

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Van een Amerikaans naar een gedeeld leiderschap bij het IMF en de Wereldbank

*Het exclusieve leiderschap van de Verenigde Staten is verleden tijd. Op financieel-economisch terrein hebben de VS aan inhoudelijke en morele geloofwaardigheid ingeboet. De mondiale financiële crisis onderstreept het belang van een grondige verandering van de machtsverhoudingen in IMF en Wereldbank, waarbij de VS een stap terug zullen moeten doen.*

---

door *Jeroen J.M. Kremers*

---

De auteur, voormalig bewindvoerder van het IMF, is hoofd wereldwijd landenrisico bij The Royal Bank of Scotland. Hij is tevens voorzitter van het Tinbergen Instituut. Deze bijdrage is op persoonlijke titel.

DE VERHOUDINGEN IN DE WERELD ZIJN aan grote veranderingen onderhevig, vergelijkbaar met de verschuiving van tektonische platen in de aardkorst. Onderliggend zijn deze veranderingen al een tijd aan de gang. Door een samenloop van gebeurtenissen worden de consequenties op dit moment helder. Wat zijn de grote verschuivingen in de internationale machtsverhoudingen, en wat zijn daarvan de implicaties voor multilaterale organisaties als het IMF en de Wereldbank?

Van centrale betekenis is de positie van de Verenigde Staten. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn de VS in veel opzichten de dominante kracht in de wereld geweest. Dat gold hun financieel-economische positie, hun militaire positie, en de positie van Amerikaanse waarden in de wereld. Amerikaanse multinationals domineerden met hun technologie en marketing, schaal en financiële kracht. Amerikaanse banken en Wall Street stonden vooraan in de financiële wereld. Als uitdrukking en als ondersteuning hiervan gold de militaire dominantie; er werd gezegd dat de VS de enige macht

ooit waren die op twee plaatsen in de wereld tegelijk een grootschalige oorlog zouden kunnen voeren en winnen. Acceptabel voor andere landen was dit vanwege de waarden die de VS de wereld brachten: vrijheid, openheid, democratie, geloof in vooruitgang van individu en samenleving. Vanaf de

*Dominant leiderschap maakt op den duur tegenkrachten los, zowel intern als extern*

Tweede Wereldoorlog waren de VS voor de westerse wereld en velen daarbuiten wat je noemt een *benevolent leader*.

Dit Amerikaanse leiderschap heeft de wereld veel goeds gebracht: decennia van stabiliteit in de in-

ternationale verhoudingen, gecombineerd met enorme economische en technologische vooruitgang. Maar dominant leiderschap maakt op den duur tegenkrachten los, zowel intern als extern. Intern sluipen zelfgenoegzaamheid en verslapping binnen. Het gaat lijken alsof de leiderspositie vanzelfsprekend is, alsof het een recht is in plaats van een voorrecht dat telkens opnieuw moet worden verdiend met superieur presteren en oog voor de ander. Extern zijn andere landen tegelijkertijd begonnen aan een inhaalslag. Zij leerden van de successen van de VS, en hebben een *drive* om achterstanden in te halen. Ook zij willen welvaart, ook zij willen gerespecteerd worden op het wereldtoneel.

Financieel-economisch hebben eerst Europa en daarna ook landen elders die inhaalslag inmiddels in belangrijke mate gerealiseerd. In Europa en elders (zeker in Azië) zijn grote bedrijven en financiële instellingen ontstaan die in alle opzichten kunnen wedijveren met de Amerikaanse multinationals. Voor levensstandaarden geldt dit *idem dito*. De oorlog in Irak en de kredietcrisis hebben het imago van de VS als militair en financieel leider geen goed gedaan. Ten aanzien van 'waarden' geldt eenzelfde beeld: positieve menselijke waarden als vrijheid en respect zijn in grote delen van de wereld omarmd, terwijl de VS zelf (zeker de afgelopen periode) niet altijd een goede antenne bleken te hebben voor medemensen elders in de wereld. Dat de VS als rijkste land tevens de grootste schade toebrengen aan het klimaat maar zich onttrekken aan een mondiale aanpak hiervan, werd internationaal als bedenkelijk gezien. Aan moreel leiderschap hebben de VS ingeboet, niet alleen in grote delen van de moslimwereld, maar ook in Europa en daarbuiten.

Op dit moment maken we mee dat de wereld een exclusieve leiderspositie van de VS niet meer erkent. Ongetwijfeld zullen de Amerikanen lessen trekken uit de financiële, militaire en morele terugval van de afgelopen jaren, en zullen zij op al deze terreinen willen terugvechten om opnieuw vooraanstaand te zijn. Vooraanstaand zullen de VS zeker blijven, en hope-

lijk zal dat onder leiding van president Obama een positieve bijdrage aan de wereldgemeenschap opleveren. Maar herstel van exclusief leiderschap lijkt niet waarschijnlijk, de wereld is definitief veranderd. De VS zullen andere wereldmachten aan tafel moeten dulden, en op voet van gelijkwaardigheid en respect het leiderschap in de wereld moeten leren delen. Dat geldt voor China, dat zich als eerste kon veroorloven zich werkelijk onafhankelijk te positioneren. In het kielzog gaan andere landen in Azië mee in die trend. Europa kan niet om China en Azië heen, en zal dus alleen al om die reden niet langer kunnen volstaan met het uiteindelijk altijd maar volgen van de VS. Voeg daarbij de opkomst van machten als India, Rusland en Brazilië, en de eigen dimensie van de moslimwereld.

Aldus is de wereld met het verdwijnen van een dominante leider meer gelijkwaardig, maar ook veel complexer geworden. Dat biedt kansen, maar neemt ook grote risico's met zich mee. Kansen zijn er op het vlak van participatie en multilateralisme. Maar er zijn ook risico's van falende coördinatie, en daardoor impasse in het aanpakken van mondiale problemen of zelfs onderling conflict.

#### DUBIEUZE ROL VS BINNEN HET IMF

Rond de bestuurstaafel van het IMF zijn deze verschuivingen in de mondiale verhoudingen duidelijk herkenbaar. Zij komen rond die tafel bij uitstek en heel tastbaar tot uitdrukking. Van 2003 tot 2007 vertegenwoordigde ik er een kiesgroep van 13 Europese landen, waaronder Nederland.

Centraal was in die periode het conflict rond de wisselkoers van China. De VS hadden een groot en onbeheersbaar tekort op hun betalingsbalans,

*Onder druk van de VS volgde het IMF een onevenwichtige lijn tegenover China en ontzag het de Amerikaanse financieel-economische politiek*

en legden de verantwoordelijkheid daarvoor bij de exportgroei van China geholpen door een te goedkope munt. In werkelijkheid weerspiegelde het Amerikaanse tekort echter allereerst de eigen neiging op de pof te leven. Buitensporige consumptie werd gefinancierd door schuld en door de lage rente, gespaard werd er in de VS

nauwelijks. Gegeven dat het niet lukte om thuis orde op zaken te stellen, oefenden de VS pressie uit op China om zijn munt op te waarderen. Onder druk van de VS ging de staf van het IMF helaas lang mee in een onevenwichtige lijn ten aanzien van China, terwijl de Amerikaanse financieel-economische politiek werd ontzien. Ook nogal wat andere landen zongen

mee in dat koor, in lijn met de traditionele verhoudingen in de wereld. Maar China liet zich niet dwingen, en volgde zijn eigen lijn om geleidelijk – en niet op commando van anderen – zijn economische groei te verleggen van export naar meer binnenlandse groei. Inhoudelijk had China het gelijk grotendeels aan zijn kant, en op basis van zijn machtspolitiek gewicht was dit het eerste land dat aan de VS nee kon verkopen. Europa was verdeeld: sommigen zaten meer op de lijn van China, anderen hielden zich afzijdig of steunden de VS.

Een saillant ‘detail’ in dit debat betrof de financiële sector. Het IMF had een beleidsinstrument opgetuigd om in lidstaten de stabiliteit van de financiële sector en de kwaliteit van het financiële toezicht door te lichten. De meeste landen, waaronder Nederland en de meeste andere Europese lidstaten, hadden ermee ingestemd deze zogenaamde FSAP-toets (van Financial Sector Assessment Program) te ondergaan. Dat gold ook voor Japan en voor de meeste opkomende landen en ontwikkelingslanden. Al deze landen stelden zich vrijwillig kwetsbaar op, de resultaten van de FSAP-toets werden publiek gemaakt en de lessen werden vertaald in beleidsinitiatieven om het toezicht te verbeteren. Nu waren de VS fervent supporter van het FSAP-instrument, maar zij weigerden in te stemmen met een FSAP voor de VS zelf. Hun argument daarvoor was dat de Amerikaanse financiële sector en het toezicht van exceptionele kwaliteit waren, het zou geen goede aanwending van IMF-middelen zijn om daar een FSAP aan te wijden. Kort daarop werd de hele wereld door het uiteenspatten van de Amerikaanse financiële zeepbel en het falen van het toezicht in de VS en elders in een financiële crisis zonder naoorlogse weerga gestort. Ook bij het IMF heeft het inhoudelijk en moreel leiderschap van de VS de afgelopen jaren aan geloofwaardigheid ingeboet.

#### TOEKOMSTIGE ROL EN MACHTSVERHOUDINGEN IMF EN WERELDBANK

Hoe zullen tegen deze achtergrond de rol van en de machtsverhoudingen binnen het IMF en de Wereldbank zich kunnen ontwikkelen?

Het staat buiten kijf dat er voor beide organisaties de komende periode op het mondiale speelveld volop werk te doen valt. De financiële crisis laat zien hoe belangrijk het is dat macro-economisch beleid tussen lidstaten beter gecoördineerd wordt, en dat financiële stabiliteit naast macro-economisch beleid een volwaardige plaats krijgt. Dat zijn de beide kerntaken van het IMF. Economische ontwikkeling van armere landen is en blijft de kerntaak van de Wereldbank. Over de invulling van hun werk valt veel te zeggen en deze is voor velerlei verbetering vatbaar, echter de relevantie ervan is onomstreden.

Om op deze terreinen vervolgens ook effectief te kunnen bijdragen, zal het karakter van de instellingen moeten meebewegen met de zich wijzigende verhoudingen in de wereld. Het IMF en de Wereldbank zijn multilaterale instellingen, zij zijn in de praktijk niet zozeer supranationaal van aard als wel organisaties van lidstaten. Om effectief hun werk te kunnen doen, moeten zij daarvoor van de lidstaten voldoende ruimte krijgen. Of lidstaten daartoe bereid zijn, hangt onder meer af van de vraag of zij zich in de *governance* van de organisatie voldoende herkennen.

Over de *governance* van het IMF en de Wereldbank is de afgelopen jaren veel discussie geweest, zowel publiek als achter gesloten deuren. De boventoon in de publieke discussie wordt gevoerd door de roep om het stemgewicht van grote opkomende landen zoals China, India, Brazilië en Rusland te versterken. Het gewicht van deze landen in de wereldeconomie neemt snel toe. Volgens sommigen behoeven ook de ontwikkelingslanden een grotere stem. Vaak wordt daartegenover betoogd dat de Europese landen oververtegenwoordigd zijn, dat hun gewicht verminderd moet worden en dat zij samen een enkele vertegenwoordiger aan tafel moeten krijgen.

Dit geluid over oververtegenwoordiging van Europa komt vrij breed vanuit de niet-Europese landen. Echter achter gesloten deuren zien velen, met name uit Azië, niet Europa, maar de positie van de VS als het grootste *governance*-probleem van het IMF. De VS hebben voor belangrijke besluiten binnen het IMF als enige land een vetorecht, het economisch-inhoudelijk denken van de IMF-staf heeft de neiging nogal VS-gericht te zijn. Net zoals in algemene zin de VS een stap terug zullen moeten doen, exclusiviteit van leiderschap zullen moeten opgeven en anderen aan tafel zullen moeten dulden, zal dat specifiek bij het IMF en de Wereldbank niet anders zijn.

Dat neemt niet weg dat Europa voor het actualiseren van de machtsverhoudingen rond het IMF en de Wereldbank een relevante rol kan vervullen. Indikken door Europa kan onderdeel zijn van een totaalpakket waarin de VS een stap terug doen, zodat de exclusieve dominantie van deze multilaterale instellingen door een enkele lidstaat wordt beëindigd.

Overigens is dat een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor effectieve nieuwe verhoudingen. De coördinatie in de wereld wordt immers zonder dominante (en, in de ogen van velen, *benevolent*) leider wel veel complexer, en hetzelfde geldt binnen het IMF en de Wereldbank. Aan de coördinatie binnen die complexe nieuwe wereld zou Europa potentieel een samenbindende en stabiliserende bijdrage kunnen leveren. Europa heeft de afgelopen periode in financieel-economische spanningsvelden een matigende houding aangenomen, kent een sociaaleconomisch model met een antenne voor mondiale uitdagingen in de sfeer van ont-

wikkeling en klimaatverandering en is geen *power player* in de mondiale verhoudingen.

Op dit moment kan Europa die rol binnen het IMF en de Wereldbank echter niet aan. Daarvoor is Europa te zeer verdeeld: elk land gaat voor eigen kortetermijnsuccesjes en van een werkelijk gezamenlijk optreden is zelden sprake. De grotere Europese landen hebben nog hun plek in de G7; om daar een eigen profiel te behouden zijn er voor hen grenzen aan gezamenlijk optreden binnen het IMF en de Wereldbank. Het is niet uitgesloten dat indikken van Europa aanleiding geeft tot een werkelijk gezamenlijk en daarmee effectief optreden van Europa binnen die instellingen, maar dan zou op dezelfde wijze ingedikt moeten worden in andere financieel-economische fora zoals de G7/8, de G20 en de Financial Stability Board. Welke vorm zou dat kunnen aannemen? Voor de hand zou liggen een enkele bestuurszetel voor het eurogebied of voor de EU; minder vergaande tussenvormen krijgen al snel het karakter van half werk.

Dat, tot slot, brengt ons bij het belang en de positie van Nederland. Onze plek aan tafel bij het IMF en de Wereldbank staat onder druk vanwege de opkomst van nieuwe landen. Indikken van Europa kan voor de wereld en voor de invloed van Europa zelf positief zijn, maar alleen als dat indikken zich niet beperkt tot de kleinere landen doch ook de grote Europese landen omvat, en zich bovendien niet beperkt tot het IMF en de Wereldbank. Nederland zou dan, samen met de overige Europese landen, de voordelen van een eigen zetel inruilen voor een betekenisvolle gezamenlijke rol in Europees verband. Dat zou voor ons land een aansprekende strategische agenda kunnen zijn. Of het er binnen afzienbare tijd in zit, is een tweede.

Het lijkt meer in den brede niet helemaal kansloos om nieuwe, effectieve verhoudingen in het IMF en de Wereldbank tot stand te brengen. De start van president Obama geeft blijk van een goede antenne voor anderen in de wereld, en van een systematische inspanning om leiderschap met anderen te gaan delen. China bouwt intussen gestaag door aan een meer binnenlands gedragen economische groei (infrastructuur, gezondheidszorg, consumptie), en daarmee aan geloofwaardigheid en betrouwbaarheid als partner om de financieel-economische onevenwichtigheden in de wereld gezamenlijk aan te pakken. De mondiale financiële crisis onderstreept het belang van een effectieve multilaterale architectuur.