

Internationale Politieke Economie: herijking van de studie naar internationale politiek?

J. Colijn en B. Verbeek¹

Dr. J. Colijn is als universitair docent verbonden aan de opleiding Beleid en Politiek van de Erasmus Universiteit Rotterdam en als publicist op de terreinen defensie en internationale politiek aan onder meer *Vrij Nederland*. Dr. B. Verbeek is als universitair hoofddocent verbonden aan de School voor Bestuurswetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Adressen: Capaciteitsgroep Bestuurskunde
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

School voor Bestuurswetenschappen
Katholieke Universiteit Nijmegen
Postbus 9108
6500 HK Nijmegen

Samenvatting

Internationale Politieke Economie (IPE) is een nieuw vakgebied dat een zekere integratie voorstaat van Internationale Betrekkingen, Internationale Economische Betrekkingen, Politicologie en Bestuurskunde. Het is een terrein dat zich goed leent om de wisselwerking van verschijnselen op subnationaal, nationaal en internationaal niveau te analyseren. Dit artikel geeft een overzicht van de recente ontwikkelingen op dit vakgebied en signaleert de mogelijkheden en beperkingen van IPE.

1 Inleiding

Internationale Politieke Economie (IPE) wint als vakgebied terrein in de curricula van universiteiten in binnen- en buitenland.² Deze toename in populariteit is voor een belangrijk deel de weerspiegeling van het verlangen om greep te krijgen op de globaliserende wereld van na de Koude Oorlog; een verlangen dat leeft bij wetenschappers en beleidsmakers gelijk.³ Internationale Politieke Economie stelt de verwevenheid van politiek en economie centraal en gaat ervan uit dat ontwikkelingen op transnationaal, nationaal en subnationaal niveau niet los van elkaar begrepen kunnen worden. Deze opvattingen zijn niet nieuw, maar hebben door de val van de Berlijnse muur sterk aan gewicht gewonnen. In dit artikel schetsen wij de ontwikkeling van dit vakgebied. In paragraaf 2 worden eerst de verschijnselen besproken die tot een hernieuwde aandacht voor Internationale Politieke Economie hebben geleid. Paragraaf 3 zet uiteen wat het vakgebied behelst. Paragraaf 4 betreft een illustratie van de IPE-benadering aan de hand van het populaire thema globalisering. In paragraaf 5 ten slotte worden de belangrijkste onderzoeksvragen en empirische bevindingen van IPE behandeld. De centrale stel-

ling van dit artikel luidt, dat Internationale Politieke Economie allereerst een empirisch studieterrein is. Eigen theoretische invalshoeken zijn vooralsnog schaars. Onderzoek vindt vooral plaats op basis van bestaande theoretische inzichten uit verschillende sociale wetenschappen. Internationale Politieke Economie biedt daardoor wel de mogelijkheid tot het slechten van de muren tussen verschillende disciplines.

2 Heroriëntatie van de Leer der Internationale Betrekkingen

Twee internationale ontwikkelingen van de laatste tien jaar stelden wetenschappers en politici voor de vraag of de terreinen van internationale politiek en buitenlands beleid wezenlijk waren veranderd: het einde van de Koude oorlog en de internationalisering van de economie. De val van de Muur in 1989 wierp de vraag op of ideologie en economische orde waren uitgespeeld als bron van internationale tegenstellingen. Het communisme had verloren, de vrije markteconomie veroverde de wereld. In het verlengde lag de vraag of duurzame internationale samenwerking voortaan mogelijk zou worden.

In de tweede plaats was er de versnelde internationalisering. Die was vooral het gevolg van technologische vernieuwingen en een aantal opvallende nationale liberaliserings- en privatiseringsbeslissingen (telecom, luchtvaart) en dereguleringsoperaties (financiële markten). Door al deze factoren lijkt de concurrentie tussen landen te zijn verschoven van een strijd om territorium naar een strijd om de controle over markten. Regeringen zijn als gevolg van de toegenomen mobiliteit van kapitaal immers meer en meer gedwongen een aantrekkelijk vestigingsklimaat te scheppen en ondernemingen bij te staan in het penetreren van afzetmarkten. De internationalisering van markten ondermijnt de effectiviteit van allerlei nationale beleidsinstrumenten. De noodzaak tot internationale beleidscoördinatie, of zelfs tot het uitbouwen van regionale beheersorganisaties zoals de Europese Unie, neemt toe. Daardoor internationaliseren beleidsvelden die voorheen een binnenlandspolitiek karakter hadden. In het algemeen doet zich onder invloed van de wereldwijde concurrentieverschuivingen een aanpassing voor in de voorkeuren van bepaalde nationale beroepsgroepen, kunnen binnenlandse coalities zich hergroeperen en onder-

gaan zelfs gevestigde instellingen soms een metamorfose.

Wetenschappers konden voor deze twee grote veranderingen niet ongevoelig blijven. Beide stelden de traditioneel dominante benadering in de Leer der Internationale Betrekkingen, het realisme, ter discussie. Het realisme gaat uit van de centrale rol van staten, die door de afwezigheid van een bovenstatelijk gezagsorgaan gedwongen zijn allereerst hun territoriale integriteit door machtsuitoefening te bewaken. In deze benadering staat het (voorkomen van een) grootschalig conflict door tijdelijke allianties centraal en zijn alle andere grensoverschrijdende relaties een afgeleide van de (territoriale) veiligheidsrelaties tussen staten (zie bijv. Morgenthau 1978). De val van de Muur en de internationalisering van de economie stelden deze uitgangspunten ter discussie: territoriale interstate-lijke conflicten nemen in aantal af en lijken slechts bij uitzondering een grotere dan lokale betekenis te hebben;⁴ economische internationalisering tornt aan de mogelijkheid zelf van territoriale beheersing; staten binden zich steeds sterker in bovenstatelijke instellingen; niet-statelijke actoren, multinationale ondernemingen voorop, lijken aan invloed te winnen. De relatief eenvoudige wereld van alles dominerende veiligheidsrelaties tussen staten stond op zijn kop.⁵ De praktijk vroeg daarom om modellen waarin de wisselwerking tussen economie en politiek en de kruisverbanden tussen het internationale en het nationale domein, tot gelding komen.

Juist deze wisselwerking en kruisverbanden vormen het aandachtsgebied van het vakgebied Internationale Politieke Economie. Internationale Politieke Economie stond sinds het midden van de jaren tachtig onder die naam bekend op vooral Engelse en Amerikaanse universiteiten als een subdiscipline van de Leer der Internationale Betrekkingen. Hoewel al in de jaren zestig (door aandacht voor multinationals) en zeventig (door de oliecrises) voorlopers van het vak te vinden zijn (zie hieronder), krijgt het pas na het einde van de Koude Oorlog wereldwijde aandacht. Dan verschijnt het ook in Nederland in de universitaire curricula.

3 Wat is Internationale Politieke Economie?

Internationale Politieke Economie is in de eerste plaats een empirisch aandachtsgebied. De inmid-

dels wel tot gemeengoed geworden definitie van IPE van Robert Gilpin, 'de wederzijdse en dynamische wisselwerking in de internationale betrekkingen tussen het verkrijgen van welvaart en macht' (Gilpin 1975, 22), biedt uiteraard alle ruimte voor een eigen theoretische ontwikkeling van de IPE. Maar de eerlijkheid gebiedt te erkennen dat de IPE nog niet zodanig is gerijpt dat zij in dit opzicht tot volstrekt eigen inzichten heeft geleid. In de eerste plaats is de positie van IPE ten opzichte van de *Leer der Internationale Betrekkingen* (LIB) nog niet volkomen helder. Strange (1994) beschouwt de IPE als een overkoepelende discipline, waar de LIB deel van uitmaakt. Goldstein (1994) ziet de IPE als een complementaire discipline. De LIB houdt zich met kwesties als internationale veiligheid en diplomatie bezig, de IPE bestudeert daarnaast de (politiek) van de internationale economische en monetaire betrekkingen, kwesties van economische blokvorming en arm-rijkverschillen.

Dwars op de verschillen in opvatting over de domeinstatus staan verschillende opvattingen over theorievorming en, in het verlengde daarvan, de missie die IPE-theoretici blijkbaar als de hunne beschouwen. Robert Cox onderscheidt theorieën die bestaande structuren voor lief nemen en slechts verklaringen en oplossingen voor politiek-economische problemen binnen dat kader aanreiken, zoals het neorealisme en het neoliberalisme, van theorieën die de structuren zelf ter discussie stellen, zoals het neogramscianisme, waarvan hij zelf een representant is. De eerste categorie doet hij bijna geringschattend af als pragmatisch, conservatief en probleemoplossend, de tweede categorie is veel meer ontologisch van karakter en sluit een emancipatorische 'missie' niet uit (Cox 1987; Spegele 1997). Ondanks deze verscheidenheid is de IPE research-agenda gemakkelijk samen te vatten. Het kernprobleem dat de IPE bestudeert is de mismatch tussen twee organisatieprincipes in de wereldpolitiek: het territoriaal georganiseerde statensysteem en het deterritoriaal georganiseerde marktsysteem (bijv. Strange 1988). Volgens Cohen wordt het IPE-onderzoek daarmee bepaald tot de kwesties van systeemmanagement, in het bijzonder de gevolgen van interdependentie, en van actorgedrag, in het bijzonder staten, bedrijven en andere organisaties (Cohen 1990). Het gaat er nu zeker niet om te ontkennen dat in termen van deze

tweedeling geen prikkelende theorieën geformuleerd zijn of zelfs maar inzichten die tot theorieën zouden kunnen leiden. Als sprekend voorbeeld van het eerste is te noemen de formulering van de Hegemonie-stabiliteitstheorie (Kindleberger 1973; Gilpin 1981), waarin een verband tussen de machtscyclus van een leidende staat en de wereldorde wordt verondersteld. Als voorbeeld van het tweede noemen we het theoretisch debat over de drijfveren van staten in de internationale politieke economie: streven zij naar absolute of relatieve positieverbetering (vgl. Snidal 1991; Powell 1991). Een derde voorbeeld is Viners fundamentele notie van macht en welvaart als hybride doelstelling van buitenlands beleid (Viner 1948).

Veruit het overgrote deel van deze theorievorming is echter niet in toetsbare vorm geformuleerd. Voorzover dat wel het geval is, zijn dergelijke theorieën veelal niet specifiek afkomstig uit de IPE. Schokkende, veelal onvoorziene, en blijkbaar dus niet deductief-traceerbare ontwikkelingen als de oliecrisis, de implosie van het communisme en het bipolaire machtsstelsel en de financiële turbulenties, hebben wellicht tot voorzichtigheid geleid en een omkering van prioriteiten: geen grandioze theorieën meer, eerst grondig empirisch onderzoek op de verwaarloosde zones tussen gevestigde domeinen. Daarbij gaat het om alle relaties tussen politiek en economie op nationaal en internationaal niveau. Tabel 1 laat zien om welke dwars- en kruisverbanden het te doen is (z.o.z.).

De integrale benadering van de IPE heeft ten minste drie belangrijke consequenties. Zij kan ten eerste worden gestileerd als een matrix van onderzoeksniveaus en domeinen. Haar toegevoegde waarde ligt dus, meer dan de gescheiden disciplines vermochten, in het onderkennen en verklaren van verbanden die zowel verticaal als horizontaal, of kruislings kunnen bestaan. De traditionele scheidslijnen tussen binnenlands en buitenlands beleid, de particuliere en publieke sfeer, het domein van economie en politiek, worden daarmee veelvuldig overschreden en zelfs ter discussie gesteld. Een specifieke IPE-methode bestaat daarbij niet. Bij het analyseren van bijvoorbeeld de effecten van de oliecrisis in de jaren zeventig op de internationale politiek, hanteert de IPE vanwege het belang van de intermediaire variabele 'nationale politieke

Tabel 1: Dwars- en kruisverbanden in de internationale politieke economie

de beïnvloeding van:	op:	voorbeeld:
de internationale economie	internationale politiek	de verhoudingen op de internationale oliemarkt en de Golfoorlogen
de internationale politiek	internationale economie	de lasten van de Vietnam-oorlog voor het internationale monetaire systeem
de internationale economie	nationale politiek	de gevolgen van internationale economische concurrentie voor de herinrichting van de neo-corporatistische verzorgingsstaten
de internationale politiek	nationale economie	de gevolgen van de Duitse hereniging op het voldoen door Duitsland aan de EMU-criteria
de nationale economie	internationale politiek	de bedreiging die uitgaat van de financieel-economische crisis in Rusland voor de Europese veiligheid
de nationale politiek	internationale economie	de gevolgen van de Duitse verkiezingen in 1998 voor de stabiliteit van de euro

stelsels' de conventionele vergelijkende methode (bijv. Katzenstein 1985). Wel zal de IPE, door de ontschotting van onderzoeksdomeinen, niet altijd meer van vertrouwde concepten gebruik kunnen maken. Zo pretenderen IPE-ers een nieuwe invulling aan het begrip 'macht' te geven. (Erg radicaal is deze conceptuele herijking overigens niet.) Voorts zal de IPE, juist door haar integrale benadering, verplicht zijn door te dringen tot *trade offs*, die zo kenmerkend zijn voor het positiespel in de internationale politiek. Zo offeren overheden nationale autonomie op ter wille van versterking van de Europese Unie. Of ruilen zij economische welvaart af ten bate van een beetje extra militaire autarkie. De politiek geeft een stukje publieke controle over financiële markten prijs aan de private sector, in de hoop een plaatsje te klimmen in de welvaartsrace. Zijn er voor deze, tot dusverre bijna onmeetbare, afruilprocessen van macht specifieke IPE-ruilvoeten? Nog niet, want militaire, politieke en economische macht zijn zoals appels en peren en wie die wil vergelijken, moet eerst vruchtbare standaarden ontwikkelen.

De geschiedenis leert overigens dat aandacht voor politiek *en* economie, zij het minder systematisch dan nu, ook vroeger al fascineerde. In het spoor van Smith, Ricardo en Marx ontstond in de negentiende eeuw politiek-economische schoolvorming. In de twintigste eeuw bleven *mainstream* Internationale Betrekkingen en Internationale Economie echter

tot lang na de Tweede Wereldoorlog doof voor elkaar en ontwikkelden zij zich voornamelijk als gescheiden subdisciplines.

Vanaf ongeveer 1970 werden enkele serieuze pogingen ondernomen om tot geïntegreerde benaderingen te komen. Met enige goede wil zijn hierin drie accenten te onderkennen. In de eerste plaats is er een heropleving van de liberale en marxistische analyse. De werkelijkheid van invloedssferen, interventiepolitiek en van het voortbestaan van de armoedekloof inspireerde onderzoekers uit deze kritisch-liberale respectievelijk neomarxistische school tot brede verklaringen van structurele aard. Imperialisme-theorie (bijv. Magdoff 1969) en dependencia-theorie (Frank 1971) deden een poging om vanuit de dynamiek van de economische orde de logica der internationale politiek te verklaren. De theorieën kenden een ideologische vooringenomenheid of, zo men wil, een 'historische noodzakelijkheid': vooral *markteconomieën* zijn inherent expansief, roepen systeemconcurrentie op, en drukken hun stempel op de buitenlandse politiek en het internationale systeem zelf en roepen tegenreacties op.

In de tweede plaats was er een groei van onderzoek onder de noemer: de Politiek van Internationale Economische Betrekkingen. Na de val van het zogenoemde systeem van Bretton Woods en de goud-dollarstandaard en naar aanleiding van de oliecrises in de jaren zeventig, drong zich de vraag op naar de betekenis van *leaderschap* in de interna-

tionale economische orde. Meer in het bijzonder werd die vraag gesteld naar aanleiding van het veronderstelde machtsverval van de vs. Ook de omgekeerde causaliteit werd geponeerd: brengt internationaal leiderschap wellicht juist nationaal machtsverval teweeg (bijv. Gilpin 1987; Kennedy 1987).

In de derde plaats leidde de economische terugval tot onderzoek naar het sturend vermogen van staten over de nationale economie. De effecten van de oliecrisis (stagflatie) brachten keynesiaanse overheden in grote verlegenheid. Een belangrijk sturingsinstrument leek, althans op nationaal niveau, binnen een tijdsbestek van een paar jaar, nuteloos te zijn geworden. Het sturend vermogen van staten lag ook op een andere wijze onder vuur. Theorieën over het militair-industrieel complex daagden het realistische dogma van de natiestaat als unitaire, rationele actor in de wereldpolitiek uit. Zo stelden zij dat dominante belangengroepen in staat waren het overheidsapparaat vergaand te beïnvloeden, met directe consequenties voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van die overheden. Technologie en economische imperativa zouden een hoofdrol spelen in de totstandkoming van internationale politiek: staten in de houdgreep van bedrijven (bijv. Galbraith 1969).

Deze eerste golf van IPE-publicaties ebde enigszins weg na de heropleving van de Koude Oorlog aan het eind van de jaren zeventig. Veiligheidskwesties wonnen aan gewicht ten koste van economische. De jaren tachtig zouden echter een tweede golf IPE-publicaties inluiden. Daarbij staan vooral internationalisering van de economie en haar gevolgen centraal. Mede door het wereldwijde publieke debat over globalisering kreeg IPE ruim ingang in universitaire curricula. Er ontstond nu samenwerking met in vergelijkende analyses gespecialiseerde sociale wetenschappers. Onderzoekers brachten kennis in over het gewicht van nationale instituties en beleidsvorming bij de aanpassing *aan*, en de bepaling *van* internationale processen (bijv. Gourevitch 1986; Katzenstein 1985; Hollingsworth e.a. 1994). De brug die door hen tussen nationaal overheidsbeleid en internationale economie werd geslagen, en die van de premisse uitging dat staten *niet* eender waren in de wereldpolitiek, ontwikkelde zich tot de subdiscipline der *Comparative Political Economy* (CPE). Onderzoekers naar regionalisme, met name naar het proces van Europese

integratie, brachten kennis in over de capaciteit van staten om marktinternationalisering op bovennationaal niveau politiek te beheersen (bijv. Keohane en Hoffmann 1991; Moravcsik 1993). Economen leenden op hun beurt vanuit de transactiekosten- en speltheorie concepten uit aan de LIB ter verklaring van het ontstaan en handhaven van specifieke samenwerkingsvormen, zoals internationale regimes (bijv. Davis en North 1971; zie voor een overzicht: Keohane 1982).

Vandaag de dag wordt de IPE nog altijd gedomineerd door de stroming die hierboven de Politiek van de Internationale Economische Betrekkingen is genoemd. Daarbinnen gaat de aandacht vooral uit naar handelsrelaties en hoe deze worden beïnvloed door machtsprocessen. Daarbij draait het niet alleen om machtsuitoefening door staten onderling, maar ook om de invloed van binnenlandse actoren op het buitenlands economische beleid van nationale overheden. Het zijn vooral politicologisch geschoolde wetenschappers die economische verschijnselen analyseren.⁶ Economen of bedrijfskundigen treft men minder aan onder de beoefenaars van de IPE. Het gevolg is dat een integrale visie op het empirisch veld niet wordt gepaard aan een poging een even integrale, eigen theoretische kijk op dat empirische veld te ontwikkelen. Daardoor blijft de verwevenheid van politiek en economie beperkt tot het bekijken van de politieke aspecten van economie en *vice versa*. Dat is op zichzelf een legitieme positie. Een goed voorbeeld van de toepassing van politicologische invalshoeken op economische verschijnselen is de zogenoemde neo-institutionele benadering, die benadrukt hoe formele en informele regels het politieke spel en de uitkomst daarvan structureren (March en Olsen 1989). Deze benadering vindt men in de IPE bijvoorbeeld terug in de analyse van de invloed van de aard van het Amerikaanse politieke systeem op het Amerikaanse handelsbeleid (bijv. Haggard 1988). Politiek en economie blijven daarbij echter gescheiden sferen.

De methodologie van de IPE blijft vooralsnog voornamelijk beperkt tot de vergelijkende case-study. Daarbij wordt wel in steeds grotere mate getracht te komen tot een onderzoekszet die erop is gericht, ondanks het vaak beperkte aantal cases, zoveel mogelijk variabelen constant te houden

(vgl. Pennings e.a. 1999). Dit zogenoemde *most similar design* is vooral populair bij onderzoek naar de invloed van instituties op buitenlands economisch beleid (bijv. Katzenstein 1985).

De visie op IPE dat politiek en economie, internationaal zowel als nationaal, wel onderscheiden, maar niet gescheiden kunnen worden, blijft theoretisch onderontwikkeld. Tot de belangrijkste pogingen die wel zijn ondernomen, wordt onder meer het werk van Susan Strange en Robert Cox gerekend. Susan Strange heeft een analytisch kader ontwikkeld waarin het onderscheid tussen structurele en relationele macht centraal staat. Structurele macht duidt op het vermogen de structuren ('de regels van het kaartspel') van, wat zij noemt, de *world political economy* te bepalen. Relationele macht is het vermogen het maximale te halen uit wat die structuren en actor toestaan ('het aantal slagen dat men binnen de regels van het kaartspel binnen kan halen'). Structurele macht kent volgens haar vier componenten: militaire macht, macht om economische productieprocessen te beheersen, financiële macht en macht over kennisverwerving en -verdeling. Juist deze vier componenten vormen de kern van haar integrale visie op de IPE: elk empirisch verschijnsel is aan deze vier dimensies van structurele macht gerelateerd en alle vier dimensies en hun onderlinge verwevenheid moeten in een empirische analyse worden betrokken (Strange 1988). Uit haar onderzoek blijkt dat structurele macht geconcentreerd is in een beperkt aantal staten, maar verschoven is in de richting van een grote verscheidenheid aan transnationale actoren, zoals multinationale ondernemingen, internationale *accountancy firms* en transnationale criminele organisaties (Strange 1996). Hoewel het de vraag is in hoeverre Strange een toetsbare theorie heeft ontwikkeld (Verbeek 2000), biedt zij een perspectief op een geïntegreerde analyse van het politieke en economische domein.

Een tweede auteur die daartoe een poging onderneemt is Robert Cox. Cox is een moderne erflater van de historisch-materialistische visie op de ontwikkeling van de internationale betrekkingen. Eerder is al opgemerkt dat hij macht en instituties zelf ter discussie stelt, alsook de richting waarin zij zich ontwikkelen. Dat proces is niet logisch, maar voltrekt zich contingent, als functie van productiekrachten. In *Production, power and world order* ont-

vouwt Cox deze ontwikkeling vooral als een compromis tussen sociale relaties en historische gegevens. Idealiter zou de IPE bij de analyse van de wereldorde een onderscheid kunnen aanbrengen tussen factoren die historisch-sociaal bepaald zijn, en factoren die universeel zijn. Cox mag dan een gramsciaan zijn, de ontwikkeling van de wereldorde die hij waarneemt, is niet emancipatorisch in de utopisch-marxistische zin (dat wil zeggen gericht op de verheffing van een sociale klasse). Cox beperkt zich tot de observatie dat emancipatie vooral het gevolg is van de machtsspreiding die zich heden ten dage voordoet (Spegele 1997). Deze machtsspreiding is naar zijn mening een gevolg van economische internationalisering. Typisch coxiaans is de toevoeging dat deze ontwikkeling hand in hand is gegaan met een ideologische consensus. Op beslissende momenten is de convergentie van ideologie, belangen van – soms grensoverschrijdende – groepen en politieke instituties zo sterk, dat zij in een consensus (vriendelijk woord voor hegemonie) over de te voeren politiek-economische koers resulteren (Cox 1987). De organische staat, een wijder begrip dan de formele bestuursorganisatie van een land, speelt daarin een essentiële rol. Maar zij omvat in Cox' termen dan ook kerk, media en sociaal-economische belangengroepen die bereid zijn binnen de kaders van de heersende consensus te opereren. Een concreet gevolg van het proces van machtsdiffusie is, volgens Cox, een trend naar macro-regionalisering: alliantievorming of solistisch optreden door regio's die hun nationale regeringen in het spel om de gunsten der wereldmarkt passeren.⁷

Samenvattend geldt dat Internationale Politieke Economie op dit moment allereerst een empirisch veld is. Theoretische invalshoeken worden geleend uit bestaande disciplines, vooral de politicologie. Het aantal theoretische benaderingen dat een integrale visie op de verwevenheid van politiek en economie biedt, is beperkt. De beoogde interdisciplinariteit is daardoor bij lange na niet bereikt. Susan Strange oordeelt hard daarover: volgens haar dreigt IPE haar bestaansgrond te verliezen, omdat ze verworden is tot een subdiscipline van de politicologie. Daardoor laat ze de kans liggen tot een integrale benadering te komen die traditionele disciplinaire en empirische sferen overstijgt (Strange 1995).

4 Globalisering als voorbeeld van analyse in de nieuwe Internationale Politieke

Economie traditie

Globalisering is de afgelopen jaren een belangrijk verschijnsel voor de meeste sociale wetenschappen geworden. In Nederland worden overigens ook vaak de termen mondialisering en internationalisering gebezigd. Het onderzoek daarnaar is in eerste instantie vooral in het vakgebied Internationale Politieke Economie verricht. Globalisering is inmiddels onderwerp van heftige discussies zowel in het publieke als wetenschappelijke debat. Daarbij valt op dat vooral over extreme posities wordt gedebatteerd: het ene kamp neemt dan de positie in dat globalisering meer dan een hype is en wel degelijk fundamentele veranderingen veroorzaakt ten koste van de beleidsautonomie van nationale staten (bijvoorbeeld Strange 1996; Ohmae 1995); het andere kamp ziet weinig nieuws onder de zon (bijvoorbeeld Ruigrok en Van Tulder 1995) en ontkent de vermindering van beleidsvrijheid voor staten (Weiss 1998). In dit tweede kamp valt dan vaak smalend de term 'globaloney'. Deze dichotomisering in het debat is uiterst onvruchtbaar voor een beter feitelijk begrip van de effecten van enkele onmiskenbare ontwikkelingen die we voor het gemak globalisering noemen. Het is daarom van belang eerst te kijken wat met de term wordt bedoeld; vervolgens welke mogelijke effecten zich voordoen. De IPE-literatuur dwingt volgens ons tot de conclusie, dat voor een goed begrip van de wereldpolitiek enerzijds het exclusief statelijk paradigma vervuld dient te worden voor een grotere aandacht voor verschijnselen in alle (dus ook niet-statische) maatschappelijke sectoren; anderzijds dat LIB, vergelijkende politicologie/bestuurkunde en economie de handen ineen moeten slaan.

Omschrijvingen.

In wezen staan twee verschillende opvattingen over wat globalisering is tegenover elkaar. De eerste benadrukt een in essentie graduele, zij het vrij spectaculaire ontwikkeling in de internationale verhoudingen: de toegenomen intensiteit van grensoverschrijdende relaties. De tweede benadrukt een in essentie fundamentele ontwikkeling in de internationale verhoudingen: het steeds irrelevanter worden van de tijds- en geografische dimensies in de internationale politieke economie. Ter illustratie

van de eerste benadering volstaat het hier om bij het klassieke voorbeeld van Ricardo te blijven: specifieke klimatologische omstandigheden maken het waarschijnlijk dat Portugal wijn zal exporteren en Groot-Brittannië wol. De gradualisten zien nu in de laatste tien tot vijftien jaar weinig meer dan een intensivering van het bestaande verkeer tussen verschillende gebieden. Met name technologische veranderingen in communicatie en transport zijn daarvoor verantwoordelijk: zij verlagen op drastische wijze de globale transactiekosten en zorgen voor meer handel, migratie en toerisme. Daarmee staat deze opvatting in wezen erg dicht bij oude noties van interdependentie: de wederzijdse afhankelijkheid is sterk toegenomen.

Deze benadering kampt met twee ernstige problemen. Ten eerste is het nog maar de vraag of de globalisering wel van een zoveel grotere omvang is dan in eerdere perioden van intensivering van het grensoverschrijdend verkeer, zoals tussen 1900 en 1914 of tussen 1945 en 1970. Verdient de huidige, derde 'groeistuij' wel een eigen label? Ten tweede, en voor een discipline die belang hecht aan de gevolgen voor machtsrelaties veel serieuzer, blijft het probleem dat globalisering, opgevat als interdependentie, nog niets zegt over de aard van de intensivering van het grensoverschrijdend verkeer. Het veronachtzaamt de zogenoemde *cui bono*?-vraag die de onlangs overleden Susan Strange (1996) centraal acht voor het vakgebied IPE: wie wint en wie verliest?

De tweede benadering over globalisering doet wel een uitspraak over de aard van grensoverschrijdende relaties: dezelfde hierboven genoemde technologische veranderingen hebben ertoe geleid dat de aard van het productieproces is veranderd met allerlei gevolgen voor de machtsverhoudingen in de wereld. Om het hoofd boven water te houden, zien bedrijven zich meer en meer genooddaakt te produceren voor de wereldmarkt. Het is onmogelijk te volstaan met het draagvlak van de binnenlandse markt. Tegelijkertijd is het in veel bedrijfstakken steeds minder noodzakelijk het productieproces op een vaste locatie te laten plaatsvinden: steeds meer onderdelen van het productieproces kunnen op veel verschillende plaatsen in de wereld worden gevestigd. Daarbij kunnen bedrijven zich laten leiden door allerlei factoren, zoals loonkosten, arbeidswetgeving enzovoort. Denk aan de KLM, die

een deel van haar administratie laat verrichten in India, waar de loonkosten beduidend lager zijn en de verwerkte gegevens via internet Schiphol bereiken. Een dergelijke ontkoppeling van geografie en productieproces betekent in deze visie een verandering in de machtsverhoudingen tussen overheden, bedrijven en andere maatschappelijke actoren.

Verklaringen

Ook wat betreft de ontstaansverklaringen van globalisering worden doorgaans zeer verschillende posities ingenomen. Enerzijds wordt technologische verandering als oorzaak aangemerkt (bijv. Waters 1995). Revolutionaire ontwikkelingen in de communicatietechnologie (glasvezel; satelliet) hebben tot onvoorzien gevolg gehad dat de greep van met name staten op het sociaal-economisch verkeer is verslapt. Anderzijds hebben staten zelf globalisering veroorzaakt door hun liberaliserings- en de-reguleringsbeleid. Groot-Brittannië en de Verenigde Staten verwachtten door de liberalisering van het internationaal geldverkeer hun positie in die sector nog verder te verstevigen. Daarom gingen zij unilateraal over tot dat beleid en bewogen andere landen tot navolging (Helleiner 1995). Zinvoller dan een van beide posities te kiezen, is het om na te gaan voor welke actoren technologische en politieke ontwikkelingen een bedreiging of een nieuwe kans betekenden en in welke mate actoren over de invloedsbronnen beschikten om die kans te grijpen dan wel dergelijke bedreigingen af te houden.

Juist omdat door globalisering machtsrelaties lijken te veranderen, is een kijk op de wereld vereist waarin niet alleen naar staten wordt gekeken maar naar de betrekkingen tussen statelijke en niet-statale actoren op nationaal, subnationaal zowel als bovennationaal niveau. Het is de pretentie van de IPE een vakgebied te zijn waar een dergelijke kijk op de wereld vanzelfsprekend is. Toch zijn nog steeds die studies schaars die op systematische wijze nagaan hoe verschillende, maar onderling vergelijkbare landen of sectoren reageren op globalisering (wel bijv. Hout en Sie Dhian Ho 1997). Een nadere integratie van IPE met de vergelijkende politologie, bestuurskunde en beleidsanalyse is daarom gewenst. Op de gezamenlijke onderzoeksagenda kunnen vragen staan als: welke actoren verliezen waarom aan invloed?; zijn als gevolg van globalisering alternatieve invloedsbronnen voorhan-

den?; in welke mate worden die benut in diverse landen?; en waarom treden daarbij verschillen tussen landen, sectoren of actoren op?

5 Inhoudelijke thema's van de IPE

Het zou handzaam zijn als een gezaghebbende academische *task force* nu, in navolging van wat de Haagse ambtenaren in 1995 voor het beleidsdomein al deden, een Herijkingsnota Sociale Wetenschappen zou schrijven, waarin opgesomd zou worden welke thema's, regio's en fora tot het aandachtsgebied van de IPE mogen worden gerekend. Door het oog voor ontschotting zou het kunnen lijken alsof de IPE het domein van onderzoek heeft verruimd, maar een officiële inventarisatie leert dat het primair gaat om een herschikking van oude kennisobjecten; het is veeleer de herkaveling zelf die nieuwe onderzoeksvragen manifest maakt. Dus, ook de IPE rekent maatschappelijke doeleinden (*vrede en welvaart* in ruime zin), instrumenten (*van macht en invloed*), gedragspatronen (*conflict en samenwerking*), procesdynamiek en uitkomsten (*besluitvorming, beleidsgevolgen, en institutionele gevolgen*) tot de kern van haar studie. Methodologisch breekt ze vooralsnog geen potten.⁸

Vertrouwde thematiek

Radicaal nieuwe thema's mogen de IPE vreemd zijn, het ontschotten van domeinen en niveausferen kan uiteraard wel tot een herwaardering van de vertrouwde thematiek leiden. Om een tweetal redenen staat daarbij het machtsbegrip in het brandpunt van de belangstelling. In de eerste plaats droeg de groeiende internationale interdependentie bij tot het bewustzijn dat macht lang niet altijd bruikbaar is. Integendeel, waar macht evident aanwezig is, ontbreekt soms iedere mogelijkheid tot daadwerkelijke machtsuitoefening. Machteloosheid in de internationale politiek is een subtiele uitkomst van gevoeligheid en kwetsbaarheid op verschillende dimensies en kan, afhankelijk van tijd en omstandigheden, zelfs een supermacht als de VS verlammen. Gevoeligheid duidt op de kosteneffecten door het gedrag van het ene op het andere land (Keohane en Nye 1977, 13-15). Kwetsbaarheid op de (on)mogelijkheid die kosten te neutraliseren. Welke bescherming boden MX-raketten en *Windows95* aan de Verenigde Staten toen de peso-crisis van 1994-5 en de Aziëcrisis van 1997-8 een extreme

kwetsbaarheid van Wall Street aantoonde voor schokgolven op de internationale financiële markten? Maakt de superieure mediatechnologie (CNN) het optreden van de VS niet extreem gevoelig voor reacties van de politieke opinie tijdens internationale crises, zoals *Desert Storm* en *Allied Force*?

In de tweede plaats botst, in de ogen van sommige IPE-onderzoekers, de notie van (statelijke) 'macht' ook met de ervaring dat er in het bovenstaatelijke, anarchische domein van wereldpolitiek en wereldmarkten wel degelijk disciplinerende mechanismen bestaan die het gedrag van staten lijken te reguleren. De IPE is hardnekkig op zoek naar deze gedragsregulerende factor, die niet zomaar is toe te schrijven aan de uitstraling van een hegemone supermacht of ontspruit aan de eenvoudige verbintenissen die staten onderling wel eens sluiten – dat zijn immers nog altijd slechts uitvloeijsels van statelijke macht. De vraag is of er méér is: universele normen, herkenning en leergedrag, inzicht in de speltheoretische kenmerken van een aantal dilemma's in de wereldpolitiek, met name in de beloningsstructuur van situaties waarin staten eerder een coöperatieve dan een defectieve strategie zullen volgen.

Factoren als zelfregulering en met een zekere vrijheid opererende internationale instituties lijken onontbeerlijk bij het verklaren van internationale samenwerking. Het kennelijke belang ervan blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in veertig jaar tijd verbazingwekkend veel zeggenschap door landen aan een regionale organisatie als de EU is overgedragen, of uit de progressie die is geboekt bij het opbouwen van wapenbeheersingsregimes, bij uitstek het terrein waar landen behoedzaam zijn met het afstaan van hun 'macht'. Het kenmerk van de huidige internationale politieke-economiebeoefening is, dat de factor 'bovennationale discipline' hevig intrigeert en tot een hausse aan studies heeft geleid (bijv. Reinicke 1998).

Nieuwe thema's in de wisselwerking tussen processen op het nationale en internationale niveau

Inleiding. Naast aandacht voor oude thema's vanuit een nieuwe benadering, verkent de IPE ook nieuwe thema's. We beperken ons in dit bestek tot de royale aandacht voor de wisselwerking tussen internationale en nationale politiek. Op het eerste gezicht

weinig nieuws. Maar parallel aan de typische IPE-notie van politiek-economische sferen die dwars op de traditionele niveauscheiding tussen nationaal en internationaal staan, wordt naarstig gestudeerd op de binnenlandisering van buitenlands beleid en de buitenlandisering van binnenlands beleid. Tot dergelijke, enigszins tot wanhoop drijvende, begrips-transformaties was de oude LIB nog niet gekomen. Het oude begrippenapparaat schiet hier eigenlijk tekort, maar een nieuw is niet beschikbaar.

De basisveronderstelling luidt onverminderd dat globalisering een groter gewicht aan economie in de wereldpolitiek dan voorheen geeft. Dat is een terrein waarop staten aan autonomie hebben ingeboet en het schept uitdagingen waarop het antwoord niet meer te vatten is in louter termen van het gebruik van 'binnen-' of 'buitenlandse' instrumenten. Omdat ten gevolge van globalisering het membraan tussen binnen- en buitenland letterlijk is doorgeprikt, eisen nieuwe verwevingsprocessen wetenschappelijke aandacht. Zeer in het algemeen gesteld, investeren IPE-ers veel energie in met name vier thema's:

- 1 de veranderende (invloeds)relaties tussen landen als gevolg van internationalisering;
- 2 de betekenis van instituties als vormgever van, respectievelijk afweerscherms tegen, de internationale omgeving;
- 3 de veranderende handelingsbekwaamheid van overheden;
- 4 het fundamentele verband tussen internationalisering en (nationale) politiek.

Op deze thema's gaan wij nu ten slotte in. Daarbij zal blijken dat een belangrijke rol voor de vergelijkende methode is weggelegd.

Veranderde betrekkingen tussen landen. Binnen de IPE gaat er een groeiende belangstelling uit naar zogenaamde *behind the border*-diplomacy, een mix van buitenlands beleid en overheidsinterventie, die kan voortbouwen op oude benaderingen uit de politicologie, zoals de (vergelijkende) beleidsanalyse. Ook in dit opzicht volgt de IPE de praktijk der internationale politiek, waarin de gevoelstemperatuur tussen staten vaak meer wordt bepaald door onderlinge tariefverschillen in de vennootschapsbelasting of aanpak van BSE, dan door aantallen soldaten of gebiedsaanspraken. Zo zijn de cijfers uit *The*

Military Balance voor de dagelijkse Nederlands-Franse betrekkingen totaal irrelevant in tegenstelling tot de wederzijdse benadering van softdrugs. Te grote verschillen irriteren of frustreren zelfs het voeren van nationaal beleid. Pogingen tot interventie kunnen het gevolg zijn. Soms kan ook juist beleidsconcurrentie gehanteerd worden als middel om andere landen volgzzaam te maken op terreinen die voorheen als 'onbereikbaar' golden. Een mooi voorbeeld van een dergelijke virtuele 'buitenlandspolitieke' relatie is de wijze waarop de Amerikaanse stap tot deregulering van de (binnenlandse) telecommarkt, begin jaren tachtig, wereldwijd tot navolging dwong. Een overzees doel van de Amerikaanse regering, dat met puur binnenlands beleid werd gerealiseerd. Fenzelfde beleidsstrategie was minder succesvol bij de deregulering van de Amerikaanse luchtvaartmarkt. De beoogde liberalisering van de wereldluchtvaartmarkt, waarbij vooral Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen voordeel zouden behalen, liet nog tot ver in de jaren negentig op zich wachten. De in elk geval wel beoogde beleidsvariant is, dat staten onderlinge 'systeemfrictie' als zo storend ervaren, dat zij veranderingen eisen in strikt binnenlandse aangelegenheden van rivalen, met name in allerlei vormen van overheidsinterventie (bijvoorbeeld industriebeleid), binnenlandse mededingingswetgeving, arbeidsvoorwaardenbeleid en begrotingspolitiek. Een voorbeeld hiervan is het *SI* (*Structural Impediments Initiative*, tussen de Verenigde Staten en Japan, ingezet in 1988 en voortgezet onder de regering-Clinton als de *Framework Talks*). Zo verlangden de Verenigde Staten dat Japan de werkweek zou bekorten, het vrijwillige onbetaald overwerken in Japanse industrie aan banden zou leggen en dat de Japanse overheid meer geld zou besteden aan rioleringen. Concurrentievervalsing is niet langer iets dat aan de grens met tarifaire en kwantitatieve wapens bestreden wordt, maar met diepe interdictie. Ook de financiële crisis in Azië in het najaar van 1998 werd door de Verenigde Staten aangegrepen om Japan te dwingen haar economie verder open te stellen voor buitenlandse bedrijven.

Overigens vragen landen soms ook *hulp* van buitenaf bij het voeren van hun eigen binnenlandse politiek. Zo vraagt de Nederlandse regering aan de Duitse regering om verhoging van de benzineaccijns, omdat deze kleine versterking van de Ne-

derlandse belastinggrondslag 'solo' geen haalbare kaart zou zijn. Tegelijk vraagt de Duitse deelstaatspremier Rau aan premier Kok om herziening van het in Duitse ogen te gunstige fiscale regime voor buitenlandse investeerders in ons land. Noordrijn-Westfalen is voor het voeren van zijn werkgelegenheidsbeleid van Den Haag afhankelijk. Mini-voorbeelden van systeemfrictie die in essentie precies de Herijdingsnota illustreren waar deze stelt: 'Niet alleen internationaliseert het binnenlands beleid, maar omgekeerd geldt ook dat het buitenlands beleid nationaliseert'.⁹

Uit het voorgaande blijkt niet zozeer dat het onderscheid tussen internationale, nationale en subnationale niveaus van analyse zinloos is geworden, alswel dat de domeinen zelf niet duidelijk meer nationaal of internationaal te noemen zijn. In beginsel hebben alle politieke feiten zowel een interne als een externe dimensie. Niet de realiteit gebiedt hen te scheiden; integendeel, de enige reden om dat te doen is vast te houden aan de staat als cruciale actor in de internationale politieke economie. Die keuze heeft de politicologie en de economische wetenschap onverbrekkelijk met de begrippen intern en extern opgezaald. Sommige IPE-ers hechten vooralsnog aan die keuze, maar anderen hebben die inmiddels losgelaten met overigens weer andere consequenties voor de analytische begrippen waarin de realiteit wordt gevat.¹⁰

De binnen-buitenlandconnectie in de IPE is overigens deels een voortzetting van traditioneel onderzoek in de Leer der Internationale Betrekkingen. Daar bestond al langer de zogenoemde *second image*-traditie, waarin de invloed van binnenlandse factoren op de totstandkoming van buitenlands beleid centraal stond (zie bijv. Schweller 1992). De IPE zet deze traditie voort in haar stelselmatige aandacht voor de totstandkoming van *buitenlands economisch beleid* en voor de generatieve functie van statelijke en niet-statale actoren (bedrijven, *non-profit private actors*) voor het internationaal politiek-economische systeem. Een tweede traditie waar de IPE op voortbouwt, is de zogenoemde *second image reversed*-school, die stelselmatige aandacht schonk aan de effecten van het internationale systeem op nationale actoren in het buitenlandspolitieke proces (bijv. Gourevitch 1986). Deze benadering heeft voortzetting gevonden in stelselmatige aandacht voor de effecten van internationaal politiek-eco-

nomische veranderingen op de nationale politieke economie.

De betekenis van instituties. De *comparative political economy* neemt binnen de IPE inmiddels een sleutelpositie in. Enerzijds als studieveld van onafhankelijke variabelen: landkarakteristieke instituties, beleidsfactoren en marktfactoren als input van extern beleid. Anderzijds als studieveld van afhankelijk variabelen: de invloeden die juist deze factoren ondergaan als gevolg van externe druk. De verzamelde instituties van een land worden in de IPE doorgaans opgevat als het politiek-economische systeem van een land. Instituties bezitten een zekere weerstandsfactor, wat inhoudt dat zij schokken uit de internationale politieke economie een tijdlang kunnen verdragen en selectief doorgeven of onschadelijk maken. Maar ook zijn zij op te vatten als de unieke kapitaalgoederen waarmee een land zijn omgeving mede vormgeeft. Instituties worden over een lange periode afgeschreven: het verleden regeert altijd mee. Tegenover het nadeel dat er een spanning bestaat tussen nieuwe uitdagingen (globalisering) en oude instituties (bijvoorbeeld een verkokerde departementale organisatie in Nederland wat betreft buitenlandactiviteiten), staat het voordeel van een zekere historische efficiency – ervan uitgaande dat alleen die instituties zich hebben weten te handhaven die de samenleving goede en goedkope diensten hebben bewezen. Op de langere termijn zijn instituties sleets, en kunnen zij onder te grote spanningen in de internationale politieke economie bezwijken.¹¹

Ook de Nederlandse praktijk ondersteunt het belang van dit institutionele accent. De Herijkingsoperatie (1995), waarmee het kabinet-Kok de betrekkingen met het buitenland in de context van globalisering heeft willen plaatsten, is te beschouwen als de institutionele en beleidsmatige aanpassing van het Nederlandse 'gereedschap' aan ingrijpende veranderingen in de internationale politieke economie. De oude functionele verdeling tussen (vooral) de departementen van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken voldeed niet langer, in de prioritering binnen de buitenlandse betrekkingen steeg economie en daalde defensie grosso modo. Ook in de Herijkingnota wordt de scheidslijn tussen nationaal en internationaal geslecht, en wordt het domein der buitenlandbetrekkingen verbreed.

Onverslijtbaar bij al die verbreding en ontschotting, bij de binnenlandisering en buitenlandisering van buitenlands respectievelijk binnenlands beleid, blijft trouwens wel de term ministerie van *Buitenlandse Zaken*. Dit instituut is immers niet langer de exclusieve transmissieband met het buitenland, hoogstens het coördinatiecentrum van een aantal opties die ons land in de internationale politieke economie heeft. In navolging van bijvoorbeeld Mouritzen en Rood kan men trouwens beter spreken over *oriëntatie* en over het positiespel van landen in de internationale politieke economie bij het wegen van, en kiezen uit, al deze opties. Onder positiespel wordt, vanuit machtsperspectief, de strategie van landen verstaan die zij op grond van de relatieve verhoudingen en omvang ten opzichte van elkaar voeren (Rood 1993). Ook het begrip 'oriëntatie' is neutraal en omzeilt bovendien het verouderde onderscheid tussen opties met een intern danwel extern karakter. De oriëntatie van staten bestrijkt het totale reactiespectrum ten opzichte van hun omgeving: van beïnvloed worden tot zelf (willen) beïnvloeden (Mouritzen 1988). Zo kunnen landen

- 1 zich trachten te isoleren, zij het dat zulks op de langere termijn meestal geen haalbare kaart is;
- 2 pogen zelf internationale markten tot eigen voordeel te manipuleren, maar dit is alleen de (bijna-)hegemoniale machten gegeven;
- 3 hun politiek en zelfs hun instituties integreren (het naoorlogse Europa) om als alliantie hun weerbaarheid op te voeren;
- 4 of gewoon toegeven aan globalisering en zich zo profijtelijk mogelijk plooiën naar de 'regels' van de wereldmarkt.

Met het onderzoeken van dit positiespel is de agenda van de IPE-onderzoeker toch ruimer dan die van de traditionele IB-er en vergelijkende politicoloog en zijn economie-collega's. Niet alleen impliceert het voorgaande, dat landen in een relatie tot elkaar staan via de buitenlandse politiek en tot het systeem waarvan zij deel uitmaken, maar ook dat zij via de 'binnenlandse' politiek elkaars positie beïnvloeden. Het Frans-Nederlandse conflict over het softdrugsbeleid biedt een uitstekend voorbeeld van zowel buitenlandisering van binnenlands beleid als van institutionele frictie – het kon alleen opgelost worden met een combinatie van nationale en EU-instrumenten (zie Verbeek 1997).

Veranderende effectiviteit van overheden. Binnen de huidige IPE bestaat een grote belangstelling voor de handelingsbekwaamheid van nationale overheden. Velen veronderstellen dat de autonomie van de staat (althans, de overheid) door globalisering afkalft, zodat haar mogelijkheden om überhaupt een rol te spelen in het positiespel der internationale politieke economie afgenomen zijn. Globalisering werpt echter ook de vraag op of overheden wellicht juist over nieuwe beleidsinstrumenten kunnen beschikken. De externe dimensie betreft dan de vraag of (en hoe) overheden elkaars interventiemogelijkheden kunnen manipuleren, zoals in het geval van het SII, of coördineren, zoals bij de talloze pogingen om tot een vorm van beleidsegalisatie in de Europese Unie te komen.

De interventieliteratuur reikt een kader aan waarmee een aantal gevolgen van globalisering voor het ingrijpend vermogen van overheden kan worden gerubriceerd. Het gaat om de vrijheid die overheden hebben om *beleidsstrategische* keuzes te maken, en daarbinnen, om het *domein*, de *instrumenten* en de *verdelingsprioriteiten* van overheidsbeleid te bepalen (vgl. Heidenheimer e.a. 1990).

Wat betreft de beleidsstrategische opties wordt vrij algemeen gesteld dat staten in de strijd tegen globalisering enig terrein hebben moeten prijsgeven. Unilateraal keynesiaans macro-economisch management is vervangen door overwegend neoklassiek beleid op afstand. Voor een zelfstandig industriebeleid is geen plaats meer, zelfs op een traditioneel nationaal competentiegebied als bijvoorbeeld de defensie-industrie worden de mogelijkheden daartoe praktisch geringer. Er heeft via twee mechanismen beleidsegalisatie plaats gevonden, namelijk via beleidsconcurrentie en internationale beleidscoördinatie. Binnen de hierdoor ontstane marges staan overheden drie beleidsstrategische keuzes ter beschikking, die door overheden vaak gelijktijdig beproefd worden:

- 1 internationalisering van interventie (bijv. de europeanisering van het monetair beleid of de mondialisering van milieumaatregelen via de zogenoemde Kyoto-protocollen);
- 2 intensivering van resterende nationale interventie (bijv. specifieke fiscale behandeling van buitenlandse investeerders);
- 3 innovatie van interventie (bijv. het SII).

Ten aanzien van *domeinkeuzes* geldt dat alleen al door het verlies van (vooral financiële) instrumenten, maar ook als gevolg van de toenemende afhankelijkheid van internationaal opererende bedrijven, forse verschuivingen plaatsvinden. Per saldo wijzigt zich hierdoor de interventierol van de overheid: van actieve interventionist is zij gereduceerd tot 'klimaatbeheerser' ten behoeve van bedrijven en 'schokbreker' ten behoeve van bedreigde nationale kiezersgroepen.

Ten aanzien van *instrumentele* keuzes impliceert het gastheerschap dat overheden alle, ook niet-economische, maatregelen nemen die vestiging c.q. handhaving van hoogwaardige bedrijvigheid aanmoedigen. Vestigingsbeleid is hiervoor eigenlijk nog een te eng begrip (vgl. Julius 1990). Omdat interventie (nog altijd) geld kost en dus een *tax-base* vergt, zien overheden zich steeds meer genoodzaakt hun toevlucht tot niet-concurrentiegevoelige belastinginstrumenten te nemen. Ook buitenlandspolitieke instrumenten worden meer ingezet om andere staten tot convergentie te dwingen. Bovendien verandert de buitenlandspolitieke agenda door de groeiende behoefte aan internationale publieke goederen, en omdat regionale blokvorming als 'voorwaartse verdediging' tegen economische schokken uit de wereldmarkt aan belang wint. Alleen al de institutionele betrokkenheid van ministers van Buitenlandse Zaken leidt onvermijdelijk tot verdere politisering via *linkage*-processen: Van Aartsen moet in de Algemene Raad kunnen me onderhandelen, desnoods zelfs in het Frans, over de toegestane maaswijdte in boomkornetten van Europese vissersschepen, minister Zalm waagt zich aan uitspraken over uitstel van toetreding van Oost-Europese landen tot de EU als de Nederlandse nettobijdrage aan Brussel niet omlaaggaat.

Ten slotte rijst de vraag of overheden nog wel eigen *verdelingskeuzes* kunnen maken. Uit het werk van Katzenstein, Kurzer en Cameron weten we dat dit voor kleine, open landen al sinds lang de interventievorm bij uitstek is en dat deze hen in het algemeen een weliswaar defensieve, maar concurrerende positie in de internationale politieke economie heeft bezorgd. De verdelingskeuzes zijn in het globaliseringstijdperk nogal afhankelijk van de keuze voor monetaire 'onafhankelijkheid' of voor afhankelijkheid, dat wil zeggen een *commitment* aan vaste wisselkoersen. Die laatste landen geven

een stukje domein prijs, maar gokken op de baten van interne sociale beheersbaarheid, omdat mogelijke werkloosheidseffecten in beginsel beter voorspelbaar en te bestrijden zijn dan inflatie-effecten. Ook hier is sprake van 'buitenlandisering'. De verdelingszorg wordt immers meer en meer naar (bijvoorbeeld) Brussel getild en krijgt gestalte in de strijd om de lokkende EU-structuurfondsen.

Voorlopig lijken IPE-ers te concluderen dat internationalisering de beleidsautonomie van staten weliswaar beperkt, maar dat het vermogen van staten om in het economisch proces te interveniëren, zij het aangepast, wel degelijk nog aanwezig is.

Het fundamentele verband tussen internationalisering en politiek. Het zoeken naar verbanden, dwars door de oude scheidslijn nationaal-internationaal heen, kan in nog ruimere kaders geplaatst worden. Niet 'slechts' het positiespel van staten, niet slechts de staten en de nationale instituties die het beleid van staten bepalen, maar het fundamentele verband tussen globalisering en nationale politiek in het algemeen worden dan onderzocht. Centraal staat daarbij de gedachte dat globalisering de belangen van individuele actoren binnen de samenleving raakt. Deze zullen op hun beurt belangen veilig trachten te stellen bij nationale overheid of bovenstatelijke instellingen.

Een recente en moedige poging tot *deductieve* theorievorming over, en toetsing van, de relatie tussen globalisering en nationale politiek is te vinden in de bundel *Internationalization and domestic politics* (Keohane en Milner 1996). Internationalisering, in de woorden van Keohane en Milner (1996, 4) is het proces dat goederen-, diensten- en kapitaalstromen op gang brengt als gevolg van wereldwijde kostenverschuivingen en dat binnenlandse politiek op drieërlei wijze beïnvloedt. Ten eerste kan aannemelijk worden gemaakt dat relatieve prijsveranderingen in elk land tot een nieuw profiel van belangen en politieke voorkeuren leiden (Frieden en Rogowski 1996). Zo zullen de bezitters van mobiele productiefactoren per saldo aan invloed winnen, want kapitaal kan emigreren en een boerderij kan dat niet. De nieuwe belangenconfiguratie zal vervolgens ook tot nieuwe politieke coalities leiden.

Ten tweede impliceert internationalisering sowieso een relatieve groei van de handelsgevoelige sector van een land. Niet alleen stijgen IPE-issues

daardoor op de politieke agenda, maar de kans dat schokken in de wereldeconomie zich voortplanten naar de nationale politiek stijgt navenant. Zij kunnen tot crises leiden en hervormingen uitlokken. Nationale staten kunnen pogen zich tegen schokken immuniseren, zoals landen van de EU zich via de EMU minder kwetsbaar willen maken voor monetaire aardbevingen. Hierdoor vindt weer een zekere afwenteling van kwetsbaarheid plaats van het monetaire naar het begrotingsdomein. Ook dit roept een herschikking van belangengroepen en stellingnames op.

Ten derde ondermijnt internationalisering volgens Keohane en Milner ook de autonomie van regeringen ten aanzien van hun macro-economisch beleid, met alle politieke repercussies van dien. Maar aan de vraag 'welke' zijn geen speculaties gewaagd. De financiële markten zouden de tot royale overheidsuitgaven geneigde Europese arbeiderspartijen naar de historie kunnen wurgen, maar de reactie van de kiezers zou evengoed kunnen zijn dat uit redistributieve motieven het niveau van staatsinterventie juist weer stijgt.

Met hun analyse zouden ook Keohane en Milner c.s. tot de institutionalisten gerekend kunnen worden, want ook zij wijzen op het belang van de per land verschillende 'weerstandscoefficiënt' van lokale instituties in de analyse. Instituties zijn, in per land wisselende mate, succesvol in het blokkeren van prijssignalen uit de wereldeconomie, maar leggen het uiteindelijk af door oplopende inefficiënties. Het Sovjetsysteem en Oost-Europa bezweken politiek én economisch. China moderniseert wel economisch maar amper politiek en sommige derdewereldlanden reageerden 'weerstandeloos' met liberalisaties op de schulden crisis in tegenstelling tot andere. In nog weer andere landen ontmoedigen instituties soms de vorming van nieuwe coalities door de werking van kiesstelsels en dergelijke. Ook oude overlegmechanismen (tripartiete structuren in West-Europa) en quasi-coalities (bijvoorbeeld tussen de sociaal-democraten en vakbeweging in Zweden) tonen zich hardnekkig, maar soms juist succesvol (zoals het Nederlandse poldermodel). Het minste dat wel geconcludeerd mag worden, is dat in de IPE het vergelijken van instituties, als onafhankelijke en afhankelijke variabelen ten opzichte van het proces van internationalisering, een prominente rol toekomt. Veel verstrekk-

kender is de zogenaamde constructivistische stroming in de IPE, die niet de betekenis van instituties in enge zin, maar het complex van instituties, opvattingen en waarden die per land specifiek zijn, centraal stelt (bijv. Wendt 1992 en 1994).

6 Conclusie

De IPE anno 1999 is een sociaal-wetenschappelijk antwoord op ontwikkelingen in de wereldpolitiek. Deze kenmerkt zich door diffusie: politiek en economie zijn vervlochten, binnenlands en buitenlands beleid zijn verstrengelde zuilen geworden, overheden zoeken naar een nieuwe rol nu hun bemoeienis in de strijd om marktaandeel door globalisering drastisch is beperkt.

De IPE bouwt voort op traditioneel onderzoek, maar haar agenda is door buitenlandisering van binnenlands beleid en binnenlandisering van buitenlands beleid ruimer van opzet en anders gecategoriseerd. Op het eerste gezicht blijft 'vergelijkende politiek' of 'totstandkoming buitenlands beleid' wat het was, maar het vervallen van domeingrenzen en het optreden van nieuwe actoren in een nieuwe structuur wijzigt het perspectief. Aan de

IPE-benadering kleeft het risico van een te hoog holistisch gehalte, anderzijds kan zij haar waarde bewijzen door juist die verbanden te ontdekken die zichtbaar worden door het slechten van oude schotten.

In een recent overzicht ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van het blad *International Organization* wordt de bijdrage van IPE als nuttig maar sober getaxeerd. 'Onze concrete bevindingen zijn mager: contra-intuïtieve, gedocumenteerde causale verbanden zijn schaars' en 'wij kunnen niet op duidelijke wetenschappelijke resultaten wijzen (...) die de beleidsmakers meteen kunnen gebruiken'. De lat is daarmee dan ook wel erg hoog gelegd voor een jonge discipline. Gelukkig noteren de terugblikkers ook betere conceptuele instrumenten en rijkere interpretaties dan in de jaren zeventig (Katzenstein e.a. 1998). Dit optimisme laat onverlet dat IPE'ers zich moeten beraden op hun toekomst: is de IPE een empirisch aandachtsveld en niet meer dan dat; of heeft het de pretentie een eigen analytische invalshoek te ontwikkelen waarin de verwevenheid van politiek en economie centraal staat? Vooralsnog prevaleert het eerste.

Gebruikte afkortingen

CPE	Comparative Political Economy
ipe	(de) internationale politieke economie
IPE	(de benadering) Internationale Politieke Economie

LIB	Leer der Internationale Betrekkingen
SI1	Structural Impediments Initiative

Noten

1 De auteurs zijn drs. M. Sie Dhian Ho zeer erkentelijk voor haar aandeel in gevorderde versies van dit artikel. Tevens bedanken zij dr. A. Hemerijck en twee anonieme referenten voor hun kritische kanttekeningen.

2 De term Internationale Politieke Economie (IPE) duidt op een subdiscipline van de Leer der Internationale Betrekkingen. De term internationale politieke economie (ipe) verwijst naar het empirische domein dat door deze subdiscipline wordt bestudeerd.

3 Ook dichtbij, in Den Haag, zijn deze ontwikkelingen geobserveerd, uitvoerig geëvalueerd, in beleidsconsequenties vertaald en heeft zich zelfs een bestuurlijke reorganisatie voltrokken. Het beleidssaldo van nota's als *Een wereld van verschil* (1989), de *Defensienota* (1991), de *Prioriteitennota* (1993), *Een wereld in geschil* (1993), de *Herijkingsnota* (1995) en *Economie met open grenzen* (1990 en 1992) is een bescheiden indicator van de globale veranderingen.

4 Uitzonderingen zijn de Golfcrisis (1990-1991) en de Bal-

kanoorlogen (1991-1995, 1999), die het regionaal machts-evenwicht dreigden te verstoren en daardoor uiteindelijk externe interventie uitlokten.

5 Zie voor een tegenovergestelde visie: Mearsheimer (1990).

6 Dat betekent tevens dat andere disciplines dan de politologie, en in haar kielzog de Leer der Internationale Betrekkingen, zich nog relatief weinig bezighouden met het grensgebied van politiek en economie.

7 Volgens sommigen krijgt de neogramsciaanse benadering 'steeds meer aanhangers onder politicologen die zich bezig houden met vraagstukken van internationaal politiek-economische aard' (Junne en Marchand 1994). Dit is een moeilijk te verifiëren observatie uit Amsterdamse hoek, waar de gramsciaanse benadering in elk geval wel de aandacht krijgt die zij elders in Nederland wellicht tekortkomt.

8 De term *politieke economie* als Nederlandse vertaling van *public choice* is in dit verband helaas verwarrend. Daar-

mee wordt bedoeld op de neoklassiek economische analyse van politieke verschijnselen. Hoewel deze op zijn beurt weer zou kunnen worden toegepast binnen de IPE, is vereenzelviging onjuist.

9 Ministerie van Buitenlandse Zaken (1995, 31). Overigens was het Nederland met de door Duitsland gewraakte regeling in eerste instantie te doen om een fiscaal wapenwedloopje met kleinere landen zoals Ierland of België. Het betreft de sinds 1 januari 1998 gewijzigde Wet op de Vennootschapsbelasting, die het voor bedrijven zeer aantrekkelijk maakt om

interne concernfinancieringsactiviteiten naar Nederland (te rug) te halen. Daarnaast is het recente Nederlandse rulingsbeleid Duitsland een doorn in het oog: de praktijk om bedrijven die zich in Nederland vestigen, op fiscaal gebied per ad-hocbeslissing gunstige fiscale zekerheden te bieden.

10 In het navolgende wordt vastgehouden aan de begrippen 'binnenlands' en 'buitenlands' (resp. intern en extern).

11 Zie voor een discussie over (neo)institutionalisme, o.a. March en Olsen (1989) en Weaver en Rockman (1993).

Literatuur

Cohen, B.J., 1990, 'The political economy of international trade'. *International Organization* 44: 261-281.
 Cox, R.W., 1987, *Production, power and world order: Social forces in the making of history*. New York.
 Davis, L.E., en North, D.C., 1971, *Institutional change and American economic growth*. Cambridge.
 Frank, A.Cunder (1971), *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. Harmondsworth.
 Frieden, J., en Rogowski, R., 1996, 'The impact of the international economy on national policies: An analytical overview'. In: R.O. Keohane en H.V. Milner (red.), *Internationalization and domestic politics*. Cambridge, pp. 25-47.
 Galbraith, J.K. (1969), *How to control the military*. New York.
 Gilpin, R., 1975, *US power and the multinational corporation: The political economy of foreign domestic investment*. New York.
 Gilpin, R., 1981, *War and change in international politics*. Cambridge.
 Gilpin, R., 1987, *The political economy of international relations*. Cambridge.
 Goldstein, J.S., 1994, *International relations*. New York.
 Gourevitch, P., 1986, *Politics in hard times: Comparative responses to international economic crises*. Ithaca.
 Haggard, S., 1988, 'The institutional foundations of hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934'. In: Ikenberry, G.J. e.a. (red.), *The state and American foreign economic policy*. Ithaca, pp. 90-119.
 Heidenheimer, A.J., Hecl, H., en Teich Adams, C., 1990, *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe and Japan*. New York.
 Hollingsworth, R.J., Schmitter, P.C. en Streeck, W. (red.), 1994, *Governing capitalist economies: Performance and control of economic sectors*. Oxford.
 Helleiner, E., 1995, *States and the reemergence of global finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca.
 Hout, W., en Sie Dhian Ho, M., (red.), 1997, *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*. Assen.
 Julius, D., 1990, *Global companies and public policy: The growing challenge of foreign direct investment*. London.
 Junne, G.C.A. en Marchand, M.H. 1994, 'Internationale Politieke Economie'. In: Koch, K., Soetendorp, R.B. en van Staden, A. (red.), *Internationale betrekkingen: Theorieën en benaderingen*. Utrecht, pp. 97-127.
 Katzenstein, P.J. (red.), 1985, *Small states in world markets: In-*

dustrial policy in Europe. Ithaca.
 Katzenstein, P.J., Keohane, R.O. en Krasner, S.D., 1998, 'International organization and the study of world politics'. *International Organization* 52: 645-687.
 Kennedy, P. 1987, *The rise and fall of the great powers*. New York.
 Keohane, R.O., 1982, 'The demand for international regimes'. *International Organization* 36: 325-355.
 Keohane, R.O., en Nye, J.S. Jr., 1977, *Power and interdependence. world politics in transition*. Boston.
 Keohane, R.O., en Hoffmann, S., 1991, 'Institutional change in Europe in the 1980s'. In: R.O. Keohane en S. Hoffmann (red.), *The new European community: Decisionmaking and institutional change*. Boulder, pp. 1-39.
 Keohane, R.O., en Milner, H.V., (red.), 1996, *Internationalization and domestic policies*. Cambridge.
 Kindleberger, C., 1973, *The world in depression, 1919-1939*. London.
 Kurzer, P., 1993, *Business and banking: Political change and economic integration in Western Europe*. Ithaca.
 Magdoff, H., 1969, *The age of imperialism*. New York.
 March, J., en Olsen, J.P., 1989, *Rediscovering institutions: The organizational bias of politics*. New York.
 Mearsheimer, J., 1990, 'Back to the future: Instability in Europe after the Cold War'. *International Security* 15: 5-56.
 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995, *De herijking van het buitenlands beleid*. Den Haag.
 Moravcsik, A., 1993, 'Preferences and power in the EC: A liberal intergovernmentalist approach'. *Journal of Common Market Studies* 31: 473-524.
 Morgenthau, Hans J., 1978, *Politics among nations: The struggle for power and peace* (vijfde herziene druk). New York.
 Mouritzen, H., 1988, *Finlandization: Towards a general theory of adaptive politics*. Avebury.
 Ohmae, K., 1995, *The end of the nation-state: The rise of regional economics*. London.
 Pennings, P. e.a., 1999, *Doing research in political science: Comparative methods and statistics*. London.
 Powell, R., 1991, 'Absolute and relative gains in international relations theory'. *American Political Science Review* 85: 1303-1320.
 Reinicke, W.H., 1998, *Global public policy: Governing without government?* Washington, D.C..
 Rood, J.Q.Th., 1993, *Machtsspreiding en orde binnen de inter-*

ationale economie. Den Haag.

Ruigrok, W., en van Tulder, R., 1995, *The logic of international restructuring*. London.

Snidal, D., 1991, 'Relative gains and the pattern of international cooperation'. *American Political Science Review* 85: 701-726.

Spegele, R., 1997, 'Is robust globalism a mistake?' *Review of International Studies* 23: 211-241.

Strange, S., 1988, *States and markets: An introduction to International Political Economy*. London.

Strange, S., 1994, 'Wake up, Krasner! The world HAS changed'. *Review of International Political Economy* 1: 2.

Strange, S., 1995, 'Political economy and international relations'. In: K. Booth en S. Smith (red.), *International relations theory today*. University Park, pp. 154-174.

Strange, S., 1996, *The retreat of the nation-state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge.

Schweller, R.D., 1992, 'Domestic structure and preventive war: Are democracies more pacific?' *World Politics* 41: 235-269.

Verbeek, B., 1997, 'De schaking door Europa: Veranderingen in het Nederlandse landbouw- en softdrugsbeleid onder in-

vloed van Europese integratie'. In: P. De Jong e.a. (red.), *Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren: Dynamiek of dynamiet?* Den Haag.

Verbeek, B., 2000, 'Susan Strange als wegbereider voor de Internationale Politieke Economie'. *Transaktie* (nog te verschijnen).

Viner, J., 1948, 'Power versus plenty as objectives of foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries'. *World Politics* 1: 1-49.

Waters, M., 1995, *Globalization*. London.

Weaver, R. Kent en Rockman, B.A. (red.), 1993, *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C..

Weiss, L., 1998, *The myth of the powerless state: Governing the economy in a global era*. Cambridge.

Wendt, A., 1992, 'Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics'. *International Organization* 46: 391-425.

Wendt, A., 1994, 'Collective identity formation and the international state'. *American Political Science Review* 88: 384-396.