

IS ER EEN ROL VOOR POLITIEKE PARTIJEN IN DE INTERNATIONALE POLITIEK?¹

*Ben Crum*²

Abstract – While ever more political decisions are taken at the international level, political parties have been slow to move beyond the confines of the nation-state. At the same time, parties hardly figure in theories of democratic international governance. These theories rather feature states, social movements, international law and procedural checks and balances as the key international institutions. In contrast, this article underlines that political parties perform a unique role in linking particular interests to the general interest. With regard to the international realm, that role puts parties in a particularly strong position to ensure political accountability, to highlight the political choices involved, and to communicate these to the public at large, and to do so in ways that none of the institutions mentioned can substitute for. Hence, the article calls for a further theorizing of the potential of political parties in the overlapping and interacting political institutions that constitute the emerging global polity.

Inleiding

Het karakter van politieke partijen is paradoxaal. Deze paradox komt goed tot uitdrukking in de klassieke definitie van Edmund Burke (1770): *“Party is a body of men united for promoting by their joint endeavours the national interest upon some particular principle in which they are all agreed.”* Enerzijds leggen politieke partijen, in tegenstelling tot belangengroepen, een claim op het algemene, nationale, belang. Anderzijds ligt al in het begrip ‘partij’ besloten dat een partij partijdig is, gebaseerd op één bepaald “principe”, en dus niet in haar eentje het geheel kan vertegenwoordigen. Dit laatste gegeven wordt weerspiegeld in het feit dat partijen in hedendaagse meerpartijen-democratieën, hoe overtuigd ze ook mogen zijn van hun eigen visie, de legitimiteit aanvaarden van andere partijen met dezelfde omvattende pretentie (Sartori, 1997). De competitie tussen politieke partijen geeft daarmee uitdrukking aan wat als de essentie van ‘het politieke’ kan worden beschouwd: namelijk dat de inrichting van de maatschappelijke orde recht moet doen aan een veelvoud aan legitieme belangen en waarden, waarbij (tragische) keuzes onvermijdelijk zijn omdat niet aan al deze wensen tegelijkertijd tegemoet kan worden gekomen (Berlin, 1958). De pragmatische oplossing die politieke partijen voor deze toestand bieden is dat ieder van hen een veelheid aan belangen probeert te integre-

¹ Onderzoek voor dit artikel is uitgevoerd in het kader van het RECON-Project (wee.reconproject.eu) dat wordt ondersteund door het 6^e Kaderprogramma van de Europese Commissie (contract nr FP 6-028698). Ik dank Tineke Palm voor onderzoeksassistentie en de redacteurs van dit themanummer voor hun commentaar op een eerdere versie.

² Ben Crum is Universitair Hoofddocent Politieke Theorie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich in het bijzonder op vraagstukken van democratisering, constitutionalisering en herverdeling in de internationale politiek, de Europese Unie in het bijzonder. Contact: FSW – Afdeling Politicologie, Vrije Universiteit Amsterdam, De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam (NL), Tel +31 20 5986821, Fax +31 20 5986820, B.J.J.Crum@vu.nl.

ren binnen de eigen partijpositie en dat de maatschappelijke macht uiteindelijk tussen partijen wordt verdeeld op basis van de omvang van de steun die zij voor hun posities weten te verwerven. Vanuit die rol fungeren partijen inmiddels als de centrale protagonisten in de moderne nationale democratie; in de fameuze woorden van E.E. Schattschneider (1942: 1): *“modern democracy is unthinkable save in terms of the parties.”* Opvallend is echter dat in een tijdperk van internationalisering van politieke processen, politieke partijen in deze ontwikkeling slechts een marginale rol spelen. In plaats daarvan lijken partijen verankerd te blijven op het niveau van de natiestaat. Nog opvallender is dat ook het toenemend aantal visies op de democratisering van internationale politiek nauwelijks voorziet in een rol voor partijen. Zo constateerde Jan Aart Scholte in 2006 in een artikel dat een uitzondering vormt op deze trend: *“the question of political parties and the democratisation of globalisation has so far received strikingly – indeed, deplorably – little academic attention”* (Scholte, 2006: 4). Veelzeggend is ook dat in een zeer recent symposium met vooraanstaande denkers over mondiale democratie, politieke partijen slechts een enkele keer genoemd worden en dan nog veelal slechts als bolwerken van nationalistisch verzet tegen globalisering (Archibugi et al., 2010: 102, 103). Dit artikel heeft tot doel de bijdrage die politieke partijen kunnen leveren aan de democratisering van internationale politiek te verkennen. Het eerste hoofdstuk van het artikel brengt daartoe vier prominente posities in het huidige theoretische debat over internationale democratie in kaart om vast te stellen dat geen van deze posities daarin een significante rol voor partijen ziet weggelegd. Het tweede hoofdstuk beoogt aan te tonen dat deze veronachtzaming problematisch is omdat partijen functies kunnen vervullen die node worden gemist in de internationale politiek en waarvoor ook geen van de actoren die wel prominent figureren in de dominante visies op internationale democratie een volwaardig substituuut biedt. In het derde hoofdstuk ga ik ten slotte na in hoeverre partijen alsnog kunnen worden ingepast in de vier visies, of dat hun potentiële bijdrage aan de internationale democratie slechts tot haar recht kan komen in een nieuwe, vijfde visie.

1. De afwezigheid van politieke partijen in het debat over internationale democratie

In het debat over internationale democratie staan van oudsher twee extreme posities tegenover elkaar: de intergouvernementele en de kosmopolitische visie. In recente debatten over internationale democratie worden daarnaast tal van alternatieve visies naar voren gebracht. Van deze posities springen met name de liberale en de deliberatieve visie in het oog. Dit hoofdstuk introduceert deze vier visies in ideaaltypische vorm; in de praktijk mengen denkers over internationale democratie veelal elementen uit de verschillende visies, dat geldt zelfs voor de denkers die ik aanhaal als typische representanten van de verschillende visies. Ieder van de vier visies identificeert specifieke protagonisten aan wie ze een centrale rol toekent in de ontwikkeling van internationale democratie. Geen van hen ziet politieke partijen echter een dergelijke sleutelrol vervullen.

1.1. *De intergouvernementele visie*

Uitgangspunt van de intergouvernementele visie (bijv. Kahler, 2004) is dat de macht van internationale en mondiale organisaties wordt gedelegeerd door natiestaten die onderkennen dat bepaalde grensoverschrijdende problemen vragen om een internationale aanpak. Staten dragen macht over aan internationale organisaties in het vertrouwen dat hun belangen daarmee gediend worden; de organisaties fungeren dus slechts als instrumenten in hun handen. De staten bepalen de doelstellingen van de internationale organisaties, over welke middelen ze kunnen beschikken en aan welke procedures de inzet van deze middelen is gebonden.

Zolang internationale organisaties onder controle staan van nationale regeringen met een democratisch mandaat is het functioneren van de desbetreffende internationale organisaties voldoende democratisch gelegitimeerd. In de intergouvernementele visie wordt wel erkend dat controle via de nationale regeringen niet altijd optimaal functioneert in de praktijk, bijvoorbeeld omdat regeringen onvoldoende zicht houden op het opereren van de internationale organisaties of omdat, op hun beurt, de inbreng van de regeringen in de internationale organisaties onvoldoende wordt gecontroleerd door hun nationale parlementen. Maar de oplossingen hiervoor moeten toch in de eerste plaats worden gezocht in het versterken van de democratische controle via de nationale regeringen. Het vergroten van de transparantie van de internationale besluitvorming is daarbij bijvoorbeeld een belangrijk aandachtspunt (Kahler, 2004: 143), evenals het versterken van de internationale expertise van nationale parlementen.

Uiteindelijk vormt in de intergouvernementele visie de natiestaat, of meer specifiek de nationale regering en de nationale democratie waarop zij steunt, de pijler voor de democratisering van de internationale politiek. Deze natiestaten hanteren een volkomen instrumenteel perspectief op de internationale politiek waarbij deze slechts van waarde is voor zover zij de nationale belangen dient. Als centrale actoren in de internationale politiek, hoeft van nationale regeringen niet een visie op het collectieve internationale belang te worden verwacht. Voor zover zij toch een dergelijke visie uitdragen is wantrouwen op zijn plaats daar deze gemakkelijk kan fungeren als maskering van het nationale eigenbelang. Uiteindelijk zijn nationale regeringen namelijk ook geen enkele internationale verantwoording verschuldigd behalve aan hun nationale electoraat.

1.2. *De kosmopolitische visie*

De kosmopolitische visie op internationale politiek staat lijnrecht tegenover de intergouvernementele visie. Uitgangspunt van het kosmopolitisme is dat de mensheid één wereldgemeenschap vormt waarbinnen ieder mens van gelijkelijk belang is (Held, 2002; Archibugi, 2008). Een cruciale kosmopolitische preoccupatie is het beginsel van inclusiviteit. Het kosmopolitisme zet zich af tegen het feit dat de huidige grenzen tussen politieke systemen maar al te vaak mensen uitsluiten van besluitvormingsprocessen waarbij zij wel belanghebbende zijn. Door uit te gaan van de mensheid in haar geheel wordt het risico van uitsluiting voorkomen. Binnen de mondiale polis dient elke belanghebbende het recht en de effectieve mogelijkheid te hebben om te participeren in die besluitvormingen die haar aangaan.

Kenmerkend voor de kosmopolitische visie is dat het universele beginselen veronderstelt die kaderstellend zijn voor elke politieke organisatie, dus ook voor internationale

politieke instituties; “*basic values that set down standards or boundaries that no agent, whether a representative of a government, state, or civil association, should be able to cross*” (Held, 2002: 23). Concreet gaat het daarbij in de eerste plaats om beginselen die vereisen dat internationale politiek recht doet aan de universele waardigheid van de mens en de mensenrechten die daaruit voortvloeien. In de tweede plaats laten zich uit het kosmopolitisme een aantal specifieke eisen afleiden ten aanzien van de inrichting van internationale politieke arrangementen. Het beginsel van inclusiviteit speelt hierbij een belangrijke rol en, meer concreet, het recht op inspraak van alle betrokkenen en een basisidee van gelijkwaardige politieke vertegenwoordiging in het besluitvormingsproces. Ten derde wijzen kosmopolieten veelal op universele verplichtingen ten aanzien van die wereldburgers wie het door omstandigheden aan de meest fundamentele middelen ontbreekt om effectief hun stem te laten horen (Held, 2002: 29). Zolang delen van de wereldbevolking slechts bezig zijn met overleven heeft het namelijk weinig zin om over mondiale democratie te praten.

Daarbij benadrukken kosmopolieten dat op mondiaal niveau slechts algemene rechtskaders noodzakelijk zijn en dat politieke vraagstukken die slechts een deel van de wereldbevolking aangaan ook het best op het geëigende, lagere niveau kunnen worden geregeld. Hun pleidooi voor een mondiaal politiek systeem betreft dus allesbehalve een mondiale eenheidsstaat, maar heeft veelal de structuur van een sterk gedecentraliseerde federatie (Held, 2002: 28; Archibugi, 2008: H.4).

De centrale protagonist in de kosmopolitische visie op internationale democratie is het recht: de legitimiteit van de internationale politiek wordt afgeleid van de mate waarin zij zich houdt aan mondiale rechtsbeginselen die zowel substantieel (mensenrechten) als procedureel van aard zijn. De rol van het recht is hierin als het ware boven elke vorm van politiek verheven, hetgeen wordt gelegitimeerd door haar basis in beginselen van universele menselijkheid. Politiek vindt vervolgens plaats binnen de kaders die door het recht zijn gedefinieerd. De normatieve toetssteen voor internationale democratie is dus dat zij deze universele rechtskaders respecteert: “*Political power becomes legitimate power in the cosmopolitan doctrine when, and only when, it is entrenched and constituted by these [...] elements [of cosmopolitan law]*” (Held, 2002: 32).³

1.3. De liberale visie

In hun meest zuivere vorm ontbreekt het de intergouvernementele en de kosmopolitische visie aan een arena waarin uit de confrontatie van deelbelangen een visie op het collectieve belang ontstaat. In het intergouvernementalisme ontbreekt het aan elke invulling van een collectief belang terwijl in het kosmopolitisme de diversiteit aan politieke belangen wordt gesublimeerd in universele rechtsbeginselen. De twee volgende visies op internationale politiek thematiseren wel de noodzaak van politieke arena's op internationaal niveau.

De eerste, liberale, visie benadrukt de mate waarin politieke tegenstellingen inherent zijn aan de formele politieke verbanden die ontstaan op international niveau (Buchanan en Keohane, 2006; Moravcsik, 2004). Liberale denkers zijn daarbij sceptisch over de

³ Ofschoon Held in het aangehaalde artikel bij uitstek de implicaties van de kosmopolitische positie verwoordt, vertoont zijn visie op internationale democratie in ander, meer recent, werk een toenemende verwantschap met de deliberatieve visie zoals die hieronder wordt gepresenteerd.

mogelijkheid om internationale politiek daadwerkelijk te democratiseren (Dahl, 1999; Grant en Keohane, 2005: 33f.). Volgens de liberale visie vereist democratie namelijk een zekere mate van sociale integratie van een politieke gemeenschap en ontbreekt het hieraan op internationaal niveau. In plaats van te streven naar democratie, evalueren liberalen internationale politieke verbanden veeleer in termen van legitimiteit (Buchanan en Keohane, 2006) en politieke verantwoording (Grant en Keohane, 2005).

In andere woorden, de centrale zorg van de liberale visie op internationale politiek is het tegengaan en aan banden leggen van machtconcentraties. Dit sluit aan bij de liberale traditie om het politieke proces als een soort van marktplaats beschouwen waarop een veelheid van belangen met elkaar concurreert en het politieke aanbod dat de meeste steun kan verwerven uiteindelijk gerealiseerd wordt; bovendien wordt verondersteld dat de meerderheden die worden gevormd voortdurend kunnen verschuiven (Dahl, 1956). De inzet is dan in de eerste plaats om te zorgen dat ‘markt’-verstoringen worden tegengegaan, en dat geldt zeker voor de vorming van politieke monopolies of oligopolies die een hegemoniale positie kunnen claimen.

De liberale oplossing hiervoor is het introduceren van ‘checks and balances’ waardoor iedere verworven machtspositie ingeperkt wordt en tegenmachten tegenover zich vindt. In de concrete inrichting van de internationale politiek kunnen liberalen hiervoor ten dele leentjebuurt spelen bij de voorgaande visies. Zo benadrukken zij met de intergouvernementalisten het feit dat internationale politiek het product is van afzonderlijke staten die ieder hun eigen belangen hebben en behouden, en daarmee elkaar beconcurreren. De afwezigheid van een effectieve overkoepelende internationale orde betekent dat staten altijd afhankelijk van elkaar blijven en dat zelfs bij aanmerkelijke internationale machtsverschillen de macht nooit absoluut door één staat geclaimd kan worden. Tegelijkertijd onderschrijven liberalen ook het belang dat kosmopolieten hechten aan procedurele kaders. Liberalen hechten bij de inrichting van internationale instituties groot belang aan het afbakenen van het politieke mandaat, het scheiden van machtsposities en het introduceren van verantwoordingsmechanismen (Moravcsik, 2004). Echter in vergelijking met de kosmopolitische (en de deliberatieve) visie hechten zij weinig aan de specifieke inhoud van het internationale beleid dat uiteindelijk wordt geproduceerd, zolang machtsconcentraties en regelrechte onderdrukking maar worden vermeden.

1.4. *De deliberatieve visie*

De laatste visie op de internationale democratie die ik onderscheid is de deliberatieve visie. De deliberatieve visie deelt de kritiek van de kosmopolitische visie op de willekeur van vaste politieke grenzen (Fraser, 2008; Dryzek, 2006). Zij verwelkomt internationalisering als een kans voor de vorming van grensoverschrijdende verbanden van politieke actoren en voor het optimaal koppelen van politieke besluitvorming en de belangen die door deze besluitvorming worden getroffen. Zo pleit Nancy Fraser (2008: 65) voor de rigoureuze toepassing van het ‘all-subjected principle’:

On this view, what turns a collection of people into fellow subjects of justice is [...] their joint subjection to a structure of governance, which sets the ground rules that govern their interaction. For any such governance structure, the all-subjected principle matches the scope of moral concern to that of subjection.

Gegeven het grensoverschrijdende karakter van vele hedendaagse bestuursarrangementen, is er geen enkele reden meer om natiestaten de centrale rol te geven bij hun inrichting. In plaats daarvan stelt de deliberatieve visie haar hoop in sociale bewegingen. Sociale bewegingen onderscheiden zich doordat zij het spontane product zijn van hun leden. Die spontaniteit komt met een inherente reflexiviteit. Afhankelijk van de samenstelling en inbreng van hun leden zijn sociale bewegingen voortdurend bezig hun karakter, doelstellingen en prioriteiten te (her-)definiëren (Fraser, 2008: 25-6).

Deze reflexiviteit op het collectieve belang en de collectieve identiteit sluit bij uitstek aan bij een mondialiserende wereld waarin politieke grenzen en gemeenschappen niet verondersteld kunnen worden. Veeleer vergt politiek in een mondialiserende wereld een voortdurende politieke reflectie op de manier waarop problemen worden gedefinieerd en afgebakend, en de belangen die daarbij gehoord moeten worden. Sterker nog, de voortdurende reflectie op processen van in- en uitsluiting vormt in de deliberatieve visie de kern van het gemonialiseerde politieke proces.

De realisatie van een democratische internationale politiek wordt in de deliberatieve visie bovenal gehinderd door de scheve verhoudingen in internationale politieke arena's, een fenomeen dat Fraser (2008: 26) aanduidt als 'meta-politieke misrepresentatie':

Meta-political misrepresentation arises when states and transnational elites monopolize the activity of frame-setting, denying voice to those who may be harmed in the process, and blocking creation of democratic arenas where the latter's claims can be heard.

Democratisering van de internationale politiek vergt in de deliberatieve visie derhalve bovenal de creatie van grensoverschrijdende politieke arena's waarin politieke vraagstukken vrijelijk bediscussieerd en hergedefinieerd kunnen worden. In plaats van bij natiestaten en gevestigde transnationale elites, moet in deze arena's het voortouw liggen bij sociale bewegingen.⁴

2. De meerwaarde van politieke partijen voor internationale politiek

Opvallend genoeg ziet dus geen van de behandelde visies op internationale democratie daarin een centrale rol weggelegd voor politieke partijen. In plaats daarvan worden respectievelijk staten, het recht, 'checks and balances' en sociale bewegingen naar voren geschoven als de voornaamste protagonisten. Geen van deze vier instituties vervult echter de specifieke brugfunctie, van particuliere belangen naar een visie op het algemene belang, die zo kenmerkend is voor politieke partijen. De kosmopolitische nadruk op het universele recht miskent de veelheid aan politieke belangentegenstellingen. De staten en de sociale bewegingen die in de intergouvernementele en de deliberatieve visie centraal staan stuiten daarentegen weer op het bezwaar dat zij per definitie slechts deelbelangen mobiliseren en zich onttrekken aan iedere substantiële verantwoordelijkheid

⁴ Merk echter op dat Fraser (2008: 68-9) erkent dat sociale bewegingen beperkingen kennen wat betreft representativiteit en bindende autoriteit. Derhalve wijst zij op de noodzaak van een complementair formeel domein van nieuwe mondiale vertegenwoordigende instituties. Helaas gaat zij niet nader in op de wijze waarop dergelijke instituties op internationaal niveau kunnen worden vormgegeven. In hoofdstuk 3 kom ik terug op dit punt.

voor het collectief. Dat geldt in zekere zin ook voor de liberale nadruk op ‘checks and balances’ waarvan het agnosticisme ten aanzien van de inhoud van het beleid is gebaseerd op een naïef vertrouwen in het ontstaan van een optimale evenwichtssituatie. Als ‘checks and balances’ niet met zorg worden ingericht kunnen ze maar al te gemakkelijk structurele ongelijkheden institutionaliseren of onevenredig hoge drempels opwerpen voor de realisatie van wenselijk beleid (Moe, 1990).

Tegelijkertijd hoeft het feit dat geen van de behandelde benaderingen een centrale rol toebedeelt aan politieke partijen niet te betekenen dat ze bij voorbaat iedere internationale rol van politieke partijen uitsluiten. Als partijen inderdaad een niet te vervangen bijdrage kunnen leveren aan (internationale) politiek, dan is het misschien mogelijk ze alsnog te accommoderen in de verschillende visies. Het is daarbij goed voorstelbaar dat de ene benadering gemakkelijker ruimte biedt voor partijen dan de andere. Om dat te beoordelen is het echter nuttig eerst een nader beeld te hebben van de specifieke meerwaarde die politieke partijen kunnen hebben voor de internationale politiek.

Voortbouwend op een eerdere (en langere) lijst van King (1969), identificeert Binnema (2009: 24) de volgende drie hoofdfuncties van politieke partijen:

- De selectie van politiek verantwoordelijken
- Het articuleren en integreren van politieke ideeën
- Het mobiliseren van burgers en steun

Terwijl deze functies oorspronkelijk zijn gedefinieerd in de context van de nationale politiek, verken ik in de rest van deze paragraaf hun belang voor de internationale politiek. Voor zover zij inderdaad van belang zijn voor de internationale politiek, is het vervolgens de vraag of hiervoor partijen noodzakelijk zijn of dat adequaat in hen kan worden voorzien door alternatieve actoren zoals staten of sociale bewegingen.

2.1. *De selectie van politiek verantwoordelijken*

Partijen beheersen in de nationale politiek het proces van toedeling van politieke functies. Dat geldt in de eerste plaats voor de kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen. In het verlengde daarvan geldt het ook voor bestuurlijke organen, zoals de regering (in parlementaire stelsels), die door de vertegenwoordigende lichamen worden benoemd. Zo fungeren verkiezingen als middel voor de kiezers om te zorgen dat politici en bestuurders die niet naar tevredenheid functioneren uit hun functie worden ontheven. Ook in de internationale sfeer zijn er bestuurlijke functies te verdelen, ofschoon deze vaak uitdrukkelijk een ondersteunend karakter hebben zoals de functie van secretaris-generaal bij een internationale organisatie als de VN of de NAVO. De rol van verkiezingen en partijen bij de toedeling van internationale bestuursfuncties is echter doorgaans klein in vergelijking met overwegingen van nationaliteit en expertise. Als gevolg van de beperkte rol van politieke partijen bij hun selectie zijn, internationale aanstellingen bovendien doorgaans bijzonder ongevoelig voor politieke verschuivingen. De verkiezing van de Democraat Barack Obama tot president van de Verenigde Staten was bijvoorbeeld geen aanleiding om Robert Zoellick, de als vertrouweling van G.W. Bush benoemde voorzitter van de Wereldbank, te vervangen. Dit hangt samen met het feit dat, juist in de afwezigheid van partijpolitiek, internationale bestuurders worden geacht een op expertise gebaseerde, apolitieke, invulling te geven aan hun functie. De (intergouvernementele) veronderstelling daarbij is dat zij slechts invulling geven aan een man-

daat waarvan de politieke contouren door de regeringen van de deelnemende lidstaten zijn bepaald.

Tegen deze situatie zijn drie overwegingen in te brengen die pleiten voor een grotere rol van partijen in de selectie van internationale bestuurders. Ten eerste kunnen er vraagtekens worden gezet bij het veronderstelde apolitieke karakter van deze functies. Een aardige illustratie hiervan vormt de discussie die voormalig hoofdeconoom van de Wereldbank Joseph Stiglitz (2002) heeft losgemaakt over het functioneren van de Wereldbank en het IMF. De vraag is of het marginaliseren van partijpolitieke overwegingen bij de benoemingen het apolitieke karakter van internationale functies niet ten onterechte bevestigt. Ten tweede is het de vraag of, bij afwezigheid van partijpolitieke oppositie en controle, internationale functies wel voldoende onderworpen zijn aan verantwoordingsmechanismen of dat deze controle slechts beperkt blijft tot een marginale toetsing. Ten slotte worden internationale bestuurders naar voren geschoven uit hoofde van nationale regeringen in plaats van dat zij gedwongen worden om zich te profileren met een visie op het collectieve belang dat zij willen dienen. Dit draagt de beperkingen in zich enerzijds dat het collectieve belang van de internationale organisatie geen onderwerp van discussie is en anderzijds ook dat internationale bestuurders niet geacht worden de individuele belangen van de nationale regeringen te ontstijgen.

2.2. *Het articuleren en integreren van politieke ideeën*

De tweede centrale rol van politieke partijen is het articuleren en integreren van politieke ideeën. In tegenstelling tot belangengroepen die zich kunnen richten op één bepaalde set van issues zonder zich te verantwoorden ten aanzien van tegengestelde belangen of aanpalende kwesties, verbinden partijen uiteenlopende issues met elkaar in een samenhangende ideologie. Zo geven partijen niet alleen voeding aan het politieke debat door het aandragen van issues en standpunten, maar dragen zij ook bij aan de ordening van het debat doordat zij standpunten plaatsen binnen een breder ideologisch kader. Dit proces draagt ook bij aan het zichtbaar worden van bepaalde scheidslijnen – bijvoorbeeld tussen links en rechts, conservatief en progressief – die helpen het politieke proces te structureren, voor de partijen zelf maar ook voor het bredere publiek (Lipset en Rokkan, 1967).

Hoewel de dynamiek van nationale politiek vaak verre van doorzichtig is, geldt dat voor internationale politiek nog in aanzienlijk grotere mate. Daarbij worden issues in de internationale politiek veelal van elkaar ontkoppeld. Veel internationale instituties hebben een functioneel karakter dat beperkt is tot een bepaalde sector of thema (klimaat, strafrecht, vrede en veiligheid etc.) in plaats dat ze een overkoepelend politiek kader vormen. De Verenigde Naties en de Europese Unie zijn in dat opzicht belangrijke uitzonderingen, maar ook bij deze organisaties zie je een tendens om taken te deconcentreren in sectorgebonden instituties met een grote zelfstandigheid (denk aan de VN-programma's en de "pijlerstructuur" die tot voor kort bepalend was voor de beleidsorganisatie binnen de EU). Dit soort sectorgebonden instituties leent zich aanzienlijk beter voor single-issue bewegingen dan voor politieke partijen.

In lijn met de liberale visie op internationale democratie kan de afwezigheid van vaste ideologische scheidslijnen als een voordeel worden beschouwd. Wisselende meerderheden voorkomen dat zich een permanente meerderheid kan vormen die anderen marginaliseert. Tegenover dit voordeel van de zwakke ideologische structureren van de

internationale politieke ruimte in afwezigheid van sterke politieke partijen staan echter ook nadelen. De gebrekkige koppeling tussen politieke vraagstukken kan collectieve inefficiënties in de hand werken, zeker wanneer sectorbelangen een prominente rol spelen in functionele internationale verbanden. Voorbeelden hiervan zijn de moeizame integratie van duurzaamheidsoverwegingen in het Europese landbouwbeleid of van sociale overwegingen in de inrichting van de interne markt. Daarnaast ontbreekt het in internationale politieke verbanden veelal aan een strategische agenda die gebaseerd is op uitdrukkelijke politieke keuzes. Veeleer worden internationale besluiten voortgedreven door omstandigheden en door een beleidsinterne dynamiek waarbij elk besluit een horizon stelt voor een opvolgbesluit (vgl. de internationale klimaatonderhandelingen van Kyoto via Bonn naar Kopenhagen en de EU verdragen van Maastricht via Amsterdam en Nice naar Lissabon). Een laatste overweging is dat een gebrekkig gestructureerde politieke ruimte ten koste gaat van de publieke inzichtelijkheid van de besluitvorming (vgl. Follesdal en Hix, 2006). Het maakt het voor het niet-ingevoerde publiek bijzonder moeilijk de relevante politieke keuzes en hun alternatieven te identificeren. Een meer prominente rol van politieke partijen kan dus bijdragen aan de samenhang, sturing, en zichtbaarheid van internationale politiek.

2.3. *Het mobiliseren van burgers en steun*

De laatste functie van partijen die hier wordt behandeld betreft het mobiliseren van burgers en steun. Politieke partijen hebben doorgaans belang bij een actieve relatie met hun achterban, door hen te informeren, door hen te verlokken middelen (geld en tijd) te investeren in de partij en, waar mogelijk, door hen te activeren tot betrokkenheid bij de publieke zaak. Tegelijkertijd gelden gebrek aan participatie en steun bij uitstek als symptomen van het veelgenoemde ‘democratisch tekort’ van internationale politiek (Wolf, 1999; Moravcsik, 2004). Daarbij wordt gemakkelijk gewezen op het feit dat de afstand van de burger tot internationale arrangementen nu eenmaal groter is dan die tot het nationale politieke systeem. Deze verklaring miskent echter het bestaan van nationale politieke systemen die groter zijn dan menig internationaal arrangement (bijvoorbeeld de Verenigde Staten of India) maar op aanmerkelijk meer betrokkenheid onder hun burgers kunnen rekenen. Fundamenteel is dat het internationale politieke arrangementen per definitie ontbreekt aan een eenduidige, samenhangende politieke gemeenschap oftewel een ‘demos’ (vgl. Grimm, 1995). Deze stelling berust niet noodzakelijkerwijs op een naturalistische opvatting van nationale identiteiten, maar veeleer op het praktische gegeven dat internationale arrangementen moeilijk het historische primaat van nationale gemeenschappen en de met hen verbonden instituties, praktijken en identificaties kunnen betwisten.

Terwijl internationale spanningen voor staten vaak een dankbare aanleiding vormen voor het mobiliseren van burgers en steun, slagen zij daar doorgaans aanzienlijk minder in als het gaat om internationale samenwerking. Integendeel, bij internationale samenwerking hebben staten er veeleer belang bij de afstand tot de burgers te vergroten. De mechanismen die hierbij een rol spelen zijn goed gekenschetst door Robert Putnam’s (1988) conceptualisering van de rol van staten in internationale onderhandelingen als een ‘dubbelspel’ (*two-level game*) op twee simultane ‘borden’: de internationale onderhandelingen en de verantwoordingsrelatie naar de nationale achterban. Staten die hun manoeuvreerruimte in de internationale onderhandelingen willen maximaliseren heb-

ben er belang bij om zo min mogelijk gebonden te worden door een actieve achterban. Die achterban kan verder worden ontmoedigd door de internationale keuzes binnenslands te presenteren als uiterst beperkt, of zelfs als onontkoombaar (bijvoorbeeld vanwege economische imperatieven).

Waar staten dus belang kunnen hebben om burgers op afstand te houden van internationale arrangementen, is mobilisatie een intrinsiek kenmerk van sociale bewegingen. Internationale instellingen kunnen proberen hun legitimiteitsproblemen en de lage publieke belangstelling te compenseren door een open oor te bieden aan het spontane engagement van sociale bewegingen. De fundamentele vraag is echter of de geluiden van sociale bewegingen representatief zijn voor de gevoelens van de betrokken burgers in het algemeen (vgl. Warleigh, 2002). Enerzijds genieten groepen die van zichzelf over aanzienlijke middelen kunnen beschikken, bijvoorbeeld bepaalde zakenlobby's (voor zover we die onder de noemer van 'sociale bewegingen' kunnen scharen), een voordeel. Anderzijds is de kans groot dat meer extreme en ongenueanceerde geluiden onevenredig veel opzien baren terwijl meer gematigde en genuanceerde posities moeilijker zichtbaar worden. Deze laatste tendens wordt versterkt door het feit dat sociale bewegingen geen rekenschap hoeven af te leggen ten aanzien van het collectieve belang maar slechts één set van issues benaderen vanuit één specifiek perspectief.

Er zijn dus duidelijke beperkingen aan de rol die staten en sociale bewegingen kunnen vervullen in het mobiliseren van burgers en steun voor internationale onderwerpen. De ervaringen met de Europese verkiezingen leren echter dat het evenmin vanzelfsprekend is dat politieke partijen deze rol wel effectief kunnen invullen. De introductie van directe verkiezingen voor het Europees Parlement in 1979 beloofde partijen een uitstekend kanaal te bieden voor het mobiliseren van hun achterban rondom grensoverschrijdende vraagstukken. Voorlopig is deze belofte echter nog niet waargemaakt. In plaats daarvan zijn de Europese verkiezingen treffend gekarakteriseerd als 'tweederangs verkiezingen' die mager afsteken bij de eersterangs nationale verkiezingen (Reif en Schmitt, 1980; Marsh, 1998). Dit uit zich onder meer in een lagere opkomst en de neiging van kiezers om hun keuzes te laten leiden door de nationale politieke verhoudingen. Aldus blijkt het zeer moeilijk voor een internationale partijpolitiek om zich te ontworstelen aan het primaat van de nationale politiek en is de bijdrage die politieke partijen kunnen leveren aan de internationale politieke mobilisatie van burgers vooralsnog beperkt.

3. Hoe passen politieke partijen in de internationale democratie?

De voorgaande analyse suggereert dat politieke partijen in de internationale politiek een onvervangbare rol kunnen spelen in het garanderen van processen van publieke verantwoording van internationale instellingen, in het in kaart brengen van politieke keuzes, en in het zichtbaar maken van deze keuzes voor de burgers. De vraag is nu of de visies zoals die zijn gepresenteerd in hoofdstuk 1 kunnen delen in deze voordelen door politieke partijen te accommoderen. Het is daarbij belangrijk om opnieuw het ideaaltypische karakter van deze visies te benadrukken. Terwijl deze manier van presenteren helpt om tegenstellingen en accentverschillen in beeld te brengen, hoeven de visies elkaar in de praktijk niet uit te sluiten. Evenmin sluit elk van de visies bij voorbaat een rol voor politieke partijen

uit in de internationale politiek. Sterker nog, partijen kunnen mogelijk een nuttig tegenwicht bieden voor de actoren die in de verschillende visies centraal staan.

Op het eerste gezicht zijn politieke partijen het makkelijkst in te passen in de visies waar ze het minst hebben te duchten van concurrerende actoren: het kosmopolitisme en het liberalisme. Binnen *de liberale visie* lijken partijen in eerste instantie te passen als een extra vorm van ‘checks and balances’, zeker waar ze bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan processen van publieke verantwoording van internationale instellingen. Partijen onderscheiden zich echter van de ‘checks and balances’ die doorgaans centraal staan in de liberale visie doordat ze niet slechts zijn gericht op het beheersen van de machtsuitoefening maar ook op het bepalen van de inhoudelijke oriëntatie waarmee de macht wordt uitgeoefend. Voor zover het effectief functioneren van partijen een zekere mate van machtsconcentratie veronderstelt, staan ze bovendien op gespannen voet met de voordelen die in de liberale visie verbonden worden aan de fragmentatie van macht in internationale ‘governance’-structuren. Als de liberale visie al plaats biedt voor politieke partijen, is de kans dus groot dat een aanzienlijk deel van de internationale besluitvorming zich buiten hun effectieve controle voltrekt.

Juist vanwege de extreem verschillende uitgangspunten is het kosmopolitisme misschien wel bij uitstek compatibel met een internationale rol voor politieke partijen. Het inbrengen van partijen in *de kosmopolitische visie* kan als een nuttig tegenwicht fungeren voor de universalistische pretenties van het volkenrecht. De erkenning van partijen legitimeert daarbij het naast elkaar bestaan van uiteenlopende visies op de juiste inrichting van de internationale orde en biedt een spreekbuis voor de articulatie van deze visies. Het instellen van een internationale, of zelfs mondiale, volksvertegenwoordiging past op zich uitstekend binnen de kosmopolitische visie (Archibugi, 2008: 172ff.). Dergelijke volksvertegenwoordigingen zouden een belangrijke stimulans vormen voor grensoverschrijdende partijvorming. De combinatie van de kosmopolitische visie met politieke partijen werpt echter wel de fundamentele vraag op: wat te doen als de democratische kosmopolitische wil conflicteert met universeel geachte rechtsprincipes, zoals mensenrechten? Het is maar zeer de vraag welke mondiale rechtsprincipes stand zouden kunnen houden bij een daadwerkelijke politisering van de internationale orde en of niet de meest fundamentele uitgangspunten van de hedendaagse internationale rechtsorde betwist zouden worden als de voortbrengselen van een westerse hegemonie. Aldus dreigt een kosmopolitische visie die inzet op een partijpolitisering van de internationale politiek de grond onder elk substantieel kosmopolitisch rechtsprincipe vandaan te trekken.

Bij de andere twee visies op internationale politiek stuit de introductie van politieke partijen op concurrerende actoren. Die concurrentie is misschien wel het grootst met de sociale bewegingen die centraal staan in *de deliberatieve visie*. Waar het aan een internationale arena voor politieke partijen ontbreekt (zoals bij de WTO) treden sociale bewegingen naar voren als spreekbuizen van de publieke wil. Wanneer echter internationale parlementaire arena’s voor partijen ingesteld zouden worden, worden sociale bewegingen automatisch teruggedrongen in een meer secundaire rol in het besluitvormingsproces. Nancy Fraser (2008: 68-9) erkent dat een internationale democratie uiteindelijk niet uitsluitend op sociale bewegingen kan worden gefundeerd, omdat zij geen representativiteit kunnen garanderen en omdat zij niet zelf over bindende beleidsinstrumenten beschikken. Derhalve stelt zij, naast internationale sociale bewegingen, een complementair domein van formele internationale instellingen voor die gevoed

worden door sociale bewegingen maar uiteindelijk op een vertegenwoordigende leest worden geschoeid. Het gemak waarmee Fraser deze instellingen introduceert en de voornaamste internationale beslissingsmacht bij hen neerlegt miskent echter het dilemma dat de institutionele stabiliteit en zekerheden, die noodzakelijk zijn voor effectief beleid en de garantie van politieke gelijkheid, onvermijdelijk afbreuk doen aan de openheid en flexibiliteit in samenwerkingsverbanden die bij uitstek wordt belichaamd door sociale bewegingen. Als de genoemde formele instellingen inderdaad een vertegenwoordigend karakter krijgen, dan lijkt het dat politieke partijen uiteindelijk een prominere rol zullen spelen in de besluitvorming dan sociale bewegingen. Hoewel de rol van partijen zeker een sterk deliberatief karakter kan hebben is hun delibererend vermogen in vergelijking met sociale bewegingen aanmerkelijk meer ingeperkt binnen institutionele kaders en partijpolitieke verantwoordelijkheden. In die zin doet het centraal stellen van politieke partijen afbreuk aan de essentie van de deliberatieve visie.

Binnen *de intergouvernementele visie* kunnen politieke partijen, als directe vertegenwoordigers van het volk, als tegenwicht fungeren voor de intergouvernementele betrekkingen tussen staten. Als zodanig kunnen zij in het bijzonder bijdragen aan een meer directe en grotere betrokkenheid van burgers bij de internationale politiek en duidelijk maken dat internationale belangentegenstellingen niet noodzakelijkerwijs samenvallen met nationale grenzen. Een dergelijke rolverdeling is bijvoorbeeld te herkennen in de manier waarop in de Europese Unie de politieke partijen in het Europees Parlement fungeren naast (en in samenspel met) de meer intergouvernementele instituties van de Raad van Ministers en de Europese Raad. Juist voor deze meest belovende context hebben we echter eerder geconstateerd dat partijen niet in staat zijn zich te onttrekken aan de dominantie van de nationale politieke verhoudingen en daardoor onvoldoende invulling kunnen geven aan hun onderscheidende bijdrage. Een dergelijke constatering past ook in de logica van de intergouvernementele visie waarbij het politieke en democratische primaat toch binnen de nationale grenzen blijft liggen. Desalniettemin is dit de visie die in de actuele internationale politieke praktijk veruit de meeste aanknopingspunten biedt voor een rol voor politieke partijen, die mogelijk een eerste opstap kunnen vormen voor een meer eigenstandige rol van partijen in de internationale politiek.

Deze inventarisatie suggereert dat er tussen de twee klassieke visies van het meer realistische intergouvernementalisme en het meer idealistische kosmopolitisme ruimte lijkt te zijn voor een partijpolitieke visie op internationale democratie. Opvallend genoeg hebben de meer recente, liberale en deliberatieve, visies op internationale democratie de neiging de eventuele speelruimte voor politieke partijen in de internationale politiek eerder te verkleinen dan te vergroten. Deze situatie suggereert de wenselijkheid van de verdere uitwerking van een alternatieve, partijpolitieke, visie op internationale democratie. Een dergelijke visie deelt een centrale rol toe aan direct gekozen internationale volksvertegenwoordigingen, waarin visies op internationale vraagstukken geaggregeerd kunnen worden, die met nationale regeringen meebeslissen over internationale besluiten, en aan wie internationale bestuurders verantwoording kunnen afleggen. In tegenstelling tot de nationale volksvertegenwoordigingen die van oudsher het belangrijkste strijdtoneel voor partijen vormen zal geen van deze internationale volksvertegenwoordigingen echter een exclusieve jurisdictie kunnen claimen. Veeleer zullen ze met elkaar verbonden zijn binnen een 'meerlaags parlementair veld' (Crum & Fossum, 2009) waarin partijen cruciale verbindings- en coördinatiefuncties vervullen.

4. Conclusie

In theorieën over internationale democratie spelen politieke partijen tot dusver een marginale rol. Veeleer stellen de verschillende visies hun hoop in andere actoren (staten en sociale bewegingen) en arrangementen (het volkenrecht en ‘checks and balances’). Geen van deze alternatieve protagonisten heeft het echter in zich om de brugfunctie te vervullen tussen specifieke belangen en het algemeen belang zoals politieke partijen die van oudsher vervullen in de nationale politiek. In het bijzonder heb ik betoogd dat politieke partijen in de internationale politiek een onvervangbare rol kunnen spelen in het garanderen van processen van publieke verantwoording van internationale instellingen, in het in kaart brengen van politieke keuzes, en in het zichtbaar maken van deze keuzes voor de burgers. Terwijl de meer klassieke intergouvernementele en kosmopolitische benaderingen van internationale democratie aanknopingspunten bieden voor het accommoderen van de rol van politieke partijen, zien we dat in meer recente liberale en deliberatieve benaderingen de speelruimte voor partijen eerder wordt verkleind. De huidige staat van het debat over internationale democratie noodt aldus tot de verdere uitwerking van een alternatieve visie op internationale democratie waarin partijen, binnen een systeem van overlappende en interacterende volksvertegenwoordigingen, een centrale rol vervullen in de inrichting van en de controle op internationale politieke arrangementen.

Literatuur

- ARCHIBUGI D. (2008), *The Global Commonwealth of Citizens*, Princeton University Press, New Jersey.
- ARCHIBUGI D. ET AL (2010), ‘Global Democracy: a symposium on a new political hope’, *New Political Science*, 32, 1, 83-121.
- BERLIN I. (1958), ‘Two Concepts of Liberty’, herdrukt in BERLIN I. (2002), *Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 166-217.
- BINNEMA H. (2009), *How parties change: EU integration and the flexible response of political parties*, VU University Press, Amsterdam.
- BUCHANAN A. & KEOHANE R. (2006), ‘The Legitimacy of Global Governance Institutions’, *Ethics & International Affairs*, 20, 4, 405-437.
- BURKE E. (1770), *Thoughts on the cause of the present discontents*, London.
- CRUM B. & FOSSUM J.E. (2009), ‘The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU’, *European Political Science Review*, 1, 2, 249-271.
- DAHL R. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago.

- DAHL R. (1999), 'Can international organizations be democratic? A skeptic's view' in SHAPIRO I. & HACKER-CORDÓN C. (eds.) (1999), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge, 19-32.
- DRYZEK J. (2006), *Deliberative global politics*, Polity Press, Cambridge.
- FOLLESDAL A. & HIX S. (2006), 'Why There is a Democratic Deficit in the EU', *Journal of Common Market Studies*, 44, 3, 533-562.
- FRASER N. (2008), *Scales of Justice*, Polity Press, Cambridge.
- GRANT R. & R. KEOHANE (2005), 'Accountability and Abuses of Power in World Politics', *American Political Science Review*, 99,1, 29-43.
- GRIMM D. (1995), 'Does Europe Need a Constitution?', *European Law Journal* 1, 3, 282-302.
- HELD, D. (2002), 'Laws of States, law of peoples: three models of sovereignty', *Legal Theory*, 8, 1-44.
- KAHLER M. (2004), 'Defining Accountability Up: the Global Economic Multilaterals', *Government and Opposition*, 39,2, 132-159.
- KING A. (1969), 'Political parties in Western democracies', *Polity*, 2, 2, 111-141.
- LIPSET, S.M. & ROKKAN S. (1967), *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, Free Press, New York.
- MARSH M. (1998), 'Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections', *British Journal of Political Science*, 28, 591-607.
- MOE T.M. (1990), 'Political institutions: the neglected side of the story' *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 213-254.
- MORAVCSIK A. (2004), 'Is there a democratic deficit in World Politics? A framework for analysis', *Government and Opposition*, 39, 2, 336-363.
- PUTNAM R. (1988), 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games', *International Organization* 42, 3, 427-460.
- REIF K-H. & SCHMITT H. (1980), 'Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results', *European Journal of Political Research*, 8, 3-44.
- SARTORI G. (1997), 'Understanding Pluralism', *Journal of Democracy*, 8, 4, 58-69.
- SCHATTSCHEIDER E.E. (1942), *Party Government*, Rinehart, New York.
- SCHOLTE J-A. (2006), 'Political parties and global democracy', CSGR Working Paper No. 200/06.
- STIGLITZ J.E. (2002), *Globalization and its discontents*, Norton, New York.

WARLEIGH A. (2002), 'Europeanising civil society: NGOs as agents of political socialisation', *Journal of Common Market Studies* 39, 4, 619-639.

WOLF K-D. (1999), 'The new raison d'état as a problem for democracy in world society', *European Journal of International Relations*, 5, 3, 333-363.