakter hebben van aanbevelingen. Dit geldt ook voor het *Global Compact for the New Century* van de Verenigde Naties. In dat kader hebben diverse ondernemingen, vakbonden en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zich expliciet verbonden aan het bevorderen van mensenrechten, fundamentele arbeidsnormen en ecologische duurzaamheid.

¹⁰ SER-advies *Milieu en ontwikkeling*, hoofdstuk 6.

¹¹ SER-advies *De winst van waarden*, inz. hoofdstuk 2.

NGO's blijken ondernemingen meer en meer rechtstreeks op hun verantwoordelijkheden aan te spreken; daarnaast blijven zij zich richten op het beïnvloeden van overheden, nationaal en internationaal. Naarmate de invloed van NGO's in de publieke besluitvorming toeneemt, mag van hen verwacht worden dat ze hierover publiek verantwoording afleggen. Ook voor NGO's geldt dat maatschappelijke acceptatie en steun door een verantwoord en transparant beleid zullen moeten worden verworven¹².

In een markteconomie is het uiteindelijk aan de consument om zijn/haar verantwoordelijkheid als burger ook in het individuele koopgedrag tot uitdrukking te brengen. De grotere keuzevrijheid leidt ook tot meer verantwoordelijkheid. Het kunnen waarmaken van die verantwoordelijkheid vraagt om een grotere markttransparantie ten aanzien van duurzaamheidsaspecten van producten en productieprocessen.

Tot slot

De protesten tegen (bepaalde verschijningsvormen van) globalisering komen voort uit vaak op zichzelf terecht zorgen om de kwaliteit van het leven op aarde. Het verzet tegen 'de' globalisering is echter contraproductief waar het zich richt tegen een verdere ontwikkeling van de internationale arbeidsverdeling en van de internationale sociaal-economische rechtsorde. Die internationale sociaal-economische rechtsorde, in de afgelopen periode moeizaam opgebouwd, heeft behoefte naar het oordeel van de SER dringend verdere versterking. Daarbij gaat het onder meer om het verder ontwikkelen van flankerend beleid ten aanzien van milieu en sociale normen en om het vergroten van de transparantie. Door die versterking van de internationale rechtsorde moet worden verzekerd dat de vruchten van internationale handel en technische vooruitgang ook daadwerkelijk aan iedereen ten goede kunnen komen en niet ten koste gaan van het leefmilieu.

Volgende maand komen de ministers van handel voor de WTO-conferentie bijeen. De Nederlandse regering hanteert daarbij dezelfde vier centrale doelstellingen als twee jaar geleden in Seattle: versterking van de WTO; verdere handelsliberalisatie; verdere integratie en betrokkenheid van ontwikkelingslanden; erkenning en uitwerking van raakvlakken met ander beleid (zoals milieu, gezondheid en arbeidsnormen). De SER onderschrijft deze vierledige inzet. Daarbij realiseert hij zich dat internationale onderhandelingen – ook als deze 'slechts' de vaststelling van agenda's betreffen – een kwestie zijn van geven en nemen. Hoe dan ook moet aantasting van de positie van de WTO worden voorkomen. Voor een goede geleiding van de wereldeconomie zijn effectieve en doelmatig functionerende multilaterale instellingen noodzakelijk, nu en in de toekomst.

Hoogachtend,

V. Halberstadt,
voorzitter

M.G. Bos,
secretaris

¹² SER-advies *De winst van waarden*, inz. p. 50.