Tussen droom en daad

Sociale dumping en sociaal protectionisme

Ludo Cuyvers

Hoogleraar internationale economie (RUCA) en directeur Centre for ASEAN Studies

"Maar doodslaan deed hij niet, want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren en die des avonds komt, wanneer men slapen gaat." Willem Elsschot, *Het huwelijk*.

De geïndustrialiseerde wereld wordt sinds vele jaren overspoeld door producten uit de ontwikkelingslanden. De druk om protectionistische maatregelen te nemen tegen die invoer is groot. De ontwikkelingslanden doen aan sociale dumping, zo wordt geargumenteerd: hun goederen worden immers tegen hongerlonen of in ondermaatse sociale productie-omstandigheden geproduceerd. Daardoor dreigen onze sociale beschermingssystemen tegen werkloosheid, ziekte en invaliditeit onbetaalbaar te worden.

Het probleem van de zgn. *race to the bottom* inzake sociale bescherming is niet nieuw. In dit artikel onderzoek ik tegen het licht van het bestaande internationale rechtskader m.b.t. de internationale economische relaties of het mogelijk is zo'n neerwaartse spiraal te voorkomen en welke maatregelen wenselijk en haalbaar zijn.

Een paar begrippen

Ik maak een conceptueel onderscheid tussen sociale protectie en sociaal protectionisme. Sociale protectie is het geheel van regels en maatregelen die nationale staten instellen om binnen de landsgrenzen verantwoorde en zo goed mogelijke arbeids- en levensomstandigheden voor de arbeidende bevolking te garanderen. Sociaal protectionisme daarentegen is het geheel van maatregelen in de sfeer van het internationale handelsbeleid van nationale staten om de bestaande sociale protectie uit te bouwen of te beschermen.

Het is moeilijk sociaal protectionisme te baseren op het concept 'sociale dumping'. Beter is te bepalen wat ondermaatse sociale omstandigheden zijn en wat niet, door de zgn. sociale basisnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) te hanteren. Op basis daarvan zou men in multilaterale overeenkomsten, zoals de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), handelsrestricties kunnen invoeren tegen landen die het niet zo nauw nemen met die basisnormen. Dat is de piste van de multilaterale sociale clausule.

Aan de multilaterale sociale clausule zijn evenwel problemen verbonden. Vooreerst moet vermeden worden dat *à la tête du client* handelsbeperkingen worden opgelegd. Daarom onderzoek ik de mogelijkheid om een kwantitatief instrument van sociale ontwikkelingsindicatoren te hanteren: een sociale ontwikkelingsindex, naar analogie van de menselijke ontwikkelingsindex van het United Nations Development Programme (UNDP).

Een tweede probleem is dat de internationale discussie over de multilaterale sociale clausule in een diepe impasse zit. Daarom onderzoek ik de mogelijke alternatieven: de 'positieve' of 'nega-

Internationale handelsrelaties

Het naoorlogse kader van internationale handel kwam tot stand n.a.v. de discussies die uitmondden in het Charter van Havana. De Final Act van de Conferentie van Havana werd op 24 maart 1948 door 53 landen ondertekend. Het Charter van Havana is tevens het eerste internationale akkoord waarin arbeidsvoorwaarden werden verbonden aan internationale handel. Daarom sta ik even stil bij de desbetreffende bepalingen in dit Charter.

In Art.7 van het Charter van Havana erkennen de ondertekenaars dat werkgelegenheidsmaatregelen ten volle moeten rekening houden met de bestaande internationale conventies en overeenkomsten betreffende de rechten van de werknemers. In datzelfde artikel erkennen zij dat alle landen een gemeenschappelijk belang hebben bij het tot stand brengen en in stand houden van eerlijke arbeidsnormen, en bijgevolg bij de verbetering van lonen en arbeidsvoorwaarden zoveel als de arbeidsproductiviteit toelaat. Ten slotte erkennen zij dat oneerlijke arbeidsvoorwaarden, voornamelijk in de exportproductie, moeilijkheden in de internationale handel veroorzaken, en dat ieder land aangepaste maatregelen moet treffen om op zijn grondgebied dergelijke oneerlijke praktijken te elimineren.

Eigenlijk is dit cruciale artikel uit het Charter van Havana bijzonder weinigzeggend. Het verleent staten nergens het recht handelsbelemmeringen in te stellen tegen invoer uit landen met ondermaatse arbeidsvoorwaarden. Het Charter was dan ook een compromistekst: een voorstel van de VS tot veroordeling van dwangarbeid vond in Havana geen bijval, evenmin als verschillende voorstellen van Latijns-Amerika om leden van de toekomstige Wereldhandelsorganisatie toe te laten hun verplichtingen ten opzichte van landen met lagere arbeidsnormen op te schorten (Wilcox, 1949: 139).

Art.45 van Hoofdstuk IV van het Charter van Havana machtigt de lidstaten ertoe maatregelen te nemen tegen invoer van goederen die geproduceerd zijn met de arbeid van gevangenen - een bepaling die logischerwijze ook terug te vinden is in Art. XX (e) van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) van 1947. Het is opvallend dat alleen gevangenisarbeid wordt geviseerd. Een poging van de VSA om dat uit te breiden tot alle vormen van 'onvrijwillige' arbeid oogstte geen bijval (Charnovitz, 1987: 571).

In tegenstelling tot Hoofdstuk IV van het Charter van Havana - en de GATT - bevatte Hoofdstuk VI, dat gaat over intergouvernementele grondstoffenovereenkomsten, geen dergelijke afzonderlijke bepalingen, al dan niet zich beperkend tot gevangenisarbeid. Toch werden in latere internationale grondstoffenovereenkomsten referenties naar het gewenste respect van internationaal aanvaarde arbeidsnormen opgenomen. Dat gebeurde voor het eerst in de First International Tin Agreement (1954), de Third International Sugar Agreement (1968), de Second International Cocoa Agreement (1975) en de First International Rubber Agreement (1979). In de andere grondstoffenakkoorden zijn dergelijke bepalingen niet terug te vinden. Overigens betreft het ook in dit geval loutere intentieverklaringen met vage formuleringen, zonder sancties of controlemechanismen (Kullmann, 1980: 532-534). Opvallend is wel dat dergelijke bepalingen in het Internationaal Tinakkoord en het Internationaal Rubberakkoord opgenomen werden met de actieve steun van producenten als Maleisië, Thailand en Indonesië, d.w.z. landen die heden tot de actiefste bestrijders van de invoering van sociale clausules behoren. Kennelijk hadden dergelijke bepalingen niet zozeer de bedoeling de lokale arbeidskrachten te beschermen, dan wel de concurrenten uit de armste ontwikkelingslanden dwars te zitten (Kullmann, 1980: 534-535). Eigenlijk is het wachten tot de Uruguay Ronde (1986-1993) voor de discussie over de relatie tussen internationale arbeidsnormen en internationale handel terug oplaait. Tijdens deze GATT-onderhandelingsronde werd de 'sociale amendering' van GATT een onderwerp van verhitte discussie, vnl. onder druk van de Verenigde Staten, Frankrijk en België. Oorspronkelijk wilde men met die 'sociale amendering' van artikel XX (e) van de GATT, dat lidstaten toelaat handelsbeperkingen in te stellen tegen producten die met gevangenenarbeid worden vervaardigd, uitbreiden tot inbreuken op de overige basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Nadien verschoof het accent naar de vraag of lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) moest worden voorbehouden voor landen die de bovenvermelde basisconventies respecteerden. Op de Conferentie van Marrakech (april 1994), die de Uruguay Ronde besloot, werden evenwel geen bepalingen dienaangaande in de slotresolutie opgenomen. In een compromis van het laatste ogenblik was tussen de VS en de ontwikkelingslanden overeengekomen dat verwijzingen naar basisnormen konden gebeuren in het Voorbereidend Comité van de WTO. Ook de verwachte doorbraak op de Top van Kopenhagen (maart 1995) kwam er niet. Op die Top werd integendeel een bitter conflict uitgevochten tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden m.b.t. de aanbevelingen over sociale rechten.

Ook de Ministeriële Conferentie van de WTO in Singapore (december 1996) bleek een maat voor niets wat de discussie over sociale basisrechten betreft. In de Ministeriële Verklaring lezen we het volgende: "de Ministers hernieuwen (sic) hun verbintenis om de internationaal erkende sociale basisnormen te respecteren; ze bevestigen hun steun voor de Internationale Arbeidsorganisatie als het orgaan dat bevoegd is om deze normen te ontwerpen en hun toepassing te controleren; ze stippen aan dat verhoogde handel, door het effect op de economische groei, de toepassing van de sociale basisnormen bevordert; ze verwerpen het gebruik van de sociale basisnormen als protectie-instrument".

tieve' sociale clausules in bilaterale akkoorden of in unilaterale regelingen, de internationale sociale gedragscodes en de 'social labels'. Omdat ik er voorstander van ben sociale clausules (zowel in positieve als negatieve zin) uit te breiden tot alle aspecten van internationale economische relaties en ze niet te beperken tot internationale handel alleen, analyseer ik kort de mogelijkheid van 'sociale conditionaliteit' bij de liberalisering van het internationaal kapitaalverkeer.

Sociale concurrentie en sociale dumping

De globalisering van de wereldeconomie dreigt de sociale protectiesystemen in de geïndustrialiseerde landen aan te tasten. De landen zijn in een sociale concurrentiestrijd gewikkeld die hen ertoe aanzet de directe en indirecte loonkosten te drukken. Als er in de lageloonlanden en de ontwikkelingslanden geen enkele voorkeur bestaat voor sociale bescherming, dan is de uitkomst van dit 'spel' voorspelbaar: een systematische desintegratie van het sociale weefsel in de geïndustrialiseerde landen die dergelijke preferenties wel koesteren. Elke poging tot internationale coördinatie inzake minimumbescherming is dan gedoemd te mislukken. Gelukkig zijn er aanwijzingen dat de overheid in bepaalde ontwikkelingslanden wel degelijk bepaalde preferenties voor sociale bescherming hanteert - al blijven economische groei en concurrentiekracht primeren. Daardoor is er ook een objectieve reden om aan te nemen dat internationale coördinatie inzake minimumbescherming globaal genomen een betere evenwichtssituatie zou opleveren (Rayp, 1997, Cuyvers & Rayp, 1997).

Opdat men in het bestaande internationale wettelijke kader maatregelen zou kunnen nemen tegen 'sociale dumping' en 'sociale concurrentie', moeten die begrippen in dit kader kunnen worden ingepast. Dat is geen sinecure.

Van de twee concepten is 'sociale concurrentie' het minst vluchtig. Je zou het als volgt kunnen uitdrukken: 'sociale concurrentie' is een vorm van handelsbeleid in de geïndustrialiseerde landen én de ontwikkelingslanden, die prijsvermindering van nationale goederen op de wereldmarkten beoogt door een verlaging van de directe en indirecte arbeidskosten. Zo gezien is 'sociale dumping' dan een instrument van 'sociale concurrentie'.

Het begrip 'sociale dumping' echter glijdt als zand door de vingers. De populaire betekenis van 'dumping' is: goederen onder hun kostprijs verkopen. Je zou sociale dumping dan de praktijk kunnen noemen die het mogelijk maakt goederen op vreemde markten beneden de kostprijs te verkopen door die goederen in ondermaatse arbeidsomstandigheden te produceren (zie bv. Charnovitz, 1987: 566).

In zijn economische betekenis is de term 'dumping' hier totaal misplaatst. Dumping is een praktijk van prijsdiscriminatie door een exporteur. Dumping betekent dat een onderneming haar producten op een vreemde markt tegen een lagere prijs verkoopt dan op haar thuismarkt. 'Sociale dumping' heeft helemaal niets te maken met oneerlijke handelspraktijken van exporteurs, maar met oneerlijke handelspraktijken van landen. Productie op basis van ondermaatse arbeidsvoorwaarden vermindert bovendien de 'sociale productiekosten' van de goederen ongeacht hun bestemming. Er is dus geen reden om aan te nemen dat goederen bestemd voor de export een voordeel zouden ontvangen ten koste van de goederen bestemd voor de binnenlandse markt.

Zelfs als men het erover eens zou zijn wat ondermaatse arbeidsvoorwaarden zijn, dan nog is het nagenoeg onmogelijk het resulterend prijsvoordeel en dus de 'dumpingmarge' te bepalen. Dat is noodzakelijk om 'sociale dumping' aan te pakken door het invoeren van een antidumpingrecht, naar analogie van 'gewone' dumping. Tijdens de opeenvolgende GATT-ronden is m.b.t. dumping en antidumpingmaatregelen immers een steeds stringentere gedragscode ontwikkeld - waarbij prijzen vergeleken worden, rekening houdend met transportkosten, distributiekosten, commissies, belastingen in de invoermarkt, enz. In het licht van al de hierboven opgesomde bedenkingen vind ik het dus veilig te concluderen dat de *antidumpingcode* van de GATT niet kan worden gebruikt om toestanden aan te pakken die als 'sociale dumping' worden aangeduid.

Als we vasthouden aan de populaire definitie van sociale dumping rijzen er minstens evenveel

conceptuele problemen en problemen van definitie. Bestaat er een internationaal minimumloon? Iedereen die over deze vraag nadenkt, zal het snel opgeven. Lonen verschillen immers tussen landen door de relatieve beschikbaarheid van arbeid ten opzichte van andere productiefactoren. Het is onmogelijk de lonen in de VS met die in India te vergelijken. Eerst en vooral moeten de respectieve lonen gecorrigeerd worden voor verschillen in arbeidsproductiviteit en efficiëntie. Hoe kunnen we daarbij rekening houden met de dienstensector? Hoe kunnen we de respectieve lonen in een gemeenschappelijke munt omzetten (bijvoorbeeld de dollar), rekening houdend met de koopkrachtverschillen tussen landen?

Ook de vraag wat ondermaatse arbeidsvoorwaarden zijn, is niet gemakkelijk te beantwoorden. De IAO heeft internationale standaarden ontwikkeld die als minimumstandaarden kunnen worden beschouwd. Er is echter geen consensus over welke IAO-conventies die minimumstandaarden leveren.

Internationale normen

Portes (1994: 170-171) onderscheidt vier types van IAO-standaarden (zie tabel 1). De basisrechten geven het minst aanleiding tot arbeidsmarktstarheid of protectie. Bovendien bestaat er een internationale consensus om die basisrechten als fundamentele rechten te beschouwen. Voor de burgerlijke rechten is die consensus er niet: westerse landen noemen deze rechten fundamenteel voor iedere democratische natie, maar de ontwikkelingslanden denken daar dikwijls heel anders over. Nochtans impliceert lidmaatschap van de IAO het respect van de vrijheid van vereniging en van het recht op collectieve onderhandeling, zoals vastgelegd in de IAO-conventies nr. 87 en nr. 98, onafgezien van de ratificatie van deze conventies.

In diverse publicaties over sociale clausules en arbeidsnormen worden de volgende IAO-conventies als basisconventies beschouwd: vrijheid van vereniging (Conventie nr. 87), het recht op collectieve onderhandelingen (Conventie nr. 98), respect voor de minimumleeftijd inzake de tewerkstelling van kinderen (Conventie nr. 138), vrijheid van raciale, geslachtelijke, religieuze en andere discriminatie inzake tewerkstelling en beroepskeuze (Conventie nr. 100 en 111) (bv. De Castro, 1995). Aggarwal (1995) voegt daar de afwezigheid van dwangarbeid aan toe (Conventie nr. 29 en 105), maar verwaarloost de vrijheid van discriminatie. Van Liemt (1989) neemt er

Tabel 1

Typologie van internationale arbeidsnormen. Bron: Portes (1994)

Type	Voorbeelden
Basisrechten	Recht tegen het gebruik van kinderarbeid Recht tegen onvrijwillige dienstbaarheid Recht tegen fysieke dwang
Overlevingsrechten	Recht op een levenswaardig loon Recht op ongevallenvergoeding Recht op een gelimiteerde werkweek
Zekerheidsrechten	Recht tegen willekeurig ontslag Recht op arbeidspensioen Recht op overlevingspensioen
Burgerlijke rechten	Recht op vrije vereniging Recht op collectieve vertegenwoordiging Recht op vrije uitdrukking van grieven

Conventie nr. 111 bij, maar voegt tevens diverse conventies toe betreffende veiligheid en gezondheid, terwijl Hansson (1981) conventies betreffende lonen en werkduur in beschouwing neemt. Een 'minimalistische' consensus bestaat er kennelijk in de basisconventies tot de Conventies nr. 29, 87, 98, 105, 100, 111 en 138 te beperken.

De aanvaarding van en het respect voor deze sociale basisnormen van de IAO lijkt voorlopig de enige mogelijkheid tot internationale coördinatie inzake minimumbescherming. Deze basisconventies zijn evenwel zeker niet door alle landen geratificeerd en de inbreuken zijn legio.

Sociale ontwikkelingsindex

Controle op het respect voor de internationale sociale basisnormen moet systematisch gebeuren. Zonder systematische controle worden sanctionerende maatregelen *à la tête du client* genomen. Niets is gemakkelijker dan een niet-bevriend land met economische sancties bedreigen, terwijl een bevriend land waartegen sancties even verantwoord zouden zijn, uit de wind blijft. Ook de publieke opinie of protectionistische lobby's kunnen de sanctiebeslissing beïnvloeden. Zo is het best denkbaar dat de Verenigde Staten handelsbeperkingen zouden invoeren tegen Thailand, maar niet tegen China.

Een amendering van Art. XX (e) van de GATT zou landen de mogelijkheid geven handelsbeperkingen in te voeren tegen andere staten die onvoldoende respect tonen voor de IAO-basisrechten. Maar het zou ze meteen ook de kans geven te discrimineren. Daarom moeten handelsrestricties onder een geamendeerde GATT gebaseerd zijn op een systeem van kwantificeerbare indicatoren, m.a.w. op sociale ontwikkelingsindexen (Cuyvers, Van Den Bulcke & Vanderhaeghe, 1996). Door zonder discriminatie een overeengekomen minimum sociale indicator aan te wenden als benchmark, kunnen landen die de basisnormen respecteren druk uitoefenen op de landen die dat niet doen.

Hoe kan het respect voor de internationale sociale basisnormen systematisch worden opgevolgd? De IAO beschikt over een intern rapporteringsmechanisme dienaangaande. Maar de behoefte aan informatie is het grootst voor landen die bepaalde basisconventies niet ratificeerden, evenmin als de meer beperkte conventies die eraan voorafgingen. De informatiebehoefte kan gedeeltelijk worden gelenigd door diverse alternatieve bronnen, zoals de publicaties van het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen of door de landenstudies van het Amerikaanse Department of State.

Bovenvermelde bronnen bevatten een veelheid aan gegevens, maar die gegevens zijn veelal kwalitatief. Het instrument dat we nodig hebben is kwantitatief. Om informatie tussen landen en in de tijd vergelijkbaar te maken, moet het kwantitatieve informatie zijn: hoeveel vakbondsmilitanten werden ontslagen? Hoeveel kinderen verrichten kinderarbeid? Hoeveel bepalingen beletten de vakbondsvrijheid in de overheidsadministratie?

De Belgische Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Reginald Moreels, heeft beleidsvoorbereidend onderzoek laten verrichten om na te gaan of een 'sociale ontwikkelingsindex' haalbaar is. Dit onderzoek heeft geleid tot de samenstelling van een aantal indicatoren en van een eerste, ruwe index. De verdere uitwerking van de index zou worden opgedragen aan bijvoorbeeld de IAO of het United Nations Development Programme (dat nu reeds de 'menselijke ontwikkelingsindex' berekent. In de huidige versie van deze sociale ontwikkelingsindex (Wermenbol, Cuyvers en Van Den Bulcke, 1998) worden enkel in rekening gebracht:

- de ratificatie van en het respect voor de relevante basisconventies betreffende vrijheid van vereniging en van collectieve onderhandelingen;
- de ratificatie van en het respect voor de relevante basisconventies betreffende kinderarbeid;
- de ratificatie van de relevante basisconventies betreffende discriminatie en het respect van deze conventies inzake de tewerkstelling en beroepskeuze van vrouwen.

Per land werden drie indexen samengesteld: de associatievrijheidsindex, de kinderarbeidindex en de vrouwendiscriminatie-index. Ieder van deze indexen is samengesteld uit een deelindex die per land de situatie inzake ratificatie van de

Tabel 2

Sociale ontwikkelingsindex voor geselecteerde landen (respectdeelindex), 1997 of ander recent jaar

Land	Vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen	Vrijheid van kinderarbeid	Vrijheid van vrouwendiscriminatie
Argentinië	0.35	0.96	0.68
Australië	0.49	1.00	0.87
België	0.71	1.00	0.85
Brazilië	0.31	0.84	0.80
Canada	0.66	1.00	0.84
China	0.29	0.85	0.70
Duitsland	0.70	1.00	0.63
Filipijnen	0.35	0.92	0.90
Hong Kong	0.16	1.00	0.82
India	0.36	0.85	0.44
Indonesië	0.19	0.91	0.63
Marokko	0.28	0.95	0.49
Nieuw-Zeeland	0.49	1.00	0.92
Pakistan	0.25	0.82	0.34
Polen	nb	1.00	0.89
Singapore	0.45	1.00	0.67
Thailand	0.57	0.85	0.75
Tunesië	0.68	1.00	0.45
Turkije	0.28	0.88	0.59
Verenigd Koninkrijk	0.66	1.00	0.83
VSA	0.67	1.00	0.90
Zuid-Afrika	nb	1.00	0.73
Zuid-Korea	0.28	1.00	0.58

Bron: Wermenbol, Cuyvers & Vandenbulcke (1998)
nb: niet beschikbaar
Vrijheid van associatie gebaseerd op gegevens over respect voor de IAO-conventies 87 en 98, afgezien van ratificatie; 1 = absolute vrijheid, 0 = geen vrijheid.
Kinderarbeid gebaseerd op gegevens over percentage kinderen van 10-14 jaar die economisch actief zijn; 1 = absolute vrijheid, 0 = geen vrijheid van kinderarbeid (data voor 1997).
Vrouwendiscriminatie-index op basis van diverse 'gender gap'-gegevens; 1 = absolute vrijheid van discriminatie, 0 = absolute discriminatie.

relevante laatste en eventueel voorafgaande basisconventies meet, en een deelindex die de toestand inzake respect voor de bepalingen van de respectieve basisconventies kwantificeert. Bij de berekening van de drie indexen wordt een gewogen gemiddelde van de respectieve deelindexen genomen; hierbij weegt de deelindex die de ratificatietoestand aangeeft, slechts in beperkte mate door [1]. Hoe hoger de index, hoe beter de situatie inzake de beschouwde basisnorm. Tabel 2 geeft bij wijze van illustratie de respectdeelindex van een aantal geselecteerde landen.

De indexen bevestigen doorgaans de verwachtingen, hoewel de kinderarbeidindex geflatteerd lijkt. De reden hiervoor is dat enkel de

cohorte kinderen tussen de 10 en de 14 jaar werden beschouwd: het cijfer 0.82 voor Pakistan bijvoorbeeld geeft enkel aan dat 18 % [2] van deze leeftijdsgroep economisch actief is, maar zegt niets over de mate waarin de schoolgaanden dat ook zijn.

Sociale clausules

Het concept 'sociale dumping' biedt geen mogelijkheid om binnen het internationale rechtskader te ageren. Daarvoor is het begrip te vaag. Wellicht is het maar goed ook dat de mogelijkheid niet bestaat, want er is niet zozeer nood aan sociaal protectionisme, dan wel aan een bevordering van eerlijke internationale sociale spelregels, zoals vnl. vastgelegd in de basisnormen van de IAO. Om meer respect voor de bepalingen van deze basisnormen te bekomen of af te dwingen, kunnen diverse instrumenten worden gehanteerd.

Een eerste instrument zijn de sociale clausules. Een sociale clausule is in principe een bepaling in internationale handelsverdragen die de markttoegang beperkt voor producten uit landen waar de IAO-basisconventies met de voeten worden getreden. Zo'n sociale clausule kan worden opgenomen in de multilaterale GATT-overeenkomsten, maar ook in bilaterale akkoorden (bv. bilaterale invoerregelingen in het kader van het multivezelakkoord) of in autonome en unilaterale afspraken (bv. het Algemeen Preferentiessysteem).

Onder druk van de ontwikkelingslanden is de discussie over sociale clausules in de geïndustrialiseerde landen geëvolueerd naar een discussie over 'positieve' tegenover 'negatieve' sociale clausules. Tegenstanders van de 'negatieve' sociale clausules - die in de eigenlijke betekenis van het woord de handel beperken - wijzen erop dat een handelsliberalisering de economische ontwikkeling stimuleert, waardoor de sociale beschermingsmechanismen in de betrokken landen op langere termijn normalerwijze ook zullen verbeteren. Bovendien zijn de gevolgen van de afschaffing van kinderarbeid dikwijls nefast voor de toestand van de kinderen en de plaatselijke gemeenschap waarin zij leven.

Deze tegenargumenten hebben de voorstanders van 'negatieve' sociale clausules in het defensief gedrongen. De tegenstanders stellen voor 'positieve' sociale clausules in te voeren. Een voorbeeld van een 'positieve' sociale clausule is het nieuwe Algemeen Preferentieel Systeem van de Europese Unie ten gunste van invoer uit de ontwikkelingslanden. Het is een systeem van bijkomende handelspreferenties voor landen die de internationale sociale basisconventies respecteren.

Sociale gedragscodes

Een andere mogelijkheid om landen en ondernemingen tot respect voor de IAO-basisnormen te brengen zijn de sociale gedragscodes. Dat kunnen internationale codes zijn die landen ondertekenen of relevante sociale bepalingen in ruimere dergelijke gedragscodes, maar ook gedragscodes die door privé-ondernemingen worden aangegaan in hun relaties met hun leveranciers. Onder invloed van consumentenorganisaties gaan meer en meer bedrijven uitdrukkelijk aandacht besteden aan de voorwaarden waaronder de door hen verkochte goederen werden geproduceerd. Grote distributiebedrijven in de VS, zoals Walmart, hebben in dit verband interne richtlijnen opgesteld. Walmarts codex vermeldt een maximum werkweek van 60 uren en verbiedt zijn leveranciers om arbeiders beneden de 15 jaar in te schakelen. Een andere multinationale distributeur, Sears, weigert goederen in te voeren die geproduceerd zijn door gevangenen. Jeans-producent Levi's heeft specifieke eisen gesteld aan zijn 600 contractproducenten over de gehele wereld. Met onderaannemers die gebruik maken van kinder- of gevangenisarbeid worden alle contacten verbroken; de arbeidsweek wordt op maximum 60 uur vastgesteld en de lonen moeten minstens even hoog zijn als de plaatselijke normaal gangbare. Als gevolg van een strikte doorlichting van zijn onderaannemers heeft Levi's beslist zich terug te trekken uit China en Myanmar en de samenwerking te beëindigen met 5% van zijn onderaannemers. In december 1983 sloot de Zwitserse coöperatieve winkelketen Migros met de multinationale ananasproducent Del Monte een akkoord af waarin wordt gestipuleerd dat de productieomstandig-

heden van de door Del Monte in de Filippijnen tewerkgestelde arbeiders, zowel in de sociale als de economische betekenis, beter moeten zijn dan die van de gemiddelde Filippijn (van Liemt, 1994: 4-5). En er is ook het in 1997 afgesloten Handvest van de sociale partners in de Europese textiel- en kledingsector, waarin de leden van de aangesloten organisaties worden opgeroepen tot naleving van de IAO-conventies betreffende dwangarbeid, het recht van vereniging en vrije onderhandelingen, het verbod op kinderarbeid en het verbod op discriminatie.

Voorbeelden van internationale gedragscodes zijn de gedragscode betreffende multinationale ondernemingen (MNO's) van de OESO (1976) en de gedragscode over multinationals en sociaal beleid van de IAO (1977). Dergelijke morele codes zijn vrijwillig aanvaardbaar en gaan over fundamentele mensenrechten, arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling (geen discriminatie) en arbeidsbetrekkingen. De OESO-richtlijnen zijn aanbevelingen met als doel de MNO's te laten werken in overeenstemming met het beleid van het gastland (inzake tewerkstelling, betalingsbalans, enzovoort). De OESO-richtlijnen bevatten ook aanbevelingen aangaande tewerkstelling en arbeidsbetrekkingen, die de MNO's vragen te voorzien in:

- het recht van de werknemers vertegenwoordigd te worden door vakbonden en andere werknemersorganisaties en met dezen te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden;
- informatie en faciliteiten voor werknemersafgevaardigden;
- de nodige informatie over de resultaten van de onderneming;
- tewerkstellingsnormen en arbeidsbetrekkingen die minstens dezelfde zijn als deze van een vergelijkbare werkgever uit het gastland;
- opleiding om de personeelsbekwaamheden te verhogen;
- een vooropzeg, binnen een redelijke termijn, bij verandering van activiteiten, voornamelijk bij verwachte sluitingen of collectief ontslag;
- het verbod van discriminatie in het tewerkstellingsbeleid;
- de afschaffing van oneerlijke beïnvloeding van werknemersafgevaardigden bij onderhandelingen;
- het verschaffen van de mogelijkheid aan werknemersafgevaardigden om onderhandelingen te voeren over collectief overleg of de verhoudingen arbeiders-management met managementafgevaardigden met voldoende beslissingsmacht.

De IAO-gedragscode omschrijft principes op het gebied van tewerkstelling, scholing, leef- en werkomstandigheden en arbeidsbetrekkingen. Overheden, werkgevers- en werknemersorganisaties en MNO's worden aanbevolen die principes op vrijwillige basis te respecteren. Daarbij wordt verwezen naar de bestaande IAO-conventies, waaronder vrijheid van vereniging, het recht op organisatie en collectief overleg en het verbod op dwangarbeid.

Sociale keurmerken

Een tweede alternatief voor sociale clausules vormt het 'social label' of 'sociaal keurmerk'. Dit zijn labels en gelijksoortige aanduidingen die op het product aangebracht worden om de consumenten te informeren dat een product onder betere arbeidsomstandigheden werd geproduceerd dan andere producten uit dezelfde productcategorie die in ondermaatse arbeidsomstandigheden tot stand komen. 'Social labelling' kan tot doel hebben [3]:

- naar minimum arbeidsnormen te streven door consumenten te ondersteunen,
- de consument bewust te maken van de effecten van dergelijke producten, met de bedoeling het consumentengedrag te wijzigen;
- technologische en institutionele ontwikkelingen te bevorderen ten voordele van producten en technologieën die menswaardigere werkomstandigheden verzekeren.

Sociale keurmerken zijn marktgeoriënteerde instrumenten met de bedoeling respect voor minimum arbeidsnormen af te dwingen, zonder dat algemeen bindende maatregelen worden genomen of boycots van producten worden georganiseerd. Zij zijn een alternatief voor sociale clausules, maar kunnen ook aanvullend werken. Als een sociale clausule handelsbeperkingen tegen bepaalde landen zou instellen, kunnen exportproducten uit deze landen die door erkende certificatie-instellingen van een 'sociaal certificaat' voorzien zijn, vrijgesteld worden van deze

handelsbeperkingen. Een voorbeeld van een sociaal keurmerk is het *Rugmark* in de Verenigde Staten. Dit label wordt toegekend in het kader van een vrijwillig certificatieprogramma, dat wordt gesponsored door de in 1989 opgerichte Child Labor Coalition. Producenten van vloerkleedjes uit Zuid-Azië krijgen dan het Rugmark-keurmerk als zij geen kinderarbeid gebruiken (Aggarwal, 1995: 39-40).

Beleidsimplicaties

Sociale protectiesystemen moeten worden beschermd, maar sociaal protectionisme moet zoveel mogelijk worden vermeden. De uitholling van nationale sociale protectiesystemen door de ongebreidelde sociale concurrentiestrijd moet worden gestopt door het bevorderen en het instellen van eerlijke internationale sociale praktijken, meer bepaald door het afdwingen van respect voór de basisnormen van de IAO over dwangarbeid, vakbondsvrijheid, collectieve onderhandelingen, kinderarbeid en discriminatie. Als deze basisconventies overal zouden worden toegepast, zou de lat gelijk liggen en zouden de internationale economische betrekkingen tot stand kunnen komen op basis van echte comparatieve voordelen.

Met de Ministeriële Verklaring van Singapore van 13 december 1996 is de discussie over sociale clausules in de WTO afgesloten, en dat zal wel voor geruime tijd zo blijven. Het is jammer, maar het is een realiteit waarmee wij in ons buitenlands beleid moeten rekening houden. Daarmee bedoel ik niét dat de Belgische steun voor de invoering van een sociale clausule moet worden gestaakt, maar wél dat de perspectieven op enig succes de komende jaren erg laag zijn. Toch is het niet uitgesloten dat onder druk van de huidige economische crisis in Azië en van de toenemende verlegging van buitenlandse directe investeringen van de rijkere Zuidoost-Aziatische landen naar China, Vietnam, Myanmar e.a., sommige van eerstgenoemde landen bondgenoten zouden kunnen worden. Wij doen er dus goed aan de ontwikkelingen in hun beleid van nabij te volgen en de strijd voor een internationale coördinatie van sociale minimumbescherming niet op te geven.

Inmiddels belet niets ons om via ons buitenlands beleid, daar waar het internationaal recht dat toelaat, verder sociale condities in te stellen of uit te bouwen. De algemene evaluatie van de toestand in individuele landen inzake de toepassing van de internationale sociale basisnormen moet dan wel op een transparante manier geschieden en gebaseerd zijn op kwantitatieve indicatoren. Door een internationale vergelijking van de sociale ontwikkelingsindexen (zie hierboven) kan worden bepaald vanaf welk niveau de betrokken landen op een positieve wijze worden gediscrimineerd en vanaf welke benedengrens negatieve maatregelen worden toegepast.

Door de sociale clausule-impasse op multilateraal niveau komen sociale clausules voorlopig alleen in GATT-onafhankelijke overeenkomsten voor. Vanaf 1998 is er ondermeer een sociale clausule voorzien in het kader van de algemene handelspreferenties van de EU t.a.v. de ontwikkelingslanden. Het is een niet-onderhandelde en eenzijdige voorkeursbehandeling, die los staat van GATT. In haar Algemeen Preferentiessysteem geeft de EU bijkomende handelspreferenties aan landen die aantonen dat zij de IAO-basisnormen respecteren. Dat is een goede aanpak, maar het neemt niet weg dat ontwikkelingslanden waar de sociale basisrechten op een flagrante manier met de voeten worden getreden, niet ongestraft mogen blijven.

Ik pleit er dan ook voor dat er tegen dergelijke kampioenen van de overtreding 'negatieve' sociale clausules worden ingesteld en dat deze clausules op alle aspecten van de internationale economische relaties zouden slaan: handel, investeringen, staatskredieten, ontwikkelingshulp. De symbolische intrekking (Collignon, 1997) door de EU van de handelspreferenties verleend aan Myanmar (Birma) is onvoldoende.

Tegelijkertijd lijkt het mij zinvol meer dan vroeger de nadruk te leggen op de alternatieven voor sociale clausules, zoals gedragscodes en sociale keurmerken. De bepalingen van dergelijke gedragscodes zijn weliswaar niet afdwingbaar, maar niet-naleving ervan plaatst de betrokken ondernemingen en hun praktijken in de kijker, tenminste voor zover de inbreuken gekend zijn. Gedragscodes zonder controle- of evaluatie-

mogelijkheden moeten worden verworpen. De beste oplossing lijkt mij in dergelijke gedragscodes controlemechanismen in te bouwen, die controle en evaluatie door onafhankelijke experts voorzien (bij voorkeur ambtenaren van de IAO die in de betrokken landen aanwezig zijn) [4]. Hetzelfde geldt voor de sociale keurmerken. Het buitenlands beleid zal dus bij de promotie van internationale gedragscodes en sociale keurmerken tevens moeten ijveren voor de inschrijving van de nodige gewaarborgde, onafhankelijke controle en evaluatie.

Een ander belangrijk en acuut aspect van de globalisering en de toenemende beperkingen van het nationaal beleid heeft te maken met de plannen van het IMF tot liberalisering van de internationale kapitaaltransacties. Op de vergadering van het Interim Comité van het IMF in april 1997 werd overeengekomen de statuten van de organisatie zodanig te amenderen dat de bevordering van de vrijmaking van de internationale kapitaalstromen tot haar expliciete bevoegdheid zou behoren. Het is de bedoeling alle betalingen en transfers in het kader van internationale kapitaal- en financiële transacties vrij te maken. De vraag is dan of er een mogelijkheid tot 'sociale conditionaliteit' ingebouwd zou kunnen worden voor internationale investeringen naar of van landen die zware inbreuken plegen op de basisnormen van de IAO. Zo'n formule zou de vorm kunnen aannemen van een bepaling analoog aan de boven besproken gewenste amendering van artikel XX (e) van de GATT. Op die manier zou trouwens een precedent worden geschapen voor de latere amendering van dat artikel XX (e) m.b.t. het internationaal handelsverkeer.

Mij lijkt die beleidsoptie om een aantal redenen niet wenselijk. Het is een te ruw instrument: art. XX (e) heeft het over "producten" uit de betrokken landen die zouden kunnen worden getroffen. Tenzij men in staat zou zijn de inbreuken op ondernemingsniveau vast te stellen, zal de toepassing van het instrument op investeringen hele sectoren treffen, zodat de 'goeden' het met de 'slechten' moeten bekopen. Overigens is het sterk betwistbaar om een per definitie zwaar administratief systeem van controles in te voeren om bijvoorbeeld te beletten dat investeringen naar inbreuken plegende ondernemingen in het buitenland zouden gaan.

Het is geen efficiënt instrument: door de liberalisering van de internationale portefeuilletransacties kunnen inbreuken plegende ondernemingen van kapitaal voorzien worden via de internationale kapitaalmarkt, inclusief off-shore financiële centra. Natuurlijk zou men ook de internationale portefeuilletransacties aan nationale of internationale controles kunnen onderwerpen, ware het niet dat ook hier het welvaartsverlies door die controles, de daarbijhorende papierwinkel en de erdoor gecreëerde distorsies aanzienlijk is.

Het is een instrument dat willekeurig kan worden toegepast. Het wordt aan de overheid van het land dat investeringen ontvangt of zendt, overgelaten om te bepalen in welke concrete gevallen beperkingen worden ingesteld. In het ene geval, bijvoorbeeld wanneer de druk van de binnenlandse of internationale lobby's groot genoeg is, zal het worden gehanteerd, maar in een analoog geval zal de overheid, bij gebrek aan dergelijke druk of om geopolitieke redenen, nalaten maatregelen te treffen. Dat druist in tegen het niet-discriminatieprincipe.

Er bestaan bovendien alternatieve instrumenten. Om investeringen in het buitenland aan te moedigen, verlenen vele overheden financiële en/of andere tussenkomsten. In België gebeurt dat door de Belgische Maatschappij voor Internationale Investering (BMI) of door bepaalde regionale fondsen (in Vlaanderen zijn dat bijvoorbeeld het Fonds Nieuw-Europa en het Fonds Vlaanderen-Azië). Op Europees niveau wordt dergelijke steun verleend in het kader van het ECIP-programma (European Community Investment Partners). Ook worden de commerciële en politieke risico's verbonden aan export of investeringen in het buitenland gedekt door publieke kredietverzekeringsinstellingen (in België is dat de Nationale Delcrederedienst). Het volstaat in principe om dergelijke steun of risicodekking afhankelijk te maken van de mate waarin het importerende land of het gastland van de investering de internationale basisnormen respecteert, om economische relaties met dergelijke landen daadwerkelijk te ontmoedigen. Wel moet er in

de toekomst angstvallig over gewaakt worden dat afspraken binnen het IMF tot liberalisering van het internationaal kapitaalverkeer niet de toepassing van het nationale instrument van aanmoediging van investeringen in het buitenland onmogelijk maken. Even wenselijk is internationale coördinatie van dergelijke stelsels, bijvoorbeeld in de OESO of het Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

Noten

[1] De wegingscoëfficiënt voor de ratificatie-deelindex bedraagt 30 %, die voor de respect-deelindex 70%.

[2] (1-0.82)×100 = 18%.

[3] Sociale labels zijn op verschillende punten vergelijkbaar met eco-labels. Zie hiervoor UNCTAD (1994).

[4] Hier kan zich een probleem stellen van bereidheid vanwege de IAO om haar lokale experts voor dergelijke evaluatie en controle in te zetten, aangezien er bij sommigen in de betrokken internationale organisatie een zekere afkeer ten opzichte van gedragscodes bestaat.

Bibliografie

Aggarwal, Mita (1995): "International Trade, Labor Standards, and Labor Market Conditions: An Evaluation of the Linkages", *Office of Economics Working Paper*, U.S. International Trade Commission, Washington D.C., June 1995, 47 pp.

Charnovitz Steve (1987): "The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime, A Historical Overview", *International Labour Review*, Vol. 126, Nr. 5, September-October, 565-584.

Collignon, S. (1997): "The Burmese Economy and the Withdrawal of European Trade Preferences", *EIAS Briefing Paper No. 97/02*, European Institute for Asian Studies, Brussel, april 1997.

Cuyvers, L. & G. Rayp (1997): *Social Dumping and Social Competition in the Global Economy, Background paper for the Conference "Social Dumping and Social Competition in the Global Economy"*, Antwerpen, 26 november 1997.

Cuyvers, L., D. Van Den Bulcke en J. Vanderhaeghe (1996), *Sociale clausules: Een overzicht van voorstellen, toepassingen en economische analyses*, Beleidsvoorbereidend onderzoek "Sociale clausules" in opdracht van de Staatssecretaris voor de Ontwikkelingssamenwerking en de Vlaamse Interuniversitaire Raad, Deelrapport 1, januari 1996.

De Castro, J.A. (1995), *Trade and Labour Standards. Using the Wrong Instruments for the Right Cause*, UNCTAD, Geneva, May 1995/OSG/DP99.

Hansson, G. (1983), *Social Clauses and International Trade. An Economic Analysis of Labour Standards in Trade Policy*, London, Canberra, New York: Croom Helm-St. Martin's Press.

Kullmann, U. (1980): "Fair Labour Standards in International Commodity Agreements", *Journal of World Trade Law*, November-December, 527-535.

Portes, A. (1994): "By-passing the Rules: The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries", in W. Sengenberger & D. Campbell (Eds), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, International Institute for Labour Studies, Geneva.

Rayp, G. (1997a), *Sociale zekerheid tussen concurrentievermogen en groei*, Doctoraal proefschrift, Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen, Universiteit Antwerpen-RUCA.

UNCTAD (1994), *Report on the Workshop on Eco-labelling and International Trade*, June 1994.

Van Liemt, G. (1989): "Minimum Labour Standards and International Trade: Would a Social Clause Work?", *International Labour Review*, 128(4).

Van Liemt, G. (1994), "How Operational would a Multilateral Social Clause be", *International Seminar on Trade, Aid and Minimum Labour Standards: Visions and Campaigns from the South and the North*, Amsterdam, May 1994.

Wermenbol, G., L. Cuyvers & D. Van Dan Bulcke (1998), *Proposal for a Social Development Index – Respect for the Core ILO Labour Standards and the Implementation Capacity of Developing Countries*, Beleidsvoorbereidend onderzoek ten behoeve van de Staatssecretaris voor de Ontwikkelingssamenwerking, Vlaamse Interuniversitaire Raad.

Wilcox, C. (1949), *A Charter for World Trade*, New York: The Macmillan Company.