

Integratie en de overgang naar een nieuwe orde in Oost-europa

Herman W. Hoën

Siccama, J.G., J.Q. Th. Rood (red.), 1992, *Grenzen aan de Europese integratie. Het Westerse antwoord aan Oost-Europa*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, Instituut Clingendael, Den Haag, ISBN 90 232 2728 X, 228 bladzijden, f 49,50

Vormen van integratie

Wereldintegratie en de transformatie van economische systemen in Centraal- en Oost-Europa zijn interdependent. Dit kan als een belangrijk uitgangspunt in het onder redactie van Siccama en Rood verschenen boek *Grenzen aan de Europese integratie; het Westerse antwoord aan Oost-Europa* worden gezien. Zonder transformatie van het communistische systeem naar een op de markt georiënteerde democratie ondervindt integratie met West-Europa enorme belemmeringen. Aan de andere kant kan integratie als een belangrijke katalysator voor het transformatieproces functioneren. Een tweede stellingname die als een rode draad door dit boek loopt is dat vraag en aanbod van integratie een grote mate van onevenwichtigheid vertonen. De effectieve beperkingen schuilen volgens Siccama en Rood in het Westeuropese aanbod. Dus is er sprake van een probleem, dat in deze bundel met diverse bijdragen van verschillende auteurs vanuit politiek, economisch en militair oogpunt wordt belicht.

Het geheel wordt voorafgegaan door een inleidend hoofdstuk van Rood en Siccama, dat zich in het bijzonder concentreert op een afbakening van het begrip integratie. Het betreft een helder geschreven introductie, die in tegenstelling tot vele andere inleidingen op een bundeling van artikelen, een raamwerk biedt voor het vervolg van het boek. "Integratie" onderscheidt zich volgens hen van het incidentele en vrijblijvende karakter van samenwer-

king, zonder dat de deelnemende landen hun autonomie geheel verliezen (blz. 2). Deze positiebepaling tussen samenwerking en volledige soevereiniteitsoverdracht impliceert een diversiteit aan mogelijkheden, afhankelijk van de breedte en de intensiteit van integratie. De inleiders onderscheiden drie vormen; economische, politieke en militaire integratie. In strikte zin kan militaire integratie als onderdeel van politieke integratie worden opgevat. Rood en Siccama onderkennen dit en spreken daarom in eerste instantie van beleidsintegratie op politiek-economisch en op veiligheidspolitiek terrein. Economische integratie is volgens de auteurs synoniem aan marktintegratie, terwijl beleidsintegratie op politiek-economisch terrein betrekking heeft op de vraag in hoeverre de Centraal- en Oosteuropese landen kunnen participeren in Westerse economische instituties, de EG als meest voor de hand liggende. De integratie op het terrein van de veiligheid behelst deelname op enigerlei wijze aan NAVO en WEU (blz. 4). Rood en Siccama besluiten het eerste hoofdstuk met het in kaart brengen van vraag- en aanbodfactoren van de onderscheiden vormen van integratie en komen tot de conclusie dat de Oosteuropese vraag naar integratie onverzadigbaar is, terwijl het Westeuropese aanbod zich min of meer beperkt tot de bereidheid financiële steun te verlenen, hetgeen op z'n best als een zeer uitgedelde vorm van economische integratie kan worden opgevat. De beperktheid van het Westerse aanbod is evident. Een welhaast niet te verzadigen Oosteuropese behoefte aan integratie lijkt mij evenwel een enigszins boude veronderstelling. De overige bijdragen in het boek tonen ook aan dat daar waar sprake is van een beperkte overdracht van soevereiniteit de Oosteuropese vraag naar integratie wel degelijk haar grenzen heeft.

Politieke integratie

Het deel over politieke integratie bevat bijdragen van Gerrits en Herman. Gerrits gaat nader in op (veranderingen in) de elementen die de Midden- en Oosteuropese vraag naar integratie bepalen. Herman beweegt zich op een meer internationaal juridisch terrein ten aanzien van de vraag hoe na de desintegratie van de communistische staten nationale minderheden kunnen worden beschermd. Naar de mening van Herman is de Volkenbond vanuit zijn oorspronkelijke functie hiertoe het meest geschikte orgaan. Zij werd namelijk in 1919 in het leven geroepen om de stabiliteit van de nieuwe staten in Oost-Europa te ondersteunen. Hij richt zich in het bijzonder op de CVSE en de Raad van Europa, waarbij de laatste meer gewicht in de schaal zou moeten leggen op het moment dat minderhedenrechten in Europees verband juridisch nauwkeurig omschreven zijn.

Gerrits' uiteenzetting over nationalisme raakt aan de zojuist geformuleerde kritiek met betrekking tot een niet te verzadigen vraag naar Oosteuropese

integratie. Het uitblijven van directe resultaten bij de overgang naar een nieuwe orde leidt tot een zekere desillusie en frustratie. Deze kunnen bijvoorbeeld gepaard gaan met een afkeer van Westerse investeringen. Recente ontwikkelingen in Hongarije, een land waar de politieke verhoudingen doorgaans tot de meest stabiele van Midden- en Oost-Europa worden gerekend, zijn symptomatisch in dit opzicht. Daar is namelijk binnen de belangrijkste coalitiepartij een openbaar debat ontstaan over wat "*de uitverkoop aan het Westen*" wordt genoemd. Dergelijke nationalistische tendensen frustreren het streven naar integratie. Gerrits doelt op dit soort ontwikkelingen. Met enig cynisme kan evenwel ook worden vastgesteld dat juist de Westerse bedrijven die in Oost-Europa geïnvesteerd hebben op dit moment aldaar de sterkste lobby's voor invoerbelemmeringen op stapel weten te zetten.

Economische integratie

De discussie over economische integratie is in deze bundel met zes hoofdstukken het meest omvangrijk. Twee ervan sluiten rechtstreeks aan bij de afbakening die Rood en Siccama in het inleidende hoofdstuk ten aanzien van het begrip economische integratie maken. De bijdragen van Blommestein en van Van Bergeijk en Oldersma hebben namelijk direct betrekking op marktintegratie. Blommestein richt zich op de wederzijdse relatie tussen transformatie en integratie, terwijl Van Bergeijk en Oldersma in hun bijdrage de (potentiële) handelsprestaties verkennen. De conclusies uit hun analyse bieden perspectieven voor een specialisatiepatroon dat in de transformatiefase niet tot overmatige concurrentie binnen Oost-Europa hoeft te leiden.

De overige bijdragen geven blijk van een iets ruimere inhoud van het begrip economische integratie. Het gaat er om de implicaties van potentiële Oosteuropese toetreding tot de EG (Rood en Cobey) en de overdraagbaarheid van recente transformatievoorbeelden in Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië (Van Dijck) en de Duitse eenwording (Van Paridon). Storend is dat overigens niet. Het toont slechts aan dat er nogal wat dwarsverbanden bestaan tussen de op een analytische wijze gescheiden soorten integratie. Marktintegratie is namelijk ook afhankelijk van de mate waarin Oost-Europa weet te participeren in internationaal belangrijke instituties, waarbij de EG de meest uitgesproken rol vervult. Dat neemt niet weg dat in de hoofdstukken van Rood en Cobey veel betrekking heeft op beleidsintegratie op politiek-economische terrein, hetgeen in het inleidende hoofdstuk als politieke integratie is geclasificeerd.

Militaire integratie

Met betrekking tot de hoofdstukken aangaande de militaire integratie wordt in twee ervan een sterk historische invalshoek gehanteerd. Rozemond gaat namelijk in op eerdere pogingen tot collectieve veiligheid, terwijl Houweling in het bijzonder de Duitse geschiedenis onder de loep neemt. Siccama spitst zijn bijdrage toe op de Europese veiligheidssituatie sinds de val van de muur, terwijl Van den Doel en De Wijk dit aspect van integratie met name bezien vanuit internationale militaire organisaties als de NAVO en de CVSE.

Opvallend aan de bijdragen over militaire integratie is dat er tamelijk sombere bespiegelingen naar voren worden gebracht. Weliswaar is een grote nucleaire dreiging van de baan, maar deze is vervangen door een onoverzichtelijk kruitvat. De gezamenlijke ideologie heeft plaats gemaakt voor nationale strategieën. De veiligheidproblematiek is minder goed beheersbaar geworden, zoals we het indachtig de gebeurtenissen in voormalig Joegoslavië eufemistisch kunnen uitdrukken. De historische invalshoek in dit derde deel duidt op een zekere paradox. Terwijl politieke en economische beleidsintegratie op het probleem van gedeeltelijke irreversibiliteit stuiten, d.w.z. dat het niet mogelijk is om via het ontmantelen van de instituten behorende bij centrale planning automatisch de gewenste toestand te bereiken, blijkt dat met betrekking tot militaire aspecten wel het geval. Houweling stelt het zeer expliciet; *"De Duitse historie leert .. dat de overgang van militaire staat naar handelsnatie niet geleidelijk, doch schoksgewijs verloopt. Vermoedelijk is deze transformatie zelfs omkeerbaar"* (blz. 210). Daarmee heb je een combinatie van twee ongunstige ontwikkelingen. Enerzijds wordt met betrekking tot integratie op de mogelijkheid van een discrete overgang naar een op sociaal-democratische leest geschoeide markteconomie gehoopt. Deze transformatie blijkt evenwel een langzaam voortschrijdend evolutionair proces. Anderzijds zou vanuit veiligheids oogpunt juist een irreversibele toestand wenselijk zijn.

Gewenste volgorde in de verschillende vormen van integratie

Na deze drie delen keren Siccama en Rood terug met een afsluitend hoofdstuk waarin de gevolgtrekkingen uit de diverse bijdragen min of meer in het raamwerk van het inleidende hoofdstuk worden geplaatst. De analyse van dwarsverbanden en de gewenste volgorde in de verschillende vormen van integratie vormen er de leidraad. Idealiter zou alles tegelijkertijd moeten, maar tegelijkertijd kan natuurlijk niet alles. De auteurs constateren een verschuiving in de integratiebehoeften van Oost-Europa. Direct na de ineenstorting van het communisme was het streven gericht op het verkrijgen van Westerse economische hulp en een toetreding tot de EG. Na verloop van

tijd trad er in verband met stabilisatieproblemen een verandering in de richting van een gewenste militaire integratie op. Siccama en Rood achten deze volgorde ook de meest voor de hand liggende.

Mij dunkt dat hier een kanttekening bij geplaatst kan worden. Deze heeft betrekking op het feit dat niet alle Oosteuropese landen in hetzelfde schuitje zitten. De erfenissen van meer dan veertig jaar communisme liepen nogal uiteen. Zo verschilde de Hongaarse uitgangspositie aanzienlijk van bijvoorbeeld die in Roemenië, om maar te zwijgen van de republieken op de Balkan. Zo is het streven naar een subregionaal samenwerkingsverband door de *Visegrád*-landen in de eerste plaats gericht op gezamenlijke pogingen aansluiting bij de EG te vinden. Niet het inzicht dat economische integratie met het Westen op de lange baan moest worden geschoven ten gunste van integratie op het niveau van de vier landen was hier de bepalende strategie. De integratie van de *Visegrád*-landen onderling lijkt wellicht nog moeizamer tot stand te komen. Het onlangs overeengekomen akkoord over een vrijhandelsassociatie valt bijna in het niet tegen de achtergrond van de bilaterale associatieovereenkomsten met de EG. Een zekere mate van onderzoeksmypie van de ondergetekende kan bijgedragen hebben aan zijn opvatting dat met name in de *Visegrád*-landen de gemoederen worden beheerst door economische integratie met het Westen en dat militaire integratie op het tweede plan komt. Dat laat onverlet dat er de nodige verschillen tussen de Oosteuropese landen onderling zijn te constateren.

Het is al gezegd dat "*Grenzen aan de Europese integratie; het Westerse antwoord aan Oost-Europa*" een plezierig en overzichtelijk werk is. Deze kwalificaties ontlenu zich aan de coherentie van de diverse bijdragen en lof komt daarmee in het bijzonder ook de redacteurs toe. Zonder dit nu als directe kritiek te moeten bestempelen laat het werk evenwel een tweetal fundamentele vragen goeddeels onberoerd. Ten eerste gaat het voorbij aan een theoretisch raamwerk voor systeemtransformatie. In de tweede plaats raakt het slechts zijdelings aan de vraag hoe de transitiecrisis als potentiële bron van conflicten en bedreiging van het integratieproces zo snel mogelijk zou kunnen worden overwonnen. Het pleidooi voor een snelle militaire integratie lijkt in dit verband onvoldoende.

Een theorie van systeemtransformatie

De gangbare economische theorieën blijken bijzonder veel moeite te hebben met de analyse van systeemtransformatie. Dat is niet zo verwonderlijk omdat bijvoorbeeld de neo-klassieke economie wordt gedomineerd door een evenwichtsdenken, waarin instituties impliciet als gegeven worden beschouwd. Dit leidt tot statisch comparatieve vergelijkingen. In de vergelij-

kende analyse van economische systemen zijn instrumenten ontwikkeld om relatieve prestaties van uiteenlopende ordes te beoordelen, maar de vraag hoe instituties veranderen en de wijze waarop de overgang van de ene naar de andere orde zou moeten plaatsvinden blijft nagenoeg onbeantwoord. Weliswaar is er sinds de val van het communisme een enorme stroom literatuur over de Oosteuropese transitie op gang gekomen, maar deze blijft tamelijk *ad hoc*.

Deze lacune in de economische theorie is des te vervelender omdat de Oosteuropese transformatie geen historische precedënten kent op grond waarvan algemene richtlijnen zouden kunnen worden geformuleerd. Van Dijck en Van Paridon proberen in hun bijdragen bijvoorbeeld Latijnsamerikaanse stabilisatieprogramma's en de ontwikkelingen in de voormalige DDR als een referentiekader te gebruiken. Zelf duiden zij al op enkele beperkingen in hun vergelijkingsmateriaal. Daar zouden nog de volgende aan kunnen worden toegevoegd. Van Dijck benadrukt in zijn conclusies weliswaar het belang van politieke verschillen (blz. 121), maar laat deze in zijn verkenning van de betekenis van internationale vergelijkingen eigenlijk onaangeroerd (blz. 104-5). Naast het feit dat er systeeminherte verschillen zijn tussen wat men zou kunnen noemen een "*markteconomie met een autoritair gezicht*" en een "*plan noch markteconomie belast met een erfenis van meer dan veertig jaar communisme*", kunnen de politieke verschillen tussen Latijns-Amerika en Oost-Europa de vergelijking wellicht nog meer vertroebelen. De Chileense hervormingen werden door een dictatoriaal regime doorgevoerd, terwijl de Oosteuropese stabilisatieprogramma's (meestal) door democratische regeringen zijn geïnitieerd. De handhaafbaarheid van impopulaire elementen van stabilisatieprogramma's is in Oost-Europa daarom nog ingewikkelder. Ten aanzien van de DDR-vergelijking door Van Paridon kan het belang van een *adoptie*-strategie nauwelijks worden onderschat. Jaarlijks pompt West-Duitsland ongeveer anderhalf keer het Hongaarse bruto nationale produkt in de nieuwe *Bundesländer*. Dergelijke kapitaalinjecties zijn in de andere Oosteuropese landen niet aan de orde. Deze kanttekeningen maken generaliseringen over transformatieprocessen alleen maar moeilijker.

De kernvraag blijft: "*hoe loopt het traject van de ene naar de andere samenleving?*" Duidelijk is wel dat de gewenste orde niet kan worden bereikt zonder rekening te houden met het legaat van het communisme. Politici, economen en sociologen zijn geen constructeurs die een nieuwe brug direct naast een oude kunnen bouwen. Zij worden namelijk geconfronteerd met onbedoelde neveneffecten bij elke stap die wordt gezet. Vaak kunnen deze bovendien moeilijk ongedaan worden gemaakt. Er ontstaan namelijk sociale conflicten, niet zozeer omdat verschillende groepen nu eenmaal uiteenlopende ideeën hebben over de inrichting van een economische orde, maar omdat

achter de acceptatie of verwerping van ideeën mensen met gegronde of vermeende belangen schuil gaan. Dit speelt op allerlei niveaus en heeft de nodige consequenties voor de vraag of, en zo ja, hoe, integratie tot stand komt. Het boek van Siccama en Rood ontleent primair zijn kracht aan het ontwerpen van een begrippenkader omtrent vormen van integratie. De analyse aangaande de totstandkoming van integratie komt, net als in de gangbare economische theorie, enigszins op het tweede plan.

De transitiecrisis en het integratieproces

De vraag over de snelheid en de volgorde van de te nemen stappen in het transformatieproces kan nader worden toegespitst. In het slothoofdstuk gaan Siccama en Rood in op een mogelijke volgorde in de verschillende vormen van integratie en komen voorzichtig tot de conclusie dat militaire integratie aan politieke en economische integratie vooraf zou moeten gaan. Het argument wordt gevoed door het stabilisatieprobleem. Met andere woorden, er wordt - en terecht - een verband gelegd tussen stabilisatie, transformatie en integratie. Stabilisatie is een noodzakelijke voorwaarde voor transformatie.

Daarmee is de kous overigens niet af. Eén en ander is namelijk sterk afhankelijk van de wijze waarop er gestabiliseerd wordt. De transformatie gaat gepaard met enorme aanpassingskosten. Hier kan de metafoor van biologische veranderingsprocessen verduidelijkend werken. Vanuit de gedachte dat er sprake is van een evolutionair proces behelst elke stap in het transitieproces een verandering in de externe omgeving. Door selectie vindt er vervolgens een aanpassing van het gedrag plaats. Bepaalde vormen van gedrag die in het verleden succesvol bleken voldoen nog steeds en blijven daarom gehandhaafd. Andere vormen voldoen niet meer, terwijl eveneens naar nieuwe gedragsvormen gezocht zal worden. Er is in ieder geval een zekere mate van persistent gedrag, ook wel als *hysteresis* aangeduid.

De aanpassings- of transformatiekosten veroorzaken de zogeheten transitiecrisis. De cruciale vraag is nu hoe deze crisis het beste bestreden kan worden, zodat de gewenste aanbodreacties het snelst tot stand komen. De metafoor van evolutionaire aanpassing maakt duidelijk dat een strikt marktconforme stabilisatiepolitiek in de voormalige socialistische landen met hogere kosten gepaard gaan dan in landen die reeds lange tijd gewend zijn in een marktomgeving te opereren. Van Paridon refereert aan de onderschatting van de transformatiekosten in de nieuwe *Bundesländer*. De sociale kosten in het relatief welvarende Oost-Duitsland zijn enorm, waaruit hij afleidt dat deze in andere Oosteuropese landen wellicht nog hoger zullen uitvallen. Het punt is evenwel dat het in één klap doorvoeren van een andere sociaal-

economische orde veel van de bestaande produktiecapaciteit waardeloos maakte. Deze was namelijk opgebouwd - en had haar waarde - in een andere institutionele omgeving.

Waar het bij de transformatie om gaat is het zo snel mogelijk overwinnen van de transitiecrisis, dus om het genereren van economische groei. Des te langer deze crisis namelijk aanhoudt, des te meer gevaar loopt de overgang naar een nieuwe orde. Tot dusver is er helaas weinig discussie geweest over de vraag in hoeverre marktconforme stabilisatie het meest-wenselijke instrument is. De enorme toename van onderlinge kredietverlening tussen bedrijven op het moment dat kredietverlening aan banden werd gelegd, duidt op een vorm van gedragshysterese. Marktconforme stabilisatie in samenleving die de erfenis van meer dan veertig jaar communistische erfenissen moet meetorsen kan ook destabiliserend werken.