

Naar een internationaal stelsel van governance

L.J. Emmerij*

In Zuid en Oost zijn op het terrein van politiek en economisch beleid sterke positieve ontwikkelingen gaande. In West daarentegen stagneert het denken over het besturen van de wereldeconomie. Maar om in te kunnen spelen op de ontwikkelingen naar een mondiale economie zijn juist nieuwe instituten noodzakelijk die een mondiaal militair veiligheidsverdrag en een daaraan gekoppeld wereldwijd economisch veiligheidsverdrag tot stand kunnen brengen.

De term 'governance' is de laatste tijd in algemeen gebruik geraakt en heeft betrekking op de manier waarop landen worden geregeerd en bestuurd. Men kan tenminste twee elementen onderscheiden in deze definitie. De ene betreft de politieke en institutionele kant van de zaak: wordt een land democratisch, dictatoriaal of ergens daar tussenin geregeerd? De andere slaat op het financieel-economische en sociale beleid: in hoeverre hebben landen lering getrokken uit de lessen van het verleden en hun beleid aangepast aan de wereld van morgen eerder dan die van gisteren?

Wanneer men het wereld-economische en politieke panorama bekijkt valt op hoe veel veranderingen er gaande zijn in Zuid en Oost. Latijns-Amerika, bij voorbeeld, is gedurende de jaren tachtig bijna zonder uitzondering omgeslagen van een continent vol met militaire dictaturen tot een democratisch geheel. Ook op het vlak van het financieel-economische beleid zijn de veranderingen ingrijpend geweest. Het is allemaal liberalisering, exportoriëntering, privatisering, deregulering en 'getting prices right' wat de klok slaat; een beleid dat door John Williamson de "Washington consensus" is genoemd¹. De jaren tachtig mogen dan een verloren decennium zijn geweest qua economische prestatie, Latijns-Amerika heeft door de 'stille revolutie' een buitengewoon produktieve periode achter de rug waar het de veranderingen in politiek, institutioneel en economisch beleid betreft.

Hetzelfde beginnen we nu te zien in Afrika. Corrupte leiders en regimes worden afgezet of democratisch weggestemd (Benin, Zambia). De democratie is in opmars; het economische beleid wordt aangepast in de richting van de Washington-consensus met de nodige lokale en regionale aanpassingen. Zuid-Azië, ja zelfs China, zijn geen uitzonderingen. In Oost-Europa en de ex-Sovjetunie constateren we eveneens een grote democratiseringsgolf – een beetje te veel van het goede soms – alsmede een krampachtige poging het financieel-economische beleid om te buigen. Beweging en dynamiek overal, grote

moelijkheden ook, maar beweging in de goede richting. Hetzelfde kan niet, of veel minder, worden gezegd van de OESO-landen, het Westen kort en onvolledig gedefinieerd. Deze, en vooral de G7-landen tonen grote starheid vergeleken met de dynamiek in Zuid en Oost. Nu is het natuurlijk zo dat het nationale beleid van de rijke landen, en vooral van de G7, belangrijke internationale gevolgen heeft. Met andere woorden, de nationale beslissingen in West bestemmen het niveau en de kwaliteit van de internationale 'governance', dat wil zeggen de manier waarop de wereld en de West-Zuid-Oost-interdependentie wordt bestierd. Terwijl in Zuid en Oost grote veranderingen in nationale 'governance' waargenomen kunnen worden, wordt dit niet geëvenaard door naventende veranderingen op het vlak van internationale 'governance', grotendeels vanwege de starheid van het westerse beleid.

Economische en financiële aspecten

Kort en krachtig gezegd moeten de G7 en andere OESO-landen in eigen huis doen wat ze voor Zuid en Oost prediken. Voor anderen prediken zij 'good governance' en, zoals opgemerkt, zien we nu overal een tendens om het financieel-economische beleid bij te stellen in een meer markt- en exportgeoriënteerde richting: subsidies worden verminderd, handelsbarrières geslecht, grenzen geopend, nationale en internationale schulden gesaneerd. Dit zijn zaken voorgeschreven door West, het IMF en de Wereldbank, die de Washington-consensus bepalen. Het zijn echter ook allemaal zaken die de OESO-landen dikwijls niet zelf practiseren. Integendeel, ze doen precies het tegenovergestelde. Kijk bij voorbeeld eens naar het landbouwbeleid. Dat beleid is zwaar gesubsidieerd, geregulariseerd en beschermd. Dat beleid kostte de belastingbetaler en

* De auteur is president van het Development Centre van de OESO.

1. J. Williamson (red.), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington DC, 1991.

consument in West 300 miljard dollar in 1990 aan landbouwsubsidies en 'te hoge' prijzen in vergelijking met de situatie waar de invoer van landbouwproducten uit Zuid en Oost vrij zou zijn. Men zal zich nog het recente geval herinneren van het Franse veto tegen de invoer door de EG van Pools rundvlees. Een beeldende illustratie van het verschil tussen woorden en daden. Maar de situatie in Oost is nieuw en trekt de aandacht. De toestand in Zuid is ouder, trekt steeds minder aandacht, maar is even karikaturaal en paradoxaal.

De situatie rondom het multivezelakkoord, alhoewel subtieler dan dikwijls wordt gesuggereerd, is niet veel beter. Dit is een overeenkomst die 'tijdelijk' de invoer in West van textiel- en aanverwante producten reguleert ten einde de textielindustrie hier respijt te geven zich te herstructureren. Terwijl wij de ontwikkelingslanden voorschrijven zich snel aan te passen; radicale herstructureringsprogramma's door te voeren; inkomstenverlagingen van tien tot dertig procent te aanvaarden, kan het arme Westen zich dit zelf blijkbaar niet permitteren. Zodoende is het 'tijdelijk' Multivezelakkoord nu al zo'n 25 jaar oud en is het recentelijk weer tot eind 1992 verlengd! Dit is de omgekeerde wereld. De armen accepteren het op de tanden te bijten en tijdelijk nog armer worden om daarna beter te kunnen springen. De rijken hebben veel meer moeite zelfs een klein stapje terug te doen om hun economie te saneren. Alweer een voorbeeld van het prediken voor anderen en het zelf aan de laars lappen.

Michel Camdessus, in zijn toespraak voor de Jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank in Bangkok afgelopen september, heeft becijferd dat deze twee zaken, het landbouwbeleid en het Multivezelakkoord, de ontwikkelingslanden jaarlijks een kleine 150 miljard dollar kosten aan gederfde exportinkomsten. Dat is ongeveer driemaal het bedrag dat West uitgeeft aan ontwikkelingssamenwerking voor Zuid. Er wordt driemaal zoveel genomen met de ene hand als er met de andere wordt uitgegeven. En dan hebben we het nog niet over de voortdurende schulden-crisis en over de laagste grondstoffprijzen sinds mensenheugenis.

Natuurlijk zijn er vorderingen gemaakt in de oplossing van het schuldenvraagstuk, maar de arme landen maken nog steeds handenvol geld over naar West en tot voor kort leek dit veel op een omgekeerd Marshall-plan. Voor vele Noord Amerikaanse banken zijn de derde-wereldschulden op het ogenblik de reddingboei in de orkaan van de aanhoudende en desastreuze onroerend-goedcrisis. Wie had dat negen jaar geleden kunnen denken!

En wie praat er vandaag de dag nog over grondstoffprijzen? Misschien een ondergronds lid van een ex-communistische partij...? En toch zijn deze prijzen getuimeld tot een ongekend laag niveau. Zij staan nu op de helft van wat ze waren gedurende 1950-1955 en lager dan gedurende de jaren dertig. Suiker staat op acht cent, aluminium lager dan ooit, koffie is een catastrofe, industriële exportprijzen van ontwikkelingslanden zijn dertig procent gevallen, maar niet die van de OESO-landen...!

Het zal dus duidelijk zijn dat er sprake is van gebrek aan coherentie tussen de verschillende beleidsinstrumenten van West op het gebied van internationale economische en financiële betrekkingen ten opzich-

te van Zuid. Dit gebrek aan beleidscoherentie – dat leidt tot een slechte vorm van internationale 'governance' – trekt op het ogenblik de aandacht en kruipt geleidelijk op naar de internationale agenda. Dat is opvallend. Uiteindelijk wisten alle ingewijden immers altijd dat ontwikkelingssamenwerking slechts een doekje voor het bloeden is. Waarom nu plotseling een beginnend kabaal over de ene hand die weet wat de andere doet?

Daarvoor zijn wel enkele verklaringen te vinden. Op de eerste plaats is daar de flagrante tegenstelling tussen prediken en handelen gekoppeld aan het feit dat Zuid nu werkelijk iets doet aan nationale 'governance'. De pressie op West om nu ook de hand in eigen boezem te steken wordt zodoende groter. Op de tweede plaats is daar de reële of gedeeltelijk ingebeelde bedreiging van internationale migratie, asielzoekers en volksverhuizingen van Oost en Zuid naar West. Het simpele tegenhouden van mensen aan de grenzen is natuurlijk geen oplossing. Het probleem moet aan de wortel worden aangepakt. Dat betekent economische groei en arbeidsplaatsencreatie aldaar, in Zuid en Oost. Op zijn beurt betekent dit dat deze landen meer kansen moeten krijgen op de internationale, mondiale markten. Dus niet alleen hulp, maar vooral internationale handel en investeringen. De oude, gelouterde uitdrukking 'trade not aid' is weer helemaal terug.

Samenvattend, men constateert een groeiende kloof tussen een beleidsdynamiek in Zuid en Oost enerzijds en een zekere stagnatie in denken en beleid in West anderzijds; tussen sterke verbeteringen in nationale 'governance' in Zuid en een stagnerende, slechte vorm van internationale 'governance' in West, door een bekrompen beleid in de meeste OESO-landen, maar hoofdzakelijk van de zijde van de G7. Deze kloof wordt nu steeds duidelijker aan de orde gesteld, ook in West. Of woorden tot daden komen zal zich in eerste instantie moeten openbaren in de Uruguay-ronde. Ik zie niets komen, maar hoop gelogenstraf te zijn tegen de tijd dat u dit ESB-nummer in handen krijgt.

Politieke en institutionele aspecten

De G7-landen hebben een overweldigende invloed op het economische reilen en zeilen van de mondiale economie. In hun jaarlijkse topconferenties worden de goede en slechte leerlingen van de klas dan ook vrijelijk geprezen en gekritiseerd. Niemand heeft hen gekozen op een democratische manier, maar – ondanks ontkenningen – zien zij zich als een 'Directoire' van de wereldeconomie en -maatschappij. Niet bepaald een voorbeeld van democratie op internationale schaal. We constateren hier dus onmiddellijk dezelfde kloof tussen handelen en prediken als we zojuist hebben waargenomen op economisch gebied. Maar ook hier is het denken op gang gekomen alsmede de discussie over, bij voorbeeld, de toekomst van de Verenigde Naties, de Bretton Woods-instellingen, enzovoort.

De reden is duidelijk. Globalisering of mondialisering leidt tot een situatie waarin de individuele staat steeds meer moeite heeft zijn nationale zaken onder controle te houden. Dit leidt eveneens tot vragen over de beste manier om een globale wereldeconomie te bestieren in het belang van alle deelnemers: rijk en arm, groot en klein. De bestaande internatio-

nale instellingen zijn niet berekend op het runnen van een geïntegreerde, mondiale economie: we hebben hier te maken met inter-gouvernementele en niet met supra-nationale organisaties. Zij zijn destijds bedacht om onafhankelijke staten te dienen die alle geacht werden hun soevereine wil op te leggen op zaken die zich binnen hun grenzen voordeden. Het IMF werd niet opgezet als een mondiale centrale bank; de gespecialiseerde organisaties van de VN werden niet geacht te functioneren op het internationale vlak zoals ministeries op het nationale.

Het gevaar bestaat dat internationale instellingen steeds meer uit de tijd raken al naar gelang de mondialisering voortschrijdt. We zouden spoedig een punt kunnen bereiken waar geen enkel openbaar lichaam – nationaal of internationaal – de financiële en economische zaken van deze wereld werkelijk onder controle heeft en waar dus niemand in de publieke sector verantwoordelijk gehouden kan worden. Er zal dan geen nationale of internationale instantie meer zijn die een tegenwicht kan vormen voor de globale bedrijven in de particuliere sector. Indien deze korte analyse juist is, dan hebben we hier een belangrijke reden om internationale 'governance' hoog op de agenda te plaatsen gedurende de komende jaren.

De geboorte van een nieuw en doelmatig stelsel voor globaal economisch en politiek management zal een langzaam proces zijn en hangt vooral af van het ritme dat de G7 bereid is te volgen. Vooral de VS, Japan en Duitsland voelen zich nog sterk als soevereine staten en concluderen daaruit dat weinig of geen winst valt te halen uit een deelname in een meer democratische, mondiale besluitvormingsstructuur. Zij vinden de plutocratische vorm van de G7 veel beter als stelsel van internationale 'governance' inclusief de mogelijke confrontatie met de rest van de wereld die dit met zich meebrengt.

Ook de kleinere OESO-landen vallen onder het dictaat van de G7 en het is daarom niet verbazend dat juist deze kleine industrielanden het actiefst zijn op het gebied van een mogelijke herstructurering van de VN. Zo hebben bij voorbeeld de Noordelijke landen een studie op dit gebied ondernomen, samengevat in het zogenaamde Stockholm-initiatief². Er is een dringende behoefte aan nieuw denken.

Nieuwe concepten en instituties

Voorstellen om te komen tot een nieuwe internationale orde liggen op tafel voor de derde maal in zestig jaar. De eerste keer ging het om een nieuwe Nazi-orde gedurende de jaren dertig en veertig; de tweede maal om een nieuwe internationale economische orde te berde gebracht door de ontwikkelingslanden gedurende de jaren zeventig; en nu aan het begin van de jaren negentig komen de Amerikanen met voorstellen voor een nieuwe mondiale orde.

Deze – overigens vage – voorstellen vinden hun oorsprong in de val van de muur van Berlijn en de explosie van politieke democratie en meerpartijstelsels in Oost-Europa. Ze werden eveneens gevoed door het einde van de koude oorlog en van de rivaliteit tussen grootmachten in het algemeen en in de derde wereld in het bijzonder en kregen een verdere impuls door de Golfoorlog. In het licht van de lessen die men heeft getrokken uit deze oorlog en

mede gezien de sterke nadruk op democratische stelsels, lijkt het er op dat de nieuwe mondiale orde meer gericht is op militaire, veiligheids- en politieke aspecten dan op de economische en ecologische dimensies.

Nu is het een feit dat er een dringende behoefte bestaat om een mondiale veiligheidsagenda vast te stellen. Dit zal inderdaad een nieuwe mondiale orde vereisen, maar dan wel op zowel militair als economisch gebied. Concepten en instituties die de wereld goed hebben gediend in het verleden verliezen snel hun relevantie in dit nieuwe tijdperk of beginnen juist een nieuwe glans te krijgen. De Navo is koortsachtig op zoek naar een nieuwe rol; het Warschau-Pact heeft zich opgeheven; en van andere regionale allianties hoort men niet veel meer. Een van de resultaten van dit laatste is dat regionale Frankensteins niet binnen een regionaal kader kunnen worden gecontroleerd zoals we een jaar geleden in het Midden-Oosten hebben kunnen waarnemen.

Een geheel andere illustratie is het Marshall-plan. Dit zeer succesvolle Europese herstelplan werd in de ijskast gezet aan het eind van de jaren vijftig om er nooit meer te worden uitgehaald in een aangepaste vorm. Het is waar dat we politici regelmatig over een Marshall-plan horen spreken telkens als er een regionaal probleem opduikt en zij aan het eind van hun latijn zijn. Maar het blijft bij woorden omdat de 'voorstellen' niet gebaseerd zijn op serieus politiek en economisch denkwerk. In de zeldzame gevallen dat er wel een serieus plan op tafel kwam, zoals bij voorbeeld het Brandt-rapport van 1980, werd dit zonder discussie ter zijde gelegd³.

We moeten aan het begin van dit nieuwe tijdperk opnieuw kijken naar deze militaire en economische veiligheidsinstituties ten einde de noodzakelijke veranderingen en aanpassingen in te voeren om ze relevant te maken voor de 21ste eeuw.

De wereldeconomie beweegt zich steeds meer in de richting van economische multipolariteit. Vandaag zijn deze economische polen de VS, Europa en Japan. Morgen zullen zich daar andere centra aan toevoegen. Het belangrijke punt hier is dat economische en militaire multipolariteit steeds meer zullen convergeren en samenvallen. Dat lijkt ver gezocht, maar men moet zich goed voor de geest halen dat in historisch perspectief het nog nooit is voorgekomen dat economische macht uiteindelijk niet samenvalt met militaire macht. Voordat het te laat is moet er dan ook een globaal, een mondiaal militair veiligheidspact worden gesloten met regionale allianties daarmee verbonden, zodat regionale Frankensteins zoveel mogelijk in een regionaal kader kunnen worden 'behandeld' zonder globale interventie.

Helaas zal er in de wereld van de 21ste eeuw geen militaire veiligheid mogelijk zijn zonder economische veiligheid. Terwijl er inderdaad sprake is van een groeiende economische multipolariteit constateren we tegelijkertijd dat een aantal landen, inclusief het gehele Afrikaanse continent, wegdrijft van de hoofdstroom van de wereldeconomie. Zo'n situatie, zulke 'werelden van verschil', dreigt een explosieve

2. The Stockholm initiative on global security and governance, *Common responsibility in the 1990's*, april 1990.

3. *North-South: a programme for survival*, Pan Books, Londen, 1980.

situatie te creëren. Om dit te vermijden moet een aangepast globaal Marshall-plan worden opgezet, alweer met regionale variaties in de vorm van regionale ontwikkelingscontracten.

Samenvattend, wat vandaag aan de orde van de dag moet zijn is het opzetten van een mondiaal militair veiligheidsverdrag met regionale bases; een globaal economisch veiligheidsverdrag met variaties; en nieuwe globale en regionale instituties om dit alles uit te voeren. En zo zijn we terug bij de kwestie van internationale 'governance' en de noodzaak om de VN en andere internationale organisaties te herstructureren.

Herstructurering internationale organisaties

Op het niveau van de militaire veiligheid moet de rol van de Veiligheidsraad van de VN worden versterkt, de samenstelling van de groep van permanente leden herzien, de functie van de secretaris-generaal veel zwaarder worden gemaakt, en de relatie met de nieuwe structuur zoals hierboven voorgesteld worden aangetrokken.

Over de kwestie van de leiding en het leiderschap, dat wil zeggen de secretaris-generaal (SG), is onlangs een interessante studie verschenen vol met behartenswaardige aanbevelingen⁴. Goede mensen zijn nog belangrijker dan een structuur. Initiatieven kunnen worden genomen en moedige acties uitgevoerd onder goed leiderschap en ondernemingslust zonder structurele veranderingen af te wachten. Het is echter duidelijk dat de recente benoeming van een nieuwe SG al weer een schoolvoorbeeld is van hoe het niet moet. Laten we hopen dat Boutros Ghali het inzicht en de moed kan opbrengen om zich tenminste te omringen met uitzonderlijk goede medewerkers.

Maar naast de kwestie van persoonlijkheden moet ook de post van de SG zwaarder worden gemaakt. Hij moet veel meer zeggenschap krijgen in het stroomlijnen en coördineren van de gespecialiseerde VN-organisaties. Hij moet, om het zo te zeggen, de 'godfather' worden van de gehele VN-familie. Het vetorecht in de Veiligheidsraad is rijp voor de schroothoop en moet worden herzien te zamen met de samenstelling van de Raad en in het bijzonder de permanente leden. Het lijkt moeilijk, om redenen die eerder zijn aangestipt, om Duitsland en Japan nog lang buiten te sluiten.

De financiering van de VN moet worden aangepast. Ten eerste is het zot om een land 25% van het budget te laten betalen. Dat is het geval van de VS vandaag en van Japan morgen. Dat lokt gewoon chantage uit. Geen enkel land zou meer dan tien procent van het budget mogen bijdragen. Ten tweede zouden landen die zich niet aan de financieringsregels houden uit de organisatie moeten worden gezet.

De VN moet zich dringend buigen over regionale kwesties ten einde de militaire uitgaven aan banden te leggen en zodoende meer ruimte te geven voor het sociaal-economische beleid. Het is daarom zaak, dat de organisatie de nieuwe veiligheidsstructuur stimuleert die hierboven is beschreven en zich in de eerste plaats concentreert op het afsluiten van regionale veiligheidsverdragen. Een voorbeeldfunctie is gegeven door het African Leadership Forum onder de bezielende leiding van Obasanjo, het vroegere staatshoofd van Nigeria. Dit is een schoolvoorbeeld

van het samensmelten van de militaire en economische veiligheidsaspecten waarover ik het hierboven heb gehad⁵.

Op het niveau van de economische veiligheid valt er heel wat te stroomlijnen tussen IMF, Wereldbank, GATT, UNCTAD, enzovoorts. Er moet een veel duidelijker arbeidsverdeling komen tussen de Bretton Woods-instituties, inclusief de regionale ontwikkelingsbanken, en de VN-organisaties. Het kan niet zo zijn dat IMF en Wereldbank de economische kant monopoliseren en 'slechts' de sociale aspecten aan de VN overlaten. ECOSOC moet worden vervangen door een economische en milieuveiligheidsraad tegenover wie ook Wereldbank en IMF verantwoordelijk zullen moeten zijn. GATT moet worden vervangen door de internationale handelsorganisatie die het altijd had moeten zijn als niet de Amerikaanse senaat het Havana Charter van 1948 had verworpen. In Bretton Woods was deze organisatie voorzien als de derde poot in een sluitend stelsel: IMF voor betalingsbalansproblemen op korte termijn; Wereldbank voor meer structurele herstel- en ontwikkelingskwesties; en de ITO voor structurele problemen op langere termijn op het gebied van internationale economische betrekkingen.

In deze opstelling kan UNCTAD zich opmaken het secretariaat te worden van Zuid net zoals de OESO dat is van West. Op regionaal gebied moet een sterkere rol worden vervuld door de regionale ontwikkelingsbanken waarin de regionale VN-organisaties moeten worden geïntegreerd.

Dit alles is natuurlijk veel simpeler gezegd dan gedaan. Maar de kwestie ligt op tafel en de doelstellingen tekenen zich duidelijk af. Ondertussen zal de G7 moeten worden uitgebreid met drie vertegenwoordigers van Zuid, één van Oost en de SG, zodat we in het vervolg een G12 zullen hebben.

En zo gaan we dan op weg naar een beter stelsel van internationale 'governance' dan het verlicht despotisme van de G7 en de gemanipuleerde VN van vandaag.

Louis Emmerij

4. B. Urquhart en E. Childers, *A world in need of leadership: tomorrow's United Nations*, Uppsala, 1990.

5. African Leadership Forum, *The Kampala document: towards a conference on security, stability, development and co-operation in Africa*, 1991.