



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Naar een politieke economie van de Europese integratie?

Hout, W.

Citation

Hout, W. (1991). Naar een politieke economie van de Europese integratie? *Acta Politica*, 26: 1991(2), 213-230.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449909>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449909>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Naar een politieke economie van de Europese integratie?

Wil Hout

Literatuureyassay naar aanleiding van: Jeffrey Harrop, *The political economy of integration in the European Community* (Edward Elgar, Aldershot 1989); Paolo Guerrieri en Pier Carlo Padoan (red.), *The political economy of European integration: States, markets and institutions* (Harvester Wheatsheaf, New York 1989); R.C. Hine, *The political economy of European trade: An introduction to the trade policies of the EEC* (Harvester Wheatsheaf, New York 1985).

Wie de activiteiten van de beoefenaren van de leer der internationale betrekkingen beschouwt, ziet dat de Europese Gemeenschap¹ er in analytisch opzicht bekaaid af gekomen is. Ofschoon de EG alom wordt gezien als het meest, of zelfs het enige, voorbeeld van succesvolle internationale integratie, heeft de theorievorming over de EG een overwegend normatief karakter. Het werk van de federalistisch, functionalistisch en neofunctionalistisch georiënteerde auteurs, die als weinigen tot theorieën over de Europese integratie trachtten te komen, wordt thans hoofdzakelijk als normatief en in veel geringere mate als verklarend beschouwd.²

Het functionalisme en het neofunctionalisme, waar de namen van onder anderen Mitrany en Haas mee verbonden zijn, wordt gekenmerkt door de verwachting dat de nationale staat als politieke organisatie aan betekenis zou gaan inboeten naarmate de betrekkingen tussen de burgers van de betrokken staten toenemen. In aanvulling op de nationale staatsapparaten, die niet zijn ingericht voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen, zouden er 'functionele' organisaties worden opgericht die zich met specifieke problemen zouden gaan bezighouden. Een proces van 'spill-over' van het ene naar het andere beleidsterrein zou als gevolg hebben dat de functionele organisaties de nationale staten langzamerhand gaan vervangen als dominante politieke organisatievorm.

Na de theoretische hausse van het neofunctionalisme in de jaren zestig is het op analytisch vlak stil geworden rond de Europese integratie. De

laatste jaren is er een aantal studies verschenen dat poogt tot een zogeheten politiek-economische analyse van de Europese Gemeenschap te komen. De politiek-economische benadering heeft de pretentie, op een hoger analytisch niveau dan doorgaans gebruikelijk, uitspraken te doen over de structuren en processen binnen de EG. In dit artikel zal aan de hand van de boeken van respectievelijk Harrop, Guerrieri en Padoan en Hine worden nagegaan welke bijdrage deze politiek-economische benadering kan leveren aan het begrip van het functioneren van de Europese Gemeenschap.

De politiek-economische benadering van de Europese Gemeenschap is niet slechts in naam verbonden met de zogeheten 'internationale politieke economie' die gedurende het laatste decennium door voornamelijk Amerikaanse politicologen is beoefend. Werde de aanduiding 'politieke economie' vroeger hoofdzakelijk aangetroffen in werken van marxistische signatuur, thans is deze ook te vinden in (niet-marxistische) werken die trachten een aantal theoretische inzichten uit de politicologie en de economie op elkaar te betrekken.

Roger Tooze heeft de benadering in een *state-of-the-art*-artikel recent als volgt gekarakteriseerd:

'[International political economy] originated in the concern that conventional (largely Realist) International Relations was not capable of identifying and analysing evident problems in the "real" world that lay within the interstices of International Relations, International Economics, Politics and Economics.'³

De politiek-economische benadering van de EG kiest, net als de internationale politieke economie, het uitgangspunt dat de traditionele visie op de internationale betrekkingen en de buitenlandse politiek niet volledig recht doet aan de hedendaagse realiteit. De leer der internationale betrekkingen werd volgens Holsti tot voor enige tijd gekenmerkt door een vrijwel volledige consensus over het object van analyse: de staat die zich in een anarchistische omgeving staande moet houden en die problemen van oorlog, vrede, veiligheid en orde derhalve als meest belangrijke definieert.⁴ De politiek-economische benaderingen kiezen ervoor naast betrekkingen tussen staten ook niet-statelijke interacties in hun beschouwingen te betrekken en ook aandacht te besteden aan andere problemen dan die welke te maken hebben met militair-politieke machtsuitoefening. Als gevolg van deze oriëntatie besteedt men meer aandacht aan de economische facetten van de internationale verhoudingen, zoals produktie en distributie, die zich voornamelijk in andere arena's dan de diplomatieke – bij voorbeeld op de (wereld)markt – afspelen.

Onderwerpen in de politieke economie van de Europese Gemeenschap

De oriëntatie van de studies die zichzelf rekenen tot de politieke economie van de Europese Gemeenschap is in de eerste plaats op economische onderwerpen. De keuze van de thema's die in de drie hierboven genoemde boeken behandeld worden, maakt duidelijk dat de auteurs het economische karakter van de EG als 'the heart of the matter' beschouwen. De economische integratie is het meest succesvolle aspect van de Europese Gemeenschap: vergeleken met het beleid inzake de opheffing van economische barrières (gemeenschappelijke en interne markt), het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het gemeenschappelijk handelsbeleid of zelfs het regionaal beleid, zijn de politieke en sociale integratie in het kader van de EG duidelijke achterblijvers.

Van de drie te bespreken werken is Jeffrey Harrops boek *The political economy of integration in the European Community* qua thematiek het meest omvattend. Hij beschouwt een keur aan onderwerpen, zoals de gemeenschappelijke en interne markt, het landbouw- en visserijbeleid, de industrie- en technologiepolitiek, de regionale problematiek en het regionaal beleid, de monetaire integratie, het fiscaal beleid, de rol van de EG in de wereldhandel en de pogingen tot uitbreiding van de Gemeenschap.

De verzameling artikelen die deel uitmaken van het boek *The political economy of European integration*, dat onder redactie staat van Paolo Guerrieri en Pier Carlo Padoan, is iets meer toegespitst en behandelt het (macro)-economisch beleid, het Europees Monetair Stelsel (EMS) en de financiële integratie; het besteedt daarnaast aandacht aan de ervaringen van Frankrijk, Duitsland en Italië met de Europese Gemeenschap op de genoemde gebieden.

R.C. Hines *The political economy of European trade* is, zoals de titel reeds aangeeft, het meest specifiek van opzet. In dit boek wordt, in een vrijwel uitputtende aanpak, het vraagstuk van handel in het kader van de Europese Gemeenschap behandeld. Hierbij komen onderwerpen aan de orde als de onderlinge handel tussen de EG-lidstaten, de handel met zogeheten derde landen, de verhouding tussen de EG en de wereldhandelsorganisatie GATT, het preferentieel handelsbeleid en het protectionistisch karakter van de Europese Gemeenschap.

Uitgangspunten van de politieke economie van de Europese Gemeenschap

Harrop maakt aan het begin van zijn boek, dat een inleidend karakter heeft, duidelijk dat hij niet alle onderwerpen die van belang zijn binnen de Europese Gemeenschap heeft kunnen noch willen analyseren. Hij heeft een keuze gemaakt die uitmondt in een 'focus on the main developed sectors of economic integration'.⁵ De aard van de Europese Gemeenschap is volgens Harrop zodanig dat bij een analyse van de economische aspecten van het integratieproces niet kan worden volstaan met een theoretisch, positief-economisch perspectief. De kenmerken van de besluitvorming binnen de EG vereisen naar zijn inzicht een 'political economy approach covering both economic policies and institutions'.⁶

Guerrieri en Padoan geven een duidelijk theoretische argumentatie voor de benaderingswijze die in hun boek wordt gehanteerd. Ze kiezen hun uitgangspunt in de zeker niet onbestreden stelling dat het internationale economische systeem gedurende de laatste vijftien jaar veranderd is van een 'hegemoniaal' in een 'interdependent oligopolistisch' systeem.⁷ Guerrieri en Padoan stellen dat

'[t]he hegemonic (Bretton Woods) structure allowed for the supply of a particular public good, an international system. In the oligopolistic system, on the contrary, the supply of such a public good falls short of demand. This is due to the fact that in such a system each leading country is able to constrain the other's decision while not being able to impose its own solution to arising conflicts'.⁸

De Europese Gemeenschap wordt door de auteurs beschouwd als een goed voorbeeld van zo'n situatie van samenwerking zonder hegemonie. In de EG is er volgens de auteurs geen land dat als 'hegemon' kan optreden en derhalve wordt de Gemeenschap gekenmerkt door 'oligopolistische interdependentie'. Het boek volgt een internationaal-politiek-economische benadering in de zin dat 'political and economic determinants in the international system'⁹ in samenhang worden beschouwd.

Hine acht het handelsbeleid van de Europese Gemeenschap een van de meest succesvolle en, wegens de betekenis van de handel voor de lidstaten, meest belangrijke activiteiten van deze internationale organisatie. Hines opvatting, inhoudende dat er een verwevenheid bestaat tussen elementen op het internationale, nationale en Gemeenschapsniveau, vormt de achtergrond van zijn politiek-economische benadering van de Europese handel.¹⁰ Hine maakt gebruik van elementen uit de economische en politieke wetenschap en zijn centrale doelstelling is daarmee 'to

provide an economic interpretation of the EEC's current trade policies'.¹¹ Juist door de economische analyse voorop te stellen, meent hij duidelijk te kunnen maken waar de economische rechtvaardiging van beleid ophoudt en waar andersoortige overwegingen de doorslag geven.

Harrop: The political economy of integration in the European Community

Zoals hierboven reeds is aangegeven, heeft Jeffrey Harrop ervoor gekozen een groot aantal onderwerpen in zijn boek aan de orde te stellen. Hierdoor is de behandeling van de gekozen thema's tamelijk summier, ofschoon elk afzonderlijk thema stof genoeg zou opleveren voor een monografie. De belangrijkste kritiek die ten aanzien van Harrops werk kan worden geformuleerd, heeft evenwel minder te maken met de, gegeven de opzet van het boek, onvermijdelijke oppervlakkigheid dan met de uitwerking die hij geeft aan de politiek-economische benadering.

De acht thematische hoofdstukken die, te zamen met een inleiding over de geschiedenis van de Europese integratie en de instituties van de Europese Gemeenschap, het boek van Harrop vullen, zijn volgens een vast stramien opgebouwd. Per hoofdstuk wordt eerst een korte schets gegeven van het probleem dat aan de orde wordt gesteld, vervolgens wordt een politiek-economische analyse gepresenteerd (dit is het meest omvangrijke deel) en ten slotte komt de positie van het Verenigd Koninkrijk aan de orde.

Harrops politiek-economische analyse bestaat er in de meeste gevallen uit, met behulp van instrumenten uit de economische wetenschap (doorgaans theorieën en grafieken), helderheid te verschaffen over het behandelde beleidsterrein. Zo wordt bij de analyse van het handelsbeleid en het landbouwbeleid, de meest geïnstitutionaliseerde beleidsterreinen binnen de Europese Gemeenschap, nogal voor de hand liggend gebruik gemaakt van vraag- en aanbodcurven. Dit leidt bij de analyse van het handelsbeleid tot een vrij theoretische behandeling van de mechanismen van 'trade creation' en 'trade diversion'; dit is een aanpak die in een theoretisch-economische benadering ongetwijfeld zinnig is, maar wegens het hoge abstractieniveau in het onderhavige verband nauwelijks bijdraagt aan het inzicht in het feitelijk functioneren van het handelsbeleid.¹²

In het hoofdstuk dat is gewijd aan de landbouwproblematiek schetst Harrop de inherente tendens van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid tot overproductie. Immers, de invoering van een garantieprijs voor de boeren – in economische termen niets anders dan een minimumprijs – leidt

tot een gegarandeerde afzet tegen een prijs die niet onder invloed van vraag en aanbod kan gaan dalen.¹³ Deze beschouwing levert niet de nieuwe perspectieven die men van een politiek-economische benadering wellicht zou verwachten. Ook ten aanzien van de samenhang tussen beleidsvorming en instituties geeft Harrop slechts een summier verhandeling. Als hij het heeft over 'politieke druk', hetgeen toch aanleiding zou kunnen zijn tot een interessante analyse, komt hij niet verder dan de volgende beschouwing die, helaas, symptomatisch is voor het gehele boek:

'In setting farmers' incomes each year the annual price review has generally raised prices to try to keep incomes on modern farms in line with average incomes in other sectors. Commission proposals, and more so agreements by the Council of Ministers, have tended to concede to agricultural pressures. In the highly-politicized decision-making process agricultural ministers are expected to defend their own farming interests vigorously, since they do not wish to be criticized for selling their own farmers short.'¹⁴

Met betrekking tot de overige behandelde beleidsterreinen volstaat Harrop over het algemeen met een nogal institutionalistische beschrijving. Doorgaans komt aan de orde welke regelingen binnen de Gemeenschap zijn getroffen, hoe hun wordingsgeschiedenis is en welk effect ze hebben op de afzonderlijke lidstaten. De analyse van de belangen die hierbij een rol hebben gespeeld en het politieke proces dat daar het gevolg van is geweest, raakt meestentijds ondergesneeuwd door een uiteenzetting van principes en technische uitvoering.

De beste stukken in Harrops boek zijn die welke gewijd zijn aan de positie van Groot-Brittannië in de Europese Gemeenschap. Ofschoon deze delen in de eerste plaats zijn geschreven ter informatie van een Brits lezerspubliek, maken ze in hun samenhang duidelijk welke problemen en mogelijkheden voor lidstaten verbonden zijn aan het EG-lidmaatschap. In de delen over Groot-Brittannië wordt wel aandacht besteed aan de samenhang en wederzijdse beïnvloeding van politiek-institutionele en economische factoren. De behandeling van het Britse beleid met betrekking tot het Europees Monetair Stelsel (EMS) is wat dit betreft een goed voorbeeld. In dat gedeelte wordt aangegeven dat er tegenstrijdige tendensen zijn waar te nemen in het monetaire beleid van Groot-Brittannië en dat de houding inzake het EMS in de context van dat beleid begrepen moet worden. Aan de ene kant bestaat er volgens Harrop namelijk de wens enige flexibiliteit in de koers van het pond te behouden om op die wijze mogelijke fluctuaties in de olieprijs en daaruit resulterende verstoringen van de betalingsbalans op te kunnen vangen. Aan de andere kant bestaat er het verlangen aansluiting te vinden bij de koersen

van de sterkere Europese valuta, in het bijzonder de Duitse mark. Dit laatste leidde er bij voorbeeld toe, zo stelt Harrop, dat de Britse en West-Duitse regering in 1987 in het geheim afspraken de koers van het pond te stabiliseren ten opzichte van de mark; de toetreding van Groot-Brittannië tot het EMS was hierdoor niet nodig, maar het land verkreeg wel een aantal voordelen die normaliter aan EMS-lidstaten zijn voorbehouden.¹⁵

Alles bijeen genomen biedt Harrops werk geen bevredigende politiek-economische analyse van het functioneren van de Europese Gemeenschap. De behandeling van politieke factoren is te weinig systematisch, waardoor het werk nauwelijks boven de puur economische analyse uitstijgt. Het boek biedt geen theoretische aanvulling op de kennis over de Europese Gemeenschap, doordat de behandeling van de onderscheiden beleidsterreinen te zeer verschillend en te veel beschrijvend is. Het veronachtzamen van de besluitvormingsprocessen in de EG maakt dat het boek blijft steken in nogal simplistische analyses.

Guerrieri en Padoan: The political economy of European integration

Van de hier besproken boeken is dat van Guerrieri en Padoan vanuit analytisch oogpunt het meest veelbelovend. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, hebben de redacteurs de benadering van de internationale politieke economie als uitgangspunt voor het boek gekozen. De uitwerking die vervolgens wordt gegeven aan de politieke economie van de Europese integratie valt evenwel nogal tegen. Ondanks de gerichtheid op een samenhangend geheel van onderwerpen lijdt het werk aan een euvel dat zovele bundels kenmerkt. In de eerste plaats wordt het theoretisch kader dat in het eerste hoofdstuk is ontwikkeld in de daaropvolgende bijdragen niet of slechts in geringe mate toegepast. Daarnaast sluiten de bijdragen inhoudelijk niet goed op elkaar aan, waardoor er in sommige gevallen lacunes en in andere gevallen overlappingsen ontstaan.

Inhoudelijk kan het boek beter bevredigen: de auteurs spreken met kennis van zaken en gaan bijna zonder uitzondering diep op de niet altijd eenvoudige materie in. Wegens het belang van de thema's die worden aangesneden, zal dit boek door diegenen die geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap of de internationale politiek-economische verhoudingen, met belangstelling worden gelezen. In de huidige tijd, die gekenmerkt wordt door een toenemende financieel-

economische interdependentie, winnen vraagstukken van macro-economisch, monetair en financieel beleid aan belang. De beleidsvrijheid van de nationale staten neemt door deze interdependentie af en de mogelijkheid van de staten de welvaartspositie van hun burgers te beïnvloeden, wordt geringer. Een deel van de door de staten zelf geformuleerde *raison d'être* komt daardoor onder druk te staan.

Het boek van Guerrieri en Padoan behandelt vanuit verscheidene perspectieven een aantal binnenlandse en internationale aspecten van de beleidsvorming op economisch gebied in de landen van de Europese Gemeenschap. In een aantal hoofdstukken wordt de aandacht vooral gericht op Duitsland, Frankrijk en Italië.

Het eerste, theoretische hoofdstuk, dat is geschreven door de redacteurs, tracht te komen tot een conceptueel kader 'to investigate the determinants of national-policy choices when confronted with an integration process'.¹⁶ De achtergrond van dit kader is het uitgangspunt dat internationale samenwerking zonder hegemonie, in de hierboven reeds genoemde situatie van 'oligopolistische interdependentie', moeilijk tot stand te brengen is. In zo'n situatie leidt 'free rider'-gedrag ertoe dat afzonderlijke landen de kosten die verbonden zijn aan het verschaffen van een collectief goed trachten af te wentelen. De Europese Gemeenschap is volgens Guerrieri en Padoan een voorbeeld van samenwerking zonder hegemonie; in de EG is er voldaan aan de voorwaarden van reciprociteit en van de afdwingbaarheid van maatregelen door gemeenschappelijke instellingen.¹⁷

De nationale beleidsvorming is in het geval van internationale integratie volgens Guerrieri en Padoan afhankelijk van twee beperkingen: de ruimte die een regering binnen het internationale samenwerkingsverband weet te creëren voor bepaalde beleidsopties en de populariteit die de regering onder de eigen bevolking verwerft door het voeren van een bepaald beleid. Indien bij voorbeeld expansief economisch beleid de populariteit van een regering in eigen land doet groeien, maar de regering te maken heeft met een internationaal samenwerkingsverband dat strenge beperkingen oplegt aan economische stimulering, dan is er voor de regering een typische 'no-win'-situatie. In dat geval kan de regering weinig anders doen dan trachten het internationale 'regime' te veranderen of de voorkeuren die onder de bevolking leven te wijzigen.

Katseli's benadering van het macro-economisch beleid in Europa sluit enigszins aan bij het kader van Guerrieri en Padoan. Hij wijt de dominante deflatoire tendens in het macro-economisch beleid aan de overheersende rol die een beperkt aantal landen (hoofdzakelijk de Verenigde Staten en Duitsland) op grond van het bezit van een reservevaluta in-

nemen in de besluitvorming over internationale financiële aangelegenheden.¹⁸

Tsoukalis, De Cecco en Pelkmans houden zich in hun respectieve bijdragen bezig met het EMS. Volgens Tsoukalis heeft het EMS de verhoudingen tussen de valuta's van de deelnemende landen gestabiliseerd. Duitsland is de informele leider in het monetaire samenwerkingsverband geworden op grond van het belang van zijn munteenheid. Binnen het EMS is een arbeidsverdeling ontstaan, die inhoudt dat Duitsland de verhouding mark-dollar tracht te stabiliseren, terwijl de overige lidstaten de koersverhouding tussen hun valuta en de mark binnen de bandbreedte trachten te houden.¹⁹

Volgens De Cecco kan de sterke positie van Duitsland een bedreiging betekenen voor het EMS. Belangrijke groeperingen in de Duitse economie willen een krachtig anti-inflatiebeleid om in het belang van de export de koers van de mark te stabiliseren. Deze Duitse wens is in strijd met de voorkeur van een aantal andere grote EG-lidstaten voor een meer expansief economisch beleid.²⁰

Pelkmans heeft in zijn bijdrage nagegaan of de deflatoire gerichtheid van het EMS gevolgen heeft gehad voor het protectionistisch karakter van de Europese Gemeenschap. Volgens hem kan de recente toename van het protectionisme niet worden toegeschreven aan de vraagbeperking die het gevolg is geweest van het EMS en het daarmee verbonden anti-inflatiebeleid.²¹

Cohen behandelt in zijn artikel het streven naar een financiële markt zonder grenzen, ofwel financiële integratie, in de Europese Gemeenschap. Het belangrijkste probleem hierbij is, aldus Cohen, dat het hier gaat om een collectief goed en dat derhalve de theorie van het collectieve handelen van toepassing is. De lidstaten die niet volledig meedoen aan de integratie van de financiële markten, zullen daar voordeel aan onttelen. Om deze reden is het nodig dat de lidstaten behalve beloningen voor het meewerken ook sancties voor non-coöperatie in het voorzicht worden gesteld.²²

De laatste vier hoofdstukken van het boek zijn hoofdzakelijk beschrijvend van aard en behandelen meer in detail het monetair en macro-economisch beleid van Frankrijk, Italië en Duitsland.²³ Ze voegen in analytisch opzicht weinig of niets toe aan de eraan voorafgaande hoofdstukken.

Ondanks de geringe samenhang van de bijdragen aan het boek van Guerrieri en Padoan en het ontbreken van een afgeronde visie op de politieke economie van de Europese integratie – een concluderend hoofdstuk waarin de lijnen van de onderscheiden bijdragen samenkomen wordt node gemist! – biedt het boek een aantal elementen voor nieuw

onderzoek. De nadruk die in het boek gelegd wordt op de vaak problematische verhouding tussen het niveau van de lidstaten en dat van de Gemeenschap, voortkomend uit een tegenstelling van belangen, geeft aan dat een 'multi-level'-analyse van EG-beleid geboden is. De beleidsvorming op EG-niveau zou derhalve kunnen worden gezien als resultante van de interactie tussen 'systemische' factoren (bij voorbeeld de wens bepaalde collectieve goederen te verschaffen) en 'nationale' factoren (de verhouding tussen nationale kosten en baten van dergelijke collectieve goederen en de verdeling daarvan over verschillende maatschappelijke en economische groepen). In dit verband is de conceptie van het collectieve handelen van groot belang. Wegens het zogeheten 'free rider'-probleem is het noodzakelijk aandacht te besteden aan de mogelijkheid dat een of meer staten, die het meeste voordeel trekken uit het tot stand brengen van zo'n collectief goed, zullen trachten het leiderschap van de Gemeenschap op zich te nemen. Door middel van een dergelijk informeel leiderschap kunnen onwillige lidstaten vervolgens worden gedwongen bij te dragen aan het voortbrengen van dat collectief goed.

De analyse van machtsverhoudingen kan behulpzaam zijn bij het dichten van de kloof tussen de politicologische gerichtheid op overheden en gezagsrelaties en de economische gerichtheid op marktverhoudingen. Het door Susan Strange gemaakt onderscheid tussen structurele en relationele macht²⁴ zou in de context van de Europese Gemeenschap wellicht ook toepasbaar zijn. Structurele macht, ofwel het vermogen om de 'regels van het spel' te bepalen, is nodig om de productie van collectieve goederen eenzijdig op te kunnen leggen; binnen de EG lijkt geen lidstaat tot op heden te beschikken over een structureel machtsmonopolie. Uitoefening van relationele macht, ofwel het vermogen te bewerkstelligen dat lidstaten hun beleid wijzigen, lijkt vooralsnog het enige instrument dat beschikbaar is voor staten die gesteld zijn op een bepaald collectief goed. Dit vergt coalitievorming en onderhandeling; van het afdwingen van de productie van collectieve goederen kan in deze situatie geen sprake zijn.

Hine: The political economy of European trade

R.C. Hine tracht in zijn boek een antwoord te formuleren op de volgende vier samenhangende vragen die cruciaal zijn in verband met het handelsbeleid van de Europese Gemeenschap: In welke mate zijn de EG-lidstaten erin geslaagd één Europese markt met een gemeenschappelijk handelsbeleid te creëren? Welke bijdrage heeft de Gemeenschap geleverd

aan het bereiken van een ordelijk wereldhandelssysteem in het kader van de GATT? Dient de positie van de EG in de wereldhandel overwegend als protectionistisch of als liberaal te worden gekenschetst? Welke invloed heeft het gemeenschappelijk handelsbeleid op de handelsproblemen van ontwikkelingslanden?²⁵

Ten aanzien van de eerste vraag maakt Hine duidelijk dat het handelsbeleid van de Europese Gemeenschap in hoge mate gemeenschappelijk van karakter is. De handelsbelemmeringen tussen de EG-lidstaten zijn voor het belangrijkste deel weggenomen en ten opzichte van derde landen is er een gemeenschappelijk buitentarief ingesteld. De betrekkingen tussen de EG en derde landen worden door Hine als een 'hierarchy of trade preferences' en als een 'pyramid of privilege' aangeduid: binnen de EG zijn de tarieven voor handel afgeschaft; met landen die zijn aangesloten bij de GATT is er sprake van een zogeheten 'meestbegunstigde'-relatie, tenzij er uitzonderingen zijn gemaakt door 'vrijwillige exportbeperking'; met landen die geen partij zijn bij de GATT gelden bilaterale overeenkomsten. Hiernaast gelden er speciale regelingen voor (ex-)koloniën, geassocieerde landen en ontwikkelingslanden.²⁶ Binnen de EG zijn er, ondanks het feit dat de onderlinge in- en uitvoerrechten zijn afgeschaft, hier en daar nog zogeheten non-tarifaire belemmeringen. Zoals hieronder zal worden aangegeven, is het volgens Hine niet mogelijk deze wirwar van regelingen te verklaren tenzij aandacht wordt besteed aan de interacties tussen de EG-lidstaten.

Ofschoon de Europese Gemeenschap vaak bereid is geweest tot een verlaging van handelstarieven te komen, is het handelsbeleid van de EG en de daaruit volgende 'pyramid of privilege' volgens Hine op een aantal punten in strijd met de GATT-principes van vrijhandel en non-discriminatoir optreden. Sectorale belangen in de diverse EG-lidstaten hebben de Gemeenschap ertoe gebracht belemmeringen op te werpen tegen bepaalde typen produkten. Hine noemt drie sectoren – landbouw, staal en textiel – waar het EG-handelsbeleid een zeer protectionistisch karakter heeft gekregen. Het landbouwbeleid wordt gekenmerkt door een stelsel van importheffingen en exportsubsidies, dat het niet-lidstaten zeer moeilijk maakt hun produkten in de EG af te zetten en dat landbouwprodukten uit de EG tegelijkertijd zeer sterk concurrerend maakt. Op het gebied van staal- en textielproductie is gegrepen naar een ander protectionistisch instrument, de zogeheten 'vrijwillige importbeperking'. Dit instrument kan gezien worden als een middel om GATT-regels te omzeilen: in onderhandelingen verplichten landen die hun produkten willen afzetten in de Europese Gemeenschap zich er 'vrijwillig' toe niet meer dan een afgesproken hoeveelheid te exporteren.²⁷

Het handelsbeleid van de Europese Gemeenschap heeft verscheidene positieve effecten voor ontwikkelingslanden gehad. Zoals Hine stelt, '[t]he EEC's record in responding to the calls for a New International Economic Order is mixed, but compares favourably in some respects with that of other developed countries'.²⁸ Als belangrijkste verworvenheden van het EG-handelsbeleid noemt Hine de instelling van een Algemeen Preferentieel Stelsel dat de export van ontwikkelingslanden diende te vergemakkelijken, de deelname van de EG aan internationale grondstoffenovereenkomsten, de instelling van het STABEX-stelsel, de indexering van de prijzen van sommige primaire produkten, de algehele afschaffing van protectionistische maatregelen voor produkten uit een aantal ontwikkelingslanden en de steun aan regionale handelsovereenkomsten tussen ontwikkelingslanden.

Zoals hierboven reeds gesteld is, kan het handelsbeleid van de Europese Gemeenschap, dat bestaat uit een veelheid van maatregelen en afspraken, volgens Hine niet begrepen worden zonder de verhoudingen tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Gemeenschap in de analyse te betrekken. Hine kiest als analytische invalshoek de 'political economy of preferential trade'.²⁹ Volgens hem is het onvoldoende om het EG-handelsbeleid te analyseren met behulp van de conventionele theorie van douane-unies, aangezien:

'the drawback with most customs union analysis is that it has, in effect, abstracted from distributional issues in its judgements about the conditions under which customs union membership would be desirable. But conflicts between different interest groups are likely to be key issues in relation to forming a customs union or practising other discriminatory trading arrangements.'³⁰

De verdeling van de baten en lasten van handelsmaatregelen zal derhalve bepalen welke belangengroepen het EG-beleid terzake steunen en welke zich ertegen teweer stellen. De interactie tussen nationale belangengroepen en de regeringen van de EG-lidstaten is een complicerende factor voor de besluitvorming op Gemeenschapsniveau.

Hine maakt in zijn politiek-economische analyse van het EG-handelsbeleid gebruik van twee begrippenparen die in de leer van de internationale economische betrekkingen zijn ontwikkeld: het eerste paar is 'trade creation' (handelsschepping) en 'trade diversion' (handelsaftapping), het tweede 'inter-industry trade' en 'intra-industry trade'. Handelsschepping is het verschijnsel dat, na de vorming van een douane-unie, handel toeneemt als gevolg van een verschuiving in de aankoop van relatief dure, binnenlandse produkten naar relatief goedkopere produkten uit landen

binnen de unie of uit met de unie geassocieerde landen. Handelsaftapping is de toename van handel als gevolg van het vervangen van relatief goedkope produkten uit landen buiten de unie door relatief dure produkten uit landen binnen de unie of uit geassocieerde landen, aangezien de eerste door de heffing van invoerrechten duurder worden. In het geval van handelsschepping kan er sprake zijn van twee typen: schepping van 'inter-industry trade', die concurrerend is, en van 'intra-industry trade', die complementair is en dus leidt tot een tweezijdige uitbreiding van handel.

Hines begripsbepaling maakt het mogelijk het EG-handelsbeleid op een hoger niveau te analyseren. De drie onderscheiden gevolgen van preferentiële handel zijn drie analytische klassen. Handelsschepping van eenzelfde type produkten ('inter-industry trade creation') zal gemakkelijk kunnen leiden tot een toename van de concurrentie en daarmee tot een afname van productie in bepaalde sectoren. Het aangaan van preferentiële relaties met ontwikkelingslanden kan leiden tot dit type handelsschepping op het gebied van bijvoorbeeld landbouw en textiel. De verdeling van voor- en nadelen over groepen en landen kan de besluitvorming in het kader van de Europese Gemeenschap beïnvloeden. Op voorhand valt niet te zeggen hoe de balans zal doorslaan. Politieke factoren, zoals bij voorbeeld de steun die regeringspartijen van een bevooroordeelde of benadeelde groep nodig hebben bij een toekomstige verkiezing, kunnen grote invloed hebben.

'Intra-industry trade creation' zal het gemakkelijkst geaccepteerd worden, aangezien deze niet slechts een toename van de concurrentie, maar ook een verruiming van exportmogelijkheden tot gevolg kan hebben. Het is volgens deze analyse gemakkelijker handelsovereenkomsten aan te gaan met landen die een vergelijkbare economische structuur hebben dan met landen met een volstrekt andere economische structuur.

Handelsaftapping kan leiden tot een relatief duurdere import voor de landen van de EG. Het aangaan van preferentiële handelsrelaties zou in dit soort gevallen toch aantrekkelijk kunnen zijn voor de Gemeenschap indien de handelspartners een deel van hun voordelen, voortkomend uit toegenomen afzet, delen met de EG-landen.

R.C. Hines politiek-economische benadering van het handelsbeleid van de Europese Gemeenschap kan *in toto* als een interessante poging worden beschouwd elementen uit de politicologie en de economie met elkaar te verbinden. Hij geeft een aantal aanzetten dat ook in een algemenere politiek-economische analyse van de EG kan worden gebruikt. Vooral Hines beschouwingen over preferentiële handel zijn in dit verband interessant. De verhouding tussen de lidstaten en het Gemeenschapsniveau, waarvan het belang ook door Hine ingezien wordt, komt echter in deze

analyse te weinig uit de verf. Hoe belangrijk het niveau van de EG ook is, verklaringen van beleidsvorming op dat niveau kunnen niet zonder inzicht in de interacties tussen de lidstaten en groepen daarbinnen.

Conclusie

De conclusie van dit artikel kan vrij kort zijn. Uit het bovenstaande is gebleken dat de politieke economie van de Europese Gemeenschap (nog) niet bestaat. De besproken boeken bieden wel verscheidene aanzetten die zouden kunnen leiden tot een politiek-economisch analysekader waarmee de EG kan worden bestudeerd.

Vergeleken met de (neo)functionalistische theorieën is de politiek-economische benadering van de EG in potentie duidelijk sterker. In de eerste plaats is de politiek-economische benadering beter empirisch toepasbaar dan het (neo)functionalisme doordat ze zich minder door normatieve ideeën laat leiden. Het (neo)functionalisme kiest heel nadrukkelijk voor het uitgangspunt dat de Europese integratie nastrevenswaardig is omdat zo de kans op gewelddadige conflicten wordt gereduceerd. De politiek-economische benadering ziet de Europese Gemeenschap als een politiek arrangement dat bestaat bij de gratie van de belangen van de lidstaten en van groepen daarbinnen; zij kent aan de EG geen 'hogere' betekenis toe.

In de tweede plaats is de politiek-economische benadering in tegenstelling tot haar tegenvoeter niet monocausaal in de verklaring van de Europese integratie. Het (neo)functionalisme ziet de EG als een vrij noodzakelijk uitvloeisel van het onvermogen van de nationale staten bepaalde problemen op te lossen. Door de gerichtheid op belangen, behartigd door regeringen en door belangengroepen binnen de aangesloten landen, heeft de politiek-economische analyse oog voor andere overwegingen die bij de Europese integratie een rol hebben gespeeld en zullen spelen.

In de derde plaats ziet de politiek-economische benadering de EG niet als een unilineair proces. Het (neo)functionalisme hecht nogal veel belang aan het proces van 'spill-over', dat impliceert dat maatregelen op één terrein hun vertakkingen hebben naar andere terreinen en dat integratie een steeds voortgaand proces is. De politiek-economische benadering laat daarentegen ruimte voor een 'terugval' van integratie, die bij voorbeeld het gevolg zou kunnen zijn van het feit dat lidstaten hun belangen onvoldoende vertegenwoordigd zien in onderdelen van het gemeenschappelijk beleid.

De hierboven besproken werken leveren, zoals eerder gesteld is, mogelijke aanzetten voor een politiek-economisch analysekader. Een gemeenschappelijk, zij het door niet alle auteurs als zodanig benoemd, element in de politiek-economische analyses lijkt te zijn dat de besluitvorming in de EG, de verhouding tussen de lidstaten en de rol van nationale 'achterbannen' worden opgevat als aspecten die te maken hebben met de voortbrenging van collectieve goederen. Dit maakt duidelijk dat een politiek-economische analyse een nieuw licht kan werpen op centrale problemen waar de Europese Gemeenschap in het verleden mee te maken heeft gehad, of in de nabije toekomst mee te maken krijgt. Bij wijze van voorbeeld zal tot slot van dit artikel getracht worden een aantal lijnen bijeen te brengen.

Op verscheidene plaatsen in de hierboven behandelde studies wordt benadrukt dat de Europese Gemeenschap geen dominant machtscentrum kent. De besluitvorming heeft in hoge mate een intergouvernementeel karakter, hetgeen het gevolg is van de prominente plaats die de lidstaten innemen. Er bestaat niet zoiets als een 'gemeenschapsideologie', hoezeer sommige politici (meestal om binnenlands-politieke redenen) ook hun best doen hun achterban ervan te overtuigen dat deze hun leidend beginsel is. Het zijn steeds de nationale staten geweest die hebben bepaald hoever de EG zich kon ontwikkelen.

Het ontbreken van een dominant machtscentrum brengt sommige auteurs ertoe de besluitvorming binnen de EG te zien als een proces dat onderworpen is aan de 'logic of collective action'.³¹ Deze visie impliceert dat ervan uitgegaan wordt dat lidstaten zullen trachten de kosten van de produktie van collectieve goederen af te wentelen op andere lidstaten.

In een situatie waarin er een 'hegemoniale' staat is, kan deze er zorg voor dragen dat de overige staten bijdragen aan de produktie van collectieve goederen. Een hegemoniale staat, zoals bij voorbeeld de Verenigde Staten in de periode na de Tweede Wereldoorlog, beschikt over een dusdanig groot arsenaal aan machtsmiddelen dat hij de overige lidstaten ertoe kan brengen hun bijdrage te leveren. Het ontbreken van een hegemoniale staat – de situatie die onder andere in de EG bestaat – betekent dat geen tegenwicht geboden kan worden aan de logica van 'collective action'. Het gevaar bestaat dan dat bepaalde collectieve goederen niet geproduceerd worden – dit ondanks het feit dat een meerderheid wellicht een voorstander van een dergelijke produktie is – en dat de besluitvorming een suboptimaal resultaat heeft.

Als gevolg van het ontbreken van een hegemoniale staat of een dominante coalitie binnen de Europese Gemeenschap kan de logica van het collectief handelen sterk negatieve gevolgen hebben. Indien er een aantal

collectieve goederen is waarvan de produktie op bovengenoemde wijze gefrustreerd wordt, kan dit er gemakkelijk toe leiden dat lidstaten die wél in deze goederen geïnteresseerd waren, hun steun aan andere voorstellen gaan onthouden en daarmee het besluitvormingsproces in zijn geheel bemoeilijken. Voorbeelden van een dergelijke situatie waarin de opstelling van één lidstaat een negatieve uitwerking heeft op de totale besluitvorming in de EG zijn te vinden in de Franse 'lege stoel-politiek' van 1965-1966, die het gevolg was van het verzet van Frankrijk tegen de meerderheidsbesluitvorming, en in de houding van Groot-Brittannië in het conflict over de Britse bijdrage aan de EG.

De geschiedenis van de Europese Gemeenschap maakt duidelijk dat de gevaren zoals die hier zijn geschetst, in de meeste gevallen zijn afgewend door besluiten te nemen in de vorm van 'package deals'. Het afruilen van voordelen maakt het mogelijk op afzonderlijke beleidsterreinen tot besluiten te komen. De dubbele gerichtheid van de EEG tijdens de beginjaren op de gemeenschappelijke markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt vaak toegeschreven aan het 'package deal' dat Frankrijk en de Bondsrepubliek in de jaren vijftig met elkaar sloten inzake de oprichting van de EEG. De vlucht naar voren die in het midden van de jaren tachtig gemaakt werd met de presentatie van de Europese Akte en het Witboek voor de Interne Markt kan ook als een goed voorbeeld van politieke koppelverkoop worden gezien.

De oplossing van het probleem van de 'Brusselse' besluitvorming tussen zelfstandige lidstaten heeft in ieder geval ten dele tot een probleem geleid in de verhouding tussen het Gemeenschapsniveau en de afzonderlijke lidstaten. De noodzaak in Brussel tot compromisbesluiten te komen, staat op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van regeringen ten opzichte van hun nationale 'achterbannen'. De nationale voorkeuren, die bij voorbeeld in de respectieve parlementen worden geformuleerd, zullen in de meeste gevallen verschillen van de resultaten van de besluitvorming in de Raden van Ministers. Het probleem dat hierdoor ontstaat wordt vaak aangeduid als het 'democratisch tekort' in de besluitvorming: nationale parlementen krijgen te maken met afgeronde compromissen, die ontstaan zijn in de dynamiek van onderhandelingen, en kunnen geen inzicht krijgen in de positie die de vertegenwoordiger van hun regering in het onderhandelingsproces heeft ingenomen.

De hier gepresenteerde aanzetten tot analyse, gebaseerd op elementen uit de politieke economie van de Europese integratie, geven weer dat de besluitvorming in de EG een paradox in zich draagt. Enerzijds is een oplossing gevonden die ervoor zorgt dat de voorkeuren van de afzonderlijke lidstaten zoveel mogelijk recht gedaan wordt in de besluitvorming

binnen de Europese Gemeenschap. Anderzijds leidt deze oplossing ertoe dat centrale politieke organen binnen de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor de bepaling van die voorkeur, ontevreden worden over de wijze van besluitvorming.

De politiek-economische benadering van de Europese integratie kan op de hier geïllustreerde wijze bijdragen aan een verheldering van de problemen van de Europese Gemeenschap. Deze benadering pretendeert niet, zoals de (neo)functionalistische theorieën, een toekomstperspectief voor de EG te leveren. Voor sommigen is zij vanuit normatief oogpunt wellicht minder aantrekkelijk. Gelet op de geconstateerde leemte in de theorievorming over de Europese Gemeenschap is het evenwel dringend noodzakelijk dat beoefenaren van de leer der internationale betrekkingen komen tot een nadere evaluatie en een verdere uitwerking van de inzichten van de politieke economie van de Europese integratie.

Noten

1. Formeel bestaan er drie gemeenschappen: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Atoomenergie-gemeenschap. Het zou dan ook beter zijn te spreken van de Europese Gemeenschappen; in dit artikel wordt aangesloten bij het ingeburgerde gebruik de verzameling van gemeenschappen als de Europese Gemeenschap aan te duiden.
2. Zie voor een recente Nederlandstalige behandeling van deze theorieën b.v. F. van Beuningen, 'Politieke integratie', in: M.P.C.M. van Schendelen, *Kernthema's van de politicologie*, vierde druk (Boom, Meppel 1990), p. 211-216.
3. Roger Tooze, 'International political economy and international relations: From "enfant terrible" to child prodigy, or just a cuckoo in the nest?', in: Hugh C. Dyer en Leon Mangasarian, *The study of international relations: The state of the art* (Macmillan, Houndmills 1989), p. 381.
4. K.J. Holsti, *The dividing discipline: Hegemony and diversity in international theory* (Allen & Unwin, Boston 1985), p. 10.
5. Harrop, p. 2.
6. Idem, p. 1, p. 21-22.
7. Zie voor een kritiek op deze opvatting bij voorbeeld Susan Strange, *States and markets: An introduction to international political economy* (Pinter, Londen 1989), p. 235-240.
8. Guerrieri en Padoan, p. ix.
9. Idem, p. viii.
10. Zie Hine, p. 1-4.
11. Idem, p. 3.
12. Harrop, p. 42-50.
13. Idem, p. 66-70.
14. Idem, p. 70.
15. Idem, p. 143-146.
16. Paolo Guerrieri en Pier Carlo Padoan, 'Integration, co-operation and ad-

- justment policies', in: Guerrieri en Padoan, p. 13.
17. Idem, p. 1-30.
 18. Louka T. Katseli, 'The political economy of macroeconomic policy in Europe', in: Guerrieri en Padoan, p. 31-57.
 19. Loukas Tsoukalis, 'The political economy of the European Monetary System', in: Guerrieri en Padoan, p. 58-84.
 20. Marcello de Cecco, 'The European monetary system and national interests', in: Guerrieri en Padoan, p. 85-99.
 21. Jacques Pelkmans, 'Is convergence prompting fragmentation? The EMS and national protection in Germany, France and Italy', in: Guerrieri en Padoan, p. 100-144.
 22. Benjamin J. Cohen, 'European financial integration and national banking interests', in: Guerrieri en Padoan, p. 145-170.
 23. John B. Goodman, 'Monetary politics in France, Italy and Germany: 1973-85'; Elke Thiel, 'Macroeconomic policy preferences and co-ordination: A view from Germany'; Pascal Petit, 'Expansionary politics in a restrictive world: The case of France'; Peter A. Gourevitch, 'The politics of economic policy choice in the post-war era', in: Guerrieri en Padoan, resp. p. 171-201, 202-230, 231-263, 264-283.
 24. Strange, *op. cit.*, p. 24-25.
 25. Hine, p. 254-257.
 26. Idem, p. 59-99.
 27. Idem, p. 100-113.
 28. Idem, p. 215.
 29. Idem, p. 28-37.
 30. Idem, p. 29.
 31. Zie: Mancur Olson Jr., *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups* (Harvard University Press, Cambridge 1965).

Boekbesprekingen

Manus I. Midlarsky (red.), **Handbook of war studies**. Hyman, Boston etc. 1989.

De twaalf studies die in deze bundel zijn opgenomen, zijn geordend naar analyse-niveau. Deel I bevat 'structure-based theories'; de delen II en III gaan over 'minimally dyadic theories' en 'state-centered theories of war'. De redacteur is op deze indeling gekomen door het bekende artikel van Singer over 'analyse-niveaus' uit 1961 en door de opzet van Waltz' boek *Man, the state, and war* uit 1959. De bijdragen zijn niet reeds eerder verschenen, wat niet impliceert dat zij ook nieuw zouden zijn. In tegendeel, de medewerkers aan dit boek publiceerden het onderzoek waarover zij hier rapporteren eerder in monografieën en in vaktijdschriften. Toch kan het handig zijn een aantal invloedrijke studies bijeen te hebben, of om in boekvorm kennis te nemen van recent onderzoek. Sommige auteurs gaan in op kritiek die op hun werk is gekomen. Anderen kijken terug op hun eerdere publikaties en vragen zich af wat de huidige waarde of betekenis daarvan is. In enkele hoofdstukken worden nuttige overzichten gegeven van literatuur over een bepaald probleemgebied. Deze aspecten maken het *Handbook* een waardevolle aanwinst voor de boekenkast; vandaar deze bespreking.

Het werk wil een 'progress report' zijn. Dit veronderstelt dat sprake is van 'progress' sinds het verschijnen van vergelijkbare overzichten op een eerder tijdstip. Volgens mij is deze doelstelling om de volgende redenen niet bereikt. In theoretisch opzicht gaat de indeling van het werk terug op inzichten die reeds aan het einde van de jaren vijftig werden gepubliceerd. In dit werk wordt hieraan niets toegevoegd, hoewel de literatuur die sindsdien verschenen is over analyse-niveaus en aggregatie aanzienlijk verder gaat dan hetgeen toen nieuw leek. Voorts zouden in een 'progress report' ook buitenstaanders die op een aanverwant gebied hun sporen hebben verdiend, aan het woord moeten komen. In dit opzicht is deze bundel een achteruitgang in vergelijking met het 15 jaar eerder verschenen werk van Hoole and Zinnes *Quantitative international politics. An appraisal*. In die bundel beoordeelden wetenschapstheoretici de onderzoekopzetten, en velden statistici oordelen over gebruik of misbruik van statistiek.

De opzet van 'Part I: structure-based theories', is als volgt. Na een wat rommelig essay van Singer over 'system structure and incidence of international war',