

De noodzaak van internationale samenwerking

DRS. R. A. VORNIS*

Het wordt steeds duidelijker dat een effectieve aanpak van de internationale economische crisis alleen kan worden gevonden door een internationaal gecoördineerde economische politiek. Nationale overheden zijn niet in staat op eigen kracht tot een oplossing van de problemen te geraken. Internationale samenwerking bij het bestrijden van de economische crisis lijkt echter steeds moeilijker te realiseren naarmate de crisis zich verdiept. Pleidooien voor een internationaal stimuleringsbeleid worden wel beleefd aangehoord, maar leiden niet tot resultaat. In dit artikel wordt de vastgelopen internationale samenwerking aan de orde gesteld en wordt onderzocht op welke manieren deze nieuw leven kan worden ingeblazen. Naar de mening van de auteur moeten de Europese landen het initiatief nemen tot een dialoog met de Verenigde Staten over de grondslagen van internationale samenwerking. Een dergelijke dialoog zou de eerste stap kunnen zijn op weg naar een nieuwe institutionele structuur voor multilaterale samenwerking.

Inleiding

Denkbeeldige buitenstaanders in de wereldgemeenschap zullen meewarig gadeslaan hoe de internationale gemeenschap der staten, mede als gevolg van een uiterst gebrekkige samenwerkingsstructuur, er niet in slaagt de problemen onder ogen te zien en adequate oplossingen daarvoor te vinden en toe te passen. Het sinds de tweede wereldoorlog opgebouwde multilaterale systeem wordt hoe langer hoe meer aangetast. Dat systeem kent zijn inherente zwakte, die veroorzaakt wordt door het spanningsveld tussen nationale soevereiniteit en de noodzaak van een minimum aan gemeenschappelijke sturing en begeleiding van de relaties tussen staten. Geconstateerd moet worden dat het schip van de internationale gemeenschap, in vrijwel alle opzichten - zowel regionaal (Noord-Zuid, Oost-West, West-West) als op de diverse deelgebieden (economische en financieel-monetaire samenwerking; vrede en veiligheid enz.) - in woelige zeeën is terechtgekomen en dat de kapitein onvindbaar lijkt te zijn.

De inherente zwakte van het instrumentarium van de internationale samenwerking is in tijden van economische tegenspoed blootgelegd. Daarmee wordt ook de klemmende noodzaak van een bezinning op de algemene uitgangspunten van de internationale samenwerking op dreigende wijze aan ons voorgehouden.

Desintegratie

Wat betreft de *internationale economische samenwerking* is de ontwikkeling gegaan van een multilateraal systeem (b.v. de Verenigde Naties, de Bretton-Woods-instellingen, GATT, OESO) - waarvan de gebreken enigszins ondervangen werden door het enthousiasme waarmee de samenwerking werd aangegaan - naar een overlegvorm tussen de Westerse landen in meer beperkt kader (de Zeven). Ook die heeft geen soelaas geboden; dat heeft Versailles wel getoond. In een wereld die niet beperkt is, is een beperkt kader niet effectief.

Dat de *Noord-Zuid dialoog* - een van de facetten van internationale economische samenwerking - in het slop is geraakt is zo langzamerhand een cliché geworden. Minder clichévorming heeft plaatsgevonden over mogelijke oplossingen. Wellicht is een van de weinige clichés op dit punt de „conjuncturele schommeling” tussen enerzijds de bilaterale/sectoriële en anderzijds de

multilaterale/geïntegreerde benaderingen. In de eerste benadering staan de bilaterale contacten tussen landen centraal en, voor zover er ruimte is voor multilaterale samenwerking, blijft deze beperkt tot deelsectoren met voorbijgaan aan mogelijke dwarsverbanden tussen die sectoren. De tweede benadering daarentegen stelt een multilaterale aanpak voorop en wel zodanig dat de diverse probleemgebieden ook in hun samenhang worden beschouwd. Dezer dagen (jaren?) - onder een economische minder gunstig gesternte - lijkt de eerste benadering vrij spel te hebben. Over een aantal jaren zullen we wel weer allemaal uit volle borst het multilaterale/geïntegreerde lied aanheffen, als de zorgelijke internationale ontwikkelingen ons tegen die tijd het zingen tenminste niet onmogelijk hebben gemaakt. Thans echter lijkt de laatste en gevaarlijkste fase van de neerwaartse beweging in de conjuncturele curve te zijn ingetreden: met nationaal kunst- en vliegwerk redden wat er te redden valt, waarbij protectionistische maatregelen - zelfs in de voortreffelijk georganiseerde interne EG-markt (Frankrijk!) - niet geschuwd worden.

Het bolwerk van de verdediging van vrijhandel en handelsliberalisatie, de GATT, lijkt zich te willen aanpassen aan de protectionistische tendensen: protectionistische maatregelen mogen, als zij maar toegepast worden op basis van multilateraal overeen te komen criteria. Het lijkt alsof gemakshalve wordt vergeten tot welke gevolgen de optie van „het nationaal beleid” in de jaren dertig aanleiding heeft gegeven. Is het werkelijk overdreven wanneer de plaatsvervangend secretaris-generaal van de UNCTAD, oud-minister Pronk, bij de opening van een seminar te Den Haag, stelt dat er meer dan 50% kans is op een volwassen crisis à la de jaren dertig?

De bijdrage van de OESO aan de bestrijding van de problemen lijkt beperkt te blijven tot een perscommuniqué van secretaris-generaal Van Lennep waarin deze stelt dat het gevaar van een kettingreactie van „beggar-thy-neighbour policies” met potentieel desastreuze gevolgen nu groter is dan ooit tevoren sinds de tweede wereldoorlog.

Aan het *financieel-monetaire front* is het beeld evenmin opwekkend. Nadat IMF-deskundigen jaar in jaar uit de ene na de

* De auteur is werkzaam op de afdeling Economische en Handelspolitieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

andere faciliteit uit de hoed toverden om vervolgens te verklaren dat daarmee alles onder controle is, brengt Mexico – dat niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen – in Toronto een schrikreactie teweeg. Ook Argentinië en Brazilië bezwijken bijna onder hun schuldenlast. Gedrieën hebben deze landen een bijdrage van maar liefst \$ 200 mrd. schuld te leveren aan een eventuele en niet geheel denkbeeldige financiële ramp. Maar misschien komt het niet zover: de Verenigde Staten hebben immers recent besloten tot een bilaterale lening (buiten het IMF om!) aan Brazilië. Deze bilaterale actie past wel in het beeld van voortschrijdende desintegratie van het multilaterale systeem. Dat vervolgens Brazilië overeenstemming bereikt met het IMF over een herstel- en aanpassingsprogramma, doet daar niets aan af; feit blijft dat in eerste instantie het IMF niet in staat was om op korte termijn adequaat te reageren op situaties à la Mexico en Brazilië.

Dit moet ons aan het denken zetten. Dr. Witteveen – zijn naam is verbonden aan een van de vele faciliteiten van het IMF – heeft nagedacht en zegt over het fenomeen van de ongecontroleerde groei van internationale bankleningen, dat deze kan leiden (geleid heeft?) tot omvangrijke – en veelal destabiliserende – korte-termijnkapitaalstromen waarover monetaire autoriteiten nauwelijks controle kunnen uitoefenen. Over de rol en plaats van het IMF in dit alles vervolgt dr. Witteveen met te stellen dat het in dit verband van belang is op te merken dat de filosofie en constitutie van het IMF deze organisatie niet hebben toegerust met de middelen om met bedoeld fenomeen overweg te kunnen. Integendeel, de veronderstelling indertijd in Bretton Woods was dat de naoorlogse periode zou worden gekenmerkt door beperkte kapitaalbewegingen en dat de beheersing daarvan op effectieve wijze mogelijk was en zou worden toegepast. De filosofie van het IMF blijft in hoofdzaak gericht op de lopende rekening van de betalingsbalans. Tot zover dr. Witteveen.

Als uitgangspunten van het IMF ten dele achterhaald zijn dan is het misschien niet onbegrijpelijk dat zo'n instelling gepasseerd wordt. Wel onbegrijpelijk is daarentegen dat de internationale gemeenschap niet bij machte is om die achterhaalde uitgangs-

punten tijdig ter discussie te stellen. Het gevolg is dat wederom toevlucht moet worden gezocht in de korte-termijnmaatregelen van een, in relatie tot de omvang van de problemen, magere verhoging van de quota, gekoppeld aan een verruiming van de „General Agreement to Borrow“-regelingen.

Het ziet er naar uit dat het spookbeeld van een financiële crisis en een daarmee gepaard gaande ondergang van een aantal banken een eind zullen maken aan een periode van inactiviteit van de „internationale financieel-monetaire overheid“. Op zich geen ongunstige ontwikkeling, zij het dat het gevaar van een uitsluitend tot redding van banken beperkte actie niet denkbeeldig is. Naast de in dat verband geboden korte-termijnmaatregelen, is het evenzeer van belang op langere termijn ervoor te waken dat de internationale gemeenschap zich niet ten tweede male aan dezelfde steen stoot. Daarvoor is meer nodig dan een uit paniek geboren quotaverhoging van het IMF.

Een enkel woord over de Oost-West-lat van het crucifix. De *Oost-West-relaties* zijn verslechterd en als gevolg daarvan – of ligt het oorzakelijk verband in omgekeerde richting? – zijn de *West-West-betrekkingen* niet meer wat ze geweest zijn of zouden moeten zijn. Het is gevaarlijk om het meningsverschil over b.v. de gaspijpleiding af te doen als een rimpel in overigens voortreffelijke relaties, als een kleine ruzie, die immers in de beste families wel eens voorkomt. Het is eerder een symptoom van dieperliggende oorzaken, van *wezenlijke* – maar *hopelijk niet overbrugbare* – verschillen in inzicht binnen de Atlantische verhouding. Ook de discussie rond de kruisraketten wijst in deze richting. Een bespreking van deze verschillen wordt niet bevorderd door de voortschrijdende compartmentalisering van de internationale betrekkingen, waardoor de verbanden uit het oog worden verloren. Het bestaan van b.v. een zekere relatie tussen economische en veiligheidsvraagstukken kan niet worden ontkend. Zo tonen de Verenigde Staten zich bedroefd dat, ondanks de min of meer gelijke economische kracht van Europa, de landen uit deze regio niet bereid zijn tot het dragen van gelijke (financiële) offers voor de bondgenootschappelijke verdediging. De cijfers weerspreken overigens deze stelling; de afgelopen twintig jaar hebben een verschuiving te zien gegeven in de relatieve financiële last over de Atlantische Oceaan, in oostelijke richting. Europa verwijt op haar beurt de Verenigde Staten in onvoldoende mate rekening te houden met de Europese belangen bij het uitstippelen van het economische beleid aan de overzijde van de grote plas. Een dialoog tussen doven noemen de Fransen dat.

Om de cirkel rond te krijgen, keren we even terug naar de economische problematiek. De economische problemen kunnen – indien zij ongehinderd voortwoekeren – uiteindelijk leiden tot een desintegratie van het internationale economische bestel. Niet voor niets maakt ex-bondskanselier Schmidt zich ernstige zorgen. Als er bovenop de werkgelegenheids crisis ook nog een internationale bankcrisis komt, dan raken we diep in de problemen, aldus Schmidt in een gesprek met de journalist Reston, en dan zal het gebrek aan leiderschap in de wereld zich doen voelen. Leiderschap vereist echter op zijn minst een gedeeltelijke analyse van de feiten, in de tweede plaats een voorstelling van wat moet worden gedaan en in de derde plaats dat een manier wordt bedacht om regeringen en centrale banken zover te krijgen dat zij gezamenlijk actie ondernemen, opdat een mozaïk van weldadig beleid tot stand kan komen.

De noodzaak van internationale samenwerking

Het dilemma is dat juist in tijden van economische crisis een „ieder-voor-zich-beleid“ de overhand krijgt. Op nationaal niveau wordt de werkgelegenheid bestreden door middel van het terugdringen van het financieringsstekort, al dan niet in combinatie met een stimulerend beleid, desnoods ook met behulp van protectionistische maatregelen. Allerlei maatregelen worden getroffen of achterwege gelaten met voorbijgaan aan de internationale context. Het gevolg is dat de potentieel positieve effecten vaak worden tenietgedaan door tegengestelde maatregelen in andere landen.

Dezer dagen is een veel gehoord axioma dat, als overheidsbemoeienis wordt teruggedrongen, economisch herstel vanzelf volgt. Stilzwijgend wordt deze stelling – waarvan ik de juistheid in het midden laat – vanuit de nationale context geëxtrapoleerd en wordt zij, welhaast ongemerkt, gelijkelijk van toepassing ver-

klaard op de internationale gemeenschap der staten. Welnu, er is geen internationale overheid. Laat staan internationale overheidsbemoenissen. De Marsmanneltjes zouden president Reagan en zijn kabinet bestraffend toespreken voor hun zeer interventio-nistische en dirigistische economische politiek in vergelijking tot datgene dat de gezamenlijke nationale overheden in dat opzicht op het internationale vlak presteren en dat, met enige verbeeldingskracht, als bemoenissen kan worden aangemerkt. De totale som van uitgaven van alle internationale organisaties, vermeerderd met officiële overheids-hulp, overheidskredieten en wat dies meer zij (toegegeven, een gebrekkige graadmeter), is zelfs niet in staat om een rimpeling teweeg te brengen in het enorme meer van de internationale economische relaties. De vorige voorzitter van het OESO/DAC-comité heeft onlangs in Manilla behartenswaardige dingen gezegd over het transponeren van het begrip overheidsbemoenissen naar de internationale context. Zijn stelling is dat er nauwelijks sprake is van een internationale publieke sector.

Tegelijkertijd is er echter sprake van een voortschrijdende mondiale economische integratie en van een daarmee gepaard gaande behoefte aan verbetering van beschikbare instrumenten ten behoeve van sturing door de gezamenlijke nationale overheden. Evenmin als de bondgenootschappelijke verdediging aan het particulier initiatief kan worden overgelaten, kan het gecompliceerde patroon van internationale economische relaties vrijwel geheel aan de controle van de gezamenlijke overheden onttrokken blijven.

Behoudens een korte passage in de regeringsverklaring over de noodzaak van internationaal gecoördineerde actie bij de bestrijding van de recessie en de lippendienst aan deze noodzaak bewezen door een enkele spreker in het debat, zal het de politiek geïnteresseerde moeilijk kwalijk kunnen worden genomen wanneer hij/zij na afloop van de bespreking in de Tweede Kamer tot de conclusie zou zijn gekomen dat ook voor Nederland lijkt te gelden dat de wereld wat betreft de economische problemen bij de Nederlandse grenzen ophoudt. Met geen woord werd b.v. gerept over de rol van de door de ontwikkelingslanden geboden potentiële markten in het internationale economische bestel. Het debat over de regeringsverklaring is volledig voorbijgegaan aan de vraag of het verminderen van het financieringsstekort op nationaal niveau kans van slagen heeft op de korte en middellange termijn wanneer niet tegelijkertijd op internationaal niveau een stimuleringsbeleid, d.w.z. een beleid tegengesteld aan het nationale, wordt gevoerd. Deze twee sporen hoeven niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet met elkaar te staan. Er zijn immers voldoende mogelijkheden voor een internationaal stimuleringsbeleid zonder dat daardoor extra budgettaire lasten op nationaal niveau vereist zijn.

In dit verband zou het een aardige test zijn om te zien of minister Ruding van Financiën, in tegenstelling tot zijn voorganger Van der Stee, bereid zal zijn om het voorstel van bankier Ruding over te nemen om te streven naar een aanpassing van de „gearing ratio” van de Wereldbank (dat is de verhouding tussen uitzettingen door de bank en het eigen vermogen van de bank; deze is thans 1:1 en zou b.v. 2:1 kunnen zijn). Ik citeer in dit verband, vrij vertaald, een interessante passage uit een beschouwing over de economische problematiek, opgesteld in 1980 door een bekende firma op Wallstreet, de Morgan Garantie Trust: „Voortgezette groei van ontwikkelingslanden is cruciaal voor de welvaart van ontwikkelde landen... In kwesties betreffende financiering ten behoeve van ontwikkelingslanden zouden de geïndustrialiseerde landen een te restrictieve houding die zou leiden tot intensivering van recessionele krachten en daardoor tot aantasting van hun eigen economieën, moeten vermijden”.

Ook vooraanstaande oud-politici, verenigd in de z.g. Commissie-Brandt, hebben zich pleitbezorgers getoond voor een internationaal stimuleringsbeleid. Het door deze Commissie in 1980 uitgebrachte Noord-Zuid-rapport heeft echter nauwelijks tot enige actie geleid, behoudens de zonder gevolg gebleven Noord-Zuid-topbijeenkomst eind 1981 te Cancun. Gevreesd moet worden dat het vervolgrapport van deze Commissie hetzelfde lot beschoren zal zijn. Overigens zal dit vervolgrapport niet veel nieuws kunnen toevoegen aan het verhaal van 1980. Uitzonderd misschien de constatering dat de situatie sedertdien aanmerkelijk is verslechterd.

Instrumenten voor internationale samenwerking: een Europees-Amerikaanse dialoog

Het is eenvoudiger de zwakte van de internationale samenwerking te signaleren, dan concrete en realistische maatregelen te suggereren ter versterking daarvan. In tegenstelling tot de nationale context van westelijke democratieën, waar door middel van coalitievorming een beleid kan worden uitgestippeld en uitgevoerd, ook wanneer een minderheid (doorgaans oppositie genoemd) zich daar niet in kan vinden, voert de internationale gemeenschap een eeuwige strijd met de handicap dat een beleid slechts kan worden uitgevoerd wanneer een algemene, althans een ruime mate van politieke consensus daaraan ten grondslag ligt. Deze handicap bemoeilijkt in aanzienlijke mate de internationale besluitvorming, in het bijzonder wanneer overeenstemming over zelfs de uitgangspunten ontbreekt, zoals thans het geval is.

Tegen die achtergrond vormt, vanuit westelijke optiek gezien, de samenwerking tussen Europa en de Verenigde Staten – de hoofdrolspelers op het internationale toneel – een hoeksteen van het geheel der internationale betrekkingen. De transatlantische relatie, in al zijn aspecten, is momenteel gestoord, met alle gevolgen van dien.

Als eerste stap op weg naar een verbetering van de multilaterale samenwerking zou dan ook een grondige discussie moet worden gehouden tussen de beide westelijke protagonisten in het internationale spel. Europa zou – na intern beraad – het initiatief moeten nemen tot een dergelijke discussie over de grondslagen van de internationale samenwerking. Daartoe biedt het EG-voorzitterschap van de Bondsrepubliek Duitsland wellicht aanknopingspunten. De verschillende invalshoeken (West-West, Oost-West en Noord-Zuid; politieke, economische en de veiligheidsaspecten) moeten daarbij ten principale opnieuw worden gezien. In isolatie behandeld, zoals tot dusverre veelal het geval, leiden deze verschillende invalshoeken tot een kakofonie. Als deze diverse aspecten in hun samenhang worden gezien, kan dat leiden tot overeenstemming over een aantal uitgangspunten en tot het vestigen van nieuwe grondslagen, van een nieuw algemeen conceptueel kader voor een op de toekomst gerichte internationale samenwerking. Deze discussie zou voorshands de vorm kunnen aannemen van een continue dialoog, b.v. in de vorm van halfjaarlijkse ministeriële „overview”-bijeenkomsten.

Daarbij moeten we niet terugdeinzen voor het beschouwen van een mogelijke noodzaak van aanpassing c.q. vernieuwing van het instrumentarium van de internationale samenwerking. Bestaande instellingen (de Verenigde Naties, GATT, OESO, het IMF, de Wereldbank) zijn reactieve instellingen, opgericht in reactie op de crisis van de jaren dertig, als reactie op de jaren 1939-1945. Het is op zijn minst een weerlegbaar vermoeden dat deze instellingen bijna veertig jaar na dato mogelijk enige aanpassing behoeven aan de problemen van vandaag en morgen.

Een transatlantische discussie is dringend nodig en moet worden voorafgegaan door een eveneens dringend noodzakelijke gedachtenwisseling in Europees verband. Misschien is in geen van beide discussies volledige overeenstemming mogelijk. Maar dat is ook niet noodzakelijk. Het aangeven van de grenzen waarbinnen overeenstemming mogelijk is, zou op zich zelf een gigantische eerste stap in de goede richting zijn.

Meer dan een eerste stap zal het niet kunnen zijn. Daarvoor is een Europees-Amerikaanse dialoog een te beperkt kader. Zoals reeds gesteld, werkt in een wereld die niet beperkt is, een beperkt kader niet. De voorgestelde dialoog kan dan ook niet meer zijn dan een aanzet tot een representatief internationaal stelsel, met, zoveel als mogelijk is, gebruikmaking van bestaande structuren, al dan niet aangepast. In zo'n representatief stelsel moet ook voor de zwakke(re) leden van de internationale gemeenschap een adequate plaats worden ingeruimd.

R. A. Vornis