

VOORBIJ DE WATERLINIE

Politiek pamflettisme

Terwijl de politieke stofwolken van de herijking van het buitenlands beleid net zijn neergedaald, is er afgelopen september een rapport over het buitenlands beleid verschenen van een commissie onder voorzitterschap van Maarten van Traa, buitenlandwoordvoerder van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA. *Het buitenland van PvdA: Voorbij de Waterlinie* beoogt een grondslag te bieden voor een discussie over het buitenlands beleid op het PvdA-congres op 14 en 15 februari 1997.

De zojuist afgeronde herijking is onderwerp geweest van tal van discussies en rapporten. Door de PvdA is vorig jaar het rapport *De buitenkant van het binnenland* opgesteld, dat binnen de partij ten onrechte niet veel aandacht heeft gekregen.¹ Natuurlijk is de wereld niet stil blijven staan na de herijking, net zo min als het denken over het buitenlands beleid. Het zou evenwel toch gelukkiger zijn geweest als de PvdA, bij de voorbereiding van de politieke discussie over de herijking, de moeite had genomen haar standpunten te bepalen op de wijze die kennelijk nu is voorgenomen met *Het buitenland van de PvdA*. De mosterd van Van Traa c.s. wordt geserveerd terwijl de tafel wordt afgeruimd.

In deze korte beschouwing over *Het buitenland van de PvdA* zullen wij allereerst iets zeggen over de algemene teneur van het rapport. Daarna zullen we ingaan op de ideeën die in het rapport worden ontvouwd over mondialisering en de sociale dimensie van het buitenlands beleid en over de Europese integratie. Wij zullen in het bijzonder aangeven dat een aantal misverstanden over de aard van de internationale betrekkingen en recente veranderingen daarin het rapport ernstig parten speelt bij de standpuntbepaling.

FRANK VAN BEUNINGEN
EN WIL HOUT

De auteurs zijn beiden PvdA-leden te Rotterdam. F. van Beuningen is secretaris van de Adviesraad Vrede en Veiligheid. W. Hout is universitair hoofddocent Internationale Politieke Economie bij de vakgroep Politicologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Onbekommerd

De stijl van *Het buitenland van de PvdA* is die van een politiek pamflet: er wordt veel beweerd, maar weinig beweringen worden gestaafd met argumenten. *Het buitenland van de PvdA* beoogt enkele belangwekkende wendingen te geven aan het denken in de partij over het buitenlands beleid. Maar het is juist op

deze punten dat het gebrek aan argumentatie zich wreekt. De nieuw ingenomen standpunten staan ofwel op gespannen voet met elders ingenomen standpunten ofwel komen uit de lucht vallen zodat de lezer in het ongewisse verkeert waarom ze worden ingenomen.

Van beide tekortkomingen geven we een voorbeeld. Het rapport stelt: 'Op het gebied van justitie moeten zaken als migratie en asiel in Europa bij meerderheidsbeslissingen genomen worden' (p. 10). Als we ervan uitgaan dat met deze kromme zin wordt bedoeld dat in de Europese Unie in de toekomst bij meerderheid dient te worden besloten over migratie en asiel, plaatst dat de opvattingen op deze gebieden in een merkwaardig daglicht. De standpunten die op p. 24 van *Het buitenland van de PvdA* worden ingenomen (dat landen van de Europese Unie naar rato vluchtelingen opnemen, dat aan migranten die werk hebben verblijfsvergunningen worden verstrekt, en dergelijke) zijn binnen de Europese Unie uiterst omstreden. Deze verschillen van inzicht roepen de vraag op hoe meerderheidsbesluitvorming ertoe kan bijdragen dat de geformuleerde doelstellingen worden verwezenlijkt. Een tweede voorbeeld vraagt *Het buitenland van de PvdA* aandacht voor internationaal milieubeleid, waarin heffingen en hulp belangrijke instrumenten zijn. Dan ineens staat daar de zin: 'Bij verdrag moeten koplopers op het gebied van milieu-

maatregelen beschermd worden' (p. 33). 'Tja, waarom niet?', zo zal de doorsneelezer zich afvragen.

De twee aangehaalde voorbeelden zijn een illustratie van een algemene tekortkoming van *Het buitenland van de PvdA*: het rapport kent veel doelstellingen en goede voornemens, maar onderbouwt de ingenomen standpunten niet of nauwelijks en maakt weinig woorden vuil aan de instrumenten die de doelstellingen zouden moeten verwezenlijken. Dit leidt tot een onbekommerdheid van toon die problemen en te maken afwegingen eerder verhult dan verduidelijkt.

De val van het economisme

In *Het buitenland van de PvdA* geldt 'mondialisering' – 'de toegenomen verbinding en onderlinge afhankelijkheid van staten, markten en samenlevingen' (p. 12) – als een belangrijk uitgangspunt van de analyse. Opgemerkt wordt dat mondialisering – vaak ook wordt dit proces 'globalisering' genoemd – niet slechts voordelen, maar ook nadelen heeft. De omarming van de economische voordelen van de mondialisering en de verenging van de nadelen tot milieu, misdaad en mobiliteit leidt naar ons oordeel tot een te beperkte probleemanalyse. Daarom is ook het pleidooi van de commissie-Van Traa voor de introductie van een 'sociale dimensie' in het buitenlands beleid (p. 14 en 21-23) onvolledig.

Karl Polanyi heeft in zijn klassiek geworden boek *The Great Transformation* het idee van de 'self-regulating market' als basis voor maatschappelijke ordening als een utopie van de hand gewezen, onder meer omdat 'vrijheid' wordt verengd tot het principe van vrij ondernemerschap.² Niettegenstaande Polanyi's kritiek op het economistische element in het liberale denken, wordt het debat over de mondialisering gedurende de laatste jaren vooral in economische termen gevoerd.

De auteurs van *Het buitenland van de PvdA* trappen onbedoeld – en waarschijnlijk ook onbewust – in de val van het economisme. De economische voordelen van de mondialisering worden genoemd, terwijl juist deze voordelen hun keerzijde hebben. De mondialisering van de economische betrekkingen komt vooral tot uitdrukking in de explosieve groei van de wereldwijde financiële stromen en het ontstaan van productienetwerken over de landsgrenzen heen en leidt, in tegenstelling tot wat de liberale voorstanders willen doen geloven, tot verscherping van tegenstellingen tussen en binnen sta-

ten. Juist in deze tegenstelling – een tweedeling, zo men wil – zou de moderne sociaal-democratie een aanknopingspunt voor de formulering van een buitenlandse politiek kunnen zien. Hierbij moet het dan niet alleen gaan om een 'sociale dimensie' in de vorm van sociale minimumnormen, de verschuiving van de belastingsgrondslag van arbeid naar consumptie, herverdeling van werk en de afstemming van macro-economisch beleid (p. 8, 21-22), maar ook om herverdeling van de rijkdom, nationaal en mondiaal.

Het is juist hierom dat de sociaal-democratie aan het einde van de twintigste eeuw niet kan volstaan met het belijden van het geloof in ontwikkelings samenwerking. In het rapport wordt gesproken over 'een meer royale Nederlandse bijdrage' (p. 30), maar dat gebeurt naast een pleidooi 'voor een kwalitatieve verbetering van de bestedingen en voor een efficiënter gebruik van de bestaande middelen'. Ofschoon de laatste mededeling een open deur is – niemand bepleit immers verspilling – kan erin toch een groter bewustzijn van de beperkingen van de traditionele ontwikkelingshulp worden gelezen. Vele studies hebben de laatste jaren twijfel gewekt aan de effectiviteit van de ontwikkelingshulp. De discussie over 'trade, not aid' mag dan te ongenueanceerd zijn geweest, zij heeft in ieder geval duidelijk gemaakt dat hulp *alleen* niet baat. Ontwikkeling is – het lijkt geen overbodige luxe dit na de neoconservatieve *backlash* van de jaren tachtig nog eens te stellen – in de eerste plaats een structureel probleem. Zolang de geïndustrialiseerde landen niet bereid zijn de bestaande beperkingen voor de import uit ontwikkelingslanden op te heffen, blijft de hulpverlening precies wat het woord inhoudt, zonder dat de structurele ongelijkheid tussen hulpontvangers en -verleners zal veranderen. Daar is alleen kans op als de geïndustrialiseerde landen, naast hulp, ontwikkelingslanden de mogelijkheden bieden op economische ontwikkeling, onder meer door hen de gelegenheid te geven hun producten in het buitenland te verkopen.

Een sociaal-democratisch buitenlands beleid zou zich moeten richten op het tegengaan van de structurele tegenstelling tussen de *haves* en *have-nots* van deze wereld, die door de economische mondialisering wordt versterkt. De geïndustrialiseerde landen moeten erkennen dat voor bepaalde productieprocessen binnen hun grenzen geen plaats meer is. Waar de huidige ontwikkelingslanden vooral te kampen hebben met een arbeidsoverschot en een

kapitaaltekort, moet een sociaal-democratische politiek juist gericht zijn op de overdracht van kennis, technologie en wellicht zelfs hele productieprocessen.³ Een voorbeeld kan onze opvatting concretiseren. Tal van landen zijn door hun natuurlijke omstandigheden beter in staat tomaten te produceren dan Nederland. Dit geldt binnen de Europese Unie voor de zuidelijke lidstaten, aan de rand van de Europese Unie voor landen als Marokko en Turkije en ook voor een grote groep Derde-Wereldlanden. Een sociaal-democratisch beleid zou tuinders en boeren in staat moeten stellen op sociaal verantwoorde wijze die bedrijfsactiviteiten te beëindigen die op tal van gronden (rechtvaardigheid, economie, milieu) beter elders kunnen plaatsvinden. Deze boeren en tuinders zouden niet langer moeten worden aangemoedigd hun activiteiten voort te zetten, iets wat nu door de verstrekking van subsidies en de verschaffing van energie tegen lage prijzen wel gebeurt. Een dergelijk sociaal-democratisch beleid schept grotere kansen op ontwikkeling in de Derde Wereld en stimuleert tevens economische sectoren in Nederland in de internationale concurrentieslag bij de tijd te blijven.

De illusie van de nationale staat

De opstellers van *Het buitenland van de PvdA* schikken zich in het onvermijdelijke lot dat een Verenigde Staten van Europa er niet zal komen. Zij bepleiten, kortom, dat de PvdA het veertig jaar lang gekoesterde ideaal van een federaal Europa opgeeft. Deze ingrijpende koerswijziging wordt nauwelijks beargumenteerd. In het proces van Europese integratie wordt het steeds duidelijker dat de belangen, opvattingen en verwachtingen binnen de lidstaten van de Europese Unie zozeer uiteenlopen dat de verdere samenwerking zich zal kenmerken door verscheidenheid. Dit stelt politieke partijen, en dus ook de PvdA, voor de opdracht aan de kiezers duidelijk te maken op welke wijze de niet-federale Europese samenwerking zich verhoudt tot de nationale staat en hoe deze kan blijven bijdragen aan de veiligheid en het welzijn van die burgers. Hier is ook alle reden voor, want de

Europese integratie wordt de laatste jaren veelal als een bedreiging opgevat. Dat is een gevolg van twee misverstanden.

In de eerste plaats is er het misverstand dat er ooit een nationale staat zou hebben bestaan die, als een soort fort in een vijandige buitenwereld, heeft zorggedragen voor de veiligheid en het welzijn van de burgers.⁴ Dit fort zou, volgens deze opvatting, nu worden afgebroken onder invloed van mondiale ontwikkelingen en de Europese integratie. Dit beeld van de staat is een misverstand omdat er tal van staten zijn die niet op eigen kracht de veiligheid en het welzijn van de burgers hebben kunnen waarborgen. Nederland is daar een goed voorbeeld van (net als vele andere kleine staten in Europa overigens): ons land is voor zijn bestaan altijd afhankelijk geweest van de grote mogendheden in Europa.

Het tweede misverstand is dat de verzorgingsstaat een nationale aangelegenheid is. (De naamgeving wekt dit misverstand natuurlijk in de hand.) Juist de internationale samenwerking na de Tweede Wereldoorlog op de gebieden van defensie (NAVO) en economie (Europese Gemeenschap) heeft de staten in West-Europa in staat gesteld verzorgingsarrangementen voor hun burgers op te bouwen.

Het traditionele beeld van de nationale staat die steeds meer aan soevereiniteit inboet, is zeer aanvechtbaar. Die soevereiniteit is nooit zo groot geweest en zo stevig verankerd als nationale autoriteiten hun burgers hebben willen doen geloven met symbolen als volkslied en vlag. Niks Nederland als fort, maar een zandkasteel op de vloedlijn. Een relativisering van de nationale staat had de opstellers van *Het buitenland van de PvdA* kunnen helpen beargumenteren waarom het ideaal van een federaal Europa – toch vooral een toepassing van het traditionele beeld van de nationale staat op het Europese niveau – in hun ogen niet langer nastrevenswaardig is.

Exit democratische controle?

Een volgende belangrijke vernieuwing die door de opstellers van *Het buitenland van de PvdA* wordt bepleit is de 'praktische keuze [tussen] eerst meer

1. B.J. v.d. Boemen, A. Pinto Scholtbach en H. Wolters, *De buitenkant van het binnenland* (juli 1995).

2. Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Eerste uitgave 1944 (Boston: Beacon Press, 1957), p. 257.

3. Dit pleidooi staat in een goede

sociaal-democratische traditie. Zie ook: J. Tinbergen, J.M. den Uyl, J.P. Pronk en W. Kok, *A New World Employment Plan* 1980.

4. Zie voor deze materie K. Koch, *Over staat en statenvorming* (Leiden: DSWO-Press, 1993).

democratie of eerst meer beleid in Europa' (p. 8). De keuze valt in het voordeel uit van het beleid want '[op transparantie en controle] kunnen we niet altijd wachten' (p.8). Verderop in het rapport wordt gesteld: 'Van een democratische controle, vergelijkbaar met die op nationaal niveau, zal echter nooit sprake kunnen zijn zonder een federale structuur van Europa' (p.17). In het kielzog van de onvermijdelijke niet-federale ontwikkeling van de Europese samenwerking komt dus, in de visie van de schrijvers van *Het buitenland van de PvdA*, ook de democratische controle onder druk te staan. Aan dit standpunt ligt kennelijk de gedachte ten grondslag dat een federaal Europa min of meer 'van nature' democratisch zou zijn. Ten onrechte wordt hier een verbinding gelegd tussen een eventueel federale opzet van de Europese samenwerking en democratische controle. Bij de vorming van politieke instituties dient, in onze visie, het democratisch gehalte te worden bevocht, waarbij het een zaak van de tweede orde is of die instituties federaal of anderszins worden opgezet. Democratische controle en bevoegdheden moeten sowieso voorop staan. Er is geen enkele reden het streven naar meer democratie op te geven omdat de vorming van politieke instituties in Europa niet op federale grondslag zal plaatsvinden.

In dit verband is het goed de aandacht te vestigen op de bijzondere rol van overheden op de mondiale en Europese markt. De logica van de mondialisering leidt tot een wijziging van het economisch beleid van overheden en tot de opkomst van *competition states*.⁵ Op alle niveaus – lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal – wedijveren overheden om de vestiging van bedrijven door belastingvoordelen, ontwikkelingssubsidies en gunstige exportkredieten te verstrekken, door grond tegen aantrekkelijke voorwaarden uit te geven en door speciale exportgebieden (*Export Processing Zones*) in te stellen. Zelfs in het verband van de Europese Unie, waar zogeheten structuurfondsen bestaan om regionale econo-

mische verschillen te nivelleren, is de concurrentie tussen nationale en regionale overheden om bedrijvigheid en werkgelegenheid eerder toe- dan afgenomen. Deze ontwikkeling schreeuwt als het ware om sociaal-democratische ideeënvorming. Voorkomen moet worden dat hetzij de armere EU-lidstaten een flink gedeelte van het overheidsbudget moeten inzetten om op de beschreven wijze bedrijvigheid aan te trekken, hetzij er een concurrentieslag tussen de lidstaten om het bezit van de 'minst-ontwikkelde regio's' ontstaat, puur en alleen omdat zij via die weg gelden uit de structuurfondsen kunnen verkrijgen. Juist de hierboven bepleite structurele hervormingen in de internationale arbeidsverdeling zouden de negatieve ontwikkelingen kunnen keren.

Slot

Het rapport *Het buitenland van de PvdA* valt zwaar tegen. Wie, aangemoedigd door de openingszin: 'Het is tijd voor een meer actieve en grote internationale rol van de sociaal-democratie' (p. 3), het rapport ter hand heeft genomen in de verwachting hier een nieuwe en inspirerende visie op het buitenlands beleid van de PvdA aan te treffen, komt bedrogen uit. Het rapport is een verzameling – niet of nauwelijks beargumenteerde – stellingen over het Nederlands buitenlands beleid.

Lange termijn-ontwikkelingen, en niet slechts die op het gebied van economie en milieu, nopen tot scherpere afwegingen dan in *Het buitenland van de PvdA* staan weergegeven. Het is onze opvatting dat doelstellingen niet los kunnen worden gezien van de instrumenten om ze te verwezenlijken. Juist in de verhouding tussen beide liggen de intellectueel meest interessante en politiek meest gewichtige afwegingen. In een tijd van toenemende mondialisering lijkt de beteueling van de ongewenste uitkomsten van het marktproces een van de belangrijkste opdrachten voor een sociaal-democratisch buitenlands beleid.

5. Philip G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics* (London: Sage, 1990).