

TTIP: Hoe nu verder?

door Jan Pronk

Handel is altijd goed. Dat is een halve waarheid, een drogreden. Handel is geen doel op zich. Het is een middel om welvaartsdoelen te bereiken: hogere productie, diversificatie, exportopbrengsten, werkgelegenheid, beloning van arbeid, winst en economische groei. De doelen worden niet automatisch bereikt wanneer de handel toeneemt. Alles hangt af van de economische machtsverhoudingen tussen de handelspartners. Die bepalen wie de toegevoegde waarde incasseert. Het kan per saldo zelfs negatief uitpakken, na verdiscontering van kosten die niet in de marktprijs tot uitdrukking komen: gezondheidsschade, klimaatverslechtering, biodiversiteitverlies, verstoring van landschap en natuurlijk milieu.

Voor wie denkt dat handel altijd goed is voor iedereen, geldt onbelemmerde vrijhandel als ideaal. Maar dat is een drogreden in kwadraat. Bij ongelijke verhoudingen op de (wereld)markt vallen voordelen toe aan de sterken: machtige landen en mega ondernemingen. Bestaande ongelijkheid neemt door onbelemmerde vrijhandel toe.

Wanneer de ongelijkheid erg groot is, zijn beperkingen aan de liberalisatie gerechtvaardigd om te voorkomen dat zwakkere handelspartners worden weggevaagd. Die beperkingen kunnen tijdelijk zijn, of alleen worden toegepast in bepaalde sectoren. De beperkingen kunnen ook zelf weer aan voorwaarden worden onderworpen, om te voorkomen dat zij worden misbruikt. Maar in veel gevallen zijn beperkingen aan vrijhandel zinvol: zwakke landen en sectoren die tijdelijk worden beschermd hebben de gelegenheid te investeren in capaciteitsvergroting, hervorming en herstructurering.

Van GATT via UNCTAD naar WTO en TTIP

Het gaat altijd om maatvoering. Toen in de jaren dertig alle landen hun eigen economie ongebreideld beschermde, en problemen wederzijds op elkaar probeerden af te wentelen, ontstond een race to the bottom, met louter slachtoffers. De recessie die volgde op de financiële crisis van 1929 verergerde door de spiraalwerking van wederzijds *beggar thy neighbour* beleid tot een depressie, een structurele stagnatie van investeringen, productie en afzet. Het leidde uiteindelijk tot een economische crisis op wereldschaal. Dat protectionisme is na 1945 wereldwijd bestreden door middel van een multilateraal overeengekomen *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Door achtereenvolgende Dillon, Kennedy en Tokio onderhandelingsrondes werd beoogd een wereldomspannende markt te creëren, waarop steeds meer goederen vrij verhandelbaar zouden zijn, zonder hoge invoerrechten. Met succes: tarieven daalden en de groei nam toe. Maar na 1980 beseften men dat verdere vooruitgang vereiste dat ook niet-tarifaire handelsbelemmeringen zouden worden afgebroken en dat vrij verkeer van goederen zou worden gecompleteerd door vrij verkeer

van diensten - transport, geldverkeer, verzekeringen, informatie, technologie - en kapitaal. Dat laatste stond voorop. Meer internationale handel vereist meer productie en dus meer investeringen door ondernemingen die actief zijn op de wereldmarkt, en van internationaal opererende banken en financiële instellingen. Zij moesten vrij toegang krijgen tot de buitenlandse markt. Amerika en Europa stelden voor om ook hierover internationale onderhandelingen te starten. Omdat de GATT een beperkt mandaat had, verkoos men het kader van de UNCTAD.

Intussen waren ontwikkelingslanden autonome onderhandelingspartners geworden. In koloniale tijden had het Westen beslist over hun grondstoffen, investeringen, productie, prijsvorming en handel. Het belang van de koloniale mogendheden zelf had voorop gestaan. Ontwikkelingslanden beseften dat de meeste internationale bedrijven nog steeds uit het Westen afkomstig waren. Zij vreesden dat hun jonge economieën zouden worden overspoeld door Westers kapitaal en dat hun boeren en bedrijven in mijnbouw, industrie en transport, en ook hun banken en verzekeringsmaatschappijen, het onderspit zouden delven. Zij verzetten zich, wonnen het pleit, maar dat betekende het einde van de UNCTAD als onderhandelingsforum. Binnen de GATT werd een volgende - beperkte - onderhandelingsronde gestart (de Uruguay ronde), die in 1994 leidde tot de oprichting van een nieuwe Wereldhandelsorganisatie - de WTO - met een breed mandaat.

De instelling van de WTO was een stap vooruit. In tegenstelling tot de GATT werd de WTO een echt wereldforum: ook China en Rusland werden lid. Er zou over veel meer onderwerpen onderhandeld kunnen worden, ook over de relatie tussen handel en ontwikkeling. Beslissingen vereisten niet langer gewogen meerderheden, maar unanimititeit. Ontwikkelingslanden kregen daardoor meer invloed. Maar de eis van unanimititeit kan leiden tot jarenlange stagnatie in onderhandelingen, zonder dat nieuwe resultaten worden geboekt. Dat was de eerste jaren dan ook het geval. Dat is op zich niet rampzalig, want de organisatie had, behalve het faciliteren van verdere onderhandelingen, ook als taak om op basis van eenmaal overeengekomen rechtsregels en procedures toe te zien op de nakoming van eerder aangegane verplichtingen. Dat bevordert de economische stabiliteit in de wereld. Maar er is behalve stabiliteit ook dynamiek nodig, bijvoorbeeld door via investeringen, productie en handel aan te sluiten op de steeds verder voortschrijdende technologische vernieuwing in productiemethoden, transport en communicatie.

Om dat te bewerkstelligen zouden binnen de WTO als nieuwe organisatie met een breder mandaat ook onderhandelingen over investeringen kunnen plaatsvinden. Het initiatief daartoe kwam wederom van Westelijke landen. Zij ontwierpen in eigen kring (de OECD) een concept overeenkomst: de *Multilateral Agreement on Investment* (MAI) en brachten die als voorstel in bij de WTO. Maar in plaats van een evenwichtige afweging tussen belangen van buitenlandse investeerders en hun gastheren, stond

in dat ontwerp de bescherming van de eerst genoemden voorop. Ontwikkelingslanden protesteerden en ngo's voerden actie. De startbijeenkomst van de besprekingen in 1999 in Seattle werd verstoord (*The Battle of Seattle*) en de onderhandelingen werden uitgesteld. Wel kwam andermaal een beperkte onderhandelingsronde tot stand (de Doha ronde). Om te voorkomen dat die bij voorbaat op niets zou uitlopen werden controversiële onderwerpen (de zogenaamde Singapore issues), zoals de bescherming van investeringen, uitgesloten. De onderhandelingen concentreerden zich op verdere liberalisatie van de handel, zij het tamelijk onevenwichtig. Het Westen, dat de eigen landbouw nog steeds zwaar subsidieert, stelde als eis dat ontwikkelingslanden hun landbouw minder zouden beschermen. India, dat met hulp van overheidssubsidies aan voedselprogramma's probeert de armoede onder miljoenen Indiërs te bestrijden, verzette zich en met succes. Uiteindelijk werd alleen over slechting van douanebelemmeringen overeenstemming bereikt. (Bali, 2013). Dat is van belang, maar wel teleurstellend weinig. De WTO leek verlamd.

Ontwikkelingslanden hebben dus enkele malen hun zin gekregen. Zij hadden sterke argumenten en maakten gebruik van criteria, regels en procedures die destijds multilateraal, dus ook met het Westen, waren overeengekomen. Echter, zij hadden een Pyrrhus overwinning geboekt. Het Westen koos voor een andere strategie en startte onderhandelingen in eigen kring (en met enkele sterke ontwikkelingslanden, de zogeheten nieuw opkomende economieën), met het oogmerk die kring steeds verder te verwijden, en wel zodanig dat alle andere landen zich uiteindelijk wel zouden moeten voegen, om niet buiten spel komen te staan. De bekendste daarvan zijn de onderhandelingen over regionale vrijhandelszones zoals het *Trans Pacific Partnership* (TTP: US/Oost Azië), de *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA: Canada/EU) en het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP: EU/US).

In al deze onderhandelingen wordt door het Westen gemikt op:

- maximale vrijheid op de wereldmarkt, dus maximale toegang tot andere markten, voor eigen kapitaal, technologie, transnationale ondernemingen, banken en financiële instellingen,
- voor zover op deze markten beperkingen wenselijk worden geacht, regelgeving - en toepassing daarvan - door het Westen zelf geëntameerd en gecontroleerd, zo mogelijk binnen een multilateraal systeem,
- doch, indien dat laatste politiek niet mogelijk is, binnen een eigen (mega-) regionaal systeem.

Bescherming van investeringen

In deze onderhandelingen gaat het, wat de handel betreft, vooral over het slechten van niet-tarifaire belemmeringen en over het internationale verkeer in diensten. Maar het gaat vooral over investeringen. Dat lag na de ontwikkelingen van de afgelopen decennia ook wel voor de hand. Vrij verkeer van goederen bloeit door vrij verkeer van diensten en kapitaal. Bovendien kan het stimuleren van

internationale investeringen bijdragen tot een versterking van de reële economie wereldwijd, die nodig is om de gevolgen van de wereldwijde financiële crisis van 2007 te bestrijden.

Volledig vrij verkeer van kapitaal houdt in dat investeringen onbelemmerd kunnen plaatsvinden. Ondernemingen en financiële instellingen willen dat hun (buitenlandse) investeringen worden beschermd tegen ingrijpen door overheden. Dat is een redelijk verlangen voor zover het onredelijk ingrijpen betreft. Ook na 1945 heeft een aantal regeringen zich schuldig gemaakt aan onredelijk ingrijpen, zoals nationalisatie zonder compensatie. Maar tegenover de wens tot investeringsbescherming staat de wens van landen om niet geheel door buitenlands kapitaal en de daarmee gepaard gaande economische macht te worden overspoeld. Net als met betrekking tot handel is het zinvol de vrijheid van het kapitaalverkeer te beperken wanneer de verhoudingen erg ongelijk zijn. Zo kunnen onderhandelingen plaatsvinden over voorwaarden, zoals:

- een beperking van de toegang van buitenlands kapitaal tot geselecteerde sectoren en markten,
- een regeling van de toegang tot en het gebruik van bepaalde grondstoffen, zowel in negatieve zin (bijvoorbeeld beperking van watergebruik) als in positieve zin (bijvoorbeeld de eis dat bepaalde lokale grondstoffen worden toegepast),
- voorwaarden betreffende de toepassing van bepaalde technologieën (wederom in positieve dan wel negatieve zin),
- voorwaarden betreffende de uitvoer van kapitaal (overmaking winsten, dividenden, e.d.),
- voorwaarden betreffende de rechten van inheemse groepen,
- condities betreffende verzekeringen, transport, accountantstoezicht, grondgebruik, milieubeleid, arbeidsomstandigheden en beloning.

Wederzijdse bescherming van investeringen zal altijd binnen het kader van dit soort voorwaarden moeten plaatsvinden, wil deze bescherming niet ten koste gaan van het welzijn van de bevolking van het gastland. Niet alleen de gast heeft recht op bescherming, door regels af te spreken ter vermijding van willekeur en onrechtmatig handelen van overheden, maar ook de inwoners van het gastland. En als het gastland klein is, met een zwakke economie en een kwetsbare natuurlijke omgeving, is de economische machtspositie van de investeerder aanzienlijk. Dat is de macht van extractieve ondernemingen (olie, steenkool, gas, mijnbouw, mineralen), plantageondernemingen, voedingsindustrie, farmaceutische industrie, chemische industrie, en ook ondernemingen in dienstensectoren als transport, verzekering, bankwezen, hedge funds, big data, et cetera.

Tussen regeringen en bedrijven kunnen zich tal van meningsverschillen voordoen, bijvoorbeeld betreffende standaarden (zoals gmo's), milieuregels, land *grabbing*, gezondheidswetgeving, patenten, toegang tot medicijnen, werknemersrechten, privacy en begrippen als het

publieke domein. Maar die meningsverschillen kunnen ook spelen tussen landen onderling. Overeenstemming over bovengenoemde beperkingen aan de vrijheid van verkeer in goederen, diensten en kapitaal zal gemakkelijker tot stand te brengen binnen het kader van een regionaal systeem van landen op min of meer hetzelfde niveau van economische ontwikkeling, of tussen min of meer gelijkgestemde landen. Vandaar dat het Westen steeds meer de voorkeur is gaan geven aan regionale vrijhandelszones in plaats van multilaterale onderhandelingen.

Slechting van geschillen

Evenwichtige regelgeving ter wederzijdse bescherming dient in wezen ter voorkoming van misbruik van economische macht. Dat kan alleen op basis van overeengekomen rechtsregels, publieke garantie, transparante procedures en onafhankelijke toetsing van gedragingen en beslechting van en geschillen. Dat luistert nauw en is niet nieuw. Geschillenbeslechting op het terrein van de internationale handel heeft altijd plaats kunnen vinden binnen de multilaterale kaders van de GATT en de WTO, met evenwichtige procedures, adequate beroepsmogelijkheden en beperkte bevoegdheden tot proportionele retaliatie in geval van schending van afspraken. Geschillenbeslechting op het terrein van de investeringen werd doorgaans geregeld in bilaterale verdragen, aangevuld met mogelijkheden tot arbitrage in het kader van de Bretton Woods instellingen. De bilaterale verdragen, en de daarmee samenhangende belastingverdragen, waren lang niet altijd evenwichtig, zeker niet die tussen Westelijke landen en ontwikkelingslanden.

Dat komt met name door de steeds grotere macht van transnationale ondernemingen en financiële instellingen en door de vereenzelviging door Westelijke regeringen van de belangen van 'hun' ondernemingen, opererend op internationale markten, met het nationale economische belang. De overwinning van het neoliberal gedachtengoed na 1990 op publieke internationale oriëntaties uit de voorafgaande decennia speelde daarbij een belangrijke rol.

Onderzoek laat zien dat een en ander steeds meer is gaan schrijven. Daarover hebben de laatste jaren steeds meer publicaties het licht gezien, bijvoorbeeld afkomstig van wetenschappers en onderhandelaars uit ontwikkelingslanden (zie bijvoorbeeld publicaties van het South Centre). Het is niet alleen gaan schrijven, maar ook botsen. In tal van geschillen tussen regeringen en buitenlandse investeerders nemen de laatsten een macho positie in die gesteund wordt door zoveel kapitaal, dat regeringen gedoemd lijken altijd aan het kortste eind te trekken. Het gaat niet alleen om ontwikkelingslanden. Ook sommige Westerse landen hebben te maken gekregen met massale claims van bedrijven op grond van de beschuldiging dat hun beleid leidt tot een schending van legitieme rechten en gewettigde verwachtingen van die bedrijven.

Zo maken bedrijven gebruik van reeds bestaande bilaterale verdragen, met hoofdstukken omtrent *Investment State Dispute Settlements* (ISDS), om regeringen aan-

sprakelijk te stellen voor geringere winstverwachtingen ten gevolge van milieu- en gezondheidsbeleid. De winstverwachtingen worden daarbij verabsoluteerd, zonder afweging tegen de beoogde verhoging van huidig en toekomstig welzijn van mensen met behulp van, bijvoorbeeld, een verbetering van publiek gezondheidszorgbeleid en milieurechtsregels. De uitkomst van parlementair democratische en publieke besluitvorming in het belang van een bevolking wordt gefrustreerd ten gunste van privaat commercieel profijt. Er zijn bedrijven, ondernemers, investeerders, beleggers en hun juridische vertegenwoordigers die claimen dat ieder voornemen tot verandering van beleid – dus niet thans gevoerd beleid, en ook niet eens de realisatie van voorgenomen beleid, maar reeds het voornemen als zodanig – een wijziging inhoudt van de status quo, waardoor verwachtingen worden geschaad. In deze gedachtegang zou schade aan subjectieve verwachtingen omtrent toekomstig profijt, die zij menen te kunnen hebben op grond van hun huidige en verwachte toekomstige marktpositie, moeten worden gecompenseerd. Schade aan toekomstige subjectieve verwachtingen omtrent toekomstig profijt, wat is dat anders dan het leeglopen van een op eigen risico opgeblazen luchtbel?

De geschillen strekken zich ook uit tot het begrip investeringen als zodanig. Het gaat bij dergelijke geschillen niet alleen om fysieke directe investeringen, maar ook om beleggingen portfolio, leningen, licenties, franchise overeenkomsten, intellectueel eigendom, en dergelijke. Directe noch indirecte onteigening van investeringen zonder compensatie is natuurlijk niet toegestaan. Maar in deze gedachtegang kan iedere vorm van overheidsbeleid worden geïnterpreteerd als een vorm van indirecte onteigening van geïnvesteerd kapitaal.

Dat soort redeneringen en praktijken is een uitwas van de zogenaamde vrije markt. Daarbij worden massale claims gelegd, en de claims van belanghebbenden worden gefinancierd door hedgefondsen en andere financiële instellingen die zich speciaal hierop toeleggen, met *no cure no pay* regelingen. Dat is de perversiteit van het financiële kapitalisme. Claims kunnen zo buitensporig omvangrijk zijn, en de kosten van de juridische procedures zo hoog, dat regeringen bij voorbaat afzien van voorgenomen beleid, uit vrees dat compensatiebetalingen en proceskosten een te zware hypotheek zullen leggen op het welzijn van de bevolking.

De ervaringen met geschillenbeslechting middels overeengekomen procedures in het kader van reeds bestaande bilaterale verdragen stemmen niet optimistisch. Niet alleen zijn de ingediende claims buitensporig, maar ook zijn de beslechtigingsprocedures niet transparant. Ze vinden plaats in een kleine kring van gespecialiseerde juristen behorend tot een en dezelfde clan, die er veel geld mee verdient.

Welke mogelijkheden doen zich voor om een en ander meer in overeenstemming te brengen met het rechtsgevoel van burgers van landen wier regeringen verweekeld

zijn in dergelijke procedures? Terug naar de unieke bevoegdheid van de nationale rechter? Dat is niet eenvoudig, omdat niet alle landen elkaars rechtssystemen erkennen (en ook omdat binnen de EU zelf nog meningsverschillen bestaan over de vraag wie bevoegd is). Bovendien, er zijn nog steeds landen met politieke systemen waarbinnen nationale rechters niet onafhankelijk en onpartijdig kunnen optreden en zich weinig aan internationale rechtsbeginselen gelegen laten liggen. Een nieuw multilateraal rechtssysteem zou een uitweg kunnen bieden, maar dat zou dan gebaseerd moeten zijn op rechtsregels die door alle landen gezamenlijk (bijvoorbeeld in het kader van de WTO) zijn uit-onderhandeld, en gelijkelijk voor alle landen gelden, terwijl de rechters en arbiters volstrekt onafhankelijk en onpartijdig zouden moeten kunnen opereren. Zolang dat niet mogelijk is, zou een tussenvorm kunnen worden uitgetoet. Echter, voorzichtigheid is geboden: tijdelijke instellingen, gecreëerd door een beperkte groep van sterke landen, kunnen de ontwikkeling naar echt wereldwijde instituties in de weg staan.

TTIP voorbij

Zowel voor handel als voor investeringen zou het optillen van onderhandelingen naar echt representatief multilateraal niveau een uitweg kunnen bieden. Maar dan zullen alle landen op dat niveau, ook armere ontwikkelingslanden, gelijke invloed moeten hebben, en dan zal de besluitvorming transparant en democratisch moeten zijn. Aan beide voorwaarden is niet voldaan bij de start van de drie genoemde onderhandelingen over de mega-regionale systemen TPP, CETA en TTIP. Zodra deze verdragen tussen landen met een voorsprong op de wereldmarkt operationeel zijn geworden, is wereldwijd de norm gesteld. Dan hebben ontwikkelingslanden het nakijken.

Het is achteraf praten, maar misschien was het beter geweest de onderhandelingen over internationale investeringen vanaf het begin van de jaren tachtig toch in multilateraal kader te voeren. Ook daarbinnen zijn Westelijke landen machtig, maar dan wordt macht door rechtsregels beperkt.

Kan dat nog? Gedurende een aantal jaren hebben Westerse regeringen zich optimistisch getoond over het welslagen van TTIP onderhandelingen, zo mogelijk nog voor het einde van de ambtstermijn van president Obama. Dat optimisme is verflauwd. De onderhandelingen verlopen moeizaam. De beide kandidaten voor het Amerikaanse Presidentschap, Clinton zowel als Trump, hebben verklaard er niet mee door te willen gaan. Binnen de EU horen we geluiden, zowel op het niveau van regeringen als op dat van de Europese Commissie, dat er beter een punt achter kan worden gezet.

Ik ben het daarmee eens, maar het verbaast me nogal. Critici van TTIP binnen Europa zijn de afgelopen jaren telkens weer de mond gesnoerd met mantra's zoals de bovengenoemde: handel is goed, vrijhandel is heel erg goed, zeker voor een open economie als de Nederlandse, en de groei zal banen scheppen. Het lijkt een beetje op de kunstmatige subjectieve verwachtingen van beleggers.

Een aantal critici leverde commentaar, maar hun argumenten dreigden vermorzeld te worden door machtige ondernemingen met duizenden lobbyisten in loondienst.

Dat ondernemers en lobbyisten alle heil verwachten van vrij verkeer van kapitaal is hun zaak. Zij staan niet voor het algemeen belang. Maar politici mogen zich niet voor het karretje laten spannen van het bedrijfsleven, zonder acht te slaan op maatschappelijke kosten. Over internationale verdragen (Oekraïne, Brexit, TTIP) pleegt de huidige Nederlandse regering alleen te spreken in termen van geldelijk gewin. Verwezen wordt naar studierapporten, maar weinigen nemen de moeite die te checken. Consultantsbureaus praten opdrachtgevers naar de mond, om toekomstige opdrachten niet mis te lopen. Studies die aantonen dat de gevolgen voor werkgelegenheid en groei zeer groot zouden zijn, berusten op drijfzand. De assumpties zijn gemanipuleerd, de termijnen niet gespecificeerd, de netto macro resultaten verhullen grote verschuivingen op meso niveau met grote sociale kosten. Wie neemt de moeite de modellen en achterliggende veronderstellingen te toetsen? De meeste politici zijn daar niet toe in staat. Zij hanteerden fake argumenten om TTIP aan de bevolking te verkopen en liepen hard achter kapitaalsbelangen aan.

Planbureaus in de publieke sfeer, zoals het CPB, zijn serieuzer. Maar de meest recente studie van het CPB gaat niet in op het belangrijkste punt van TTIP: de onderhandelingen over investeringen. Daarvan wordt gezegd dat de consequenties niet zijn in te schatten. De studie gaat in op de gevolgen van de afschaffing van invoerrechten (verwaarloosbaar, omdat het gemiddelde importtarief ten gevolge van multilaterale onderhandelingen in het verleden slechts ongeveer 3% is) en de verlaging van niet tarifaire handelsbelemmeringen. Halvering van die belemmeringen zou (in 2030) de export ongeveer verdubbelen. Dat lijkt heel wat, maar het CPB laat ook zien dat het inkomens- en werkgelegenheidseffecten die daarmee gepaard gaan zeer veel kleiner zijn. Wat dat laatste betreft valt op dat het CPB weinig werkgelegenheidsgroei verwacht, maar wel een verschuiving van werkgelegenheid: mensen die hun baan verliezen en elders nieuw werk moeten zoeken. Over dat laatste wordt in de studie nogal relativerend gesproken: die verschuivingen doen zich nu eenmaal toch al in aanzienlijke mate voor. Inderdaad, maar we weten wat dat in het huidige neoliberale klimaat voor velen heeft betekend: bezuinigingen, verlies aan banen, flexibilisering van arbeid, nul-contracten, lagere uitkeringen en minder sociale zekerheid in het algemeen. Die tendens moet gekeerd worden. Kan dat wanneer tegelijkertijd wordt gestreefd naar nog meer vrijheid op de internationale markt? Leidt die niet vanzelfsprekend tot verdere liberalisering van markten binnen Nederland en Europa en nog meer onzekerheid over werk? Wees voorzichtig met prognoses over de werkgelegenheid. Het eerste mega-regionale vrijhandelsverdrag dat ooit gesloten werd (NAFTA, tussen staten van Noord- en Zuid-Amerika) is aan de bevolking verkocht met de belofte dat er veel banen zouden worden geschapen. Het tegendeel bleek het geval.

Een nieuwe start?

De onderhandelingen zijn gevoerd door ambtelijke delegaties, met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven als waarnemers. Vertegenwoordigers van de vakbeweging en van de parlementen werden buitengesloten. Zij hadden zowel een informatieachterstand als een achterstand in invloed. Een paar leden van het Europese parlement mochten teksten inzien, maar alleen achter gesloten deuren, alleen lezen, niet kopiëren, geen aantekeningen maken en er niet over praten, ook niet met andere volksvertegenwoordigers. Hoe is het mogelijk dat Europese regeringen en de Europese Commissie zo achteloos zijn omgegaan met criteria van democratische vertegenwoordiging en besluitvorming? Zeker wanneer de uiteindelijke goedkeuring van een dergelijk verstrekkend verdrag niet wordt overgelaten aan nationale parlementen maar aan het Europese parlement – en daar is wat voor te zeggen – is maximale zorgvuldigheid vereist.

Wat houdt bijvoorbeeld een aanzienlijke verlaging van niet-tarifaire handelsbelemmeringen in? Over dergelijke belemmeringen is in het kader van de UNCTAD en later de WTO uitvoerig onderhandeld. Er zijn resultaten geboekt, maar omdat er zulke grote verschillen bestaan tussen de nationale economieën ging dat langzaam. Het WTO Bali akkoord over douane faciliteiten, het jongste voorbeeld, nam ook veel tijd. Douane belemmeringen lijken overbodige bureaucratische obstakels, zijn dat soms ook, maar vormen voor sommige ontwikkelingslanden de meest effectieve manier om te sturen. Niet tarifaire handelsbelemmeringen zijn ook in Europa en Amerika bewust gekozen sturingsinstrumenten, resultaat van politiek overleg, niet van ambtelijke willekeur. De Europese Commissie heeft verklaard on-onderhandelbare standaarden te hanteren met betrekking tot bescherming van consumenten, werknemers en burgers. Dat is prijzenswaardig, maar het betekent de zekerstelling van tal van beschermingsniveaus: mensenrechten, voedselveiligheid, gezondheid, arbeidsomstandigheden, privacy, milieubeheer, klimaatbehoud, natuur, water, natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit. Het is moeilijk voorstelbaar hoe de helft van alle belemmeringen weggenomen kan worden zonder bij de invoering van de regels destijds goed beargumenteerde beschermingsniveaus aan te tasten. Wanneer aan beide zijden van de oceaan hetzelfde doel wordt nagestreefd met verschillende regels is stroomlijning mogelijk, maar er ontstaat al gauw een echt verschil van mening, bijvoorbeeld over de wijze waarop moet worden omgegaan met risico's dan wel met het voorzorgsbeginsel (getuige bijvoorbeeld de discussie over genetische modificatie).

Handelspolitieke onderhandelingen zijn altijd weinig transparant, nog minder dan andere internationale onderhandelingen. Die ervaring heb ik opgedaan in de dertig jaar (1972 – 2002) dat ik mij in verschillende functies met internationale handelspolitiek heb bezig gehouden. Voor een zekere mate van terughoudendheid bij het verschaffen van informatie gedurende internationale onderhandelingen kan begrip worden opgebracht, omdat het gaat om grote belangen. Maar het is ook dui-

delijk dat lang niet alle belangen op een evenwichtige wijze worden vertegenwoordigd. Dat geldt nog meer wanneer onderhandelingen gaan over handel en investeringen in onderlinge tegelijkertijd en in onderlinge samenhang. Gezien de ontwikkelingen van economie en technologie op de wereldmarkt ligt het voor de hand de koppeling te leggen, maar we zullen goed moeten beseffen dat de kapitaalsbelangen dan nog groter zijn. Juist economische globalisering vraagt om democratische vertegenwoordiging, transparante procedures en expliciete erkenning dat het uiteindelijk gaat om belangen van mensen: eerbiediging van mensenrechten en bevordering van sociaal welzijn van huidige en toekomstige generaties.

Dat is iets anders dan tekenen bij het kruisje. Daar zou het bij de gevolgde procedures op neerkomen. Dat zou het reeds geringe vertrouwen van de bevolking in de politieke leiders in veel Europese landen nog verder doen afkalven.

Intussen heeft de aanzwellende kritiek op vrijhandel in het algemeen en TTIP in het bijzonder tot wat meer openbaarheid geleid. Een recent verslag van de EU over de onderhandelingen biedt enig inzicht, maar het verslag draagt meer het karakter van een geannoteerde agenda dan dat een inzicht wordt gegeven in de inhoud van de onderhandelingen. Kort daarna gelekte onderhandelingsdocumenten laten zien dat de posities nog ver uiteen liggen. Dat blijkt ook uit uitlatingen van diverse regeringen in augustus van dit jaar. Vanuit Europa worden de Amerikanen verweten een rigide onderhandelingspositie in te nemen. Dat zal best, maar dit soort verwijten zal het vertrouwen van de bevolking in Europa in haar eigen onderhandelaars niet doen toenemen. Dat vertrouwen is er niet meer en dat hebben de Europese politici aan zich zelf te wijten. Zij hebben te lang de voordelen te mooi voorgesteld en de nadelen weggewoven.

Aan beide zijden van de oceaan is de kritiek zozeer aangezwollen, dat de kans dat het TTIP verdrag in haar huidige vorm de eindstreep haalt verkeken lijkt. Het zou verstandig zijn de onderhandelingen te stoppen. Er mee doorgaan versterkt de indruk bij burgers dat politici en de Europese Commissie zich niets van hen aantrekken en dat kapitaalsbelangen altijd de doorslag geven. De neoliberale verabsolutering van de markt als leidraad voor de verdere ontwikkeling van Europa heeft het oorspronkelijke concept Europa behoorlijk geperverteerd. TTIP proberen door te drukken zou een nieuwe slag toebrengen aan de geloofwaardigheid van de Europese gedachte: Europa als een waardengemeenschap, waarin naties samenwerken om het welzijn van de burgers te bevorderen, en waarin al die burgers gelijke rechten hebben.

Maar tegenstanders van TTIP, tot wie ik mij reken, dienen te beseffen dat het afbreken van de onderhandelingen een Pyrrhus overwinning kan zijn, wanneer er niet iets beters voor in de plaats komt. Niets doen is geen optie. Grensoverschrijdende kapitaalstromen en investeringen zullen blijven plaatsvinden. Wereldwijde onderhandelingen over investeringen om een en ander te regelen

hebben zin. Maar dan zal het leidend beginsel in die onderhandelingen niet moeten zijn hoe aan die kapitaalstromen een zo ruim mogelijke bedding gegeven kan worden, en hoe die investeringen zo goed mogelijk kunnen worden afgeschermd tegen de behartiging van publieke en sociale belangen. Leidend beginsel in nieuwe multilaterale onderhandelingen dient te zijn hoe burgers beschermd kunnen worden tegen kapitaalsmachten die louter streven naar financieel gewin.

Literatuur:

Tessa Khan, 'Unfair Trade? Preferential Trade Agreements, Human Rights and Inequalities', in: *Development*, Vol. 57 (3/4), pp. 423-432 (2014).

Hugo Rojas-Romagosa, Potential economic effects of TTIP for the Netherlands and the EU. Den Haag: CPB (2016) Discussion paper 331

European Commission, 'The Twelfth Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)', http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/-march/tradoc_154391.pdf

South Centre, Investment Policy Briefs (Geneva, 2015)

- (2) Frederico Lavopa, Crisis, Emerging Measures and the Failure of the ISDS System: The Case of Argentina (2)
- (3) Biswajit Dhar, India's Experience with BITs. Highlights from Recent ISDS Cases
- (4) Xavier Carim, International Investment Agreement and Africa's Structural Transformation. A perspective from South Africa
- (5) Andres Arauz G, Ecuador's Experience with International Investment Arbitration

UNCTAD, *Recent trends in IIAS and ISDS. Geneva: UNCTAD (2015)*

Jan Pronk was minister van Ontwikkelingssamenwerking in de kabinetten De Uyl, Lubbers III, Kok I, en minister van VROM in het kabinet Kok II. Daarnaast was hij adjunct-secretaris-generaal van de UNCTAD, Speciaal VN-gezant voor duurzame ontwikkeling, Speciaal VN-gezant voor Soedan en professor Theory and Practice of International Development aan het Institute of Social Studies in Den Haag. Jan Pronk is lid van de Raad van Adviseurs van de WFBN.



Federaliseren: een permanente levensles voor iedereen.

door Frans M. Vermeulen

Federaliseren is een persoonlijk, sociaal en constitutioneel proces, dat van onderop moet worden geïmplementeerd en opgebouwd. Het moet geleerd worden, van jong af aan.

Ik maak dit duidelijk vanuit het negatieve, dus wat federaliseren niet is. Ik noem daartoe bij wijze van voorbeeld de Russen en hun schaamte: decennia lang kregen de Russen de gelegenheid om te werken aan hun Russische Federatie, in de vorige eeuw culminerend in de Sovjet-Unie, waarvan ook Midden-Europese staten "lid" waren. Het is als een kaartenhuis in elkaar gevallen, omdat het auto-ritaire, hiërarchische karakter van de Russische regering niet wezenlijk verschilde van dat van de tsaren en hun aristocratische kliek. Als zo vaak worden bij machtswisselingen alleen de etiketten verwisseld, maar niet de inhoud.[1] Tijdens de jaren van Gorbatsjov had het Westen de kans om met Rusland tot een akkoord te komen en een aanzet kunnen geven om te komen tot een wereld-federatie. Maar de Atlantici roken winst, dachten ze. Ze begrepen de schaamte van Rusland niet.

Ze dachten met een onbetrouwbare rivaal te maken te hebben. Ze meenden dat de afgang van de Russische Federatie een bewijs was van hun eigen voortreffelijkheid en Francis Fukuyama zag de winst al vóór zich[2]. Een blunder, een gemiste historische kans.[3] Het enige verschil met Rusland is dat het Westen zich niet schaamt voor zijn rotmentaliteit en voor de miljoenen slachtoffers die het in de wereld maakte en nog steeds maakt, met een verderfelijke zucht naar macht en de hang naar de zogenaamde "vrije markt", tot aan TTIP toe.

Ik spin dit verder niet uit. Het is duidelijk genoeg: zo moet het niet. Een World Federalist Movement en een WFBN zal in dit rivaliserende milieu nooit of te nimmer kunnen scoren. Oost en West laten een wereld op zijn kop zien, het is een chaos, een jungle.

Een constitutionele federatie zal misschien ooit het sluitstuk van een proces kunnen zijn, maar geen begin, ook niet partieel. Het begin van federaliseren ligt bij de menselijke persoon als medemens, dus is federaliseren eerst en vooral een sociaal proces tussen mensen, geboren in de struggle-for-life, eerder dan een politiek besluit tussen staten. In de huidige tijdsspanne tussen 1945 en 2016 hebben zowel Oost als West als de onafhankelijke derdewereldlanden het sociale federaliseringsproces compleet gemist en alle kaarten gezet op het verwerven van macht, waarbij ze telkens van een kouwe kermis thuiskwamen. Ook de EU en de VS missen de kern. Maar toch blijven ze hardnekkig de fuik inzwemmen. Het zijn doodoeners.[4]