

DE LANGE MARS VAN CHINA RICHTING DE WTO

HET TRAGE TOETREDINGSPROCES

Naam: Wouter Gregorowitsch

Studentnummer: 3009173

Studie: Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Datum: Juni 2012

Scriptie begeleider: dr. Remco Raben



Universiteit Utrecht

Voorwoord

Het idee voor mijn scriptie ontstond gedurende mijn stage aan de Nederlandse ambassade in Peking. Ik was hier werkzaam op de Economische Afdeling en hield daarom het dagelijkse Chinese economische nieuws in de gaten. In december 2011 was het precies tien jaar geleden dat China toe was getreden tot de Wereldhandelsorganisatie. Dit werd uitgebreid behandeld in de kranten en op tv. Hoe meer ik het nieuws volgde en mij verdiepte in het onderwerp, hoe meer ik hierin een mooie uitdaging zag. Het onderwerp bood mij de kans een economisch en politiek onderwerp te combineren binnen het kader van China.

Ik wil allereerst de heer Raben bedanken voor zijn hulp en begeleiding van mijn scriptie. Daarnaast wil ik mijn vader bedanken voor alle tijd die hij gestoken heeft in het nadenken over de invulling van de hoofdstukken en het nakijken van mijn scriptie.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
AFKORTINGEN	7
INLEIDING	9
1. DE VORMING VAN HET WERELDHANDELSREGIME	17
DE EERSTE STAPPEN NAAR HANDELSLIBERALISERING	17
DE WERELDECONOMIE VERENIGD	21
DE MACHT VAN DE GROOTSTE	24
DE TOETREDINGSPROCEDURE	26
2. DE AANTREKKINGSKRACHT	29
CHINA'S MOTIVATIE.....	29
<i>Binnenlandse redenen</i>	31
<i>Internationale redenen</i>	34
MOTIEVEN VAN DE WTO	36
3. EEN KINK IN DE KABEL	39
DE RELATIE MET DE VS	40
UITBREIDING VAN HET HANDELSREGIME.....	44
4. TWEE CRUCIALE ONDERHANDELINGSPUNTEN	49
VOLDOEN AAN DE WESTERSE NORMEN.....	49
CHINA EEN ONTWIKKELINGSLAND	53
CONCLUSIE	59
LITERATUURLIJST	65

Afkortingen

CCP – Communistische Partij China

CPE – Centrale Planeconomie

DRC – Democratic Republic of China, Taiwan

DSU – Dispute Settlement Understanding

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

GATS – General Agreement of Trade and Services

GSP – Generalised System of Preferences

ITO – International Trade Organisation

MFN – Most-Favoured-Nation

PRB – Policy Review Body

PRC – Peoples Republic of China, Main land China

TPRM – Trade Policy Review Mechanism

TRIPS – Trade-Related aspects of Interlectual Property Rights

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

VN – Verenigde Naties

WP – Working Party

WTO – World Trade Organisation

Inleiding

*"I will go anywhere in the world to open new markets for American products. And I will not stand by when our competitors don't play by the rules. We've brought trade cases against China at nearly twice the rate as the last administration - and it's made a difference. Over a thousand Americans are working today because we stopped a surge in Chinese tires. But we need to do more. It's not right when another country lets our movies, music, and software be pirated. It's not fair when foreign manufacturers have a leg up on ours only because they're heavily subsidized."*¹

Deze woorden sprak president Barak Obama tijdens zijn State of the Union address gegeven op 24 januari 2012. De wijze waarop China zijn economisch beleid voert en zich in de wereldeconomie manifesteert, roept in het Westen regelmatig weerstand op. Dumping² en oneerlijke concurrentie door zwaar gesubsidieerde staatsbedrijven vormen de grootste klachten tegen China. Met de toetreding van China tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 2001 is er door de WTO lidstaten geprobeerd verandering te brengen in de manier waarop China intern de economie organiseert en hoe het handel drijft met andere landen. De General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en WTO hebben zich vanaf 1947 er op gericht de wereldhandel te liberaliseren. De lidstaten wilde ook China hier in meenemen. De lidstaten trachtten China liberale, economische hervormingen op te leggen en China handel te laten drijven volgens de internationale spelregels. De GATT en later de WTO waren het middel om dit te bereiken. China zag zelf ook de noodzaak van hervormingen in. Geleidelijk werd er in China vanaf 1978 een nieuwe weg ingeslagen. Hervormingen die als doel hadden China's economische groei te continueren en het land terug te brengen op het economische en politieke wereldtoneel, werden ingezet. Toetreding tot de WTO en de economische hervormingen hebben er echter niet voor gezorgd dat China een open economie is geworden.³

De GATT werd opgericht in 1947 na het mislukken van onderhandelingen over de oprichting van *the International Trade Organisation* (ITO). De GATT richtte zich op het verminderen van handelsbarrières en het toezien op meer gelijkheid met het oog op markttoegang voor die partijen, die bij de GATT zijn aangesloten. De GATT werd opgericht door 23, voornamelijk westerse landen. Al snel breidde het aantal lidstaten zich uit, in 1994 aan de

¹ USA Today, 'Full transcript State of the Union 2012', <http://www.usatoday.com/news/washington/story/2012-01-24/state-of-the-union-transcript/52780694/1> (26-06-2012).

² Het door een export land aanbieden van goederen in een bestemmingsland tegen lagere prijzen dan in het land van oorsprong.

³ E. Ianchovichina en W. Martin, 'Trade liberalisation in China's Accession to WTO', *Journal of Economic Integration* 16 (2001), 423, 421-426.

vooravond van de onderhandelingen over de transformatie van de GATT naar de WTO telde de GATT 128 lidstaten. Het waren niet alleen maar westerse landen die lid waren, Oost-Europese landen die een transitie doormaakten, vroegen het lidmaatschap aan na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Tevens was het communistische Cuba ook lid en was China's aanvraag procedure eveneens ingang gezet. Waar de GATT/WTO eerst duidelijk een westerse, liberale inslag had begon dit steeds meer te veranderen door het lidmaatschap van socialistische-, communistische- en derde wereldlanden.

Na de dood van Mao Zedong koos de Communistische Partij China (CCP) ervoor om geleidelijk mee te gaan in de internationalisering en globalisering van de wereldeconomie. Deng Xiaoping zag in, dat wanneer China wilde blijven groeien en het de machtspositie in de wereld wilde vergroten men een andere, meer open koers moest gaan varen. De economische hervormingen in China werden ingezet in een periode waarin er enorme veranderingen plaatsvonden in het wereld economisch systeem. Ten eerste trad er in de jaren zeventig en tachtig een versnelling op in de globalisering van de wereldeconomie.⁴ Handelsbarrières en tarieven werden in hoog tempo verlaagd, waardoor er een steeds grotere, internationale handelsstroom op gang kwam. Ten tweede vond er aan het einde van de jaren zeventig de de-industrialisatie van de kapitalistische landen plaats en de verplaatsing van productie naar ontwikkelingslanden.⁵ Ten derde werden China's hervormingen gelanceerd in een periode waarin economische instituties, zoals de GATT, IMF en de Wereldbank, gezaghebbende organisaties waren geworden.⁶ De periode van experimenteren was achter de rug. China zag in dit tijdperk van relatieve, economische stabiliteit een goed moment om door middel van het aanvragen van het GATT/WTO lidmaatschap zich verder te ontwikkelen en vooruitgang te boeken. China ging hierdoor geleidelijk mee in de liberale golf die over de wereld trok die uiteindelijk het economisch systeem in China langzaam zou veranderen. Het voorzichtig openen van de Chinese economie en het streven naar een machtigere positie in de wereldpolitiek en -economie paste ook in het buitenlandbeleid dat de Chinese partijtop vanaf het aantreden van Deng ging voeren. China streefde vanaf 1978 zowel in het binnenlands- als in het buitenlandbeleid naar vrede en ontwikkeling.⁷ De CCP trachtte een goede positie in de internationale politiek te verwerven, waarin het de economische hervormingen door kon voeren.

China's toetreding tot de WTO was geen gemakkelijk proces. De belangen voor China en de WTO lidstaten waren groot en werden gedurende het proces, door de economische groei die

⁴ Y. Zhang, 'Reconsidering the economic internationalization of China: implications of the WTO membership', *Journal of Contemporary China* 12 (2003), 699-714, 704.

⁵ Ibidem, 705.

⁶ Ibidem, 705.

⁷ Ambassade van de Volksrepubliek China in de Verenigde Staten, 'Main characteristics of China's foreign policy', <http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/zgwjzc/t35077.htm>, (26-06-2012).

China doormaakte, alleen maar groter. Maar nog steeds nu China ruim tien jaar lid is van de WTO drijft het nog niet volledig volgens de WTO regels handel met de wereld. Het is echter de vraag of China, dat hard op weg is de Verenigde Staten in te halen als grootste economie in de wereld, wel volgens de westerse, WTO regels wil handelen. Wellicht is de Chinese toetreding tot de WTO wel de laatste keer dat het liberale westen het socialistische China zover heeft weten te krijgen dat het zich conformeerde aan de van oorsprong westerse ideeën en regelgeving. Niet alleen hierom is de Chinese toetreding tot de WTO interessant. Het heeft daarnaast erg lang geduurd voordat China uiteindelijk lid was.

Het Chinese toetredingsproces is tot nu toe het langste toetredingsproces in de geschiedenis van de GATT/WTO geweest. Dit proces liep van 1986 tot en met 2001. Toetreding tot de GATT/WTO was gezien China's situatie in de jaren tachtig een logische stap. Na het einde van de Culturele Revolutie in 1976 werd het in China noodzakelijk geacht hervormingen door te voeren om China weder op te bouwen. Onder leiding van de in 1978 aangetreden voorzitter van de Communistische Partij, Deng Xiaoping, zette China koers om in snel tempo op economisch gebied een machtige wereldspeler te worden. Na dertig jaar afgesloten te zijn geweest van de wereldeconomie, vanwege het protectionistisch en autarkisch economisch beleid dat gevoerd werd door Mao Zedong, opende China vanaf het einde van de jaren zeventig geleidelijk de deuren voor de wereld en diende het in 1986 een verzoek in om toe te mogen treden tot de GATT. Zowel China als de lidstaten van de GATT/WTO stonden in 1986 toen China lidmaatschap van de GATT aanvroeg, zeer positief tegenover de Chinese toetreding. Voor de GATT/WTO betekende dit, dat de organisatie toezicht hield over vrijwel de gehele *wereld*handel. Lidmaatschap van de WTO zou economische en politieke voordelen voor China met zich meebrengen. Zo zou het verlagen van handelsbarrières gunstig zijn voor de Chinese export en kon China meer buitenlandse investeerders aantrekken. Daarnaast zou het GATT/WTO lidmaatschap China politiek gezien een gezicht geven op het wereldtoneel. China was hard op weg een economische grootmacht te worden waardoor het land zich kon ontwikkelen tot een belangrijk land binnen het handelsregime.⁸

Het probleem dat geanalyseerd zal worden in deze scriptie is welke verdragingsfactoren er in de het onderhandelingsproces aangewezen kunnen worden. Het onderhandelingsproces was onderhevig aan zowel binnenlandse als internationale factoren. Het ging hier om economische en geopolitieke redenen waarom China's toetreding zoveel tijd in beslag nam. Economisch gezien groeide China in een hoog tempo en door de toetreding zou China's economisch belang in de wereld alleen maar toenemen. Als gevolg hiervan nam ook China geopolitiek belang toe. Hierdoor ontstonden er vooral politieke spanningen tussen de Verenigde Staten en China. Het toetredingsproces werd zo een machtsrealistisch conflict nu China hard op weg leek te zijn de grootste economie van de wereld te worden en daarmee de VS van de eerste

⁸ R. Bhala, 'Enter the Dragon: an essay on China's WTO accession saga', *The American University International Law Review* 6 (2000), 1469-1538, 1480.

plek te stoten. Toetreding tot de WTO moest dit conflict in goede banen leiden. Het is echter de vraag of dit conflict door China's lidmaatschap is opgelost, gezien de woorden die president Obama sprak tijdens zijn State of the Union address.⁹ Naast deze strijd zorgden incidenten in China en daarbuiten voor flinke vertragingen in het toetredingsproces. De toetreding van China tot de WTO heeft het mogelijk gemaakt dat het land mee kon in de globalisatie van de wereldhandel. De afzet van Chinese producten over de hele wereld heeft door het WTO lidmaatschap een enorme vlucht gekregen. Daarnaast vergemakkelijkte het de grondstoffenhandel voor China door verlaging van tarieven en verdwijnen van quota. Als gevolg hiervan zijn wij afhankelijk geworden van goedkope Chinese technieken en consumentenproducten. Dit maakt het eveneens interessant het Chinese toetredingsproces nader te analyseren.

Binnenlandse en internationale ontwikkelingen hebben de onderhandelingen vertraagd. China was intern bezig met het doorvoeren van een enorm economisch hervormingspakket om China na de Culturele Revolutie op te bouwen. Daarnaast was er onder de Chinese leiders discussie over de economische koers en zorgde binnenlandse onrust, zoals het Tiananmenprotest, voor vertraging in de toetreding. Vanwege de binnenlandse hervormingen veranderde China's positie in de wereld. Dit heeft bijgedragen aan de lengte van het proces.

Er zijn ook internationale factoren die hebben bijgedragen aan de lange duur van het toetredingsproces. De groei die China doormaakte had consequenties voor China's positie in de onderhandelingen over de voorwaarden voor toetreding tot de WTO. Als tweede belangrijke factor heeft deze groeiende invloed gevolgen gehad voor relatie tussen China en de Verenigde Staten. Vooral de Verenigde Staten, de belangrijkste onderhandelingspartner in het toetredingsproces, zag China een bedreiging voor zijn eigen machtspositie worden. Een goede relatie met de Verenigde Staten werd cruciaal voor het wel of niet toegelaten worden tot de WTO. Een laatste internationale factor die bijdroeg aan de lengte van het proces, was de verandering van de GATT naar de WTO. Gedurende het Chinese toetredingsproces vond er binnen de GATT een transitie plaats van een intergouvernementeel verdrag naar een multilaterale handelsorganisatie. Waar China eerst deel zou gaan uitmaken van een internationaal verdrag dat zich beperkte tot tarieven en regelgeving omtrent de handel in goederen, trad het uiteindelijk toe tot een organisatie die toeziet op allerlei vormen van handelsbarrières, de handel in goederen en diensten en intellectueel eigendomsrecht. Dit maakte dat de onderhandelingen complexer en omvangrijker werden.

Voordat er naar het probleem van de langdurige toetreding gekeken kan worden zal eerst de geschiedenis van de GATT en de WTO behandeld worden. De geschiedenis van de

⁹ "I will go anywhere in the world to open new markets for American products. And I will not stand by when our competitors don't play by the rules. We've brought trade cases against China at nearly twice the rate as the last administration - and it's made a difference. Over a thousand Americans are working today because we stopped a surge in Chinese tires. But we need to do more. It's not right when another country lets our movies, music, and software be pirated. It's not fair when foreign manufacturers have a leg up on ours only because they're heavily subsidized."

organisatie is belangrijk om de veranderingen die binnen de GATT/WTO plaatsvinden goed te kunnen begrijpen en te bestuderen welke invloed dit heeft gehad op de duur van het toetredingsproces. Daarnaast had de Chinese band met de GATT, als mede oprichter van het verdrag, belangrijke implicaties voor de onderhandelingsfase.

In het tweede hoofdstuk zal er gekeken worden naar de vraag waarom China lid wilde worden van de GATT/WTO. Daarnaast zullen de voordelen van het Chinese lidmaatschap voor de handelsorganisatie bekeken worden. De Chinese politiek wetenschapper Cao Jianming maakte in opdracht van de Communistische Partij een analyse van de voordelen van het WTO lidmaatschap voor China. Deze analyse zal in dit hoofdstuk als leidraad worden genomen. Verder zullen deze voordelen bekeken worden vanuit het licht van de internationale betrekkingen theorieën, zoals het realisme en liberalisme. Hierdoor kunnen de intenties van China beter bestudeerd worden.

Vervolgens zal de vraag beantwoord worden, wat de invloed is geweest van de verschillende, binnenlandse en internationale factoren op het toetredingsproces. Ten eerste zal de relatie met de Verenigde Staten onder de aandacht worden gebracht. Ten tweede zal de verandering besproken worden die is opgetreden binnen het wereldhandelsregime en welke invloed dit heeft gehad op China's toetreding. Als laatste zal de invloed van de economische groei van China en de daardoor toegenomen machtspositie van China op het proces geanalyseerd worden.

In het vierde hoofdstuk zullen twee verdragende factoren besproken worden die gedurende de bilaterale onderhandelingen met de WTO lidstaten een rol speelden. Belangrijk was de discussie onder welke status China zou toetreden, ontwikkeld- of ontwikkelingsland. Dit was een heikel punt, omdat de status van ontwikkelingsland China veel voordelen zou opleveren. Daarnaast is er veel discussie gevoerd over hoe er omgegaan moest worden met het feit dat China een centrale planeconomie was. China hoefde niet zozeer het gehele economisch systeem te veranderen, maar moest meer markttoegang aan de WTO lidstaten kunnen garanderen.

Ik noem de GATT en de WTO in deze scriptie *regimes*, omdat deze passen binnen de regimetheorie van de internationale betrekkingen. Regimes worden gekarakteriseerd door Stephan Krasner als: een aantal impliciete en expliciete beginselen, normen, regels en besluitvormingsprocedures dat bijdraagt aan het naar elkaar toekomen van verwachtingen van actoren op een bepaald terrein binnen de internationale betrekkingen.¹⁰ De uitkomst van een regime is een overeenkomst van de verwachtingen van de deelnemers waarbij een zekere patroonmatigheid of regelmaat en voorspelbaarheid in hun gedrag zichtbaar worden.¹¹ Dit was

¹⁰ A.G. Harryvan, J. van der Harst en P.M.E. van Volten, *Internationale organisatie: samenwerking en regimevorming in de internationale betrekkingen* (Assen 1999), 5.

¹¹ Harryvan, Van der Harst en Van Volten, *Internationale organisatie*, 5.

ook het geval binnen de GATT en de WTO waar internationale handelsregels een voorspelbaar en betrouwbaar internationaal handelssysteem moesten creëren.

Er is veel geschreven over China. Het land heeft door de geschiedenis heen veel wetenschappers aangetrokken om het land te bestuderen. De toetreding van China tot de WTO is echter een episode die onderbelicht is gebleven. Het is wel een onderwerp dat aandacht verdient. Door het WTO lidmaatschap is onze wereld veranderd. Op macroniveau is China politiek en economisch een wereldmacht geworden en op microniveau is 'Made in China' niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. Het feit dat er weinig literatuur is verschenen over de WTO toetreding van China komt doordat de CCP weinig transparant is, waardoor er niet veel bekend is over de intenties, beleids- en besluitvorming. Om een goed beeld te kunnen vormen welke factoren hebben gezorgd voor de lange duur van het Chinese toetredingsproces tot de WTO heb ik gebruikt gemaakt van een uiteenlopende verzameling literatuur. Om de geschiedenis van de GATT, WTO en de Chinese relatie tot de GATT uiteen te zetten zijn het boek van Bernard Hoekman en Michel Kosteki en het artikel van Meredith Crowley de belangrijkste bronnen. Hoekman heeft veel werken over de GATT en WTO geschreven. Hij is werkzaam geweest als econoom voor de GATT en was directeur van de internationale handelsafdeling van de Wereldbank. Beide werken geven een goede beschrijving van het ontstaan de GATT de WTO en welke rol deze regimes innamen op het politieke en economische wereldtoneel.

Leidend in de analyse over de voordelen van het Chinese lidmaatschap van de WTO is het artikel van Hongyi Lai, *'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA'*. In dit artikel wordt het onderzoek van Cao Jianming naar deze voordelen uiteengezet. Het onderzoek van Jianming is verricht in opdracht van de CCP en daarom kan de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid betwist worden. Deze redenen zijn voor de Chinese onderhandelaars wel bepalend geweest in de bilaterale onderhandelingen en zullen daarom de kern van dit hoofdstuk vormen.

Voor de bestudering van de diverse verdragingsfactoren heb ik gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Getracht is een goed politiek economisch kader weer te geven waarin China's toetreding plaatsvond. Om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen geven zijn daarom zowel politieke als economische stukken bestudeerd. De factoren uit hoofdstuk drie en de twee punten uit hoofdstuk vier geven de complexe omstandigheden weer waarin China toe trad tot de WTO. Voor de beschrijving van de Amerikaans Chinese bilaterale relatie ten tijde van de Chinese toetreding is het boek van Robert Suettinger, *'Beyond Tiannanmen'* zeer belangrijk. Hierin wordt op een zeer goede wijze de veranderende politieke situatie in de jaren tachtig besproken. Voor de transitie die de GATT doormaakte is vooral gebruik gemaakt van informatie van de WTO die beschikbaar is via de website. Wat betreft de economische groei in China is gebruikt gemaakt van de cijfers die beschikbaar waren via UNCTAD. Voor de analyse van de gevolgen van China's economische groei op het toetredingsproces is het artikel van Mehdi Shafaeddin, *'Some implications of accession to WTO for China's economy'* belangrijk.

Er is veel geschreven omtrent de status van China en de transitie die het doormaakte van een centrale planeconomie naar een liberalere marktform. De status en de transformatie van de

economie worden in de literatuur niet specifiek aangewezen als verdragingsfactoren in het toetredingsproces. Dit waren ze echter wel. Voor dit onderdeel zijn voornamelijk economische en juridische artikelen gebruikt. Het artikel van Wei Liang, *China's WTO negotiation process and its implications*; het artikel van Michaela Eglin, *China's entry into the WTO with a little bit of help from the EU*; en het boek van Groombridge en Barfield, *tiger by the tail*, vormen de kern van dit hoofdstuk. Alle drie geven ze een goed beeld van de diplomatieke onderhandelingen en wordt er een uitstekend beeld gegeven van de economische, politieke en juridische veranderingen in het toetredingsproces.

1. De vorming van het wereldhandelsregime

De WTO is opgericht in 1995 en vindt haar oorsprong in de Uruguayronde. Deze ronde was onderdeel van de ministeriële bijeenkomsten van de GATT. Het voltooiën van de ronde en daarmee de oprichting van de WTO vormden een mijlpaal in de geschiedenis van de wereldhandel.¹² In dit hoofdstuk zal de geschiedenis van de GATT en de WTO worden besproken. Binnen deze geschiedenis zal ook de Chinese relatie met de GATT aan bod komen. Hierna zal de toetredingsprocedure behandeld worden. In dit hoofdstuk zal het belang van de GATT en WTO uitgelegd worden.

In de twintigste eeuw vond het proces plaats dat men globalisering noemt. Dit hield in dat steeds meer landen betrokken werden in de internationale handel. De GATT en WTO worden als belangrijke factoren in de globalisatie van de wereldhandel gezien. China wilde door toetreding tot het handelsregime meegaan in dit globaliseringsproces en delen in de economische groei die de wereld eind twintigste eeuw doormaakte. Dit was een groot verschil met de periode voor de Tweede Wereldoorlog toen het mercantilisme de wereldhandel beperkte. De westerse agenda's die handelsliberalisering nastreefde bepaalde het beleid en de koers van de GATT en later de WTO. Hoe heeft de GATT/WTO zo een belangrijke positie in wereldeconomische gekregen dat China de toetreding tot de GATT/WTO als een cruciaal punt zag in de economische hervormingen die de regering vanaf 1978 wilde doorvoeren en als middel om economische groei te veilig te stellen? Het belang van de GATT en later de WTO nam toe door de vrijhandelsgeest die na de Tweede Wereldoorlog de internationale handel domineerde. Door de globalisatie van de wereld groeide daarnaast de afhankelijkheid tussen landen. De GATT en WTO structureerde deze afhankelijkheid en leidde het in goede banen. China wenste hierin in mee te gaan.

De eerste stappen naar handelsliberalisering

De GATT werd na de Tweede Wereldoorlog een belangrijk instrument van de wereldeconomie. Het nieuwe handelsregime zorgde voor een toename van de globalisatie en verspreiding van vrijhandel en het liberale gedachtegoed over de wereld. China besloot na de Culturele Revolutie de economie te hervormen en lidmaatschap aan te vragen van de GATT en later de WTO.

De GATT werd opgericht in 1947. Sindsdien is de GATT het belangrijkste instrument voor overheden van industriële landen die tariefbarrières wilden verlagen. De idealen van de

¹² Wereldhandelsorganisatie, 'The Uruguay Round',
http://www.wto.org/trade_resources/history/wto/urug_round.htm (26-06-2012).

GATT waren niet alleen puur economisch van aard. Door economische samenwerking tussen landen te bevorderen zou meer afhankelijkheid van elkaar gecreëerd worden, hetgeen de politieke stabiliteit in de wereld zou bevorderen, waardoor het risico op oorlog verkleind zou worden.¹³ Handelsliberalisering en non-discriminatoire maatregelen zouden moeten zorgen voor minder politieke conflicten, daarnaast zouden meer transparantie en de aanwezigheid van een forum om handelsgeschillen te bespreken ervoor moeten zorgen dat conflicten niet verder verspreid zouden worden.¹⁴ De rol die de GATT moest spelen was het faciliteren van vermindering van handelsbarrières en toezien op meer gelijkheid met het oog op markttoegang voor die partijen die bij de GATT zijn aangesloten.

Als uitgangspunt voor de ideeën van handelsliberalisering en non-discriminatoire maatregelen lagen de ideeën van de Britse econoom David Ricardo. Ricardo schreef in 1817 het belangrijke werk *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Ricardo werkte hierin het idee uit van het comparatief voordeel, dat een belangrijk onderdeel is geworden in het denken over vrijhandel. Volgens Ricardo moeten landen in een situatie van internationale vrijhandel hun kapitaal en arbeidskrachten inzetten in datgene waar zij het beste in zijn.¹⁵ Wanneer alle landen zich zouden specialiseren zorgt dit voor efficiëntie en kwalitatief betere en goedkopere producten.¹⁶ Het verlagen van handelsbarrières zorgt ervoor dat landen hun comparatief voordeel benutten. Handelsliberalisering en non-discriminatoire maatregelen bevorderen het idee van vrijhandel. Handelsliberalisering zorgt voor het verdwijnen van barrières en non-discriminatoire maatregelen zorgen ervoor dat dit op alle leden van toepassing is. Deze principes die in begin van de negentiende eeuw hun oorsprong vonden vormden de basis voor de ideeën die leidend zouden worden in de GATT en later de WTO. Na jaren van mercantilistische politiek voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog werd er vanaf 1947 een koers ingeslagen waarbij de ideeën van Ricardo in de praktijk werden gebracht.

De GATT kwam voort uit de mislukte onderhandelingen over het oprichten van een internationale handelsorganisatie na de Tweede Wereldoorlog. Het originele idee was een derde institutie op te richten, naast de twee bestaande Bretton Woods organisaties het IMF en de Wereldbank.¹⁷ De nieuwe organisatie zou zich bezig houden met internationale handel en economische samenwerking. Deze op te richten *International Trade Organisation* (ITO) zou

¹³ B. Hoekman en M. Kostecki, *The political economy of the world trading system; from GATT to WTO* (Oxford 1995) 12.

¹⁴ *Ibidem*, 12.

¹⁵ J.R. McCulloch, *The works of David Ricardo: with a notice on the life and writings of the author* (Londen 1883), 75.

¹⁶ *Ibidem*, 75.

¹⁷ Het IMF bezit het mandaat om op korte termijn financieringen te verstrekken aan landen die geconfronteerd worden met een macro-economische onbalans. De Wereldbank mobiliseert middelen om ontwikkelende landen financieel te steunen.

onder het gezag van de Verenigde Naties (VN) komen te staan.¹⁸ Het doel was de ITO op te richten tijdens de VN conferentie van 1947 over handel en werkgelegenheid in Havana, Cuba. De reikwijdte van de ITO zou verstrekkend zijn. De ITO zou zich namelijk ook bezig gaan houden met regelgeving buiten het spectrum van de internationale handel. Zo bevatte de organisatie regels over werkgelegenheid, afspraken over grondstoffen, beperkingen op bedrijfsactiviteiten, internationale investeringen en diensten.¹⁹

De ITO bleek echter een brug te ver voor de Amerikanen, de belangrijkste deelnemer aan de onderhandelingen. Vanwege de verstrekkende regelgeving en daardoor afbraak aan de nationale soevereiniteit op het gebied van binnenlandse economische politiek weigerde het Amerikaanse Congres het verdrag te ratificeren en strandde het project van een internationale handelsorganisatie. Gedurende de onderhandelingen over de ITO, voerden 15 landen, waaronder China, vanaf 1945 gesprekken over het vaststellen en verlagen van douanetarieven. Nu de Tweede Wereldoorlog voorbij was wilde deze landen een einde maken aan de protectionistische maatregelen die vanaf de jaren dertig waren ingevoerd. Tarieven maakten geen onderdeel uit van het onderhandelingsproces van de ITO hierdoor konden de onderhandelingen over de GATT tegelijkertijd plaatsvinden. Al voordat de onderhandelingen over de ITO waren afgerond werd er in 1947 een akkoord bereikt over de GATT. Gedurende het proces dat in 1945 ingang werd gezet was de groep deelnemers uitgebreid van 15 naar 23 landen. Zij bereikten een akkoord over een pakket aan handelsregels betreffende 45.000 tariefconcessies wat een effect had op \$10 miljard van de handel, ongeveer één vijfde van de wereldhandel.²⁰ Door toedoen van de GATT nam het aantal tarieven af van een gemiddelde van 40% in 1947 naar 5% in 1980.²¹ Met het falen van het ITO, was de GATT het enige concrete resultaat van de onderhandelingen in 1947.

De 23 landen die zich in 1947 verbonden aan de GATT werden *contracting parties* genoemd, vanwege het feit dat het geen internationale organisatie was maar een intergouvernementeel verdrag. Hoewel de GATT geen formele institutie was, had het wel een klein secretariaat, dat gevestigd was in Genève. Dit secretariaat werd opgericht om eventuele problemen en klachten op te lossen. Deze structuur van de GATT bleef bijna een halve eeuw ongewijzigd, evenals de inhoud van het verdrag.

¹⁸ M. Crowley, 'An introduction to the WTO and GATT', *Economic Perspectives* 4 (2009), 42-47, 42.

¹⁹ Wereldhandelsorganisatie, 'The GATT years: from Havana to Marrakesh', http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm (26-06-2012).

²⁰ Ibidem.

²¹ 'GATT and mouse', *The New Republic* 205 (1991), 7-8, 7.

Gedurende deze periode kwamen de landen bijeen tijdens rondes.²² In totaal zijn er acht ministeriele conferenties georganiseerd. De duur verschilde van een aantal maanden tot zelfs acht jaar (de Uruguayronde). De GATT evalueerde zich door deze rondes als het waren in een wereldhandelsorganisatie. Binnen de rondes werd het bereik van de GATT steeds verder uitgebreid. Meer en meer landen tekenden het verdrag. In eerste jaren van de GATT lag de nadruk vooral op het reduceren van tarieven. In de jaren zestig werd dit gedurende de zogenaamde Kennedyronde uitgebreid met antidumping regels. In de jaren zeventig tijdens de Tokyoronde werden non-tarifaire handelsbelemmeringen aan de GATT toegevoegd. Het succes van de GATT is terug te vinden in de toetreding van steeds meer landen tot het verdrag.²³ Landen zagen in dat deelname aan het internationale handelsregime grote voordelen met zich meebracht. Goedkopere import van producten en een grotere afzetmarkt voor binnenlands geproduceerde goederen zorgden voor deze aantrekkingskracht. Aan het einde van de Uruguayronde waren er in totaal 128 GATT leden. China behoorde echter niet meer tot deze landen.

China was één van de 23 oprichters van de GATT. In 1949 veranderd China van regime en daarmee van politieke koers. Naast dat het nieuw opgerichte Volksrepubliek China (PRC) de zetel in de VN moest opgeven, werd ook de plek in de GATT overgenomen door de Republiek China (ROC, Taiwan). Maar na een jaar verlieten ook de ROC de GATT. Pas in 1971 herstelde de VN het recht van de Volksrepubliek China om zitting te nemen in de VN Veiligheidsraad. Kort hierna werd Taiwan's *observer status* in de GATT opgeheven. Nu Taiwan van het toneel verdween zette China eind jaren zeventig de eerste stappen om het lidmaatschap in de GATT terug te krijgen door het economische hervormingsprogramma kenbaar te maken. Onderdeel van dit programma was toetreding tot de GATT.

Gedurende de jaren tachtig waren China en de handelspartners positief over Chinese hertoetreding. In 1986 vroegen de Chinezen officieel hertoetreding tot de GATT aan. Vanaf dit moment werd er een werkgroep samengesteld die de toetreding ging beoordelen. Daarnaast startte vanaf dat moment de onderhandelingen tussen China en leden van de GATT over de toetredingsvoorwaarden. Het optimisme van de jaren tachtig verdween echter snel aan het eind van 1989. Op 14 juni '89 vond er in Beijing de Tiananmenopstand plaats, die voor de jaren er na het imago van China flink heeft geschaad. De opstand samen met de terughoudendheid om binnenlandse economische hervormingen door te voeren zorgden ervoor dat China's toelating tot de GATT flinke vertraging opliep.²⁴ In 1991 werden de gesprekken hervat, maar de westerse

²² Ronde van Geneve (1947), ronde van Annecy (1949), de Torquayronde (1951), de ronde van Geneve (1956), de Dillonronde (1960-1961), de Kennedyronde (1964-1967), de Tokyoronde (1973-1979), de Uruguayronde (1986-1994), de Doharonde (gestart in 2001).

²³ B. Hoekman, *Development, Trade and WTO; a Handbook* (Washington 2002), 41.

²⁴ M. Hsiao, 'China and the GATT: Two theories of political economy explaining China's desire for membership in the GATT', *Pacific Basin Law Journal* 2 (1994) 431-454, 435.

leden van de GATT vonden dat China nog een lange weg te gaan had voordat het toe mocht treden. Het feit dat China oprichter was van de GATT gaf dus geen voordeel in het toetredingsproces plus de binnenlandse problemen en gebrek aan hervormingen zorgden ervoor dat het geen gemakkelijk proces werd. Niet alleen in China maar ook in de GATT werd het onrustig.

In de jaren tachtig, in de aanloop naar de Uruguayronde, ontstonden er problemen binnen de GATT. Deze problemen zouden uiteindelijk zorgen voor het einde van de GATT en de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie. Meredith Crowley zet deze problemen goed uiteen.²⁵ Ten eerste werkte het dispuutmechanisme niet zo effectief als waarop gehoopt werd. Het dispuutmechanisme zorgde voor oplossingen tussen overheden die een handelsgeschil met elkaar hadden. Het probleem was dat leden die onenigheid met elkaar hadden binnen de GATT niet tot oplossingen konden komen. Ten tweede waren een aantal belangrijke sectoren niet opgenomen in de het verdrag. Zo vielen landbouw- en textielproducten niet onder de GATT. Ten derde werd er door velen aangenomen dat bepaalde vormen van handelsbescherming, zoals antidumping maatregelen, vrijwillige exportbeperkingen en compenserende rechten, de handel tussen leden schaadde. Deze maatregelen belemmerde de gelijke rechten van alle leden. Ten vierde was er binnen de GATT geen verdrag over de handel in diensten. Ten vijfde werden landen die veel belang hechtte aan intellectueel eigendomsrechten, omdat deze landen een hoge innovatiegraad hadden, gefrustreerd door het gebrek aan bescherming van deze rechten binnen het verdrag. Als laatste stonden de regels betreffende handelsgerelateerde investeringen hevig ter discussie. Door de als maar toenemende globalisering en dus toenemende handel tussen landen werd uitbreiding van de GATT noodzakelijk geacht. Gedurende de Uruguayronde, die in 1986 van start ging, werden deze punten besproken en hervormingen doorgevoerd. De uitkomst van deze ronde zou verstrekkender zijn dan alle andere rondes, het leidde tot de oprichting van de WTO waarin deze problemen werden opgelost.

De wereldeconomie verenigd

Met de oprichting van de WTO vond er een uitbreiding plaats van de GATT en een stap voorwaarts in het globaliseringsproces. Het verdrag dat in 1947 was opgesteld werd geheel overgenomen door de nieuwe handelsorganisatie. De WTO was dus een voortzetting van de GATT, met het grote verschil dat het nu geen intergouvernementeel verdrag meer was maar een internationale organisatie en dat het werd uitgebreid met meer onderdelen van de wereldeconomie. Zaken als intellectueel eigendomsrechten en handel in diensten maakten nu ook deel uit van de organisatie. Met de oprichting van de WTO werden de ideeën van Ricardo in

²⁵ Crowley, 'An introduction to the WTO and GATT', 43-44.

de praktijk toegepast en de visie van de deelnemers aan de Bretton Woods conferentie van 1944 volbracht.²⁶ Een organisatie vergelijkbaar met de ITO was nu een feit.

De WTO is een belangrijke handelsorganisatie geworden vanwege het aantal landen dat zich hieraan hebben verbonden. Ten tijde van de oprichting van de WTO begin 1995 hebben 128 landen het verdrag ondertekend en 20 landen waren in afwachting van hun lidmaatschap. De belangrijkste landen die niet tot deze 128 landen behoorden waren, Rusland, Taiwan en China. Deze landen hadden alle drie een aanvraagprocedure lopen op het moment van de oprichting en met de toetreding van deze landen zouden alle grote handelsnaties WTO lidstaten zijn. Het feit dat de GATT/WTO zo groot is geworden is positief. Echter in de grote van de organisatie schuilt een gevaar. In de inleiding heb ik uiteengezet waarom de GATT en de WTO gezien kunnen worden als een regime. Een leidend principe binnen de regime theorie is dat hoe groter het aantal actoren in een regime des te moeilijker er regelgeving plaatsvindt. Dit wordt *actor density* genoemd en is terug te zien in de GATT/WTO.

In veel opzichten is de WTO een voortzetting van de GATT. De meest belangrijke overeenkomst is dat de WTO berust op twee principes die zijn overgenomen van de GATT, reciprociteit en non-discriminatie. Reciprociteit houdt in dat een land zijn handelsbarrières verlaagt en een ander land dit tegemoet komt door zijn eigen barrières ook te verlagen. Het 'uitwisselen' van tariefconcessies draagt hierdoor bij aan het verlagen van handelsbarrières.²⁷ Non-discriminatie betekend dat wanneer een land zijn handelsbarrières verlaagt, deze verlaagde barrières op alle lidstaten van toepassing zijn. Dit principe zorgt ervoor dat het voordeel van het reciprociteitsbeginsel op alle WTO leden van toepassing is.²⁸ Verlaging van tarieven en handelsbarrières maakte de GATT en WTO zo aantrekkelijk. Landen konden op deze manier gemakkelijker handel met elkaar drijven, wat leidde tot economische groei voor de deelnemende landen.

Het institutioneel raamwerk van de WTO geeft een goed beeld van het feit dat de organisatie een uitbreiding was van de GATT. Niet alleen werd de GATT als verdrag opgenomen in de WTO, hiernaast vond er een uitbreiding plaats met een verdrag over de handel in goederen en bescherming van het intellectueel eigendomsrecht. De eerste drie bijlagen van de WTO: de GATT, GATS en TRIPs, worden de multilaterale handelsverdragen genoemd en zijn van toepassing op alle lidstaten.²⁹ De vierde bijlage, DSU, bevat de codes die voortkomen uit de Tokyoronde, maar deze codes zijn niet multilateraal geworden na de Uruguayronde en daardoor alleen van toepassing op diegene die het ondertekend hebben. De GATT, GATS en TRIPs

²⁶ Hoekman en Kostecki, *The political economy of the world trading system*, 52.

²⁷ Crowley, 'An introduction to the WTO and GATT', 44.

²⁸ Ibidem, 44.

²⁹ Juris Internationala, 'Marrakesh agreement establishing the World Trade Organisation', <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/02.htm> (26-06-2012).

betreffen regelgeving over goederen, diensten en intellectueel eigendomsrecht.³⁰ Het DSU behandelt de wijze waarop het dispuutschikkingsmechanisme functioneert en de derde bijlage betreft de regelgeving over de manier waarop de Algemene Raad toezicht houdt over het handelsbeleid van haar leden.

Een ministeriële conferentie zit de WTO voor. De ministeriële WTO conferenties vinden één keer in de twee jaar plaats. In tegenstelling tot de GATT, waar lange periodes tussen de conferenties konden zitten. Dit draagt bij aan de politieke invloed van de WTO en geeft het meer aanzien en geloofwaardigheid in binnenlandse politieke kringen.³¹ Het dagelijks bestuur van de WTO wordt gevormd door een Algemene Raad. Deze raad is het dagelijks uitvoerend orgaan. Het zorgt voor technische en logistieke ondersteuning, het organiseren van vergaderingen, het verschaffen van achtergrondinformatie voor delegaties, juridische bijstand verlenen, het publiceert economische studies en handelsrapporten, het treedt op als *policy review body* (PRB) en in het geval van een dispuut treedt de raad op als *Dispute Settlement Body* (DSB).³² Aan het hoofd van de WTO staat de Directeur-Generaal met als belangrijkste taak beschermheer te zijn van de collectieve belangen.

Nog meer dan een verzameling verdragen is de WTO is een forum waar overheden kunnen onderhandelen over de wijze waarop internationale handel dient plaats te vinden dit gebeurt voornamelijk tijdens de rondes. Verder is de WTO een forum waar handelsproblemen en geschillen worden opgelost. Het doel wat de WTO nastreeft is bevordering van handelsliberalisering en eerlijke competitie te bewerkstelligen. Het doet dat door middel van de functies te vervullen:

1. Het is een forum voor onderwerpen die internationale handel betreffen;
2. het toezien op de regelgeving betreffende handel in goederen en diensten en intellectuelen eigendomsrechten;
3. het draagt zorg voor de implementatie van de multilaterale handelsverdragen;
4. toezicht houden op het handelsbeleid van haar leden;
5. bijstand verlenen aan toetredende landen;
6. het schrijven van economische rapporten en onderzoeken;
7. zorg dragen voor de administratie van het *Dispute Settlement Understanding* en het *TPRM*;
8. als laatste werkt de WTO samen met het IMF en de Wereldbank om betere coherentie in de internationale, economische beleidsbepaling te creëren.³³

³⁰ Juris Internationa, 'Marrakesh agreement establishing the World Trade Organisation', <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/02.htm> (26-06-2012).

³¹ Hoekman, *Development, Trade and the WTO*, 46.

³² Wereldhandelsorganisatie, 'About the WTO – a statement by the Director-General', http://www.wto.int/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm (26-06-2012).

³³ Wereldhandelsorganisatie, 'About the WTO – a statement by the Director-General', http://www.wto.int/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm (26-06-2012).

Naast de overeenkomsten tussen de GATT en de WTO, is ook een aantal grote verschillen tussen de twee. In het boek van Benard Hoekman 'Development, trade and the WTO; a Handbook' worden deze verschillen uitgewerkt.³⁴ Het meest in het oog springende verschil is dat de WTO een groter gebied van het internationale handelsverkeer ging beslaan. Naast het GATT verdrag werden ook verdragen gesloten over de handel in diensten en bescherming van intellectueel eigendomsrechten. Een ander belangrijke verandering is dat de WTO een organisatie is waarbij voor alle leden dezelfde regels gelden. Binnen de GATT was er de flexibiliteit voor leden om zich buiten nieuwe afspraken te houden. Een ander belangrijk punt van verschil betreft het dispuutschikkingsmechanisme. Binnen de WTO werd dit mechanisme meer automatisch door de regel van negatieve consensus. Dit houdt in dat wanneer alle leden de bevindingen uit het dispuutrapport verwerpen het aannemen van het rapport wordt tegengehouden. Als laatste werd het secretariaat transparanter door de *Trade Policy Review Mechanism*.

De macht van de grootste

Het besluitvormingsproces kan inzicht geven in de machtsverhoudingen binnen de WTO. Hoe machtiger een land is of zal worden hoe meer invloed een land zal hebben binnen de organisatie. De groeiende machtspositie van China in de wereld had ook implicaties voor de positie die het binnen het handelsregime zou gaan innemen. Het besluitvormingsproces vormt de kern waarin de machtspositie van lidstaten tot uiting komt.

Binnen de GATT en later de WTO werden beslissingen genomen op basis van onderhandeling en consensus.³⁵ Consensus houdt in dat er geen besluiten genomen worden op basis van unanimiteit. Leden die niet aanwezig zijn kunnen ook geen invloed uitoefenen op de besluitvorming. De voortgang van beslissingen wordt zo dus niet belemmerd door afwezigheid of dwarsliggen van een lidstaat. Wel is het vaak zo dat wanneer één van de grote handelsnaties afwezig is een beslissing wordt uitgesteld. Consensus zorgt ervoor dat alleen beslissingen waar geen grote tegenstand over bestaat en die dus een grote kans van slagen hebben om geïmplementeerd te worden, doorgang vinden. Het principe van consensus is bevorderlijk voor de kleine lidstaten. Zij hebben op deze manier de mogelijkheid coalities te vormen met andere landen en op die manier invloed uit te oefenen in het onderhandelingsproces.³⁶ Het is echter wel zo dat grote handelsnaties vaak de toon bepalen in dit soort onderhandelingen. Dit is dus ook gunstig voor China die door de grootte van haar economie veel invloed zal kunnen uitoefenen tijdens onderhandelingen.

³⁴ Hoekman, *Development, Trade and the WTO*, 45-46.

³⁵ Hoekman, *The political economy of the world trading system*, 40.

³⁶ Hoekman, *The political economy of the world trading system*, 40.

Wanneer er gestemd dient te worden gebeurt dit, anders dan het IMF en andere internationale organisaties³⁷, op basis van één lid, één stem. Om er echter voor te zorgen dat onderhandelingen niet vastlopen kan het noodzakelijk zijn toch te stemmen. Er zijn drie vormen waarin gestemd kan worden. Unanimititeit dient bereikt te worden als er gestemd wordt over toevoegingen aan de algemene voorwaarden. Een drievierdemeerderheid is noodzakelijk wanneer er gestemd wordt over de interpretatie van de bepalingen van het WTO verdrag en het afzien van leden hun verplichten. Een tweederdemeerderheid dient te worden behaald wanneer het kwesties betreft anders dan toevoegingen aan de algemene bepalingen. Wanneer het om andere zaken gaat dan hierboven vermeld is een meerderheid van stemmen voldoende.³⁸ Er wordt dus geen gebruik gemaakt van een vetorecht. China gebruikte dit recht in andere internationale organisaties, o.a. de VN Veiligheidsraad, om plannen van westerse landen te dwarsbomen of processen op te houden. Binnen de GATT/WTO was dit dus niet mogelijk, China zou dus meer moeten samenwerken binnen de GATT/WTO.

Er zijn een aantal criteria die de invloed van een lid bepalen. Van belang is het aandeel van een lid in de wereldhandel. Het aandeel van een lid bepaald daarnaast ook de hoogte van de contributie die aan de WTO betaald dient te worden. De openheid van de economie van een lid is van belang en als laatste de absolute grote van de markt van een lid. Het handelsbeleid van een lid heeft geen invloed op de positie van een lid in de WTO.³⁹ De drie belangrijkste leden van de WTO, voor de toetreding van China, waren de EU, de Verenigde Staten en Japan. De EU is een belangrijk lid, omdat binnen de EU leden geen soevereiniteit bezitten over hun handelsbeleid. De EU vertegenwoordigt dus één handelsbeleid voor 27 lidstaten. Waar het gaat om hele specifieke onderwerpen, is de invloed van een lid ook afhankelijk van het belang van dat onderwerp voor een lid. Vaak gaat het hier om specifieke producten.

Het zijn vooral de grote handelsnaties die veel invloed hebben in de WTO, de kleine landen treden vaak als voorzitters van werkgroepen op en trachten zo de onderhandelingen tussen de grote spelers in goede banen leiden.⁴⁰ China voldoet aan alle criteria om een grote en belangrijke speler in de WTO te worden. Het feit dat China veel invloed in de organisatie zou kunnen verweven bij toetreding, maakte het onderhandelingsproces voor toetreding zeer belangrijk.

³⁷ In vele internationale organisaties wordt er vaak gestemd met *gewogen stemmen*. Dit houdt in dat landen op basis van bijvoorbeeld hun BBP een bepaald aantal stemmen toegewezen krijgen.

³⁸ Hoekman, *The political economy of the world trading system*, 41.

³⁹ Ibidem, 41.

⁴⁰ Ibidem, 43.

De toetredingsprocedure

Het toetredingsproces van de GATT en WTO is een proces van vele onderhandelingen. Het is een technisch proces, waarbij tariefverlagingen, quota en eisen aan producten uit onderhandeld worden. In onderstaand stuk zullen details en aparte clausules niet worden behandeld, omdat deze niet bijdragen aan de lengte van het toetredings- en onderhandelingsproces en dus voor deze scriptie niet relevant zijn.

Elk land dat wil toetreden tot de WTO moet voldoen aan dezelfde toetredingseisen welke zijn vastgelegd in artikel XII van het WTO oprichtingsverdrag.⁴¹ Aangezien geen enkel land of douane-unie gelijk is, is de onderhandelingsfase zeer belangrijk. In het geval van China is deze onderhandelingsperiode belangrijk, vanwege het feit dat hierin vertraging is opgelopen. Kennis van de procedures is daarom van belang om te kunnen achterhalen op welke onderdelen China en de onderhandelingspartners vastliepen in de onderhandelingen.

Veel landen die toetreding wensen worden eerst *observer* bij de WTO. Dit was ook het geval voor China. Na deze *observer status* starten landen het officiële toetredingstraject. De eerste stap is dat de overheid de wens communiceert om lid te worden van de WTO. Dit dient te geschieden door middel van het sturen van een brief naar de Directeur-Generaal. In het geval van China gebeurde dit op 10 juni 1986. De Algemene Raad stelt vervolgens een *Working Party* (WP) samen die de aanvraag in behandeling zal nemen. Deze WP bestaat uit landen die geïnteresseerd zijn, vaak zijn dit buurlanden of landen die sterke handelsbanden hebben met het land dat wil toetreden aangevuld met de Verenigde Staten, Canada, Japan en de EU.

Vervolgens dient de overheid in kwestie een memorandum op te stellen waarin tot in groot detail het handelsbeleid van het land beschreven dient te worden. De volgende stap is dat dit memorandum besproken dient te worden met de WP. De WP en WTO leden krijgen de tijd vragen te stellen over het handelsbeleid. Hier begint de onderhandelingsfase. Er wordt onderhandeld over afspraken die gemaakt moeten worden over hervormingen en liberalisering. Wanneer onderhandelingen succesvol zijn afgerond wordt het volledige toetredingsrapport opgestuurd naar de Algemene Raad en als laatste dient de toetreding goedgekeurd te worden tijdens een ministeriële conferentie door een tweederde meerderheid van de stemmen.⁴²

Door de globalisering van de internationale handel werden de GATT en de WTO belangrijke instituties op het wereldhandelstoneel. Landen werden voor hun economische groei afhankelijk van internationale handel en uitsluiting hiervan kon grote gevolgen hebben voor de

⁴¹ Artikel XII Marrakesh overeenkomst tot oprichting van de WTO: “*Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO. Such accession shall apply to this Agreement and the Multilateral Trade Agreements annexed thereto.*”

⁴² Wereldhandelsorganisatie, ‘Membership, alliances and bureaucracy’,
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm (26-06-2012).

voortgang van een land. China zag dit in en mede door de groeiende economie van China werden er vanaf 1978 veranderingen in het economische beleid doorgevoerd. Eén van de wensen was dat opnieuw wilde toe te treden tot het internationale handelsregime. Door het lidmaatschap hoopte China verdere groei te bewerkstelligen en de machtspositie in de wereld vergroten. In het volgende hoofdstuk zullen de redenen waarom China lid wilde worden van de GATT/WTO uiteen worden gezet.

2. De aantrekkingskracht

Toetreding van China tot het multilaterale handelssysteem leek een logische stap, gezien de historie van China met de GATT en de hervormingsdrang bij de nieuwe leiders van de Communistische Partij (CCP) na 1978. China ontwikkelde zich in snel tempo en werd door de economische groei die het doormaakte belangrijker in de internationale wereldhandel. Geleidelijke internationalisering van de Chinese economie werd door de partijtop als een cruciaal punt gezien wilde China verder kunnen groeien en internationaal een belangrijke speler worden. Toetreding tot de GATT/WTO werd als een belangrijke stap gezien in de realisatie van economische groei. Het was dus vooral een kwestie van eigenbelang dat China wilde toetreden tot de WTO.⁴³ Zowel China als de WTO waren gebaat bij toetreding van China, maar wat waren eigenlijk de grote voordelen van het Chinees lidmaatschap? China had een lange traditie van een gesloten economie en politiek, door het WTO lidmaatschap zou China drastisch moeten veranderen. Waarom wilde China dan zo graag lid worden? Binnen de WTO hadden de lidstaten allemaal hun eigen agenda. China diende ook met alle lidstaten tot een bilaterale toetredingsovereenkomst te komen. Lidstaten hadden dus allemaal een verschillend belang in de toetreding van China. Voor de ontwikkelde lidstaten van de WTO betekende het een concurrent op het wereldhandelsestroom, voor de ontwikkelingslanden betekende het dat een eventuele belangrijke bondgenoot tegen de geïndustrialiseerde landen. De verschillende voordelen voor de WTO lidstaten zullen in dit hoofdstuk worden besproken.

Doordat meer en meer landen lid werden van het wereldhandelsregime werd het steeds belangrijker om er deel van uit te maken. Voor China waren twee voornaamste redenen om toe te treden tot de GATT/WTO. Deze redenen voor China zijn te splitsen in een binnenlandse en internationale reden. Intern wilde China economische groei en verhoging van de levensstandaard bewerkstelligen en internationaal erkenning van macht na jaren lange uitsluiting van het wereldtoneel. Voor de WTO was het voornamelijk de aantrekkingskracht van China's markt en het feit dat het een leidende positie op zich kon nemen voor de ontwikkelingslanden in de WTO.

China's motivatie

De Chinese leiders van de CCP zagen toetreding tot de WTO als een belangrijk onderdeel van het hervormingsproces dat vanaf 1978 was ingezet. Zij geloofden dat toetreding zou zorgen voor vooruitgang van China's internationale relaties, economische groei zou voortzetten en het

⁴³ Bhala, 'Enter the Dragon', 1480.

hervormingsproces zou stimuleren. Zoals in het volgende hoofdstuk uiteengezet zal worden waren er tot eind 1999 een aantal factoren die toetreding van China tot de WTO in de weg stonden en het onderhandelingsproces vertraagden. Om er zeker van te zijn dat toetreding een juiste stap was in het hervormingsproces, maar vooral om tegenstanders van het toetredingsplan over te halen liet de Chinese regering voor de beslissende onderhandelingsserie met de VS in 1999 een onderzoek uitvoeren naar de voordelen van toetreding. Een dergelijk onderzoek dat uitgevoerd werd in opdracht van de CCP kan een vertekend beeld geven van de situatie, omdat er weinig onafhankelijkheid zal zijn binnen het onderzoek en de regering toetreding als een cruciaal punt zag in het hervormingsproces. De Chinese regering vroeg wetenschapper Cao Jianming een analyse van de voordelen te maken. Cao Jianming was op dat moment President van de Oost Chinese Universiteit van Politieke Wetenschappen en Recht. Ondanks dat er aan de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van het onderzoek getwijfeld kan worden, vormen de voordelen die Jianming neerzet wel de leidraad voor dit hoofdstuk. Het waren uiteindelijk wel de redenen die Chinese regering ertoe hebben gezet om de toetredingsonderhandelingen met de VS voort te zetten en te versnellen. Daarnaast biedt Jianming een goede structurering van de argumenten voor het Chinese lidmaatschap. Volgens Jianming zijn er binnenlandse en internationale redenen waarom China lid zou moeten worden van de WTO.⁴⁴ Een aantal van deze redenen vormden de uitgangspunten waarover onderhandeld diende te worden. Jianmings analyse kan nog aangevuld worden met de analyse van Monica Hsiao, waarin het lidmaatschap van de WTO ook vanuit een machtsrealistisch en een liberaal oogpunt werd bekeken. Deze theorieën van de internationale betrekkingen maken het mogelijk de diepere gedachten achter de keuze voor het lidmaatschap te begrijpen. Samen met de punten van Jianming en de theorie uiteengezet door Hsiao vormen ze het kader voor dit hoofdstuk.

De redenen van de Chinezen voor toetreding tot de WTO zijn te plaatsen in de theorie van het liberalisme en het machtsrealisme. De theorie van het liberalisme en het realisme zijn twee belangrijke aspecten in de internationale betrekkingen om de relatie tussen staten en het gedrag van staten te kunnen analyseren. Het liberalisme gaat er vanuit dat internationale belangen zullen harmoniseren wanneer goederen en diensten vrij over nationale grenzen heen kunnen bewegen waarbij er voor alle partijen iets te winnen valt.⁴⁵ Dit is ook de heersende filosofie van de WTO. De westerse landen onder aanvoering van de Verenigde Staten propageerden deze visie. Hiermee keerden de lidstaten zich af van het idee van het mercantilisme dat voor de Tweede Wereldoorlog dominant was. Aanhangers van deze theorie stellen dat de wereld in de richting van een markteconomie en toenemende economische

⁴⁴ H. Lai, 'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA', *Third World Quarterly* 22 (2001), 237-255, 248.

⁴⁵ Hsiao, 'China and the GATT', 438.

afhankelijkheid beweegt, omdat de markt de meest efficiënte vorm van economische organisatie is.

Het realisme gaat uit van vergroting de macht van de staat. Binnen deze theorie zijn staten de dominante actoren binnen de politieke economie. De economie staat volgens realisten in dienst van de opbouw van een sterke staat. Vermeerdering van welvaart en macht staan voorop. Samenwerking, zoals het geval binnen de WTO, wordt daarom niet gezien als een middel om efficiëntie te verhogen, maar om meer macht te vergaren.⁴⁶ Binnen de WTO komen beide visies tot uiting. De WTO wordt door landen gebruikt om economische vooruitgang te bewerkstelligen door handel tussen landen te bevorderen. Daarnaast is het een podium waar landen hun macht op het wereldtoneel kunnen tentoonspreiden. Voor China waren beide zaken van belang.

Hieronder zullen Jianmings bevindingen samen met een aantal toevoegingen uit de literatuur worden uitgewerkt. De structuur die Cao hanteert, die van binnenlandse en internationale voordelen, zal gebruikt worden om de punten overzichtelijk weer te geven. Daarnaast zullen de realistische en liberale visie meer inzicht geven in de Chinese intenties.

Binnenlandse redenen

Via het WTO lidmaatschap hoopten de Chinezen economische vooruitgang te bewerkstelligen en verhoging van de levensstandaard in China te realiseren. Veel van de onderstaande pluspunten kunnen dan ook in het licht gezien worden van de liberale theorie. In mindere mate kan hier de realistische visie aan opgehangen worden.

Belangrijk voor toetreding zou zijn, dat China zich zou omvormen van een centrale planeconomie naar een markteconomie. Na de Tweede Wereldoorlog werd het overheidsgestuurde economisch stelsel geïntroduceerd door de Communistische Partij. Tot 1978 werd hier aan vast gehouden. Vanaf dat moment was de nieuwe partijtop onderleiding van Deng Xiaoping van mening dat wanneer China intern en extern vooruitgang wilde boeken het economisch systeem geleidelijk moest veranderen. Door toetreding tot de GATT/WTO zou het genoodzaakt zijn economische hervorming door te voeren waarbij de economie zou transformeren in een markteconomie. Dit punt vormde een belangrijk onderwerp van discussie tijdens de onderhandelingen. Bij de aanvraag van het GATT lidmaatschap in 1986 werd dit nog niet zozeer als een groot obstakel gezien. Toen China echter overbleef als enig communistisch land na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 veranderde deze situatie en werd het plots moeilijk geacht om de conflicterende economische denkwijzen van de WTO en China samen te voegen. Intern was er in China hevige discussie over wat voor een economisch model er gehanteerd moest worden. Gedurende de *Southern Tour* van Deng Xiaoping in 1992 propageerde hij de noodzaak van economische hervormingen in de richting van een vrije markt

⁴⁶ Hsiao, 'China and the GATT', 436.

economie. Deze tour vond plaats vlak voor het einde van periode als leider van de CCP. Tijdens zijn reis door de zuidelijke provincies benadrukte Deng het belang van de voortzetting van de economische hervormingen die onder zijn leiderschap waren ingezet. Deng wist hier uit te leggen dat een markteconomie in zijn ogen kon floreren in een socialistisch systeem. Hij gebruikte hiervoor de zin: “a cat, wether it is black or white, is good as long as it is able to catch mice.”⁴⁷ Hij wist hiermee tegenstanders van het WTO lidmaatschap ervan te overtuigen dat het noodzakelijk was om economische hervormingen door te voeren.

Een volgend voordeel was dat WTO lidmaatschap de export zou stimuleren en buitenlandse investeringen zou aantrekken. Door het lidmaatschap zou China door middel van gelijke rechten voor alle WTO leden toegang krijgen tot de markten van 134 lidstaten. Tegelijkertijd zou het door de openstelling van de Chinese economie eenvoudiger worden om te investeren in China.

Deze exportgroei en directe buitenlandse investeringen zorgen voor economische groei en daarmee voor een toename van de werkgelegenheid.⁴⁸ De toename van de werkgelegenheid past volledig in de liberale theorie, die uitgaat van vooruitgang wanneer er vrije internationale handel plaatsvindt. De Asian Development Bank berekende dat volledige doorvoering van de afspraken gemaakt in de Uruguayronde zou zorgen voor een stijging van 2,9% van het bruto binnenlands product in China. Deze stijging zou resulteren in het creëren van tien miljoen banen.⁴⁹

Het opstellen van de economie zou volgens Jiang, maar ook de WTO lidstaten die de graag toegang wilde tot de Chinese markt, leiden tot meer competitie op de Chinese markten. Competitie zou vooral toenemen in sectoren die inefficiënt opereerden zoals telecommunicatie, de automobiele sector en verzekeringen. Het argument van de CCP was dat deze competitie de Chinese sectoren zou versterken. Snelle aanpassingen en hervormingen in de Chinese economie zouden dus vereist worden. Staatsbedrijven zouden zich snel moeten aanpassen om efficiënter te worden om mee te kunnen concurreren. Uiteindelijk zouden deze bedrijven sterk genoeg zijn om tegenstand te kunnen bieden aan buitenlandse ondernemingen. Over dit punt valt te twisten. Er zijn ook geluiden die pleiten voor bescherming van dit soort inefficiënte sectoren, *infant industries*⁵⁰, tot dat ze zelf sterk genoeg zijn om te concurreren met buitenlandse bedrijven. Het beschermen van staatsbedrijven en de eigen industrie was voor China erg

⁴⁷ S. Zhao, ‘Deng Xiaopings Southern Tour: Elite politics in Post-Tiananmen China’, *Asian Survey* 33 (1993), 793-756, 742.

⁴⁸ T. Rumbaugh en N. Blancher, “China: international trade and WTO accession”, *IMF Working Paper* 36 (maart 2004), 10, 1-24.

⁴⁹ Lai, ‘Behind China’s World Trade Organisation agreement with the USA’, 250.

⁵⁰ Het infant industry argument is een protectionistisch principe dat er vanuit gaat dat industrieën eerst beschermd moeten worden door tarieven, quota of subsidies om sterk genoeg te worden om buitenlandse concurrentie aan te kunnen.

belangrijk gedurende de onderhandelingen. Tijdens deze onderhandelingen met de VS ontstond er vaak onenigheid over het functioneren van staatsbedrijven. De VS vond dat staatsbedrijven conflicteerden met het idee van een vrije markt. China daarentegen claimde dat de staatbedrijven volgens marktprincipes handelden en dat er dus weinig hoefde te veranderen.⁵¹

De internationale druk om de Chinese markt te hervormen die zou ontstaan wanneer China zou toetreden, zou ervoor moeten zorgen dat interne weerstand tegen deze hervormingen overwonnen zou worden.⁵² Dit zou de CCP sterken in het doorvoeren van de economische hervormingen. Wanneer toetreding een feit zou worden, zou China zich conformeren aan de WTO regelgeving en werd de druk verhoogd op nationale en lokale overheden om volgens de regels te opereren.⁵³ Bescherming van de meest inefficiënte staatsbedrijven, het in handen houden van grondstoffen en profiteren van ondoorzichtige regelgeving zou moeten verdwijnen.

De Taiwanese kwestie kwam gedurende vrijwel elke onderhandelingsronde ter spraken en is één van de factoren die het toetredingsproces heeft belemmerd. De Taiwanese economie groeide snel in de jaren zeventig en tachtig. Als een gevolg van deze groei had de Taiwanese regering het gevoel dat zonder lidmaatschap van de GATT verdere groei in gevaar kwam.⁵⁴ De Chinese overheid wilde eerder toetreden dan Taiwan. Een intern voordeel van het WTO lidmaatschap zou eveneens zijn, de verbeterde relatie met Taiwan. Taiwan hanteerde het 'three-no's policy' ten opzichte van China (geen direct transport, geen directe postverbinding en geen directe handel tussen Taiwan en China).⁵⁵ Lidmaatschap van beide landen zou dit Taiwanese beleid onmogelijk maken, omdat het indruist tegen de WTO regelgeving. Beijing anticipeerde daarbij op een versterking van de directe handel, de communicatie, de sociale en economische banden tussen beiden en de kosten voor Taiwan om los van China te blijven daarmee groter werden.

Als laatste interne reden voor WTO toetreding geeft Jiang aan, dat lidmaatschap zou bijdragen aan het verhogen van de levensstandaard van de bevolking.⁵⁶ Doordat landen toegang kregen tot de Chinese markt konden consumenten gaan profiteren van beter producten tegen lagere prijzen. Dit sluit aan bij de liberale visie.

Een belangrijke omslag was een veranderingen in het denken bij de Chinese partijtop. Economische ontwikkeling kwam hoog op de agenda van de Chinezen te staan. Het omvormen van de Chinese planeconomie naar een liberalere marktform werd als een belangrijke interne

⁵¹ Bhala, 'Enter the Dragon', 1482.

⁵² Lai, 'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA', 250.

⁵³ W. Martin en E. Ianchovichina, 'Implications of China's accession to the World Trade Organisation for China and the WTO', *The World Economy* 24 (2001), 1205-1220, 1206.

⁵⁴ W. Cai, 'China's GATT Membership: Selected legal and political issues', *Journal of World Trade* 26 (1992), 35-61, 50.

⁵⁵ Lai, 'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA', 251.

⁵⁶ *Ibidem*, 250.

stap gezien. Daarnaast hoopte China door zich aan te sluiten bij het internationale handelsregime efficiënter te worden en zich in internationale onderhandelingen neer te zetten als een stabiele handelspartner. Vooruitgang van China en de bevolking door economische hervormingen stond naast imago-verbetering voorop.

Internationale redenen

De belangrijke reden voor China om lid te worden van de WTO was dat daarmee de politieke status op het wereldtoneel bevestigd zou worden. Hiermee zou China de status als opkomende macht in de wereld consolideren.⁵⁷ Toetreding tot de WTO zou de Chinese regering, die lange tijd niet als legitieme regering van China werd gezien, een belangrijk gezicht geven op het wereldtoneel. De Volksrepubliek China was van 1949 tot 1971 niet vertegenwoordigd in de VN. Met de hertoetreding van de Volksrepubliek begint de terugkeer van China op het wereldtoneel. Erkenning van macht was dus een belangrijk motief. Met deze macht zou China in de toekomst meer te zeggen kunnen krijgen tijdens internationale onderhandelingen. Het zou China in staat stellen internationale regelgeving te beïnvloeden of zelfs naar haar hand te zetten.

Door toetreding van China als ontwikkelingsland, kon het met andere landen met dezelfde status samenwerken om internationale regelgeving gunstig te beïnvloeden. Het vergaren van macht door een invloedrijke positie binnen deze groep landen in te nemen was een voordeel van het WTO lidmaatschap. Daarnaast door toetreding de stem van deze landen extra kracht bij zetten.

Lidmaatschap van de WTO zou ervoor zorgen dat non-tarifaire belemmeringen voor China zouden verdwijnen.⁵⁸ Quota en antidumping worden tot deze belemmeringen gerekend. Quota's hielden in, dat China maar een bepaalde hoeveelheid van een product mocht exporteren naar een land. China had vooral veel last van quota op het gebied van textiel en kleding. Door het WTO lidmaatschap zouden deze quota een stuk gunstiger worden voor China. Antidumping is een andere vorm van een non-tarifaire belemmering. Wanneer China zou toetreden, zou het gebonden zijn aan de WTO regelgeving. Landen zouden volgens de WTO richtlijnen opereren en geen last meer hebben van strengere, nationale regelgeving. China kreeg door meer gunstige handelsvoorwaarden een groter aandeel van de wereldmarkt in handen. Dit was niet alleen in economisch opzicht van belang, maar hierdoor vergrootte China ook haar macht. Vooral de grote industriële mogendheden waren gedurende de onderhandelingen terughoudend waren in de opheffing van quota. Zij vreesden overspoeld te worden door goedkope Chinese producten

De Chinese partijtop begreep dat toetreding zowel economische als politieke voordelen met zich mee bracht.⁵⁹ Het meest belangrijke voordeel van de WTO toetreding van China was dat

⁵⁷ Hsiao, 'China and the GATT', 440.

⁵⁸ Lai, 'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA', 248.

⁵⁹ Bhala, 'Enter the Dragon', 1480.

door onderdeel te worden van het handelssysteem, China voorkwam dat het jaarlijks door de VS beoordeeld werd voor verlenging van de *Most Favoured Nation* (MFN) status.⁶⁰ In het Jackson Vanik amendement bij de Trade Act van 1947 stond dat de permanente MFN status alleen aan niet-markteconomieën verstrekt mocht worden wanneer de President rapporteerde dat het land geen beperkingen op vrije emigratie legde.⁶¹ Doormiddel van het WTO lidmaatschap had China geen last meer van deze onzekerheid. Het genoot dan een permanente MFN status, wat goed was voor de Chinese exporteurs naar de VS. Zekerheid dat het volgende jaar de heffingen niet omhoog zouden gaan en quota niet zouden dalen leidde tot minder risico en dus minder kosten voor de exporteur. Economisch zorgde het voor vooruitgang en politiek gezien was men niet meer overgeleverd aan de grillen van de Amerikaanse politiek.⁶² Dit punt werd belangrijk nadat China als laatste communistisch land overbleef na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. In het verleden had de VS de MFN status altijd toegekend aan China, maar nu het geen strategische partner meer was, werd de MFN status een middel om de Chinese regering dwars te zitten. De handel met de grootste economie ter wereld werd op deze manier veilig gesteld.

China trachtte door het lidmaatschap een goede omgeving creëren voor lange termijn groei. Het wilde voorkomen dat het door haar grootte, door de industriële landen gezien zou worden als een bedreiging.⁶³ Het doel was ervoor te zorgen dat het vooral de grootte van de markt was dat gezien zou worden als een goede economische kans. Door zich te conformeren aan de spelregels van het internationale handelssysteem, werd China een betrouwbaardere handelspartner en werd de Chinese markt aantrekkelijk voor buitenlandse investeringen.

Door snel lid te worden van de GATT/WTO wilde China voorkomen dat het een hogere prijs voor haar toetreding zou betalen dan wanneer het in een later stadium zou toetreden. Het doel was om in eerste instantie lid te worden van de GATT, door factoren die in het volgende hoofdstuk besproken zullen worden vervloog deze wens. Het doel was daarna om snel toe te treden tot de WTO. Zowel Chinese leiders als wetenschappers waren het erover eens, dat hoe langer de toetreding van China uitgesteld zou worden, des te hoger de prijs voor toetreding zou zijn. Dit lag aan het feit dat het land machtiger werd en zich economisch verder ontwikkelde. Hoe langer het zou duren hoe minder gunstige de voorwaarden voor toetreding zouden zijn. Dit is ook terug te zien in het falen van de toetreding tot de GATT. Hierdoor werd China

⁶⁰ MFN houdt in een mate van behandeling tussen een staat en ander land waarmee het internationaal handel drijft. Het betekent dus dat het land dat deze status krijgt niet minder voordelig behandeld mag worden dan een ander land met deze status die handel drijft met het verstrekkende land. Dit houdt in lage tarieven en hoge import quota.

⁶¹ Dit komt voort uit de Koude Oorlog. Deze maatregel was bedoeld om de Sovjet-Unie onder druk te zetten meer joodse emigratie toe te staan.

⁶² D. Lesage, B. Kerremans en J. Orbie, 'China and WTO: Chinese, American and European Perspective', *Studia Diplomatica* LVI(2003), 121-148, 123.

⁶³ Lai, 'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA', 249.

geconfronteerd met uitgebreidere eisen, bijvoorbeeld op het gebied van de handel in diensten en bescherming van intellectuele eigendomsrechten. Daarbij hoe langer het duurde, hoe rijker China werd en des te lastiger werd het om onder de gewenste status van ontwikkelingsland toe te treden.

Het merendeel van de Chinese handel voor de toetreding vond plaats met de VS, de EU en Japan. Door deel uit te maken van het wereldwijde handelsnetwerk kon China het aantal handelspartners uitbreiden. Zo werd China minder afhankelijk van deze grote handelspartners en liep het minder risico als de relatie met deze drie landen zou verslechteren. Daarnaast zorgde diversificatie van de handelsstromen er ook voor, dat China haar tentakels kon uitspreiden over de wereld en invloed kreeg in landen waar het dat voorheen nog niet had.

Als laatste en niet geheel onbelangrijk punt hoopte China door haar WTO lidmaatschap te participeren in de economische globalisatie, de internationale verdeling van arbeid en samenwerking met grote multinationals.⁶⁴ Het doel hiervan was om China's economische concurrentiepositie in de wereld te vergroten en de economische groei die vanaf 1978 was ingezet te continueren.

Concluderend zijn er twee visies die specifiek van toepassing zijn op de intenties van China: 1) China wilde erkenning van haar macht na jaren van uitsluiting uit de wereldpolitiek. 2) Daarnaast wenste het economische groei en verhoging van de levensstandaard te bewerkstelligen door economische hervormingen door te voeren. Er is sprake van vooruitgangdenken door de CCP met een machtsrealistisch doel, namelijk machtsuitbreiding op het internationale economische en politieke toneel.

Motieven van de WTO

Zowel de grote industriële mogendheden als de ontwikkelingslanden zagen China graag lid worden van de WTO. Binnen de WTO hadden verschillende groepen uiteenlopende belangen bij de toetreding. Er zijn twee groepen te onderscheiden, de geïndustrialiseerde ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden. Het belangrijkste argument voor toetreding van China voor de dominante landen in de WTO, tevens de grote industriële landen, was het vooruitzicht van toegang tot de Chinese markt. Voor de ontwikkelingslanden was dit het vooruitzicht van een groot ontwikkelingsland dat de belangen van ontwikkelingslanden binnen de WTO kon verdedigen. De WTO als organisatie was ook gebaat bij toetreding van China. Voor hen betekende het een enorme stap in het verwezenlijken van het doel om de gehele wereldhandel te beslaan. In alle opzichten is de omvang van China enorm. Dit maakte dat de toetreding een enorme sprong voorwaarts was voor de WTO. De macht van de WTO kon hierdoor toenemen. Dit zorgde ervoor dat de onderhandelingspositie van de WTO met handelsblokken als de EU,

⁶⁴ B. Satchit, "China's long march to the WTO", *Journal of East-West Business* 4 (1999), 1-26, 5.

NAFTA en de ASEAN flink toenam.⁶⁵ Daarnaast zette de toetreding van China ook de deur open voor toetreding van Taiwan. Door toetreding van deze twee grote economieën nam de dekking van de wereldhandel door de WTO toe met vijf procent.⁶⁶

Bij de eerste geluiden die in de jaren zeventig vanuit China kwamen dat het haar economie wilde openstellen en daarom wenste toe te treden tot de GATT, zorgde meteen voor veel positieve reacties bij internationaal opererende bedrijven. Velen zagen dit als de kans om de enorme Chinese markt te betreden. China had door de culturele revolutie een zeer gesloten karakter gekregen.⁶⁷ Het binnen dringen van de Chinese markt was lastig en de regering deed er alles aan om de Chinese bedrijven te beschermen. Met de toetreding tot het internationale handelsregime zou hier eindelijk verandering in komen. Tijdens de afsluitende onderhandelingen eind 1999 werden er belangrijke knopen door gehakt op het gebied van markttoegang. China kreeg echter wel de status van ontwikkelingsland toegekend, wat betekende dat het langer de tijd kreeg om de binnenlandse markten open te stellen voor buitenlandse ondernemingen.

Een voordeel voor zowel China als de WTO was dat China bij toetredingen een betrouwbaardere en voorspelbaardere handelspartner zou worden.⁶⁸ China zou zich namelijk moeten conformeren aan de regels van de WTO en hervormingen moeten doorvoeren die de transparantie van de Chinese overheid moesten verbeteren. Dit verkleinde risico's en dus kosten, iets wat van grote waarde is in de internationale handel.

Het toetreden van een groot ontwikkelingsland bood een enorm potentieel voor de effectiviteit van de beleidsvorming in de WTO voor deze groep landen.⁶⁹ De WTO werd vooral gedomineerd door grote ontwikkelde industriële mogendheden, maar met de komst van China kon hier tegenwicht aan geboden worden. Dit werd door de ontwikkelingslanden nodig geacht, omdat zij moeite hadden om te participeren in de onderhandelingen binnen de WTO. Veel landen uit deze groep waren slecht vertegenwoordigd in Genève, doordat zij geen budget hadden om een permanente vertegenwoordiging op te zetten. Daarnaast bezatten de meeste van deze ontwikkelende landen een klein aandeel in de wereldhandel, wat hun onderhandelingsstatus niet ten goede kwam. China had naast een groot aandeel ook de capaciteit om actief deel te nemen aan de onderhandelingstafel in Genève. China zal belangrijk

⁶⁵ T. Chui, 'China and GATT: Implications of International Norms for China', *Journal of World Trade* 26 (1992), 5-18, 9.

⁶⁶ Martin and Ianchovichina, 'Implications of China's Accession to the World Trade Organisation for China and the WTO', 1215.

⁶⁷ Ibidem, 1215.

⁶⁸ M. Power, China and GATT: Implications of China's negotiations to join the GATT', *Asian Studies Review* 18 (1994), 1-25, 6.

⁶⁹ Martin and Ianchovichina, 'Implications of China's Accession to the World Trade Organisation for China and the WTO', 1216.

worden voor de kleinere ontwikkelende landen. China had daarnaast veel ervaring met institutionele opbouw, dat effectief is voor ontwikkelende landen met een laag inkomen.⁷⁰ Dit kan helpen bij het ontwerpen van regels die ondersteunend zijn voor dit soort economieën.

Belangrijk voor WTO lidstaten is dat men meer grip zal krijgen op China. Door het multilaterale karakter en de uitgebreide regelgeving waar het zich aan conformeert, zal de WTO en haar lidstaten via het *Dispute resolution mechanism* en de *Trade policy review mechanism* beter grip krijgen op deze economische reus.

Er waren dus zowel voor China als de geïndustrialiseerde- en ontwikkelingslanden binnen de WTO veel voordelen aan het Chinese lidmaatschap. China verwachtte verdere economische groei, vooruitgang van de levensstandaard in China en erkenning als machtig land op het wereldtoneel. De WTO lidstaten wilde vooral toegang krijgen tot de grote Chinese markt. Vanaf 1986 werd er dan ook vol goede moed gestart met de toetredingsonderhandelingen. Goede moed bleek echter niet voldoende te zijn om het proces in kort tijdsbestek tot een goed einde te brengen. Er vonden eind jaren tachtig en in de jaren negentig een aantal onverwachtse gebeurtenissen plaats die het toetredingsproces ernstig zouden verstoren.

⁷⁰ Martin and Ianchovichina, 'Implications of China's Accession to the World Trade Organisation for China and the WTO', 1216.

3. Een kink in de kabel

China's wens om toe te treden tot de WTO past volledig in de trend die door Deng Xiaoping vanaf de jaren zeventig is ingezet. In 1978 startte de CCP een economisch hervormingsprogramma waarin het sinds 1986 diverse pogingen ondernam om toe te treden tot de GATT. Hoewel velen eind jaren tachtig dachten dat China in een snel tempo lid zou worden, bleek dit door bepaalde gebeurtenissen en ontwikkelingen langer te duren dan verwacht. In dit hoofdstuk zullen de binnenlandse en internationale factoren, die ervoor hebben gezorgd dat dit proces langer duurde dan verwacht, geanalyseerd worden. Factoren die van invloed waren op het onderhandelingsproces waren onder meer: 1)de Tiananmenopstand; 2)de precaire relatie met de Verenigde Staten; 3)het bombardement van de Chinese ambassade in Belgrado; 4)de Uruguayronde en, 5)de snelle ontwikkeling van de Chinese economie.

De kern van het probleem ligt in het feit dat de Chinese toetreding tot de GATT/WTO veel meer was dan een economische uitdaging. De politieke belangen waren groot en dit maakte dat het onderhandelingsproces voortdurend vertragingen opliep. Alleen vanuit een economisch oogpunt de toetreding bekijken is te simpel. Een politiek-economische benadering is nodig om te kunnen analyseren waarom het toetredingsproces zo lang duurde.

Tijdens onderhandelingen bestaat er altijd een kans dat de partijen niet tot een overeenkomst komen. Het komt voor dat het proces al in een vroeg stadium door incidenten wordt stilgelegd. Ook binnen diplomatieke onderhandelingen bestaan er altijd risico's van het vastlopen of stranden van onderhandelingen. Als achtergrond voor mijn analyse van de verdragingsfactoren heb ik daarom het toonaangevende boek van Geoff Berridge gebruikt, 'Diplomacy: theory and practice'. Berridge stelt dat vooral in de beginfase, *prenegotiations*, wanneer het proces zich nog in een fragiele fase bevindt, incidenten erg schadelijk kunnen zijn.⁷¹ In deze fase is er nog geen prestige gekoppeld aan het slagen van de onderhandelingen en daarom zijn de kosten voor het afbreken van het proces nog niet hoog. Incidenten kunnen daarom gemakkelijk terugtrekking van één van de twee partijen veroorzaken. Dit was ook het geval in de bilaterale onderhandelingen tussen China en de VS. Incidenten zorgden op meerdere momenten voor het staken van de onderhandelingen.

⁷¹ G. Berridge, *Diplomacy: theory and practice* (2^e druk; Londen 2002), 32.

De relatie met de VS

In 1986 vroeg China officieel het GATT lidmaatschap aan. Directeur-Generaal van de GATT, Arthur Dunkel, bracht meteen een officieel bezoek aan China. Daarnaast werd begin 1987 een *working party* (WP) ingesteld om de Chinese aanvraag te bestuderen. De onderhandelingen, die vrijwel altijd stroef en langzaam verliepen, leidde uiteindelijk in eind 1999 tot een akkoord tussen China en de VS over de toetredingsvoorwaarden voor toetreding van China tot de Wereldhandelsorganisatie. Dit betekende de grote doorbraak in het toetredingsproces. Vanwege de status, de financiële bijdrage aan de WTO, haar machtige positie tijdens stemmingen en de invloed op andere lidstaten, was de Verenigde Staten veruit de meest belangrijke en invloedrijkste lidstaat. Het bilaterale akkoord met de VS was van cruciaal belang voor China's toetreding. De VS was de grootste economie ter wereld en daarom de belangrijkste lidstaat van de GATT/WTO. Het akkoord dat de VS met China sloot zou leidend zijn voor akkoorden tussen China en andere GATT/WTO lidstaten. Waar andere onderhandelingen tussen China en lidstaten over slechts enkele onderdelen van de Chinese economie gingen, betrof de agenda tussen China en de VS vrijwel alle aspecten van de economie. De onderhandelingen strekten zich verder uit dan alleen de economie. Ze waren vrijwel altijd politiek beladen. Beijing zag toetreding als een test voor de westerse bereidheid om China te accepteren als lid van de internationale gemeenschap, terwijl Washington grip wilde krijgen op China's economische hervormingen en China wilde aanzetten tot vooruitgang op het gebied van mensenrechten en wapenproliferatie. De voortgang van de onderhandelingen waren erg afhankelijk van de politieke schommelingen in de relatie tussen China en de VS.

Het politieke klimaat tussen China en de VS was ten tijde van de aanvraag in 1986 goed. Dit was het resultaat van toenadering van de VS tot China vanaf het einde van de Vietnamoorlog. In 1972 bezocht President Nixon als eerste Amerikaanse President China. De toenadering tussen Washington en Beijing maakte een einde aan meer dan twintig jaar vijandigheid en zorgde voor een enorme strategische omslag tijdens de Koude Oorlog.⁷² Tijdens de Vietnamoorlog steunde China samen met de Sovjet-Unie de Noord-Vietnamese troepen. De VS, die aan de Zuid-Vietnamese kant stonden, trachtte een eervol einde van de Vietnamoorlog te bewerkstelligen. President Nixon wenste daarom de betrekkingen met China en de Sovjet-Unie te verbeteren. De Koude Oorlog tussen de VS en de Sovjet-Unie zette door en China werd van strategisch belang voor Amerika. Zo ontstond er een driehoeksrelatie tussen de VS, Sovjet-Unie en China. Hierdoor werd China's status verhoogd tot die van een supermacht.⁷³

De geografische positie en omvang van het land maakte China een strategische bondgenoot tegen de Sovjet-Unie. Een militair conflict in 1969 herinnerde de Chinese politieke

⁷² E. Goh, 'Nixon, Kissinger, and the 'Sovjet card' in the U.S. opening to China, 1971-1974', *Diplomatic History* 29 (2005), 475-502, 475.

⁷³ *Ibidem*, 475.

leiders eraan, dat de Sovjet-Unie een grotere bedreiging vormde voor de veiligheid dan de VS. President Nixon initieerde in dit verband de multipolaire doctrine en zag daarin China als een belangrijke kracht om de expansie van de Sovjet-Unie in toom te houden.⁷⁴ De relatie tussen China en de VS kwam dus voort uit de dreiging van de Sovjet-Unie en de machtsrealistische gedachte dat hier een strategische samenwerking van de tegenstanders tegenover moest staan om de machtsbalans in evenwicht te houden.⁷⁵ George H. W. Bush, die in 1989 aantrad als president van de VS, was vastberaden om de strategische band met China te versterken.⁷⁶ Zelf was Bush, van 1974 tot 1975, hoofd van het *liaison office* in Beijing geweest en was dus bekend met de Chinese politiek. De goede relatie, een Amerikaanse president met kennis van China en de Chinese wil om economisch te hervormingen, met als onderdeel lidmaatschap de GATT/WTO, vormden in 1987 het juiste *momentum*⁷⁷ om het toetredingsproces in gang te zetten.

In 1989 veranderde de relatie tussen China en de VS. Het Tiananmenprotest vormde een cruciaal omslagpunt in de relatie en het GATT/WTO toetredingsproces. Na Tiananmen veranderde de Amerikaanse perceptie van China radicaal. Het neerslaan van een democratische beweging werd door de westerse wereld sterk veroordeeld. De Chinese politieke legitimiteit werd door deze actie sterk in twijfel getrokken. Alle grote industriële, democratische staten legden China economische sancties op. De focus van de Koude Oorlog verschoof tijdelijk van de wapenwedloop tussen Washington en Moskou naar een politieke confrontatie tussen het westen en China over de legitimering van het inzetten van geweld tegen de eigen burgers.⁷⁸ De confrontatie tussen het westen en China bleek niet van korte duur te zijn. De val van de Sovjet-Unie maakte China's positie in de wereldpolitiek precair. Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de Tiananmenprotesten veranderde de eens zo goede relatie drastisch in een ideologische confrontatie, politieke frictie (vooral op het gebied van mensenrechten) en economische calculatie (toenemend handelstekort van de VS t.o.v. China).⁷⁹

Het toenemende handelstekort tussen de VS en China was een belangrijke bron voor de weerstand die ontstond in de Amerikaanse politiek over het Chinese lidmaatschap. Het Chinese handelssaldo (import + export) groeide van één miljard dollar in 1978 naar 116 miljard dollar in 2000.⁸⁰ De toenemende import van goedkope Chinese producten in de VS zorgden voor afname van de binnenlands geproduceerde goederen. Het handelstekort en de concurrentie van Chinese producten zorgden voor druk op Amerikaanse regering en het Congres. Een voorbeeld van een

⁷⁴ H. Feng, *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: the dragon goes global* (New York 2006), 140.

⁷⁵ R. Suettinger, *Beyond Tiananmen: the politics of U.S.-China relations 1989-2000* (2003, Washington), 4.

⁷⁶ *Ibidem*, 23.

⁷⁷ Berridge, *Diplomacy*, 56.

⁷⁸ J.P. Béja, *The impact of China's 1989 Tiananmen massacre* (New York 2011), 212.

⁷⁹ *Ibidem*, 141.

⁸⁰ N. Lardy, *Integrating China into the global economy* (Washington, D.C. 2002), 158.

industrie die te leiden had onder de Chinese concurrentie was de Amerikaanse textiel industrie. Lobbies en oppositie in de politiek begonnen zich meer en meer te keren tegen de pro-Chinese houding van de regering. Even belangrijk was dat de bilaterale relatie onderwerp werd van brede politieke discussie in beide landen en een punt werd waarop de oppositie de machthebbers aanvielen. Voorheen was het vooral een economisch vraagstuk hoe om te gaan met China als economische concurrentie. George H. W. Bush zag zijn China-beleid direct aangevallen worden door Democraten uit het congres, President Bill Clinton zou later onder flinke druk zou komen te staan van de Republikeinen. Ook in China werd na Tiananmen de band met de VS fel bekritiseerd. De band werd een onderdeel van de machtsstrijd die president Jiang Zemin moest voeren om zijn macht te consolideren.⁸¹ Felle kritiek was er over de bemoeienis van de VS met wat in China werd gezien als een intern staatsvraagstuk. In beide landen leidde bureaucratische weerstand en socio-economische veranderingen voor druk op het buitenlandbeleid. Door het veranderde politieke klimaat in de wereld en binnenlandse weerstand in de VS en China lagen de onderhandelingen lange tijd stil. Daarnaast zorgde de overgang van de GATT naar de WTO, dat de onderhandelingen midden jaren negentig oponthoud op liepen. Eind jaren '90 werden de onderhandelingen weer hervat. Maar door een nieuw incident liepen de spanningen weer hoog op.

In de jaren tussen de twee onderhandelingen bepaalden onenigheid over Taiwan en de intenties van China, nu China's machtspositie aan het toenemen was, de verhoudingen tussen de VS en China. Eind jaren '90 kwamen de gesprekken op gang over het verbeteren van de relatie en een middel daartoe zou toetreding tot de WTO kunnen zijn. Het jaar 1999 zou het volgende hoofdstuk zijn in verslechterende verhouding tussen China en de VS. Het eerste probleem ontstond begin maart 1999. De New York Times publiceerde een artikel op de voorpagina waarin een medewerker van het Amerikaanse ministerie van Energie geheime informatie betreffende kernkoppen gelekt zou hebben aan de Chinezen. Het artikel zorgde voor complicaties over de beslissing om de WTO onderhandeling nieuw leven in te blazen en zette een proces in gang waarbij de gehele regering elkaar wantrouwde. Dit zorgde voor een slecht vooruitzicht op verbetering van de relatie met China. Het krantenartikel wakkerde beschuldigingen aan van Chinese financieringen van de presidentscampagne van Clinton. Dit resulteerde in een terughoudende opstelling van het China-beleid van de regering Clinton en werd uitgelegd als falen van de Amerikaanse beveiliging. In China leidde dit tot de veronderstelling dat het Amerikaanse beleid gericht zou zijn op indamming van China i.p.v. toenadering. Beijing werd dan ook steeds voorzichtiger in haar toenadering tot Washington.

Op 7 mei 1999 vond er een incident plaats dat de grootste verstoring in de betrekkingen tussen China en de VS was sinds het Tiananmenprotest. De NAVO bombardeerde tijdens de Kosovo-oorlog in Joegoslavië de Chinese ambassade in Belgrado. Dit incident zorgde voor een periode van grote onrust in de betrekkingen tussen de VS en China, ondanks dat de VS en haar

⁸¹ Suettinger, *Beyond Tiannanmen*, 5.

bondgenoten het bombardement uitlegden als een fout waarbij de ambassade aan was gezien voor een Joegoslavisch overheidsgebouw. De Chinese regering weigerde deze uitleg te accepteren. Volgens hen had de NAVO dit bombardement uitgevoerd als vergelding voor de Chinese steun aan Joegoslavië.⁸² Het bombardement maakte een anti-Amerikaans sentiment los in China. Grote demonstraties braken uit voor de Amerikaanse ambassade in Beijing. Hierbij werd de ambassade zelfs bekogeld met stenen.

De politieke relatie verslechterde enorm als gevolg van het bombardement. President Jiang Zemin weigerde voor enige tijd elk contact met president Clinton. Als gevolg hiervan werden de WTO onderhandelingen gedurende de maanden mei, juni, juli en augustus stil gelegd. De Chinezen eisten een uitleg voor het bombardement. Het uiteindelijke rapport werd niet bevredigend geacht door Beijing. Het incident zorgde niet voor een definitief einde de Chinese toetredingsplannen, maar het heeft de onderhandelingen veel schade berokkend. Uiteindelijk werd de situatie opgelost door een schadevergoeding. Beide overheden zagen in dat een goede relatie beide landen politiek en economisch voordelen zou opleveren. Augustus 1999 werden de onderhandelingen tussen China en de VS uiteindelijk weer voortgezet.

Een punt waar China tijdens het toetredingsproces veel last van had was dat het te maken had met coalitiepolitiek. Een coalitie geleid door de VS zorgde ervoor dat China zonder Amerikaanse goedkeuring niet kon onderhandelen met de overige grote handelsmachten (EU, Japan en Canada). De Chinese onderhandelingsleider Long Yongtu verwoordde het als volgt:

During the negotiation stalemate after 1989, we thought that GATT accession negotiation was a multilateral negotiation. If the US did not talk to us, we could turn to other contracting parties like the EU, Japan or our friends in the Third World. Surprisingly, the first question they asked us was the same: Have you talked to the US? Then we realized that the US was the absolute leading power in this organization. So if China was in the impasse with the US, no other country could help us break it. . . . Privately, a Japanese representative told me that no matter what, Japan had to follow the US on this kind of important international issues for 'historical and political reasons'.⁸³

Dit bevestigt het belang van een goede relatie met de VS voor China. Een goed en voorspoedig verloop van het toetredingsproces was in belangrijke mate afhankelijk van een goede verstandhouding met de VS.

⁸² Lai, 'Behind China's World Trade Organization agreement with the USA', 241.

⁸³ Feng, *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization*, 150.

Uitbreiding van het handelsregime

In 1995 werd het GATT verdrag van 1947 opgenomen in de nieuw opgerichte WTO. De onderhandelingen over de internationale handelsorganisatie werden gevoerd gedurende de achtste, ministeriële conferentie van de GATT. Deze onderhandelingsronde ging in 1986 van start in Punta del Este, Uruguay. Het doel van deze conferentie was, het vergroten van de rol van de GATT in de internationale handel en ervoor zorgen dat de regels van de GATT opgevolgd werden door de lidstaten.⁸⁴ Om dit doel te bereiken werden verdere verlagingen van tarieven overeengekomen. Daarnaast werd de GATT als wereldhandelsregime volledig hervormd, speciale uitzonderingen voor leden die afbreuk deden aan de GATT werden te niet gedaan en nieuwe zaken als landbouw en handel in diensten werden opgenomen in het nieuwe regime. De onderhandelingen leidden uiteindelijk tot uitbreiding van het handelssysteem met regels en afspraken waar de GATT tot dan toe nog geen invloed op had.⁸⁵

De onderhandelingen duurden zeven en een half jaar en verliepen erg moeizaam. Uiteindelijk werden er in 1993 tijdens de G7 top in Tokyo door de Verenigde Staten, Canada, de EU en Japan cruciale doorbraken geforceerd op het gebied van markttoegang.⁸⁶ Dit leidde uiteindelijk tot de ondertekening van het Marrakesh akkoord in 1995, waarin werd besloten tot oprichting van de WTO. De uitbreiding van de GATT zorgde voor veel bijkomende eisen voor China's toetreding tot de WTO. China was zich hier van bewust, doordat het gedurende de Uruguayronde de *observer status* bezat mocht China aanwezig zijn tijdens de onderhandelingen. Het werd China toegestaan om binnen twee jaar na de implementatie van het WTO toe te treden onder de GATT voorwaarden. De complexiteit van de onderhandelingen en de andere vertragende factoren maakte dit echter onmogelijk. China moest dus toetreden onder strengere en uitgebreidere voorwaarden. Dit zorgde er voor dat de onderhandelingen meer tijd in beslag namen, omdat er meer onderwerpen besproken moesten worden dan bij toetreding tot de GATT en de al bestaande regelgeving werd aangescherpt. Daarnaast zorgde het feit dat de lidstaten verwickeld waren in een onderhandeling over aanpassing van het handelsregime en daardoor China's aanmelding lieten liggen ook voor verder oponthoud.

Er waren een aantal gebieden waar uitbreiding van het handelsregime zorgde voor extra onderwerpen die ter discussie kwamen. Zo had China geen nationale regelgeving voor buitenlandse banken, financiële instellingen en verzekeringen. Als China wilde toetreden moest dit veranderen. China moest onder de regelgeving de oprichting van buitenlandse banken,

⁸⁴ G. Wang, 'China's return to GATT: legal and economic implications', *Journal of World Trade* 28 (1994), 51-65, 61.

⁸⁵ Wereldhandelsorganisatie, 'The Uruguay Round', http://www.wto.org/trade_resources/history/wto/urug_round.htm (26-06-2012).

⁸⁶ *Ibidem*.

financiële instellingen en verzekeringen, hotels en bedrijven in de toeristische sector toestaan. China was hier uiteraard huiverig voor aangezien dit voor competitie van buitenlandse bedrijven op de binnenlandse markt zou zorgen. Vooral de bankensector was een onderwerp dat op de agenda was gekomen door de opwaardering van GATT naar WTO. China kende geen commercieel bankenstelsel. Het was noodzakelijk het gehele bankensysteem te hervormen. Een eis was, dat er een strikte scheiding moest komen tussen commerciële en staatsgeleide banken. Het zelfde gold voor de verzekeringssector. Het landbouwverdrag was ook een nieuwe toevoeging aan het handelsregime. De *contracting parties* kwamen een lange lijst verplichtingen en rechten overeen omtrent agrarische producten. Alle leden werden gedwongen hun markten open te stellen voor andere leden. Het was belangrijk voor China voorzichtig te werk te gaan op dit punt, omdat het enorme bevolkingsaantal van China ervoor zorgde, dat de Chinese voedselmarkt een gewilde prooi was voor buitenlandse agrarische bedrijven.

Rijker en machtiger

Vanaf 1979 maakte China een economische transitie door die het land intern veranderde en zorgde voor een nieuwe machtsbalans in de wereld. De Chinese economie groeide sinds 1978 met een gemiddelde van 9% per jaar in een recordtempo uit tot één van de grootste in de wereld. Er zijn zelfs berekeningen dat China in 2040 de VS voorbij zal streven als grootste economie ter wereld.⁸⁷ Critici van de opkomst van China bekijken China's economische groei vooral vanuit een machtsrealistisch oogpunt. Velen zien de economische macht van China als een bedreiging voor het westen en voorspellen dan ook het einde van de westerse dominantie over de wereld. Aanhangers van de liberale visie zijn een stuk positiever over de economische groei van China. Zij zien het vooral als een nieuwe kans en een vooruitgang voor de wereldhandel.

Deze nieuwe, economische positie maakte dat China een factor van belang werd in de wereldpolitiek. China's economie veranderde op drie manieren; Ten eerste onderging haar economie een transitie van een planeconomie naar een markteconomie; Ten tweede ontwikkelde de economie zich van een landbouweconomie naar een industriële economie met een moderne dienstensector; Ten derde vond er een belangrijke omslag plaats van een autarkische economie naar een geïnternationaliseerde economie.

De groei van de Chinese economie had grote invloed op de machtspositie van China. Deze verandering had vetragende gevolgen voor de toetredingsonderhandelingen. Het is daarom goed kort stil te staan bij China's groeicijfers. Dit geeft namelijk een helder beeld van de enorme omvang van China's handelscijfers en welke belangrijke positie het is gaan

⁸⁷ New York Times, J. Star, *Understanding China*, <http://www.nytimes.com/books/first/s/starr-china.html>. (22-03-2012)

innemen in de wereldeconomie. Belangrijk met het oog op de WTO toetreding is de verandering die optrad in China's aandeel in de wereldhandel. In 1978 het begin jaar van de hervormingen, was China's aandeel in de totale import wereldwijd 0,81% en in de totale export wereldwijd 0,75%.⁸⁸ Deze cijfers veranderden in twintig jaar drastisch. De totale import steeg naar 9% en de totale export naar 10,2%.⁸⁹ China steeg hiermee van de dertiende plek naar de tweede plek op het gebied van import en van de dertiende naar de eerste plek als 's werelds grootste exporteur. China is vooral belangrijk als exporteur van arbeidsintensieve producten. Het importeert voornamelijk kapitaalintensieve goederen en technologische onderdelen voor assemblage en exporteert vervolgens het arbeidsintensieve eindproduct.⁹⁰ China's bruto binnenlands product steeg van 362,4 miljard Renminbi(RMB) in 1978 naar 40 triljoen RMB in 2010.⁹¹ De Chinese economische groei leidde tot twee voornaamste zorgen onder de WTO lidstaten.⁹² De eerste was dat het meer toegang wilde hebben tot China's groeiende binnenlandse markt. De status van ontwikkeld land zou vergaande liberalisering als gevolg hebben. Het tweede punt was dat China's export de markten in ontwikkelde landen kon verstoren. Met de groei van de Chinese economie en de toenemende export waren ontwikkelde landen bang voor toename van Chinese producten op hun markt wat gevolgen zou hebben voor de werkgelegenheid in deze landen. Met de status van ontwikkelingsland werd de Chinese economie meer beschermd dan met een ontwikkelde status. Hierdoor was het mogelijk voor de Chinezen goedkoper te produceren en te exporten. De ontwikkelde landen zagen dit als een bedreiging.

Door de opkomst van de Chinese economie veranderde niet alleen de economische maar ook de politieke machtspositie van China. Een gevolg van de economische groei was dat de Chinese regering haar defensiebudget kon verhogen.⁹³ China gebruikte geld om haar macht binnen en buiten haar grenzen kenbaar te maken. Veel geld werd er gestoken in de opbouw van een marinevloot. China wilde haar macht tonen in de internationale wateren. Veel literatuur is er verschenen over de intenties van de Chinezen in de wereld en hoe het met haar nieuwe macht zou omgaan. Vele sceptici van de Chinese toetrding zagen vergelijkingen met de groei van Duitsland en Japan en de drang om de verkregen macht te bewijzen door dit op een agressieve manier aan te tonen. De opkomst als militaire macht,

⁸⁸ Dit betreft de handel in goederen, niet de handel in diensten. Statistische gegevens UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx>.

⁸⁹ Dit betreft de handel in goederen, niet de handel in diensten. Statistische gegevens UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx>.

⁹⁰ M. Shafaeddin, 'Some implications of accession to WTO for China's economy', *International Journal for Development Issues* 1 (2001), 93-128, 95.

⁹¹ China Ability, 'GDP growth in China 1951-2001', <http://www.chinability.com/GDP.htm> (26-06-2012).

⁹² Garnaut en Huang, *Growth without miracles*, 419.

⁹³ N Kristof, 'The Rise of China', *Foreign Affairs* 72 (1993), 59-74, 65.

ingegeven door economische vooruitgang, maakte China voor grote militaire machten een direct gevaar. Met genoeg kapitaal en het meeste aantal inwoners ter wereld, zorgden ervoor dat veel landen China scherp in de gaten hielden. Het is echter niet de militaire macht die de rest van de wereld moet vrezen. De Chinese 'dreiging' verschilt sterk van die van de Sovjet-Unie. De Sovjet-Unie was een eendimensionale militaire supermacht. China's rijzende macht is gericht op het bouwen aan een sterke economie en een harmonieuze samenleving.⁹⁴ Ted Fishman omschrijft in zijn boek 'China Inc.' als volgt:

"It will not be Chinese militarists that threaten the U.S. standard of living, but a Communist-capitalist rival that is a much more formidable competitor."

De toenemende militaire macht als gevolg van de economische groei zorgde vooral intern in de VS voor veel politieke weestand tegen Chinese toetreding tot de WTO. Chinese economische en militaire groei en eventuele dominantie moest voorkomen worden. Deze weerstand was een andere vertragende factor in het toetredingsproces.

Concluderend kan gesteld worden dat binnenlandse en internationale factoren het toetredingsproces van China hebben verstoord. Extern zorgden een verandering in de wereldpolitieke situatie, de transformatie die het wereldhandelsregime doormaakte begin jaren negentig, het bombardement van de Chinese ambassade in Belgrado en het spionage schandaal in de VS voor spanningen tussen de VS en China en bijkomende eisen voor China's toetreding. Intern leidde de Tiananmenopstand, de economische groei en de daardoor veranderde politieke als economische machtspositie en de binnenlandse oppositie tegen de economische liberalisering voor vertraging in het onderhandelingsproces. Uiteindelijk waren het de economische belangen die beide kanten aanzetten tot hervatting van de onderhandelingen eind 1999. Zowel China en de VS zagen in dat ze gebaat waren bij vooruitgang van de toetredingsonderhandelingen en uiteindelijk Chinese toetreding tot de WTO. De voorwaarden waaronder China toetrad gaven de zorgen voor dreiging van de Chinese economische groei en daarmee toenemende macht in de wereld goed weer. Niet alleen interne en externe politieke en economische redenen zorgde voor vertraging in het toetredingsproces. Er waren tijdens de onderhandelingen ook twee belangrijke punten die debet waren aan het oponthoud. Het feit dat China een centrale planeconomie had en het de status van ontwikkelingsland wenste te krijgen, droegen hier ook aan bij.

⁹⁴ Q. Zhao en G. Liu, 'The Challenge of a Rising China', *The Journal for Strategic Studies* 30 (2007), 585-608, 590.

4. Twee cruciale onderhandelingspunten

Tijdens de toetredingsonderhandelingen over het Chinese lidmaatschap van de WTO domineerden twee onderwerpen de discussies, namelijk het feit of China de status van ontwikkeld of ontwikkelingsland toegekend moest krijgen en het feit dat het een centrale planeconomie had. Deze onderwerpen bepaalden de toetredingsvoorwaarden voor China. China wilde voorkomen dat de binnenlandse economie overspoeld zou worden door buitenlandse investeringen en de CCP daarnaast langzaam de belangen in staatbedrijven kon afbouwen en liberaliserende hervormingen in de economie kon doorvoeren. De Chinese partijtop wilde de tijd voor dit alles nemen, omdat het bang was dat te snelle hervormingen sociale onrust zouden veroorzaken. De WTO lidstaten wilden op hun beurt snel en onder zo gunstig mogelijke voorwaarden toegang krijgen tot de grote Chinese markt. Deze twee belangen conflicteerden met elkaar, hetgeen tot uiting kwam in de discussies over de ontwikkelingsstatus van China en het economisch model dat China volgde.

Voldoen aan de westerse normen

Met het einde van het tijdperk van de Culturele Revolutie in China brak er vanaf 1978 een tijd van hervormingen aan. China moest mee in de globalisering die vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog een vlucht had genomen, wilde China's economie blijven groeien. China voerde echter een mercantilistisch beleid. Dit hield in dat er een economisch stelsel van kracht was waarbij de overheid bepaalde wat en hoeveel er geproduceerd werd en er weinig internationalisering van de economie plaatsvond. Vanaf 1978 kwam hier langzaam verandering in, er werden hervormingen in gang gezet die als doel het liberaliseren van de Chinese economie hadden. Dit betekende dat voor belangrijke en essentiële producten de staat nog steeds productiedoelstellingen vaststelde; dat de staat richtlijnen opstelde voor veel industriële producten, deze richtlijnen werden gecontroleerd door de staat maar wel mochten fluctueren als gevolg van schommelingen in de vraag; dat er een vrije markt kwam voor bepaalde goederen en kleine producenten.⁹⁵ De Chinese economie onderging dus geleidelijk een transformatie naar een Chinese vorm van een markteconomie. Een voorbeeld van deze transformatie was het feit dat de CCP in 1979 de eerste stappen zette richting een meer open economisch systeem door *special economic zones* (SEZs) op te richten aan de oostkust van China. Deze economische zones waren regio's, waar Beijing buitenlandse handel en investeringen toestond. De overheid mengde zich hier ook niet in de werkzaamheden, productie en handel van de bedrijven. Deze SEZs waren

⁹⁵ F. Yu-Shu, 'China's membership of GATT: a practical proposal', *Journal of World Trade* 22 (1988), 53-70, 66.

kleine markteconomieën binnen China. Zo ontstond er een soort socialistische markteconomie in China. SEZs waren niet geheel nieuw. Het waren uitbreidingen van de vroegere economische enclaves die in veel landen in Azië door koloniale mogendheden waren opgezet.⁹⁶ Deze zones functioneerden als doorgeefluik voor de binnenlandse markt en vormden de basis voor de transitie van de Chinese economie. Het binnenland werd via deze zones verbonden met de wereld, zonder dat de deur meteen helemaal opengezet hoefde te worden. De SEZs waren zeer belangrijk in het tonen van de Chinese vastberadenheid om te hervormen. Uitbreiding van dergelijke zones was dan ook een belangrijke eis voor toetreding tot de GATT/WTO.

Veel WTO lidstaten waren terughoudend in het opnemen van landen met een socialistisch economisch model. Het feit dat China een afwijkend economisch model had ten opzichte van de WTO leden, zorgde ervoor dat er lange onderhandelingen plaatsvonden over welke veranderingen zowel voor als na toetreding tot het handelsregime in China doorgevoerd moesten worden. China was zich goed bewust van het feit dat het integreren van het Chinese economische model een flinke uitdaging zou vormen gedurende de onderhandelingen. Volgens de Chinezen zou het echter uiteindelijk geen probleem zijn de Chinese economie op te nemen in het internationale handelsregime. Zo gaf premier Zhao Ziyang aan tijdens de eerste gesprekken in 1986 met GATT-directeur Arthur Dunkel dat China's planeconomie te integreren was in de GATT zonder het handelsregime te schaden.⁹⁷ Het feit dat China een afwijkend economisch model hanteerde was niet zozeer de reden van de vertraging. Voor het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, toen China nog een strategische bondgenoot van de VS was vormde het feit dat China een centrale planeconomie (CPE) had geen enkele belemmering voor toetreding tot de GATT. Nu er vijandigheid was ontstaan na de Tiannanmenopstand en de val van de Sovjet-Unie werd China's economische beleid een discussiepunt.

De GATT is door en voor markteconomieën ontworpen.⁹⁸ Toen de GATT werd opgesteld in 1947 hadden de landen de intentie om er een artikel in op te nemen dat betrekking had op hoe een centrale planeconomie in de GATT geïntegreerd moest worden. De Sovjet-Unie was in deze tijd het enige land met een centrale planeconomie, maar werd geen lid van de GATT. Het artikel werd daarom niet opgenomen in het akkoord van 1947. Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 werden voor het eerst transitie-economieën lid van de GATT. Het verdrag sluit het lidmaatschap van CPE of economieën die een transitie doormaken niet uit. Er is een aantal artikelen die toetreding van niet-markteconomieën mogelijk maakt. Het belangrijkste artikel is XXXIII; Accession:

⁹⁶ W. Ge, 'Special economic zones and the opening of the Chinese economy: Some lessons for economic liberalisation', *World Development* 27 (1999), 1267-1285, 1268.

⁹⁷ W. Liang, 'China's WTO negotiation process and its implications', *Journal of Contemporary China* 11 (2000), 683-711, 686.

⁹⁸ A. Polouektov, 'Non-market economy issues in the WTO anti-dumping law and accession negotiations: revival or a two-tier membership?', *Journal of World Trade* 36 (2002), 1-37, 5.

“A government not party to this agreement...may accede to this agreement...on terms to be agreed between such governments and Contracting Parties.”⁹⁹

Zo lang een land zich houdt aan regels van het verdrag en aanpassingen doorvoert om vrijhandel te bevorderen is het welkom in de GATT/WTO. Lidstaten dienen met de overheid van het toetredend land voorwaarden overeen te komen waaronder een dergelijk land mag toetreden. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie sloten de eerste landen met een CPE zich dan ook met succes aan bij de GATT. Lange onderhandelingen vonden plaats over op welke wijze een CPE geïntegreerd kon worden in het liberale handelsregime. Dit was ook het geval voor China. Feng Yu-Shu noemt in het artikel ‘China’s membership of GATT: a practical proposal’ vier belangrijke onderhandelingspunten voor de toetreding van een niet-markteconomie tot het internationale handelsregime deze punten waren ook van toepassing op de Chinese situatie.¹⁰⁰ Deze vier zaken vormden de belangrijkste onderwerpen tijdens de onderhandelingen met China en creëerden flinke vertraging in het toetredingsproces. De kern van het verschil tussen het Chinese economisch systeem en datgene wat de GATT/WTO nastreeft ligt in het feit dat de GATT en WTO er trachtten het mercantilisme uit te bannen en maatregelen te nemen die vrijhandel zouden bevorderen.¹⁰¹ Toegang tot markten van lidstaten was hierbij cruciaal. In het geval van een CPE is markttoegang niet vanzelfsprekend. Liberalisatie van China’s economisch model zou volgens de liberale visie van de GATT/WTO leiden tot China’s participatie in de wereldhandel, toegang voor andere landen tot China’s markt en als gevolg vooruitgang van China’s economie en de wereldeconomie. Discussie over hoe de liberalisatie van de Chinese economie bewerkstelligd diende te worden was hierdoor een belangrijk punt tijdens de onderhandelingen.

Het eerste conflictpunt tussen CPE en de GATT/WTO dat door Feng Yu-Shu wordt genoemd betrof tarieven.¹⁰² Het is zo dat in een markteconomie import en export beïnvloed worden door tarieven en quota. In een CPE spelen tarieven en quota geen rol. De import en export van staatsbedrijven worden namelijk bepaald door de plannen en het beleid van de overheid en niet de markt. Het verlagen of afschaffen van tarieven zal daarom geen effect hebben op een toename van import.

Ten tweede is er het *most-favoured-nation* (MFN) principe. MFN kan discriminatie in de handel elimineren en handel laten toenemen. Landen die toetreden tot de WTO moeten alle andere lidstaten de MFN status toekennen en alle lidstaten dienen deze status aan het toetredende land toe te kennen. In markteconomieën wordt aangenomen dat de totale

⁹⁹ General Agreement on Tariffs and Trade, *Article XXXIII*.

¹⁰⁰ Yu-Shu, “China’s membership of GATT”, 55-56.

¹⁰¹ Martin and Ianchovichina, ‘Implications of China’s Accession to the World Trade Organisation for China and the WTO’, 1206.

¹⁰² Yu-Shu, ‘China’s membership of GATT’, 55-56.

hoeveelheid van de buitenlandse handel alsmede de samenstelling en oorsprong van de im- en export voornamelijk het gevolg zijn van beslissingen die genomen zijn door private handelaren die keuzes maken op basis van commerciële overwegingen. In een CPE wordt het tegengaan van discriminatie belemmerd door de staat. De staat zelf zorgt voor discriminatie van buitenlandse producten door middel van het beleid dat het voert.

Ten derde is het *national treatment* een belangrijk principe in de GATT/WTO. Dit voorkomt extra belastingen voor buitenlandse bedrijven of regulering met betrekking tot distributie en verwerking van producten om binnenlandse productie te beschermen. Buitenlandse bedrijven in China krijgen zo niet dezelfde behandeling van de overheid als Chinese bedrijven. In CPEs hebben staatbedrijven vaak monopolies op bepaalde im- en exportgoederen wat voor discriminatie en zelfs uitsluitel kan zorgen tussen buitenlandse en binnenlandse producten.

Als laatste conflictpunt zijn er de quota. Deze beperkingen belemmeren niet alleen eerlijke competitie, maar zorgen ook voor discriminatoire maatregelen tegen exporteurs. In een CPE worden de hoeveelheden im- en export bepaald door de overheid volgens het handelsplan van de staat. In de bilaterale handelsverdragen tussen CPEs en andere landen zijn dan ook maximale, toegestane hoeveelheden te vinden.

China bereikte uiteindelijk op alle vier de punten overeenstemming met de lidstaten van de GATT/WTO. Aan het eind van 1999 kwam er een akkoord tussen China en de VS in zicht. Dit zou de weg vrijmaken voor een akkoord met andere lidstaten. De afspraken waartoe de onderhandelaars kwamen, werden de leidraad voor akkoorden tussen China en andere lidstaten. De conflictpunten waren de grootste struikelblokken in het uiteindelijke memorandum dat de leiders van de onderhandelingsdelegaties ondertekenden. Tijdens het bezoek van premier Zhu Rongji aan de VS eind 1999 deed China concessies op de bovenstaande conflictpunten. Tarieven werden verlaagd, quota en overige kwantitatieve beperkingen zouden binnen korte tijd opgeheven worden, China verleende een MFN status aan de WTO lidstaten, het aantal staatbedrijven zou drastisch worden teruggedrongen en sectoren die altijd veel staatsbescherming hadden genoten zoals de financiële, telecommunicatie- en automobielsector zouden binnen enkele jaren opengesteld worden voor buitenlandse investeerders.

China initieerde op vastberaden en ook voorzichtige wijze vanaf het hervormingsjaar 1978 de integratie in de wereldeconomie door middel van transformatie van de economie richting een liberalere marktform en het lidmaatschap van het internationale handelsregime. China was zich in deze vroege jaren al bewust van het feit dat er grote veranderingen in het economisch systeem van het land moesten plaatsvinden wilde het land economisch kunnen groeien en het een serieuze speler op het wereldtoneel worden. De *special economic zones* werden opgericht en China streefde in de bilaterale onderhandelingen met de GATT/WTO lidstaten er naar de ontwikkelingsstatus toegekend. China wilde dit echter op een eigen wijze doen, waarbij snelle opening van de economie uit den boze was. WTO lidstaten wilden echter snel toegang krijgen tot de markt dat zoveel mogelijkheden bood.

China een ontwikkelingsland

Vanaf 1997 verschoof de focus van de toelatingsdiscussies van regelgeving, zoals non-discriminatie en transparantie, naar specifieke punten betreffende markttoegang.¹⁰³ Een belangrijk vraagstuk tijdens de toetredingsonderhandelingen tussen China en de WTO lidstaten was of China als een ontwikkeld of een ontwikkelingsland gezien moest worden. Dit twistpunt heeft voor veel vertraging in China's toetreding gezorgd.

Binnen de GATT bestond er een verschil in benadering van ontwikkelde- en ontwikkelingslanden. Deze tweedeling werd overgenomen door de WTO. Het onderscheid tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden kwam voort uit de gedachte dat ontwikkelingslanden kwetsbaar zijn en een andere aanpak dienen te krijgen bij integratie in het wereldhandelsregime. Deze gedachte werd overgenomen van de *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) die in 1964 werd opgericht.¹⁰⁴ De UNCTAD bevorderde de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie. De vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden in de UNCTAD was dan ook groot, daarnaast werd het gesteund door de Sovjetlanden. De UNCTAD was echter wel een ander type organisatie dan de GATT. Waar de GATT slechts een verdrag was, was de UNCTAD een forum en legde het geen regelgeving op. Zowel de GATT als de UNCTAD waren een handelsregime, maar echte concurrenten van elkaar waren het niet, wel beïnvloedden ze elkaar. Als gevolg hiervan kwamen de GATT leden in 1969 overeen dat ze tariefvoorzaken zouden verlenen via de *generalized system of preferences* (GSP) en daarnaast werd voor sommige ontwikkelingslanden de plicht opgeheven een MFN status aan andere landen te verstrekken. De GATT en later de WTO hielpen ontwikkelingslanden zich aan te passen aan de mondiale competitie.

Een interessante visie over de totstandkoming van de verschillende behandelingswijze van ontwikkelde en ontwikkelingslanden werd gegeven door Mary Power in haar artikel 'China and GATT: implications of China's negotiations to join GATT'. Het statusverschil kwam volgens haar voort uit een mercantilistische denkwijze.¹⁰⁵ Volgens het mercantilisme moet import worden ontmoedigd en export worden gestimuleerd. Import zorgde namelijk voor afname van de werkgelegenheid, doordat producten die normaal zelf geproduceerd konden worden nu geïmporteerd werden. Om import tegen te gaan en binnenlandse markten te beschermen wierpen overheden barrières op. Deze handelsbelemmeringen werden het onderwerp van discussie tijdens de GATT/WTO onderhandelingen. Het verlagen van de handelsbelemmeringen werd volgens Power gezien als een prijs die betaald moest worden, wilde men meegaan in de

¹⁰³ M. Groombridge en C. Barfield, *Tiger by the tail; China and the World Trade Organisation* (Washington 1999), 17.

¹⁰⁴ Power, "China and the GATT, 15.

¹⁰⁵ Ibidem, 14.

integratie van de wereldhandel. Omdat ontwikkelingslanden kwetsbaarder werden geacht dan ontwikkelde landen werd er afgesproken dat deze landen een minder hoge prijs hoefden te betalen.

Deze visie werd overgenomen binnen de GATT. De specifieke definitie 'ontwikkelingsland' kwam echter niet voor in het verdrag. Wel werd er in het verdrag rekening gehouden met economische verschillen binnen landen. In het GATT artikel XVIII werd het als volgt uiteengezet:

"The contracting parties recognize that the attainment of the objectives of this Agreement will be facilitated by the progressive development of their economies, particularly of those contracting parties the economies of which can only support low standards of living and are in the early stages of development."¹⁰⁶

Het GATT verdrag werd in zijn geheel opgenomen in het WTO verdrag. Wanneer een land wilde toetreden tot de GATT of WTO, diende het te onderhandelen of het in aanmerking zou komen voor de voordelen die ontwikkelingslanden toegekend konden krijgen.

De status van ontwikkelingsland zou voor China een aantal gunstige voorwaarden met zich mee brengen. Wanneer landen erkenden dat China zich in een staat van ontwikkeling bevond zouden langere overgangperiodes gehanteerd kunnen worden waarin economische, wetgevende en administratieve hervormingen plaats konden vinden.¹⁰⁷ Dit was een essentieel punt voor China, dat hoopte met meer tijd voor hervormingen sociale onrust te kunnen tegengaan. Daarnaast konden ontwikkelingslanden technische assistentie krijgen voor de implementatie van hervormingen.¹⁰⁸ Verder zou China meer tijd krijgen voor het verlagen van de importtarieven. Hiermee konden de belangrijke industrieën langer beschermd worden tegen buitenlandse concurrentie. Een laatste wens, dat China echter niet toegekend kreeg, was dat het een voorkeursbehandeling had kunnen krijgen voor toegang tot markten van ontwikkelde landen.¹⁰⁹ Landen waren bang dat zij hierdoor nog meer dan ze al vreesden overspoeld zouden worden door goedkope Chinese producten. Tegenover deze voordelen stond het feit dat dit zou resulteren in langzame economische hervormingen. Het langzaam invoeren van specifieke hervormingsmaatregelen en regels kon leiden tot minder binnenkomende investeringen en minder snelle overdracht van technologie naar China.

¹⁰⁶ General Agreement on Tariffs and Trade 1947, Artikel XVIII.

¹⁰⁷ Liang, 'China's WTO negotiation process and its implications', 687.

¹⁰⁸ Wereldhandelsorganisatie, 'Who are the developing countries in de the WTO?',

http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.html (26-06-2012)

¹⁰⁹ M. Eglin, 'China entry into the WTO with a little help from the EU', *International Affairs* 73 (1997), 498-508, 505.

Er was dus geen specifieke definitie om de status van China te kunnen bepalen waardoor de statuskwestie onderwerp van discussie werd tijdens de toetredingsonderhandelingen. Wel kunnen er uit bovenstaand artikel een tweetal criteria afgeleid worden die van belang zijn bij de toekenning van gunstigere toetredingseisen. Dit zijn het kunnen ondersteunen van een lage levensstandaard en economieën die zich in een vroeg stadium van ontwikkeling bevinden. China voldeed aan beide criteria. China en de VS hadden door een verschillend gebruik van cijfers en feiten de grootste moeite om op dit punt tot consensus te komen. In China hadden verschillende regio's met verschillende mate van ontwikkeling te maken. Als argumentatie voor het niet toekennen van de ontwikkelingsstatus aan China gebruikte de VS het feit dat China in hoog tempo op weg was een belangrijke handelsnatie te worden waarbij een groot handelsoverschot ontstond. China was volgens de VS een supermacht in wording op het gebied van textiel, kleding, schoenen en sportartikelen. Deze argumentatie was dus gebaseerd op de toekomst van China. China pleitte voor de toekenning van de ontwikkelingsstatus, omdat het inkomen per hoofd van de bevolking laag was, namelijk \$540 in 1996. China verweet de VS dat de redenen die het aanvoerde refereerden aan de toekomstige ontwikkeling van China en niet keek naar de huidige situatie.

Het beleid dat China vanaf het einde van de jaren '70 voerde verklaart ook voor een deel waarom sommige regio's en industrieën verder ontwikkeld zijn dan anderen. China streefde lange tijd een 'pilaarindustrie'-strategie na.¹¹⁰ Deze strategie hield in dat ambtenaren selectieve voordelen verleenden aan bepaalde industriële sectoren zodat deze competitief zouden worden. Dit verklaart het feit dat sommige industrieën verder ontwikkeld waren dan andere. Hetzelfde gold voor het ontwikkelingsverschil tussen verschillende regio's. Hier waren het de oostelijke kustprovincies die door middel van het beleid van *special economic zones* economisch verder ontwikkeld waren dan de rest van China. Alleen in de oostelijke steden was daardoor een niveau bereikt dat vergelijkbaar was met ontwikkelde landen. Het grootste deel van China kon hier echter nog niet aan voldoen. Er moest volgens de Chinezen naar het totale beeld van de Chinese economie gekeken te worden om de status van China te kunnen bepalen. Het niveau van ontwikkeling van de Chinese burger had bij lange na nog niet het ontwikkelingsniveau gehaald van een ontwikkeld land. China's grootste handicap, maar ook de grootste aantrekkingskracht voor de lidstaten was de geografische omvang. China's omvang zorgde ervoor dat de onderhandelingspartners de keuze hadden meer ontwikkelde regio's te gebruiken als argumentatie dat China een ontwikkeld land was. Aan de andere kant wilden alle WTO leden toegang krijgen tot de enorme markt van China. Zo zorgde China's grootte dus voor discussie tijdens de onderhandelingen, maar gaf het China ook een goede positie in de discussies.

De impasse over de status van China was het gevolg van China's snelle economische groei met als consequentie toenemende ontwikkeling van China. De toekomst speelde begrijpelijkerwijs voor veel geïndustrialiseerde landen een grote rol. In het verleden werd

¹¹⁰ Groombridge en Barfield, *Tiger by the tail*, 18.

aan veel landen gemakkelijker de ontwikkelingsstatus toegekend. De dreiging van toenemende concurrentie was een factor van groot belang voor vele geïndustrialiseerde landen. Het feit dat de toekomstverwachtingen betrokken werden in de discussie, was ook begrijpelijk gezien de groei die China doormaakte. De mercantilistische benadering van Power speelde dus wel degelijk een rol in deze discussie. Zowel China als de VS probeerden door bescherming van hun eigen markt de discussie in hun voordeel te beslechten. Dit was bijvoorbeeld terug te zien in de lobby van verschillende industrieën in China. De minst competitieve industrieën in China waren diegene, die het hardst vochten voor de status van ontwikkelingsland, omdat zij dan langer beschermd zouden blijven tegen buitenlandse concurrentie. In Amerika oefende zowel de democraten als de republikeinen druk uit op de regering vanwege het stijgende handelstekort met China.

De status van China werd in 1994 tijdens de achtste zitting van de GATT werkgroep voor China's toetreding voor het eerst bediscussieerd. De VS uitten voor het eerst de eis dat China als ontwikkeld land zou moeten toetreden. Daarnaast overhandigden de VS China een document, de *roadmap* genaamd, met daarin punten waaraan China moest voldoen. De Chinese onderhandelaar Long Yongtu reageerde hierop dat het voor China onmogelijk was deze punten te accepteren.¹¹¹ De Chinezen kwamen nu zelf met tien punten die voor hen niet meer ter discussie stonden. Het eerste punt was dat China de status van ontwikkelingsland wenste te krijgen. Het lukte de VS en China niet om tot een overeenstemming te komen. In 1995 werd de aanzet gegeven tot de oprichting van de WTO waarmee de eisen voor China's toetreding werden uitgebreid en het proces als gevolg van het transitieproces van de WTO nog meer vertraging opliep. In 1997 verschoof de discussie geheel naar hoe markttoegang in China bewerkstelligd moest worden.

Vanaf 1995 gingen de Chinezen een nieuwe koers varen, omdat China vanaf dit moment toe moest treden tot een uitgebreider handelsregime dan voorheen. Onderhandelaar Long Yongtu omschreef deze als volgt:

*"Be very patient and do not rush; let nature take its course; adroitly guide action according to circumstances; when conditions are ripe, success will be achieved."*¹¹²

China nam vanaf nu stevige standpunten in en was niet van plan tijdens de onderhandelingen te zwichten voor de eisen van de VS. De Chinese onderhandelaars formuleerden wederom punten die voor hen van cruciaal belang waren in het Chinese toetredingspakket. De status van ontwikkelingsland stond ook hier op nummer één. China was dus bereid af te wachten en de tijd te nemen om de geformuleerde doelstellingen te behalen.

¹¹¹ Liang, "China's WTO negotiation process and its implications", 698.

¹¹² Ibidem, 698.

Een belangrijke partij in de onderhandelingen over de status van China was de EU. De EU was in staat de rol van bemiddelaar en bruggebouwer op zich te nemen.¹¹³ Zij vond dat de VS te veel vast hield aan zijn eisen. De EU wilde dat China snel zou toe treden tot de WTO, zodat de EU landen spoedig toegang konden krijgen tot de Chinese markt. De EU ging met China in discussie hoe het land snel kon toetreden. De manier om de impasse over de statuskwestie te doorbreken was volgens de EU een sectorale aanpak. Per sector werd er bekeken welke voordelen die gepaard gingen met de ontwikkelingsstatus toegekend moesten worden.¹¹⁴ Japan erkende, als derde belangrijke WTO lidstaat, dat China toe kon treden als een ontwikkelingsland en schaarden zich daarom achter het standpunt van de EU. De bemiddelende functie van de EU tussen China en de VS leidde er toe dat de onderhandelingen in 1999 echt op gang kwamen en uiteindelijk zorgden voor een akkoord tussen beide landen. China's relatie met de EU was op dat moment goed en China was bereid met Europa te praten over een dergelijke aanpak. Dit betekende wel een uitbreiding van de onderhandelingsagenda.

Deze sectorale aanpak zorgde wederom voor vertraging in het toetredingsproces, maar het bleek uiteindelijk wel de manier om de statuskwestie op te lossen en toetreding van China te bewerkstelligen. De wil van de EU en Japan, maar ook het Amerikaanse bedrijfsleven die allen spoedig toegang wensten tot de Chinese markt, zorgden voor druk op de regering Clinton.¹¹⁵ Deze pressie leidde uiteindelijk tot een flexibelere opstelling van de VS. Een tweede rol van betekenis in het oplossen van onderhandelingsimpasse was de persoonlijke bemoeienis van president Jiang Zemin en premier Zhu Rongji in het onderhandelingsproces. Aan het begin van de doorslaggevende ontmoeting tussen de Amerikanen en de Chinezen in november 1999 deelde premier Rongji aan Charlene Barshefsky, *head trade negotiator* van de VS, mede:

*"I'm not here to negotiate; I'm here to make decisions"*¹¹⁶

Na dertien jaar kwam het eindelijk tot een toetredingsakkoord tussen de Verenigde Staten en China. Dit maakte de weg vrij voor akkoorden tussen de overige WTO lidstaten en China.

De discussie over markttoegang als gevolg van China's centrale planeconomie en de statuskwestie vormden twee onderwerpen tijdens de onderhandelingen die voor alle partijen zeer belangrijk waren. Het punt of China de voordelen toegekend kreeg die behoorden bij de status van een ontwikkelingsland, was vooral in de onderhandelingen met de VS een heikel punt. Het toetredingsproces heeft hierdoor flinke vertraging opgelopen. Door de bemiddelende rol

¹¹³ Eglin, 'China entry into the WTO with a little help from the EU', 495.

¹¹⁴ Ibidem, 497.

¹¹⁵ Y. Yang, 'China's WTO accession: why did it take so long?', *Asia Pacific Press* 2 (2000), 14.

¹¹⁶ Liang, 'China's WTO negotiation process and its implications', 711.

van de EU die een sectorale aanpak voorstelde kon China als ontwikkelingsland toetreden, maar was deze status niet van toepassing op alle sectoren. Voor de VS en China was dit een acceptabele middenweg. Het feit dat China een centrale planeconomie had was op zichzelf geen reden om toetreding uit te sluiten. Voor de val van de Sovjet-Unie was het economisch model van China nog geen discussiepunt tijdens de GATT toetredingsonderhandelingen. Met het verlies van het strategisch belang van China voor de VS werd dit echter wel een punt op de toetredingsagenda. Het discussiepunt was dat in een CPE markttoegang niet vanzelfsprekend. Hierdoor moesten er echter intensieve onderhandelingen plaatsvinden over de voorwaarden waaronder China's economie opengesteld zou worden voor alle lidstaten. Handelsliberalisering was het uitgangspunt van de WTO en China kon niet anders dan concessies doen op het gebied van tariefverlaging en opheffing van overige handelsbelemmeringen. De groei die China doormaakte, zorgde ervoor dat er aan al deze punten zwaarder werd getild dan wanneer China in een vroeger stadium zou zijn toegetreden. De belangen werden als maar groter en uiteindelijk was het de bemiddelende functie van de EU, de vastberadenheid van de Chinese president en -premier én de druk van het Amerikaanse bedrijfsleven op de Amerikaanse regering, die er voor zorgden dat er eind 1999 een akkoord werd gesloten tussen de VS en China.

Conclusie

De Chinese toetreding tot de WTO in 2001 was een mijlpaal in de geschiedenis van China en de GATT/WTO. Het was een stap voorwaarts in de internationalisering van het land en de globalisering van de wereld. De weg naar de toetreding was niet gemakkelijk. Het was een proces van vereniging van twee verschillende culturen en ideologieën. Het liberale Westen trachtte toegang te krijgen tot de Chinese markt en het gesloten communistische systeem moest daarom geleidelijk worden opengesteld. Door pragmatisch leiderschap, de wil van de Chinese president en -premier en de internationale wens om toegang te krijgen tot de Chinese markt, is het proces uiteindelijk geslaagd. Wilde het land de hoge groeicijfers blijven realiseren dan was het genoodzaakt de wereld toegang te verlenen tot hun markten. De leiders van China waren zich hier van bewust. Deng Xiaoping zette vanaf 1978 langzaam economische hervormingen in gang die in een ongekende economische groei resulteerde. Door de geleidelijke integratie in het wereldhandelssysteem lukte het China continuïteit in de economische groei te realiseren. Hierdoor is het land op weg om in een hoog tempo op weg de grootste economie ter wereld te worden. Deze integratie was een belangrijke gebeurtenis, omdat China hierdoor onder gunstigere voorwaarden producten kon afzetten op de wereldmarkt, gemakkelijker kon handelen in grondstoffen en WTO lidstaten een enorme markt tot hun beschikking kregen. China's economische en politieke machtspositie groeiden hierdoor waardoor er spanningen ontstonden tussen twee machtspolitieke reuzen, Beijing tegenover de Verenigde Staten.

De integratie van China in de WTO was een proces dat uiteindelijk vijftien jaar in beslag zou nemen. De oorzaken van deze trage toetreding vormen de hoofdvraag van deze scriptie. Er zijn een aantal redenen waarom de analyse naar de verdragingsfactoren in het Chinese toetredingsproces tot de WTO interessant is. Ten eerste is China's toetreding tot de WTO tot nu toe onderbelicht gebleven in de historische literatuur over China. Ten tweede vond de integratie plaats in een periode waarin er op het internationale, economische en politieke toneel veel veranderde. In de jaren zeventig en tachtig vond er grote economische groei plaats in de wereld, kwam er een einde aan de Koude Oorlog en maakte China's economie een transitie door naar een meer open economisch systeem. Als derde wordt er inzicht geboden in het proces waarbij onze wereld in korte tijd een nieuwe economisch en politieke supermacht heeft gekregen. Hierdoor kan men tegenwoordig niet meer om China heen kunnen in de behoefte aan goedkope consumentenproducten.

De aantrekkingskracht van de GATT en WTO was groot. Door de toenemende globalisering werden landen voor hun economische groei afhankelijk van de internationale handel. Uitsluiting van het internationale handelsregime kon daarom grote gevolgen hebben voor de economische vooruitgang van een land. De nieuwe top van de CCP beseftte, dat als het de economische groei wilde doorzetten die met het einde van de Culturele Revolutie was ingezet, men genoodzaakt was zich aan te sluiten bij de GATT/WTO. Economische groei zorgde voor

legitimiteit van het communistische regime. Het was dus belangrijk voor de partijtop dat het economische groei bleef realiseren. Het lidmaatschap van de WTO bracht dus een aantal voordelen voor China met zich mee. Doordat China kon blijven groeien leidde dit tot verhoging van de levensstandaard, het hield de bevolking tevreden omdat er voldoende werk was en hielp China een wereldspeler te worden op het economische en politieke wereldtoneel. Lidmaatschap van het wereldhandelregime was ook in lijn met de politieke visie die Deng Xiaoping voor ogen had. China's streefde naar interne en externe vrede en ontwikkeling.¹¹⁷Vooruitgangdenken en een machtsrealistische visie bepaalden de keuze voor toetreding tot de GATT/WTO.

De toetreding van China tot de WTO had ook voordelen voor het internationale handelsregime. Zonder China was de organisatie eigenlijk geen wereldorganisatie.¹¹⁸ Door middel van het Chinese lidmaatschap besloeg de WTO vrijwel alle grote markten in de wereld. Daarnaast was China's toetreding belangrijk voor de ontwikkelingslanden in de WTO. Als gevolg van te weinig budget voor de financiering van een permanente vertegenwoordiging was er een gebrek aan vertegenwoordiging in Genève van ontwikkelingslanden. Door de toetreding van China trad er een ontwikkelingsland toe, dat wel mogelijkheden bezat om de stem van deze groep te vertegenwoordigen.

Ondanks dat er voor China en de WTO lidstaten voordelen zaten aan het Chinese lidmaatschap betekende dit niet dat het toetredingsproces soepel en snel verliep. Om een antwoord te geven op de vraag waarom het zo lang duurde voordat China werd toegelaten tot de WTO, is er een aantal vertragende oorzaken aan te wijzen in het Chinese toetredingsproces. Er waren drie factoren die buiten de onderhandelingen om invloed hebben gehad op het verloop van het toetredingsproces. Ten eerste was er de relatie tussen China en de Verenigde Staten. De Verenigde Staten domineerde de GATT en was de belangrijkste onderhandelingspartner in het Chinese toetredingsproces. De relatie tussen China en de VS was dus cruciaal. Hierdoor werd de toetredingskwestie geopolitiek. China's toetredingsaanvraag vond plaats in 1986. In deze periode was de band tussen China en de VS, de belangrijkste lidstaat binnen de GATT, erg goed. China was een strategische partner van de VS ten opzichte van Sovjet-Unie. Door dit bondgenootschap leek weinig China in de weg te staan om lid te worden van de GATT. Er deed zich echter een aantal incidenten voor die de relatie met de VS totaal deed veranderen. In 1989 vond de Tiananmenopstand plaats in Beijing, die met geweld door de Chinese legerleiding werd neergeslagen. Dit was een cruciaal omslagpunt in de goede verstandhouding met de VS. Veel landen, waaronder de VS, veroordeelden het neerslaan van de democratische opstand. Daarnaast kwam de politieke en economische confrontatie tussen de VS en China hoger op de

¹¹⁷ Ambassade van de Volksrepubliek China in de Verenigde Staten, 'Main characteristics of China's foreign policy', <http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/zgwjzc/t35077.htm>, (26-06-2012).

¹¹⁸ Martin and Ianchovichina, 'Implications of China's Accession to the World Trade Organisation for China and the WTO', 1215.

agenda van de Amerikaanse regering te staan.¹¹⁹ China bleef nu over als laatste communistische dreiging voor de westerse wereld. Het strategisch bondgenootschap met de VS kwam nu ten einde. Daarnaast ontstond er grote weerstand in de Amerikaanse politiek over het toenemende handelstekort met China. De VS begon het economisch groeiende China steeds meer als een bedreiging te zien voor hun eigen macht. Deze ontwikkelingen zorgden ervoor dat China in 1995 niet toetrad tot de GATT. De VS weigerden akkoord te gaan met de Chinese eisen voor toetreding en China wilde niet voldoen aan de voorwaarden die de VS oplegden. In 1999 werden de onderhandelingen weer hervat en kon er aan het einde van dat jaar een akkoord tussen beide partijen worden bereikt. Er was een machtsrealistisch conflict tussen China en de VS ontstaan nu de Chinese economie en politiek hard op weg waren beiden een belangrijke positie in te nemen in de wereld. De toetreding van China tot de WTO leek de oplossing voor dit conflict. Maar nog steeds vormt de wijze waarop China intern de economie reguleert en internationaal handel drijft een belangrijk discussiepunt tussen de VS en China.

Ten tweede werd er in 1995 tijdens de Uruguayronde besloten tot de transformatie van de GATT naar de WTO. De uitbreiding van het handelsregime was een bijkomende reden, dat de onderhandelingen over een eventuele toetreding van China binnen de WTO, stil kwam te liggen. De WTO kreeg meer zeggenschap over handelsgerelateerde zaken. Dit hield in dat de WTO nu regelgeving ging opleggen op het gebied van handel in diensten en intellectuele eigendomsrechten. Dit betekende dat de toetredingsvoorwaarden voor China werden uitgebreid. Dit maakte meer complexe onderhandelingen noodzakelijk en vereiste dus een langer toetredingsproces.

Na de beslissing om de GATT om te vormen tot de WTO, werden tussen 1996 en 1998 de onderhandelingen hervat over de toetreding van China tot de Wereldhandelsorganisatie. De VS ondersteunde in deze periode de toetreding van China, maar door politieke druk in de VS op de regering als gevolg van het groeiend handelstekort in de VS ten opzichte van China, accepteerde het alleen toetreding onder stringente voorwaarden om het tekort niet nog verder op te laten lopen. Dit waren uiteraard gunstige condities voor de VS, maar niet zozeer voor China. China wilde niet voldoen aan de eisen om op korte termijn de Chinese markten te openen en drastische tariefverlagingen en snelle afbouw van quota door te voeren.

Ten derde verslechterde de relatie tussen de VS en China wederom in 1999. In 1999 vond er een tweetal incidenten plaats, die de band tussen beide machtsblokken weer op scherp zette. Eerst was er in maart 1999 een spionage-incident, waarbij er geheime informatie over Amerikaanse kernkoppen gelekt zou zijn aan China. Dit zorgde voor grote anti-China gevoelens onder de Amerikaanse bevolking en in de politiek. Daarna vond er in mei het NAVO bombardement op de Chinese ambassade in Belgrado plaats. Dit leidde tot grote Chinese woede en een radiostilte tussen Washington en Beijing. Eind 1999 werd deze stilte doorbroken en werden de onderhandelingen hervat. De politieke wil bij de Chinese president en -premier, de

¹¹⁹ Béja, *The impact of China's 1989 Tiananmen massacre*, 212.

bemiddelende functie van de EU en de druk van het Amerikaanse bedrijfsleven op de regering Clinton zorgden ervoor, dat de VS en China eind 1999 tot een akkoord kwamen over de eisen waaronder China zou toetreden tot de WTO.¹²⁰

Gedurende de onderhandelingen over de toetredingsvoorwaarden van China waren er twee onderwerpen die zorgden voor vertraging in het toetredingsproces. Het feit dat China een centrale planeconomie had, leidde ertoe dat er lang onderhandeld diende te worden over de voorwaarden voor markttoegang voor WTO lidstaten in China en hervormingen die China's economie moesten liberaliseren. Het feit dat China een centrale planeconomie had, was op zichzelf niet een groot obstakel voor toetreding, ook al ging dit in tegen de liberale filosofie van de WTO. Het werd pas een discussiepunt nadat China, door het einde van de Koude Oorlog, geen strategische partner meer was van de VS. Vanaf 1994 werden er daarom onderhandelingen gevoerd over markttoegang voor de lidstaten tot de Chinese markt. Daarnaast was er een belangrijke discussie gaande over de ontwikkelingsstatus van China. De geïndustrialiseerde landen in de WTO wilden dat China zou toetreden als een ontwikkeld land, terwijl één van China's belangrijkste eisen was, dat het de status van ontwikkelingsland zou krijgen. Dit was voor China belangrijk omdat deze status ervoor zorgde dat het langer de mogelijkheid kreeg economische hervormingen door te voeren, alsook tarieven en quota te verlagen. Hiermee hoopte China belangrijke industrieën langer te kunnen beschermen en daarnaast een snelle daling van de werkgelegenheid tegen te gaan en sociale onrust te voorkomen. China en de VS wilden op dit punt niets aan elkaar toegeven. Door tussenkomst van de EU werd dit twistpunt uiteindelijk opgelost. De EU zorgde ervoor dat China akkoord ging met een sectorale aanpak. Dit hield in dat er per sector bekeken zou worden of China de voordelen van de ontwikkelingsstatus toegekend zou krijgen. De uitwerking van deze ingewikkelde clause zorgden wederom voor een vertraging in het toetredingsproces. Uiteindelijk trad China in 2001 na een toetredingsproces van 15 jaar toe tot het internationale handelsregime. China's economische groei kon hiermee doorgezet worden en daarmee machtsuitbreiding in de wereldpolitiek worden voortgezet. Daarnaast kregen de WTO lidstaten toegang tot de Chinese markt. Door het Chinese WTO lidmaatschap kwamen China en de WTO lidstaten uiteindelijk tot een *modus vivendi*.¹²¹

Ondanks de toetreding tot het internationaal handelsregime is China nog geen perfecte handelsnatie. Zoals naar voren kwam in de State of the Union address 2012 van president Obama is er ondanks het WTO lidmaatschap nog vaak kritiek op wijze waarop China handel

¹²⁰ Lai, 'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA', 246. & Lesage, Kerremans en Orbie, 'China and WTO', 141. & Yang, 'China's WTO accession', 14.

¹²¹ L. Choukroune, 'Rule of law through internationalisation: the objective of the reforms', *China Perspectives* 4 (2002), 7-20, 7.

drijft.¹²² China heeft inmiddels 853 anti-dumping initiatieven en 26 officiële klachten tegen zich ingediend zien worden.¹²³ Door vergaande overheidsbemoediging in het Chinese bedrijfsleven en de grote staatsbedrijven die nog steeds actief zijn, is China nog ver verwijderd van volledige integratie in de wereldhandel. Het machtsrealistisch conflict tussen de wereldmachten zet zich ondanks het WTO lidmaatschap nog steeds door. China zelf heeft door het toetreding tot het handelsregime wel de gestelde doelen bereikt. Het land heeft de economische groei weten te continueren en heeft de macht op het economisch en politiek wereldtoneel uitgebreid. Daarnaast kunnen wij, mede door het WTO lidmaatschap, in ons dagelijks leven niet meer om het label 'Made in China' heen.

¹²² *"I will go anywhere in the world to open new markets for American products. And I will not stand by when our competitors don't play by the rules. We've brought trade cases against China at nearly twice the rate as the last administration - and it's made a difference. Over a thousand Americans are working today because we stopped a surge in Chinese tires. But we need to do more. It's not right when another country lets our movies, music, and software be pirated. It's not fair when foreign manufacturers have a leg up on ours only because they're heavily subsidized."*

¹²³ Wereldhandelsorganisatie, 'Disputes', http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=CHN&sense=e (26-06-2012) & 'Anti-dumping', http://wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm (26-06-2012).

Literatuurlijst

Archer, C., *International Organisations* (Londen en New York 1992).

Béja, J.P., *The impact of China's 1989 Tiananmen massacre* (New York 2012).

Berridge, G., *Diplomacy: theory and practice* (2e druk; Londen 2002).

Bhala, R., 'Enter the Dragon: an essay on China's WTO accession saga', *The American University International Law Review* 6 (2000) 1469-1538.

Cai, W. 'China's GATT Membership: Selected legal and political issues', *Journal of World Trade* 26 (1992) 35-61.

Choukroune, I., 'Rule of law through internationalisation: the objective of the reforms', *China Perspectives* 4 (2002) 7-20.

Chui, T., 'China and GATT: Implications of International Norms for China', *Journal of World Trade* 26 (1992) 5-18.

Crowley, M., 'An introduction to the WTO and GATT', *Economic Perspectives* 4 (2009) 42-47.

Feng, H., *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: the dragon goes global* (New York 2006).

'GATT and mouse', *The New Republic* 205 (1991), 7-8.

Ge, W. 'Special economic zones and the opening of the Chinese economy: Some lessons for economic liberalisation', *World Development* 27 (1999) 1267-1285.

Goh, E., 'Nixon, Kissinger, and the 'Sovjet card' in the U.S. opening to China, 1971-1974', *Diplomatic History* 29 (2005) 475-502.

Harryvan, A.G., Van der Harst, J., Van Volten, P.M.E., *Internationale organisatie: samenwerking en regimevorming in de internationale betrekkingen* (Assen 1999).

- Hoekman, B. en Kostecki, M., *The political economy of the world trading system; from GATT to WTO* (Oxford 1995).
- Hsiao, M., 'China and the GATT: Two theories of political economy explaining China's desire for membership in the GATT', *Pacific Basin Law Journal* 2 (1994) 431-454.
- Kristof, N., 'The Rise of China', *Foreign Affairs* 72 (1993) 59-74.
- Lai, H., 'Behind China's World Trade Organisation agreement with the USA', *Third World Quarterly* 22 (2001) 237-255.
- Lardy, N., *Integrating China into the global economy* (Washington D.C. 2002).
- Lesage, D., Kerremans B. en Orbie, J., "China and WTO: Chinese, American and European Perspectives", *Studia Diplomatica* LVI (2003) 121-148
- Liang, W. 'China's WTO negotiation process and its implications', *Journal of Contemporary China* 11 (2000) 683-711.
- Martin, W. en Ianchovichina, E., 'Implications of China's accession to the World Trade Organisation for China and the WTO', *The World Economy* 24 (2001) 1205-1220.
- McCulloch, J.R., *The works of David Ricardo. With a notice on the life and writings of the author* (Londen 1883).
- Ianchovichina, E. en Martin, W., 'Trade liberalisation in China's Accession to WTO', *Journal of Economic Integration* 16 (2001) 421-426.
- Polouektov, A., 'Non-market economy issues in the WTO anti-dumping law and accession negotiations: revival or a two-tier membership?', *Journal of World Trade* 36 (2002) 1-37.
- Power, M., 'China and GATT: Implications of China's negotiations to join the GATT', *Asian Studies Review* 18 (1994) 1-25.
- Rumbaugh T., Blancher, N., 'China: international trade and WTO accession', *IMF Working Paper* 36 (2004) 1-24.
- Satchit, B., 'China's long march to the WTO', *Journal of East-West Business* 4 (1999) 1-26.

Shafaeddin, M., 'Some implications of accession to WTO for China's economy', *International Journal for Development Issues* 1 (2001) 93-128.

Suettinger, R., *Beyond Tiananmen: the politics of U.S.-China relations 1989-2000* (Washington D.C. 2003).

Wang, G., 'China's return to GATT: legal and economic implications', *Journal of World Trade* 28 (1994) 51-65.

Yang, Y., 'China's WTO accession: why did it take so long?', *Asia Pacific Press* 2 (2000) 1-22.

Yu-Shu, F., 'China's membership of GATT: a practical proposal', *Journal of World Trade* 22 (1988) 53-70.

Zhang, Y., 'Reconsidering the economic internationalization of China: implications of the WTO membership', *Journal of Contemporary China* 12 (2003) 699-714.

Zhao, S., 'Deng Xiaopings Southern Tour: Elite politics in Post-Tiananmen China', *Asian Survey* 33 (1993) 793-756.

Zhao, Q. en Liu, G., 'The Challenge of a Rising China', *The Journal for Strategic Studies* 30 (2007) 585-608.

Websites:

China Ability, <http://www.chinability.com/GDP.htm> (26-06-2012).

John Star, *Understanding China*, <http://www.nytimes.com/books/first/s/starr-china.html> (

UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/TableView/tableView.aspx> (26-06-2012).

USA Today, 'President B. Obama, State of the Union adress 24 januari 2012'
<http://www.usatoday.com/news/washington/story/2012-01-24/state-of-the-union-transcript/52780694/1> (26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie, 'Marrakesh agreement establishing the World Trade Organisation', <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/02.htm> (26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie, 'About the WTO – a statement by the Director-General'
http://www.wto.int/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm (26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie, 'Membership, alliances and bureaucracy',
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm (26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie, 'The GATT years: from Havanna to Marrakesh',
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm (26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie, 'The Uruguay Round'
http://www.wto.org/trade_resources/history/wto/urug_round.htm (26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie 'Who are the developing countries in de the WTO?'
http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm (26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie, 'Dispute Settlement'
http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=CHN&sense=e
(26-06-2012).

Wereldhandelsorganisatie, 'Anti-dumping'
http://wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm (26-06-2012).