12. VOOR EEN WERKELIJKE INTERNATIONALE ORDE

12.1 DE MEEST VEROUDERDE SOCIALE STRUCTUUR IS DE INTERNATIONALE

Marx heeft bepaalde maatschappelijke processen op grootse wijze gezien en gekarakteriseerd. Een van zijn visies die nog altijd inspireert, is het inzicht dat de drijvende krachten vooral zetelen in de technische en wetenschappelijke ontwikkeling, door hem ook vaak de ontwikkeling van de produktieve krachten genoemd, en dat sociale structuren die voor de gegroeide produktieve krachten te eng zijn door deze laatste tot explosie zullen worden gebracht. Aldus zal het groeiende vermogen van de mens om de natuurkrachten te beheersen, de nieuwe sociale structuren in het leven roepen die aan dat vermogen zijn aangepast en het gebruik ervan tot welzijn van de mensheid mogelijk maken. In vrijwel alle toepassingen van deze gedachtengang denkt men aan de sociale structuren binnen één volksgemeenschap en bij voortduring zien wij voorbeelden van dat zich een weg banen van nieuwe structuren. In hoofdstuk 8 is daarover uitvoerig gesproken.

Wat men minder vaak belicht is dat de meest ouderwetse sociale instelling die wij hebben onze internationale samenleving is, die wildernis waarin het recht van de sterkste nog geldt zonder veel beperking. De uitvinding van de kernwapens is het duidelijkste en meest dramatische bewijs dat de oude internationale structuur ons welzijn, het 'leven met de bom' niet meer mogelijk maakt en het urgentste voorbeeld vormt van een verouderde sociale instelling die door een andere vervangen moet worden. Maar ook de minder spectaculaire nieuwe technische mogelijkheden, zoals de reismogelijkheden en de communicatiemogelijkheden zijn al aan de internationale indeling in staten ontgroeid en dragen er bijvoorbeeld toe bij dat de welvaartsverschillen tussen de arme en de rijkere landen steeds onaanvaardbaarder worden. Ook daarom is een andere internationale structuur nodig. Op een aantal gebieden heeft de praktijk dan ook al geleid tot veranderingen in de besluitvorming. De regeling van de markt van een wereldhandelsartikel kan eenvoudig niet anders geschieden dan op wereldvlak. Daartoe is de figuur van de goederenovereenkomsten gelanceerd, al vóór de

Tweede Wereldoorlog. Veranderingen in handelspolitiek kunnen evenmin zelfstandig door afzonderlijke regeringen worden genomen: deze zijn niet verantwoordelijk voor het welzijn van andere volken dan hun eigen volk; aangezien echter het welzijn van die andere volken terdege wordt beïnvloed door een verandering in de handelspolitiek van het eerste volk, is het duidelijk geworden dat beslissingen daarover op een hoger vlak moeten vallen.

De toestand is nu zo, dat zowel om redenen van veiligheid als om redenen van welzijn in het algemeen onze internationale structuur volkomen onvoldoende is. Er is dringend behoefte aan een internationale rechtsorde. Op het gebied van de veiligheid heeft de afgevaardigde van de Nederlandse regering naar de Ontwapeningscommissie in Genève bij zijn vertrek dit ook gesteld als het uiteindelijke doel. Wat door de grote staten door hun andere zorgen kennelijk wordt onderschat, is de tijd waarin dit uiteindelijke doel bereikt moet zijn om de wereld voor een voortijdig einde te bewaren. Deze andere zorgen zijn de verbreiding van hun ideologieën, die met een levensgevaarlijke starheid worden aangehangen. Als we deze ideologieën en de meer van ouds bekende nationale verlangens naar macht samenvatten als het politiek-militaire complex, tegenover het sociaal-economische complex, dan zijn de mogelijkheden om tot een betere internationale orde te komen voor het laatste wat dichter bij dan voor het eerste. Wij zullen daarom het begrip internationale rechtsorde eerst bespreken voor het sociaal-economische complex. Het is niet ondenkbaar dat de weg naar een politieke orde gaat over een economische orde. Personen van gezag hebben de laatste tijd opnieuw de aandacht gevestigd op de noodzaak van een hechtere en beter functionerende internationale sociaal-economische orde. Zo heeft André Philip, hoofd van het Ontwikkelingscentrum van de OESO in een recente discussie, door de OESO georganiseerd, onder meer gezegd: 'Wellicht is dan ook het ogenblik aangebroken om af te stappen van de idee van "hulp van rijk aan arm" en de noodzaak onder ogen te zien om geleidelijk aan een internationale rechtsorde voor ontwikkeling te creëren . . .'[53] Als een toelichting hierop, wat een der aspecten betreft, kan men de in dezelfde discussie gesproken woorden van Robert Marjolin, een der leden van de Commissie van de EEG en van de commissie-Pearson, beschouwen: 'Maar indien in diezelfde dertig jaar (bedoeld is tussen 1970 en 2000) het gevoel van menselijke solidariteit verder wordt ontwikkeld, zou hulp het karakter kunnen gaan aannemen van een internationale herverdeling van de inkomens, zoals dat thans binnen de nationale economieën geschiedt'.[54]

Ook Philippe de Seynes, adjunct-secretaris-generaal voor economische en sociale zaken van de Verenigde Naties, heeft op 6 oktober 1969 in het Tweede Comité van de Algemene Vergadering gezegd: 'De eenheid, het eenzijn van de aarde is, volgens de astronauten, de meest blijvende indruk die zij overhielden van hun avontuur in de ruimte. Het is precies dit feit dat ons dwingt op wereldschaal te denken; toch beginnen wij pas – nauwelijks en rijkelijk laat – de wereldproblemen te zien die niet kunnen worden opgelost zonder nieuwe vormen van gezamenlijke organisatie, het levensmilieu, de ruimte buiten de aarde, de bodem van zeeën en oceanen, door rekentuig te verschaffen informatie of alleen maar technische documentatie, de internationalisatie van ten minste een deel van het wetenschappelijke onderzoek en de ontwikkeling van voorspellingen en waarschuwingsseinen, nodig voor een wereld die in een niet al te verre toekomst zes miljard inwoners zal hebben'.

De noodzaak van het vestigen van een beter doordachte internationale orde mag dan misschien in urgentie nog even achtergesteld worden bij de besluiten die genomen moeten worden voor het Tweede Ontwikkelingsdecennium, zij is toch zeer groot. We zullen er in dit hoofdstuk wat nader op ingaan.

12.2 LACUNES IN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE WERELDSTRUCTUUR

Op grond van de beginselen die moeten gelden voor een optimale maatschappelijke orde in het algemeen – zoals we die hebben besproken in hoofdstuk 8, met name in § 8.4 – is het mogelijk om ook de optimale sociaal-economische orde voor de wereld als geheel of voor bepaalde delen van de wereld te schetsen en een vergelijking te maken met de werkelijkheid. Wat het deel van de wereld betreft waarop deze vergelijking zou kunnen betrekking hebben, kan men in elk geval denken aan het niet-communistische gedeelte. Het zou natuurlijk wenselijk zijn dat althans bepaalde instellingen van de optimale wereldorde ook door het communistische gedeelte zouden worden aanvaard.

Een der belangrijkste beginselen is dat besluiten moeten worden genomen op een niveau dat hoog genoeg ligt om allen, wier welzijn door het besluit wordt beïnvloed, ook invloed op het besluit te kunnen laten hebben. Een andere manier van zeggen is, dat er geen belangrijke externe effecten mogen zijn, dat wil zeggen invloeden die voelbaar zijn buiten het gebied waarover de besluitnemende instantie zeggenschap heeft. Anders is er een grote kans dat het

besluit niet in het algemeen belang is: de belangen van buitenstaanders worden immers niet noodzakelijk in beschouwing genomen.

Het is mijn overtuiging dat de grootste lacune in ons internationaal bestel de afwezigheid van een wereldministerie van Financiën (world treasury) is. Terwijl althans gebrekkige voorlopers aanwezig zijn van een centrale bank voor de wereld, een investeringsbank en een ministerie van Handel, ontbreekt een instelling die vergelijkbaar is met wat in elk land het ministerie van Financiën is. Als het woord 'gebrekkig' zojuist viel, dan is dat bedoeld uit een oogpunt van een wezenlijke internationale orde, niet in de zin van slecht functionerend binnen hun tegenwoordige bevoegdheden. De voorloper van de centrale bank is het Internationale Monetaire Fonds, die van een investeringsbank de Wereldbank, die van het ministerie van Handel de combinatie GATT–UNCTAD. In ieder der gevallen zijn hun bevoegdheden geringer dan deze zouden moeten zijn; daarover zal in § 12.4 nog nader worden gesproken.

De hoofdrol van een ministerie van Financiën ligt op het terrein van het doen van lopende uitgaven (in tegenstelling tot kredietverlening) voor doeleinden van algemeen belang, gefinancierd door lopende inkomsten, in hoofdzaak belastingen. De uitgaven moeten kennelijk van boven-nationaal belang zijn en in het bijzonder die bijdragen tot de financiering van de ontwikkeling en het functioneren van de wereldhuishouding zijn, die niet kunnen worden gedragen door de streken waar zij gedaan moeten worden. In zekere zin is het UNDP en het apparaat van de Verenigde Naties van die aard; maar dan is het naar omvang te klein en vooral is de financiering niet doelmatig en rechtvaardig georganiseerd. Enkele van de nieuwe functies die zouden kunnen groeien onder de druk der technische noodzaak zijn in het hierboven aangehaalde betoog van Philippe de Seynes al genoemd.

Voor verdere uitgavencategorieën zou een aantal ontwikkelingsprojecten kunnen worden genomen waarvan de financiering in de meeste landen uit de lopende inkomsten geschiedt in plaats van uit leningen; dit kunnen zowel de exploitatiekosten van bijvoorbeeld wegen en bepaalde onderwijsinrichtingen zijn als ook nieuwe investeringen in zulke objecten.

De bijdragen zouden niet vrijwillig moeten zijn, maar gebaseerd op een gemeenschappelijk besluit omtrent een schaal die aan eisen van draagkracht voldoet en dus het karakter van een wereldbelasting zou dragen.

Een schuchtere poging om de gedachte van een wereldbelasting toe te gaan passen, kan worden gevonden in het rapport van het Plancomité voor DD2. Daar wordt gesproken over een belasting

van ½% over de waarde van alle verkochte duurzame verbruiksgoederen van bepaalde categorieën. Genoemd worden onder meer televisietoestellen, auto's en ijskasten.

Andere lacunes zijn te vinden op het gebied van internationale organisaties van een aantal belangrijke bedrijfstakken. In de meeste moderne nationale samenlevingen bestaan er organisaties van werkgevers en van werknemers die bij de bepaling van het sociaal-economische beleid een toenemende betekenis hebben. Wat de werknemers betreft, bestaan er wel enkele, maar hun vermogen om mee te spreken over bijvoorbeeld de verdeling van de investeringen in hun branche over de landen van de wereld moet worden betwijfeld. Zij zijn daartoe in hun tegenwoordige vorm, als ze al bestaan, niet bevoegd.

Een nieuwe functie, die naar de opvatting van een vooraanstaand zakenman als Tore Browaldh, president-commissaris van Svenska Handelsbanken, moet worden verwacht, is een zeker toezicht op multinationale ondernemingen[55]. Het gaat hier om het in evenwicht houden van de macht van particuliere ondernemingen en overheid op een niveau waar de ondernemingen de overheid over het hoofd gegroeid zijn. Het toezicht zal vergelijkbaar moeten zijn met de antitrustwetgeving in de Verenigde Staten of het vergelijkbare toezicht in de EEG, waarbij de beginselen nog wel enigszins nader moeten worden gekozen. In de laatste tijd voegt zich daarbij een behoefte aan enige inspraak over fusies, met de bedoeling om redelijke schaalvergroting te scheiden van machtsconcentratie zonder meer en om de werkgelegenheid te bewaken.

12.3 MISVERSTANDEN OVER EEN 'WERELDREGERING'

Bij velen bestaat grote reserve, om het zacht uit te drukken, ten aanzien van elk pleidooi voor een 'wereldregering', waarmee men een wereldorde ook zou kunnen aanduiden. Doch een deel van deze reserve en tegenstand berust op een reeks misverstanden. Een eerste misverstand is dat men door de nationale staat te handhaven vrij blijft. In deze wereld is er geen vrijheid: alles hangt met alles samen en in toenemende mate. De vraag is veeleer of men bij zijn afhankelijkheid systematisch wil kunnen meepraten of niet. En dan is meepraten beter dan bij verrassing met zijn afhankelijkheid te worden geconfronteerd.

Een tweede misverstand is dat men denkt dat alles wat nu door nationale regeringen wordt beslist onder een wereldorde door de 'wereldregering' zou worden beslist. Dit is evenmin waar als dat

in de Verenigde Staten alles door de federale regering zou worden beslist of zelfs in Nederland alles door 'Den Haag'. Belangrijke taken bevinden zich zelfs in ons kleine land nog in handen van gemeenten, van gezinnen, van verenigingen, van particuliere bedrijven, van particuliere scholen, of van de plaatselijke uitvoerders van de nationale politiek. In een groot land is dat in nog veel sterkere mate het geval, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, waar ook de afzonderlijke staten nog belangrijke functies hebben en waar bijvoorbeeld veel zeggenschap over het onderwijs in de gemeente en door particulieren wordt uitgeoefend.

Voor grotere gebieden met verschillende taal, cultuur en ontwikkeling zal het vanzelf spreken dat nog een reeks andere taken in handen moet blijven van de taal- of cultuureenheid waarvan men deel uitmaakt, al was het maar omdat bijvoorbeeld onderwijs en rechtspraak in de eigen taal moeten plaatsvinden.

Voor diegenen die nu bij de zogenaamde onafhankelijke besluiten die een vrij land zelf kan nemen direct betrokken zijn – ik denk aan ministers – geldt ook nu al dat zij hun besluiten toch vaak niet zullen nemen zonder daarbij internationaal overleg te plegen. De verandering die een meer doordachte en beter georganiseerde 'wereldorde' – voor welk deel van de wereld dan ook – inhoudt, is meer dat dat overleg meer stelselmatig gebeurt en dat de besluiten meer volgens vaste regels, met name stemming met bepaalde aantallen stemmen voor elk land, zullen worden genomen. De mogelijkheden van plotselinge onaangename verrassingen zullen daardoor beperkt worden en een vereenvoudiging betekenen tegenover de grotere gecompliceerdheid die aan de andere kant natuurlijk ook zal ontstaan. Ofschoon we niet kunnen zeggen dat de Europese integratie erg snel en doeltreffend aan het verlopen is, kunnen wij er ons toch ook voorbeelden van deze aard uit herinneren.

De wereldorde zal, evenmin als de kleinere orde die wij binnen elk land kennen, een-dimensionaal zijn, dat wil zeggen een opbouw volgens één lijn brengen. Er zullen niet alleen onderdelen van geografische aard zijn: continenten, staten, provincies, gemeenten of hoe ze ook genoemd zullen worden. Er zullen ook bedrijfstaksgewijze onderdelen zijn, die besluiten kunnen nemen voor bedrijfstakken over de gehele wereld, zoals bij goederenovereenkomsten voor labiele markten. Vandaar ook de noodzaak van organisaties van een dergelijk 'functioneel' karakter. Doch deze zullen alleen een functie hebben als er inderdaad verkeerde besluiten zouden kunnen worden genomen door deze over te laten aan lagere niveaus. Voor vele nationale en lokale bedrijfstakken (zie § 7.3)

bestaat dat gevaar niet en is er dus geen behoefte aan een meer gecentraliseerde besluitvorming.

Zo komen wij dus nogmaals op de structuur waarbij een reeks onderwerpen op 'laag' niveau kan worden afgehandeld, andere op wat hoger, weer andere op weer hoger en slechts enkele 'sleutelbeslissingen' op het hoogste niveau.

Ter voorkoming van misverstand ten aanzien van het hoofdonderwerp van dit boek – het Tweede Ontwikkelingsdecennium – moge nog eens duidelijk worden herhaald dat het in dit hoofdstuk niet gaat over DD2, d.i. morgen, maar overmorgen. Wanneer overmorgen begint is nog niet te zeggen; de voorbereiding voor overmorgen moet al beginnen. En is al begonnen als men de veelheid van voorstellen beschouwt die door allerlei verschillende groeperingen zijn geformuleerd. Deze spelen op het ogenblik nog geen enkele politieke rol. Zij zouden die rol zo spoedig mogelijk moeten gaan spelen.

12.4 GRADEN VAN COÖRDINATIE

Er zal dus een aantal besluiten centraal moeten worden genomen, of, zoals men het graag uitdrukt, op gecoördineerde wijze. Wat in de tegenwoordige internationale structuur zo zwak is, is dat de coördinatie zo slap is. Er zijn namelijk verschillende graden van coördinatie. Laten wij deze nog eens de revue laten passeren.

De zwakste vorm van coördinatie is dat de dragers van het beleid ('decision takers' of 'policy makers' luidt de kernachtiger Engelse term) ieder afzonderlijk beslissen, doch elkaar op de hoogte houden van hun besluiten. Dan weten zij bij volgende besluiten wat de anderen gedaan hebben en kunnen daarmee rekening houden.

Een iets sterkere vorm van coördinatie in de besluitvorming wordt verkregen, wanneer men van tevoren bijeenkomt, elkaars opvattingen leert kennen, misschien ook wel de besluiten die de anderen overwegen te nemen, en dan uiteengaat, om daarna het beleidsbesluit te nemen. Dit zal in Nederland vaak 'overleg' worden genoemd. Dit overleg kan ook plaatsvinden tussen de vervangers van degenen die eigenlijk verantwoordelijk zijn en de vergadering van vervangers kan zelfs komen tot een advies aan hun superieuren. Daarbij kunnen de laatsten nog vrij beslissen en dus eventueel ieder afzonderlijk van het advies afwijken.

De sterkste vorm van coördinatie met handhaving van het bestaan van beleidsdragers van het lagere niveau, die te zamen iets moeten besluiten, is dat men een gezamenlijk besluit neemt. Dit

kan dan weer op uiteenlopende wijze gebeuren. Men kan als opdracht hebben om tot een unaniem besluit te komen. Dit is een weinig efficiënte wijze van besluitvorming. Er kan ook een meerderheidsbesluit worden genomen. Daarbij is een gekwalificeerde meerderheid één vorm, waarbij bijvoorbeeld bepaald wordt dat een meerderheid van bepaalde grote landen het ook eens moet zijn met het besluit van de meerderheid van de gehele vergadering. Het kan ook zijn dat de ene vertegenwoordiger meer stemmen heeft dan de andere. En ten slotte kan de omvang van de meerderheid verschillen: men kan een eenvoudige meerderheid verlangen, dat wil zeggen dat even meer dan de helft der stemmen voldoende is om het besluit te nemen, of het kan zijn dat men een meerderheid van $^2/_3$ of zelfs van 85% verlangt. Deze laatste meerderheid kan in feite betekenen dat daarmee tevens een gekwalificeerde meerderheid wordt bereikt, wanneer bepaalde grote landen zoveel stemmen hebben dat zij nodig zijn om de 85% te bereiken.

De sterkste vorm van coördinatie is dat men een hogere autoriteit in het leven roept, bestaande uit één persoon of een groep van mensen, die niet elk de belangen van één land vertegenwoordigen, doch krachtens hun bevoegdheid en taak het belang van het geheel hebben te behartigen en daarover ter verantwoording kunnen worden geroepen. Het is begrijpelijk, en de ervaring leert het, dat ook de breedst denkende staatslieden de gevangenen zijn van de formele verantwoordelijkheid die zij dragen en dat daarom alleen het scheppen van instellingen van een supranationaal karakter kan leiden tot een beleid dat inderdaad boven-nationale belangen behartigt. De schepping van zulke instellingen kan onder de huidige omstandigheden – dat wil zeggen met de bestaande zelfstandigheid der nationale regeringen – alleen door het sluiten van een verdrag worden bereikt. Dit tekent de situatie. In beginsel zou deze misschien kunnen worden veranderd door 'revolutie van onderaf', waarbij zich een wereldparlement zou constitueren op grond van verkiezingen door een niet-officiële beweging georganiseerd. Maar de kansen dat een dergelijke revolutie zou slagen zijn gering. Een verdrag tussen de leden van de Verenigde Naties – hopelijk alle – om deze laatste te hervormen en grotere bevoegdheden te geven, lijkt meer kansen te bieden, mits goed voorbereid.

De Algemene Vergadering zou daarbij het wereldparlement moeten worden. Het beginsel van een stem per land is daarbij moeilijk te verdedigen. Grote landen zullen meer invloed op de stemmingen moeten hebben dan nu het geval is. Moet de grootte worden afgemeten alleen aan het getal van de inwoners of ook aan de financiële bijdragen die van hen verlangd worden? Het klas-

sieke voorbeeld van een parlement, het Engelse, begon als een vertegenwoordiging van belastingbetalers en ontwikkelde zich, als elders, tot een vertegenwoordiging van allen. Misschien moeten we bij de Verenigde Naties ook deze ontwikkeling doormaken en beginnen met de twee elementen een plaats te geven. De Wereldbank zou zich ook op dezelfde manier kunnen ontwikkelen.

Hoe moet de grootte van een land worden vertegenwoordigd – moet het aantal afgevaardigden evenredig zijn met het aantal inwoners? Dit houdt in dat kleine landen helemaal geen vertegenwoordiging zouden hebben, evenals, in vele landen, kleine partijen. Men zou zich intussen kunnen indenken dat het aantal afgevaardigden of stemmen per 10 miljoen inwoners des te groter zou worden naarmate men de 100 of 200 miljoen nadert en dan weer zou afnemen. Dit zou een zekere aanmoediging tot integratie kunnen inhouden. Al deze aspecten verdienen nadere discussie en dan een compromis.

De bevoegdheden van een aantal der internationale organen dat we nu al hebben, zouden moeten worden uitgebreid. Als inderdaad de rol van een wereldministerie van Financiën gespeeld zou moeten worden door de Verenigde Naties, zouden de in § 12.2 besproken bevoegdheden moeten worden verleend aan de secretaris-generaal met een groep zijner medewerkers en met de hoofden van de gespecialiseerde organen. Dan zou, om de taal van het rapport-Jackson te gebruiken, het vacuüm zijn opgevuld dat thans bestaat door het ontbreken van een minister-president (blz. 33). Het rapport durft hiervan nog niet te spreken; maar voor wie de agenda's voor later overleg wil opstellen, moet het toch eenmaal worden gezegd.

Als inderdaad het Internationale Monetaire Fonds zou moeten uitgroeien tot een Centrale Bank – iets wat alleen kan wanneer er een 'wereldregering' is – zal het meer bevoegdheden moeten hebben dan nu[56]. Met name zou het een open markt-politiek moeten kunnen voeren met papier dat het zelf zou kunnen uitgeven.

Ook de bevoegdheden van de instellingen die zich met de handelspolitiek bezighouden, dus GATT en UNCTAD, zouden moeten worden uitgebreid. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden – ten dele van UNCTAD, ten dele van FAO – op het gebied van goederenovereenkomsten. Als eenmaal besloten zou zijn, met welk stemsysteem dan ook, om een goederenovereenkomst te sluiten, zou het niet meer mogelijk moeten zijn voor een land om zich erbuiten te houden.

12.5 EEN ECONOMIST OVER HET POLITIEK-MILITAIRE COMPLEX

In het verleden hebben de economen en eigenlijk alle sociaalwetenschappelijke deskundigen ten aanzien van de oorlog een houding aangenomen die niet zeer eervol is. Zij hebben het standpunt ingenomen dat het beginnen van een oorlog een politieke beslissing was en dat dat voor de economen een 'gegeven' vormde, dat niet tot hun onderwerp behoorde. Zij hebben bijvoorbeeld wel uitgerekend hoe een oorlog 'het beste' gefinancierd zou kunnen worden. Om een oude uitdrukking te herhalen die in ander verband is gebruikt; zij hebben zich als de lakeien van de politici gedragen. Een andere houding was al lang geleden juister geweest, bijvoorbeeld een uiteenzetting van wat de bijdrage tot het welzijn, tot de welvaart, of zelfs maar tot de produktie van vredesgoederen is, die geleverd is door de belangrijkste oorlogen. Andere sociale wetenschappen hebben tot een dergelijke beschrijving wel het een en ander bijgedragen. Geen van alle, dus ook de economie niet, hebben hun wetenschap gebruikt om de politici te vertellen dat er geen bedrijfstak is die een zo negatieve bijdrage tot het welzijn levert als deze; een uitspraak die alleen door haarklovers kan worden betwist. Dit is alles waarschijnlijk toe te schrijven aan een waardehiërarchie die lange tijd bij politici en een aantal burgers bestond en waarin begrippen als nationale eer en dergelijke een absolute prioriteit genoten boven de waarden van het normale menselijke leven. Op het ogenblik moeten we oppassen dat een zelfde houding zich niet ontwikkelt ten aanzien van begrippen als nationale bevrijding en revolutie. Zij moeten blijven worden afgewogen tegenover de andere menselijke waarden. En terwijl de economist of elke andere wetenschapsman op sociaal gebied moet erkennen dat die afweging over een breed gebied objectief niet mogelijk is, is zij dat wel in een gebied van uitersten, waarbij de overweldigende meerderheid van de beoordelaren het met elkaar eens zou zijn dat de gevolgen van een kernoorlog negatief en wel sterk negatief zijn in vergelijking tot wat met dezelfde produktiemiddelen in andere richting had kunnen worden geproduceerd.

De toestand waarin de wereld verkeert voor wat betreft het militair-politieke complex is in hoofdzaak nog de toestand waarbij twee zeer sterk gewapende mogendheden, de Sowjet-Unie en de Verenigde Staten, tegenover elkaar staan. Ieder is van mening dat zijn eigen ontwapening, hoezeer ook voordelig door de mogelijke hogere produktie van niet-militaire goederen, toch negatief beoordeeld moet worden, omdat dan de overheersing van de ander

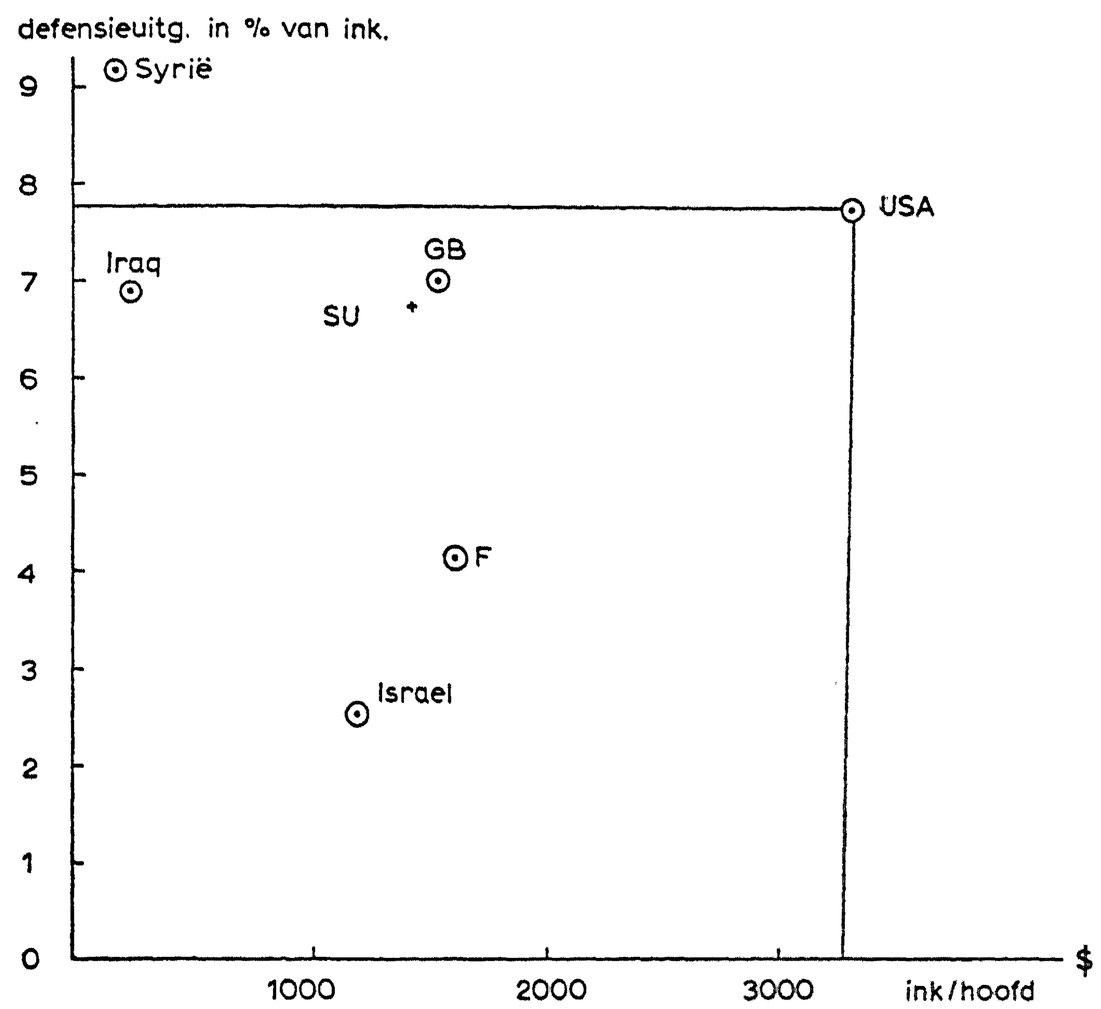

Fig. 8. Het totaal der defensie-uitgaven wordt aangegeven door de oppervlakte van de rechthoek (hier alleen getekend voor de Verenigde Staten). Het inkomen van de Sowjet-Unie is geschat. (Bron: W. G. Hoffmann, The share of defence expenditure, The German Economic Review 7, 1969.)

mogelijk is en hieraan wordt nog altijd een sterk negatieve waarde toegekend. Men begint echter in te zien dat een gelijktijdige vermindering van beider bewapening een groot voordeel zou opleveren. Dat het zo lang heeft moeten duren voordat dit als overweging naar voren kwam, is wel in de eerste plaats toe te schrijven aan het onderlinge wantrouwen en de onzekerheid van een controle van bewapeningsvermindering. Door dezelfde factoren zal de mogelijke verlaging van het peil van de bewapening worden bepaald. Zolang er namelijk niet voldoende zekerheid bestaat dat de andere partij de afgesproken vermindering ook inderdaad doorvoert, wil ieder een reservecapaciteit aanhouden tegenover dit risico. Zou door verbetering van de controletechnieken of door grotere openheid der partijen ten opzichte van de ander die zekerheid groter worden, dan kan men ook tot een lager peil van bewapening besluiten. Dan kan er een punt komen waar men niet tegen-

over elkaar, maar tegenover derden voelt een reserve te moeten aanhouden. Het niet-verbreidingsverdrag (non-proliferatieverdrag) voor kernwapenen, dat enige jaren geleden is afgesloten, probeert hierin weliswaar te voorzien, maar niet alle buitenstaanders hebben zich daarbij aangesloten en ten aanzien van sommige zal de Sowjet-Unie of Amerika eveneens een zeker wantrouwen koesteren.

Tot zover bleven wij ons baseren op de onderstelling dat de twee grote mogendheden afzonderlijk blijven handelen. Vanuit het gezichtspunt van het wereldwelzijn is het echter gewenst dat de Verenigde Naties ook met werkelijke macht bekleed worden. Financiële macht is daarvan één component, die inderdaad kan worden versterkt als de leden-landen zich uit eigen overtuiging houden aan meerderheidsbesluiten die in de toekomst op dit terrein zouden kunnen worden genomen. Zodra daaraan echter twijfel zou bestaan, zou de financiële macht moeten worden verzekerd door geestelijke, maar ook door militaire macht. Het scheppen van een Politie- of Vredesmacht van de Verenigde Naties, of hoe men dit apparaat ook wil noemen, is een wenselijkheid op zichzelf. Doch het gebruik ervan vereist een bereidheid van ieder lid van de Verenigde Naties, ook van de grote leden, om een wettig genomen besluit van de Veiligheidsraad te aanvaarden. Het vetorecht is een onding vanuit bestuurlijk oogpunt.

Het werken zonder vetorecht is echter alleen mogelijk als de twee hoofdopponenten, de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie – en idealiter ook China ten slotte – het eens kunnen zijn over een stel spelregels voor het internationale leven, die zij beide of alle als in hun eigen belang beschouwen en daarom eerbiedigen. Van een dergelijk stel regels zijn wij nog steeds ver verwijderd, ondanks het kennelijk bestaan van een gemeenschappelijk belang om geen kernoorlog te ontketenen. Dit raam van regels zal alleen aanvaardbaar zijn, wanneer het ieder de mogelijkheid openlaat om de wereld te beïnvloeden op de wijze die hij meent dat juist is. Bij de huidige opvattingen is dit een onmogelijke eis, omdat de opvattingen over wat juist is met elkaar in strijd zijn. Er zullen dus wijzigingen in die opvattingen moeten komen, wil men de wereldorde ook in dit opzicht vestigen. In de tegenstellingen tussen de twee of drie grootste mogendheden zijn twee hoofdelementen mogelijk. Het ene is het ordinaire verlangen om zijn grondgebied uit te breiden, dat vroeger zo'n rol heeft gespeeld. Het lijkt erop alsof dit element niet meer zo'n rol speelt. Het andere is om het eigen maatschappelijk stelsel tot andere delen van de wereld uit te breiden of daarin te handhaven. De regels van goed gedrag die hierbij zouden moeten wor-

den aanvaard, zouden vooral betrekking hebben op de wijze waarop de partijen of belangengroepen hun meningen in de Derde Wereld trachten te doen aanvaarden. De thans nog gebruikelijke vormen van intimidatie vormen het struikelblok om tot overeenstemming te komen (zie ook § 2.3). Andere belemmeringen om tot een gemeenschappelijke code van goed gedrag te komen, zijn gelegen in de grote armoede van velen in de Derde Wereld, die het zo gemakkelijk maakt om propaganda te maken en strijders te vinden, en het vermeende grote verschil tussen de twee concurrerende stelsels – of beter de stelsels waarin zij beide zullen uitmonden, want zij staan niet stil en wijzigen zich voortdurend (vergelijk § 8.4).

Kort samengevat leidt de economische analyse van het militair-politieke complex in het internationale leven tot de volgende conclusies. Oorlog en met name een kernoorlog is een gebeuren dat het wereldwelzijn meer schade toebrengt dan enige andere activiteit. Het verminderen van de bewapening der twee grootste militaire mogendheden zou een geweldige vermeerdering van het welzijn mogelijk maken. Een des te grotere vermindering van bewapening zal kunnen worden bereikt naarmate de controlemogelijkheden van bewapeningsvermindering verbeterd worden, naarmate het wantrouwen tussen de twee kan worden verminderd en naarmate de spreiding van kernwapens kan worden verhinderd. Voor de uitvoering van een zo goed mogelijke wereldontwikkelingspolitiek is reële macht van de Verenigde Naties een positief voordeel. Een gemeenschappelijk beheer van een Politie- en Vredesmacht van de Verenigde Naties vereist een code van goed gedrag, waarover overeenstemming tussen ten minste de grote twee zou bestaan. De kern van dit gedrag heeft betrekking op de wijze waarop men aan beide kanten zijn stelsel verdedigt. De bedreigingen die tot nu toe gezien worden in de gedragswijze in deze zaken worden minder naarmate de armoede minder wordt en naarmate de stelsels van Oost en West zich ontwikkelen.

12.6 HOUDINGEN VAN POLITICI

In dit hoofdstuk werd betoogd dat het welzijn van de wereld de vestiging van een wereldorde vereist, waarin een aantal vitale beslissingen, ook van de grootste landen, genomen wordt op een niveau hoger dan het nationale. De dreigingen die de snelle technische ontwikkeling, van de bewapening in het bijzonder, maar ook van tal van andere activiteiten, heeft meegebracht, maken de

vestiging van een internationale orde urgent, ook wanneer men zegt dat het een zaak van overmorgen en niet van morgen is. Deze boodschap is door zovelen al herhaald en niettemin zonder uitwerking gebleven, dat men zich steeds meer gaat afvragen hoe, dat wil zeggen door wiens activiteiten, deze wereldorde tot stand moet worden gebracht. Daar de machten van deze wereld worden vertegenwoordigd door de politici en deze in de praktijk de besluiten nemen die de maatschappelijke orde vereist, zullen het politici moeten zijn die aan de gedachten over een wereldorde vorm geven. Men kan weliswaar toegeven dat de oorsprong van de gedachten vaak elders ligt – bij ambtenaren, ondernemers, wetenschapsbeoefenaren, geestelijke leiders –; in een beslissend stadium zal toch een aantal leidende politici de woorden in daden moeten omzetten. Voor velen is het verontrustend dat dit niet al lang gebeurd is. Hoe komt het dat ook de meer onafhankelijke figuren onder de politici – zij die niet alleen maar hun achterban naar de mond praten of volgen – nog zo weinig hebben bijgedragen tot wat zo velen als een taak beschouwen van wezenlijk meer belang voor het welzijn van die achterban dan vele zaken die wel de activiteit van die politici opeisen?

Enkele redenen voor wat ik moeilijk anders dan als een falen kan zien, liggen voor de hand en zijn bekend genoeg. Aan Oostelijke zijde is dit het nog steeds bestaande geloof dat men eenmaal de enig overgebleven partij zal zijn, ondanks heel wat teleurstellingen die men in dit opzicht heeft moeten incasseren. De teleurstelling dat 'het kapitalisme' niet al lang is ingestort; dat althans niet een paar stevige economische conjunctuurinzinkingen in het Westen zijn opgetreden (in 25 jaar hadden wij na de Eerste Wereldoorlog al drie conjunctuurcrisissen doorgemaakt); dat het eigen stelsel reparaties behoefde die niet gering waren; dat het eigen kamp een ernstige scheur is gaan vertonen tussen de Chinese en de Oosteuropese opvatting. Men kan bewondering hebben voor het doorzettingsvermogen aan Oostelijke zijde, maar minder bewondering voor het gebrek aan internationalisme en voor het vermogen om zelf te denken en de nieuwe wereld te begrijpen die door de kernenergie is ontstaan.

Aan Westelijke zijde is een aantal factoren werkzaam die ten dele ook aan Oostelijke zijde werken, doch die door het ontbreken van het dogma van het Oosten meer op de voorgrond treden. Bij de Westelijke politici (evenals dus in Oost en Zuid) is het het denken in nationale termen dat onuitroeibaar lijkt. De belangrijkste poging om dit in een deel van Europa te doorbreken, de door de werkelijk grote staatsman, die Jean Monnet is, begonnen inte-

gratie in de EEG, heeft daarmee ook voortdurend te kampen. Voor een deel is deze binding aan het nationale objectief bepaald door het feit dat de ministers een nationale verantwoordelijkheid hebben en deze moeten tonen op een wijze die de kiezer aanspreekt. De korte tijd gedurende welke deze verantwoordelijkheid wordt gedragen, werkt de kortzichtigheid in de hand die de meeste kiezers kenmerkt. Het zijn alleen de grotere figuren onder de politici die de kiezers leiding kunnen geven. Voor de grote landen in het bijzonder speelt het nationale denken nog een veel sterkere rol dan voor de meeste kleinere landen. Daar is in het verleden vaak een beroep gedaan op het nationale gevoel om tot grote opofferingen te komen en dat kan alleen als aan dat nationale een aureool wordt gegeven dat diep inwerkt op de menselijke ziel. Het geweldige gevaar dat in deze cultus steekt, kan niet genoeg worden beklemtoond, willen we een andere, op de wereld als geheel ingestelde verbondenheid zien groeien die vergelijkbare kracht heeft. De burger van een klein land als het onze valt bij herhaling dit grote-landen-complex op bij plechtigheden van nationale aard in die landen, maar ook in houdingen in internationale vergaderingen.

Men kan het de politici van landen die pas kort geleden vrij geworden zijn minder kwalijk nemen dat voor hen het nationale bewustzijn een grote waarde vertegenwoordigt. Het betekent voor hen een bevrijding van overheersing. Het betekent ook vaak een verruiming van de binding aan kleinere groepen, zoals vriendenen familiekring, stamverband enzovoort, tot de grotere kring van een natie. Het nationale gevoel kan in bepaalde fasen van de ontwikkeling bijdragen tot de ontwikkeling van welzijn en modernisering van de samenleving. Bovendien zien zij om zich heen nog de voorbeelden van de nationale instelling van de oudere landen.

Doch de nationale houding is nu een gevaar geworden. Als wij onze toekomst werkelijk willen veilig stellen, zal een andere houding broodnodig zijn.

Die houding zal realistisch moeten zijn, maar dan naar de realiteit van de toekomst gemeten en naar de realiteit van alle werkelijk belangrijke krachten die die toekomst bepalen. Realisme in de zin van voorzichtigheid en conservatisme is geen echt realisme. Onze houding moet niet te klein zijn voor onze tijd. Niet te klein naar ruimte, want krachten in de gehele wereld bepalen onze toekomst. Niet te klein naar tijd, want nu reeds wordt de toekomst vastgelegd voor tientallen jaren en we moeten de leefbaarheid voor onze kinderen, kleinkinderen en allen die na ons komen niet verspelen voor ons eigen belang in de eerste paar jaar. Niet te klein naar maatschappelijk stelsel, want geen stelsel blijft zichzelf gelijk en

ieder stelsel heeft elementen die zullen vergaan, naast elementen die de toekomst zullen bepalen. Onze houding zal, naar het bekende woord, op het besef moeten berusten dat de toekomstige burgers van deze wereld samen zullen leven of samen zullen ondergaan.