

## Internationaal

# De G7: een paradoxale notie

Van 15 tot 17 juli wordt in Londen de zeventiende economische topconferentie gehouden van wat de G7 wordt genoemd: de groep van zeven grote westerse industriële landen.

De staatshoofden en premiers van de Verenigde Staten, Canada, Japan, Duitsland, Frankrijk, Engeland en Italië zullen dan in aanwezigheid van de EG-vertegenwoordigers Lubbers en Delors wereldeconomische en -politieke problemen bespreken. Extra cachet krijgt deze bijeenkomst doordat na afloop Sovjetpresident Gorbatsjov zich bij het gezelschap voegt om de mogelijkheid van westerse steun aan zijn snel desintegreerende rijk te bespreken.

Wat is de G7 eigenlijk? Sommigen beschouwen het als een mediagebeurtenis, goed voor de electorale kansen van de organiserende politicus. De orthodoxen in de leer van het multilateralisme zien het als een ongewenste vorm van grote mogendhedenpolitiek. Anderen, ten slotte, menen dat een interdependente wereldeconomie alleen kan floreren als de groten hun beleid onderling op elkaar afstemmen.

### Summitry

De eerste top vond plaats te Rambouillet in november 1975 en was eenmalig bedoeld. Het initiatief er toe was afkomstig van de toenmalige Franse president Giscard d'Estaing in reactie op de drievoudige crisis die de wereldeconomie op dat moment beheerste: de monetaire crisis van het post-Bretton Woods-tijdperk, de economische recessie van na de oliecrisis van 1973 en de leiderschapscrisis die het gevolg was van de financieel-economische verzwakking van de Verenigde Staten. Na de ineenstorting van het multilaterale stelsel van overleg en coördinatie was in Franse ogen, daarin gesteund door Duitsland, direct overleg tussen de belangrijkste landen de laatste mogelijkheid om erger te voorkomen.

Het bleef niet bij een keer. Rambouillet vormde de eerste van een reeks. Bovendien breidde de groep zich uit tot haar huidige aantal met Canada (1976) en de voorzitters van de Europese Raad en Commissie (1977): een G7+. Doel van de bijeenkomsten was (en is) om door middel van consultatie, afstemming van economisch beleid en, indien noodzakelijk, ge-coördineerd optreden een evenwichtige groei van de wereldeconomie te bevorderen. Gedurende het eerste decennium van de G7 is de daartoe gehanteerde methode die van 'summitry': overleg tussen de politieke leiders. Dit verschijnsel is niet nieuw. Sinds het Congres van Wenen van 1815 is het een beproefd middel van diplomatie. Maar in de internationale economie is zij tamelijk uitzonderlijk.

Beoordeeld vanuit de doelstelling van coördinatie zijn de resultaten van het G7-overleg gedurende deze periode tamelijk bescheiden. Vooral de Verenigde Staten, bevrijd uit het knellende keurslijf van Bretton Woods, wensden zich niet te binden aan afspraken over wisselkoersverhoudingen, laat staan over macro-economisch beleid. Het overleg wordt dan ook gekenmerkt door vrijblijvendheid, onenigheid over prioriteiten (groei of inflatiebestrijding) en vooral geruzie over de vraag wie de lasten van coördinatie dient te dragen: de beruchte 'locomotieftheorie'. De wereld wordt ondertussen geteisterd door stagflatie, monetaire instabiliteit en neo-protectionisme. De poging tijdens de top van Bonn (1978) om door een gezamenlijke inspanning de wereldeconomie een impuls te geven mislukt bovendien jammerlijk door het uitbreken van de tweede oliecrisis. Het lot van de G7 lijkt daarna definitief bezegeld te worden als de Federal Reserve onder Volcker eenzijdig tot een zeer restrictief beleid overgaat en in 1980 Reagan aan het bewind komt. Internationale afstemming van economisch beleid past in het geheel niet in zijn vulgair-liberale vrije-markt-ideologie. Economische onevenwichtigheden zouden onder een stelsel van vrije wisselkoersen als vanzelf verdampen.

### Beyond summitry

Dit blijkt een volstreekte illusie. Het beleid van 'benign neglect' resulteert in snel toenemende economische onevenwichtigheden. De koers van de dollar bereikt in 1985 een historisch hoogtepunt. De keerzijde er-

van is dat de Amerikaanse industrie niet langer kan concurreren op de wereldmarkten. Een dramatisch handelstekort is het gevolg. In reactie daarop dreigt het Congres met een reeks van protectionistische maatregelen. Tegelijkertijd kampt de federale overheid met een enorm tekort op de begroting en een navenante behoefte aan buitenlands kapitaal.

Op korte termijn rest slechts één uitweg uit deze benarde situatie: een daling van de dollar; een stap waarvoor de medewerking van het buitenland noodzakelijk is. In september 1985 wordt vervolgens de draad van beleidscoördinatie weer opgevat als de G5 (G7 minus Italië en Canada) de Plaza-overeenkomst sluit met als doel om door middel van gemeenschappelijke interventies de koers van de dollar te doen dalen. Deze actie is opmerkelijk succesvol. De dollar verliest tegenover yen en mark zo'n 30 à 40% aan waarde. In februari 1987 sluiten zes van de leden (G7 minus Italië) vervolgens het Louvre-akkoord, gericht op stabilisatie van de koers tussen dollar, mark en yen binnen geheime marges<sup>1</sup>.

Het Plaza-akkoord wordt veelal beschouwd als de aanzet tot daadwerkelijke beleidscoördinatie binnen de G7. Tijdens de top van Tokio (1986) wordt besloten de coördinatie te versterken door oprichting van wat de G7 in eigenlijke zin is: een gezelschap bestaande uit de ministers van Financiën en centrale-bankdirecteuren van de G7-landen en de directeur van het IMF. Zij komen regulier drie keer per jaar bijeen. Hun expliciete doel is een betere afstemming van het monetaire en macro-economische beleid te bewerkstelligen. Door middel van economische indicatoren en een systeem van 'surveillance' wordt gepoogd de beleidsafstemming te objectiveren. Belangrijker is echter dat als gevolg van de oprichting van dit nieuwe gremium het zwaartepunt van coördinatie verschuift naar het niveau van de ministers en directeuren. De fase van summitry lijkt voorbij. Heeft zich nu via dit netwerk van consultatie en coördinatie het collectieve leiderschap gevormd dat de voor blijvende marktintegratie noodzakelijke mate van beleidsintegratie verzekert?

1. Zie Y. Funabashi, *Managing the dollar; from the Plaza to the Louvre*, Washington, 1988.

## Collectief leiderschap

De noodzaak tot coördinatie is een gevolg van de toegenomen financieel-economische vervlechting tussen de westerse economieën. Via handel, kapitaalstromen en betalingsverkeer zijn nationale economieën geïnternationaliseerd. De keerzijde hiervan is dat a) de beleidsautonomie en -effectiviteit van overheden feitelijk is afgenomen, b) zij voor het realiseren van hun nationale doelstellingen elkaars medewerking nodig hebben, en c) gebrek aan coördinatie tot welvaartsverlies en conflicten kan leiden. Deze interdependentie is niet van vandaag en zelfs niet van gisteren. Zij heeft de afgelopen jaren wel een sterke impuls gekregen door de deregulering van financiële markten en de liberalisering van kapitaalverkeer.

Moge de casus voor coördinatie overtuigend zijn, minder overeenstemming bestaat over de vraag of de voordelen ervan opwegen tegen de kosten om hoe dan ook tot samenwerking te komen. Dan kunnen slechts vraagtekens geplaatst worden bij het nut van de G7.

De coördinatie door de G7 heeft zich vooral, en zeker in het Plaza-tijdperk, gericht op stabilisatie van wisselkoersen. Dit veronderstelt overeenstemming over de koersverhoudingen en de te gebruiken instrumenten. In beide opzichten heeft het aan consensus ontbroken c.q. werd deze snel weer ondergeschikt gemaakt aan binnenlands-politieke overwegingen betreffende groei en inflatiebestrijding. Onder deze omstandigheden draagt wat voor beleid doorgaat slechts bij aan het kwaad dat men wenst te bestrijden: onzekerheid, niet in de laatste plaats op de financiële markten. Dit bleek in het najaar van 1987 toen een ruzie tussen Duitsland en de VS over dollarkoers en rente resulteerde in de beurskrach van oktober. Het Louvre-akkoord met zijn volgens velen irreële koersafspraken was uiteindelijk de oorzaak hiervan. Om deze reden stelt *The Economist* dat als het om valuta gaat de G7 er beter aan doet "to stay at home and say nothing than to visit each other's capitals and stir confusion with their necessarily mysterious communiqués"<sup>2</sup>.

De fixatie op instabiliteit van wisselkoersen is bovendien symptoombestrijding. Correctie van de daaraan ten grondslag liggende onevenwichtigheden heeft immers nauwelijks plaatsgevonden. Het gaat hierbij om het handelsbeleid, het structuurbe-

leid en vooral het begrotingsbeleid. Een verwijzing naar het blijvende Amerikaanse begrotingstekort zegt hier voldoende. Juist in dit opzicht begint een evenwichtige wereld-economie inderdaad met 'sound economics at home'. Afspraken over wisselkoersen hebben nut voor zover zij op dit punt disciplinerend werken. Worden ze daarentegen gebruikt om keuzes te ontlopen c.q. lasten op anderen af te wentelen, dan zijn zij contraproductief. Het is het oude liedje. Ook de G7 is het slachtoffer van het primaat van binnenlandse en electorale overwegingen. Wat dit betreft is er niets nieuws onder de zon. Die overwegingen waren destijds voor Nixon al reden om te breken met Bretton Woods. Om deze reden hoeft het dan ook niet te verbazen dat van coördinatie in de eigenlijke zin, een substantiële aanpassing van nationaal beleid in reactie op interdependentie, geen sprake is.

## Naar een tripolair evenwicht

Gelet op het krachtenveld waarbinnen de G7 functioneert, is het ook niet erg waarschijnlijk dat zij zich zal ontwikkelen tot een effectief college voor coördinatie en management. Dit krachtenveld conditioneert haar handelen en stelt met name grenzen aan het vermogen tot collectieve actie. Het kan getypeerd worden aan de hand van de volgende trefwoorden.

### Tripolarisering

De wereld-economie ontwikkelt zich steeds meer tot een triadisch stelsel: de VS, Japan en de combinatie EG/Duitsland. Dit is het voorlopig eindpunt van een multipolarisering waarop Henry Kissinger in reactie op het Amerikaanse machtsverval reeds in de jaren zeventig speculeerde. Binnen deze triade zijn de Verenigde Staten vooral monetair vooralsnog de nummer één. Een tamelijk relatieve nummer één dus.

### Regionalisering

Deze tripolarisering wint aan kracht door het proces van regionalisering in de wereld-economie. Via 1992, EMU, associatie en uitbreiding continentaliseert de Europese economie. In Noord-Amerika ontstaat een door de VS gedomineerde vrijhandelszone. En in Azië valt een gelijksoortige ontwikkeling te verwachten met Japan als centrum. De dollar zal als gevolg hiervan terrein verliezen aan yen en mark/ecu. Deze regionalisering moet evenwel niet verward wor-

den met blokvorming. Zij is ten dele een reactie op de derde ontwikkeling.

### Internationalisering

Op het niveau van de reële economie is globalisering immers nog steeds het 'catchword'. Technologie, communicatie, deregulering en multinationals creëren in onderlinge samenhang een wereld-economie waarin productie en kapitaal steeds minder territorium gebonden zijn en samenlevingen hun welvaart internationaal moeten bevechten.

Wat betekent dit krachtenveld voor de G7? Primair dat de groep zich min of meer tot een G3 (VS-Japan-EG/Duitsland) ontwikkelt<sup>3</sup>. Regionalisering en EMU staan daarvoor garant. Belangrijker echter is dat deze drie nog sterker elkaars natuurlijke concurrenten zullen zijn. In hun onderlinge wedijver is de positie op de wereldmarkten de inzet. Wisselkoersen, handelspolitiek en industriebeleid zijn de wapens in dit positie-spel. Deze wedijver is een belangrijk ingrediënt van het 'mixed motives game' waarin zij verwickeld zijn, en dat volgens speltheoretische opvattingen het uitgangspunt vormt voor samenwerking en coördinatie. Maar gelet op de in het geding zijnde belangen zal niet samenwerking hun eerste impuls zijn.

Integendeel, minimaal handhaving en als het kan versterking van de eigen positie is een voorwaarde om te overleven in deze concurrentie. Wat voor samenwerking en coördinatie doorgaat is aan dit doel ondergeschikt. Paradoxaal genoeg zal uit hun wedijver wel een, ja zelfs de internationale economische orde ontstaan. Maar deze laat zich nog het beste vergelijken met een stelsel van machts-evenwicht, waarbinnen het zoeken naar machts-evenwicht tussen de groten ('balancing') de leefregel is<sup>4</sup>. De G7 vormt een illustratie van dit toekomstbeeld.

## J.Q.Th. Rood

De auteur is onderzoeksmedewerker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' te Den Haag.

2. *The Economist*, 29 juni 1991, blz. 12.

3. W. Dobson, *Economic policy coordination: requiem or prologue?*, Washington, 1991.

4. Zie J.Q.Th. Rood, De internationale politieke economie als een positiespel, *Transaktie*, jg. 19, 1990, blz. 214-232.