

De staat in drie generaties van *global governance*

Dries LESAGE

Post-doctoraal onderzoeker FWO-Vlaanderen aan de Vakgroep Politieke wetenschappen
Universiteit Gent

Jan ORBIE

Aspirant FWO-Vlaanderen aan de Vakgroep Politieke wetenschappen Universiteit Gent

Tine VANDERVELDEN

Assistent aan de Vakgroep Politieke wetenschappen Universiteit Gent

Sara VAN BELLE

Assistent aan de Vakgroep Politieke wetenschappen Universiteit Gent

I. Inleiding

De relatie tussen de staat en de internationale omgeving onderging in de loop van de decennia na de Tweede Wereldoorlog belangrijke transformaties. Deze bijdrage handelt over deelaspecten van deze relatie. De analyse beperkt zich tot de niet-politico-militaire dimensie van de internationale betrekkingen. Meer bepaald worden evoluties in het handels-, het financieel-monetaire en het gezondheidsbeleid in de niet-communistische wereld onderzocht. Er is voor gekozen de naoorlogse periode in drie tijdvakken op te splitsen: de periodes 1945-1980, 1980 tot heden en ten slotte de fase die nog moet aanbreken, maar mogelijks reeds in het beginstadium verkeert. De relatie tussen de staat en de internationale omgeving omvat voor ons twee dimensies. Een eerste is het denken over de rol van de staat. Dit denken manifesteert zich in de eerste plaats in een binnenlandse context, maar in de twee onderzochte periodes tekende zich over de rol van de staat en zijn verhouding tot de internationale omgeving telkens een hegemonische visie af. Deze visie kwam geregeld tot uiting in internationale beleidslijnen die de gemeenschappelijke rolconceptie van de staat ondersteunden. Ondanks de aandacht voor de hegemonische visie is het geenszins de bedoeling afbreuk te doen aan de diversiteit van rolconcepties voor de staat die altijd heeft bestaan. De tweede dimensie van deze relatie is de wisselwerking tussen het staatsbeleid en de internationale omgeving. Als belangrijkste actoren in de internationale politiek hebben staten een doorslaggevende invloed op de ontwikkeling van de internati-

onale economische structuur en de architectuur voor *global governance*. De internationale omgeving heeft op haar beurt een invloed op het functioneren van de staat. De centrale doelstelling van dit artikel is de krachtlijnen uit de drie fases te vergelijken. Wat de toekomstige 'derde generatie' betreft, zal aan de hand van verscheidene actuele empirische gegevens de contouren van een plausibel toekomstscenario worden geschetst. Bij deze vergelijking wordt volgende onderzoeksvraag voor ogen gehouden: staat de wereld op dit ogenblik opnieuw aan het begin van een fase waarin de staat, na enkele decennia van terugtocht en doorgedreven marktwerking, terrein herovert, waarbij dit proces ook een weerspiegeling vindt in de internationale beheersarchitectuur?

II. De primauteit van de staat (1945-1980)

A. Het denken over de rol van de staat

Onze onderzoeksvraag sluit aan bij de gedachtegang van Karl Polanyi over de 'dubbele beweging'. De eerste beweging is de loskoppeling van de markteconomie en de maatschappelijke orde in de loop van de negentiende eeuw, wat zich onder meer uitte in meer vrijhandel en vermarkting van de arbeid. Reeds tijdens de decennia vóór de Eerste Wereldoorlog raakte dit klassieke *laisser-faire*-liberalisme in moeilijkheden. Onder andere de internationale concurrentie had de sociale tegenstellingen binnen landen op de spits gedreven. Dit luidde het begin in van de tweede beweging, een streven om de markteconomie terug 'in te bedden' in bredere maatschappelijke doelstellingen. In de jaren 1930 wonnen politiek-economische visies die veel meer staatsinterventie en financieel-economische geslotenheid vooropstelden, zienderogen terrein.¹ Het vermeende failliet van het *laisser-faire*-regime is een eerste oorzaak van het feit dat de staat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog een bijzonder groot prestige genoot. Een tweede oorzaak waren de uitstekende prestaties van de oorlogseconomieën. Een derde factor is de voortzetting van deze sturende rol bij de wederopbouw en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De staat ging zich in heel wat Westerse landen rechtstreeks met de economie bemoeien. Dit gebeurde via nationalisaties, indicatieve planning en een Keynesiaanse politiek van vraagstimulering door middel van *deficit spending*, overheidsinvesteringen en inflatoir monetair beleid, om zo de economie permanent van zuurstof en koopkracht te voorzien. Groei en volledige tewerkstelling waren de uitgangspunten. In vergelijking met de negentiende eeuw waren de kerntaken van de staat sterk uitgebreid.²

1. POLANYI, Karl, *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*, New York: Rinehart, 1944.
2. YERGIN, D. & STANISLAW, J., *The Commanding Heights*, New York: Simon & Schuster, 1998.

B. De wisselwerking tussen het staatsbeleid en de internationale omgeving

Embedded liberalism

In 1944 werd als antwoord op de problemen uit de negentiende eeuw en het interbellum in Bretton Woods de basis gelegd voor een nieuw internationaal regime. Op basis van vroegere ervaringen was het een prioriteit om externe economische schokken en overdreven internationale concurrentie tot een minimum te beperken. John Gerard Ruggie noemt dit regime het *embedded liberalism*: "This was the essence of the embedded liberalism compromise: unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism."³ Omstreeks 1944-1946 ontstonden naast de Verenigde Naties diverse organisaties en regimes voor multilaterale financieel-economische samenwerking. De nationale logica zou evenwel steeds primordiaal blijven. Wanneer staten zich op het internationale forum begaven, was dit over het algemeen met het oog op de waarborging van hun binnenlandse functies. Door de instelling van een buffer tegen de wisselvalligheden van de internationale economie werd de financieel-economische mondialisering als het ware onderdrukt. Binnen dit klimaat probeerden vele ontwikkelingslanden op basis van imports substitutie en socialistische experimenten een politiek van *self-reliance* te voeren. Het regime van relatieve geslotenheid betekende echter niet dat er geen mondiale economie met structurele afhankelijkheidsrelaties bestond. Het Zuiden klaagde onder meer over te lage prijzen voor zijn grondstoffen op de wereldmarkt. In de jaren 1970 eisten de ontwikkelingslanden, verenigd in de G77, een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO). Zij ijverden voor de internationale aanvaarding van beleidsinstrumenten zoals exportverzekeringsmechanismen, preferentiële markttoegang, imports substitutie, investeringsregels en meer ontwikkelingshulp (de 0,7% norm).

Handel en binnenlandse doelstellingen

Voor de architecten van het naoorlogse handelsregime behield de staat een belangrijke rol. Hun belangrijkste zorg bestond erin om het *beggar-thy-neighbour*-scenario van de jaren 1930 te vermijden: voortaan zou de internationale handel op multilaterale basis en volgens de principes van 'meest begunstigde natie' en niet-discriminatie georganiseerd worden. Indien staten onderling beslisten om hun markten verder te openen, moesten andere landen hier eveneens de vruchten van kunnen plukken. Voor het overige behield de staat aanzienlijke mogelijkheden om binnenlandse doelstellingen zoals volledige werkgelegenheid en economische groei na te streven. Dat het naoorlogse handelsregime ingebed werd in bredere

3. RUGGIE, J.G., *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, *International Organization*, vol. 36, 1982, p. 393.

sociale doelstellingen, bleek al uit de naam van de *United Nations Conference on Trade and Employment*. Deze conferentie leidde tot het Handvest van Havana, dat in de oprichting van een Internationale Handelsorganisatie (ITO) voorzag. Deze organisatie werd niet enkel belast met de liberalisering van de wereldhandel, maar had ook een breed mandaat voor de regulering van internationale handel: "it pioneered the notion that trade had to serve the broader purpose of development and social need."⁴ Volgens de investeringsregels van de ontwerp-ITO mocht het gastland de 'noodzakelijke maatregelen' nemen om te vermijden dat buitenlandse investeringen het binnenlandse beleid zouden beïnvloeden. Verder werden procedures voor intergouvernementele grondstoffenakkoorden uitgewerkt, om gegarandeerde prijzen voor landbouw- en mijnbouwproducenten te voorzien. Opvallend is ook de verwijzing naar 'billijke arbeidsnormen': de lidstaten zouden op hun territorium alle nodige maatregelen nemen om oneerlijke arbeidsvoorwaarden te elimineren. De ITO werd aangespoord om samen te werken met de IAO. Hoe dit alles precies moest gebeuren was vaak onduidelijk: de vaagheid van het Handvest weerspiegelt de compromissen tussen de ondertekenaars. Door de tegenstand van 'protectionisten' én 'perfectionisten' binnen het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden bleef de ITO dode letter. Zo promoveerde de 'voorlopige' *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) tot dé handelspijler van de naoorlogse internationale economische orde.⁵

Dit akkoord, hoewel qua reikwijdte beperkter dan de ITO, vormde onmiskenbaar een onderdeel van het *embedded liberalism*. Het GATT-regime voorzag immers veel bepalingen opdat de doelstellingen van regeringen niet in het gedrang zouden komen. Zo werden kwantitatieve importbeperkingen toegelaten indien dit nodig was om het binnenlandse beleid van volledige werkgelegenheid te vrijwaren. Totale vrijhandel behoorde overigens niet tot de doelstellingen.⁶ De reikwijdte van de naoorlogse handelsagenda was bijzonder bescheiden. Tijdens de eerste handelsrondes onderhandelden de GATT-partijen over tariefverlagingen voor industriegoederen. De bevoegdheid over zogenaamde niet-tarifaire barrières, die vaak aangewend werden voor 'lovenswaardige doelstellingen in de nationale economie',⁷ bleef bij de nationale overheden. Van liberalisering inzake landbouw of diensten was al helemaal geen sprake. Hoewel de EEG-lidstaten met de (overigens pas eind jaren 1960 voltooid) douane-unie verder gingen dan de voorzichtige GATT-liberalisering, bestond er nog lang geen binnenmarkt.

De jaren 1970 geven een dubbelzinnig beeld. Hoewel het GATT-regime de geest van het *embedded liberalism* bleef uitstralen, raakten de onderhandelingen tijdens

4. DRACHE, D., When Labour and Investment Standards almost Mattered, pp. 9-28 in S. McBride, L. Dobuzinskis, (e.a.) (eds.), *Global Instability*, Dordrecht: Kluwer, 2002, p. 23.
5. DRACHE, D., o.c., 2002; DIEBOLD, W., From the ITO to GATT – and back?, in O. Kirshner (ed.), *The Bretton Woods-Gatt system*, USA: IATP, 1996.
6. RUGGIE, J.G., Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism, *Journal of International Affairs*, vol. 48, 1994, pp. 1-2.
7. DIEBOLD, W. o.c., 1996.

de Tokio-Ronde (1973-'79) voor het eerst aan de niet-tarifaire barrières. Er werden codes ontwikkeld om handelsbelemmeringen ten gevolge van staatssubsidies, productstandaarden, importvergunningen, enzovoort aan te pakken. Hiermee verloor de staat geleidelijk één van haar mogelijkheden bij uitstek om het binnenlandse sociaal-economische beleid vorm te geven. Tegelijk doken echter nieuwe vormen van protectionisme op, zoals de zogenaamde 'vrijwillige' exportbeperkingen. Volgens Ruggie vormt dit 'nieuwe protectionisme' geen afwijking van de naoorlogse economische orde, integendeel: binnenlandse doelstellingen worden gevrijwaard zonder het liberaliseringsproces radicaal tegen te gaan.⁸ Het pleidooi vanuit het Zuiden voor een NIEO knoopte inzake handel bij de ontwerp-ITO aan: een breed handelsregime met aanzienlijke mogelijkheden tot overheidsinterventie. Het engere GATT-regime hield volgens de G77-landen onvoldoende rekening met hun structurele achterstelling. Het Zuiden kon enkele bescheiden successen boeken. Voorbeelden zijn het Europese Lomé-regime en het Algemeen Preferentieel Systeem binnen de GATT.

Financiën: het behoud van macro-economische beleidsautonomie

Drie op zich wenselijke financieel-monetaire doelstellingen gaan moeilijk samen: vaste wisselkoersen, nationale macro-economische beleidsautonomie en vrij kapitaalverkeer. Telkens moet één worden opgeofferd. Vlak na de Tweede Wereldoorlog werd in Bretton Woods ten aanzien van dit 'monetaire trilemma' een duidelijke keuze voor wisselkoersstabiliteit en nationale autonomie gemaakt. Het ongebreideld vrije kapitaalverkeer moest er dus aan geloven. Geld wisselen in functie van de handel was geoorloofd, maar internationale speculatie moest aan banden worden gelegd door middel van restricties op het vrije kapitaalverkeer of 'kapitaalcontroles'. Dit beleid van relatieve geslotenheid beschermde tot begin de jaren 1970 het regime van relatief vaste wisselkoersen tegen speculatieve aanvallen. Regeringen moesten bij hun macro-economisch beleid en belastingpolitiek ook minder dan vandaag rekening houden met kapitaalvlucht naar landen met een hogere rente of lagere belastingdruk. Wel hadden de staten zich binnen een multilateraal kader geëngageerd om de vaste wisselkoersen te ondersteunen. In 1944 werd het Internationaal Muntfonds (IMF) opgericht om landen daar via leningen mee te helpen. Op die manier konden staten genieten van een min of meer rustige en stabiele financiële omgeving, waarbinnen zij over een ruime beleidsautonomie beschikten om aan nationale ontwikkeling te sleutelen en de Keynesiaanse welvaartsstaat uit te bouwen.⁹

8. RUGGIE, J.G., *o.c.*, 1982, pp. 410-412.

9. HELLEINER, Eric, *States and the Re-emergence of Global Finance*, Ithaca: Cornell University Press, 1994.

Volksgezondheid als kerntaak van de staat

De ontwikkeling van inclusieve gezondheidszorgsystemen werd beschouwd als een integraal onderdeel van de uitbouw van de verzorgingsstaat. Het aandeel van overheidsuitgaven in gezondheidszorg als percentage in het BBP kende een algemene stijging in Europa van 3,7% in 1960 naar 7,1% in 1980, in de Verenigde Staten van 5% in 1960 naar 8,7% in 1980.¹⁰ Gezien de nationale focus van beleid en discours werd weinig behoefte tot een mondiale gezondheidspolitiek gevoeld. De rol van de in 1948 opgerichte Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bleef dan ook beperkt. De WHO assisteerde nationale ministeries van volksgezondheid met normatieve richtlijnen, kennisuitwisseling en technische bijstand.¹¹ De NIEO had ook zijn impact op het WHO-beleid. Het resultaat is een economische benadering van de gezondheidsproblematiek, die werd voorgesteld op de conferentie van de WHO-lidstaten in Alma-Ata in 1978. In de Alma-Ata-Verklaring – ook bekend als 'Health for All' – bracht men voor het eerst de nefaste impact van ongelijke socio-economische verhoudingen op de gezondheid van de bevolking in ontwikkelingslanden in rekening. Waar voorheen het WHO-beleid zich beperkte tot top-down, door het Westen gedetermineerde massavaccinatiecampagnes, eisten de ontwikkelingslanden in Alma-Ata inspraak in de gezondheidsprogramma's van de WHO en kwam de klemtoon in de projecten te liggen op de zelfredzaamheid van de ontwikkelingslanden. *Health for All* raakt echter vanaf de jaren 1980 in de vergetelheid onder invloed van het opkomende neoliberalisme.¹²

III. Het nieuwe *laissez-faire* (1980-heden)

A. Het denken over de rol van de staat

In de jaren 1970 gebeurde iets gelijkaardigs als in de jaren na 1929: een wereldwijde economische crisis die het gangbare politiek-ideologische regime in diskrediet bracht, in dit geval de Keynesiaanse welvaartsstaat en importsubstitutie. De meest succesvolle oppositionele stroming bleek het neoliberalisme te zijn, dat in de volgende decennia wereldwijd in meer of mindere mate zijn stempel op het binnenlandse en het internationale financieel-economische beleid zou drukken. Neoliberale boegbeelden als Margaret Thatcher en Ronald Reagan wezen de alsmaar groeiende staatsinterventie aan als één van de oorzaken van de economische problemen. Hun boodschap was dat de staat zich moest terugtrekken uit

10. OECD Health Data 2003, 3rd Edition.

11. LEE, K. & COLLINSON, S. (e.a.), Who Should be Doing What in International Health: a Confusion of Mandates in the United Nations?, *British Medical Journal*, nr. 312, 1996, pp. 302-307.

12. WORTH, O., Health for All? Towards a neo-Gramscian Critique of the WHO, pp. 139-158 in J.P. Abbott & O. Worth (eds.), *Critical Perspectives on International Political Economy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, p. 148.

de economie, om alleen nog een beperkte, ondersteunende rol te spelen. Er werd opnieuw veel verwacht van de markt als allocatiemechanisme.¹³

B. De wisselwerking tussen het staatsbeleid en de internationale omgeving

De grondwet van de marktgerichte mondialisering

Als er een domein was waar de staten een verhoogd activisme tentoonspreiden, dan was het op het vlak van internationale deregulering, zodat de potentiële mobiliteit van producten en productiefactoren vergrootte, en de financieel-economische mondialisering in een stroomversnelling kwam. In 1981 zou de pas verkozen Amerikaanse president Reagan, op een topbijeenkomst in Cancún, ook de NIEO voor dood verklaren. De olieschokken en wereldwijde recessie van de jaren 1970, en de schulden crisis van begin jaren 1980, hadden de onderhandelingspositie en zelfzekerheid van het Zuiden aanzienlijk verzwakt. Allerlei maatregelen tot marktbevordering inzake handel, directe investeringen en financiën werden verankerd in multilaterale kaders zoals WTO, EU en NAFTA, waarvan de basisprincipes in de toekomst nog maar moeilijk kunnen worden gewijzigd. Het amalgaam van mondiale, regionale en bilaterale verdragen voor marktbevordering zou men de 'grondwet van de mondialisering' kunnen noemen (cfr. Stephen Gills *new constitutionalism*).¹⁴ De 'grondwet van de mondialisering' heeft nieuwe machtsverhoudingen tussen staten en private actoren, zoals multinationale ondernemingen en beleggingsfondsen, tot stand gebracht. Het fiscale en macro-economische beleid van staten kan door deze actoren worden beloond dan wel afgestraft. Nationale economieën zijn kwetsbaarder geworden voor externe financieel-economische processen. Zodoende zet de actuele mondialisering bepaalde functies van de staat zoals belastingpolitiek, sociale cohesie of volksgezondheid onder druk.¹⁵ Daarnaast intensiveert mondialisering bepaalde mondiale beheersproblemen. Denk aan de milieuproblematiek: meer handel doet het transport toenemen, en meer internationale concurrentie bemoeilijkt een ambitieus milieubeleid. De mondialisering slaagt er evenmin in de kloof tussen Noord en Zuid te dichten. Behalve bijvoorbeeld het Kyoto-Protocol tegen het broeikas effect werden als tegengewicht voor de marktbevordering nog maar weinig krachtige mondiale initiatieven tot marktcorrectie genomen. Terwijl marktbevordering veelal verankerd is in bindende verdragen, gaan de regimes voor marktcorrectie – zoals de arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) of de belofte van de rijke landen om ooit 0,7% van het BNP aan ontwikkelingshulp te besteden – zelden gepaard met een even sterke juridische en politieke slagkracht en afdwingbaarheid. Marktbevordering zonder sterke marktcorrectie kenmerkt het 'disem-

13. YERGIN, D. & STANISLAW, J., o.c., 1998.

14. GILL, S., Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, 1995, pp. 399-423.

15. Zie onder meer: MISHRA, R., *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Elgar, 1999.

bedded liberalism' van de laatste twee decennia. Hieronder worden deze algemene krachtlijnen per thema geïllustreerd, waarbij ook een aantal effecten worden geïllustreerd. Deze problematisering is van belang om de overgang naar de 'derde generatie' te kunnen verklaren.

Handelsliberalisering en bevoegdheidsafstand van de staat

Zowel op Europees als internationaal niveau deed zich vanaf de tweede helft van de jaren 1980 een verbreding én verdieping van het liberaliseringsproces voor. Binnen de Europese Gemeenschap uitte het nieuwe *laissez-faire* zich in het Europese project om tegen 1992 een Interne Markt met vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid uit te bouwen. Parallel hiermee onderhandelden de GATT-leden in de Uruguay-Ronde. Niet alleen werden tarifaire en niet-tarifaire handelsbarrières zoals productstandaarden verder geliberaliseerd, maar bovendien voegden de onderhandelaars enkele nieuwe onderwerpen aan de internationale handelsagenda toe. Het gaat hierbij vooral om diensten, intellectuele eigendomsrechten en investeringen, wat in respectievelijk de GATS-, TRIPS- en TRIMS-akkoorden¹⁶ uitmondde. Voor het eerst werd een verregaande liberalisering op landbouwvlak onderhandeld, wat in de Europese Unie onder meer de MacSharry-hervormingen van 1992 met zich mee bracht. Het TRIPS-akkoord illustreert duidelijk de evolutie van *at-the-border* naar *behind-the-border* kwesties: voortaan werd de nationale regelgeving inzake intellectuele eigendomsrechten onderworpen aan het internationale handelsregime. Ook leidde de Uruguay-Ronde tot de oprichting van een Wereldhandelsorganisatie (WTO) met een bindend geschillenbeslechtingsmechanisme en een engagement om in de toekomst verder te onderhandelen over landbouw en diensten. Beide thema's blijven de kern uitmaken van de in 2001 gelanceerde Doha-Ontwikkelingsronde, waarmee de wereldwijde liberalisering (met intussen ook China en binnenkort Rusland) als een processie van Echternach voortkabbelt. De WTO-regels zijn over het algemeen marktbevorderend. In tegenstelling tot het Handvest van Havana en de NIEO-pleidooien bemoeilijkt het WTO-regime overheidsinterventie. Dit heeft niet alleen te maken met de WTO-regels zelf, maar ook met de dominante visie van de *epistemic community* op handenvlak, die luidt dat het onmogelijk en onwenselijk is dat de WTO zich zou inlaten met niet-commerciële materies.¹⁷ In tegenstelling tot het naoorlogse regime van ingebed liberalisme, raken het liberaliseringsproces enerzijds en andere maatschappelijke doelstellingen anderzijds losgekoppeld. Het historische compromis tussen markt en staat komt onder druk te staan, waarbij de eerste een uitbreiding en verdieping kent, terwijl de tweede zijn beleidsarsenaal ziet inkrimpen.

16. *General Agreement on Trade in Services, Trade-Related Intellectual Property Rights, Trade-Related Investment Measures.*

17. TAY, S.S., *After the Battle in Seattle: Civil Society and Governments: Environment, Labour and Trade*, pp. 77-106 in C. Saunders & G. Triggs (eds.), *Trade and Cooperation with the European Union in the New Millennium*, Great Britain: Kluwer, 2002.

Een indicatie hiervan is het feit dat in het WTO-regime nauwelijks plaats is voor maatschappelijke bekommernissen, bijvoorbeeld op ecologisch of sociaal vlak. Zonder hier dieper in te gaan op de relatie tussen het internationale handels- en milieuregime – de WTO-rechtspraak hieromtrent blijft het voorwerp van debatten tussen juristen – kan gesteld worden dat een staat geen handelsbelemmeringen mag instellen tegen producten die op een ecologisch schadelijke wijze zijn vervaardigd. Pas sinds de Doha-ronde zijn de WTO-leden begonnen met de voorzichtige bespreking van de relatie tussen handels- en milieuakkoorden. Staten kunnen evenmin via handelssancties elementaire arbeidsnormen afdwingen. Zoals gezegd voorzag het ITO-Handvest een belangrijke rol voor arbeidsnormen. De enige restant hiervan in de GATT is de bepaling dat handel van in gevangennissen vervaardigde producten afgeremd mag worden. Volgens de WTO-regels kunnen staten de handel in producten die geproduceerd zijn via kinderarbeid of schending van andere fundamentele sociale normen niet aan banden leggen. De mislukking van de ITO creëerde een padafhankelijk proces waarbij arbeidsnormen als niet-verenigbaar met het handelsregime gepercipieerd werden. Het is echter pas in de jaren 1990 dat deze idee geconsolideerd werd.¹⁸ Bij de oprichting van de WTO omstreeks 1994 ontstond een hevig debat over de rol van arbeidsnormen in het mondiale handelsregime. Ontwikkelingslanden en enkele industrielanden bleven zich verzetten tegen een 'sociale clausule', een bindende link tussen het handelsregime en arbeidsnormen, uit vrees voor protectionistisch misbruik onder het mom van mensenrechten. Op de WTO-top van Singapore (1996) belandde de sociale kwestie op een zijspoor: de leden engageerden zich tot de naleving van de fundamentele arbeidsnormen, maar beklemtoonden tegelijkertijd dat de IAO hier bevoegd is. Pogingen in Seattle (1999) en Doha (2001) om dit punt op de WTO-agenda te zetten mislukten, zodat tijdens de huidige handelsronde niet meer gesproken wordt over de rol van arbeidsnormen.

Intussen werd binnen de IAO wel wat werk verricht: in 1998 werden in een 'Verklaring over Fundamentele Principes en Rechten op het Werk' de fundamentele arbeidsnormen opgesomd waaraan alle leden voortaan moeten voldoen. Alston geeft echter een overtuigende kritiek op de recente IAO-initiatieven. Kort samengevat wijst hij erop dat de nadruk op de fundamentele arbeidsnormen sinds 1998 gepaard gaat met een toegenomen aandacht voor juridisch nauwelijks gedefinieerde 'principes', ten koste van de traditionele klemtoon op aan ILO-conventies gerelateerde 'rechten'. Bovendien klaagt Alston de 'privatisering van de handhaving' van deze ILO-normen aan: de rol voor overheden is *de facto* afgenomen ten voordele van een grotere nadruk op 'promotionele en voluntaristische' particuliere initiatieven. De oprichting van het *Global Compact* binnen de VN – een initiatief waarbij bedrijven in samenwerking met NGO's op vrijwillige basis enkele minimale arbeids- en ecologische normen en mensenrechten in acht nemen – kadert in deze evolutie. Volgens de auteur kende het internationale ar-

18. WILKINSON, R., The WTO in Crisis. Exploring the Dimensions of Institutional Inertia, *Journal of World Trade*, vol. 35, 2001, p. 409.

beidsregime een hoogtepunt in de jaren 1960 en 1970, de periode van het *embedded liberalism*. Het idee van bindende en duidelijk definieerbare internationale arbeidsnormen is naar het achterplan verschoven.¹⁹ De recente verdieping en verbreding van handelsregime heeft de marktwerking versterkte ten koste van staatsmacht en extra-economische maatschappelijke doelstellingen.

Vrij kapitaalverkeer nieuwe prioriteit

Vanaf het einde van de jaren 1970 startte onder impuls van de VS en Groot-Brittannië een wereldwijde golf van financiële liberalisering. Onder meer technologische ontwikkelingen in de financiële markten en de doorbraak van het neoliberale ideeëngoed liggen aan de basis van deze beweging. Hiermee werd afgestapt van de eerdere keuze binnen de monetaire conflict-driehoek. In 1973 was het vaste-wisselkoers-regime van Bretton Woods overigens ineengestort. In de plaats kwam chaos, maar het principe van vrij kapitaalverkeer was grotendeels verworven en de internationale consensus tendeerde naar wisselkoersstabiliteit. Volgens de logica van het monetaire trilemma betekende dit minder nationale beleidsautonomie.²⁰ In Europa kwamen twaalf landen tot een eenheidsmunt. In deze periode nam de invloed van het IMF en de Wereldbank toe. Hun leningsvoorwaarden werden steeds strenger en de inmenging in het globale sociaal-economische beleid van hulpbehoevende landen werd intrusiever. De strengere conditionaliteit legde aan staten een meer marktgeoriënteerde politiek op. Sommigen verwijten de Bretton Woods-instellingen een onwenselijke '*mission creep*'.²¹

Critici menen dat vandaag de financiële mondialisering te ver is doorgeschoten.²² In de voorbije twee decennia werd het kapitaalverkeer wereldwijd gedereguleerd, maar vond ook een reeks ernstige financiële crisissen plaats met zware sociaal-economische gevolgen. De Oost-Aziatische crisis van 1997-1998, die zelfs naar andere continenten overwaaide, was de grootste financiële catastrofe sinds 1929. Deze crisissen, die meestal opkomende industrielanden troffen, gingen gepaard met agressieve speculatie, massale paniecreacties, irrationeel kuddegedrag en 'besmetting' van relatief gezonde economieën. Hoewel er ook endogene oorzaken aanwezig waren, heeft de financiële mondialisering crisislanden disproportioneel afgestraft.²³ Daarnaast hebben staten zowel in Noord als Zuid het alsmaar

19. ALSTON, Ph., 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Regime, *European Journal of International Law*, vol. 15, 2004, pp. 457-521.

20. HELLEINER, E., o.c., 1994.

21. BABB, S. & BUIRA, A., Mission Creep, Mission Push and Discretion in Sociological Perspective: the Case of IMF Conditionality. Paper presented at the XVIII Technical Group Meeting, March 8-9, 2004, Geneva.

22. Zie o.m. BHAGWATI, J., The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars, *Foreign Affairs*, vol. 77, 1998, pp. 7-12; STIGLITZ, J.E., *Globalization and its Discontents*, London: Penguin Books, 2002.

23. KRUGMAN, P., *The Return of Depression Economics*, New York: W.W. Norton & Company, 1999.

moeilijker om belastingen te heffen op financiële kapitalen en multinationale ondernemingen, die handig gebruik maken van belastingconcurrentie tussen staten en belastingparadijzen. De deregulering van het kapitaalverkeer en investeringsregimes hebben de mobiliteit van het kapitaal en mogelijkheden voor internationale *tax planning* aanzienlijk vergroot.²⁴ De deregulering biedt criminele organisaties ook meer ruimte voor witwaspraktijken, onder meer via offshore financiële centra die tot voor kort buiten elke regulering vielen. Financiële stabiliteit, fiscale herverdeling en misdaadbestrijding zijn drie statelijke functies die door de financiële mondialisering zijn aangetast.

Terugtocht van de staat in het gezondheidsbeleid?

De 'proliferatie' van de mondiale handelsagenda leidt tot een gelijkaardige inperking van nationale beleidsautonomie. De actuele GATS-onderhandelingen over de liberalisering van diensten binnen de WTO zorgen voor onrust bij NGO's over de toekomst van de publieke gezondheidszorg in ontwikkelingslanden. Men vreest onder meer dat dure private ziekenhuizen de meest bekwame gezondheidswerkers zullen weghalen. Inzake het TRIPs-akkoord erkende de *UN Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* in 2000 dat er een conflict bestond tussen het akkoord en het recht op gezondheid, met name het verzekeren van de toegang tot essentiële geneesmiddelen. De farmaceutische industrie wilde een internationaal octrooiregime, omdat ontwikkelingslanden tot dan toe veelal octrooi-afspraken niet erkenden of onvoldoende beschermden. Door de mondiale instelling van octrooiën met een duur van 20 jaar wordt het echter onmogelijk voor ontwikkelingslanden om snel te reageren op gezondheids crises zoals AIDS. Gepatenteerde geneesmiddelen zijn te duur, en goedkopere generische geneesmiddelen kunnen niet aangekocht worden zonder het octrooi te schenden.²⁵ In augustus 2003 werd uiteindelijk een akkoord bereikt, dat meer mogelijkheden creëerde voor ontwikkelingslanden om tegen de klassieke octrooieregels in generische geneesmiddelen aan te maken of in te voeren, maar de NGO's blijven kritisch over de administratieve rompslomp die de nieuwe regeling vergt.²⁶ Ook in de EU komen de wetmatigheden van de interne markt in conflict met de beleidsprioriteiten van nationale overheden inzake gezondheidszorg. Het wordt voor een nationale overheid moeilijker om strengere kwaliteitseisen te stellen aan medische producten dan in de EU-wetgeving voorzien is.

De relatieve verzwakking van de overheid blijkt voorts bij onderzoek en ontwikkeling naar geneesmiddelen. Tien farmaceutische groepen hebben vandaag 50% van de mondiale geneesmiddelenmarkt in handen. Deze bedrijven richten zich

24. Zie onder meer: OECD, *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, OECD, Paris, 1998.

25. TROUILLER, P., et al., *Access to Essential Drugs in Poor Countries. A Lost Battle?*, *Journal of the American Medical Association*, nr. 291, 1999, pp. 364.

26. MEDECINS SANS FRONTIERES, Press release 20/9/2003. URL:<http://www.accessmed-msf.org>, geconsulteerd op 22/1/2005.

op de meest rendabele segmenten van de markt (cardiovasculaire aandoeningen, kanker, neurologie, dermatologie). Er gebeurt nauwelijks nog onderzoek en ontwikkeling over een reeks 'neglected diseases' uit tropische gebieden.²⁷ De ontwikkelingslanden vormen geen rendabele markt voor de farmaceutische industrie: de individuele koopkracht is zeer laag en de overheidsuitgaven voor geneesmiddelen in vergelijking met de industrielanden miniem. Dit heeft tot gevolg dat van de 1393 chemische substanties die tussen 1975 en 1999 op de markt kwamen, slechts 16 voor tropische ziekten bestemd zijn.²⁸ Deze problematiek toont aan dat gezondheidszorg als statelijke functie ondanks de aanwezige financiële middelen niet naar behoren wordt ingevuld.²⁹

De WHO verloor gaandeweg haar leiderspositie in het mondiale gezondheidsbeheer. Het machtsvacuüm wordt opgevuld door tal van niet-statelijke actoren zoals multinationale farmaceutische ondernemingen, NGO's, liefdadigheidsinstellingen, consultancy firma's, academische instellingen, de WTO en de Wereldbank.³⁰ De Wereldbank beschikt over meer budgetten en macro-economische knowhow dan de WHO en neemt het voortouw in de hervorming van gezondheidszorgsystemen in de ontwikkelingslanden, en hanteert daarbij een meer marktgerichte visie.³¹ Vandaar dat de openbare gezondheidszorg in vele ontwikkelingslanden ingrijpend werd gesaneerd of zelfs geprivatiseerd.³² Onder leiding van Brundtland probeerde de WHO haar legitimiteitscrisis in de jaren 1990 op te vangen door samenwerking met de Wereldbank en private actoren.³³ De WHO stapte ten dele mee in de visie dat de marktgerichte mondialisering kan worden aangewend als 'a force for better health' voor ontwikkelingslanden.³⁴ Daarnaast werd het vacuüm in de mondiale gezondheidsarchitectuur vanaf de jaren 1990 opgevangen door een groot aantal publiek-private samenwerkingen, waarbij de farma-industrie partnerschappen opzet met NGO's en multilaterale agentschappen (bv. voor onderzoek naar AIDS).³⁵

De laatste versnelling in mondialisering leidde ondertussen tot een intensifiëring van gezondheidsproblemen die de 'do-ability' van staten uitdagen. Ten eerste is er de opkomst en snelle verspreiding van nieuwe besmettelijke ziekten zoals AIDS

27. TROUILLER, P., et.al., o.c., 1999.

28. TROUILLER, P., et.al., Drug Development for Neglected Diseases: a Deficient Market and a Public-Health Policy Failure, *The Lancet*, nr. 359, 2002, pp. 2188-2191.

29. TROUILLER, P., et.al., o.c., 1999, p. 366.

30. LEE, K. & GOODMAN, H., Global Policy Networks: the Propagation of Health Care Financing Reform since the 1980s, pp. 97-119 in K. Lee, K. Buse & S. Fustukian (eds.), *Health Policy in a Globalising World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 98.

31. WORTH, O., o.c., 2002.

32. SAPRIN, *Structural Adjustment. The SAPRI Report*. London, Zed Books, 2004, pp. 174-202.

33. DODGSON, R., LEE, K., Global Health Governance. A Conceptual Review, pp. 92-110 in R. Wilkinson. & S. Hughes (eds.), *Global Governance. Critical Perspectives*, London, Routledge, 2002, p. 97.

34. WORTH, O., o.c., 2002.

35. DODGSON, R., LEE, K., o.c., 2002, pp. 105-106.

en SARS en de heropkomst van reeds bekende.³⁶ Daarnaast vormt de opflakking van reeds overwonnen besmettelijke ziekten door het optreden van multi-resistentie, zoals bijvoorbeeld TBC of stafylokokken-infecties in ziekenhuizen een probleem. Een tweede cluster betreft de ziekten die gelieerd zijn aan de mondialisering van bepaalde levensstijlen en voedingsgewoonten (bv. roken, overgewicht). Ontwikkelingslanden kennen een toename van deze typisch Westerse ziekten. Een derde cluster van ziekten is verbonden aan omgevingsfactoren (ontbossing, pollutie, verlies van biodiversiteit, etc.) zoals ebola en astma.³⁷

IV. Derde generatie van *global governance*: herstel van functies van de staat op mondiaal niveau?

A. Naar een hernieuwde theoretische basis voor actief multilateralisme?

Verscheidene beleidsinitiatieven en nieuwe discours op het internationale forum sinds de tweede helft van de jaren 1990 weerspiegelen de bezorgdheid dat de mondialisering bepaalde beheersproblemen intensifieert, en op die manier traditionele staatsfuncties onder druk zet. Vanuit de veranderde internationale context zou een hernieuwde theoretische basis voor een actief multilateralisme kunnen ontstaan. Het *United Nations Development Programme* (UNDP)³⁸ en academici als Joseph Nye³⁹ schuiven het concept 'mondiale publieke goederen' naar voren. UNDP vormt het kloppende hart van het academische werk omtrent het concept. De Franse en Zweedse regering riepen in 2003 de *International Task Force on International Public Goods* in het leven. Deze denktank geniet de steun van een *Group of Friends*, die uit verscheidene regeringen en internationale organisaties bestaat.⁴⁰ Mondiale publieke goederen zijn in principe zaken waar alle huidige en toekomstige generaties van kunnen genieten, naar analogie van publieke goederen in een binnenlandse context. Voorbeelden zijn vrede, financiële stabiliteit, de atmosfeer of een systeem om besmettelijke ziektes in te dijken. Het concept mondiale publieke goederen is erop gericht in de huidige context van mondialisering en complexe interdependentie bepaalde functies, die traditioneel door staten werden of worden vervuld, te herstellen of te versterken. Mondiale publieke goederen ondersteunen (of vervangen zelfs) staten bij de vervulling van bepaal-

36. HEYMANN, D.L., *Infectious Disease Threats to National and Global Security*, 195-214 in L. Chen, S. Fukuda-Parr & E. Seidensticker (eds.), *Human Insecurity in a Global World*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2003, p. 197.

37. DODGSON, R., LEE, K., o.c., 2002, pp. 98-99.

38. KAUL, I., et al., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, 2003.

39. NYE, J.S., *The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower can't go it Alone*, New York: Oxford University Press, 2002.

40. URL: <http://www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx>, geconsulteerd op 20/1/2005.

de functies. Daartoe is een intensere internationale samenwerking vereist. Dit is evenwel geen agenda voor de oprichting van een wereldregering. Wel staan hier *functies*, die sterk vergelijkbaar zijn met de functies die een nationale overheid vervult, centraal.⁴¹ Belangrijk hierbij is dat binnen deze benadering de mondialisering en interdependentie als gegevens worden aanvaard; zij worden niet als zodanig in vraag gesteld. De nota *Global governance: the next frontier* van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) pleit bijvoorbeeld voor een 'open en inclusief economisch wereldsysteem'.⁴² Deze visie heeft een ander en minder staatscentrisch vertrekpunt dan het etatisme dat de meeste staten in Noord en Zuid in de decennia na de Tweede Wereldoorlog kenmerkte. Toen bellette men de financieel-economische mondialisering die ten onder was gegaan, te herrijzen. Vandaag wordt nagedacht hoe de reëel bestaande mondialisering in betere banen kan worden geleid. Dit sluit niet uit dat er tussen beide concepten raakvlakken kunnen bestaan. Denk bijvoorbeeld aan de terugdringing van destabiliserende speculatieve kapitaalstromen.

Het concept mondiale publieke goederen mag dan wel normatief in de oren klinken, het legt een brug tussen 'idealisme' en 'realisme' in de internationale betrekkingen. De vraag is immers hoe de verwante termen nationaal belang en nationale veiligheid worden gedefinieerd, en welke politieke strategieën vervolgens worden ingezet om deze te dienen. In de actuele context van mondialisering en interdependentie worden nationaal belang en nationale veiligheid beïnvloed door allerhande externe invloeden, waaronder transnationale financieel-economische en ecologische fenomenen en acties van niet-statelijke actoren als multinationale ondernemingen en terreurgroepen. Daarom hebben staten er alle belang bij hun externe omgeving mee te beïnvloeden, en wel vanuit een visie die rekening houdt met de complexiteit van de internationale werkelijkheid. Dit laatste impliceert bijvoorbeeld het besef dat een klassiek militaire aanpak de oorzaken van terrorisme niet zal wegnemen (integendeel). Vanuit de erkenning van de veelzijdigheid van externe dreigingen en risico's zijn de jongste jaren nieuwe veiligheidsconcepten ontwikkeld, die naadloos aansluiten bij het pleidooi voor mondiale publieke goederen. In 1994 verruimde UNDP in zijn *Human Development Report* het klassieke, 'high-politics' veiligheidsdenken met zijn vernieuwende concept 'human security'. Veiligheid wordt vooreerst vanuit het oogpunt van burgers en niet zozeer staten gedefinieerd. De wereld kan niet veilig zijn als de extreme economische ongelijkheid onaangeroerd blijft. Deze kan leiden tot hevige lokale en internationale gewapende conflicten, onbeheersbare migratiestromen, epidemieën, enzovoort.⁴³ Het nieuwe Europese veiligheidsconcept erkent eveneens het belang van interdependentie en factoren die buiten de traditionele veiligheidsdi-

41. IIRI-KIIB, *Global Governance: The Next Frontier*, Brussels, 2004, pp. 7-8.

42. IIRI-KIIB, *o.c.*, 2004, p. 15.

43. UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 1994, pp. 22-46.

mensie vallen.⁴⁴ Individuele landen als Canada en Japan spannen zich in om het concept van *human security* zowel in eigen land als op het internationale forum meer ingang te doen vinden.⁴⁵ Het besef groeit met andere woorden dat een stabiele wereldorde nood heeft aan een set van mondiale publieke goederen. Van daar is de voorziening van deze goederen meer dan een kwestie van altruïsme of solidariteit. Het concept appelleert aan een verlicht eigenbelang, waaraan het een deel van zijn wervingskracht kan ontlenuen. Om deze redenen trachten de theoretici van het UNDP het concept uit de sfeer van de traditionele ontwikkelingshulp te halen. Met dit pleidooi voor meer multilaterale actie is ook de gedachte verbonden dat staten de autonomie die nodig is voor de uitoefening van hun traditionele functies, paradoxaal genoeg kunnen terugwinnen door zich sterker in multilaterale samenwerkingsverbanden te engageren. Het discours van mondiale publieke goederen, nieuwe veiligheidsconcepten en multilateralisme is evenwel nog lang niet hegeemonisch. Nog steeds hebben sommige traditioneel en 'realistisch' denkende regeringen het erg moeilijk met de filosofische implicaties die het hernieuwde idealistische denken met zich meebrengt – het bestaan van een 'wereldgemeenschap' en mondiale verantwoordelijkheid, ook al zijn beide denkkaders niet volstrekt onverzoebaar.

B. Nieuwe initiatieven en geluiden in global governance

Nieuwe uitdagingen vergen actievere overheid

Zijn in de politieke en diplomatieke praktijk de contouren van een derde generatie van *global governance* reeds zichtbaar? Ondanks de tegenstellingen kwam de jongste jaren op het internationale niveau één en ander in beweging. Een opmerkelijk initiatief zijn de *Millennium Development Goals* die door de Algemene Vergadering van de VN in 2000 zijn vastgelegd. Dit zijn acht categorieën van concrete doelstellingen in verband met armoedebestrijding, gezondheidszorg, onderwijs, gender-gelijkheid, milieu en multilateralisme die tegen 2015 gerealiseerd moeten zijn. De 'holistische' aanpak erkent de samenhang tussen al deze problemen, als ook de noodzaak van een actievere politieke overheid om de oplossingen te coördineren. Dit laatste aspect kwam ook tot uiting naar aanleiding van de VN-conferentie over ontwikkelingsfinanciering in Monterrey (2002). Het rapport van de werkgroep-Zedillo is één van de belangrijkste teksten op hoog diplomatiek niveau die deze herijkte visie op *global governance* weerspiegelen.⁴⁶ Het Zedillo-rapport, dat eveneens het concept mondiale publieke goederen hanteert, vraagt de

44. Europese Raad, Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie. Brussels, 12/12/2003.

45. ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, p. 91. Zie ook: THE COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now*, New York, 2003.

46. UN, Report of the High-Level Panel on Financing for Development. A/55/1000. 26/6/2001.

oprichting van een Sociaal-Economische Veiligheidsraad binnen de VN in overweging te nemen. Onder meer de Franse en Belgische regering steunen dit idee. Deze raad zou – naar analogie van een regering op binnenlands vlak – het overzicht behouden over een brede waaier van sociaal-economische beleidsdomeinen en op een coherente manier op uitdagingen inspelen. Het rapport breekt ook een lans voor 'mondiale belastingen' als de CO2-taks en de Tobin-taks om ontwikkeling te financieren. Met de steun van Kofi Annan zetten Frankrijk, Brazilië, Spanje en Chili het idee van een Tobin-taks en een heffing op wapenhandel op de VN-agenda. Over dit onderwerp presenteerde Annan onlangs een nieuwe studie aan de Algemene Vergadering.⁴⁷ Het idee van mondiale belastingen vloeit voort uit de logica van 'statelijke' functies op het mondiale niveau. Functies zoals gezondheidszorg en onderwijs kosten geld. Vanuit deze mondiale verantwoordelijkheid pleiten voor een 'gemonialiseerde' financieringsbasis is een kleine stap. Daarnaast denkt de Zedillo-werkgroep aan de oprichting van een 'Internationale Belastingorganisatie' om allerlei problemen, zoals fiscale concurrentie tussen staten, te behandelen.

Hieronder worden per thema enkele nieuwe elementen aangeduid die kunnen wijzen op het ontstaan van een 'derde generatie' in *global governance*. Een drietal krachtlijnen valt daarbij op. Ten eerste kan empirisch worden aangetoond dat niet alleen in de civiele samenleving of het Zuiden, maar ook in de belangrijkste politieke machtscentra de noodzaak wordt gevoeld om op bepaalde punten de gedereguleerde internationale marktwerking omwille van de stabiliteit of andere maatschappelijke doelstellingen nieuwe beperkingen op te leggen of van te gengewichten te voorzien. Ten tweede is er in de internationale diplomatie een beweging om meer dan vroeger de onderlinge samenhang van beheersproblemen in een context van mondialisering, complexe interdependentie en groeiende multipolariteit te erkennen; uit deze vaststelling wordt de nood aan actievere sturing door gouvernementele actoren afgeleid. Ten derde wordt in officiële discours vaker de link gelegd tussen 'nationale belangen' en 'nationale veiligheid' enerzijds en transnationale beheersproblemen anderzijds; ook deze discursieve verschuiving draagt het potentieel in zich om bij staten de belangstelling voor *global governance* aan te scherpen, en hen zelfs tot meer multilaterale samenwerking aan te zetten. Deze krachtlijnen sturen alle drie aan op meer overheidsmacht. Hierbij moeten nog twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Hoewel deze veronderstellingen op het eerste zicht misschien als *wishful thinking* bestempeld kunnen worden, wordt hier in de lijn van Joseph Nye⁴⁸ geargumenteed dat juist gezien de aard van het internationaal systeem een herijking van *global governance* in deze zin in hoofde van politieke besluitvormers veeleer een kwestie van noodzaak zal zijn. Een tweede kanttekening is echter dat er geen absolute zekerheid bestaat dat deze trends zich zullen doorzetten. Het blijft gedeeltelijk een kwestie

47. UN, *Innovative sources of financing for development*. Note by the Secretary-General. A/59/272. 17/8/2004.

48. NYE, J.S., o.c., 2002.

van politieke keuzes. Bij de beleidsvorming kan het alvast nuttig zijn een toekomstig regime met vorige regimes te vergelijken.

Stagnatie van de handelsliberalisering?

Het voorbije decennium wordt de legitimiteit van het handelsregime steeds meer in vraag gesteld. UNCTAD suggereert voor het eerst sinds lang dat eenzijdig marktgerichte oplossingen gefaald hebben en dat opnieuw in de richting van grondstoffenakkoorden en exportverzekeringmechanismen gedacht moet worden.⁴⁹ Hiermee gerelateerd dient uiteraard ook gewezen op de toegenomen aandacht voor de situatie van ontwikkelingslanden in het handelsregime. De mislukking van de WTO-conferentie in Cancún in 2003 is grotendeels te verklaren door de tegenstellingen tussen Noord en Zuid. Het Zuiden is er meer dan voorheen in geslaagd front te vormen. De onderhandelingen kunnen alleen gedeblokkeerd worden als meer met de desiderata van ontwikkelingslanden rekening wordt gehouden (o.a. afbouw van landbouwprotectionisme in het Noorden), wat niet wegneemt dat het eindresultaat meer liberalisering kan zijn. De moeilijkheden inzake de integratie van (openbare) diensten en directe investeringen in het handelsregime wijzen op de maatschappelijke grenzen van liberalisering. Er zijn vooralsnog echter weinig indicaties dat het mondiale handelsregime de komende jaren een andere, meer staatsinterventionistische richting zal inslaan en bestaande verworvenheden inzake liberalisering zullen worden teruggeschoefd. Vanuit belangrijke regeringen worden omzeggens geen concrete voorstellen geformuleerd om terug aan te knopen bij de NIEO-gedachte, die o.m. aanstuurde op mechanismen om grondstoffenprijzen in het belang van kwetsbare producenten te stabiliseren.

Voorts hebben sociale en ecologische bekommernissen geen volwaardige plaats in het handelsregime. Wel is het zo dat de VS en de EU in het verleden herhaaldelijk hebben gevraagd arbeidsnormen in het handelsregime op te nemen. Dit pleidooi stuit in de WTO evenwel nog steeds op een radicaal neen van de ontwikkelingslanden. De impasse kan wellicht alleen doorbroken worden als het Noorden tegenover de handhaving van arbeidsnormen via door de WTO toegelaten handelssancties een substantiële verhoging van de ontwikkelingshulp plaatst. Een koppeling van meer ontwikkelingshulp aan de naleving van milieu- en arbeidsnormen zou dus een opening kunnen vormen om het handelsregime terug in te bedden in bredere maatschappelijke doelstellingen. Het KIIB spreekt in dit verband van een 'mondiaal cohesiebeleid'.⁵⁰ Deze idee zat eigenlijk al in het ITO-Handvest: de nieuwe handelsorganisatie zou lange-termijnleningen uitschrijven voor de kolonies, op voorwaarde dat aan bepaalde arbeidsnormen voldaan werd.⁵¹

49. UNCTAD, *Economic development in Africa. Trade performance and commodity dependence*, New York/Genève, UN, 2003. UNCTAD/GDS/AFRICA/2003/1.

50. IRRI-KIIB, *o.c.*, 2004, p. 16.

51. DRACHE, D., *o.c.*, 2002, p. 16.

Financiële marktcorrectie

Met betrekking tot de financiële mondialisering zijn er indicaties dat op de hoogste politieke niveaus van industrielanden een lichte koerswijziging plaatsgrijpt. Dat mag evenwel niet overroepen worden. De 'nieuwe internationale financiële architectuur' waar internationale instanties aan sleutelen, zal niet zo nieuw zijn. Het principe van vrij kapitaalverkeer als ultiem doel wordt gehandhaafd. Wel wordt getracht om de bestaande reguleringspraktijken uit het Noorden – die vooral betrekking hebben op transparantie en responsabilisering van banken en andere privé-instellingen – in nieuwe industrie- en ontwikkelingslanden toegepast te krijgen. Ook de offshore financiële centra komen hierbij in beeld. Opmerkelijk is wel dat het IMF vandaag toleranter ten aanzien van tijdelijke kapitaalcontroles is geworden. Daarnaast heeft de G7 andere landen die in het internationale financiële systeem belangrijk zijn – denk aan Brazilië, Argentinië, Indonesië, Turkije, Zuid-Afrika, Hong Kong, Singapore – in nieuwe overlegorganen als de G20 en het *Financial Stability Forum* uitgenodigd.⁵² Ook al breekt niet meteen een NIEO aan, toch realiseert het Noorden zich dat een efficiënt beheer van de mondialisering niet langer kan zonder met een aantal 'systemically important countries' te overleggen. Mocht de G20 in plaats van alleen het monetaire beleid ook thema's zoals handel, milieu en ontwikkeling behandelen, dan kan dit informele politiek overlegorgaan een haalbaar alternatief vormen voor enerzijds de bestaande, maar onvoldoende legitieme G7/G8, en anderzijds de nog op te richten, maar door velen onrealistisch bevonden formele Sociaal-Economische Veiligheidsraad als onderdeel van de VN. Op die manier zou de mondiale sturing van de economie worden versterkt, waarbij onvermijdelijk ook regeringen met een minder marktgeoriënteerde visie aanschuiven. In een context van groeiende economische multipolariteit is een meer inclusieve besluitvorming op termijn wellicht het enige alternatief voor wereldwijde economische instabiliteit.⁵³

In verband met de fiscaliteit ondernemen de EU en de OESO sinds het midden van de jaren 1990 actie tegen 'schadelijke belastingcompetitie'. Speciale gunstregimes voor multinationals worden opgedoekt. Er worden afspraken gemaakt over fiscale informatie-uitwisseling. Belastingparadijzen voelen meer en meer druk van noordelijke verzorgingsstaten. Ondanks het politieke belang van deze nieuwe initiatieven, mag de reikwijdte ervan niet worden overschat. Ze bevatten nog veel hiaten, en sommige landen zoals de Verenigde Staten, Zwitserland en Luxemburg stellen zich niet coöperatief op, onder meer omdat zij het fenomeen van belastingconcurrentie tussen staten niet zo negatief evalueren. Zoals vermeld groeit op hoog diplomatiek niveau ook de steun voor mondiale belastingen en

52. SOEDERBERG, S., On the Contradictions of the *New International Financial Architecture: Another Procrustean Bed for Emerging Markets?*, *Third World Quarterly*, vol. 23, 2002, pp. 607-620.
53. BRADFORD, C.I. & LINN, J.F., *Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20*. The Brookings Institution. Policy Brief 131. April 2004.

een internationale belastingorganisatie, maar de realisatie is nog niet voor morgen. Intussen voeren G7, OESO en VN de strijd tegen witwassen en financiering van internationale misdaad en terrorisme op. Uit noodzaak wordt nu geprobeerd de vérgevorderde financiële mondialisering terug onder controle te krijgen.⁵⁴ In deze sfeer van de economie vindt het multilateralisme gericht op marktcorrectie veld.

Gezondheid als mondiaal publiek goed

In het hedendaagse discours zijn er aanwijzingen dat de staten zich terug meer engageren tegenover de mondiale gezondheid door te refereren naar de belangen van de eigen burgers. Mondiale gezondheid wordt in dit discours beschouwd als een veiligheidsvraagstuk, wat aansluit bij het concept van 'human security'. In 1999 verklaarde de VN-Veiligheidsraad AIDS een gevaar voor de nationale veiligheid. Op de G8-top in Okinawa in 2000 werd aan AIDS de hoogste politieke prioriteit toegekend als 'human security threat'.⁵⁵ Ook in een recent beleidskader voor externe actie ter bestrijding van HIV/AIDS, TBC en Malaria refereert de Europese Commissie naar de impact van AIDS op 'human security'. Overheden vertonen een nieuw activisme in de bescherming van hun burgers tegen gezondheidsdreigingen. De opflakkerende epidemie aan de oostkant van de Europese grenzen en de uitbreiding heeft de EU er toe aangezet om een 'immediate action' werkplan uit te tekenen in samenwerking met de buurlanden om de AIDS-epidemie een halt toe te roepen. De AIDS-epidemieën en de Anthrax-aanval na 11 september vormden de aanleiding voor de huidige aandacht die in de VS wordt besteed aan gezondheid in het buitenlands en veiligheidsbeleid.⁵⁶ Het *human security*-discours herbergt ook een hernieuwde aandacht voor het verband tussen armoede en ongelijkheden in toegang tot gezondheid, waarbij men terug aanknoopt bij de principes van Alma-Ata. Vier van de acht Millenniumdoelstellingen houden verband met gezondheid waarbij de klemtoon ligt op het verzekeren van basisvoorzieningen met aandacht voor bestaande ongelijkheden in toegang tot gezondheidszorg.⁵⁷ Tegen het licht van de opkomst van private actoren als NGO's en ondernemingen stellen recente officiële teksten en studies dat een degelijke publieke gezondheidssector in ontwikkelingslanden vitaal blijft voor de realisatie van basisgezondheidszorg en de bestrijding van besmettelijke ziektes.⁵⁸

54. LESAGE, D., *Mondialisering en fiscale rechtvaardigheid. Belastingpolitiek in een open wereldeconomie*, Leuven: Acco, 2005.

55. CHEN, L. & NARISIMHAN, V., Global Health and Human Security, in L. Chen, S., Fukuda-Parr & E. Seidensticker (eds.), *Human Insecurity in a Global World*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2003, pp. 190-191.

56. HEYMANN, D.L., o.c., 2003, p. 195.

57. CHEN, L. & NARISIMHAN, V., o.c., 2003, p. 191.

58. Zie o.m. de studie o.l.v. Jeffrey Sachs UN MILLENNIUM PROJECT, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London, Earthscan/UNDP, 2005, pp. 77-78; WHO, *World Health Report 2004*, Geneva: WHO, 2004, p. 58.

V. Besluit

In de nieuwste geschiedenis werden periodes van meer regulering afgewisseld door fases van deregulering. Er zijn indicaties dat zich vandaag, na een fase van deregulering, opnieuw het tweede luik van Polanyi's 'dubbele beweging' aan het voltrekken is. Op hoog politiek niveau wordt de noodzaak tot meer regulering van de actuele mondialisering aangevoeld. Een actievere overheid is noodzakelijk om a) de ver doorgeschoten marktwerking terug in maatschappelijke doelstellingen in te bedden, b) de nodige coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen te verzorgen, en c) de nationale belangen effectiever voor externe niet-politico-militaire risico's te behoeden. Toch moet beklemtoond worden dat dit geen absolute zekerheid en voor een deel een kwestie van politieke keuzes is. De internationale regulering in de 'derde generatie' van *global governance* zal wellicht anders zijn dan ten tijde van het *embedded liberalism*, dat met een relatieve geslotenheid gepaard ging. Actuele discours en beleid die meer overheidsinterventie beogen, stellen eerder een 'mondialisering' van klassieke statelijke functies voorop, waarbij de mondialisering als zodanig niet in vraag wordt gesteld. Deze filosofie steekt ook achter het concept 'mondiale publieke goederen'. Dani Rodrik plaatst evenwel kanttekeningen bij de wenselijkheid en haalbaarheid van een ver doorgedreven politieke mondialisering. Hij voelt meer voor een herhaling van het Bretton Woods-regime uit de periode 1945-1980.⁵⁹ Hoewel met de huidige mondialisering een volledige heruitgave wellicht niet meer mogelijk is, valt zeker niet uit te sluiten dat de derde generatie een aantal kenmerken van het *embedded liberalism* en andere etatistische modellen uit die periode zal overnemen (denk aan beperkingen op internationaal speculatief kapitaalverkeer). In feite is het in de derde generatie beter het concept 'overheid' dan 'staat' te beklemtonen. 'Overheid' omvat ook de internationale en regionale gouvernementele organisaties en regimes. Dit neemt niet weg dat nationale staten essentiële infrastructuur voor *global governance* zullen blijven aanreiken, en zich wellicht meer dan de voorbije decennia als de belangrijkste actoren in het beheer van mondiale problemen zullen affirmeren.

SUMMARY

'The State' in three generations of 'global governance'

In this article, we argue that there are indications for the emergence of a third phase in the idea of global governance. After the phase of extensive state intervention and etatism (1945-1980) and the phase of deregulation and marketization (1980-now), this third phase aims at restoring typically governmental functions (e.g. social cohesion, financial stability,

59. RODRIK, D., *Feasible Globalizations*, 2002. URL: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik>, geconsulteerd op 22/1/2005.

public health). Indications are international measures against the drawbacks of globalization (e.g. financial instability), the eroding legitimacy of the market-oriented WTO regime, the formulation of new security concepts establishing links between national interest and transnational problems and the enhanced interest in global policy coordination (e.g. UN Millennium Development Goals). Yet today, unlike in 1945-1980, globalization and complex interdependence are accepted as facts, and we also witness attempts to realize 'governmental' functions at the global level. But the direction which global governance will follow the years ahead, remains to a large extent a matter of political choice.