



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Ruslands positie in de wereld: grote ambities, beperkte mogelijkheden

Gerrits, A.; Bader, M.

**Publication date**

2009

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Christen democratische verkenningen

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Gerrits, A., & Bader, M. (2009). Ruslands positie in de wereld: grote ambities, beperkte mogelijkheden. *Christen democratische verkenningen*, 2009(zomer), 144-150.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## Ruslands positie in de wereld: grote ambities, beperkte mogelijkheden

*Rusland wil de machtsverhoudingen in zijn voordeel wijzigen, maar beseft ook dat de eigen economische, politiek en militaire mogelijkheden beperkt zijn. De problematische omgang met zijn buurstaten en het niet-aflatende grootmachtsstreven duiden op een postimperialistisch complex. Rusland is de ondergang van de Sovjet-Unie nog niet te boven.*

door André Gerrits & Max Bader

De auteurs zijn verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam. Gerrits is tevens werkzaam bij het Instituut Clingendael.

IN DE INTERNATIONALE POLITIEK is Rusland niet meer het *moving target* dat het in de jaren negentig was. Tegelijkertijd is het land niet meegaander geworden: de overtuigingen die het Russisch buitenlands beleid mede vormgeven verschillen nogal van die van het Westen, en van Europa in het bijzonder. De economische opleving van Rusland in het afgelopen decennium is van grote betekenis geweest voor 's lands buitenlandse politieke mondiale positie. De machtspositie van Moskou is aanzienlijk versterkt. Er is reden te twijfelen aan de omvang en aan de duurzaamheid van de geopolitieke opleving van de Russische Federatie. Na een analyse van de constanten in de Russische buitenlandse politiek, geven we een uiteenzetting van de omstandigheden die een wezenlijke uitbreiding van Ruslands machtspositie in de weg staan. Rusland zal in de komende decennia een regionale grootmacht blijven, maar zal niet opnieuw een mondiale supermacht worden.

### CONSTANTEN IN DE BUITENLANDSE POLITIEK

Rusland is een traditionele, een 'realistische' mogendheid, waarvan buitenlandse politiek in grote lijnen wordt bepaald door drie constanten: het *suprême* belang van de staat, een vergaande mate van zelfstandigheid (soevereiniteit) en unilateralisme, en een sterk grootmachtsstreven.

De Russische buitenlandse politiek, en in het bijzonder de relaties met de Europese Unie, kunnen niet los worden gezien van de diepe crisis die Rusland in de jaren negentig beleefde. Voor de derde maal binnen een eeuw stond het voortbestaan van de Russische staat op het spel — na de Russische revoluties en de burgeroorlog van 1917-1921 en de Duitse bezetting in 1941-1944. Men hoeft geen geharde *gosoedarstvennik* (aanhanger van een sterke staat) te zijn om de cruciale betekenis van de Russische staat te zien voor de nationale wederopleving en internationale macht van Rusland. In de overtuiging van veel Russen zijn nationale identiteit, een sterke staat en grootmachtsstreven aan elkaar gekoppeld. Rusland is een grote mogendheid of Rusland is niet! De Russische Federatie is een groot land, dunbevolkt en gezegend met enorme natuurlijke rijkdommen. Alleen een sterke staat verenigt de bevolking en houdt het land bijeen, menen veel Russen. Alleen een dominante internationale positie beschermt het tegen zijn vijanden.

De Russische Federatie meent alleen op zichzelf aangewezen te zijn. Rusland was nooit geneigd duurzame en vergaande allianties aan te gaan. Rusland kent slechts twee bondgenoten, stelde tsaar Alexander III (1891-1894) ooit: zijn vloot en zijn leger. Deze overtuiging is de afgelopen decennia alleen maar sterker geworden. De Russische bevolking en haar leiders menen na de Koude Oorlog stelselmatig te zijn genegeerd en geschoffeerd door het Westen. Er is een waslijst aan grieven, aangevoerd door de geleidelijke uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie tot op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie. En dat alles geschiedde, zo menen de Russische leiders, tegen de aanvankelijke, uitdrukkelijke beloften van het Westen in.<sup>1</sup> De Russische buitenlandse politiek dient de uiteenlopende belangen van haar politieke en economische elites. 'Vrijwel iedereen kan onze partner zijn', schreef Dmitri Trenin, 'en zo goed als iedereen kan onze opponent zijn.'<sup>2</sup>

Een voortdurend grootmachtsstreven is de derde constante in het Russische buitenlandse beleid. Vooral nog heeft dit niet zo zeer consequenties op mondiale schaal, hoewel de Russen dat ook zouden willen, maar vooral op regionaal niveau, in de relaties tussen Moskou en zijn 'Nabije Buitenland'. Voor de Russische leiders is Rusland niet zomaar een 'normale' staat, met dezelfde rechten en verplichtingen als zijn buurlanden. Na de korte

oorlog tegen Georgië in augustus 2008 heeft president Dmitri Medvedev voor het eerst in het openbaar te kennen gegeven dat de republieken van de voormalige Sovjet-Unie, met uitzondering van de Baltische staten, tot de invloedssfeer van de Russische Federatie moeten worden gerekend.

*De Russische leiders zien de internationale politiek als een voortdurende strijd om macht en invloed tussen soevereine nationale staten*

Medvedevs uitspraak lijkt te impliceren dat Rusland zich het recht voorbehoudt om zich te mengen in de interne aangelegenheden van zijn buurlanden — dit alles vanzelfsprekend in schril contrast met de benadrukking van de eigen soevereiniteit.<sup>3</sup>

De Russische leiders hebben een uitgesproken hobbessiaans wereld-

beeld. Ze zien de internationale politiek als een voortdurende strijd om macht en invloed tussen soevereine nationale staten. In het begin van de jaren negentig zei de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Andrei Kozyrev eens tegen voormalig president Richard Nixon: 'Als u ons kunt adviseren hoe onze nationale belangen te formuleren, dan ben ik u zeer dankbaar.'<sup>4</sup> Een minister die zich nu nog zo zou opstellen, zou onmiddellijk worden ontslagen. Rusland heeft geen advies meer nodig. Rusland laat zich door niemand meer de les lezen. Met de Amerikaanse kijk op de internationale politiek heeft het Russische wereldbeeld nog wel het een en ander gemeen, maar de kloof tussen de Russische Federatie en de Europese Unie lijkt bijna onoverbrugbaar. Rusland en Europa delen hetzelfde continent, maar in geopolitiek opzicht leven ze in verschillende eeuwen, filosofeerde de Amerikaanse conservatieve publicist Robert Kagan.<sup>5</sup> Het is inderdaad moeilijk voorstelbaar hoe de kloof tussen het klassieke soevereiniteitsdenken van de Russische Federatie en het postmoderne integratiestreven van de Europese Unie kan worden overbrugd. De complexe en overdadig formalistische Europese Unie wordt door Rusland slecht begrepen. De normatieve inslag van haar externe beleid wordt gewantwoord. Rusland beschouwt de Unie als een zwakke factor in de internationale politiek.<sup>6</sup>

#### WAAROM RUSLAND GEEN SUPERMACHT WORDT

Tot de huidige economische crisis in Rusland de beurs deed instorten en de staatsinkomsten deed kelderen, was 2008 voor Rusland 'het jaar van de overwinningen': op economisch, militair en sportief gebied. Toen de olie in de zomer meer dan 140 dollar per vat opleverde, een gewapend conflict in Georgië werd gewonnen, en er in het Westen volop werd gespeculeerd over

een nieuwe Koude Oorlog, bereikte het zelfvertrouwen van de Russen een hoogtepunt. Rusland werd weer serieus genomen. De retoriek van de Nieuwe Koude Oorlog boezemde bij veel Russen geen gevoel van angst maar van nationale trots in. Rusland was 'terug', en zou naast andere grootmachten weer zijn vanzelfsprekende, bepalende rol spelen op het wereldtoneel.

Nu de wereldwijde economische crisis Rusland zo hard heeft getroffen, zijn de optimistische prognoses getemperd. Ruslands toekomstige internationale positie zal worden bepaald door twee variabelen: de politieke en economische ontwikkelingen in Rusland zelf (onzekere factor #1) en de wijze waarop en de mate waarin externe factoren de toekomst van Rusland bepalen (onzekere factor #2). Rusland is groot en machtig maar, zo hebben de dramatische veranderingen van de afgelopen twee decennia wel bewezen, het wordt ook in sterke mate beïnvloed door externe factoren, waarop het weinig greep heeft. Bovendien gelden de ineenstorting van het communisme en de ondergang van de Sovjet-Unie als uitzonderlijk krachtige voorbeelden van de vaststelling dat de ingrijpendste veranderingen in de geschiedenis doorgaans als een verrassing komen.

Alle onzekerheden in acht genomen, sluit een nuchtere kijk op hoe Rusland er thans voor staat, uit dat het land in de komende decennia ook maar in de buurt van de macht en de status van de Sovjet-Unie zal komen. De Russische economie is grofweg zo groot als die van de Benelux-landen bij elkaar en vijftien maal kleiner dan die van de Europese Unie. Het Russische aandeel in de wereldeconomie is 1,5% en dit percentage zal de komende tien jaar niet noemenswaardig stijgen.<sup>7</sup> Belangrijke onbekende variabelen

*Modernisering is niet hetzelfde als Europeanisering, wordt de Russische politieke elite niet moe te benadrukken*

in de economische ontwikkeling en de internationale machtspositie van Rusland zijn de olieprijs en het vermogen van Rusland om op de langere termijn olie en gas te kunnen blijven leveren. Er zijn tegenstrijdige prognoses over de volumes aan grondstoffen die Rusland in de

toekomst zal kunnen leveren, maar men is het erover eens dat er massaal moet worden geïnvesteerd in de infrastructuur om de levering van gas en olie op peil te houden of uit te breiden.

De politieke elite in Rusland is nogal terughoudend over buitenlandse investeringen in de nationale energiesector. Die scepsis, vermoeden wij, zal geleidelijk wel minder worden (gedwongen door de omstandigheden); het politieke wantrouwen dat eraan ten grondslag ligt zal echter blijven. Modernisering is niet hetzelfde als Europeanisering, wordt de Russische politieke elite niet moe te benadrukken. In het licht van de dynamische

economische ontwikkeling in autoritaire staten als Rusland en China lijkt (of 'leek', nu de wereldcrisis Rusland zo hard heeft geraakt) deze overtuiging niet zonder kracht. Toch menen wij dat het politieke en bestuurlijke bestel in Rusland de ontwikkeling van het land in de weg staat. Een gebrekkig functionerende rechtsstaat, corruptie en onvoldoende transparantie ondermijnen de economische groei. Het ontbreken van mechanismen van aansprakelijkheid, zowel in de verhouding van de machthebbers tot de burgers als tussen afzonderlijke onderdelen van de overheid, werken slecht bestuur in de hand. Toch liggen ingrijpende politieke veranderingen niet voor de hand. Zelfs als de bevolking het tot nu toe vrijwel onverminderd grote vertrouwen in de president en de premier verliest, is er geen reden aan te nemen dat *regime change* op afzienbare termijn plaats zal vinden. De marges van Ruslands autoritaire orde zijn ruim. De Russen genieten geen democratie, maar beschikken over een ruime mate van vrijheid. Het is niet ondenkbaar dat Medvedev, of zelfs Vladimir Poetin, het veld zal ruimen, maar een dergelijke machtswisseling zal niet gepaard gaan met

een wezenlijke verandering van de autoritaire politieke orde.

.....  
*Er bestaat een discrepantie tussen de retoriek van het regime en het overwegend pragmatische beleid van het politieke establishment*  
 .....

De deplorabele staat van de strijdkrachten is een andere rem op internationale machtsontplooiing. Er is weliswaar aanzienlijk geïnvesteerd in materieel, maar het leger beschikt niet over de mankracht en over de vaardigheden om op efficiënte wijze militaire operaties

uit te voeren die de omvang van een kleine veldtocht als tegen Georgië overstijgen. Weinig ambitieuze jonge mannen kiezen voor een carrière in het leger. Vergaande hervormingsplannen, die erop zijn gericht de strijdkrachten om te vormen van een omvangrijk dienstplichtigenleger naar een beter uitgeruste, kleinere en modernere strijdmacht, staan op stapel, maar het is onzeker of ze zullen worden uitgevoerd.

Dat Rusland er minder goed voor staat dan de Russische leiders ons vaak willen doen geloven, realiseren die leiders zichzelf ook. Er bestaat een aanzienlijke discrepantie tussen de retoriek en het uiterlijke vertoon van het regime en het overwegend pragmatische beleid van het politieke establishment, gekoppeld aan het besef dat de mogelijkheden van het land beperkt zijn.

De Russische buitenlandse politiek is revisionistisch, uit op een wijziging van de internationale machtsverhoudingen in Ruslands voordeel, en pragmatisch. Rusland is geen revanchistische of neo-imperialistische

macht. De problematische omgang met zijn buurstaten en het niet-aflaten-de grootmachtsstreven duiden veeleer op een voortdurend postimperialistisch complex. Rusland is de ondergang van de Sovjet-Unie nog niet te boven. Realiteitszin bepaalt dat de Russische Federatie zich buiten het gebied van de voormalige Sovjet-Unie niet direct mengt in de interne gelegenheden van landen (wat haar er niet van weerhoudt te proberen lidstaten van de NAVO en de Europese Unie tegen elkaar uit te spelen). Over het algemeen is de *soft power* van Rusland hier te beperkt om effectief te zijn. Het buitenlandse beleid is goeddeels ontdaan van ideologische noties. Anders dan de Sovjet-Unie presenteert Rusland zich niet als een model voor de wereld. De Russische diplomatie dient dan ook vooral de economische belangen van het land. Voor het eerst in zijn geschiedenis wordt Rusland bestuurd door de personen die het land ook bezitten, althans de strategische sectoren van de economie. Politieke en economische belangen zijn nauwelijks van elkaar te scheiden. In het proefschrift waarop hij eind jaren negentig promoveerde, stelde Poetin al dat de opleving van Rusland moest komen van de intelligente politieke uitbuiting van zijn grondstoffen.

Poetin verkeerde in de benijdenswaardige positie zijn eigen inzichten politiek vorm te kunnen geven — en niet zonder succes. Toch betwijfelen wij of Rusland ooit de 'energiesupermacht' (*energetitsjekkaja sverchderzjavanja*) zal worden die de voormalige president voor ogen staat. Op mondiaal niveau zal de positie van Rusland in de komende decennia eerder verzwaken dan versterken. Een groot deel van zijn huidige macht ontleent Rusland aan zijn status als rechtelijke opvolgersstaat van de Sovjet-Unie. Bij het uiteenvallen van de Unie erfde Rusland een groot arsenaal kernwapens en een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. Het gewicht van deze verworvenheden zal afnemen naarmate meer staten, waaronder problematische staten, over kernwapens gaan beschikken, en de Veiligheidsraad, een relict van de Koude Oorlog, aan relevantie inboet. Rusland koestert zich graag in het gezelschap van opkomende mogendheden (de BRIC-landen: Brazilië, Rusland, India en China); in de praktijk zal door de opkomst van deze grote mogendheden, China voorop, zijn macht juist afnemen.

Buiten het grondgebied van de Sovjet-Unie blijft Rusland een beperkte machtsfactor. Binnen de grenzen van de oude Sovjetstaat zal Rusland zich echter blijven manifesteren als grootmacht. In deze regio beschikt het over een effectieve combinatie van *hard* en *soft power*. De harde macht bestaat voornamelijk uit economische pressie, de afhankelijkheid van veel voormalige Sovjetrepublieken van Russische energiebronnen, de aanwezigheid van Russische militairen in sommige van de voormalige Sovjetrepublieken, en een absolute militaire superioriteit. Ruslands zachte macht in de regio behelst de aantrekkingskracht van de Russische arbeidsmarkt,

mogelijkheden voor economische bedrijvigheid, een goeddeels intacte lingua franca, en de populariteit van Russische cultuur. In Centraal-Azië zal Rusland bij het uitbreiden en handhaven van zijn economische aanwezigheid concurrentie ondervinden van China en van westerse landen. Het engagement van de Europese Unie met zijn oostelijke burens — Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, en de staten van de Kaukasus — zal een doorlopende bron zijn van spanning in de betrekkingen met Rusland. Terwijl de EU praktisch belang hecht aan stabiele en liefst democratische partners in haar periferie, ervaart Rusland het engagement van de EU als een inbreuk op zijn invloedssfeer. Sterker, de aantrekkingskracht van de Europese Unie op de landen in de gedeelde invloedssfeer is een van de weinige internationaal-politieke aspecten van Europa die Rusland serieus neemt, zeer serieus zelfs.<sup>8</sup> De zes staten (Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, Armenië, Georgië en Azerbeidzjan) in de regio zullen — met uitzondering van Georgië, dat nauwelijks nog relaties met Rusland onderhoudt — ieder te maken hebben met een simultane aantrekking van Rusland en de EU. De politieke en economische elites in deze landen hebben hun politieke agenda's hierop aangepast. Ze zullen proberen te profiteren van de concurrentie tussen beide 'grootmachten'. Ze zullen Rusland en de Europese Unie tegen elkaar uitspelen. Alleen een duidelijk perspectief op het lidmaatschap van de Europese Unie of de NAVO kan de balans in de regio doen doorslaan in het voordeel van het Westen, in die landen althans die tot toetreding geneigd zijn.

#### Noten

- 1 Alexei K. Poesjkov, 'Missed Connections', *The National Interest*, mei/juni 2007.
- 2 Dmitri Tremin, *Getting Russia Right*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007.
- 3 Derek Averre, "'Sovereign Democracy' and Russia's Relations with the European Union", *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, 15 (2007), nr. 2, 173-190.
- 4 Dmitri Simes, 'The Results of 1997. No Dramatic Upheavals', *International Affairs*, 44 (1998), nr. 1, 28.
- 5 Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*. New York, NY: Knopf, 2008.
- 6 Ivan Krastev, 'Russia as the "other Europe"', *Russia in Global Affairs*, 5 (2007), nr. 4.
- 7 Robert Legvold, 'Russian Foreign Policy Ten Years After the Fall' (zie <http://www.columbia.edu/rh1/legvold/Aspen.8-01.pdf>).
- 8 Sergei Karaganov (red.), *The world around Russia: 2017. An outlook for the mid-term future*. Moskou: svop, 2007.

## Wereldeconomie kan niet zonder eigen Veiligheidsraad

*De gevolgen van onevenwichtige economische ontwikkelingen kunnen niet meer worden opgelost binnen de bestaande structuren of met de neoliberale agenda voor deregulering en liberalisering die de afgelopen tijd dominant was. Het is tijd het voorstel voor de instelling van een Economische Veiligheidsraad serieus te nemen, dat Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz nieuw leven heeft ingeblazen.*

door Robert Went

De auteur is econoom, wetenschappelijk medewerker bij de WRR en *research associate* aan de Amsterdam School of Economics van de UvA. E-mail: went@wrr.nl

De stelling dat onze internationale orde te complex, slecht gecoördineerd en weinig effectief is, is nauwelijks controversieel. Landen zijn steeds meer met elkaar verweven geraakt en van elkaar afhankelijk bij grensoverschrijdende problemen zoals financiële instabiliteit en klimaatverandering, maar de structuren en instellingen die na de Tweede Wereldoorlog ontstonden passen niet meer bij de huidige verhoudingen en uitdagingen. Meanderend van crisis naar crisis improviseert de internationale gemeenschap op ad-hocbasis naar antwoorden op grensoverschrijdende problemen, maar een coherent *global governance*-systeem is ver te zoeken. De huidige wereldwijde economische crisis biedt vreemd genoeg echter kansen om daar verandering in te brengen.

### GLOBALISERING VOORBIJ DE EUFORIE

De meeste economen en beleidsmakers beschouwden de economische globaliseringsgolf tijdens de jaren tachtig en negentig als onvoorwaar-

delijk positief, maar die jubelstemming duurde niet lang. De financiële crisis ('Azië-crisis') van 1997 toonde de risico's van grotere economische openheid en toegenomen interdependenties tussen landen en sectoren. En de 'Battle of Seattle' die op 30 november 1999 werd UITGEVOCHTEN bij de ministeriële conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) bracht de ongerustheid en onvrede tot uiting bij onder andere vakbonden, ngo's, studenten en religieuze groepen (Jubilee 2000) over de structuur en het functioneren van de wereldeconomie. Sindsdien is er meer aandacht gekomen voor de architectuur van het internationale economische en financiële stelsel, onder de erkenning dat globalisering geen fataliteit is maar (her)vormbaar, en — zoals de geschiedenis laat zien — zelfs omkeerbaar.<sup>1</sup>

Een belangrijk initiatief werd genomen door de International Labour Organization (ILO). Deze tripartiete organisatie met een staat van dienst sinds 1919, haalde in 2001 internationale prominenten bij elkaar — onder andere Deepak Nayyar, Hernando de Soto, Joseph Stiglitz, en John Sweeney — om onderzoek te doen naar

### De spelregels van globalisering bevoordelen vooral de rijke landen

de sociale gevolgen van globalisering. Die commissie kwam op basis van onderzoek in 73 landen tot de conclusie dat de sociale dimensie van globalisering veel te wensen overlaat, zoals onder andere blijkt

uit het feit dat de sociale verschillen binnen en tussen landen toenemen.<sup>2</sup> Globalisering heeft weliswaar landen geholpen meer goederen en diensten te produceren, maar daar is lang niet iedereen beter van geworden.

De door de ILO aan het werk gezette deskundigen concludeerden dat de spelregels van globalisering vooral de rijke landen bevoordelen; dat globalisering de dominantie bevordert van materiële waarden boven andere bekommernissen, zoals het milieu; dat globalisering leidt tot inperking van de soevereiniteit en daarmee tot ondermijning van de democratie in ontwikkelingslanden, die minder ruimte krijgen voor eigen keuzes; en dat globalisering in zowel arme als rijke landen veel verliezers kent. Volgens de commissie moet globalisering daarom beter georganiseerd worden met grotere ruimte voor nationale beleidskeuzes, zodat landen bedrijvigheid kunnen stimuleren, werkgelegenheid kunnen scheppen, armoede kunnen verminderen, en gender-gelijkheid kunnen bevorderen. De coherentie tussen sociaal en economisch beleid dient daartoe te worden vergroot.<sup>3</sup>

De ervaringen in de jaren daarna maken de vraag naar de organisatie van en controle over de wereldeconomie nog urgenter. Landen als China, India en Vietnam, die zich slechts geconditioneerd hebben opengesteld voor internationale handel, financiële stromen en investeringen, kenden

## DE WASHINGTONCONSENSUS

De term 'Washingtonconsensus' werd in 1989 gemunt door John Williamson voor het pakket van beleidsvoorschriften dat door in Washington gevestigde instituties als de Wereldbank, het IMF en het Amerikaanse Ministerie van Financiën standaard werd voorgeschreven aan landen die door een economische crisis waren getroffen. Tot de kernpunten behoren onder andere fiscale discipline, een concurrerende valutakoers, openheid voor directe buitenlandse investeringen, handelsliberalisering, privatisering en deregulering. Sinds het einde van de jaren tachtig is dit hervormingspakket veelvuldig door internationale financiële instellingen en rijke landen gepropageerd voor ontwikkelingslanden, of hun opgedrongen.

Het probleem met de Washingtonconsensus was niet zozeer dat er van die onlogische zaken in staan, hoewel de neoliberale tijdgeest er stevig in doorklinkt. Niet alle tien punten zijn echter in alle landen (even hard) nodig of belangrijk: een succesland als Zuid-Korea zou een 5 scoren op het totaal van 10, en Taiwan wellicht een 6.7 Ook kunnen de deskundigen het hartgrondig met elkaar oneens zijn over de invulling in concrete situaties; er bestaat immers geen hard criterium om te bepalen hoeveel privatisering of deregulering optimaal is in land X of Y? Tot slot, maar niet het minst belangrijk, vallen veel relevante zaken buiten de 'consensus', zoals duurzame ontwikkeling, democratisering, en een egalitaire inkomensverdeling. Een taskforce van het Initiative for Policy Dialogue vat de problemen met de Washingtonconsensus onlangs als volgt samen: te beperkte doelen (focus op prijsstabiliteit), te weinig instrumenten (nadruk op monetair en fiscaal beleid), en een excessieve focus op markten.<sup>8</sup>

groecijfers waar landen die braaf de recepten van de cheerleaders van globalisering volgden — codewoord: 'Washingtonconsensus' (zie kader) — alleen maar van konden dromen.<sup>4</sup> En de mondiale crisis die volgde op de subprime crisis die augustus 2007 uitbrak in de Verenigde Staten (en niet zoals in 1982 in Latijns-Amerika, of zoals in 1997 in Azië) heeft de wereld geconfronteerd met de fragiliteit van globalisering, de tekortkomingen van niet adequaat gereguleerde financiële markten, en de systeemrisico's van de enorme mondiale onbalans tussen besparingen en bestedingen.<sup>5</sup>

Deze problemen kunnen niet meer opgelost worden binnen de bestaande structuren of met de bekende neoliberale agenda voor deregulering en liberalisering die de afgelopen tijd dominant was. Tektonische veranderingen in de mondiale configuratie van invloed en macht hebben geleid tot een multipolaire wereld waarin niet langer één supermacht de dienst kan uitmaken. Het grotere gewicht van Brazilië, Rusland, India, China (de BRIC-landen) en andere ontwikkelingslanden heeft er inmiddels al toe geleid dat de G20 de rol heeft overgenomen van de allang niet meer representatieve G7/G8. En na afloop van de top van Londen van die G20, 2 april 2009, hebben nu ook de Amerikaanse president Obama en de Britse premier Brown de Washingtonconsensus officieel ten grave gedragen.<sup>6</sup>

## GLOBAL GOVERNANCE

In de oorspronkelijke Washingtonconsensus was nauwelijks aandacht voor *governance*, het gedrag van publieke instituties. Dat is sindsdien veranderd, maar *governance* is niet alleen van belang in landen maar ook voor de wereldeconomie als geheel. De wereld is immers sociaal, economisch en cultureel steeds meer een *global village* geworden, terwijl de politieke integratie ver is achtergebleven bij economische globalisering. De Indiase premier Singh sloeg wat dat betreft de spijker op zijn kop toen hij stelde dat '[i]n this age of globalisation we have a global economy but it is not supported by a global polity to provide effective governance'. De *Financial Times* (24 oktober 2008) wees op de gevolgen van dit *global governance*-tekort voor beleidscoördinatie tegen de gevolgen van de crisis: 'Economics and finance may be global, but politics is still local. [...] Globalisation now co-exists, and often collides, with rising nationalism'.<sup>9</sup>

Het begrip *global governance* werd in 1995 gemunt door de Commission on Global Governance (CGG) in het rapport *Our Global Neighbourhood*. Dit eminente gezelschap was bij elkaar gehaald vanuit de dubbele constatering dat internationale ontwikkelingen — sleutelmoment: de val van de Berlijnse muur in 1989 — unieke nieuwe kansen boden op meer mondiale samenwerking om vrede, duurzame ontwikkeling en democratie te bevorderen, maar dat die mogelijkheden onvoldoende benut dreigden te worden door acties (of juist het gebrek daaraan) van regeringen en de Verenigde Naties — denk aan de Golfoorlog, etnische zuiveringen op de Balkan, bruut geweld in Somalië en genocide in Rwanda. *Global governance* werd door deze commissie neergezet als een vrij los begrip om processen van mondiale besluitvorming te duiden, en uitdrukkelijk niet als een wereldregering.<sup>10</sup>

Denk bij *global governance* dus niet aan een organisatie of structuur, maar

aan processen met een variabele geometrie, waarmee conflicterende belangen geacommodeerd kunnen worden en waardoor coöperatieve actie kan ontstaan. *Global governance* is in feite 'governance without government', waarin formele instituties en regimes met legitimiteit en de mogelijkheid van handhaving een belangrijke rol spelen, maar informele arrangementen ook. Internationale samenwerking is niet langer alleen een kwestie van intergouvernementele relaties tussen staten, maar ook van (netwerken van) niet-gouvernementele organisaties (ngo's), bewegingen van burgers, transnationale ondernemingen, de academische wereld, en de massamedia.<sup>11</sup>

#### EEN NIEUW OUD IDEE IN DE HERKANSING

*Our Global Neighbourhood* was indertijd een belangrijk rapport, maar is in het licht van wat we de afgelopen jaren hebben meegemaakt en inmiddels (zouden kunnen en moeten) weten nog steeds uiterst actueel. De huidige crisis drukt ons hardhandig op het feit dat de mondiale economische *governance* schromelijk tekortschiet, met grote maatschappelijke gevolgen in zowel rijke als ontwikkelingslanden.<sup>12</sup> Dat had anders kunnen lopen als gehoor was gegeven aan het voorstel dat de Commission on Global Governance vijftien jaar geleden deed voor een Economische Veiligheidsraad als mondiaal forum om 'leiderschap te bieden op economisch, sociaal en milieugebied'.

Dit idee is opnieuw naar voren geschoven door een commissie van internationale deskundigen die onder leiding van Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz voorstellen heeft uitgewerkt voor de speciale Algemene Vergadering van de VN over de financiële en economische crisis in juni 2009. Een van de 'diepgaande hervormingen om het internationale handels- en financiële systeem aan te passen aan de behoeften en veranderde condities van de eenentwintigste eeuw' die deze commissie bepleit, is de instelling van een 'mondiale economische coördinatieraad'.<sup>13</sup>

De crisis van de jaren dertig, waarin protectionisme hoogtij vierde en landen problemen probeerden af te wentelen op hun burens, leidde tot de breed gedeelde conclusie dat zo iets nooit meer mocht gebeuren. Dat resulteerde aan het einde van de Tweede Wereldoorlog in de oprichting van de Bretton Woods-instituties de Wereldbank en het IMF (1944). Hier kwam iets later het VN-systeem bij, maar dat is op economisch en sociaal terrein nooit helemaal uit de verf gekomen. De economische en sociale raad (Ecosoc) die in januari 1946 voor het eerst bijeenkwam, was bedoeld als coördinerend orgaan voor economisch en sociaal beleid, maar het IMF en de Wereldbank hebben zich, anders dan bijvoorbeeld de ILO, ondanks uitnodigingen daar toe nooit onder de paraplu van Ecosoc willen scharen. Onder auspiciën

van de huidige Ecosoc verschijnen belangwekkende rapporten en studies en worden relevante initiatieven genomen, maar het orgaan Ecosoc is niet veel meer dan een vrijblijvend discussieforum.

Kemal Derviş, tot voor kort de hoogste man bij het UNDP, kwam in 2005 met interessante nieuwe voorstellen voor de instelling en samenstelling van een economische en sociale Veiligheidsraad van de VN, met als belangrijkste taak meer samenhang en coördinatie in het mondiale economische en sociale beleid tot stand te brengen.<sup>14</sup> En tijdens de huidige crisis hebben zowel de Duitse bondskanselier Merkel als de Franse president Sarkozy wel eens geopperd om zo iets als een economische Veiligheidsraad in te stellen. Dat voorstel ligt nu ook formeel op tafel bij de VN — ondanks alles de enige G192 — omdat de commissie van Stiglitz pleit voor het instellen van een gekozen en representatieve Global Economic Coordination Council, die binnen de VN een even gewichtige plaats zou moeten krijgen als de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad.

De nieuwe 'Mondiale Economische Coördinatieraad' die nu aan de wereldgemeenschap wordt voorgesteld zou als 'democratisch representatief alternatief voor de G20' staatshoofden en regeringsleiders elk jaar bijeen moeten brengen om ontwikkelingen op economisch, sociaal en ecologisch gebied te bespreken en daar leiding aan te geven, de consistentie en coherentie te bevorderen tussen de beleidsdoelen van belangrijke internationale organisaties, en bij te dragen aan de consensusvorming onder regeringen over effectieve en efficiënte oplossingen voor globale economische *governance* vraagstukken. Relevante internationale instituties — denk aan de ILO, het IMF, de Wereldbank, en de WTO — zouden deel moeten nemen aan dit nieuwe orgaan en er ondersteuning aan dienen te verlenen.<sup>15</sup>

Ronduit origineel is het idee van de commissie-Stiglitz om het werk van de nieuwe Raad en de Algemene Vergadering van de VN te laten ondersteunen door een panel dat is gemodelleerd naar het succesvolle IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Specialisten uit alle delen van de wereld zouden in dit nieuwe panel samenwerken om langetermijntrends en belangrijke ontwikkelingen voor de wereldbevolking te volgen en te analyseren, problemen in de mondiale economische en financiële architectuur te identificeren, en beleidsaanbevelingen en mogelijk opties aan te dragen voor coherent internationaal optreden.

#### EEN NIEUWE BALANS TUSSEN NATIONAAL EN GLOBAAL

Econoom Arvind Subramanian, die lange tijd voor het IMF werkte en nu onder andere verbonden is aan het Peterson Institute for International Economics en Center for Global Development, merkte op dat de huidige



financiële crisis in de VS en veel andere rijke landen tot fundamentele vragen heeft geleid over het kapitalisme en de regulering van de financiële sector daarbinnen — de *Financial Times* organiseerde in haar kolommen een maandenlange discussie over 'The future of capitalism', waar leidende

.....  
**De ideologische claim dat globalisering nog maar één soort beleid toelaat is in de praktijk allang ontkracht**  
 .....

internationale economen en andere intellectuelen aan deelnamen. Het is opvallend dat zulke discussies in ontwikkelingslanden niet of nauwelijks gevoerd worden, aldus Subramanian.<sup>16</sup> Hij wijt dit niet alleen aan het feit dat de huidige crisis in de VS is begonnen, maar ook aan de

grotere rol die de staat is blijven spelen in meer succesvolle ontwikkelingslanden als China en India, juist ook in de financiële sector. De ideologische claim dat globalisering nog maar één soort beleid toelaat zonder ruimte voor nationale of regionale invullingen is in de praktijk allang ontkracht, bijvoorbeeld door landen (waaronder Maleisië) die tegen alle internationale adviezen in tijdens de Azië-crisis van 1997 met succes controles op grensoverschrijdend kapitaalverkeer invoerden. In de huidige crisis blijkt opnieuw dat Margaret Thatchers adagium 'There is no alternative' (Tina) geen hout snijdt en dat er nog steeds keuzes gemaakt kunnen worden. Dat zal ook gebeuren, nu de komende tijd in veel landen de grens tussen staat en markt opnieuw gedefinieerd zal moeten worden, niet alleen voor de financiële sector. Van een zekere renationalisering van beleid is in veel landen nu al sprake, dus ook over de balans tussen nationaal beleid en globalisering komen fundamentele vragen en opties op de agenda.<sup>17</sup>

Welke keuzes daarbij uiteindelijk ook gemaakt worden, autarkie is geen optie. In alle gevallen zijn internationale coördinatiemechanismen nodig om interdependenties te managen, grensoverschrijdende problemen op te lossen, en af te spreken hoe nationale staten voldoende beleidsruimte krijgen voor het oplossen van problemen die de reeds gerealiseerde globalisering met zich meebrengt. Crises kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor heel veel mensen — wat we nu ook zien gebeuren — maar bieden vaak ook nieuwe kansen. Als de huidige bezinning op de oorzaken van de financiële en economische crisis ruimte biedt voor nieuwe initiatieven zoals van de commissie-Stiglitz om tekortkomingen in de mondiale economische governance-structuur te repareren, wordt de wereld van morgen effectiever en representatiever georganiseerd om vorm en inhoud te geven aan mondiale ontwikkeling en landen en bevolkingen daarin hun eigen keuzes te laten maken. En om over nationale grenzen heen de nieuwe problemen en uitdagingen tegemoet te kunnen treden die op ons pad komen.

Literatuur

- Commission on Global Governance (CGG), *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Davies, James, Susanna Sandström, Anthony Shorrocks en Edward Wolff, *Estimating the Level and Distribution of Global Household Wealth*. UNU-WIDER Research Paper nr. 2007/77, 2007.
- Department for International Development (DFID), *DFID Horizon Scan. The Long-Term Context for Development: 2008*. Londen: DFID, 2009.
- Derviş, Kemal. *A Better Globalization. Legitimacy, Governance, and Reform*. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005.
- Findlay, Ronald., en Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- G20, 'The Global Plan for Recovery and Reform', 2 april 2009, beschikbaar op [www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue](http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communicue).
- Jacobs, Didier, *Global Democracy. The Struggle for Political and Civil Rights in the 21st Century*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2007.
- Mahbubani, Kishore, 'Why Asia stays calm in the storm', *Financial Times*, 29 oktober 2008.
- Milanovic, Branko, *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Milanovic, Branko, 'An even higher global inequality than previously thought. A note on global inequality calculations using the 2005 ICP results'. Eerste versie, 28 december 2007, beschikbaar op <http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/GlobalInequality.pdf>.
- Moatti, Sandra, 'Le nouveau Bretton Woods attendra', *Alternatives Economiques*, nr. 280 (mei 2009), 53-57.
- National Intelligence Council (NIC), *Global trends 2025. A transformed world*. NIC, 2008, beschikbaar op [http://www.dni.gov/nic/PDF/2025/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF/2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf).
- Ocampo, José Antonio, en Rob Vos (red.), *Uneven Economic Development*. Londen: Zed Books, 2008.
- Rodrik, Dani, *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Serra, Narcís, Shari Spiegel en Joseph E. Stiglitz, 'Introduction. From the Washington Consensus Towards a New Global Governance', in: Narcís Serra en Joseph E. Stiglitz (red.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance* (pp. 3-13). Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Stiglitz, Joseph E., José Antonio Ocampo, Shari Spiegel, Ricardo French-Davis en Deepak Nayar, *Stability with Growth. Macroeconomics, Liberalization, and Development*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Subramanian, Arvind, 'Coupled economies, Decoupled Debates', *Business Standard*, 30 april 2009, beschikbaar op [www.business-standard.com/india/news/arvind-subramanian-coupled-economies-decoupled-debates/356568](http://www.business-standard.com/india/news/arvind-subramanian-coupled-economies-decoupled-debates/356568).
- Toye, John, en Richard Toye, *The UN and Global Political Economy. Trade, Finance, and Development*. United Nations Intellectual History Project Series. Indianapolis: Indiana University Press, 2004.
- United Nations (UN), 'Recommendations by the Commission of Experts of the President of the General Assembly on reforms of the international monetary and financial system', A/63/xxx, 19 maart 2009, beschikbaar op [www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf).
- United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), *The Global Economic Crisis. Systemic Failures and Multilateral Remedies*. Geneve: Unctad, 2009.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-Desa), 'Background Note on The Global Financial and Economic Crisis, Its Impact on Development, and how the World Should Respond', maart 2009, beschikbaar op

[www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/desabackground.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/desabackground.pdf).

- Weisman, Jonathan, en Alistair MacDonald, 'Obama, Brown Strike Similar Notes on Economy', *The Wall Street Journal*, 3 april 2009, beschikbaar op <http://online.wsj.com/article/SB123871661163384723.html>.
- Went, Robert, 'Hoe verder met globalisering?', *Bestuurskunde* 17 (2008), nr. 4, 46-54.

#### Noten

- 1 Findlay en O'Rourke 2007.
- 2 Zie over inkomensverschillen bijv. het werk van Branko Milanovic (2005, 2007), onderzoeker bij de Wereldbank, en de geactualiseerde versie van *The World Economic and Social Survey 2006* van het Department for Economic and Social Affairs (DESA) van de VN (Ocampo en Vos 2008). Zie over vermogensverschillen bijv. de studie van het World Institute for Development Economics Research (WIDER) van de universiteit van de VN (Davies e.a. 2007).
- 3 World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004.

Williamson, John (red.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

Wolf, Martin, *Fixing Global Finance*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2008.

World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All*. Genève: ILO, 2004.

- 4 Rodrik 2007.
- 5 Moatti 2009; Unctad 2009; Wolf 2008.
- 6 DFID 2009; G20 2009; National Intelligence Council 2008; Weisman en MacDonald 2009.
- 7 Rodrik 2007.
- 8 Stiglitz e.a. 2006; Toye en Toye 2004; Williamson 1990.
- 9 Mahubani 2008; Serra e.a. 2008.
- 10 CGG 1995.
- 11 CGG 1995; Jacobs 2007.
- 12 Unctad 2009; UN-Desa 2009.
- 13 UN 2009.
- 14 Dervis 2005.
- 15 UN 2009; UN-Desa 2009.
- 16 Subramanian 2009.
- 17 Went 2008.

## En zo werd ik Handvest van de Aarde-man

*Een rigoureuze herdefiniëring van de nucleaire dimensies van de NAVO en van de reikwijdte en missie van de NAVO is zelf noodzakelijk om te komen tot een wereldwijde 'nucleaire orde'. Dan kan ook inhoud worden gegeven aan een heldere samenwerking met de Russische Federatie in de bestrijding van terrorisme, de behartiging van energiebelangen en de strijd tegen klimaatverandering.*

door Ruud Lubbers

De auteur is oud-premier en voormalig Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de VN.

TWINTIG JAAR NA DE VAL VAN DE MUUR groeien wij naar een multipolaire wereld en nieuwe vormen van *governance*. Zelf heb ik sinds 1994 veel tijd gestoken in de 'globalisering'. Ik werd daar zelfs hoogleraar in en legde uit waarom de mensen behoefte hadden aan dat nieuwe woord. Dat kwam vooral doordat de technologie, met name de informatie- en communicatietechnologie, de wereld grenzeloos maakte en ook de economie, met name de financiële dimensie, van karakter deed veranderen. Tegelijk beleefde ik van nabij de antiglobaliseringsbeweging en de zorgen over 'a race to the bottom', die pas aan kracht inbond toen het bedrijfsleven zich onder druk van *civil society*, vooral van de ngo's, steeds meer bekende tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. En zo werd ik Handvest van de Aarde-man.

#### HANDVEST VAN DE AARDE

Dat Handvest van de Aarde gaat terug op de Earth Summit in 1992, waar vertegenwoordigers van ngo's en inheemse volkeren hun zorgen over een ongeremde markteconomie konden uiten en stelden dat ecologie min-