



Clingendael Policy Brief

No. 15 - november 2012

Instituut Clingendael

Veranderingen in het multilaterale bestel voor internationaal economisch en financieel beleid

Jan Rood
Louise van Schaik
Peter van Ham
Stefanie Ros

Conferentie Conclusies

Uitdagingen voor Nederland en België

22 oktober 2012

Instituut Clingendael

Inleiding

Op 22 oktober kwamen circa 35 experts vanuit de Nederlandse en Belgische overheid en academia bijeen om met elkaar van gedachten te wisselen over de problemen en uitdagingen van het internationaal economisch en financieel bestuur in een veranderende mondiale context. Directe aanleiding voor deze bijeenkomst was dat in november van dit jaar de nieuwe gezamenlijke kiesgroep van Nederland, België en Luxemburg binnen het Internationaal Monetair Fonds (IMF) van start zou gaan. Deze gezamenlijke kiesgroep komt in de plaats van de eigen kiesgroepen die Nederland en België tot voor kort hadden binnen het IMF. De stap om tot een gezamenlijke kiesgroep te komen is een direct gevolg van een afspraak die in het kader van de G20 gemaakt is en door de IMF-Board bevestigd werd. Deze afspraak houdt in dat twee 'Europese' stoelen in het IMF zullen worden opgegeven, teneinde ruimte te maken voor opkomende landen.

Tegen deze achtergrond is tijdens de bijeenkomst gesproken over de mogelijkheden tot samenwerking tussen Nederland en België in IMF-kader. Maar ook de bredere problematiek van samenwerking en belangenbehartiging binnen het mondiale bestel voor financieel-economische zaken kwam aan de orde. Kwesties die daarbij zijn besproken, betroffen o.a. de vraag of dit bestel qua bestuurlijke arrangementen in staat is om financieel-economische verhoudingen in de wereld adequaat te beheren, waarbij in het bijzonder werd ingegaan op de rol van de G20. Nederland en België zijn geen lid van de G20, hetgeen de vraag opriep hoe zij de besluitvorming van dit gremium kunnen beïnvloeden. Bij dit laatste is in het bijzonder ook gesproken over de Europese Unie (EU) en de vraag of België en Nederland middels de EU en dan in het bijzonder de Europese Commissie, hun belangen in G20-kader kunnen behartigen. In meer algemene zin kwam de vraag aan de orde of en in hoeverre daarbij een bijzondere rol is weggelegd voor de EU voldoende is ingericht en hoe de bilaterale samenwerking tussen Nederland en België (en

Luxemburg) binnen het mondiale financieel-economische bestel zou kunnen worden versterkt; dit in de wetenschap dat als gevolg van de verschuivende mondiale machtsverhoudingen de positie van onze landen onder druk staat.

Algehele conclusie

De traditionele multilaterale overlegorganen zoals het IMF en de Wereldbank hebben grote moeite om zich aan te passen aan de verschuivende mondiale machtsverhoudingen en lijden aan een gebrek aan effectiviteit en legitimiteit. Informele arrangementen zoals de G-20 hebben mede als gevolg hiervan een prominentere rol gekregen binnen het internationaal financieel-economisch bestuur. In deze arrangementen spelen de opkomende economieën een belangrijke rol. Maar ook deze meer informele verbanden kennen problemen rondom legitimiteit en effectiviteit, al was het maar omdat niet alle landen daarin vertegenwoordigd zijn en zij geen verdragsrechtelijk vastgelegde besluitvormende bevoegdheden hebben. In het licht van de verschuivende mondiale verhoudingen is het belangrijk dat de EU binnen deze gremia, maar ook binnen IMF en Wereldbank, met één stem spreekt. De Europese coördinatie voorafgaand aan internationaal overleg is echter vaak gebrekkig en maar dient zonder meer verbeterd te worden willen de Europese landen hun stem laten horen en tegenwicht bieden tegen bestaande en opkomende concurrerende machten. Binnen deze coördinatie kunnen Nederland en België meer invloed verwerven door hun bilaterale banden aan te halen en meer samen te werken binnen onder andere het IMF en de *Financial Stability Board* (FSB).

Het multilaterale bestel onder druk

1. Traditionele multilaterale fora en internationale organisaties zoals de 'Bretton Woods' instellingen (IMF en Wereldbank) hebben al decennia lang grote moeite om zich door middel van interne hervormingen aan te passen aan de verschuivende mondiale machtsverhoudingen. Dit roept vragen op over de geloofwaardigheid en de houdbaarheidsdatum van deze instituties. Evident hierbij is dat willen deze organisaties relevant blijven zij geen andere keuze hebben dan zich aan te passen.
2. In antwoord op dit onvermogen zijn 'lichtere' vormen van bestuur zoals de G-20 en ad-hoc coalities een steeds belangrijk rol gaan vervullen als overlegorganen voor niet alleen financiële en economische onderwerpen, maar ook onderwerpen als mondiale publieke goederen zoals klimaatverandering. Hierbij heeft de financieel-economische crisis/Eurocrisis een belangrijke katalyserende rol gespeeld.
3. De informele overlegstructuren zijn tot op zekere hoogte een alternatief voor de inertia bij de traditionele instituties. Tegelijkertijd zijn zij ook een uitdrukking van het gegeven dat in het huidige tijdsgewricht en mede als gevolg van de verschuivende mondiale verhoudingen nationale belangen steeds prominenter figureren in internationaal bestuur. Daarnaast kunnen deze informele verbanden alleen effectief zijn bij aanwezigheid van sterke multilaterale instellingen. Dit roept de vraag op of de opkomst van de G20 een voorbode is van een verdere verzwakking van het formele multilaterale bestel dan wel de overgangsfase vormt tot een versterking ervan.
4. Een wezenlijk probleem van de bestaande financieel-economische bestuurlijke architectuur is dat deze ondanks aanpassingen in belangrijke mate de Westerse dominantie van de Tweede Wereldoorlog weerspiegelt. Deze kwestie spitst zich toe op de Europese oververtegenwoordiging zowel in IMF/Wereldbank als in G20 en aanverwante organisaties (*too many Europeans in the room*), maar ook op de dominante positie van de VS binnen dit bestel (vetopositie binnen IMF).
5. De verschuiving in de mondiale financieel-economische verhoudingen zal doorzetten. Zo zullen de ontwikkelingslanden in 2019 een groter mondiaal aandeel in het Bruto Wereldproduct hebben dan de huidige OESO-landen. China zal op voorzienbare termijn de VS passeren als grootste economie. De vraag hierbij is of de opkomende landen, de BRICS in het bijzonder, bereid zullen zijn de verantwoordelijkheid voor het bestuur van het financieel-economische bestel

op zich te nemen. Evident is dat zij dit alleen zullen doen als het Westen bereid is om macht te delen. Tot op heden zijn de BRICS-landen terughoudend in hun bereidheid om verantwoordelijkheden op zich te nemen en leiderschap te tonen. Hun compromisbereidheid is gering en een krachtige internationale leidende rol lijkt dan ook nog ver weg.

6. De veranderende internationale verhoudingen hebben niet alleen gevolgen voor het multilaterale bestel als het gaat om stemgewichten, samenstelling van gremia, etc., maar ook waar het de onderliggende waarden en beginselen betreft. Dit raakt in het bijzonder Westerse thema's als conditionaliteit en mensenrechten, waar een deel van de opkomende landen minder aan hecht.
7. Ook de huidige informele overlegstructuren zijn niet onomstreden. Zo staat de informele structuur van de G-20 haar effectiviteit in de weg, doordat er geen sancties of formele regels geformuleerd kunnen worden. Daarnaast is er kritiek op het gebrek aan inclusiviteit, het gebrek aan consistentie van de agenda, en de beperkte administratieve capaciteit van het forum.
8. De informaliteit van de G-20 brengt wel een zekere flexibiliteit met zich mee die zeer bruikbaar is voor het inspelen op noodsituaties zoals in de financieel-economische crisis, waarin de G20 een evident nuttige rol heeft gespeeld als crisismanager. De vraag is of voor de G-20 nog een prominente rol is weggelegd als de crisis aan urgentie heeft ingeboet en er geen dwingende behoefte is aan informeel overleg op het hoogste politieke niveau tussen de belangrijkste economieën.
9. De G20 zou op termijn een meer structurele rol kunnen spelen als katalysator die ervoor zorgt dat er naast de financiële en economische onderwerpen ook voldoende aandacht wordt besteed aan de problematiek van de mondiale publieke goederen. Dit veronderstelt een ruimere agenda en een versterking van de legitimiteit en effectiviteit. Voor dat laatste is het belangrijk dat de relatie tussen G20 en de traditionele multilaterale fora evenwichtig en wederzijds is.
10. De rol van de Amerikaanse dollar binnen het internationale financiële en monetaire bestel blijft een risicofactor. Een volgende grote crisis zal zich waarschijnlijk rond de dollar afspeelen. Sinds de ineensstorting van het Bretton Woods systeem is de wereldeconomie feitelijk gebaseerd op een dollar-standaard. In het licht van de structurele Amerikaanse tekorten op de betalingsbalans en de Amerikaanse staatsschuld is dit op termijn een onhoudbare situatie. Hierop te anticiperen vormt één van de grote uitdagingen voor het mondiale financieel-economisch bestel.

De veranderende rol van de Europese Unie

1. Op tal van terreinen die binnen internationale gremia worden besproken liggen binnen de EU de primaire bevoegdheden en soms zelfs de exclusieve bevoegdheden (handel, monetair, etc.) bij de EU. Dit gegeven laat zich moeilijk verenigen met het huidige systeem van vertegenwoordiging binnen deze gremia waarbij niet de EU c.q. de Europese Commissie de eerste dan wel enige vertegenwoordiger is, maar het Europese geluid wordt vertolkt door de lidstaten. Daarnaast staat het onbestemde karakter van de EU in het internationale systeem haar effectiviteit en haar zichtbaarheid in de weg.
2. De EU treedt over het algemeen goed gecoördineerd en actief op in discussies over de hervorming van internationale financieel-economische regelgeving. Op veel andere onderwerpen binnen internationaal bestuur is er echter geen gezamenlijke Europese beleidsbasis en spreken de lidstaten voor zichzelf.
3. Op veel onderwerpen die in de G-20 worden besproken, zoals ontwikkelingssamenwerking, is EU coördinatie gebrekkig tot niet bestaand: De informele structuur van de G-20 laat weinig ruimte voor gecoördineerd Europees optreden tussen de op vergaderingen aanwezige vier lidstaten, de Europese Raad, en de Europese Centrale Bank.
4. Er zijn voorafgaand aan Wereldbank-vergaderingen ook geen duidelijke coördinatie processen op Europees niveau; coördinatie vindt plaats in 5 tot 6 verschillende entiteiten in

Brussel. Hier zou verbetering in moeten komen.

5. Door vrijwel alle EU lidstaten wordt erkend dat op lange termijn een vertegenwoordiging van de Eurogroep in het IMF de enige manier is om Amerikaanse dominantie binnen het forum tegen te gaan. De Eurozone is de grootste economie ter wereld en het IMF speelt een grote rol bij het aanpakken van de Eurocrisis, maar wanneer er nu programma's van EU probleemlanden worden besproken in het IMF is dé vertegenwoordiger van de EU, de Commissie, daar niet bij. Alhoewel dit onwenselijk is, lijkt er op korte termijn geen verandering te komen. Deelname als lid van het IMF is momenteel enkel voorbehouden aan staten en een statutenwijziging maakt weinig kans van slagen. Daarnaast hebben de EU lidstaten zelf weinig vertrouwen in de capaciteit van de Europese Commissie om hun belangen binnen het IMF te behartigen. Ook willen zij hun zetels in de IMF Executive Board liever niet opgeven.
6. De voorbereidende commissies EURIMF en SCIMF zijn niet effectief doordat er binnen deze commissies geen formele standpunten gevormd mogen worden. De 'gezamenlijke taal' die wordt geformuleerd gaat vaak verloren bij de onderhandelingen in de verschillende kiesgroepen in Washington, waar EU-lidstaten immers samen met anderen standpunten moeten innemen. Ook blijken Executive Directors uit EU lidstaten soms een ruime interpretatie aan de EU standpunten te geven.
7. In de G-groepen zullen de vier grote EU lidstaten voorlopig hun stem niet opgeven. Daarnaast is er door de Eurocrisis weinig vertrouwen onderling tussen Europese lidstaten, wat Europese coördinatie door bilaterale relaties met deze grote vier EU lidstaten in de G-20 bemoeilijkt.
8. Het roterend voorzitterschap van de EU heeft nog maar een beperkte rol binnen de G-20, en een grotere invloed is niet wenselijk omdat het de tijdelijke voorzitter aan de capaciteit ontbreekt om Europese coördinatie vorm te kunnen geven.
9. De belangrijkste oplossingen op de korte termijn voor een grotere rol voor de EU in internationaal bestuur zijn: Meer transparantie en proactiviteit

in de belangenbehartiging vanuit de Europese Commissie, en verbeterde diplomatieke bilaterale relaties tussen EU lidstaten.

Beleidsopties voor Nederland en België

1. Er valt veel te winnen met nauwere bilaterale samenwerking tussen Nederland en België. Waar de Nederlandse en Belgische standpunten op Europees niveau nog wel eens kunnen verschillen, lijken deze verschillen kleiner te worden naar mate de thema's internationaler worden.
2. Ook kunnen Nederland en België door onderlinge samenwerking er voor zorgen dat de belangen van kleine lidstaten in internationale gremia gehoord en behartigd blijven worden. Dit is belangrijk omdat kleinere lidstaten extremere posities kunnen innemen in de onderhandelingen dan coördinerende entiteiten zoals de EU. Bovendien verkeren kleinere staten potentieel in een betere positie om als bruggenbouwer te fungeren.
3. De constructieve opstelling van Nederland en België blijkt uit hun bereidheid zich aan te passen aan de nieuwe mondiale verhoudingen, bijvoorbeeld door hun besluit om een kiesgroep te delen binnen het IMF. De kiesgroep van Nederland en België binnen het IMF is nu de tweede in omvang. Na de voorziene quota herziening binnen het IMF zal de gezamenlijke kiesgroep echter de vierde plek bezetten.
4. Met het oog op hun belangenbehartiging dienen Nederland en België in onderlinge afstemming maximaal in te zetten op beïnvloeding van de informele voortrajecten van overleg en besluitvorming. Dit geldt in het bijzonder voor de G20, waarin beide niet vertegenwoordigd zijn. Dit kunnen zij o.a. doen door *position papers* in dienen of door deel te nemen aan voorbereidende vergaderingen op specifieke expertisegebieden, zoals Nederland dit doet op het gebied van landbouw. Versterking en verdieping van het bilaterale (voor-)overleg is hierbij cruciaal.
5. Bij het beïnvloeden van het internationaal financieel-economisch overleg speelt de schakel van de EU/Europese Commissie voor beide

landen een belangrijke rol. Wel is het zo dat voor Nederland de EU niet het enige verband is waarlangs invloed kan worden uitgeoefend. Nederland ziet voor zichzelf, in samenwerking met andere landen, nog immer een rol weggelegd, zowel binnen formele als informele arrangementen. België is sterker geneigd naar het EU-niveau te kijken.

6. De FSB waar Nederland wel lid van is en België niet, zou een juridische structuur moeten krijgen zodat bindende afspraken kunnen worden gemaakt voor (mondiaal opererende) financiële instellingen.
7. Bij het verdiepen van de onderlinge bilaterale samenwerking vormen de verschillen in onderhandelingscultuur tussen beide landen een uitdaging. Zo is de toon van de Nederlandse onderhandelingsinzet vaak harder vanuit de opvatting dat met een steviger opstelling uiteindelijk meer kan worden gerealiseerd. Daarnaast valt op dat de rol van het parlement op thema's betreffende internationale financieel-economische aangelegenheden verschillend is, hetgeen de beleidsruimte voor bewindspersonen beïnvloedt. In Nederland wordt het parlement ex ante geraadpleegd, waar dat in België ex post gebeurt, hetgeen de bewindspersoon tijdens de onderhandelingen een grotere beleidsvrijheid geeft. Tot slot is de politieke structuur van beide landen verschillend, waarbij met name in België de schakel van de (politieke) kabinetten tussen bewindspersoon en ambtenaren vermelding verdient.

Over Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

De auteurs

Jan Rood, Louise van Schaik en Peter van Ham zijn Senior Research Fellow bij het Instituut Clingendael. Stefanie Ros was als stagiaire betrokken. De auteurs willen de deelnemers aan de conferentie bedanken voor hun openhartige en actieve bijdrage aan de discussies en Ragnhild Drange, Claudia Aldenkamp en Nicole Oudegeest voor logistieke en administratieve ondersteuning.