

Inhoud

Voorwoord bij de Nederlandse editie	9
Inleiding	15
Globalisering, een nieuwe lezing	

De globaliseringsparadox

1. Over markten en staten	31
Globalisering in de spiegel van de geschiedenis	
2. De eerste grote globalisering	51
Opkomst en val	
3. Waarom snapt niet iedereen de argumenten voor vrijhandel?	75
4. Bretton Woods, de GATT en de WTO	95
Handel in een gepolitiseerde wereld	
5. Dwaasheden in financiële globalisering	117
6. De vossen en egels van de financiële wereld	139
7. Arme landen in een rijke wereld	161
8. Handelsfundamentalisme in de tropen	185
9. Het politieke trilemma van de wereldeconomie	209
10. Is mondiaal bestuur haalbaar? En wenselijk?	233

11. Kapitalisme 3.0	259
12. Gezonde globalisering	277
Nawoord	307
Een verhaaltje voor het slapengaan – voor volwassenen	
Noten	311
Woord van dank	349
Index	351

Voorwoord bij de Nederlandse editie¹

Terwijl ik dit schrijf, zit Europa nog in een economische dip die akelige politieke gevolgen begint te krijgen, zoals vaak het geval is met crises. Het begon allemaal met financiële perikelen elders – met name de hypotheekmarkt van de vs – maar de duur en de omvang van de problemen zijn geheel de verantwoordelijkheid van Europa zelf. Zelfs als de euro overeind blijft, is duidelijk dat de crisis ingrijpende implicaties zal hebben voor de toekomst.

In wezen is deze malaise een manifestatie van wat ik in dit boek ‘het politieke trilemma van de wereldeconomie’ noem: het feit dat economische globalisering, politieke democratie en de natiestaat niet met elkaar te verzoenen zijn. *Twee* van deze drie elementen is het hoogst haalbare. Democratie valt alleen te verenigen met nationale soevereiniteit als we globalisering inperken. Als we mikken op globalisering en ook de natiestaat willen behouden, moeten we democratie laten varen. En als we democratie plus globalisering willen, moeten we de natiestaat opdoeken, en streven naar meer internationaal bestuur.

Toen ik het boek schreef, had ik niet kunnen bedenken dat de eurozone zo fraai zou illustreren hoe het trilemma werkt. De economische en politieke problemen van Europa zijn te wijten aan het feit dat monetaire en financiële integratie veel verder zijn gevorderd dan de politieke en institutionele fundamenteën. Democratie en economische prestaties zijn ten prooi gevallen aan deze wanverhouding. Om de democratie te redden is ofwel méér politieke integratie, ofwel minder economische integratie vereist. De leiders in Europa weigeren een keus te maken en zo sleept de malaise zich voort.

In het boek schets ik hoe het trilemma zich in het verleden heeft ontrold. Het eerste tijdperk van globalisering – tot aan 1914 – was een succes zolang het economische en monetaire beleid werden afgeschermd van nationale politieke druk. Dan

kon dit beleid totaal ondergeschikt worden gemaakt aan de eisen van de gouden standaard en vrije kapitaalmobiliteit. Maar toen politieke rechten werden verruimd, de arbeidersklasse zich organiseerde en massapolitiek de norm werd, gingen nationale economische doelstellingen concurreren met externe regels en beperkingen. En de nationale belangen zegevierden.

Het klassieke voorbeeld is Groot-Brittannië, dat tijdens het interbellum weer even naar de gouden standaard greep. De poging om een globaliseringsmodel van vóór de Eerste Wereldoorlog te reconstrueren liep spaak in 1931 – de politieke situatie in het land dwong de Britse regering nationale reflatie te verkiezen boven de gouden standaard.

De architecten van het Bretton Woods-regime hielden deze les in gedachten toen ze in 1944 een nieuw monetair stelsel voor de wereld ontwierpen. Ze begrepen dat democratische landen de ruimte nodig hadden om een onafhankelijk monetair en fiscaal beleid te voeren. Dus kwamen ze tot een *light*-versie van globalisering, waarbij kapitaalstromen grotendeels beperkt bleven tot langlopende leningen. John Maynard Keynes – samen met Harry Dexter White schreef hij de regels – zag kapitaalbeheersing niet als tijdelijk hulpmiddel, maar als permanent onderdeel van de wereldeconomie.

In de jaren zeventig liep Bretton Woods op de klippen door het onvermogen of de onwil – dat is niet geheel duidelijk – van toonaangevende overheden om greep te krijgen op de opkomende vloed van kapitaalstromen.

De derde weg van het trilemma is: nationale soevereiniteit opdoeken. Via een politieke unie tussen staten is economische integratie te combineren met democratie. Het verlies van nationale soevereiniteit wordt gecompenseerd door democratische politiek te internationaliseren. Je krijgt dan een soort mondiaal federalisme.

De vs werd bijvoorbeeld één nationale markt toen de federale overheid de afzonderlijke staten voldoende politieke zeggenschap had afgenomen. Dit ging niet zonder slag of stoot, zoals blijkt uit de Amerikaanse Burgeroorlog.

De EU kwam in de problemen doordat de mondiale financiële crisis uitbrak toen Europa midden in zo'n proces zat. Europese leiders begrepen sowieso dat de economische unie een politiek been moest hebben om op te staan. Sommigen, zoals de Britten, wilden de unie zo min mogelijk macht geven, maar degenen die ook politieke integratie nastreefden, hadden overtuigender argumenten. Het Europese politieke project loopt echter een stuk achter op de economische pendant.

Griekenland, Ierland en Portugal hebben baat gehad bij een gemeenschappelijke munt, verenigde kapitaalmarkten en vrijhandel met andere EU-lidstaten. Maar ze hebben niet automatisch toegang tot een Europese *lender of last resort* (noodkredietverstrekker). Hun burgers ontvangen geen werkloosheidsuitkeringen uit Brussel, zoals Californiërs wanneer hun staat een recessie doormaakt wel krijgen uit Washington, DC. Gezien de taal- en cultuurbarrière kunnen werkloze Grieken en Spanjaarden ook niet zo gemakkelijk werk zoeken in een welvarender Europees land. En wanneer de markt de Griekse en Spaanse overheden insolvent acht, verliezen bovendien de banken uit die landen hun kredietwaardigheid.

De Franse en Duitse overheden hebben van hun kant weinig in te brengen in het Griekse begrotingsbeleid, of in de aanpak van de onroerendgoedgeepbel in Ierland. Ze konden niet beletten dat de Griekse regering leende zolang kredietbeoordelaars de Griekse schuld kredietwaardig achtten. Als Griekenland verkiest in gebreke te blijven, kunnen de Fransen en Duitsers de claims van hun banken op Griekse schuldenaren niet afdwingen, en geen beslag leggen op Griekse bezittingen. Ze kunnen ook niet voorkomen dat Griekenland uit de euro stapt.

Zo is de financiële crisis een stuk dieper – en de oplossing een stuk verwarder – geworden dan nodig was geweest. Met tegenzin zijn de Fransen en Duitsers over de brug gekomen met een reeks pakketten, maar pas na forse vertraging en toen het IMF zich aan hun zijde schaarde. De Europese Centrale Bank (ECB) verlaagde de drempel van kredietwaardigheid voor Griekse overheidseffecten opdat de Grieken konden blijven lenen, en

moest de obligaties van zwakke landen opkopen. De Fransen en Duitsers spreken nu over verenigd economisch bestuur, maar dat is alleen mogelijk als men bereid is tot een hechtere politieke unie. In ruil voor monetaire en financiële steun heeft Duitsland – samen met de Nederlanders en de Finnen – de zwakke landen een mate van soberheid opgelegd die niet economisch zinnig kan worden genoemd.

Waar moet de groei dan vandaan komen? Vanaf het begin van de eurocrisis eiste de *troika* (de Europese Commissie, het IMF en de ECB) 'structurele hervormingen' als voorwaarde voor financiële hulp. Griekenland, Spanje en de andere landen kregen te horen dat zulke hervormingen nodig waren om de productiviteit en het concurrentievermogen aan te zwengelen en de groei te stimuleren.

Inmiddels wordt algemeen erkend, zelfs door het IMF, dat structurele hervormingen in Griekenland niet het beoogde effect hebben gehad. Deels komt dit doordat ze stuiten op politieke obstakels en implementatieproblemen. Deels ook doordat het potentieel om op korte termijn groei te realiseren te rooskleurig was voorgesteld. De hervormingen van de Spaanse arbeidsmarkt hebben al evenmin de verwachte resultaten gebracht. Ook dit had geen verrassing mogen zijn. Structurele hervorming kan in de praktijk de productiviteit alleen verhogen via een tweesparenmechanisme. Eerst stoten improductieve sectoren arbeidskrachten af. Vervolgens breiden productieve sectoren uit en nemen ze meer arbeidskrachten in dienst. Beide processen zijn nodig willen de hervormingen de productiviteit van de economie als geheel verhogen.

Maar wanneer de totale vraag onder de maat is – en dat is het geval in de periferie van Europa – functioneert het tweede mechanisme nauwelijks of niet. Dat is begrijpelijk: je kunt de ontslagmogelijkheden versoepelen en het gemakkelijker maken om nieuwe bedrijven te starten. Maar daarmee bereik je nog niet dat meer mensen worden aangenomen wanneer bedrijven al overcapaciteit hebben en moeilijk consumenten vinden. Dan krijg je alleen het eerste effect en dus méér werkloosheid.

Structurele hervorming – hoe wenselijk ook op lange termijn – is voor die landen gewoon geen remedie voor de catch 22 van groei op korte termijn.

Hoe kan het anders worden aangepakt, dan?

De meest rechtstreekse aanpak van het schuldprobleem is: afschrijven, in combinatie met een herkapitalisatie van de banken die door die afschrijving grote verliezen lijden. Dat lijkt misschien extreem, maar de realiteit is dat een groot deel van de huidige schuld sowieso niet zal worden afbetaald zonder nog meer officiële financiering. Ook het IMF erkent inmiddels dat onmiddellijke herstructurering van de Griekse schuldenlast misschien beter was geweest dan 'pappen en nathouden'.

Door de schuld te verlagen maak je de weg vrij voor groei, maar breng je die groei niet actief op gang. Er zijn ook maatregelen nodig om een nieuw bestedingsevenwicht binnen de eurozone te bereiken, en een andere besteding (vraagverschuiving naar fabricaat uit eigen land) binnen de perifere economieën. Zulk beleid houdt onder andere in: maatregelen om de vraag in de hele eurozone te vergroten en de uitgaven te stimuleren in crediteurenlanden, met name Duitsland; maatregelen om prijzen in niet-verhandelbare producten te verlagen; inkomensmaatregelen om de lonen in de private sector van de perifere economieën gecoördineerd te verlagen; en een hogere streefinflatie van de ECB om via nominale veranderingen bewegingsruimte te creëren in de reële wisselkoers.

Voor deze maatregelen is het nodig dat Duitsland hogere inflatie en expliciete bankverliezen accepteert. Maar dan zullen de Duitsers (en andere crediteurenlanden) zich moeten kunnen vinden in een andere lezing van de aard van de malaise. Dat wil zeggen dat Duitse leiders de crisis niet moeten voorstellen als een moraliteit van luie, spilzieke zuiderlingen tegen nijvere, spaarzame noorderlingen. Het gaat om een crisis van onderlinge afhankelijkheid in een economische unie, tevens politieke unie in wording.

Vermoedelijk zal ook Frankrijk een cruciale rol spelen. Als het zich met zijn omvang vierkant achter de perifere landen

schaarde, zou Duitsland geïsoleerd raken en wel moeten reageren. Maar tot nog toe wil Frankrijk zich niet associëren met de zuidelijke landen, om te voorkomen dat het samen met hen omhoog wordt getrokken op de financiële markten.

Uiteindelijk is voor een werkbare Europese economische unie meer structurele en institutionele gelijkschakeling tussen de leden nodig, vooral op het punt van arbeidsmarkten. Het Duitse offensief voor structurele hervorming is dus niet bijzonder valide: op den duur zullen EU-landen meer gelijkgeschakeld moeten zijn om onder hetzelfde dak te kunnen wonen.

Maar de eurozone heeft een kortetermijnprobleem dat veel meer Keynesiaans van aard is. Structurele langetermijnremedies zijn daar ondoelmatig, mogelijk zelfs schadelijk. Als het zwaartepunt te zeer op structurele problemen wordt gelegd – ten koste van Keynesiaans beleid – wordt de lange termijn onhaalbaar, en dus irrelevant.

De crisis bevestigt de boodschap van dit boek en laat zien hoe hoog de eisen zijn die globalisering stelt aan de politiek, en hoezeer Europese instituties nog moeten evolueren om de eenheidsmarkt een solide basis te geven. De keus waarvoor de EU staat, is in andere delen van de wereld niet anders: ofwel meer politieke integratie, ofwel minder of langzamere economische eenwording.

Vóór de crisis leek Europa meer dan goede papieren te hebben voor een geslaagde evolutie naar het eerste evenwicht: sterkere politieke eenwording. Nu ligt het economische project in duigen, terwijl in geen velden of wegen het leiderschap te bekennen is om politieke integratie nieuw leven in te blazen.

Het gunstigste wat ik erover kan zeggen is dat Europa de keuze die door de crisis is blootgelegd niet langer kan uitstellen. Als je optimistisch bent, concludeer je misschien zelfs dat Europa er uiteindelijk sterker uit zal komen. Dat hoop ik van harte, al reken ik er niet op.

Dani Rodrik

11 november 2014

Inleiding

Globalisering, een nieuwe lezing

Begin 1997 publiceerde ik het boekje *Has Globalization Gone Too Far?* Enkele maanden later kregen de economieën van Thailand, Indonesië, Zuid-Korea en andere landen in Zuidoost-Azië een enorme financiële knauw. Tientallen jaren waren deze tijgers snel gegroeid en konden ze geen kwaad doen bij de internationale financiële gemeenschap en ontwikkelingsexperts. Maar plotseling vonden internationale banken en beleggers de regio geen veilige plek meer om hun geld onder te brengen. Fondsen werden in ijlt tempo teruggetrokken, valuta kelderden, concerns en banken gingen failliet en de economieën van de regio stortten in. Zo was de Aziatische financiële crisis geboren, die zich uitbreidde naar Rusland, vervolgens naar Brazilië, en uiteindelijk naar Argentinië. Hierbij kwam ook het geduchte, bewonderde hedgefonds Long-Term Capital Management (LTCM) ten val.

In zekere zin kon ik trots zijn op mijn vooruitziende blik en timing. Het boek werd een bestseller voor mijn uitgever, het Institute for International Economics (IIE) in Washington. Het hielp vermoedelijk ook wel dat het IIE een fervent pleitbezorger van globalisering was. Een soort Nixon-in-China-effect: scepsis ten aanzien van globalisering is interessanter als het uit onverwachte hoek komt. 'Globaliseringsgezinde denktank publiceert studie van Harvard-hoogleraar die bedenkingen uit tegen die ontwikkeling.' Dat wil je lezen!

Helaas heb ik de plank ook flink misgeslagen. In mijn boek heb ik totaal geen aandacht geschonken aan de storm die op til was op de financiële markten. Niet alleen had ik de bui niet zien hangen, ik heb zelfs het financiële aspect totaal buiten beschouwing gelaten. En dat terwijl dagelijks biljoenen dollars in valuta, effecten, derivaten en andere financiële activa van eigenaar wisselden. Ik had bekeken hoe internationale handel de arbeidsmarkten en het sociale beleid in de problemen bracht.

Ik had gesomberd dat de hausse in internationale handel en uitbesteding van werk naar het buitenland de ongelijkheid zou vergroten, de risico's op de arbeidsmarkt zou accentueren en het sociaal contract binnen landen zou uithollen. Deze conflicten moesten worden aangepakt met uitgebreidere sociale programma's en betere internationale regels, stelde ik.

Ik besloot het boek te schrijven omdat mijn vakgenoten deze zorgen bagatelliseerden en de kans op een openbaar debat hierover voorbij lieten gaan. Volgens mij had ik gelijk. Het vakgebied economie is sindsdien een stuk opgeschoven in de richting van de mening die ik verkondigde. Maar de risico's van *financiële* globalisering waren destijds nog niet op mijn radar verschenen.

In de jaren na de financiële crisis in Azië onderzocht ik steeds intensiever hoe financiële globalisering werkte (of niet werkte). Toen het IMF me tien jaar later vroeg hierover een studie te schrijven, was ik dus voorbereid. In 2007 produceerde ik samen met Arvind Subramanian het artikel 'Why Did Financial Globalization Disappoint?' Financiële globalisering zou het ondernemers gemakkelijker maken om aan geld te komen en het risico onder te brengen bij de meer geavanceerde beleggers die het konden dragen, zo was de verwachting. En de ontwikkelingslanden zouden er het grootste voordeel bij hebben. Zij beschikten immers over weinig geld, kregen veel schokken te verwerken en konden minder goed diversifiëren. Maar het zou anders uitpakken. Landen die – zoals China – geen kapitaal ontvingen, maar het juist *uitleenden* aan de rijke naties, voeren daar wel bij. Landen die zich verlieten op internationale financiën, verging het vaak slecht. In ons artikel probeerden we uit te leggen waarom financiële globalisering haar 'belofte' aan ontwikkelingslanden niet had ingelost.

Het artikel lag net bij de drukker toen de malaise rond rommelhypotheken uitbrak en de vs overspoelde. De zeepbel van de huizenmarkt spatte uiteen, de prijzen van hypotheekgebaseerde effecten kelderden, de kredietmarkten droogden op. Binnen enkele maanden begingen bedrijven op Wall Street collectieve zelfmoord. Eerst in de vs – later ook in andere geavanceerde

economieën – moest de overheid ingrijpen met enorme reddingsoperaties en overnames van financiële instellingen. De malaise kwam vooral op het conto van financiële globalisering. De huizenzeepbel en het enorme kaartenhuis van riskante derivaten dat daarop was gebouwd, waren gestimuleerd door het buitensporige sparen van Aziatische landen en oliestaten. Door de geglobaliseerde verstrengeling van balansen kon de crisis zich gemakkelijk verbreiden van Wall Street naar andere financiële centra op de wereld. Opnieuw had ik niet gezien dat net achter de horizon een grote ontwikkeling op gang was gekomen.

Natuurlijk was ik niet de enige. Een enkeling daargelaten, waren economen dolenthousiast over de financiële vernieuwing, zonder te wijzen op de risico's van het zogeheten schaduwbankfenomeen – een brandpunt van ongereguleerde financiën. Net als bij de Aziatische financiële crisis hadden ze geen oog voor de waarschuwingssignalen en risico's.

De twee crises hadden eigenlijk geen verrassing mogen zijn. Op het Aziatische drama werden talloze analyses losgelaten die allemaal tot de volgende slotsom kwamen: het is gevaarlijk als een overheid wil vasthouden aan de waarde van haar valuta wanneer kapitaal vrijelijk het land in en uit kan. Iedereen die zich econoom noemt, had dit moeten weten, lang voordat de Thaise *baht* in augustus 1997 in vrije val geraakte. Ook over de crisis van rommelhypotheken is veel geschreven, en gezien de omvang en verstrekkende gevolgen zal er nog wel een stapel literatuur over verschijnen. Enkele belangrijke conclusies waren echter gemakkelijk te voorzien: markten zijn vatbaar voor zeepbellen, ongereguleerd vreemd vermogen leidt tot systeemrisico, gebrek aan transparantie ondermijnt het vertrouwen, snel ingrijpen is cruciaal wanneer financiële markten in het slop geraken. Dat weten we toch al sinds de beroemde tulpenmanie uit de zeventiende eeuw?

Deze crises waren te voorzien, en toch werden ze niet voorspeld. Economen – en de mensen die naar hen luisteren – waren te zeer gaan vertrouwen op hun motto van het moment: markten zijn efficiënt; dankzij financiële vernieuwing komt

het risico op de schouders van degenen die dit het best kunnen dragen; overheidsingrijpen is ondoelmatig en schadelijk. Dat veel andere verhaallijnen een heel andere richting uit gingen, vergaten ze. Overmoed leidt tot blinde vlekken. Dat geldt ook voor mij, terwijl ik nota bene kritisch stond tegenover financiële globalisering. Net als de overige economen wilde ik graag geloven dat zorgvuldige regelgeving en verstandig beleid van de centrale bank voldoende bescherming boden tegen financiële paniek en meltdowns in de geavanceerde economieën. En dat we alleen nog moesten zorgen dat het in ontwikkelingslanden ook zo werd geregeld. Op details verschilde mijn lezing misschien, maar in grote lijnen was het hetzelfde.

Twijfel alom

Als landen aan de periferie van het mondiale stelsel, zoals Thailand en Indonesië, in een crisis geraken, vinden we dat hun eigen schuld – we beweren dat ze falen omdat ze zich niet kunnen aanpassen aan de logica van het systeem. Als landen in het centrum op dezelfde manier worden overweldigd, wijten we dit aan het systeem. Dat moet nodig op de schop, zeggen we dan. Dat in 2008 Wall Street wankelde en de vs en andere grote industrielanden het deksel op de neus kregen, heeft al een nieuwe drang tot hervormingen ingeluid. We vragen ons in alle ernst af of mondiaal kapitalisme wel houdbaar is, in elk geval in de vorm die we de laatste kwarteeuw hebben meegemaakt.

Hoe hadden we de financiële crisis kunnen voorkomen? Waren gewetenloze hypotheekverstrekkers de schuldigen? Of spilzieke mensen die klakkeloos schulden aangingen? Was het allemaal te wijten aan ondeugdelijke praktijken van kredietbeoordelaars? Aan een overdaad aan vreemd vermogen bij financiële instellingen? Aan het mondiale overschot aan spaargelden? Aan een laks monetair beleid van de Federal Reserve (Fed), de ‘centrale bank’ van de vs? Aan de overheidsgaranties voor Fannie Mae en Freddie Mac? Aan het feit dat het Amerikaanse ministerie van Financiën Bear Stearns en AIG redde, en Lehman Brothers niet? Aan hebzucht? Gebrek aan fatsoen? Te veel, of juist te weinig

regelgeving? Er wordt fel gedebatteerd over deze vragen, en dat zal nog enige tijd doorgaan.

In een ruimer kader bezien zijn dit slechts detailkwesties. Fundamenteler is dat het verhaal zijn geloofwaardigheid en aantrekkingskracht heeft verloren. Voorlopig zullen beleidsmakers zich niet laten wijsmaken dat financiële noviteiten onverdeeld positief zijn; dat financiële markten het best zichzelf kunnen reguleren; of dat je van overheden mag verwachten dat ze grote financiële instellingen laten opdraaien voor hun eigen fouten. We hebben een nieuwe lezing nodig voor de volgende fase van globalisering. En hoe beter we dit verhaal overdenken, des te gezonder zullen onze economieën worden.

Mondiale financiën vormen niet het enige terrein dat geen overtuigende verhaallijn meer heeft. In juli 2008 liepen mondiale onderhandelingen om obstakels voor internationale handel uit de weg te ruimen vast in venijn en verwijten. Deze besprekingen, de zogeheten Doha-ronde, waren georganiseerd door de World Trade Organization (WTO, Wereldhandelsorganisatie) en werden al sinds 2001 gevoerd. Voor veel antiglobalisten symboliseerden ze de manier waarop multinationals arbeidskrachten en arme boeren uitbuiten en roofofbouw pleegden op het milieu. De onderhandelingen lagen veelvuldig onder vuur, maar mislukten uiteindelijk om veel triviale redenen. Volgens ontwikkelingslanden – aangevoerd door China en India – kwamen de VS en de EU onvoldoende tegemoet aan hun verzoek om heffingen op industriële en agrarische producten af te schaffen. Nog steeds worden pogingen ondernomen om de besprekingen nieuw leven in te blazen. Maar de WTO lijkt geen ideeën meer te hebben om zijn legitimiteit als relevante instantie een opsteker te geven.

Het handelsregime van de wereld verschilt in één belangrijk opzicht van zijn financiële tegenhanger. Het samenstel van handelsrelaties stort niet van de ene dag op de andere in door corrosie. Als landen vinden dat de regels te beperkend zijn en niet meer voorzien in hun behoeften, zoeken ze manieren om die te omzeilen. De gevolgen zijn subtieler, en blijken pas na enige

tijd doordat men geleidelijk afstand neemt van de hoekstenen 'multilateralisme' en 'gelijke behandeling'.

Ontwikkelingslanden klaagden altijd al dat het systeem nadelig voor hen was, omdat de grote jongens de dienst uitmaakten. Een bonte mengeling van anarchisten, milieuactivisten, vakbondsgroeperingen en progressieven verenigde zich soms in het verzet tegen globalisering, om voor de hand liggende redenen. Maar het sensationele nieuws van de laatste jaren is dat ook de rijke landen niet meer tevreden zijn over de regels. De drastisch afgenomen steun voor economische globalisering in grote landen als de vs is een afspiegeling van deze nieuwe trend. In een enquête van NBC/*The Wall Street Journal* in 2007 vond 42 procent van de respondenten dat globalisering goed was voor de vs-economie. In maart 2008 was dit nog maar 25 procent, een steile afname. Verrassend is dat ook steeds meer economen misnoegd zijn en zich afvragen of globalisering wel zo onverdeeld positief is.

Neem de inmiddels overleden Paul Samuelson, auteur van hét economische handboek uit de naoorlogse tijd, die zijn collega-economen erop wijst dat het succes van China wel eens ten koste kan gaan van de vs; neem ook Paul Krugman, die in 2008 de Nobelprijs economie kreeg. Hij stelt dat handel met lagelonenlanden inmiddels zo groot is dat deze ongelijkheid in rijke landen in de hand werkt; en Alan Blinder, voormalig vicevoorzitter van de Fed, die sombert dat internationale uitbesteding ongekende verstoring van de Amerikaanse beroepsbevolking teweeg zal brengen; ook Martin Wolf, columnist bij de *Financial Times*, een van de meest uitgesproken pleitbezorgers van globalisering, die teleurgesteld beziet waarop financiële globalisering is uitgedraaid; en Larry Summers, het boegbeeld van globalisering uit de regering-Clinton en economisch adviseur van president Barack Obama, die mijmert over het risico van een neerwaartse spiraal in nationale regelgeving en de noodzaak van internationale arbeidsnormen.

Deze bedenkingen vallen in het niet bij de frontale aanval van mensen als Joseph Stiglitz, Nobelprijswinnaar economie. Toch

blijkt hieruit een opmerkelijke verschuiving in het intellectuele klimaat. En degenen die de moed niet verloren hebben, zijn het vaak fel oneens over de koers die globalisering zou moeten inslaan. Voorbeelden hiervan zijn Jagdish Bhagwati, de gerenommeerde pleitbezorger van vrijhandel, en Fred Bergsten, directeur van het globaliseringsgezinde Peterson Institute for International Economics, een privaat, onpartijdig onderzoeksinstituut in Washington. Beide stonden vooraan om te beweren dat critici de nadelen van globalisering schromelijk overdreven; dat ze geen oog hadden voor de voordelen. Maar hun debatten over regionale handelsovereenkomsten – Bergsten vóór, Bhagwati tegen – zijn even verhit als hun gezamenlijke verschil van mening met bovengenoemde auteurs.

Natuurlijk zijn deze economen geen van allen tegen globalisering. Ze willen die ontwikkeling niet ongedaan maken. Wel willen ze nieuwe instituties en compensatiemechanismen – nationaal of internationaal – om te zorgen dat het proces effectiever, billijker, duurzamer in zijn werk gaat. Hun beleidsvoorstellen zijn vaak vaag – als ze überhaupt worden geformuleerd – en van consensus is nauwelijks sprake. Maar de confrontatie vindt plaats in de financiële media en reguliere denktanks, niet meer op straat.

De intellectuele consensus over het huidige model begon al te vervliegen vóór de financiële crash van 2008. Inmiddels heeft de zelfverzekerde houding van de voorstanders grotendeels plaatsgemaakt voor twijfels, vragen en scepsis.

Een andere lezing

We hebben globalisering al eens zien vastlopen. De gouden standaard – met zijn vrijhandel en vrije kapitaalmobiliteit – legde in 1914 abrupt het loodje en kon na de Tweede Wereldoorlog niet meer tot leven worden gewekt. Zullen we een dergelijke mondiale economische ineenstorting de komende jaren nog eens meemaken?

Dit is een realistische vraag. Economische globalisering heeft geavanceerde landen ongekende welvaart gebracht. Ook

voor honderden miljoenen arme arbeiders in China en elders in Azië was de ontwikkeling een zegen. Maar het fundament is wankel. Nationale markten hebben een kader van binnenlandse regelgeving en politieke instellingen. Mondiale markten zijn slechts zwak ingebed. Er is geen mondiale antikartelautoriteit, geen *lender of last resort* – een mondiale geldschieter waarop in uiterste nood een beroep kan worden gedaan –, geen mondiale waakhond, geen mondiaal vangnet, en natuurlijk geen mondiale democratie. Met andere woorden: mondiale markten kampen met zwak bestuur en zijn daardoor onderhevig aan instabiliteit, inefficiëntie en democratische legitimiteit.

Deze wanverhouding tussen de nationale armslag van overheden en de mondiale aard van markten is een zwak punt. Voor een gezond mondiaal economisch stelsel is een uitgelezen compromis tussen deze twee vereist. Te machtige overheden leiden tot protectionisme en autarkie. Te vrije markten leveren een instabiele wereldeconomie op, met weinig sociale en politieke steun onder degenen die geacht worden er baat bij te hebben.

De eerste dertig jaar na 1945 opereerden we onder het compromis van Bretton Woods, genoemd naar het vakantieoord waar beleidsmakers uit Groot-Brittannië, de vs en andere geallieerde landen in 1944 bijeen waren gekomen om het economische stelsel van na de Tweede Wereldoorlog op te zetten. Het Bretton Woods-regime was een oppervlakkig multilateralisme waarin beleidsmakers zich konden concentreren op sociale prioriteiten en werkgelegenheidsbehoeften in eigen land, terwijl de mondiale handel kon recupereren en floreren. Het slimme van dit systeem was dat wonderwel werd voorzien in meerdere doelstellingen. De meest flagrante beperkingen op handelsstromen werden uit de weg geruimd, maar overheden behielden de vrijheid om hun eigen economisch beleid te voeren en hun versie van de verzorgingsstaat op te bouwen. Ontwikkelingslanden mochten hun eigen groeistrategie nastreven met weinig beperkingen van buitenaf. Internationale kapitaalstromen bleven strak afgegrensd. Het Bretton Woods-compromis was een eclatant succes: industrielanden herstelden en werden welvarend, terwijl de

meeste ontwikkelingslanden een ongekeerde economische groei doormaakten. De wereldeconomie had nog nooit zo gefloreerd.

Het monetaire regime van Bretton Woods bleek onhoudbaar toen kapitaal internationaal mobieler werd en de geavanceerde economieën werden geteisterd door de oliecrises van de jaren zeventig. In de jaren tachtig en negentig werd het vervangen door een ambitieuzer programma van economische liberalisering en verregaande integratie, in een poging om te komen tot 'hyperglobalisering'. Handelsovereenkomsten gingen nu verder dan de traditionele focus op importbeperkingen en maakten inbreuk op binnenlands beleid; controlemechanismen op internationale kapitaalmarkten werden uit de weg geruimd; ontwikkelingslanden werden zwaar onder druk gezet om hun markten open te stellen voor buitenlandse handel en investeringen. Economische globalisering werd in feite een doel op zich.

Economen en beleidsmakers verlegden de grenzen van het naoorlogse mondialiseringsmodel en zagen daarbij over het hoofd waaraan het oorspronkelijke succes te danken was. Een reeks teleurstellingen was het gevolg. Financiële globalisering werkte instabiliteit in de hand in plaats van meer investeringen en snellere groei. Binnen de landen ontstond grotere ongelijkheid en onveiligheid in plaats van een verbetering voor iedereen. Er werden verbluffende successen geboekt in deze periode, met name in China en India. Maar zoals we zullen zien, hanteerden deze landen juist de Bretton Wood-regels in plaats van de nieuwe. Ze stelden zich niet onvoorwaardelijk open voor internationale handel en financiën, maar volgden een combinatiestrategie, met een flinke dosis overheidsingrijpen om hun economie te diversifiëren. Landen die het standaardrecept volgden – zoals in Latijns-Amerika – kwijnden. En zo viel globalisering ten prooi aan haar eigen eerdere succes.

Willen we onze economische wereld op een steviger leest schoeien, dan moeten we meer inzicht hebben in het kwetsbare evenwicht tussen markten en overheid. In dit boek geef ik een alternatief op basis van twee eenvoudige ideeën. Het eerste houdt in dat markten en overheden elkaar aanvullen; het is geen

kwestie van het een of het ander. Als je meer – en een betere – markt wilt, heb je meer (en beter) bestuur nodig. Markten werken optimaal wanneer staten sterk zijn. De tweede grondslag is dat er meer dan één model voor kapitalisme is. Economische welvaart en stabiliteit kunnen worden gerealiseerd door verschillende combinaties van institutionele regelingen in arbeidsmarkten, financiën, bedrijfsbestuur, sociale zekerheid en andere aspecten. Naargelang hun behoeften en waarden zal de ene natie andere regelingen kiezen dan de andere – en dat recht hebben ze.

Hoe afgezaagd ze ook klinken, deze ideeën kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor globalisering en democratie, en hoe ver de ene zich kan ontwikkelen in aanwezigheid van de ander. Je moet begrijpen dat markten overheidsinstituties van bestuur en regelgeving nodig hebben om goed te functioneren. Verder moet je accepteren dat de voorkeuren ten aanzien van die instituties en regelgeving per land verschillen. Dan krijg je een verhaal met een heel andere afloop.

Met name krijg je dan een idee van wat ik het fundamentele politieke trilemma van de wereldeconomie noem: we kunnen niet gelijktijdig streven naar meer democratie, meer nationale zelfbeschikking en meer economische globalisering. Als we verder willen globaliseren, moeten we de natiestaat of de democratische politiek opgeven. Als we democratie willen behouden en verdiepen, moeten we kiezen tussen de natiestaat en internationale economische integratie. Als we de natiestaat en zelfbeschikking willen behouden, moeten we kiezen tussen intensievere democratie en sterkere globalisering. Dat we weigeren deze onontkoombare keuzes te maken, is de oorzaak van onze problemen.

Het is mogelijk om zowel democratie als globalisering te versterken, maar volgens het trilemma is daarvoor een veel ambitieuzere mondiale politieke gemeenschap nodig dan we nu hebben of snel kunnen realiseren. Er zouden op democratische wijze mondiale regels moeten worden opgesteld, ondersteund door rekenschapsmechanismen die veel verder gaan dan de huidige. Zo'n democratisch mondiaal bestuur is een chimaera.

De natiestaten verschillen volgens mij te sterk om met gemeenschappelijke regels en instituties te kunnen voorzien in hun behoeften en voorkeuren. Het mondiale bestuur dat we kunnen formeren zou slechts een beperkte versie van economische globalisering ondersteunen. Vanwege de grote diversiteit die zo tekenend is voor onze huidige wereld, is hyperglobalisering onverenigbaar met democratie.

We zullen dus keuzes moeten maken. De mijne zou zijn: democratie en nationale zelfbeschikking gaan boven hyperglobalisering. Democratieën hebben het recht om hun sociale arrangementen te beschermen, ook als dit botst met wat nodig is voor een mondiale economie.

Je zou kunnen denken dat dit principe het einde van de globalisering betekent. Dat is niet zo. Aan het eind van dit boek hoop ik je overtuigd te hebben dat door sterkere nationale democratieën de wereldeconomie juist op veiliger, gezonder leest wordt geschoeid. Hierin is de uiteindelijke paradox van globalisering gelegen. Een dunne laag internationale regels die nationale overheden flinke armslag geeft, zorgt voor betere globalisering. Zo kunnen de euvelen worden aangepakt, met behoud van flinke economische voordelen. We hebben slimme globalisering nodig, niet maximale globalisering.

Economen zijn ook maar mensen

Economen en beleidsadviseurs hebben al veel te lang weinig oog voor de spanningen en kwetsbaarheden die ontstaan door economische globalisering. Elk obstakel schreven ze toe aan onwetendheid of – erger nog – aan zelfzuchtig lobbyen van allerlei protectionisten. Ze hadden onvoldoende aandacht voor de echte botsing van strijdige waarden en idealen, die wordt verhevigd door een eenkennige globaliseringszucht. Ze hadden geen oog voor de samenhang tussen goed functionerende markten en resoluut optreden van de staat. En dus hebben hun recepten soms meer kwaad dan goed gedaan. En ze hebben talloze gelegenheden voorbij laten gaan om de instrumenten waarover ze beschikken effectiever te gebruiken.

Dit boek gaat dus ook over economen en hun ideeën, over wat ze zichzelf en anderen wijsmaken. Ik leg uit hoe hun praatjes onze wereld hebben gevormd, en bijna aan zijn eind hebben geholpen. En hoe veel van die ideeën nu kunnen worden gebruikt om een beter mondiaal economisch systeem te bouwen. Het ligt misschien in de aard van economen zoals ik om te denken dat ideeën – en dan met name ideeën van economen – ertoe doen. Maar volgens mij kan de mate waarin deze ideeën ons inzicht in de wereld om ons heen beïnvloeden nauwelijks worden overschat. Ze bepalen het gesprek tussen politici en andere beslissers, en beperken en verruimen onze keuzes. Politicologen, sociologen, historici en anderen eisen wellicht even grote erkenning van hun vak. Beleidskeuzes worden natuurlijk ingeperkt door speciale belangengroepen en hun politieke organisaties, door diepere trends in de samenleving en door de historische omstandigheden. Maar dankzij technisch vernuft en ogenschijnlijke zekerheid heeft de economische wetenschap de overhand, in elk geval sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Deze discipline heeft ons de taal gegeven waarin we over overheidsbeleid praten, en de topologie van onze collectieve mentale kaart gevormd. Van Keynes is de bekende uitspraak dat 'zelfs de meest praktische zakenman doorgaans in de ban is van de ideeën van een lang overleden econoom'. Volgens mij heeft hij zich nog veel te zwak uitgedrukt. De ideeën die hebben geleid tot het beleid van de afgelopen vijftig jaar zijn afkomstig van economen die – groten-deels – nog springlevend zijn.

Economen krijgen er vaak onterecht van langs. Ze worden gezien als marktfundamentalisten die zich weinig gelegen laten liggen aan andere doelen dan efficiëntie en economische groei; denk hierbij aan gemeenschappen sociale waarden en publieke doelen. Ze zouden materiële consumptie propageren, en hebzucht en egoïsme, in plaats van ethische normen en sociale bereidwilligheid. De meeste mensen stellen zich bij een econoom iemand als Milton Friedman voor, die voortdurend preken afsteekt over de voordelen van vrije markten en de risico's van overheidsingrijpen bij huisvesting, onderwijs, gezondheid,

werkgelegenheid, handel en andere terreinen. Dit beeld klopt totaal niet. Economen hanteren allerlei kaders om de wereld te analyseren. Sommige daarvan zijn bevorderlijk voor vrije markten, andere niet. Economisch onderwijs heeft vaak als doel om inzicht te krijgen in het soort overheidsingrijpen dat de economische resultaten kan verbeteren. Economen bestuderen steeds meer ook niet-economische motieven en sociale bereidwilligheid.

Niet dat economen hogepriesters van het vrijemarktfundamentalisme zijn, is het probleem, maar dat ze lijden aan dezelfde heuristische vooringenomenheid als gewone mensen. Ze maken zich schuldig aan groepsdenken en overmatig zelfvertrouwen. Ze gaan buitensporig sterk af op aanwijzingen die hun verhaal ondersteunen, en negeren feiten die daar niet zo mooi in passen. Ze volgen rages en modes, propageren de ene keer andere ideeën dan de andere. Ze hechten te veel belang aan recente ervaringen, en te weinig aan het verdere verleden. Ze richten zich te sterk op remedies voor de vorige crisis, en schenken te weinig aandacht aan de spanningen die kunnen leiden tot de volgende. Vaak schrijven ze afwijkende meningen toe aan onwetendheid of eigenbelang in plaats van aan een andere beoordeling van de situatie. Ze vormen klikjes, waarbij het heel belangrijk is wie erbij hoort en wie niet – een kwestie dus van de officiële vakgenoten tegenover de rest. Net als iedereen die kan bogen op bijzondere kennis, zijn ze vaak arrogant wanneer buitenstaanders zich op hun terrein begeven. Met andere woorden: economen zijn ook maar mensen en gedragen zich ook zo – niet als de hyperrationele, calculerende, op maximale voorspoed gerichte verzinsels waarvan hun eigen modellen soms uitgaan.

Maar wij economen zijn niet zomaar een groep. Wij zijn de architecten van de intellectuele omgeving waarin – in eigen land en internationaal – beleid wordt gemaakt. We dwingen respect af, er wordt naar ons geluisterd – des te meer naarmate de economische situatie slechter is, zo wil de ironie. Als we de plank misslaan – en dat gebeurt af en toe – kunnen we flinke schade aanrichten.

Maar wanneer we het bij het rechte eind hebben, kunnen we een enorme bijdrage leveren aan het menselijk welzijn. Denk aan de grootste economische successen van onze tijd: de wederopbouw van de mondiale handel na de oorlog, en de opkomst van China en India. Hieraan liggen eenvoudige maar krachtige ideeën ten grondslag waarop economen voortdurend hameren: handel is beter dan autarkie; incentives doen ertoe; markten vormen een motor van groei. Zoals ik zal laten zien, heeft de economische wetenschap veel te bieden waar we trots op mogen zijn.

Dit is dus geen simpele moraliteit over fatsoen en onfatsoen. Ik kan het niet uitstaan als economen verantwoordelijk worden gesteld voor wat er mis is met de wereld, maar ook niet als markt-fundamentalisten zichzelf op de borst slaan. Ik zal niet afgeven op hun ideeën, maar ze ook niet overmatig toejuichen. Ik wil laten zien hoe ze op verschillende momenten zijn gebruikt en misbruikt, en hoe we daarmee een betere vorm van mondialisering kunnen creëren, die beter past bij de waarden en aspiraties van verschillende landen, en veerkrachtiger is. Tot nog toe was economie twee delen wondermiddel en een deel nonsens. Met dit boek hoop ik te bereiken dat de lezer het onderscheid kan maken.