

---

# Amerikaanse handelspolitiek sinds de jaren 1930: de strijd om de non-discriminatie

HANS VISSER\*

## Samenvatting

*De internationale handel is na de Grote Depressie van de jaren 1930 sterk geliberaliseerd. Multilaterale overeenkomsten hebben bilaterale vervangen. Er is echter geen sprake van een monotoon opgaande lijn, laat staan van een soort 'historische noodzakelijkheid' van voortgaande liberalisatie. Bilaterale en regionale overeenkomsten worden de laatste jaren weer veel belangrijker. Belangentegenstellingen tussen landen en vooral binnen landen, en daarnaast het optreden van krachtige persoonlijkheden met een geprononceerde overtuiging, bepalen de loop van de gebeurtenissen. In dit artikel wordt geschetst hoe uiteenlopende overtuigingen en belangen binnen de Verenigde Staten en ook tussen de Verenigde Staten en West-Europa het handelsregime bepaald hebben, met als centraal punt het beginsel van de non-discriminatie.*

## Inleiding: geschiedenis als uitkomst van overtuigingen en belangenstrijd

In de jaren 1930 werd de wereld gekenmerkt door protectie en gebonden handelsverkeer. Het begin van de eenentwintigste eeuw is daarentegen het tijdperk van de globalisering. Het is verleidelijk een monotoon opgaande lijn te zien van de jaren 1930 naar nu en daar een dwingende beweging in te zien, alsof de geschiedenis haast niet anders kon dan in de richting gaan van steeds verdergaande liberalisatie. Het gevaar bestaat dan te verzeilen in wat bekend staat als *Whig history*: de geschiedenis beschrijven alsof het verleden alleen een voorbereiding op het heden was en niet anders kon dan uitmonden in de nu bestaande situatie (*Whig History*). 'Whig history' is een vorm van teleologie, zoals die ook onder anderen bij Hegel wordt aangetroffen. De idee van een noodzakelijke ontwikkeling vindt nu nauwelijks nog aanhangers. In plaats daarvan zien we in de maatschappijfilosofie een nadruk op contingentie, in heel geprononceerde vorm in het postmoderne 'einde van de grote verhalen' van Lyotard (Robeck, 2004).<sup>1</sup> Zaken hadden heel anders kunnen lopen dan ze gelopen zijn.

\* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam. Dit artikel is een uitwerking van een voordracht gehouden op 9 december 2005 ter gelegenheid van het afscheid van de heer drs. P.A. Karsdorp van het Directoraat-Generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen aan het Ministerie van Economische Zaken.

1 Instructief is het boek *What If?* (Cowley, 2000), waarin een aantal militair-historici laat zien hoe toevallig de geschiedenis soms de ene in plaats van de andere kant opging.

Dit betekent niet dat we compleet aan toevalligheden zijn overgeleverd. De geschiedenis, en zeker de geschiedenis van de handelspolitiek, is het resultaat van een krachtenspel waarin belangenstrijd een belangrijke rol speelt, belangenstrijd tussen landen en vooral ook belangenstrijd binnen landen. Macht telt. Contingentie houdt echter ook in dat sterke persoonlijkheden met sterke overtuigingen binnen dat krachtenspel de balans naar de ene of de andere kant kunnen doen doorslaan.

De belangen betreffen niet alleen de belangen van producenten en afnemers, het gaat niet alleen om verdienen en besteden, maar evenzeer om macht en daarmee om buitenlandse politiek. Ook achter dat negentiende-eeuwse monument van de vrijhandelsbeweging, het Cobden-Chevalier verdrag van 1860, zaten niet alleen economische overtuigingen en belangen, maar tevens politieke motieven: het diende van Franse zijde mede om Groot-Brittannië de andere kant op te laten kijken als Frankrijk op het Italiaanse schiereiland ingreep (Trebilcock en Howse, 1995, 19). De wisselwerking van economische overtuiging en belangenstrijd kan verschillende uitkomsten geven.

In het nu volgende proberen we inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de handelspolitiek vanaf de jaren 1930 door de rol van belangen, politieke motieven en krachtige persoonlijkheden te belichten. De nadruk ligt op de Verenigde Staten en op de relatie tussen de Verenigde Staten en andere landen, omdat de Verenigde Staten in de bestudeerde periode een dominerende plaats in de internationale besluitvorming innamen.

### *Cordell Hull en de Reciprocal Trade Agreements Act*

Verschillende belangengroeperingen en personen kunnen binnen een land met elkaar touwtrekken over de handelspolitiek. In de grondwet van de Verenigde Staten is dat touwtrekken zelfs ingebakken. Het Congres heeft het recht invoerrechten te heffen en regels voor de buitenlandse handel te bepalen, terwijl de buitenlandse politiek op het terrein van de president ligt (Edelman Spiro, 1992, 67). Handelspolitiek en buitenlandse politiek zijn nauwelijks gescheiden terreinen te noemen en conflicten liggen voor de hand. De volksvertegenwoordigers moeten de belangen van hun staat behartigen willen zij herkozen worden, de president en zijn ministers houden het oog meer gericht op het internationale krachtenveld. De belangen van de staten lopen bovendien niet parallel en er is dan ook ruimte voor krachtige individuen binnen de regering om hun stempel op de ontwikkelingen te drukken. Dat lijkt zeker het geval geweest te zijn op het terrein van de handelspolitiek in de jaren voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog. Kindleberger constateert in zijn bekende economische geschiedenis van de jaren 1930 dat de duur en de ernst van de depressie in die periode voor een groot deel daaraan te wijten waren dat het Verenigd Koninkrijk niet meer in staat was om de verantwoordelijkheid voor de wereldeconomie op zich te nemen en de Verenigde Staten daartoe niet bereid waren (Kindleberger, 1987, 11). Dat duurde volgens Kindleberger tot 1936, hoewel de Verenigde Staten in feite al in 1934 het voortouw namen. De gedrevenheid van één persoon, namelijk van Cordell Hull, minister van buitenlandse zaken van 1933 tot 1944, is hier van beslissende betekenis geweest.

Hull geloofde er heilig in dat een liberaal handelsregime zou bijdragen aan vrede

en welvaart. Het protectionisme van de jaren 1930 verergerde in zijn ogen de depressie en de handels- en valutablokken van Duitsland, Japan en ook de Britten hadden in zijn ogen tot rivaliteit geleid en bijgedragen aan het afglijden in de richting van een oorlog (Newton, 2004, 12). Hij bracht de *Reciprocal Trade Agreements Act* van 1934 tot stand, hoewel de overige leden van de regering daar weinig in zagen en president Roosevelt, zoals wel vaker, geen duidelijk eigen standpunt had. De belangen van de verschillende binnenlandse groeperingen kunnen nauwelijks een verklaring bieden voor de Amerikaanse handelspolitiek in die periode. Het Fordney-McCumber tarief van 1922 en het Hawley-Smoot tarief van 1930 waren ingevoerd door Republikeinse regeringen die vooral de noordelijke industriële vertegenwoordigden, terwijl de noordelijke industrie juist van invoersubstitutie overging op productie van exporteerbare goederen, in het bijzonder auto's, en bij protectie vergelding door andere landen te duchten had. De Democraten uit het agrarische Zuiden waren voor lagere tarieven, terwijl het Zuiden juist begon met industrialiseren en voordeel van protectie zou kunnen hebben. Vanaf de Burgeroorlog tot de Grote Depressie waren de Republikeinen de grote voorstanders van protectie, terwijl de Democraten voornamelijk geïnteresseerd waren in fiscale invoerrechten, in de eerste plaats geheven om de overheid aan inkomsten te helpen en niet ter protectie van binnenlandse bedrijfstakken (Lovett, Eckes jr. en Brinkman, 2004, 48). Kindleberger schrijft dat de *Reciprocal Trade Agreements Act* "remains a tribute to a statesman with a one-track mind" en dat ze een niet te voorspellen stap was die de wereldeconomie van richting deed veranderen (Kindleberger, 1987, 235). Keynes' biograaf Skidelsky krijgt uit Cordell Hulls memoires de indruk dat hij Hitlers handelspolitiek als diens grootste zonde zag maar de Britse handelspolitiek nog onrechtvaardiger vond, wat inderdaad op een 'one-track mind' wijst (Skidelsky, 2002, 188). Bij de wet van 1934 gaf het Congres de president de bevoegdheid om op bilaterale basis liberaliserende handelsovereenkomsten af te sluiten voor een periode van drie jaar en daarbij de invoerrechten met maximaal 50 procent ten opzichte van die van 1930 te verlagen of te verhogen (Trebilcock en Howse, 1995, 20; Lovett et al., 2004, 56).

Wat Hull in de kaart speelde waren de verontwaardiging en de ongerustheid over de 'imperial preference' die in de Ottawa Agreements van 1932 tussen het Verenigd Koninkrijk en zijn dominions was vastgelegd en die de Amerikaanse exportbelangen schaadde. Dat was geen nieuw element, de Verenigde Staten waren traditioneel tegen handelspreferenties, hoewel niet tegen vrijhandelsovereenkomsten (Kindleberger, 1970, 118). De 'imperial preference' was overigens een antwoord op het Amerikaanse Hawley-Smoot tarief en leverde het Verenigd Koninkrijk niet eens veel op. De Dominions verlaagden hun invoerrechten voor Britse producten niet, maar verhoogden die voor invoer uit derde landen, terwijl ze zelf bevoorrechte toegang tot de Britse markt kregen (Skidelsky, 2002, 188).

Hull was nog even een eenling, de overige leden van Roosevelt's regering hadden geen belangstelling voor de buitenwereld. Eerst moest in hun ogen binnenslands de economie weer op gang komen. Het duurde mede daardoor nog tot 1936 voor Roosevelt en minister van Financiën Henry Morgenthau de Tripartiete Monetaire Overeenkomst tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk op hun naam brachten.

## Botsingen tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in de Tweede Wereldoorlog

Met de *Reciprocal Trade Agreements Act* gaf het Congres de regering de bevoegdheid in bilaterale verdragen wederzijds de handelsbelemmeringen te reduceren. De Act was een tegenmaatregel tegen het 'imperial preference' systeem. Daar kregen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tijdens de Tweede Wereldoorlog weer rechtstreeks ruzie over. Cordell Hull had één duidelijk beleidsdoel, en dat was de Britten dwingen die preferenties op te geven. Keynes vond hem daarin uitgesproken monomaan (Skidelsky, 2002, 551).

De steun van de Verenigde Staten aan het Verenigd Koninkrijk in de Tweede Wereldoorlog ging niet van harte. Veel Amerikanen, president Roosevelt voorop, zagen het Verenigd Koninkrijk als een koloniale macht en hadden er weinig behoefte aan om het te steunen tegen de Duitsers, en al helemaal niet om het te helpen het Britse Rijk bijeen te houden (Ferguson, 2004, 67; Skidelsky, 2002, 92). Churchill kon Roosevelt er pas in december 1940 toe brengen om de Britten materieel te steunen, nadat hij duidelijk had gemaakt dat de Britten geen geld meer hadden om hun aankopen van oorlogsmaterieel te betalen en dat het ook in het belang van de Verenigde Staten was als de Britten de vrije vaart in de Atlantische Oceaan waarborgden en militairen in het Verre Oosten aanhielden (Skidelsky, 2002, 99-100). Toen de Britten in 1944 in Griekenland tussenbeide kwamen om een communistische opstand te onderdrukken, laaiden de anti-Britse gevoelens weer op en meende de pers dat de Amerikaanse hulp niet misbruikt mocht worden om het Britse imperialisme te steunen (Skidelsky, 2002, 370).

De Verenigde Staten boden de Britten via de Lend-Lease overeenkomst omvangrijke materiële steun, maar ze werden niet gedreven door naastenliefde: het Verenigd Koninkrijk moest een prijs betalen. Over wat die prijs moest zijn verschilden de Treasury en het State Department van mening. Henry Morgenthau, de minister van financiën, wilde het Verenigd Koninkrijk afhankelijk maken van de Verenigde Staten en het niet alleen zijn Amerikaanse activa, maar ook andere buitenlandse activa laten verkopen. Dat zou er echter na de oorlog toe leiden dat de Britten meer dan ooit aan de 'imperial preference' zouden vasthouden in hun pogingen economisch te overleven. Het State Department, dus Cordell Hull, zette daarentegen volledig in op het ontmantelen van de 'imperial preference'. Beide lijnen werden tegelijk gevolgd. Morgenthau kreeg gedaan dat de Britten gedurende de oorlog allerlei exportrestricties moesten accepteren, waardoor ze in feite de Latijns-Amerikaanse markt aan de Verenigde Staten moesten afstaan, terwijl Cordell Hull de afschaffing van de 'imperial preference' bleef nastreven (Skidelsky, 2002, 126-133). Die werd geregeld in Article VII van de Lend-Lease Overeenkomst van 23 februari 1942. Daarin stond dat nog bepaald moest worden wat de Verenigde Staten zouden terugontvangen voor hun hulp aan het Verenigd Koninkrijk, maar dat daar in ieder geval de afschaffing van elke vorm van discriminatie in de internationale handel bij hoorde (*The Master Lend-Lease Agreement* 1942).

In Londen was men niet blij met Artikel VII. Het betalingsverkeer met niet-sterling landen was al in 1940 strak gereguleerd en velen binnen het Britse overheidsapparaat meenden dat de strakke regulering na de oorlog gehandhaafd moest worden om te kunnen overleven. Binnen het sterlinggebied zou binnen zekere grenzen multilaterale clearing kun-

nen bestaan, maar de handel met de rest van de wereld zou op bilaterale basis geregeld moeten worden. Liever deviezencontrole dan depreciaties van de munt, zo meenden Keynes, de Treasury en de Bank of England (Skidelsky, 2002, 197-199). Met een zekere bewondering spraken Britse beleidsmakers van 'Schachtiaanse methoden', naar aanleiding van de bilaterale regelingen die Hjalmar Schacht als president van de Reichsbank en als minister van Economische Zaken in Duitsland in het midden van de jaren 1930 gesloten had. Bij Labour waren mensen ook gecharmeerd van de Schachtiaanse methode omdat die paste bij een plan-economie. Keynes zag vooral om praktische redenen voordelen in een Schachtiaanse aanpak, namelijk omdat die als reddingsboei kon dienen wanneer de Verenigde Staten na de oorlog zouden verzuimen om zoals Groot-Brittannië in de negentiende eeuw hun overschotten in de internationale handel weer te besteden. Keynes' plan voor een Clearing Union, dat het in de voorbereidingen tot de oprichting van het IMF moest afleggen tegen de ideeën van Harry Dexter White, was erop gericht de Verenigde Staten die rol te laten aanvaarden en de last van aanpassing bij onevenwichtigheden niet eenzijdig op de schouders van de debiteuren, maar ook op die van de crediteuren te leggen. Dan zijn restricties in de handel minder gauw noodzakelijk en kan Schacht naar de achtergrond verdwijnen.

Eenstemmigheid bestond er niet in Londen. Tegendruk kwam van de Board of Trade, het Colonial Office en van de overtuigde vrijhandelaar Lionel Robbins en zijn assistent James Meade (de latere Nobelprijswinnaar) van de Economic Section van het War Cabinet (Skidelsky, 2002, 212). Minister-president Churchill en zijn kabinet interesseerden zich niet voor economische en financiële vraagstukken (Skidelsky, 2002, 136-137). Het verschil in visie tussen de verschillende ministeries en hun adviseurs deed overigens weinig ter zake: Article VII was onderdeel van de Lend-Lease overeenkomst en het Verenigd Koninkrijk had geen keus tegenover de Amerikaanse eisen.

## Multilaterale organisaties

Cordell Hull kon, dankzij de volstrekt van de Verenigde Staten afhankelijke positie van het Verenigd Koninkrijk, de Britten Artikel VII opdringen en daarmee de door hem zo gehate handelspreferenties aanpakken. Ook het IMF, tot de oprichting waarvan in de conferentie van Bretton Woods in 1944 was besloten, had non-discriminatie, in de vorm van een multilateraal betalingsverkeer, als leidend beginsel. Artikel 1 lid (iv) van de *Articles of Agreement* zegt dat het IMF onder andere tot doel heeft "To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade." Geen Schacht dus, maar non-discriminatie, zij het dat een overgangperiode van vijf jaar na de oorlog en de mogelijkheid van een devaluatie van maximaal tien procent zonder voorafgaande goedkeuring van het IMF waren afgesproken, teneinde tegemoet te komen aan de Britse angst dat een handelsdeficit tot betalingsbalansaanpassing via deflatie zou nopen. Kapitaalcontroles mochten bovendien, en mogen nog steeds, blijven bestaan, debiteurenlanden mochten kwantitatieve restricties hanteren en de schaarse-valuta clauseule gaf lidstaten het recht om valutarestricties in te voeren tegen een valuta die door het IMF niet meer in voldoende mate beschikbaar

gesteld kon worden. Daarmee werd voldaan aan een wens om bij onevenwichtigheden ook de crediteur tot aanpassing te bewegen, zoals dat in Keynes' plan voor een Clearing Union het geval was.

De conferentie van Bretton Woods voorzag niet alleen in de oprichting van het IMF en daarnaast van de Wereldbank, maar ook in die van een International Trade Organization (ITO), die een nieuw multilateraal, liberaal wereldhandelsregime moest bevorderen. Hier bleven de verschillen tussen de Britten en de Amerikanen de zaak weer bemoeilijken. Het State Department wilde liberaliseren, de Britten waren bang voor dollartekorten en wilden de 'imperial preference' niet opgeven. In Bretton Woods werd een resolutie aangenomen met een aanbeveling om zo snel mogelijk een overeenkomst te sluiten over de manier waarop handelsbelemmeringen verminderd zouden worden. Daarop volgde in 1946 een uitnodiging van de Verenigde Naties aan de lidstaten voor een voorbereidend comité voor een International Conference on Trade and Employment, op basis van een initiatief van de Amerikaanse regering in december 1945. De concept-overeenkomst bleef vaag. Na twee zittingen van het comité volgde op 21 november 1947 de Havana Conference on Trade and Employment (Horsefield, 1969, 171-175). De ITO kwam echter niet van de grond. Het Congres meende dat de ITO de Amerikaanse souvereiniteit teveel zou inperken, terwijl andere landen bezwaren koesterden tegen de vele uitzonderingen die opgenomen waren (Eichengreen en Kenen, 1994, 14). Het grote Amerikaanse bedrijfsleven vreesde dat de ITO te bureaucratisch zou zijn, te gemakkelijk handels- en betalingsbeperkingen zou accepteren en te zeer een forum voor ontwikkelingslanden en schuldenlanden zou zijn. De bepalingen ten aanzien van investeringen zouden bovendien een snelle en billijke vergoeding bij onteigeningen bemoeilijken (Lovett, Eckes jr. en Brinkman, 2004, 59; Whalley en Hamilton, 1996, App. D beschrijft de chapters van het ITO Charter zoals dat op 24 maart 1948 was getekend door 53 landen). Amerikaanse pogingen om een bepaling op te nemen dat invoerquota's per einde 1949 opgeheven moesten zijn, strandden (Newton, 2004, 28). Het Congres weigerde het Havana Charter van maart 1948 te ratificeren, ook al werd het Amerikaanse streven naar liberalisatie daarin niet ondergeschikt gemaakt aan de wens van andere landen om, als dat nodig was, volledige werkgelegenheid de voorrang te geven en niet gedwongen te worden tot deflatoire maatregelen.

In plaats van de ITO kregen we de General Agreement on Tariffs and Trade, die 23 landen in oktober 1947 waren overeengekomen om procedures en leidende beginselen vast te stellen voor de lopende onderhandelingen (James, 1996, 52-53; Edelman Spero, 1992, 70). De belangrijke elementen daaruit, het afwijzen van kwantitatieve restricties, de brede toepassing van de meestbegunstigingsclausule en het beginsel van de reciprociteit, vormden de grondslag voor het naoorlogse wereldhandelssysteem. Er werden echter allerlei uitzonderingsbepalingen opgenomen om te voorkomen dat volledige werkgelegenheid opgeofferd zou moeten worden aan de betalingsbalans, bovendien werden bestaande handelspreferenties en toekomstige douane-unies en vrijhandelszones toegestaan. De Amerikanen waren hier bereid concessies te doen vanwege de slechter wordende verhouding met de Sovjet-Unie. In maart 1947 werd de 'Truman doctrine', gericht op het bedwingen van de Sovjet-expansie via

voornamelijk economische en financiële steun, gelanceerd (Newton, 2004, 29). De internationale politieke verhoudingen noopten de Verenigde Staten iets minder doctrinair liberaal te zijn. Overigens heeft de Amerikaanse Senaat GATT nooit geratificeerd. GATT was bedoeld als tijdelijk verdrag tot het Havana Charter zou gelden. Bovendien besloeg GATT niet de gehele handel. De agrarische sector bleef er vanaf het begin tot de Uruguay ronde van 1986-1994 buiten, evenals diensten en kwesties van intellectuele eigendom.

De aanvaarding van IMF en Wereldbank ging in de Verenigde Staten evenmin zonder slag of stoot. De bankwereld was faliekant tegen, want er zou na de oorlog een lucratieve markt voor Amerikaans kapitaal ontstaan en die zou naar ze vreesde door de activiteiten van het IMF en de Wereldbank gedeeltelijk aan haar neus voorbijgaan. Bovendien meende ze dat er, onder andere door de schaarse-valuta clause, te weinig remmen tegen inflatie waren ingebouwd (Newton, 2004, 17).

### **De fase van de wederopbouw in Europa: de Marshall-hulp**

Intussen bleven de Britten en de Amerikanen botsen over de non-discriminatie. De Britten hadden na de oorlog een Amerikaanse miljardenlening nodig en Keynes werd er weer op uitgestuurd, zoals hij ook tijdens de oorlog als (onbezoldigd) vertegenwoordiger van de Chancellor of the Exchequer moeizame onderhandelingen met de Amerikanen had moeten voeren. Hij hoopte voldoende geld te krijgen om convertibiliteit voor ingezetenen van het sterlinggebied ten aanzien van lopende transacties te kunnen bereiken, maar dat betekende dat schuldeisers van buiten het sterlinggebied nog geen recht zouden krijgen op harde valuta. Hij hoopte hierbij op medewerking van de niet zo liberale New Deal aanhangers rond president Roosevelt, maar die was op 12 april 1945 overleden. Cordell Hull was in november 1944 om gezondheidsredenen afgetreden. William Clayton, de staatssecretaris van Hulls opvolger Edward Stettinius, was belast met de internationale economische onderhandelingen. Clayton was een liberaal zoals Hull en president Truman vertrouwde meer op deze soort mensen dan op Roosevelt's New Dealers. In ruil voor een veel kleinere lening dan waar Keynes op gehoopt had moest het Verenigd Koninkrijk convertibiliteit voor niet-ingezetenen van het sterlinggebied slikken, na een overgangperiode van een jaar (Newton, 2004, 20-21). Dat leidde tot de rampzalige invoering van sterlingconvertibiliteit op 15 juli 1947, die binnen zes weken, op 20 augustus, weer verlaten werd. Het lot van Article VII was daarmee bezegeld. De meerderheid van de Europese landen had in de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Deflatie om evenwicht te bereiken was niet alleen in de visie van de Britten, Keynes voorop, uit den boze; ook in andere landen werd die niet meer aanvaardbaar geacht. De internationale handel werd voorlopig via bilaterale verdragen geregeld. Eind 1947 hadden West-Europese regeringen daar meer dan 200 van gesloten (Newton, 2004, 35).

Voor de regering-Truman waren er nu twee redenen om handelend op te treden. Ten eerste was een forse injectie van dollars gewenst om weer een liberaal wereldhandelssysteem op poten te zetten en in de tweede plaats moesten de levensomstandigheden in Europa verbeteren om de aantrekkingskracht van het communisme te verminderen. Uit die achtergrond

is het Marshall-plan geboren, op 5 juni 1947 door minister van buitenlandse zaken George Marshall gepresenteerd. Die hulp was aan voorwaarden gebonden die weer gericht waren op de uitvoering van Article VII. De Marshall-hulp was bedoeld als overbruggingsmechanisme op weg naar een liberaal, dat wil zeggen nondiscriminatoire, handelsregime (Beeson en Higgin, 2005, 1177)

Economisch herstel van Duitsland vormde onderdeel van de Amerikaanse strategie maar daartoe moest de angst van de slachtoffers van de Duitse agressie, Frankrijk voorop, weggenomen worden. Duitsland moest met het oog daarop deel gaan uitmaken van een nieuwe Europese economische structuur. De ontvangers van de Marshall-hulp dienden binnen de OEEC (Organisation for European Economic Co-operation, voorloper van de OECD), opgericht in 1948, jaarlijks gezamenlijk aan te geven hoe ze zouden samenwerken bij de verdeling van de hulp. Daar kwam niet zoveel van terecht (Van der Eng<sup>3</sup>, 1987; Newton, 2004, 41). De Amerikanen moesten dat met het European Recovery Program in hun Economic Cooperation Administration zelf doen. De enigen in Europa die met de Amerikanen bereid waren het bilateralisme op te geven en de handel en het betalingsverkeer te liberaliseren waren de Belgen en de Italianen. De Verenigde Staten bereikten wel dat het Verenigd Koninkrijk en de meeste andere leden van de OEEC in september 1949 devalueerden. De Britten hebben met de gedachte gespeeld te streven naar volledige autarkie van het sterlinggebied en hadden al een afspraak de dollarimporten met 25 procent te verminderen, maar schrokken toch terug voor de economische en politieke consequenties, namelijk gebrek aan grondstoffen en aanvaringen met Washington. Dat konden ze zich in de koude oorlog niet veroorloven (Newton, 2004, 45). Het State Department zag Artikel VII weer in gevaar komen en besloot met de Britten mee te denken. Dat leverde de Europese Betalingsunie op, met haar multilaterale clearing. Daarnaast steunden de Amerikanen de Europese integratie in de vorm van de Europese Kolen- en Staalgemeenschap (EGKS). In beide gevallen werd het beginsel van de meestbegunstiging geweld aangedaan. Het State Department was niet erg gelukkig met wat het zag als kartelafspraken binnen de EGKS, maar de regering-Truman werd door de Korea-oorlog geconfronteerd met hoge defensie-uitgaven en wilde de Europeanen, inclusief de Duitsers, meer aan defensie laten besteden. Zij achtte het daarom niet opportuun haar steun voor het Schuman-plan waar de EGKS uit voortvloeide, terug te trekken. Het Marshall-plan bracht dus geen non-discriminatie in de handel.

## Handelspolitiek en buitenlandse politiek

In de loop van de jaren 1950 werden de externe omstandigheden gunstiger voor de Europese landen. Het betalingsverkeer kon worden geliberaliseerd en in 1959 herstelden de West-Europese landen de externe convertibiliteit van hun valuta's. Ook werd export als belangrijk voor de groei en de werkgelegenheid gezien, wat een steun voor handelsliberalisatie betekende. Dat bracht echter nog geen Europese beweging naar vrijhandel op gang, aangezien bescherming voor zwakke bedrijfstakken, in het bijzonder de agrarische sector, noodzakelijk

<sup>3</sup> Het hoofdstuk over die samenwerking in het boek van Van der Eng draagt als titel: 'Iedereen be-droog iedereen in Parijs'.



werd geacht. Het State Department slikte de discriminatie in het belang van de Koude Oorlog. De Amerikaanse Treasury was er minder gelukkig mee, maar was wel bereid er tijdelijk mee te leven (Van der Wee, 1987, 356-357; Newton, 2004, 70). Cordell Hull was na de oorlog niet meer de minister van buitenlandse zaken en het heilige geloof in de zegeningen van vrijere handel, en in het bijzonder non-discriminatie ontbrak bij de naoorlogse regeringen. De handelspolitiek werd eerder een instrument ten behoeve van de buitenlandse politiek; zij diende in het bijzonder om een stevig Westerse bondgenootschap te smeden en niet om een betere allocatie van productiefactoren te bewerkstelligen (Kreinin, 1980, 704).

Op het beginsel van de meestbegünstiging wordt fundamenteel inbreuk gemaakt bij de vorming van vrijhandelszones, douaneunies en verdergaande vormen van economische integratie. In GATT 1947 is een lijstje opgenomen van landen en gebieden die elkaar handelspreferenties mochten geven. De Verenigde Staten hebben dat geaccepteerd en verzetten zich ook niet tegen de vorming van de EGKS en later de Europese Economische Gemeenschap (EEG). De Koude Oorlog was ongetwijfeld een belangrijk motief. Vóór en in de Tweede Wereldoorlog werden pogingen tot economische integratie in de Verenigde Staten met het grootste wantrouwen bekeken omdat ze strijdig waren met het non-discriminatiebeginsel. Toen was er ook geen Koude Oorlog waardoor andere belangen konden gaan prevaleren, integendeel. Niet alleen Harry Dexter White, die Amerikaanse regeringsgeheimen naar de Sovjets lekte, maar veel linkse New Deal aanhangers rond Roosevelt hadden visioenen van een soort sociaal-democratische naoorlogse wereldorde met de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie samen aan de leiding (Boughton, 2001; Skidelsky, 2002, 242).

Na de oorlog lag dat anders. In 1946 verdween de liefde van de Amerikanen voor de Sovjets geheel. Dat lag niet alleen aan het beroemde zgn. Long Telegram dat de op 17 maart 2005 op 101-jarige leeftijd overleden Amerikaanse ambassadeur George Kennan op 22 februari 1946 uit Moskou naar Washington zond en waarin hij waarschuwde voor de bedoelingen van de Sovjets of aan Churchills minstens zo beroemde toespraak over het IJeren Gordijn die hij op 5 maart 1946 hield op Westminster College te Fulton, Missouri (Churchill, 1946). Daar lagen oplopende spanningen met de Sowjet-Unie over de bezetting van Duitsland en communistische infiltratie in Midden-Europese landen achter, alsmede enkele crisissituaties in het Midden-Oosten waarin president Truman een duidelijke Amerikaanse militaire aanwezigheid tegenover de Sovjets nodig achtte (Best et al., 2004, 212-221; Obituary, 2005).

Vanaf 1948 heeft de Amerikaanse regering de Europese economische integratie actief gesteund. Dat was om de kans op toekomstige nieuwe conflicten tussen Duitsland en Frankrijk te verkleinen, maar evenzeer vanwege de dreiging die uitging van de Sovjet-Unie (Balassa, 1967, 24). Daar de Sovjet-Unie evenals de Verenigde Staten kernwapens ontwikkelde en de Verenigde Staten bij een gewapend conflict hun kernwapens daardoor niet zouden kunnen gebruiken, wilden ze zich in Europa indekken tegen een conventionele oorlog zoals die in Korea plaatsvond. Economische integratie zou de Europese landen in staat stellen, zoals boven al aangegeven, de kosten van een groot conventioneel leger met de Verenigde Staten te delen (Balassa, 1967, 25).

## Sterkere rol voor het Congres

Een Amerikaanse president en zijn regering hebben het oog van nature gericht op de buitenlandse politiek. Zij zijn echter afhankelijk van de speelruimte die het Congres hun biedt. Die speelruimte is wellicht kleiner geworden toen de regering-Eisenhower in 1958 door het Congres gedwongen werd de coördinatie van de internationale handel in handen te leggen van het Commerce Department in plaats van het State Department.

Acties van het Congres zorgden ervoor dat de Verenigde Staten al eind jaren 1950 zogenaamde Vrijwillige Exportbeperkingen (Voluntary Export Restrictions, VERs) op textiel afdwongen van Japan. Het momentum voor liberalisatie verliep enigszins. In de naar hem genoemde GATT-ronde van 1960-1961 had staatssecretaris Douglas Dillon slechts de bevoegdheid gekregen om over 18 procent van de Amerikaanse invoer tariefverlagingen toe te zeggen. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het hoge buitentarief van de EEG en de preferenties van de EEG voor Afrikaanse en Caraïbische ex-koloniën zorgden in Washington voor de nodige wrevel (Van der Wee, 1987, 382). De Verenigde Staten leden bovendien onder werkloosheid, die voor een deel geweten werd aan de aantrekkingskracht van de EEG op Amerikaanse ondernemingen. De regering-Eisenhower werd daardoor in haar laatste jaar (1960-1961) wat protectionistisch en bood het Congres weinig tegenspel (Newton, 2004, 90).

Het Congres eiste concessies voor het de regering toestond multilaterale overeenkomsten over tariefreducties aan te gaan. Eisenhowers opvolger Kennedy kon de *Trade Expansion Act* van 1962, die na twaalf verlengingen de *Reciprocal Trade Agreements Act* van 1934 opvolgde, er alleen doorkrijgen en daarmee de als Kennedy Ronde bekend staande GATT-onderhandelingen (1964-1967) starten door de textiellobby met de *Short-term Arrangement on Cotton Textiles* tevreden te stellen. Dat was een heel pakket VERs, door een aantal rijke landen met een aantal ontwikkelingslanden overeengekomen.

De *Trade Expansion Act* van 1962 gaf de regering-Kennedy de bevoegdheid de invoerrechten met maximaal 50 % te verlagen. De gewogen tariefverlaging in de Kennedy-ronde kwam uit op 25 procent voor industrieproducten. Dat was heel wat minder dan de volle 50% waar de regering op had gemikt (te bereiken tussen 1968 en 1972). De chemische industrie bijvoorbeeld bleef dankzij protectionistische lobbies buiten de reductie (Newton, 2004, 93). Marvel en Ray (1983) hebben laten zien dat de bedrijfstakken die het meest te vrezen hadden van die liberalisering bereikten dat de tariefverlaging voor hun sector geringer was of samenging met de invoering van non-tarifaire barrières. Een grote rol speelde de antagonistische houding van generaal De Gaulle tegenover de Amerikanen. De EEG droeg het hare bij aan het mislukken van de Kennedy-ronde voor wat betreft de agrarische handel, door het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid als onaantastbaar te beschouwen. Het lag dus bepaald niet alleen aan de Verenigde Staten.

In de Kennedy-ronde hebben de Verenigde Staten getracht de EEG te versterken en te vergroten door haar te bewegen het Verenigd Koninkrijk als lid toe te laten. Dat gebeurde via een bepaling in de *Trade Expansion Act* dat de invoerrechten op goederen waarvan de Verenigde Staten en de EEG tezamen meer dan 80 procent van de wereldexport buiten het Chinese en het Sovjetgebied verzorgden, geheel afgeschaft konden worden. Zonder Britse

deelname zouden maar enkele producten, zoals margarine en vliegtuigen, onder deze bepaling vallen. Mèt Britse deelname kwamen daar onder meer machinerie, spoorweguitrusting, auto's en organische chemische producten bij. In de EEG werd al snel opgemerkt dat de Verenigde Staten juist bij de productie van die goederen een sterke positie innamen; het opzetje mislukte (Balassa, 1967, 30). De poging kan worden gezien als een erkenning van het succes van de EEG. Behalve de koude oorlog speelde hier dat de Verenigde Staten poogden door een forse tariefverlaging het discriminerende effect van het wegvallen van de onderlinge handelsbelemmeringen in de EEG te minimaliseren. Balassa betwijfelt of de president ooit zo'n vergaande bevoegdheid van het Congres zou hebben gekregen zonder de stimulans van de vorming van de EEG (Balassa, 1967, 13). De poging de handel te liberaliseren was dus gericht op het verminderen van de effecten van handelsdiscriminatie, naast een politiek motief.

Door opeenvolgende GATT-rondes werden de invoerrechten in de loop der jaren aanzienlijk verlaagd. Aanvankelijk was er veel zgn. water in het tarief, dat wil zeggen dat de invoerrechten in de Verenigde Staten gedurende de jaren 1940 en 1950 fors omlaag konden zonder dat buitenlandse aanbieders het de binnenlandse lastig gingen maken. Door de Kennedy-ronde kwam dat anders te liggen. Ondernemingen in bedrijfstakken die de invoer zagen toenemen oefenden druk uit om de invoer toch te belemmeren. Dat leidde tot een stortvloed aan nieuwe VERs. Zo sloot de regering-Johnson in 1968 VERs af met de EEG en Japan voor staal, onder de dreiging dat het Congres anders via wetgeving de staalimport zou beperken (Edelman Spero, 1992, 87). In de jaren 1970 volgden meerdere VERs, onder andere in de auto-industrie en de consumentenelektronica.

Het *Short-term Arrangement on Cotton Textiles* werd in 1962 opgevolgd door het *Long-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles* en in 1974 door het *Multivezelakkoord*, dat pas met ingang van 2005 weer van tafel is. Dat Multivezelakkoord werd president Nixon opgedrongen in ruil voor de zgn. 'Fast Track Authority', nodig om de Tokio-ronde (1973-1979) te starten (Bergsten, 2002). Die Fast Track Authority hield in dat het Congres zich verplichtte om over een handelsakkoord in zijn geheel te stemmen, zonder pogingen in het werk te stellen afzonderlijke onderdelen te amenderen. Dat laatste zou het de Amerikaanse regering onmogelijk maken toezeggingen aan GATT-delegaties van andere landen te doen.

## Amerikaans unilaterisme

De jaren 1970 waren minder gunstig voor de beweging naar liberalisatie. Oliecrises, stagflatie, geringe groei en stijgende werkloosheid in veel landen zorgden voor weerstand. Daar kwam voor de Verenigde Staten bij dat de besluitvorming in het Congres over de internationale handel veranderde. Aanvankelijk berustte die na de Tweede Wereldoorlog bij twee machtige commissies die een liberaal handelsregime voorstonden, maar in de jaren 1970 en 1980 veranderde dat (Edelman Spero, 1992, 72, 83). Al deze factoren droegen er toe bij dat de Verenigde Staten in de jaren 1970, in de aanloop tot de Tokio-ronde, het beginsel van reciprociteit niet meer vooropstelden en overgingen tot het wat wel bekend staat als 'agressief

unilateralisme'. Dat kreeg vorm in sectie 301 van de *Trade and Tariff Act* van 1974, en na aanpassingen in 1984 in de secties 301 tot 310 van de *Omnibus Trade and Competitiveness Act* van 1988. Artikel 301 uit 1974 is op het eerste gezicht in overeenstemming met GATT. Ze geeft de president het recht maatregelen te nemen tegen landen die de belangen van de Verenigde Staten schaden door zich niet aan de GATT-regels of de bepalingen van bilaterale overeenkomsten te houden. Echter, voordat tegenmaatregelen genomen worden is toestemming van GATT vereist, en daar is in de praktijk niet op gewacht. De wet van 1988 opent ook de weg op te treden als naar Amerikaans inzicht het buitenland rechten van werknemers niet voldoende serieus neemt of teveel concurrentiebeperking toestaat, geheel buiten GATT om. Daarboven verplicht sectie Super 301 van de wet van 1988 de Amerikaanse handelsvertegenwoordiger een lijst op te maken van onredelijke praktijken van andere landen en deadlines vast te stellen voor hun afschaffing. Verplicht, dus de speelruimte voor de president werd krachtig ingeperkt. Wanneer niet aan die deadlines wordt voldaan moeten vergeldingsmaatregelen volgen. Artikel Special 301 doet hetzelfde specifiek voor de intellectuele eigendom. Volgens Bhagwati (1995) liggen achter 301 twee motieven. Ten eerste gaat het erom handelspraktijken die als oneerlijk gezien worden aan te pakken. Daaronder valt een moeilijker toegang, bijvoorbeeld door hogere invoerrechten, voor Amerikaanse producenten tot de markt van een land dan voor producenten uit dat land tot de Amerikaanse markt, zelfs als die in een GATT-ronde overeengekomen is. Ten tweede was het de bedoeling nieuwe markten te openen voor Amerikaanse aanbieders, zoals op het terrein van diensten en landbouw. Opvallend bij dit alles is dat de Verenigde Staten concessies eisen van andere landen zonder daar zelf iets tegenover te stellen. Super 301 was de prijs die betaald werd voor de verlening van de Fast Track Authority in 1988 (Bergsten, 2002). Die was nodig om de Uruguay-ronde (1986-1994) in te gaan en om onderhandelingen met Canada en Mexico over de vorming van NAFTA (North American Free Trade Agreement) te beginnen.

### Verdere afkalving meestbegunstiging en non-discriminatie

In de jaren 1970 kwam het non-discriminatiebeginsel verder op de achtergrond te liggen. De EEG sloot al vanaf 1958 speciale arrangementen af met oud-koloniën, geheel in strijd met GATT. De westerse landen accepteerden in 1971 een Generalized System of Preferences, waarbij ontwikkelingslanden bevoorrechte toegang kregen tot Westerse markten. In 1979 werd dat officieel binnen GATT toegestaan. Ondertussen ging Japan door met invoerrestricties en exportsteun.

De EEG, en nu de Europese Unie, is niet de enige regionale overeenkomst. Daar zijn er inmiddels vele van. Nu is een regionale overeenkomst niet per se nadelig voor de niet-leden en voor de wereldeconomie. Als de samenwerkingsvorm een douaneunie of een economische unie betreft, ontstaat een grote interne markt waarvan de voor derde landen meestal nadelige statische herallocatie-effecten gecompenseerd kunnen worden door de ook voor derde landen voordelige dynamische schaaffecten. Echter, veel overeenkomsten betreffen bilaterale vrijhandelszones tussen landen die geografisch vaak ver van elkaar verwijderd zijn. Dan is er een veel grotere kans op per saldo negatieve effecten dan bij echte regionale

overeenkomsten en in het bijzonder douaneunies en verdergaande vormen van economische integratie. Bij de 131 regionale handelsovereenkomsten die begin januari 2005 bij de WTO waren aangemeld en in de praktijk functioneerden, ging het in niet minder dan 109 gevallen om vrijhandelszones (Crawford en Fiorentino, 2005). Of daarbij veel positieve statistische herallocatie-effecten (handelscreatie) optreden is zeer twijfelachtig (Gosh en Yamarik, 2004). Vrijhandelszones leiden bovendien tot een wirwar aan regels die met behulp van certificaten van oorsprong handelsverlegging ('deflection of trade') als gevolg van uiteenlopende stelsels van invoerbeperkingen beogen tegen te gaan

De Verenigde Staten behoren tot de meer actieve landen bij het afsluiten van bilaterale vrijhandelsovereenkomsten. In de jaren 1980 sloten ze er twee: met Israël (1985) en met Canada (1988). Daarna is het sneller gegaan. Het initiatief is veelal niet van de Verenigde Staten uitgegaan, maar dat neemt niet weg dat de Verenigde Staten niet meer pal staan voor de handhaving van de meestbegünstiging en de non-discriminatie. De handelspolitiek wordt ook bij bilaterale vrijhandelsovereenkomsten weer ingezet voor politieke doeleinden. Australië, dat Bush steunde bij zijn inval in Irak, kreeg de gewenste overeenkomst; Nieuw-Zeeland, dat niet meedeed, werd de deur gewezen. Colombia, dat de inval in Irak steunde, vroeg een vrijhandelsovereenkomst als beloning. Singapore, dat de Verenigde Staten steunt in hun strijd tegen het terrorisme, werd onmiddellijk beloond met een vrijhandelsovereenkomst, terwijl een al uitonderhandelde overeenkomst met Chili in de ijskast werd gezet toen Chili in de Veiligheidsraad niet met de Verenigde Staten meeging (Feinberg, 2003; Lovett, Eckes jr. en Brinkman, 2004, 90).

Daarnaast gebruiken de Verenigde Staten hun onderhandelingsmacht om eisen ten aanzien van onder andere intellectuele eigendom, bescherming van investeringen en vrijheid van kapitaalverkeer door te drukken. Vrijhandelsovereenkomsten kunnen worden gebruikt om de wensen van een breed spectrum aan belangengroepen te verwezenlijken, inclusief voorstanders van het opleggen van sociale en milieunormen aan andere landen, zodat ze binnenslands brede steun kunnen verwerven. Deels worden vrijhandelsovereenkomsten ook wel gebruikt om druk te zetten op andere landen om mee te werken aan de Doha-ronde, in het bijzonder om de door de Verenigde Staten gewenste brede aanpak van meerdere beleidsterreinen aanvaard te krijgen, maar het resultaat is toch een ondergraving van de GATT-beginselen.

## Globalisering en tegenbeweging

In de tweede helft van de jaren 1980 begonnen de Verenigde Staten regionale overeenkomsten af te sluiten. Dat neemt niet weg dat in de eerste helft van dat decennium de Amerikaanse president Ronald Reagan en de Britse premier Margaret Thatcher de aanzet gaven tot een liberaliseringsgolf, die zowel de binnenlandse economie (deregulering) als de internationale handel betrof. Zij waren evenzeer door ideologische motieven begeesterd als Cordell Hull, en misschien wel in grotere mate: hun overtuiging betrof niet alleen de handelspolitiek, maar de hele economische politiek. Mede onder invloed van het werk van Friedrich von Hayek wilden zij de rol van de overheid terugdringen en de marktwerking voorop stellen. Andere lan-

den, vooral ook in Latijns-Amerika en Azië, werden meegezogen in het liberaliseringsproces. Een argument was dat protectie en imports substitutie tot stagnatie en inflatie hadden geleid en het toelaten van meer marktwerking een uitweg uit de stagnatie beloofde. Daarnaast waren er invloedrijke clubs van zakenlieden die aandrongen op vrije handel en vrij betalingsverkeer, zoals het World Economic Forum, dat ook regeringsvertegenwoordigers en leiders van internationale organisaties bijeenbracht, de US Business Round Table en de European Round Table of Industrialists (Newton, 2004, 136). Vanaf 1982 drongen de Verenigde Staten met steun van deze organisaties weer op een GATT-ronde aan. Dat werd de Uruguay-ronde van 1986-1994. De Amerikaanse agrarische sector wilde graag haar overschotten kunnen afzetten in Europa en Oost-Azië en grote ondernemingen wilden gebruik maken van de groeiende mogelijkheden die de dienstensector bood na de deregulering.

Deze liberaliseringsbeweging liep stuk bij de voorbereiding van een nieuwe GATT-ronde in Seattle in 1999. De voortgaande liberalisering en de daardoor toegenomen internationale verwevenheid, of globalisering, stuitte op grote weerstanden. De rijke landen bleken niet erg genegen de agrarische protectie te verminderen en toegeefflijk te zijn op het gebied van patenten en de ontwikkelingslanden, die het gevoel hadden dat de rijke landen beloften, hun gedaan in de Uruguay-ronde, niet nakwamen, waren weinig coöperatief. Ook traden grote meningsverschillen tussen de rijke landen onderling aan de dag, in het bijzonder over de vraag of mededingingsbeleid en investeringen in een nieuwe onderhandelingsronde opgenomen moesten worden. Deze mislukking van het multilaterale overleg versterkte de neiging van veel landen om bilaterale handelsovereenkomsten te sluiten. Die leveren niet alleen een slechtere allocatie van de productiefactoren en een enorme toename van de administratieve lasten van de internationale handel op, maar voor armere landen ook het reële gevaar dat zij aan zwaardere eisen ten aanzien van bescherming van intellectuele eigendom moeten voldoen dan de TRIPS-overeenkomst van de WTO eist (Musungu en Oh, 2006).

## Veranderende machtsverhoudingen

De Koude Oorlog leverde een belangrijk motief voor de Verenigde Staten om een leidende rol in de wereld te spelen. De niet-communistische landen dienden welvarend te worden en te blijven om de bevolking minder gevoelig te maken voor de aantrekkingskracht van communistische partijen. Dat gaf de president belangrijke argumenten in handen tegenover het Congres. De ineenstorting van de communistische regimes in Midden- en Oost-Europa maakte daar een eind aan. President Clinton kreeg de in juni 1994 aflopende Fast Track Authority, waarbij het Congres het recht om handelsovereenkomsten te amenderen tijdelijk uit handen geeft, niet verlengd. Het lukte George Bush jr. in 2002 wel, maar met een zeer geringe meerderheid (de Fast Track Authority ging toen Trade Promotion Authority, TPA, heten). Met de al langer aan de gang zijnde machtsverschuiving naar het Congres dreigen binnenlandse, veelal protectionistische, belangen nog meer gewicht te krijgen. Er moeten steeds weer concessies aan het Congres gedaan worden om de noodzakelijke stemmen voor Fast Track te verwerven. Opkomende markteconomieën spannen zich niet erg in voor verdergaande liberalisering. Een voorbeeld vormen de vier zogenoemde 'Singapore issues': investeringsbeleid,

mededingingsbeleid, procedures voor transparantie bij overheidsaanbestedingen en tenslotte handelsfacilitering, zoals douane-procedures. Deze onderwerpen waren op aandringen van de Europese Unie en Japan op de agenda van de Doha-ronde gezet, maar toen de rijke landen eerdere toezeggingen op andere terreinen aan de ontwikkelingslanden niet honoreerden, weigerden die medewerking bij deze onderwerpen. Dit terwijl bijvoorbeeld die handelsfacilitering alleen maar in het voordeel van de betrokken landen kan werken.

## Conclusie

De liberalisatie van de handel na de Tweede Wereldoorlog is met vallen en opstaan gegaan. Belangengroepen in de belangrijke handelsblokken hebben steeds gezorgd voor remmen en uitzonderingsbepalingen; het was geen monotoon stijgende liberalisering. Bij liberalisering is van meerdere dimensies sprake. Enerzijds gaat het om de afbraak van handelsbelemmeringen, anderzijds gaat het om het vermijden van discriminatie. Het meestbegunstigingsbeginsel, een hoeksteen van GATT en lange jaren ook een hoeksteen van het Amerikaanse handelsbeleid, is onder druk komen te staan. Een belangrijke oorzaak is dat de Verenigde Staten de internationale orde die zij zelf opgebouwd hebben, door unilateraal optreden ondergraven. Door zichzelf aan regels van internationale organen te binden, konden zij via die internationale organen hun eigen belangen behartigen (Beeson en Higgott, 2005). Zij menen nu hun belangen beter veilig te kunnen stellen door unilateraal optreden, buiten de internationale organisaties om. Een president en een regering die niet met overtuiging aan multilaterale overeenkomsten vasthouden kunnen ook weinig tegendruk bieden aan particuliere belangen in het Congres die binnenlandse bedrijfstakken willen beschermen of politieke vrienden van de Verenigde Staten willen belonen met handelsvoordelen en landen die de Verenigde Staten tegenwerken via de handelspolitiek willen straffen. Andere landen of landengroepen zijn niet bereid of niet in staat de voortrekkersrol van de Verenigde Staten bij het handhaven van de meestbegunstiging en de non-discriminatie over te nemen. De tegenkrachten worden sterker. De opkomende wereldmacht China heeft als eerste prioriteit de zekerstelling van de aanvoer van grondstoffen. Non-discriminatie lijkt bij opkomende economieën niet het belangrijkste doel van de handelspolitiek te zijn en in ieder geval bestaat er blijkbaar wereldwijd behoefte aan om kwetsbare bedrijfstakken te beschermen. Een Cordell Hull ontbreekt en de periode van afbraak van handelsbelemmeringen die hij inzette was wellicht te danken aan een unieke combinatie van een rampzalige situatie waar handelen geboden was en waardering kon krijgen en een monomane passie van iemand op een post waar hij wat kon bereiken. Ook ontbreekt een situatie als begin jaren 1980 met de combinatie Margaret Thatcher, president Reagan en een vastgelopen protectionistisch beleid. Initiatieven van de Verenigde Staten, die nu opvallend ontbreken, zouden wellicht weer meer beweging in de richting van multilaterale overeenkomsten brengen, maar de Verenigde Staten nemen niet meer zo'n hegemonische positie in de wereldpolitiek in als de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog en zonder medewerking van de Europese Unie, Japan en nu ook de opkomende giganten in Azië en Zuid-Amerika zal het niet lukken.

## Bibliografie

- Balassa, B., 1967, *Trade Liberalization among Industrial Countries: Objectives and Alternatives*, McGraw-Hill, New York.
- Beeson, M., en R. Higgott, 2005, Hegemony, Institutionalism and US Foreign Policy: theory and practice in comparative historical perspective, *Third World Quarterly*, 26:7.
- Bergsten, C.F., 2002, A Renaissance for U.S. Trade Policy, *Foreign Affairs*, 81:6.
- Best, A., J.M. Hanhimäki, J.A. Maiolo en K.E. Schulze, 2004, *International History of the Twentieth Century*, Routledge, Londen.
- Bhagwati, J., 1995, Aggressive Unilateralism: An Overview, in: P. King (red.), *International Economics and International Economic Policy: A Reader*, 2e ed., McGraw-Hill, New York. Oorspronkelijk verschenen in J. Bhagwati en H. Patrick (red.), 1993, *Aggressive Unilateralism*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Boughton, J.M., 2001, The Case against Harry Dexter White: Still Not Proven, *History Of Political Economy*, 33:2.
- Churchill, W.S., 1946, Iron Curtain Speech, 5 maart, op: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/churchill-iron.html>
- Cowley, R. (red.), 2000, *What If?*, The Berkley Publishing Group, New York.
- Crawford, J.-A., en R. F. Fiorentino, 2005, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Discussion Paper 8, WTO.
- Edelman Spiro, J., 1992, *The Politics of International Economic Relations*, 4e ed., Routledge, Londen.
- Eichengreen, B., en P.B. Kenen, 1994, Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview, in: P.B. Kenen (red.), *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*, Institute for International Economics, Washington.
- Eng, P. van der, 1987, *De Marshall-hulp: Een perspectief voor Nederland – 1947-1953*, De Haan-Unieboek, Houten.
- Feinberg, R.E., 2003, The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements, *The World Economy*, 26:7.
- Ferguson, N., 2004, *Colossus: The Price of America's Empire*, Penguin, New York.
- Gosh, S., en S. Yamarik, 2004, Are regional trade agreements trade creating? An application of extreme bounds analysis, *Journal of International Economics*, 63:2.
- Horsefield, J.K., 1969, *The International Monetary Fund 1945-1965. Volume I: Chronicle*, IMF, Washington.
- James, H., 1996, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, IMF, Washington en Oxford University Press, New York.
- Kindleberger, C.P., 1970, *Power and Money*, Macmillan, Londen.
- Kindleberger, C.P., 1987, *The World in Depression 1929-1939*, Penguin, Harmondsworth.
- Kreinin, M.E., 1980, U.S. Foreign Economic Policy: An Overview, *Journal of Economic Issues*, 14:3.
- Lovett, W.A., A.E. Eckes jr. en R.L. Brinkman, 2004, *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO*, tweede ed., M.E. Sharpe, Armonk.
- Marvel, H.P., en E.J. Ray, 1983, The Kennedy Round: Evidence on the Regulation of International Trade in the United States, *American Economic Review*, 73:1.
- Musungu, S.F., en C. Oh, 2006, *The Use of Flexibilities in TRIPS by Developing Countries: Can They Promote Access to Medicines?*, South Centre voor WTO, Genève, op: <http://www.southcentre.org>.
- Newton, S., 2004, *The Global Economy 1944-2000: The Limits of Ideology*, Arnold, Londen.
- Obituary: George Kennan, 2005, *The Economist*, 25 maart.
- Rohbeck, J., 2004, *Geschichtsphilosophie zur Einführung*, Junius Verlag, Hamburg.
- Skidelsky, R., 2002, *John Maynard Keynes: Fighting for Freedom, 1937-1946*, Penguin, New York.
- The Master Lend-Lease Agreement: February 23, 1942: Preliminary Agreement Between the United States and the United Kingdom, February 23, 1942*, op: EU History: History of European Integration Site van de Universiteit van Leiden, <http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?c=14>.
- Trebilcock, M.J., en R. Howse, 1995, *The Regulation of International Trade*, Routledge, Londen.
- Wee, H. Van der, 1987, *Prosperity and Upheaval: The World Economy 1945-1980*, Penguin, Harmondsworth.
- Whalley, J., en C. Hamilton, 1996, *The Trading System After the Uruguay Round*, Institute for International Economics, Washington.
- Whig history*, op <http://en.wikipedia.org>.



## Summary

After the years of the Great Depression of the early 1930s, international trade has been on a course of liberalisation. One of the leading principles, actively propagated by Cordell Hull, the American Foreign Secretary from 1933 till 1944, has been non-discrimination. However, ongoing liberalisation is not necessarily in the nature of things. Indeed, lately we have seen a relapse into bilateralism. This article sketches how the world's trade regime has been shaped by clashes of interest, but also by powerful people with strong convictions. Emphasis is on the United States and on the interaction between the United States and Europe.