

INTERNATIONALE

Spectator

Nederland in de IGC 2000

Op weg naar autonome Europese defensie

Het Europees Parlement in de draaimolen

Polen en de Europese Unie

De moeizame spagaat van Koštunica

Nieuwe breuklijnen op het oude continent?

Fatale wending in buitenlands beleid Westerse landen

Jaargang 54, nr 12, december 2000

Instituut Clingendael



Europese Beweging
Nederland

COLOFON

Uitgeverij Van Gorcum & Comp. b.v.
(Assen) namens het Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
(Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat
samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor
Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13,
B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van
de *Internationale Spectator* komen tot
stand i.s.m. de *Europese Beweging*
Nederland (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven
op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres (klami@clingendael.nl)
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk,
E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Uitgeverij Van Gorcum & Comp. B.V.
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 99,-/Bfr 1990 per jaar
studenten (max. 5 jr) f 80,-/Bfr 1600
studenten-startersabonnement (1 jr) f 49,50/
Bfr. 990
buitenland: f 145,- (studenten f 122,50)
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
(Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijk opzegging heeft plaatsgehad.)

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan
ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Inhoud december 2000

HENK DE HAAN

Euro: waar zit de balans verkeerd?

589

A.H.J.W. VAN SCHUINDEL

Nederland in de IGC 2000:
een Europese *borderline case* op weg naar 'Nice'

591

BERT KREEMERS

Europa en defensie: de volgende stappen

596

LOUSEWIES VAN DER LAAN & MENDELTIJ VAN KEULEN

Het Europees Parlement en de zoektocht naar een zetel

602

J.W. VAN DER MEULEN

Polen en de Europese Unie:
over boeren en bisschoppen

606

THOMAS VON DER DUNK

De moeizame spagaat van Koštunica: Joegoslavië op de tweesprong
tussen nationalistisch autisme en coöperatieve democratie

612

PETER VAN ELSUWEGE

De positie van Rusland in Europa:
het gevaar van nieuwe breuklijnen op het oude continent

616

J.H. MEESMAN

Op drift na de Koude Oorlog: de fatale wending in het
buitenlands beleid van Westerse landen
na de teloorgang van vaste ijkpunten

622

RESPONS

O.J. DREWES

Welterusten Nederland? over dubbelmandaat en andere misverstanden

627

B.J.S. HOETJES

Replik: Wakker maken en wakker houden -
Europa op niveau(s)

629

BOEKBESPREKINGEN

MIENT JAN FABER OVER

De NAVO in Kosovo: overwinning maar ook nederlaag

630

FRANK VAN BEUNINGEN OVER

De West-Europese Unie: mag Nederland het licht uitdoen?

633

GER VAN ROON OVER

De neutralen en hun lange weg naar integratie in Europa

634

JAN RIJPSRA OVER

Compleet beeld van het vluchtelingenvraagstuk

636

J.W.L. BROUWER OVER

De modernisering van Frankrijk

638

THEO VAN BOVEN OVER

De rechten van de mens en staatsaansprakelijkheid

639

ALBERT P. VAN GOUDOEVER OVER

Godsdienstvrijheid als mensenrecht

642

BOEKAANKONDIGINGEN

644

BOEKANNOTATIES

647

AGENDA

000

SUMMARIES

648



Euro: waar zit de balans verkeerd?

HENK DE HAAN

DOOR DE WAARDEDALING VAN DE EURO TEN OPZICHTE VAN de dollar is veel commotie ontstaan bij financiële analisten en politici, maar ook bij burgers, die zich afvragen of zij een kat in de zak hebben gekocht. Dat laatste is niet het geval. De waarde van de euro, en dus ook die van de nationale munten waaruit de euro is opgebouwd, wordt immers bepaald door de koopkracht: het pakket goederen en diensten dat men ermee kan kopen. Sinds de invoering van de euro is de inflatie trendmatig gedaald en zijn de inflatieverschillen tussen de deelnemende landen doorgaans afgenomen. Derhalve is de zorg omtrent de *interne waarde* ongegrond. Die waarde is stabiel.

De invoering van de euro is gepaard gegaan met een stevig proces van convergentie in het begrotingsbeleid van de lidstaten. Het stabiliteitspact en het optreden van de ECOFIN-raad hebben daartoe zeer bijgedragen. Ergo, de zaken die men in financiële kringen de *fundamentals* noemt, zijn wel degelijk verbeterd; derhalve kan men als reden voor de externe waardedaling onmogelijk wijzen op het falen van bijvoorbeeld de ECOFIN: de raad van ministers van Economische Zaken en van Financiën van de Europese Unie. Vóór de invoering van de euro was er veel méér sprake van een ongecoördineerd beleid dan na de invoering. De nationale munteenheden, zoals de mark en de gulden, waren toen ook aan grote schommelingen ten aanzien van de dollar onderhevig. Ik herinner mij nog levendig gulden-dollarcoersen van f 1,60, maar ook van f 3,80. Dus al die aantijgingen dat de ECOFIN-ministers thans geen eenheid vormen, zijn nogal gezocht. De samenwerking en de coördinatie zijn juist toegenomen.

Vanwaar dan toch de grote waardedaling van de euro ten opzichte van de dollar? Die is voor het grootste deel terug te voeren op factoren die simpel economisch en niet politiek-beleidsmatig van aard zijn. Wisselkoersen worden bepaald door alle transacties tussen twee muntgebieden, in dit geval die van de euro en de dollar. Die transacties vindt men terug op

de betalingsbalans. Die bestaat uit grofweg twee delen: de lopende rekening, waarop zaken als in- en uitvoer, betaalde rentes, dividenden worden geboekt, en anderzijds de kapitaalbalans, waarop alle inkomende en uitgaande kapitaalstromen worden geboekt. Opvallend is dat de lopende rekening van de Verenigde Staten een zeer omvangrijk en groeiend tekort vertoont. Vooral het tekort op de handelsbalans is zorgwekkend. Een dergelijk tekort wijst op een binnenlands bestedingsoverschot, en dat is gelijk aan het binnenlands spaartekort. Derhalve *moeten* de Amerikanen wel kapitaal importeren. De kapitaalbalans vertoont bijgevolg een groot overschot. Zolang andere landen of blokken van landen, zoals de Europese Unie, bereid zijn kapitaal naar de Verenigde Staten te exporteren, gaat dat goed. Maar zodra die stroom plotseling stopt, maakt de dollar een harde landing. Onder dergelijke omstandigheden zullen beleggers hun vermogen uit de Amerikaanse economie terugtrekken en zal er een beurskrach komen.

Een dergelijk somber scenario hoeft niet op te treden. Indien de overbesteding van de Amerikaanse economie geleidelijk daalt en de Europese groei bestendig toeneemt, is een zachte landing waarschijnlijker. In dat opzicht was Gore te verkiezen boven Bush als president van de Verenigde Staten beter, aangezien die laatste te veel belastingverlaging heeft beloofd, en zo'n verlaging stimuleert de binnenlandse bestedingen en dus het tekort op de lopende rekening nog meer. Op het moment van schrijven van deze bijdrage zijn ze echter in Florida nog aan het tellen.

Die kapitaalstroom naar de Verenigde Staten heeft niets met politieke factoren in enge zin van doen, maar berust simpel op commercieel-economische overwegingen, zoals rendementsverwachtingen en renteverschuiven. Zodra de groei in de Verenigde Staten afneemt, zullen ook de directe investeringen van Europese en andere ondernemingen afnemen. Ook beleggingen in allerlei zaken als onroerend goed en aandelen nemen dan af. Bijgevolg zal dan de vraag

naar dollars verminderen, waardoor de koers van de dollar daalt en die van de euro zal stijgen.

Nu is het een goede zaak twee dingen te bedenken. In de eerste plaats dat valuta-omzettingen veeleer door de kapitaaltransacties dan door de goederen- en dienstenhandel worden bepaald. In de tweede plaats dat kapitaaltransfers vooral afhankelijk zijn van *verwachtingen*. Bedrijven investeren in de Verenigde Staten indien zij verwachten daar hogere rendementen te maken dan in Europa, dus als de groei daar hoger is dan in Europa. Hetzelfde geldt voor beleggers in zaken als aandelen en onroerend goed. Als de rente in de Verenigde Staten hoger is dan in Europa, zal men *ceteris paribus* aldaar beleggen in vastrentende waarden, zoals obligaties. Een oplopende dollarkoers maakt zulk soort transacties alleen maar aantrekkelijker. Maar zodra de dollarkoers terugloopt, keert de zaak om. En dat zal zeker een keer gebeuren; alleen waarzeggers kunnen echter bepalen wanneer. Maar ik hoop duidelijk gemaakt te hebben dat de huidige economische situatie in de Verenigde Staten onevenwichtig is. Geen land kan zich langdurig grote en groeiende tekorten op de betalingsbalans permitteren, ook de Verenigde Staten niet.

Nu moet men niet alleen letten op de ontwikkeling van de Amerikaanse economie, maar evenzeer aandacht schenken aan die van Europa. Daar is duidelijk sprake van herstel van de economische groei. En ik herhaal dat juist door de invoering van de euro de begrotingstekorten en de inflatie zijn teruggedrongen. Het stabiliteitspact heeft gewerkt. Maar het is nog niet goed gesteld met structurele aanpassingen. De arbeidsmarkten zijn nog veel te star. Een ontwikkeling zoals de Nederlandse economie sinds 1983 heeft doorgemaakt, waarin de arbeidsmarkt flexibeler is

geworden en de loonontwikkeling uiterst gematigd is geweest, is in andere landen, zoals Duitsland en Frankrijk, niet of nauwelijks te zien.

In Duitsland is men nu pas begonnen met herziening van het belastingstelsel. Maar de regering-Schröder heeft nog niet of nauwelijks maatregelen genomen om de volstrekt verstarde arbeidsmarkt iets flexibeler te maken. De Duitse economie is verreweg de belangrijkste in het eurogebied. De Duitse mark heeft derhalve een overheersend gewicht in de euro. Het is dan ook niet overdreven te stellen dat de wisselkoerscrisis van de euro eigenlijk een *crisis is van de Duitse mark*. Het is vreemd dat in de discussie over de externe waardevastheid van de euro veel aandacht wordt geschonken aan de zwakke broeders, zoals Griekenland en Italië. Griekenland heeft men te snel toegelaten tot de euro. Italië maakt een geweldige omwenteling naar meer economische stabiliteit door. Maar het gewicht van de Griekse drachme in de euro is te verwaarlozen, terwijl dat van de Italiaanse lire veel geringer is dan dat van de Duitse mark.

Zolang de Duitse regering nalaat de Duitse economie grondiger dan nu gebeurt te herstructureren, zal de gemiddelde groei in Europa achterblijven bij die in de Verenigde Staten. De ECOFIN-ministers moeten dus niet alleen letten op de stabiliteitsindicatoren van de zwakke broeders in euroland, maar hun pijlen ook maar eens richten op de starheden in de Duitse economie, een economie die voor een groot deel het gezicht bepaalt van de ontwikkeling van euroland. ■

Over de auteur

DR HENK DE HAAN is lid van de Tweede-Kamerfractie van het CDA en hoogleraar algemene economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nieuw in de Clingendael Notitie reeks

Notitie (Study) 14

On Cores and Coalitions in the European Union

The position of some smaller member states

Prijs: f 15,=

door Alfred Pijpers (ed)

Kerngroepen, directoraten, 'inner circles' en bilateralisme zijn geen nieuwe verschijnselen in en rond de Europese Unie, maar Joschka Fischer, Jacques Chirac, Jacques Delors en anderen hebben de discussie hierover wel weer nieuw leven ingeblazen.

In deze (Engelstalige) bundel wordt geprobeerd de bewuste tendensen nader in beeld te brengen. Daarbij is mede aandacht geschonken aan de positie van enkele middelgrote en kleine EU-lidstaten. Het project is tot stand gekomen in samenwerking met de Trans European Policy Studies Association (TEPSA) in Brussel. Met bijdragen van: Steven Everts (Londen); Stephan Keukeleire (Leuven); Paul Luif (Wenen); Iain Begg en Dermot Hodson (Londen); Felipe Basabe Llorens (Madrid); Gunilla Herolf (Stockholm); Niels-Jorgen Nehring (Kopenhagen); Danielle Bossaert en Sophie Vanhoonaeker (Maastricht).

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 14'.

Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 3746605-606

Nederland in de IGC 2000

A.H.J.W. VAN SCHIJNDEL

Een Europese *borderline case* op weg naar 'Nice'

NEDERLAND KAMPT MET EEN IDENTITEITSPROBLEEM: is het de kleinste van de grote lidstaten of de grootste van de kleintjes? Deze uitspraak van premier Kok, gedaan na afloop van de top van Biarritz (oktober 2000), tekent de weifelmoedigheid van de lidstaat Nederland in de huidige intergouvernementele conferentie (IGC). Het niet kunnen kiezen spreekt ook uit het regeringsstandpunt over de aard van de Europese constructie. In het volumineuze beleidsstuk *Staat van de Europese Unie* wijst de regering op het *sui generis*-karakter van de Unie vanwege haar unieke institutionele structuur met intergouvernementele en supranationale elementen. Enerzijds stelt zij dat de lidstaten de fundamentele elementen blijven waarop de Unie is gebaseerd. Maar anderzijds blijft 'verder integreren' hoofddoelstelling van beleid, naast uitbreiding en behoud van de eenheid in de Unie. In dat verband wordt de vraag naar de zogeheten *finalité politique* van de Unie wel aangestipt, maar niet beantwoord. Willen we een Europese federatie waarin de landen – politiek en volkenrechtelijk – zullen opgaan? Of behoudt de Unie ook op de lange termijn haar *interstatelijk* karakter, d.w.z. blijft zij in essentie een statenbond en gemenebest van Europese landen?

Duidelijk is dat een succesvolle onderhandelingsstrategie antwoorden op deze vragen veronderstelt. De regering lijkt nu een tactiek te volgen zonder een strategie voor ogen te hebben. Hopelijk beschikt Nederland bij de volgende IGC (als het aan de Duitsers en Fransen ligt, in 2004) wél over een *eigen* analyse en strategie. Dit artikel beoogt daartoe enkele bouwstenen aan te dragen.

Une certaine idée de l'Europe

Hier te lande is het debat over Europa vaak langs *etatische* lijnen gevoerd.¹ Zonder al te veel plichtplegingen werd een bekend model – de nationale staat – op de Europese constructie getransponeerd. In veler ogen ver-

Het ontbreekt de Nederlandse regering op weg naar Nice aan een eigen analyse en strategie. Dat mag ons land bij de volgende Intergouvernementele Conferentie – waarschijnlijk in 2004 – niet meer gebeuren.

schaftte het aloude beginsel van een 'steeds hechter verbond tussen de volkeren' de legitimatie voor het bouwen aan de Europese staat-in-wording. Een Europese federatie met een sterk centraal gezag werd daarbij als het politieke einddoel gezien.

Dit einddoel is echter onbereikbaar, omdat de samenstellende delen van de Unie – de lidstaten – uit zijn op *zelfhandhaving*. Hier speelt een welbekend verschijnsel in de organisatiesociologie: de lidstaten zijn vitale organisaties en heffen zichzelf niet op. In dit verband is beslissend dat de reikwijdte van de Europese heerschappij in financieel en politiek opzicht *structureel* beperkt is, zulks niettegenstaande het indrukwekkend arsenaal van bevoegdheden dat de Unie inmiddels op een breed scala van beleidsterreinen bezit.² De begroting van de Unie is illustratief. Die bedraagt niet veel meer dan 1% van het Europese bruto binnenlands product, wat betekent dat de lidstaten het 30- tot 40-voudige te verdelen hebben. Teneinde zich in financieel opzicht ook maar enigszins met de lidstaten te kunnen meten, zou de Unie haar budget ten minste moeten vertienvoudigen. De kans dat het ooit zover komt, moet uitgesloten worden geacht.

Deze stand van zaken heeft een belangrijk politiek gevolg: de Unie ontbeert de *spoils* om de collectieve loyaliteit van de burgerij – één van de essentialia van staatsvorming – te kunnen verwerven. Dit betekent dat de Unie zich ook op de lange termijn niet tot een echte politieke gemeenschap zal kunnen ontwikkelen.

De huidige praktijk bevestigt dit. De meeste mensen

trekken zich weinig van de Europese Unie aan, wat onder meer blijkt uit de afnemende opkomst voor de Europese verkiezingen. Het politiek engagement van de burgerij blijft gericht op een aantal bij uitstek nationale politieke onderwerpen. In Nederland gaat het daarbij bijvoorbeeld om zaken als wachtlijsten in de zorg, fileproblematiek, integratie van minderheden, het asielzoekersvraagstuk, veiligheid op straat en 'zinloos geweld', het lerarentekort, de euthanasiewetgeving, enz.

De geringe betrokkenheid van de burgerij wordt mede verklaard door het feit dat het overgrote deel van de Europese wetgeving uit economisch ordeningsrecht bestaat. Min of meer technische voorschriften op het vlak van de interne markt en de landbouwpolitiek zijn voor het bedrijfsleven uiteraard van groot belang, maar voor de doorsnee burger geldt dat veel minder. Voor het genereren van meer publieke steun vestigen sommigen nu hun hoop op de invoering van de chartale euro in 2002. Maar in de publieke gewaarwording is de muntunie toch primair een technisch-monetaire aangelegenheid. Het is dan ook de vraag of een tastbare euro de betrokkenheid van de Europese bevolkingen positief zal beïnvloeden.

Een recept voor heilloze politisering is de gedachte dat Europese partijvorming de betrokkenheid van de burger kan bevorderen. Dat dit doel daarmee kan worden bereikt, lijkt echter uiterst onwaarschijnlijk. Veeleer zullen de sterkste nationale belangen zich in die Europese partijen doorzetten. De voornaamste belangen in het Europese politieke proces zijn nu eenmaal *nationaal* van aard. Dit geldt zowel in programmatisch als personeel opzicht. Zo zal voor de plaats op een Europese kandidatenlijst het land van herkomst van de betrokken kandidaat van groot belang zijn, hetgeen kandidaten uit de kleinere landen benadeelt (in kleine landen zijn immers minder stemmen te winnen).

Wezenlijk is dat democratische en rechtsstatelijke waarden op het niveau van de lidstaten beter gewaarborgd zijn dan in de Unie, terwijl het publieke debat – door taalverschillen en segmentatie van de media – alleen op nationaal niveau behoorlijk kan worden gevoerd.³ Uit een oogpunt van democratie en legitimiteit van besluitvorming is het derhalve zaak strikt de hand te houden aan het subsidiariteitsbeginsel: alléén taken die naar hun aard boven-nationale regeling vergen, mogen aan de Unie worden overgelaten. 'Integratie om de integratie' is voor Europa en Nederland géén goed concept.

Aard van de Europese samenwerking

Al met al is de Europese Unie minder uniek dan dikwijls wordt beweerd. Zij is een internationale organisatie ter regeling van bepaalde gemeenschappelijke aangelegenheden van de lidstaten – niet meer, niet minder.

Deze gemeenschappelijke aangelegenheden beslaan drie hoofdterreinen:

- *economie*: interne markt, landbouw, structuurfondsen en EMU;
- *externe veiligheid*: gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid; en
- *interne veiligheid*: strafrechtelijke samenwerking, asiel- en migratiebeleid.

Deze terreinen sporen met de drie-pijlerstructuur van het Verdrag, zij het dat het asiel- en migratiebeleid sinds 'Amsterdam' deel uitmaakt van de eerste – communautaire – pijler.

In politiek opzicht vormt de Unie een hoogontwikkelde beslissingsruimte voor de toedeling van waarden op de genoemde hoofdterreinen. Deze beslissingsruimte is in wezen een onderhandelingskader dat gekanteld is in het voordeel van de kleinere lidstaten. De instellingen en procedures van de Unie constitueren haar als een rechtsgemeenschap. In die rechtsgemeenschap worden ook de grote lidstaten gebonden en neemt hun ruimte voor eigenmachtig optreden af. De supranationale rechtsordening vlakkt machtsverschillen af en gaat de neiging van de groten tot directoraatvorming tegen. De bij uitstek *communautaire* instellingen, te weten het Europese Hof van Justitie en de Europese Commissie, vormen daarbij de voornaamste bondgenoten van de kleinere lidstaten.

Ook in de Raden van Ministers gelden procedureregels die erop gericht zijn de kleinere lidstaten te compenseren voor hun politieke zwakte als gevolg van een relatief klein inwonertal en gering economisch en militair vermogen. De belangrijkste procedureregels zijn daarbij de *stemgewichten* in geval van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Die stemgewichten zijn in het voordeel van de kleinere lidstaten. Zo heeft Nederland 5 stemmen in de Raad, tegen Duitsland 10, terwijl ons buurland meer dan vijf keer zoveel inwoners telt.

In materieel opzicht is de eerste pijler verreweg de belangrijkste. De communautaire pijler is juridisch het sterkst verankerd en heeft betrekking op aangelegenheden waarvan een goede regeling juist voor de kleinere lidstaten van existentieel belang is. Daarentegen zijn de tweede en derde pijler op intergouvernementele leest geschoeid, wat een zwakkere positie van de kleine lidstaten impliceert. Die zwakte komt het sterkst naar voren wanneer namens de Unie standpunten moeten worden ingenomen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Kenmerkend voor de politieke besluitvorming is dat de gevoeligste zaken uit zowel de communautaire als de intergouvernementele pijlers uiteindelijk terecht komen bij de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, waar dossiers uit verschillende pijlers tegen elkaar plegen te worden 'uitgeruild'. Dergelijke *linkage*-praktijken zijn doorgaans niet gunstig

voor Nederland, omdat onze positie in de intergouvernementele pijlers nu eenmaal zwakker is dan in de communautaire pijler. Daar komt bij dat Nederland in de tweede en derde pijler dikwijls een afwijkend standpunt heeft dan wel *demandeur* is. Men kan in dit verband denken aan het beleid ten opzichte van het Midden-Oosten, drugsbeleid en meer in het algemeen kwesties die raken aan de burgerlijke vrijheden.

Als strikt intergouvernementele instelling is de Europese Raad een koekoeksjong in het communautaire nest. Deze Raad besluit met eenparigheid van stemmen en beraadslaagt in beslotenheid, afgeschermd van deskundige ambtelijke ondersteuning. Vanwege zijn grote politieke zichtbaarheid is de Europese Raad een steeds dominantere rol gaan vervullen in het Europese bestel, ten koste van de andere Europese instellingen, de Europese Commissie en de Raad van Ministers voorop. Zo heeft de Europese Raad zich ontwikkeld tot een soort beroepsinstantie voor conflicten in de Raden van Ministers, wat heeft geleid tot verzwakking van de prikkel voor de ministers om in hun eigen communautaire organen tot overeenstemming te komen. De steeds prominenter rol van de Europese Raad heeft het oorspronkelijke, zorgvuldig geconstrueerd evenwicht van instellingen doorbroken.⁴

Uitbreiding en hervorming van de instellingen

Uit veiligheidspolitiek en economisch oogpunt is de toetreding van Oost-Europese landen tot de Unie een imperatief van de eerste orde. De uitbreiding zal binnen afzienbare termijn moeten plaatsvinden. Dikwijls is er in dit verband op gewezen dat hervorming van de instellingen noodzakelijk is om te voorkomen dat de Unie-instellingen aan een sterk stijgend ledental zullen bezwijken.

Het beeld van een algehele verlamming van de Unie wordt vooral in de media gekoesterd. Het verdient echter relativering. Een verantwoorde uitbreiding vergt namelijk gefaseerde toetreding in kleinere ronden van werkelijk geschikte kandidaat-lidstaten. Het zogenoemde *big bang*-scenario – opname van acht tot tien toetreders ineens – is politiek en praktisch gezien vragen om moeilijkheden. Voorts is van belang dat op de terreinen die er werkelijk toe doen, een groter ledental in institutioneel opzicht zonder veel problemen kan worden opgevangen. Nu al wordt immers bij gekwalificeerde meerderheid besloten over de belangrijkste zaken in de eerste pijler, zoals regelgeving ten aanzien van de interne markt, handelspolitiek en landbouwbeleid. Bovendien is het mededingings- en staatssteuntoezicht een autonome bevoegdheid van de Commissie, terwijl de Europese Centrale Bank de exclusief bevoegde instelling is voor het monetair beleid. Eén en ander neemt echter niet weg dat het verstandig kan

zijn in 'Nice' op een flink aantal technische onderwerpen over te stappen op meerderheidsbesluitvorming. Voor het goed functioneren van de Unie is het van groot belang dat zaken als benoemingen, de goedkeuring van reglementen en andere huishoudelijke aangelegenheden niet met een veto van één recalcitrante lidstaat kunnen worden geblokkeerd.⁵

Anders ligt het ten aanzien van bepaalde beleidsinhoudelijke onderwerpen. De regering stelt voor over te stappen op gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op terreinen als cultuurbeleid, industriepolitiek (anno 2000!), onderdelen van fiscaal beleid en sociale zekerheid, alsmede ontslagbescherming en medezeggenschap.⁶ In het bijzonder cultuurbeleid en industriepolitiek lenen zich voor het rondpompen van Europese fondsen, hetgeen betekent dat Nederland geen belang heeft bij een vergemakkelijking van de besluitvorming op deze terreinen. Hetzelfde geldt voor onderwerpen op sociaal en fiscaal vlak. Meerderheidsbesluitvorming zet daar de deur open voor uniforme Europese regelgeving die paal en perk kan stellen aan gezonde beleidsconcurrentie. Nederland wordt daarmee kwetsbaarder voor politieke druk van landen die onze beleidsconcurrentie als hinderlijk ervaren en hun rigide regelgeving aan buurlanden willen opdringen.

Meer in het algemeen valt op dat de uitbreiding geen strategisch onderdeel uitmaakt van de Nederlandse onderhandelingsinzet in de IGC. Wezenlijk is dat kandidaat-lidstaten op de juiste voorwaarden tot de Unie moeten worden toegelaten. De toetreding moet op de juiste leest worden geschoeid om haar zodoende te laten fungeren als breekijzer voor de hervorming van vastgelopen Europees beleid. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een goed voorbeeld. Dit beleid veroorzaakt jaar in jaar uit grote welvaartsverliezen in de Europese economie. Het kan dan ook niet zonder ingrijpende hervorming worden overgeplaat op de toetredende landen. De benodigde hervorming is echter vooralsnog politiek onhaalbaar, wat bijzondere regelingen ten aanzien van de landbouwsector van de toetreders noodzakelijk maakt. Het punt is nu dat wanneer de toetreders *bij voorbaat* en ondubbelzinnig van de Europese landbouwpolitiek worden uitgezonderd, zij zich zullen gaan gedragen als een op hervorming daarvan gerichte lobby. Die lobby zal trachten meer landbouwfondsen over te hevelen naar het regionaal steunbeleid voor Midden-Europa. Naarmate meer landen toetreden, zal de kracht van die lobby toenemen. Dit vergroot de kans dat de landbouwpolitiek uiteindelijk ingrijpend wordt hervormd, hetgeen de dynamiek in de Europese economieën ten goede zal komen.

Institutionele agenda van de IGC 2000

Ook in institutioneel opzicht zal de komende uitbreiding moeten worden aangegrepen om Nederlandse

voorkeuren met betrekking tot de inrichting van de Unie te bevorderen. Het komt erop neer dat Nederland de grotere getallen voor zich moet laten werken. De uitbreiding biedt namelijk een mogelijkheid de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders – de belichaming van de intergouvernementele tendens in de Unie – te verzwakken. Tegelijkertijd biedt de uitbreiding een kans de Commissie – ‘hoedster van de Verdragen’ – te versterken. Aannemelijk is immers dat bij een ledental van 25 of meer de rol van de Europese Raad fundamenteel zal veranderen. Een met eenparigheid besluitende Raad van die omvang zal dan bezwaarlijk zijn politiek aansturende functie kunnen blijven vervullen. De toezichthoudende en sturende rol van de Commissie kan daardoor weer aan gewicht winnen. Dit veronderstelt overigens wel dat op langere termijn een beperking van het aantal commissarissen door middel van een roulatiesysteem (uiteraard op basis van strikte gelijkwaardigheid) kan worden gerealiseerd. Een andere tendens die op den duur de Commissie zal versterken, is de toename van meerderheidsbesluitvorming in de Raden van Ministers. De Commissie bezit exclusief initiatiefrecht op het terrein van de communautaire wetgeving. Bij meerderheidsbesluitvorming betekent dit dat voorstellen van de Commissie niet meer door één enkele lidstaat kunnen worden getorpedeerd.

Natuurlijk is de hierboven geschetste ontwikkeling van de rol van Europese Raad en Commissie voorlopig toekomstmuziek – de tijd zal zijn werk moeten doen. Dit maakt de *stemmenweging* in de Raad van Ministers tot het *meest fundamentele onderwerp* dat in Nice aan de orde zal zijn.

Op dit punt heeft Nederland zich op glad ijs begeven door te verklaren dat landen met een groter demografisch gewicht méér stemmen moeten krijgen. Nederland wenst een iets groter stemgewicht, om zich te kunnen onderscheiden van België, Griekenland en Portugal. Net als Nederland hebben deze drie landen nu 5 stemmen in de Raad, terwijl zij elk rond de 10 miljoen inwoners tellen. Blijkbaar heeft het door premier Kok gesignaleerde identiteitsprobleem de regering parten gespeeld. De regering hoopt misschien dat Nederland als de kleinste van de groten kan meedoen met de groten. Men dient echter onder ogen te zien dat, als puntje bij paaltje komt, de werkelijk grote landen Nederland toch nimmer tot hun groep zullen rekenen. En doordat Nederland niet als een groot land wordt gezien, is het dat ook niet.

Maar intussen ligt er een regeringsstandpunt dat ernstige repercussies kan hebben. Voor de eerste keer sinds het Verdrag van Rome (1957) staat de stemmenweging op een IGC fundamenteel ter discussie. De destijds overeengekomen stemverdeling onderstreept dat in een rechtsgemeenschap als de Unie bevolkings-

omvang een ondergeschikt criterium behoort te zijn. Een gemeenschap die geen noemenswaardige bescherming biedt aan de kleinere landen, is immers geen rechtsgemeenschap maar een dwanggemeenschap.

Wanneer we aannemen dat het aantal stemmen dat nodig is om een besluit te blokkeren, blijft liggen op 30% (thans ligt dit aantal op 26 van de in totaal 87 stemmen), leidt het regeringsstandpunt ertoe dat de positie van de groten aanzienlijk wordt versterkt.⁷ De grote landen zullen gemakkelijker in staat zijn een gekwalificeerde meerderheid te vormen, terwijl het voor slechts twee grote landen een koud kunstje wordt een blokkerende minderheid te vormen.⁸

Men kan zich in dit verband afvragen welke gevolgen de uitbreiding zal hebben. Zij betekent dat op termijn elf kleinere landen (Hongarije, Tsjechië, Cyprus, Estland, Litouwen, Letland, Malta, Slowakije, Slovenië, Bulgarije en Roemenië) en slechts één groot land (Polen) toetreden. De grote landen betogen dat daardoor het ‘evenwicht’ tussen grote en kleine lidstaten fundamenteel zal veranderen en dat daarom een stemmenherweging te hunnen faveure dient plaats te vinden. Deze redenering berust echter op een valse tegenstelling tussen kleine en grote landen: bij de besluitvorming over de inhoud van het beleid van de Unie is in de praktijk immer sprake van gescheiden kampen van grote en kleine lidstaten

Bovendien is de redenering in strijd met de communautaire gedachte en het daarmee verbonden beginsel van de gelijkberechtiging tussen de landen. In de Raad zijn formeel de lidstaten vertegenwoordigd. Materieel zitten de regeringen er aan tafel. Daarbij past de kanttekening dat elke regering steunt op slechts een *gedeelte* van het electoraat, en dat de opvattingen in de landen nooit volledig homogeen zijn. In dat licht moet worden geconcludeerd dat de Raad het intergouvernementele beginsel c.q. de interstatelijke gelijkberechtiging belichaamt, terwijl het Europees Parlement het democratisch principe gestalte geeft. Aan deze rolverdeling – en de daarmee nauw samenhangende stemmenweging in de Raad – mag niet worden getornd.

Dit klemt te meer omdat de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie zal leiden tot een toename van wat in de wandeling *uitslagbepalend vooroverleg* wordt genoemd. Verwacht mag namelijk worden dat het op den duur toetreden van relatief veel kleinere lidstaten zal leiden tot een belangrijke wijziging van de ongeschreven spelregels. De toename van het aantal spelers maakt het speelveld onoverzichtelijker. Dit werkt in de hand dat de grote lidstaten er steeds meer toe zullen overgaan met elkaar de besluitvorming voor te koken en onderling *deals* te sluiten. In hun Europees ‘Torentjesoverleg’ hebben de groten er belang bij aan eenmaal gesloten compromissen vast te houden opdat zij bij een

volgend onderwerp als gesprekspartner serieus genomen worden. Dit betekent dat de groten vervolgens in de formele besluitvorming niet of nauwelijks meer rekening kunnen houden met de argumenten en belangen van de kleinere landen. Na een *deal* tussen bijvoorbeeld Frankrijk, Duitsland, Italië en Polen hoeven nog maar enkele stemmen bij elkaar te worden gesprokkeld om de gekwalificeerde meerderheid te halen – in de massa van kleine lidstaten zijn die altijd wel te vinden. Zulk over-ons-maar-zonder-ons ondermijnt op den duur de legitimiteit van de besluitvorming.

Aldus leidt dit uitslagbepalend vooroverleg tot een *méér dan evenredige* vermindering van de invloed van de kleinere landen op de politieke besluitvorming.⁹ Het is evident dat het daarbovenop nog eens toekennen van extra stemmen aan de groten zal leiden tot een welhaast volstreekte marginalisering van de kleinere lidstaten. In deze context zou men met meer recht kunnen bepleiten dat de uitbreiding juist het toekennen van extra stemmen aan de *kleinere* lidstaten wettigt. Aldus worden de groten gedwongen rekening te (blijven) houden met de belangen van hun kleinere Verdragspartners.

Tot besluit

Nederland moet trouw blijven aan zijn Europese tradities. Vanouds zien wij de Europese constructie als een *rechtsgemeenschap*. Dit betekent dat bovenal moet worden getracht de intergouvernementele tendens in de Unie om te buigen. Essentieel is een sterke Unie, die zich toelegt op haar kerntaken. Die taken bevinden zich vrijwel allemaal in de communautaire pijler. Door de uitbreiding kan de communautaire methode op termijn aan kwaliteit winnen door een verzwakking van de Europese Raad en de daarmee samenhangende versterking van de rol van de Commissie.

Wat het intergouvernementeel geregeld gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid betreft: dit blijft een zaak van het op één lijn proberen te brengen van uiteenlopende vormen van nationaal buitenlands beleid. Zulke coördinatie is soms nuttig, maar een echte speler op het wereldtoneel zal de Unie er nooit mee worden.¹⁰ Wellicht is dat maar beter ook. Nederland heeft geen enkel belang bij scherpe politisering van de Europese betrekkingen – iets waar de klasieke buitenlandse politiek zich bij uitstek toe leent.

Hoogstwaarschijnlijk zal in 2004 een nieuwe intergouvernementele conferentie worden gehouden. Inmiddels heeft de Commissie laten weten dat tussen 2003 en 2005 de eerste toetreding van kandidaat-lidstaten pas kan plaatsvinden. Aldus blijft zij een ongewisse zaak. In dit licht verdient het géén aanbeveling in Nice al te gaan morrelen aan de stemmenweging in de Raad. Nederland en de andere kleine lidstaten

wacht daarom in Nice een belangrijke taak: zij moeten de Unie behoeden voor onomkeerbare stappen in een principieel en strategisch verkeerde richting. ■

Noten

- 1 De term is ontleend aan J.Q.Th. Rood, 'Aan de haal met het federale ideaal', in: *Internationale Spectator*, september 2000, blz. 413-414.
- 2 Deze paragraaf is deels gebaseerd op beschouwingen van A. Pijpers, *De mythe van het democratisch tekort*, Clingendael Occasional Papers 1999, in het bijzonder blz. 27-33.
- 3 De pan-Europese geschreven media bestaan uit niet veel meer dan *International Herald Tribune*, *Financial Times*, *The Wall Street Journal Europe* en *The Economist*. Qua bereik is dat een te beperkt forum om een 'debat op Europees niveau' te kunnen voeren.
- 4 Vgl. R.H. Lauwaars, *Constitutionele erosie*, 1994, blz. 7. De institutionalisering van de Europese Raad werd tijdens de top van Parijs (1974) overeengekomen. Interessant is Lauwaars' constatering dat de Nederlandse onderhandelaars destijds de politieke gevolgen van deze opwaardering van de Europese Raad niet hebben voorzien.
- 5 Het feit dat de uitbreiding door de instellingen kan worden 'verwerkt', betekent niet dat er ten aanzien van kerntaken van de Unie geen problemen zijn. Pelkmans wijst erop dat het voor het goed functioneren van de interne markt noodzakelijk is dat de institutionele en administratieve capaciteiten van de betrokken landen aanzienlijk worden versterkt. Zie J. Pelkmans e.a., *Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, blz. 73-98.
- 6 Het standpunt van de regering is neergelegd in de *Derde notitie van de regering over de IGC-2000*.
- 7 Krachtens artikel 205 EG zijn de stemmen als volgt gewogen: België (5), Denemarken (3), Duitsland (10), Griekenland (5), Spanje (8), Frankrijk (10), Ierland (3), Italië (10), Luxemburg (2), Nederland (5), Portugal (5), Oostenrijk (4), Finland (3), Zweden (4) en het Verenigd Koninkrijk (10).
- 8 Over de gevolgen van verschillende stemverdelingen zie M.O. Hosli, *Smaller States and the New Voting Weights in the Council*, Clingendael paper 2000. Eerder van haar hand o.a. 'Herverdeling van stemmen in de Europese Raad: een doorlopende uitdaging', in: *Internationale Spectator*, december 1997, blz. 691-695.
- 9 Er is nu al bij tijd en wijle sprake van uitslagbepalend vooroverleg tussen de grote lidstaten. Tot de verbeelding sprekende voorbeelden uit het recente verleden zijn het Brits-Franse defensie-initiatief van St. Malo, de lancering van de kandidatuur van Prodi aan de vooravond van de top van Berlijn, en het ontslag van Carlo Trojan als secretaris-generaal van de Commissie.
- 10 Zie hierover A.H.J.W. van Schijndel, 'EU-defensie: splijtzwam in de NAVO', in: *Atlantisch Perspectief*, 2000, nr 4, blz. 4-9. Zie ook A. van Staden, 'Mission Impossible? Europe's Role in Diplomacy and International Security', in: W.J.M. van Genugten (red.), *Realism and Moralism in International Relations*, Kluwer, 1999.

Over de auteur

MR DRS A.H.J.W. VAN SCHIJNDEL is advocaat te Amsterdam en lid van de VVD-partijcommissie voor buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking.

Europa en defensie: de volgende stappen

BERT KREEMERS

OVER DUIZEND DAGEN MOET BLIKEN OF de Europese Unie beschikt over 'the autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and then to conduct EU-led military operations in response to international crises in support of the Common Foreign and Security Policy'.¹ Om deze ambitieuze doelstelling waar te maken, hebben de vijftien lidstaten van de Europese Unie in Helsinki vier afspraken gemaakt:

1 in 2003 moeten de Europese lidstaten in staat zijn een troepenmacht van 50-60.000 militairen in te zetten voor een periode van minstens een jaar. Naast deze binnen zestig dagen inzetbare troepenmacht is een aanvullende militaire capaciteit nodig om voor de aflossing van de eerste eenheden te zorgen. Behalve deze uit maximaal vijftien brigades bestaande troepenmacht zijn 'collective capabilities' nodig voor commando-voering, inlichtingen en strategisch transport. Deze afspraak staat bekend als de 'Helsinki Headline Goal';

2 om beslissingen tot de inzet van deze militaire eenheden en middelen te kunnen nemen en leiding te geven aan door de Europese Unie te leiden operaties, moeten 'new political and military bodies be established within the Council';

3 een formeel vastgelegde samenwerking met de niet-EU NAVO-landen en andere Europese partners;

4 om door de EU te leiden operaties te kunnen uitvoeren, moeten de lidstaten hun nationale en in internationaal verband georganiseerde militaire middelen verbeteren, waardoor tegelijkertijd ook de militaire middelen van de NAVO en de effectiviteit van het *Partnership for Peace*-programma toenemen.

De eerste en de laatste afspraken zijn twee kanten van dezelfde medaille. Slagen de EU-lidstaten erin te beschikken over 'forces that can move fast, adjust quickly to changing requirements, hit hard and then stay for as long as it takes to get the job done',² dan

Met de besluiten op de EU-toppen van Keulen en Helsinki leek Europa vorig jaar de 'Rubicon' naar een eigen defensie te zijn overgestoken. Nu lijkt zo'n gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid toch weer ver weg.

slaan de Europese NAVO-lidstaten twee vliegen in één klap. De NAVO profiteert dan mee van de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Binnen de NAVO wordt een uit 58 onderdelen bestaand verbeteringsprogramma voor de bondgenootschappelijke militaire samenwerking, het 'Defence Capabilities Initiative', uitgevoerd. De ministers van Defensie van de NAVO (minus Frankrijk) maken deze maand de balans op van dit tijdens de NAVO-top in Washington (23-24 april 1999) genomen initiatief.

De uitvoering van deze lange lijst van agendapunten met afspraken voor verbetering kan de Europese defensiesamenwerking aanzienlijk versterken, in het bijzonder wat de in Helsinki aangeduide 'collective capabilities' betreft. De EU heeft op 20 november een 'capabilities commitment conference' gehouden, waarop de afzonderlijke lidstaten hun bijdragen aan de 'Helsinki Headline Goal' hebben aangeboden. Uit Tabel 1 blijkt dat deze doelstelling, rekening houdend met twee aflossingen, maximaal 15% van alle in de EU aanwezige militairen bedraagt. Dat is getalsmatig geen onoverkomelijke hindernis op weg naar 2003.

Dat geldt evenzeer voor een eigen institutioneel kader voor de besluitvorming over en aansturing van militaire operaties. Over de samenwerking met de NAVO, met niet-EU NAVO-landen en met kandidaat-lidstaten van de Europese Unie heeft de Europese Raad van Feira (juni 2000) het nodige voorwerk goedgekeurd. Voor de uitwerking van de vastgestelde 'modalities' en 'principles' resten nog bijna drie jaar.

Tabel 1: Aandeel defensie van de EU-lidstaten

	Defensie-uitgaven in mlrd \$ (2000)	% van totaal	Aantal militairen	% van totaal
België	2,5	1,9	39.250	2,3
Denemarken	2,3	1,7	21.810	1,3
Duitsland	23,3	17,6	321.000	18,9
Finland	1,6	1,2	31.700	1,9
Frankrijk	27,0	20,4	294.430	17,4
Griekenland	3,3	2,5	159.170	9,4
Groot-Britannië	34,5	26,1	212.450	12,6
Ierland	0,7	0,5	11.460	0,7
Italië	16,0	12,1	250.600	14,8
Luxemburg	0,1	-	899	-
Nederland	6,2	4,7	51.940	3,1
Oostenrijk	1,5	1,1	35.500	2,1
Portugal	1,6	1,2	44.650	2,6
Spanje	7,0	5,3	166.050	9,8
Zweden	4,5	3,4	52.700	3,1
Totaal	132,1		1.696.090	

Bron: *The Military Balance 2000-2001*.

Het wekt daarom geen verbazing dat met nog zoveel tijd voor de boeg de kans van slagen van deze onmiskenbaar ambitieuze Europese doelstelling optimistisch wordt ingeschat. Wie goed naar Javier Solana, de vorig jaar benoemde Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, luistert, ontkomt niet aan een reeks 'milestones', die de 'extraordinary progress' markeren op weg naar het al in het verschiet liggende moment waarop 'the European Union is ready to declare itself operational in the field of military crisis management'.³ Veel ruimte voor twijfel bestaat er ook niet bij de NAVO: 'By 2005, the EU will have long met its Headline Goal.'⁴ Maar is de *finish* echt al in zicht? Met andere woorden, haalt de Europese Unie 2003?

Achter de contouren

Stap voor stap krijgt de 'Helsinki Headline Goal' duidelijker contouren. De vorming van deze militaire capaciteit, waaraan de lidstaten vrijwillig bijdragen, voorziet naast maximaal vijftien brigades in voorzieningen op het gebied van commandovoering, inlichtingen, logistieke ondersteuning, alsmede lucht- en zee strijdkrachten. Het gaat hierbij om:

- 80.000 militairen;⁵
- 300 tot 350 gevechtsvliegtuigen; en
- 80 marineschepen.⁶

Wanneer we rekening houden met het meest verregaande scenario en de inzet daarvoor gedurende min-

stens één jaar, is 'an additional pool of deployable units (and supporting elements) at lower readiness' nodig, waardoor de totale omvang op zo'n 200.000 militairen uitkomt.⁷ De EU-lidstaten beschikken over meer dan 80 landmachtenheden van brigadegrootte, meer dan 3100 gevechtsvliegtuigen en meer dan 170 grote marineschepen, dat wil zeggen in aantallen voldoende om de in Helsinki gemaakte afspraken na te komen. Maar achter deze vergelijking schuilen enkele onzekerheden.

Van de vijftien EU-lidstaten beschikken thans slechts vijf over volledig uit beroepspersoneel bestaande krijgsmachten. In 2003 zal dit aantal op acht komen, een paar jaren later zal Italië als negende land over een krijgsmacht zonder dienstplichti-

gen beschikken.⁸ Uitzending van militaire eenheden met dienstplichtigen voor de uitvoering van onder leiding van de Europese Unie staande operaties stuit op een reeks bezwaren. Los van de politieke problemen die uitzending van dienstplichtigen in verschillende landen met zich kan brengen, springen de praktische bezwaren in het oog. Voorzover dienstplichtigen voor uitzending in aanmerking komen, geschiedt dat in de meeste landen op grond van vrijwilligheid.

In Duitsland wordt dienstplichtigen de mogelijkheid geboden voor uitzending een bijzonder dienstverband aan te gaan. Dat lijkt soelaas te bieden, maar het is de vraag of dienstplichtigen met een militaire opleiding die is beperkt tot een uit enkele maanden bestaande dienstitijd, voldoende gekwalificeerd zijn. De duur van de dienstplicht is in de meeste landen teruggebracht tot vier à zeven maanden voor de soldaat- en korporaalsrangen. Voor humanitaire operaties met geringe risico's en missies met een uiterst beperkt geweldsniveau lijkt de inzet van deze 'skimpily trained conscripts' overkomelijk, maar een optreden in een hecht georganiseerde eenheid onder moeilijke omstandigheden leent zich niet voor de inzet van dienstplichtigen. Dat was in ieder geval de les uit de Franse deelname aan de Golfoorlog, nu precies tien jaar geleden; 'The performance of the French ground force suffered from lack of modern equipment (e.g. nightvision gear) and from the poor integration of conscripts. France had filled out its deployed units by rapidly pulling conscripts from various other units, and this had had a discernibly negative effect on unit

cohesion and morale.⁹ Maar slechts een paar Europese landen hebben het Franse en ook Britse voorbeeld van professionele, volledig parate landstrijdkrachten gevolgd. Na Groot-Britannië volgde dit jaar België, dat in *Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015* aankondigde dat 'de beslissing van de Europese Top van Helsinki en de toekomstige ontwikkelingen van de Europese Defensie richting zullen geven aan de hervorming van onze Krijgsmacht'.¹⁰ De drie krijgsmachtdelen zullen drastische veranderingen ondergaan en volledig inzetbaar worden. Het meest zichtbaar zal dat het geval zijn bij de Belgische landmacht, waarvan de drie nu bestaande, deels parate brigades worden omgevormd tot twee volledig parate brigades. De nieuwe structuur van de Belgische krijgsmacht 'vormt de capaciteit op vredesvoet (-) voor niet-artikel V operaties', dat wil dus zeggen operaties die ook onder leiding van de Europese Unie kunnen worden uitgevoerd. Een dergelijke radicale omslag hebben de andere krijgsmachten niet gemaakt. Sommige krijgsmachten kiezen, zoals in het geval van Nederland, naast een toenemend aantal parate eenheden voor mobilisabele componenten. Andere krijgsmachten blijven daarbij achter. In de toekomstige *Bundeswehr* zijn van de 150.000 'Einsatzkräfte' 80.000 militairen 'nach sehr kurzer oder kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit'. De rest is beschikbaar in 'abgestufter Verfügbarkeit', die kan oplopen tot één of zelfs tot twee jaar.¹¹

Het nodige zal moeten worden gedaan om de bijdragen op één noemer te krijgen. Een proces van verdere toenadering, convergentie, moet op gang worden gebracht. Belangrijk daarbij zijn gestandaardiseerde normen waaraan de afzonderlijke bijdragen aan de 'Helsinki Headline Goal' zouden moeten voldoen:

- aan te bieden eenheden en middelen moeten passen binnen de parameters van de 'Helsinki Headline Goal'. Hun inzet binnen zestig dagen (na een in Europees verband genomen besluit tot uitzending) moet verzekerd zijn;
- deze eenheden moeten volledig inzetbaar zijn. Deels parate, deels mobilisabele eenheden passen niet in een capaciteit die snel inzetbaar moet zijn;
- opleidingen, uitrusting en geoefendheid moeten op elkaar zijn afgestemd door een set van vaste, gezamenlijke Europese maatstaven. Eenheden moeten onderling uitwisselbaar zijn.

Nochtans kan van een onmiddellijke beschikbaarheid van grote aantallen eenheden voor operaties in Europees verband vanwege deze herstructureringen geen sprake zijn. België heeft met een tot 2015 reikend defensieplan voor een lange weg naar een op Europese leest geschoeide krijgsmacht gekozen; veel andere landen blijven niet ver achter. De Duitse hervormingen zullen minstens tien jaren vergen, de

Nederlandse defensieplannen beslaan een periode tot en met 2009. Het jaartal 2003 komt voor Frankrijk en Groot-Britannië, de duo-motor achter het Europese defensiebeleid, niet slecht uit. In Frankrijk wordt het in het midden van de jaren '90 begonnen moderniseringsprogramma op 31 december 2002 afgesloten. In dat jaar hoopt Groot-Britannië te beschikken over *Joint Rapid Reaction Forces*.

Een andere factor die de verwezenlijking van de 'Headline Goal' kan bemoeilijken, betreft de problemen op personeelsgebied, waarmee nagenoeg alle EU-lidstaten, met én zonder dienstplicht, worstelen. Enerzijds wordt er onvoldoende personeel geworven en haakt veel eenmaal geworven personeel vóór of tijdens het aangegane dienstverband af. Dat leidt tot tekorten in uit te zenden eenheden, die moeten worden aangevuld met personeel uit andere delen van de organisatie. De vullingsgraad in de luchtmobiele, pantserinfanterie- en tankbataljons van de Koninklijke Landmacht lag begin september 2000 tussen de 66,2 en 92%.¹² Soortgelijke problemen doen zich voor in andere krijgsmachten. Ook in kwalitatief opzicht is sprake van problemen. De tegenvallende werving van Spaanse beroepsmilitairen heeft ertoe geleid dat de aanstellingscriteria zijn versoepeld. In commentaren wordt in dit verband schamper van het 'leger van analfabeten' gesproken.¹³ In Duitsland wordt voor militaire functies voor onbepaalde tijd geworven onder mannen, die eerder om gewetensbezwaren voor alternatieve dienstplicht kozen.¹⁴

Wat wil Europa met de 'Headline Goal'?

De zogeheten Petersberg-taken, de in het Verdrag van Amsterdam opgenomen hoofdtaken voor het gemeenschappelijk defensiebeleid, bieden nauwelijks houvast voor een nadere definiëring van de Europese ambities. Deze drie taken, humanitaire hulp en reddingsacties, vredesbewarende operaties en taken voor gevechtseenheden, met inbegrip van vredesafdwinging, laten zich moeilijk vertalen in operationele concepten of in richtlijnen voor de defensieplanning. In plaats daarvan wordt de 'Helsinki Headline Goal' uitgewerkt aan de hand van 'Illustrative Mission Profiles', 'separation by force, conflict prevention, humanitarian aid, evacuation'. In een 'Helsinki Headline Goal Catalogue' worden voor deze scenario's alle nodige middelen en eenheden geïnventariseerd. Tot nu toe heeft de ontwikkeling van de Europese militaire capaciteit nog niet te lijden onder het ontbreken van een strategische visie, van een heldere operationele doelstelling voor de te ontwikkelen capaciteit. Toch nadert het moment waarop het voor een uitgebalanceerde militaire capaciteit nodig is te weten welke eisen aan een bepaalde inzetmogelijkheid moeten worden gesteld. Zo bestaat

er verdeeldheid over de actieradius van de Europese militaire capaciteit. Tot hoever van Brussel moet Europa bereid zijn militaire middelen in te zetten? 'It is important to register that the EU aims to take a global approach to crisis management,' aldus Javier Solana.¹⁵ Of geldt het woord van de Duitse minister van Defensie dat deze missies niet verder dan vierduizend kilometer van Brussel moeten worden uitgevoerd?¹⁶

Nauw met dit aspect verbonden bestaat er ook geen consensus over de aard van en mate waarin Europa zelf moet kunnen beschikken over 'collective capabilities' op onder meer inlichtingengebied. Op 9 juni 2000 namen Frankrijk en Duitsland het initiatief tot ontwikkeling van een Europees satelliet-waarnemingssysteem, waarbij Italië en België zich lijken aan te sluiten.¹⁷ Daarmee lopen deze landen niet alleen vooruit op de nog vast te stellen zwaarte van de uiteindelijk door Europa uit te voeren operaties, maar zij riskeren hiermee ook nieuwe verdeeldheid met in het bijzonder Groot-Britannië, dat aan dit soort Europese capaciteiten geen behoefte heeft. Ook op andere gebieden, commandovoering en strategisch transport, ontbreekt het niet aan initiatieven, die zich vooralsnog voordoen zonder antwoord op de vraag waartoe zulke voorzieningen nodig zijn.

Een ding is duidelijk: vóór 2003 loopt dit soort projecten in ieder geval niet van stapel. De Franse minister van Defensie concludeerde eind september al dat 'we won't produce capacities available immediately, but a set of initiatives, projects and national commitments arising from European programmes. They should come with timetables that will be spread out beyond 2003 as planned in Helsinki.'¹⁸

Het ontbreken van duidelijkheid over deze aspecten van een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid zou kunnen worden verholpen door een duidelijk strategisch concept. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken heeft op het belang daarvan al eerder gewezen.¹⁹ Een andere mogelijkheid is een pragmatische benadering te kiezen.

Op korte termijn (een periode van vijf jaar) is Europa slechts in staat zelfstandig op te treden in het lagere deel van het geweldsspectrum. Operaties zoals KFOR en SFOR kunnen in beginsel ook onder Europese leiding worden uitgevoerd. Althans wanneer het optreden in de lucht beperkt blijft. De Europese landen kunnen niet zelfstandig een 'no fly'-zone afdwingen. Maar voor vredesoperaties op de grond hebben ze de vereiste middelen, kunde en ervaring. Binnen enkele jaren zouden de huidige door de NAVO geleide operaties in Kosovo en Bosnië-Herzegovina onder Europese leiding kunnen worden uitgevoerd, zij het dat in de aanloopfase Amerikaanse ondersteuning op inlichtingen- en logistiek gebied welkom en zelfs noodzakelijk is.

Thans bestaat er in de Verenigde Staten veel steun voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. Was er aanvankelijk sprake van argwaan, nu kijkt Washington positief aan tegen de Europese plannen: 'with wholehearted conviction', in de woorden van de Amerikaanse minister van Defensie. De vraag is of dat zo blijft. Europa kan het zich niet permitteren tot ver na 2003 te blijven werken aan een militaire capaciteit waarvan het nog lang onduidelijk is waarvoor deze middelen kunnen worden ingezet. De politieke kosten van zo'n afwachtende houding zouden weleens fors kunnen oplopen. Amerikaanse bemoeienis met conflicten en veiligheidsproblemen in Europa was vanzelfsprekend, zolang de Sovjetunie als een gevaar, ook voor de Amerikaanse veiligheid, werd beschouwd. Nu die dreiging heeft plaatsgemaakt voor regionale instabiliteit, is dat niet meer het geval en kan een grotere Europese rol in het belang van het behoud van de transatlantische band zijn.

Voor zijn eigen bestwil en met het oog op de goede verstandhouding met Washington doet Europa er goed aan in de loop van volgend jaar de bereidheid uit te spreken de Amerikaanse militaire aanwezigheid in de vredesmachtten op de Balkan over te nemen. Een dergelijke ambitie kan richting geven aan de opbouw van een institutioneel kader en van de benodigde capaciteiten. Het gaat hierbij om aflossingscapaciteit, hoofdkwartieren en verbindingen, alsmede strategisch transport. Het staat vast dat zulke voorzieningen pas in de loop van dit decennium beschikbaar komen. In ieder geval zou met de opbouw van zo'n capaciteit de ondergrond kunnen worden gelegd voor de vaststelling van een hoger ambitieniveau, dat over een periode van tien tot twintig jaar kan voorzien in de hiervoor benodigde vermogens. Het gaat dan om het vermogen desnoods met inzet van geweld conflicten te beëindigen, waarbij geïntegreerd optreden van land-, lucht- en zeestrijdkrachten aan de orde is. Een dergelijk vermogen past naar de letter van Petersberg in de Europese ambities. Om een mogelijk naar Europa zelf overslaand conflict aan de randen van ons continent te beëindigen, is zo'n vermogen vereist. In dit soort situaties ligt een gezamenlijk Amerikaans-Europees optreden voor de hand, maar het is geen absolute zekerheid. Andersom betekent een dergelijke Europese capaciteit dat Europa ook aansluiting kan zoeken bij de Verenigde Staten in conflictsituaties waarbij Amerikaanse én Europese belangen in het geding zijn, bijvoorbeeld in de Golf.

Tussen Washington en Brussel

Op weg naar 2003 doemt nog een derde probleem op. Als straks blijkt dat de 'Helsinki Headline Goal' voor-

namelijk op papier bestaat en de Europese Unie nog steeds niet in staat is zelfstandig een missie van enige omvang uit te voeren, dan ontstaat aan de Amerikaanse kant van de Atlantische Oceaan een broedplaats van irritatie en kritiek. Die irritatie en kritiek zullen ook nog eens worden gevoed door de steeds scheve balans in de lastenverdeling binnen het bondgenootschap. Het zal nog jaren duren voordat de eerste belangrijke resultaten van het 'Defence Capabilities Initiative' zichtbaar worden.²⁰ De afgelopen jaren profiteerde Europa van de sterke Europese munten ten opzichte van de koers van de dollar. De terugloop van de Amerikaanse defensie-uitgaven was dan ook grafisch uitgebeeld een stuk steiler dan de in dollars uitgedrukte Europese defensie-uitgaven. Maar nu de dollar binnen een jaar tijd is opgeklommen van f 1,90 naar f 2,60 wordt de kloof vanzelf weer breder. Dank zij extra forse Amerikaanse defensie-uitgaven zal de afstand tussen de Europese bondgenoten en de Verenigde Staten nog verder toenemen.

Deze stijging is overigens onvoldoende om alle Amerikaanse defensieplannen te kunnen uitvoeren. Daarvoor is een verhoging van het defensiebudget met zo'n 15%, vijftig miljard dollar, nodig. Zover zal de nieuwe president niet gaan. In de verkiezingsstrijd bleken Democraten en Republikeinen niet bereid verder te gaan dan een verhoging van een paar procent. Er zal dus niets anders opzitten dan de plannen nog eens stevig tegen het licht te houden en het mes te zetten in de ontwikkeling en aanschaf van nieuwe wapensystemen. Dat daarbij met een scheef oog naar de Europese bondgenoten zal worden gekeken, staat buiten kijf. Europa moet in dat verband het been maar stijf houden. De Verenigde Staten nemen bijna 40% van de totale defensie-uitgaven in de wereld voor hun rekening, de lidstaten van de Europese Unie voegen daar nog eens een kwart aan toe. Geen land, geen enkel machtsblok komt ook maar in de verste verte in de buurt van de defensie-inspanningen in de Verenigde Staten en in Europa. De hele westerse wereld lijkt in een wapenwedloop met zichzelf verwickeld te raken. Europa moet inderdaad meer doen, om te beginnen meer gezamenlijk. Maar de tweede hoofduitdaging voor Europa is om gedateerde, achterhaalde overblijfselen van de structuur en aanpak uit de tijd van de Koude Oorlog te elimineren. Verbeteringen moeten als hefboom worden gebruikt om dat proces op gang te brengen.

Een andere splijtzwam zal de invoering van een afweersysteem tegen ballistische raketten worden. Als het niet mogelijk is met Noord-Korea waterdichte en controleerbare afspraken te maken over stopzetting van de productie en export van ballistische raketten van het Vierde Machine Industrie Bureau in Sanum Dong en Fabriek 125 in Pyongyang, dan is de invoe-

ring van een 'National Missile Defense' niet meer te stoppen. Dat zal niet alleen de Amerikaans-Russische betrekkingen onder druk zetten, maar ook leiden tot spanningen tussen Washington en de meeste Europese hoofdsteden. Interessant wordt dan hoe Londen zich in deze kwestie zal opstellen. Kan de Britse regering het zich permitteren in het zicht van eigen algemene verkiezingen partij te kiezen tegen Washington of keert Londen zich tegen de opvattingen van in het bijzonder Frankrijk?

Tot slot

Vorig jaar werd van de besluiten van de Europese Raden van Keulen en Helsinki gezegd dat Europa daarmee de 'Rubicon' naar een eigen defensie was overgestoken. Een jaar later lijkt het er verdacht veel op dat nog heel wat water door de Theems, de Seine, de Spree, de Tiber en andere Europese rivieren moet stromen om de volgende stappen op weg naar een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid te kunnen zetten.

Hiervoor moet Europa niet terugdeinzen. Het jaar 2003 is niet de 'finish', maar slechts een van de vele tussenstops. Over duizend dagen is er nog geen capaciteit voor het zelfstandig uitvoeren van grotere militaire operaties. Om een gebed zonder end te voorkomen, moet Europa de verwezenlijking van zo'n capaciteit hand in hand laten gaan met de invulling van concrete ambities, te beginnen met het op korte termijn uitbreiden van de Europese rol in de vredesmachten op de Balkan. Zonder een harde politieke toezegging daartoe krijgt Amerikaans ongenoegen over het wel met de mond, maar niet in daden beleiden streven naar een Europees veiligheids- en defensiebeleid ruime kansen. Dat is niet bevorderlijk voor de totstandbrenging van een homogene, goed op elkaar ingespeelde Europese militaire capaciteit. ■

Noten

- 1 *Presidency Conclusions*, EU Council, Helsinki, 10 en 11 december 1999.
- 2 Remarks by Secretary-General Lord Robertson, 'Rebalancing NATO for a strong future', in: *Defence Week*, Brussel, 31 januari 2000.
- 3 'Today is a milestone in the development of the European Foreign Common and Security Policy', Remarks by Dr. Javier Solana, High Representative of the European Union for CFSP on the occasion of the launching of the Political and Security Committee, Brussels, 1st March 2000. 'Since then [Helsinki], we have been moving at a rapid pace to lay the foundations of an effective security and defence policy. [...] The speed of response has been very striking. There is a remarkable willingness by Member States to make rapid progress in this area. This gives me confidence that we can continue to meet the deadlines which we have set ourselves', Appearance of Dr Javier

- Solana, before the plenary of the European Parliament, 1 March 2000. 'The progress which has been made in this area has been quite remarkable. [...] The [extraordinary] progress we have made so far on all aspects of ESDP encourages me that we can deliver', Dr Javier Solana, 'The development of a Common Foreign and Security Policy', in: *Diplomatia*, Rome, 26 juni 2000. 'We are advancing well with our work on the Helsinki Headline Goal. [...] It will not be long before the European Union is ready to declare itself operational in the field of military crisis management', Intervention of Dr Javier Solana, at the COPSi/NAC First Joint Meeting, Brussels, 19 September 2000.
- 4 Remarks by the Rt.Hon. Lord Robertson, Secretary General of NATO at the Conference *Défense Européenne: Le Concept de Convergence*, Brussel, 29 maart 2000.
 - 5 Voor sommige scenario's wordt rekening gehouden met de inzet van meer dan 60.000 militairen, in het bijzonder voor de logistieke ondersteuning van grotere vredesbewarende operaties.
 - 6 *Compte rendu de la Présidence devant la presse, Réunion informelle des ministres de la Défense*, Eouen, le 22 Septembre 2000.
 - 7 Dit aantal werd op 24 oktober 2000 genoemd door de Franse minister van Defensie, Alain Richard, tijdens een hoorzitting van het 'Committee on Foreign Affairs, Human Rights and Common Security and Defence Policy' van het Europees Parlement.
 - 8 Deze vijf landen zijn: Groot-Britannië, Ierland, België, Luxemburg en Nederland. In 2001 zal Spanje overgaan op een professionele krijgsmacht, in 2002 zullen de laatste Portugese en Franse dienstplichtigen worden opgeroepen. In Italië zal de dienstplicht in 2005 verdwijnen.
 - 9 Lutz Unterseher, *Europe's Armed Forces at the Millennium: A Case Study of Change in France, the United Kingdom, and Germany*, Cambridge, Mass.: The Commonwealth Institute, september 1999, blz. 14.
 - 10 André Flahaut, *Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015*, blz. 32. Opmerkelijk in dit defensieplan is dat de prioriteit voor de verdere ontwikkeling van het Europese defensiebeleid ook tot uitdrukking komt in de opzet van dit beleidsdocument. De paragraaf over de (defensiesamenwerking in de) Europese Unie gaat vooraf aan de ongeveer even lange paragraaf over de NAVO. De belangrijkste materieelvervanging in de Belgische defensieplannen betreft de aanschaf van (Europese) Airbus-transportvliegtuigen als opvolger van de (Amerikaanse) Hercules-transportvliegtuigen.
 - 11 *Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf*, Berlijn: Bundesministerium für Verteidigung, 14 juni 2000.
 - 12 Brief van de staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer, 16 oktober 2000.
 - 13 'Aznar ruft die Analphabeten zu den Waffen', in: *Süddeutsche Zeitung*, 3 november 2000.
 - 14 'Ist die Wehrpflicht noch zu retten?', in: *Die Zeit*, 30 maart 2000.
 - 15 Intervention of the High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy, Dr Javier Solana, at the COPSi/NAC First Joint Meeting, Brussels, 19 September 2000. De bij deze bijeenkomst aanwezige Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Alexander Vershbow, sprak enkele dagen later over operaties 'up to 6,000 kilometers away' (*Vershbow speech in Oslo to Norwegian Atlantic Committee*, 25 september 2000). De memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2001 spreekt in dit verband slechts over 'beperkte vredesoperaties'.
 - 16 'Scharping sagt 18000 Mann zu', in: *Süddeutsche Zeitung*, 23/24 september 2000.
 - 17 Zie de Belgische minister van Landsverdediging, André Flahaut, *Intervention de monsieur André Flahaut, 24 octobre 2000*: 'Tenslotte vermeld ik dat er budgettaire maatregelen worden uitgewerkt die het mogelijk maken dat ons land kan participeren in de Europese programma's voor satellieten.'
 - 18 *Report of the Presidency for the press*, Eouen, 22 september 2000.
 - 19 Minister Van Aartsen: *European Security with the Americans if possible, on our own when necessary*, lezing voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, Den Haag, 9 maart 1999.
 - 20 'By 2005, the first concrete results of Nato's Defence Capabilities Initiative will have become visible', Remarks by the Rt.Hon. Lord Robertson, Secretary General of NATO, at the Conference *Défense Européenne: Le Concept de Convergence*, Brussels, 29 March 2000. Zie ook het interview met de Nederlandse vertegenwoordiger in de High Level Steering Group van de NAVO, luitenant-generaal A.P.P.M. van Baal, in: *Defensiekrant*, 2 november 2000.

Over de auteur

BERT KREEMERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Dit artikel is een uitwerking van een bijdrage aan de eerste hoorzitting van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van het Belgische parlement op 24 oktober 2000.

Het Europees Parlement en de zoektocht naar een zetel

LOUSEWIES VAN DER LAAN & MENDELTJE VAN KEULEN

HET EUROPEES PARLEMENT, DECENNIA DE 'tandeloze tijger' in het Europese besluitvormingsproces, heeft de afgelopen jaren sterk aan macht gewonnen. Het unieke multinationale karakter van de volksvergadering wordt weerspiegeld in haar zetel: staf en medewerkers zijn thans verspreid over negen gebouwen in drie lidstaten. De enorme kosten en lasten van het 'verhuiscircus' tussen Brussel, Luxemburg en Straatsburg van 626 Europarlementariërs en hun staf zijn ontegenzeggelijk medeverantwoordelijk voor het schrijnend gebrek aan publieke steun voor de Europese volksvertegenwoordiging. Wat is de achtergrond van de opmerkelijke 'zetelkwestie', wat is de huidige stand van de discussie en welke hervormingen zijn denkbaar?

Het is een voor buitenstaanders verbijsterende situatie: 20% van de totale oppervlakte van de gebouwen van het Europees Parlement bevindt zich in Luxemburg, de helft in Brussel en de resterende 30% in Straatsburg. De stafdiensten, zoals de juridische dienst en de bibliotheek, zijn over de drie steden verspreid. Voor vier dagen per maand verhuizen de Europarlementariërs en hun medewerkers van Brussel naar Straatsburg, een reis van 400 kilometer, waarvan de jaarlijkse kosten 120 miljoen euro bedragen. Het nieuwe parlamentsgebouw in Straatsburg is dan ook een relatief duur gebouw: de kosten van gas, water en elektriciteit voor zestig vergaderdagen bedragen 70% van de jaarlijkse kosten voor deze diensten in de Brusselse accommodatie.

De juridische basis

De kwestie van de zetel van het Europees Parlement draagt alle kenmerken van de klassieke machtsstrijd tussen het Parlement, dat zich beroept op het recht de eigen interne organisatie te regelen,¹ en de lidstaten,

Een geldverslindende en uiterst onpraktische situatie. Dat is het maandelijks verhuiscircus van Europarlementariërs en hun staf tussen Brussel, Luxemburg en Straatsburg. Een oplossing is dringend geboden. Geeft 'Nice' uitsluitsel?

die op het eerste gezicht het recht aan hun kant lijken te hebben. In de oprichtingsverdragen van de eerste Europese organisaties (EGKS, EEG en Euratom) was namelijk bepaald dat de zetel van de instellingen unaniem moest worden vastgesteld door de regeringen van de zes lidstaten.² Aangezien het merendeel van de leden van de eerste Europese Assemblée tevens lid was van de parlementaire vergadering van de in Straatsburg gevestigde Raad van Europa, vonden de vergaderingen van deze instelling vanaf 1952 in deze stad plaats. De hoofdstad van de historisch betwiste Elzas-regio vormde het symbool van de naoorlogse Frans-Duitse betrekkingen.

Het secretariaat en de stafdiensten van de Europese volksvergadering werden gevestigd in Luxemburg, omdat hier de Hoge Autoriteit en de Raad van Ministers gevestigd waren. Naarmate de werkzaamheden zich in de loop der jaren uitbreidden, vonden echter steeds meer commissievergaderingen van de Europese volksvertegenwoordigers plaats in Brussel, sinds 1958 de zetel van Europese Commissie en Raad.³ Plenaire zittingen van het Parlement vonden naast Straatsburg ook in Luxemburg plaats, vanwege de aanwezigheid van de stafdiensten aldaar.⁴ De *status quo* van drie vestigingsplaatsen werd bevestigd door een 'voorlopige beslissing' van de regeringen van de lidstaten bij het Fusieverdrag van de drie Europese organisaties/gemeenschappen van 1965.

Na de uitbreiding van de Gemeenschap met Groot-Britannië, Ierland en Denemarken in 1973 en de eer-

ste directe verkiezingen van het Parlement in 1979 bleek alleen de accommodatie in Straatsburg groot genoeg om het vergrote Parlement te huisvesten. Onder het stafpersoneel in Luxemburg, dat zijn positie als vestigingsplaats in gevaar zag, brak een staking uit en Luxemburg sleepte het Parlement voor het Hof van Justitie. Het Hof oordeelde in 1981 echter dat Luxemburg het Europees Parlement niet kon verhinderen voortaan alleen nog in Brussel en Straatsburg te vergaderen, daar het Parlement de bestaande praktijk immers zelf was begonnen.⁵

Intussen was door de lidstaten nog steeds geen definitief besluit genomen over de officiële zetel. Dit deed het Parlement in een resolutie besluiten dat staf en secretariaat om praktische redenen voortaan verdeeld zouden moeten worden tussen Straatsburg en Brussel.⁶ Luxemburg vocht deze resolutie opnieuw aan bij het Hof; ditmaal met succes.⁷ Het Hof oordeelde dat het hier een schending van de *status quo* betrof; zodoende bleef het secretariaat van het Parlement volledig gevestigd in Luxemburg.

Van Straatsburg naar Brussel

Het besluit van het Parlement, in oktober 1985, tot de bouw van een nieuw *hemicycle* (parlement in halve maansvorm) in Brussel leidde tot hevige protesten van de Franse regering. Frankrijk vreesde, waarschijnlijk niet ten onrechte, voor het begin van het einde van Straatsburg. Het Hof was echter van mening dat de bouw van de nieuwe vergaderruimte rechtmatig was, hiermee impliciet bepalend dat het voltallig Parlement ook buiten Straatsburg zou mogen vergaderen.⁸ Zo ontstond de praktijk van een maandelijks 'Straatsburg-week', waarin de plenaire zitting met de stemmingen plaatsvindt, gevolgd door twee 'commissieweken' en een maandelijks fractievergadering in Brussel. Aangezien parlementariërs vanzelfsprekend tijd moeten hebben om contact te houden met hun thuisbasis, werden bijeenkomsten op de vrijdag al snel eerder uitzondering dan regel. Dit veroorzaakte een vicieuze cirkel: naarmate het aantal absenties op vrijdag steeg, werd de agenda voor deze dag steeds lichter, wat weer minder belangstelling van de parlementariërs tot gevolg had.

Een recente studie van de London School of Economics heeft aangetoond dat gemiddeld een kwart van de Europarlementariërs tijdens de Straatsburg-week present is.⁹ Voor besluitvorming is echter de stem van minimaal een derde van de 626 parlementariërs vereist. Deze constatering bracht drie Nederlandse parlementariërs tot het initiatief van het inroepen van het quorum. Volgens het interne reglement kunnen 32 parlementariërs een quorum aanvragen; indien de voorzitter constateert dat geen quorum aanwezig

is, moet de stemming worden uitgesteld.¹⁰ Vanzelfsprekend leidt dit tot stagnatie van de besluitvorming en de actie van de parlementariërs heeft dan ook geleid tot scherpe veroordelingen van de zijde van een aantal collega's.

In 1989 verzuchtte het Parlement opnieuw dat een definitief besluit van de lidstaten over een zetel toch buitengewoon wenselijk zou zijn, hoewel het sceptisch opmerkte dat het de kans hierop na meer dan dertig jaar discussie niet groot achtte. Er werd weer een resolutie opgesteld – vanzelfsprekend zonder steun van de Franse en Luxemburgse Europarlementariërs – die bepaalde dat een aantal stafleden van het secretariaat voortaan permanent in Brussel zouden gehuisvest. Een beroep van Luxemburg op de verdragsartikelen die bepaalden dat de lidstaten krachtens het verdrag hierover het laatste woord zouden moeten hebben, werd door het Hof van Justitie verworpen. Dit oordeelde in november 1991 dat het recht op interne organisatie van het Europees Parlement hier zwaarder woog.¹¹

Inmiddels had het Parlement in januari en februari 1991 al enkele plenaire vergaderingen in Brussel achter de rug, mede gelegitimeerd door de noodzaak tot snelle berichtgeving in het kader van de Golfoorlog. De Luxemburgse minister van buitenlandse zaken, destijds voorzitter van de Raad, weigerde overigens deze bijeenkomsten bij te wonen. De praktijk van plenaire zittingen in Brussel werd voortgezet, mede door de zwaardere agenda van het Parlement na de invoering van de codecisie-procedure. Deze vergaderingen heten officieel 'bijeenkomsten van de vergadering van voorzitters', opengesteld voor alle Europarlementariërs. In 2000 zullen in totaal zes van deze *mini-plenaries* plaatsvinden.

Het besluit van Edinburgh

Begin 1992 werd een contract getekend voor het nieuwe Parlementsgebouw in Brussel. Dit leidde tot felle protesten van de Franse overheid, die uiteindelijk uitmondde in een besluit van de regering van de lidstaten in Edinburgh, in december 1992. Krachtens dit besluit heeft het Parlement zijn zetel in Straatsburg voor twaalf maandelijks zittingen, inclusief de begrotingszitting. Het besluit was voorts een bevestiging van de *status quo*: aanvullende plenaire vergaderingen en commissievergaderingen vinden plaats in Brussel, terwijl het secretariaat in Luxemburg gevestigd is. Vijf jaar later werd dit besluit opgenomen in het Verdrag van Amsterdam; hiermee was de zaak voor de lidstaten afgedaan.

Aan implementatie van het besluit van Edinburgh zaten nogal wat haken en ogen. In 1993 weigerde de Franse Assemblée de verhoging van het aantal Euro-

parlementariërs goed te keuren totdat het contract voor het nieuwe Parlementsgebouw in Straatsburg zou zijn getekend. Voorheen deelde het Parlement naar volle tevredenheid een kantoor met de Raad van Europa. Nu er in Brussel een nieuwe accommodatie was verschenen, konden de Fransen natuurlijk niet achterblijven. Het gebouw, waarvan de bouwkosten op 457 miljoen euro zijn geraamd, werd in december 1999 ingewijd onder grote publieke discussie over nut, noodzaak en gebruiksvriendelijkheid. Een aantal parlementariërs bleef demonstratief weg bij de officiële opening; 200 leden van het EP ondertekenden een open brief aan de Europese regeringsleiders waarin opnieuw werd gevraagd om het recht voor het Parlement geheel zelf te beslissen over een vestigingsplaats.

Straatsburg: hoe vaak en wanneer?

Een andere bron van conflicten is het precieze aantal zittingen dat in Straatsburg zou moeten worden gehouden. Aangezien het Parlement in augustus reces houdt, betekent het vastgelegde aantal van twaalf zittingen dat eens per jaar twee zittingen in één maand moeten plaatsvinden. Met wederom een beroep op het recht op eigen organisatie organiseerde het Parlement in de jaren 1992, 1993 en 1996 echter slechts elf zittingen in Straatsburg. Het Hof veroordeelde deze praktijk in 1997 na een beroep van de Franse overheid.¹² Het parlement moet krachtens het Verdrag twaalf maal per jaar in Straatsburg bijeenkomen, wat in de praktijk neerkomt op tweemaal in oktober, met uitzondering van de verkiezingsjaren.

In de loop der jaren kwam de zetelkwestie bij de vaststelling van de vergaderagenda voor het nieuwe jaar steeds weer op tafel. Zo werd in oktober 1999, bij de vaststelling van de vergaderagenda voor 2000, een amendement verworpen om de maandelijkse week in Straatsburg met een dag te bekorten. Het voorstel werd door de tegenstemmers, onder wie nagenoeg alle Franse en Duitse Europarlementariërs, beschouwd als een poging de positie van Straatsburg te ondermijnen, enkele maanden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam.

Intussen groeide de onvrede over de bestaande situatie. In juni 2000 was plots een meerderheid van de europarlementariërs te vinden voor het schrappen van de vrijdag uit het vergaderrooster.¹³ Onder de tegenstanders bevonden zich, niet verrassend, bijna alle Franse parlementariërs, terwijl de Franse voorzitter Nicole Fontaine op officieel postpapier van het Bureau liet weten het besluit te betreuen. De actie van het Parlement lijkt op het eerste gezicht rechtmatig, omdat het Verdrag niet aangeeft hoe lang de maandelijkse vergadering in Straatsburg moet duren.

Een blijvend punt van discussie is de zetel van de staf van de volksvertegenwoordiging. De positie van Luxemburg is versterkt door een Protocol bij het Verdrag van Amsterdam uit 1997. Formeel is de zetelkwestie na de bepalingen in Amsterdam opgelost: de lidstaten zijn voorstander van verspreiding van het parlement over drie landen. Het Parlement laat het er echter niet bij zitten en blijft de aandacht vestigen op de exorbitante kosten van het onderhouden van drie vestigingsplaatsen, de enorme reiskosten en de praktische ontoegankelijkheid van Straatsburg in vergelijking met Brussel.

Politieke compromissen

De discussie over de zetel moet gezien worden in de context van de zetelverdeling van de Europese instellingen over de lidstaten. Of het nu gaat om Europol of het Europese Merkenbureau, dergelijke besluiten zijn altijd goed voor het nodige getouwtrek en gelobby, uitmondend in moeizame compromissen tussen de hoofdsteden. Het Parlement is overigens niet de enige instelling met een reizend circus: krachtens oude afspraken vergaderen de Ministerraden drie maal per jaar, in april, juni en oktober, in Luxemburg. De vestiging van een Europese instelling binnen de landsgrenzen wordt door nationale regeringen nu eenmaal geassocieerd met grote politieke en economische voordelen. Tegenstanders van de discussie merken dan ook op dat het Parlement zich beter zou kunnen bezighouden met inhoudelijke zaken in plaats van inter-institutioneel geruzie. Boze tongen hebben al geopperd dat de voortslepende discussie in het belang is van diegenen die de macht van de volksvertegenwoordigers in Europa liever beperkt zouden zien.

De in het bovenstaande geschetste geschiedenis toont aan dat de Europarlementariërs *formeel* het recht aan hun kant hebben, wanneer zij opmerken dat de beslissing om in Straatsburg te blijven vergaderen buiten hen om, want door de lidstaten, is genomen. Het is dus ook aan die zelfde regeringen een einde te maken aan deze situatie, die niet alleen zeer kostbaar maar ook buitengewoon schadelijk is voor het imago van het Parlement. Voor de komende verdragswijziging heeft het Parlement een wijzigingsvoorstel ingediend.¹⁴ De meeste lidstaten lijken echter niet van zins de discussie met Parijs opnieuw te starten, mede daar Frankrijk het voorzitterschap van de komende onderhandelingen bekleedt.

Naast een verdragswijziging wordt gezocht naar acties binnen de grenzen van het Verdrag. Het Parlement zal de zetelkwestie ongetwijfeld op de politieke agenda houden door middel van quorumacties, resoluties en wellicht zelfs het verder laten afkalven van

de Straatsburg-weken. Saillant detail is dat de Euro-parlementariërs op twee overvolle vergaderdagen in deze Franse stad de door Frankrijk zo gepropageerde 35-urige werkweek meestal ruim overschrijden. Een andere optie, geheel in de sfeer van de Europese ruilhandel, is het bieden van een pakket van compensaties aan Frankrijk en Luxemburg, die immers direct getroffen zouden worden door permanente vestiging van het Parlement in Brussel. Te denken valt aan de vestiging van het voedselbureau, de defensie-identiteit of de op te richten Europese diplomatieke academie in de stijl van de Franse *Grandes Ecoles*.

Zetel, imago en legitimiteit

Wanneer het gaat om het vaak betreunde democratische 'gat' in Europa, heeft het Europees Parlement echter ook zelf boter op het hoofd. Kwalijke zaken als de zelfs voor insiders buitengewoon complexe procedures, de genereuze vergoedingen en de opvallend grote absentie bij plenaire debatten dragen bij aan een eindeloze stroom opmerkelijke verhalen in de media en vormen een belangrijke verklaring voor het gebrek aan geloofwaardigheid en waardering door het grote publiek, dat dan ook massaal wegblijft bij Europese verkiezingen.

Het EP heeft in de afgelopen jaren steeds meer bevoegdheden gekregen en maakt daarvan dankbaar gebruik. Thans wordt hard gewerkt aan een omvangrijk pakket interne hervormingen, waaronder nieuwe regels betreffende het personeelsbeleid en de financiering van de Europese politieke partijen. Deze hervormingen, waarin het EP het heft in eigen hand neemt, zijn hard nodig. Het schrijnend gebrek aan democratische legitimiteit van Europa is niet zozeer gebaseerd op politieke realiteit, maar voornamelijk op de indruk die het grote publiek heeft van de gang van zaken in Brussel. En de meeste Europeanen zien het EP helaas als deel van het probleem, in plaats van de bron voor een mogelijke oplossing.

Het is aan de lidstaten een permanente oplossing te vinden voor de huidige geldverslindende en hoogst onpraktische situatie. Daarom is het noodzakelijk Frankrijk en Luxemburg ervan te overtuigen dat een meer dan 40 jaar oude regeling, opgesteld voor een machteloze discussieclub, niet meer geschikt is voor een steeds machtiger instelling in het Europese besluitvormingsproces. Hulde aan de lidstaat die het onderwerp tijdens de komende intergouvernementele conferentie in Nice op tafel durft te leggen. ■

Noten

- 1 Art. 142 EG-verdrag.
- 2 Artt. 77 EGKS-verdrag, 216 EEG en 189 Euratom.
- 3 De vestiging van Brussel als Europese hoofdstad berust overigens op de toevallige omstandigheid dat België als eerste het roulerend voorzitterschap van de Gemeenschap bekleedde, een rol waarmee de vestiging van de instellingen verbonden was. Commissie en Raad installeerden zich in Brussel en zijn daar nooit meer weggegaan.
- 4 In de periode 1968-1979 vonden 58 plenaire zittingen plaats in Luxemburg, tegen 77 in Straatsburg.
- 5 C-230/81: *Luxemburg vs Parlement* (1983).
- 6 7 juli 1981.
- 7 C-108/83: *Luxemburg vs Parlement* (1984).
- 8 C-358/85 en C-51/86: *Frankrijk vs Parlement* (1988).
- 9 Simon Hix, LSE, Londen, april 2000.
- 10 *Internal Rules of Parliament*, nr 126.
- 11 C-213/88 en C-39/89: *Luxemburg vs Parlement* (1991).
- 12 C-345/95.
- 13 Vier Franse Europarlementariërs van de Groenen stemden vóór het besluit, vijf Franse parlementariërs onthielden zich van stemming.
- 14 Stellingname voor IGC, 13 april 2000, punt 9.: '[s]telt voor om aan artikel 289 van het EG-verdrag de volgende zin toe te voegen: "Het Europees Parlement besluit met volstrekte meerderheid van zijn leden over zijn zetel en de plaats waar al zijn vergaderingen plaatsvinden".'

Over de auteurs

LOUSEWIES VAN DER LAAN is fractievoorzitter voor D66 in het Europees Parlement.
MENDELTIJE VAN KEULEN is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Polen en de Europese Unie

J.W. VAN DER MEULEN

Over boeren en bisschoppen

SINDS HET BEGIN VAN DE TOETREDINGS-
onderhandelingen, op 31 maart 1998,
hebben de relaties tussen Polen en de
Europese Unie moeilijke tijden doorge-
maakt. Eén van de dieptepunten was de
forse besnoeiing door de Europese
Commissie, mei 1998, van de PHARE-
hulpfondsen die de Polen hadden aan-
gevraagd.¹ Een andere minder aangena-
me datum was 13 oktober 1999, toen de
Europese Commissie in haar jaarlijks rapport over de
voortgang bij de toetreding moest constateren dat de
Poolse hervormingen op een aantal belangrijke terrein-
en stagneerden. Vooral de modernisering van de land-
bouwsector, de privatisering van talrijke staatsonderne-
mingen, de aansluiting bij de interne markt en het
industriebeleid gaven aanleiding tot bezorgdheid.²

Afgelopen voorjaar dreigden de onderhandelingen
over de liberalisering van de handel in landbouwpro-
dukten te mislukken, nadat Polen zijn stelsel van inter-
ventieprijszaken steeds verder had uitgebreid en bovendien
nieuwe heffingen had geïntroduceerd op de invoer van
produkten als melk, varkensvlees en suiker. Hoewel dit
overleg formeel niets te maken heeft met de toetreding,
had een en ander een duidelijk negatieve invloed op de
sfeer.³ Intussen zit er in de onderhandelingen zelf we-
nig schot. Tot dusver hebben ze vooral het karakter
gehad van uitvoerige exposés van EU-zijde over door
Polen te treffen verdere hervormingen; enkele van de
meest controversiële dossiers, waaronder dat van land-
bouw, zijn nog nauwelijks aan de orde geweest. Vooral
de Poolse eis van een 18-jarige overgangstermijn voor
de aankoop van landbouwgrond door buitenlanders en
de wens van een aantal EU-lidstaten de massale komst
van Poolse werknemers te beperken, kunnen voor ern-
stige vertragingen zorgen. Tot irritatie van Polen, dat op
1 januari 2003 lid wenst te zijn, heeft de EU steeds
geweigerd een datum voor de toetreding te noemen.

Naarmate duidelijker wordt dat het lidmaatschap
voor Polen niet uitsluitend voordelen zal opleveren en
tegelijk ingrijpende en vaak pijnlijke aanpassingen

*Er zit weinig schot in de onderhandelingen over
de toetreding van Polen tot de Europese Unie.
Dat komt door de complexe materie en de
beperkte invloed die voorstanders van toetreding
op de ontwikkelingen hebben.*

vergt, daalt het enthousiasme van het publiek. Een in
1998 verricht onderzoek gaf aan dat bij een eventueel
referendum over toetreding 64% van de bevolking vóór
zou stemmen. Slechts 9% was vastbesloten tot een
tegenstem.⁴ Tegelijk bleek overigens dat bijna 60% van
de bevolking niet of nauwelijks in de EU was geïnteres-
seerd.⁵

Hoe dan ook, in de loop van 1999 begonnen nieuwe
onderzoeken uit te wijzen dat hooguit iets meer dan de
helft van de bevolking tot de voorstanders kon worden
gerekend. De christen-democratische europarlementa-
riër Jas Gawronski (Italië) sprak in een recent rapport
voor het Europese Parlement dan ook zijn verontrusting
uit over de toenemende Poolse afkeer van Europa, voor-
al in delen van het platteland en onder de minder opge-
leide lagen van de bevolking.⁶ Twee partijen zijn in-
middels opgericht die zich sterk maken voor het blokkeren
van het EU-lidmaatschap. Ook bij de recente presi-
dentsverkiezingen, oktober 2000, presenteerden zich
enkele kandidaten met een nadrukkelijk anti-Europees
programma. Op de door het weekblad *Polityka* aan de
kandidaten voorgelegde vraag of de toetreding tot de
EU de Poolse identiteit en de Poolse economische
belangen zou bedreigen, antwoordden maar liefst zeven
van de dertien gegadigden (Grabowski, Kalinowski,
Korwin-Mikke, Lepper, Lopuszański,
Pawłowski en Wilecki) met 'ja'.⁷ Niet al deze politici zijn
natuurlijk even belangrijk, maar Kalinowski (die een
score behaalde van 6%) is leider van de oppositionele
Boerenpartij PSL. Met een omfloerst 'ja' reageerden ex-
premier Olszewski en ex-president Wałęsa De eerste

meende dat er het komend decennium helemaal 'geen toetreding tot de EU dreigt', omdat de EU deze niet wenst. Wałęsa van zijn kant was bang dat de relatie-Polen-EU een vorm van *serwilizm* zou zijn. Al deze ontwikkelingen staan in duidelijk contrast tot het thema van de 'terugkeer tot Europa', dat in de eerste helft van de jaren '90 brede lagen van de bevolking wist te bezielen en dat in 1998 de rode draad vormde in de toespraak die de toenmalige minister van buitenlandse zaken Geremek hield bij de ontvangst in Aken van de Karel de Grote-prijs.⁸

De grote vraag is natuurlijk of deze verschijnselen voldoende reden zijn serieus rekening te houden met het mislukken van de onderhandelingen of met afwijzing van een eventueel toetredingsverdrag door de Poolse kiezers. Wat de opvattingen binnen de EU betreft: meer en meer lijkt de mening te gaan heersen dat uitbreiding zonder Polen weinig zin heeft. Gawronski benadrukt in zijn rapport nog eens dat Polen, vanwege zijn grote omvang en bevolking (38,8 miljoen inwoners), het invloedrijkst van de kandidaat-landen is. Bovendien is het, door zijn geografische ligging, een 'zeer belangrijke factor in de stabiliteit van de toekomstige Europese geopolitieke orde'.⁹ Daarnaast is volgens Gawronski Polen bovendien een gerespecteerde economische partner. Het land is de vierde exportmarkt van de EU, na de Verenigde Staten, Zwitserland en Japan.

Ook de Europese Commissie lijkt een wat positiever beeld van de Poolse verrichtingen te krijgen. Het in november 2000 verschenen rapport spreekt aanmerkelijk meer waardering uit dan het verslag van een jaar geleden. De Europese commissaris die belast is met de uitbreiding, Günter Verheugen, verklaarde in september dat Polen zich nog steeds bij de eerste groep van kandidaat-landen bevindt en dat het zeker niet achter ligt bij de overname van Europees recht en regelgeving. De Poolse pers meende uit zijn woorden de conclusie te mogen trekken dat Polen vóór 2005 zou zijn togetreden.¹⁰ Enkele weken later vermeldde die zelfde pers een uitspraak van Verheugen over een mogelijk lidmaatschap eind 2003.¹¹ Een verder lichtpunt vormt het in september bereikte akkoord met de EU over verdere liberalisering van de handel in landbouwprodukten. De overeenkomst voorziet in volledige afschaffing van heffingen in de sectoren groente, fruit, vlees, kaas, boter, melkpoeder en mais. Polen is overigens het laatste kandidaat-land dat een dergelijk akkoord met de EU heeft afgesloten.¹²

Coördinatie van Poolse EU-beleid

Hoopgevend is ook dat Polen er in de loop van het jaar in is geslaagd enige orde te brengen in de tot voor kort chaotische toestanden rond de coördinatie van het EU-beleid. Oorzaak van deze chaos waren vooral de moei-

zame verhoudingen tussen de twee coalitiepartijen die na de verkiezingen van 1997 de regering vormden: de Verkiezingsactie Solidariteit (AWS) van premier Jerzy Buzek en de Vrijheidsunie (UW) van vice-premier Leszek Balcerowicz. Tijdens de formatie werd afgesproken dat de UW de post Buitenlandse Zaken zou krijgen, alsmede enkele andere voor Europa belangrijke ministersposten. Tegelijk werd echter bepaald dat de coördinerende en initiërende taken ten aanzien van de toetreding bij de Commissie voor de Europese Integratie (KIE) zouden komen te liggen. Hoofd van de KIE, met de rang van staatssecretaris, werd de als euroscepticus bekend staande Ryszard Czarnecki. Deze behoorde tot de rooms-nationalistische ZChN, één van de grotere partijen binnen de AWS, die in totaal uit een kleine twintig partijen is samengesteld. Het fiasco rond de PHARE-fondsen was een welkome aanleiding Czarnecki te lozen en de KIE rechtstreeks onder de premier te plaatsen. Hiermee waren echter de moeilijkheden niet van de baan, want het bleek onmogelijk iemand te vinden die met enig gezag de dagelijkse leiding over de KIE en de aldaar te werk gestelde ambtenaren zou kunnen uitoefenen. Professor Maria Karasińska-Fendler, gespecialiseerd in de Europese Unie, zag zich na een half jaar gemodder tot heengaan gedwongen.

Nadien bleef de post lange tijd onbezet, totdat in april 2000 de beslissing viel Jacek Saryusz-Wolski te benoemen. Deze voormalige woordvoerder van *Solidarność* in de industriestad Łódź, waar hij later (in de periode 1988-1991) directeur was van het universitaire Centrum voor Europese Studies, was de belangrijkste onderhandelaar geweest bij het in 1991 ondertekende Europa-akkoord met de EU. Bij de kabinetsformatie van 1997 gold hij als de meest voor de hand liggende kandidaat om de KIE te leiden. De talrijke eurosceptici binnen de AWS vreesden echter dat hij te weinig rekening met hun zorgen zou houden. Tegelijk waren de UW-leiders bang dat hij te veel bevoegdheden naar zich toe zou trekken, ten koste van onder meer Buitenlandse Zaken, waar Bronisław Geremek minister zou worden. Inderdaad eiste Saryusz-Wolski niet alleen ruime zeggenschap ten aanzien van het Europeabeleid van de afzonderlijke departementen, maar drong hij er bovendien op aan dat hij de functie zou combineren met die van leider van de onderhandelingsdelegatie in Brussel.

Inmiddels heeft hij toch ruimschoots zijn zin gekregen. Premier Buzek benoemde hem zomer 1999 al tot zijn belangrijkste adviseur betreffende Europese integratie. En toen hij in april 2000 met de leiding van de KIE werd belast, gebeurde dit met de afspraak dat inzake Europese integratie de ministers de richtlijnen van Saryusz-Wolski dienden te volgen. Deze op zijn beurt was slechts verantwoording schuldig aan de premier.

Hiermee zijn de problemen rond de coördinatie overigens zeker niet opgelost. Afgelopen zomer viel de zit-

tende coalitie uiteen en trad de UW uit de regering. Het nieuwe minderheidskabinet van de AWS, dat zich vermoedelijk genoodzaakt zal zien vervroegde verkiezingen uit te schrijven en daarbij ongetwijfeld door de post-communistische SLD (evenmin vurig pro-Europees) verslagen zal worden, telt ettelijke onberekenbare rechts-nationale politici in de gelederen. Het duidelijkst voorbeeld is Lech Kaczyński, die minister van justitie is geworden. Als zodanig zal hij een belangrijke rol spelen bij de overname van Europese wetgeving. Ook zonder dit soort ontwikkelingen is de coördinatie trouwens al lastig genoeg, niet alleen in Polen, maar in alle Midden-Europese kandidaat-landen. Bij het voeren van de onderhandelingen, de overname van het *acquis communautaire*, de overname van Europees recht en de tenuitvoerlegging van het Europees beleid zijn tal van actoren betrokken; tegelijk bestaan er veel weerstanden tegen een centralistische aanpak. In Polen lijkt een verstandige oplossing te zijn bereikt door de premier met het oppertoezicht te belasten en tegelijk een man met enig gezag de dagelijkse leiding toe te vertrouwen. Aangezien de EU-problemen echter talrijk, en vaak zeer technisch van aard zijn, kan deze *top-down*-benadering slechts in beperkte mate soelaas bieden. Besluiten die bij dit type van coördinatie worden genomen, berusten veelal onvoldoende op de binnen het overheidsapparaat aanwezige expertise.¹³ Vroeger of later zal daarom ook Polen, naar het voorbeeld van de huidige EU-lidstaten, naar andere coördinatiemechanismen moeten uitkijken.

Kardinaal, paus en kerk

Een ontwikkeling van geheel andere aard, die Polen eveneens dichterbij de EU zou kunnen brengen, vormen de veranderende opvattingen binnen de Poolse rooms-katholieke kerk over de EU. Aangezien nog steeds een groot deel van de Poolse bevolking frequent de mis bezoekt, een deel van de jeugd op lering gaat bij de pastoor en uitspraken van paus, episcopaat en lokale geestelijkheid een groot gezag onder de parochianen hebben, kan dit voor het stemgedrag bij een eventueel referendum van niet geringe betekenis zijn. Enkele jaren geleden heerste er in de hoogste Poolse kerkelijke kringen nog duidelijke twijfel over de wenselijkheid van het EU-lidmaatschap. Bekendheid kreeg vooral de preek van kardinaal Glemp op Maria-Hemelvaart 1995 in Jasna Góra, waarin hij waarschuwde dat Poolse toetreding het verlies van onafhankelijkheid met zich kon brengen en Westeuropese politici gelegenheid zou geven de landen van Midden-Europa te verzwakken.¹⁴ De vrees in kerkelijke kringen was dat het lidmaatschap tot ingrijpende maatschappelijke en culturele veranderingen zou leiden, waardoor onder meer het bestaande wettelijke verbod op abortus onder druk zou komen te staan. In de tweede plaats waren de kerkelijke leiders

bezorgd voor de positie van de kerk als zodanig. Deze was na de omwenteling van 1989 – voor een deel aan haar te danken – met een ambitieuze agenda gekomen, die onder meer een concordaat tussen Polen en het Vaticaan opleverde. Het grote risico bestond dat er na toetreding ontkerkelijking zou volgen, met alle onaangename gevolgen van dien.

De grote ommekeer kwam in november 1997, nadat onder leiding van Glemp een zware delegatie van het Poolse episcopaat Brussel had bezocht en daar besprekingen had gevoerd met leden van de Europese Commissie en het Europese Parlement. Van EU-zijde werd bij die gelegenheid ijverig geprobeerd de Poolse angsten voor Europa weg te nemen. Zo betoogde de kabinetschef van Commissie-voorzitter Santer, onder verwijzing naar de ervaringen van Luxemburg, dat geen enkele lidstaat van de Unie het risico loopt overheerst te worden door de grotere partners. Kardinaal Glemp toonde zich na afloop onder de indruk van de betekenis van de EU en vond het in het Pools belang bij deze vorm van samenwerking aanwezig te zijn. Bisschop Pieronek was nog duidelijker: 'De kerk zal de Polen tot integratie aansporen.'¹⁵

Deze koerswijziging hangt voor een deel samen met het feit dat kort vóór het bezoek verkiezingen hadden plaatsgevonden. Deze leverden, na een vierjarige regering van ex-communisten, een coalitie op die door de met de kerk 'bevriende' AWS werd geleid en die het EU-lidmaatschap als een van haar programmapunten had. (Het zal dus interessant zijn te zien hoe het episcopaat zich gaat opstellen na een nieuwe regeringswisseling.) Een tweede verklaring vormt het onloochenbare feit dat veel Poolse geestelijken, onder wie Pieronek, de ontwikkelingen in Europa de afgelopen jaren met grote belangstelling hebben gevolgd, en daarbij tot de conclusie zijn gekomen dat eventuele gevaren van toetreding beter kunnen worden bestreden door participatie dan door afzijdigheid. Sommigen van hen zijn *bovendien* tot de slotsom gekomen dat een aantal sociale EU-doelstellingen, waaronder die van het sociaal handvest, overeenstemt met de sociale leer van de kerk. Ook de term subsidiariteit klinkt de katholieken vertrouwd in de oren, al wijkt de betekenis die het woord in het Verdrag van Maastricht heeft af van het beginsel zoals dit gestalte kreeg in encyclieken als *Rerum Novarum* en *Quadragesimo Anno*. De vierde en wellicht belangrijkste verklaring is de houding van paus Jan Paul geweest, die met uitspraken over het 'Europa van de geest' al jarenlang Europese eenwording heeft gepredikt en die er sinds 1989 grote waarde aan heeft gehecht dat het hem zo vertrouwde Polen hieraan meedoet.

Opvallend in dit verband is zijn toespraak in het Poolse parlement geweest, tijdens het bezoek aan zijn geboorteland in 1999. Bij deze gelegenheid verklaarde hij: 'De integratie van Polen met de Europese Unie is

van het begin af door de Heilige Stoel gesteund.¹⁶ Deze zinsnede is vooral belangrijk omdat de paus hier uitdrukkelijk naar de EU verwees in plaats van naar 'Europa' in het algemeen. Bij een eventueel referendum over toetreding kunnen katholieke tegenstanders van aansluiting nu moeilijk meer volhouden dat de oproep van de paus tot Europese eenwording géén uitsluitend geeft over zijn houding tegenover het specifieke probleem van het EU-lidmaatschap.

De ommekeer van de kerk is vergezeld gegaan van een ommekeer van veel roomse politici. In dit verband moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de christelijk-nationale en de christen-democratische bewegingen in Polen. Beide zijn vertegenwoordigd in de AWS, maar de eerste stroming (en dan vooral de Christelijk-Nationale Vereniging ZChN) is duidelijk de krachtigste. Leidende ZChN-kringen hebben het afgelopen decennium lange tijd gewaarschuwd tegen de gevaren van het EU-lidmaatschap, dat de traditionele Poolse waarden van natie, religie en gezin zou ondermijnen en tegelijk tot een nieuwe Duitse overheersing zou leiden. Sinds de regeringswisseling van 1997 is de ZChN de toetreding echter als onvermijdelijk gaan beschouwen. Zoals eerdergenoemde Czarnecki, oud-hoofd Commissie voor de Europese Integratie (KIE), het heeft geformuleerd: over de vraag 'of' Polen moet toetreden hoeft niet gediscussieerd te worden, wél over de vraag 'wanneer', 'onder welke voorwaarden' en 'op welke wijze' dit zal geschieden.¹⁷ Kenmerkend voor deze politici is dan ook dat ze geen haast willen maken met het lidmaatschap, een lange reeks voorwaarden plegen te formuleren en uitgesproken voorstander zijn van het 'Europa der vaderlanden'. Tot de verlanglijst behoren zaken als verankering van het recht uit de EU te stappen, handhaving van de nauwe Poolse economische contacten met de landen van de voormalige Sovjetunie, bescherming van het ongeboren leven, een onbeperkt verbod op de aankoop door buitenlanders van grondgebied dat vóór 1914 bij Duitsland hoorde, besluitvorming in de EU-ministerraden bij consensus en acht Poolse stemmen in de Raad.¹⁸ Wat de christen-democraten binnen de AWS betreft, deze hebben vanouds tot de voorstanders van de Poolse toetreding behoord; sinds de ommekeer van de kerk zijn ze hierbij een stuk zelfverzekerder geworden. Ook in deze kringen is het echter gewoonte handhaving van de Poolse waarden te benadrukken.

De houding van deze beide christelijke stromingen staat niet alleen in duidelijk contrast tot het euro-enthousiasme zoals we dit aantreffen in kringen van de Vrijheidsunie van Balcerowicz, maar ook tot de fel afwijzende houding van enkele extreem-nationalistische christelijke bewegingen. Eén ervan wordt geleid door zeven parlementariërs die najaar 1998 uit de AWS stapten en onder de naam *Nasze Kolo* (Onze Kring) heeft deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen van

1998. Tot de leuzen behoorde 'Brussel: het tweede Moskou'. De Kring heeft zich in 1999 gereorganiseerd tot een politieke partij, het Poolse Akkoord (*Porozumienie Polskie*). De leider, Lopuszański, nam deel aan de recente presidentsverkiezingen, waarbij hij het met zijn veldtocht tegen de EU overigens niet verder bracht dan 0,8% van de stemmen. Dit soort bewegingen is sinds de 'bekering' van het episcopaat duidelijk in een ongemakkelijke positie geraakt. Ze hebben echter nauw contact met allerlei roomse organisaties, waaronder de *Rodzina Polska* (Poolse Familie) en krijgen steun van de extremistische roomse radiozender *Radio Maryja*, die eveneens tegen de EU fulmineert.

Boeren

Ondanks de geschetste veranderingen vallen er nog ettelijke hindernissen te overwinnen voordat Polen zich lid van de EU kan noemen. Zo is er nog geen oplossing in zicht voor de problemen rond de Poolse landbouw, waarin ruim een kwart van de beroepsbevolking werkzaam is, maar die slechts 6% van het bruto binnenlands produkt oplevert. Het probleem manifesteert zich vooral in de vorm van een groot aantal kleine en onrendabele bedrijven: van de in totaal 2 miljoen Poolse boerderijen was in 1998 slechts 44% groter dan 5 ha en was slechts 8,5% groter dan 15 ha. (Ter vergelijking: in West- en Noordwest-Europa vormen bedrijven van meer dan 20 ha bijna de helft van het totaal.)¹⁹ Uiteraard is het in het belang van zowel Polen als de EU dat dit aantal ondernemingen (waarvan een deel nauwelijks voor de markt werkt) drastisch wordt gereduceerd, dat de produktiviteit van de overgebleven ondernemingen flink omhoog gaat en dat de overbodig geworden boeren in andere sectoren van de Poolse economie te werk worden gesteld, opdat wordt voorkomen dat ze massaal naar het westen komen. Slechts met een grote hulpinspanning van de EU vallen deze doelen te realiseren.

Een van de voorwaarden hiertoe is dat de EU-lidstaten het onderling eens worden over de juiste aanpak. Tot dusver heeft men sterk de neiging gehad de problemen op de langere baan te schuiven. Zo luidt het in juni 2000 overeengekomen gemeenschappelijk standpunt²⁰ dat landen die vóór 2006 toetreden, niet op gelijkwaardige basis in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kunnen participeren. Anders gezegd: als Polen in 2003 lid zou worden, zouden de Poolse boeren voorlopig niet op dezelfde wijze inkomenssteun kunnen krijgen als de boeren in de huidige Unie. De vraag of dit na 2006 wel zou moeten kunnen, heeft in de Unie voornamelijk schrikreacties opgeroepen; berekend is dat de EU in dat geval jaarlijks 3 tot 4 miljard euro zou moeten betalen, op een totaal Europees landbouwbudget van jaarlijks 41 miljard euro. Het standpunt van de Europese Commissie luidde tot voor kort dat de boeren in de toetredende

landen helemaal geen recht op directe inkomensoverdrachten hebben. De boeren binnen de huidige EU krijgen steun bij wijze van compensatie voor de subsidie- en prijsdalingen die op grond van agrarische EU-hervormingen tot stand zijn gekomen. De boeren in Midden-Europa staan hier echter buiten en dezen kunnen dus ook geen aanspraak maken op compensaties. Een ander graag gehanteerd argument is dat directe inkomenssteun ontwrichtende gevolgen voor de Poolse samenleving zou hebben, aangezien een willekeurig deel van de bevolking dan plotseling over relatief grote geldbedragen zou kunnen beschikken.

De afgelopen maanden zijn er echter ook andere geluiden uit Brussel gekomen. Europees Commissaris Fischler heeft de mogelijkheid gesuggereerd van 'stapsgewijze' invoering van inkomenssteun. De redenering is dat vermoedelijk alleen langs deze weg op redelijk korte termijn hervormingen en modernisering in de Poolse agrarische sector gerealiseerd kunnen worden, overproductie kan worden tegengegaan, specialisatie kan worden bevorderd en het milieu meer aandacht kan krijgen.²¹ De Polen van hun kant wijzen steeds op de ongelijke concurrentieverhoudingen, waar naar hun oordeel zo snel mogelijk een eind aan moet komen. In de tijd dat er nog geen gemeenschappelijk landbouwbeleid bestond, was West-Europa een belangrijke afzetmarkt, vooral wat betreft vleesproducten. Door allerlei subsidies binnen de EU kwam hier echter verandering in. Vooral in de vleessector zijn de Polen sterk in het nadeel: de Poolse subsidies bedragen slechts een kwart van het EU-gemiddelde en wat betreft rundvlees slechts 15%.²² Extremistische Poolse boerenorganisaties, onder leiding van volksmenners als Andrzej Lepper (die bij de presidentsverkiezingen 3% van de stemmen kreeg) blokkeren met grote regelmaat de Poolse wegen om tegen de invoer van goedkoop EU-voedsel te protesteren. De Poolse regering staat dus onder zware druk bij de toetreding een aanvaardbare regeling in de wacht te slepen.

De grote Duitse buur

Voor het Poolse toetredingsproces zijn goede relaties met Duitsland van het grootste belang. Veel van de problemen die bij de onderhandelingen aan de orde komen, zijn tegelijk Pools-Duitse vraagstukken. Bovendien zou Polen in niet geringe mate profiteren als Berlijn binnen de Unie als pleitbezorger van de Poolse belangen zou willen fungeren. Een dergelijke rol leken de Duitsers begin jaren '90 te zullen gaan spelen, toen in het Duits-Pools vriendschapsverdrag van 1991 werd vastgelegd dat beide landen elkaar zouden helpen bij hun samenwerking met (Europese) organisaties en instellingen waarvan de een wel en de ander geen lid was.²³ Naar aanleiding van deze afspraak, en de evidente

Poolse belangstelling voor het EU-lidmaatschap, spraken politici en commentatoren destijds van een 'belangengemeenschap'. De zich ontwikkelende euregio's langs de Duits-Poolse grenzen, de talrijke uitwisselingen over en weer (zelfs op militair gebied), alsmede herhaalde pleidooien van kanselier Kohl voor EU-uitbreiding, leken erop te wijzen dat de toenadering tussen de oude erfvijanden een permanent karakter had. 'De Poolse weg naar Europa loopt via Duitsland' was een gezegde dat in de eerste helft van de jaren '90 vaak werd herhaald.

Intussen is er ook in dit opzicht de afgelopen tijd veel veranderd. De eerste tekenen van verkoeling deden zich al in 1995 voor, toen bij de plechtige Bondsdagzitting ter gelegenheid van het einde van de Tweede Wereldoorlog de vertegenwoordigers van de Westelijke geallieerden werden uitgenodigd, maar niet president Wałęsa. De Poolse pers maakte hier destijds duidelijk haar ongenoegen over kenbaar. Anderzijds toonden Duitse kranten zich teleurgesteld over het feit dat minister van buitenlandse zaken Bartoszewski, in een uitvoerige rede over de Tweede Wereldoorlog, wel spijt betuigde over de gruweldaden die hadden plaatsgevonden bij de verdrijving van de Duitsers, maar geen verontschuldiging formuleerde. In Duitsland, waar men niet op de hoogte was van het feit dat er in Polen na 1989 uitgebreide discussies over de verdrijving waren gevoerd, bevestigde dit de indruk dat het thema in de oostelijke buurlanden nog altijd taboe was.²⁴

In de hieropvolgende jaren zijn de verhoudingen in het bijzonder door drie kwesties negatief beïnvloed. In de eerste plaats was er – ook hier – de kwestie van de schadeloosstelling voor dwangarbeiders uit de Tweede Wereldoorlog. Het feit dat de regering-Kohl met uiterst bescheiden bedragen over de brug kwam en verder over het onderwerp nauwelijks wenste te praten, irriteerde de Polen hevig. Een tweede probleem vormde de Duitse eis van teruggave van kunst en cultuurobjecten die als gevolg van de grenswijzigingen van 1945, of door transporten die de Duitsers met het oog op luchtbombardementen hadden ondernomen, in Pools bezit waren geraakt. Hieronder vallen collecties van de Pruisische staatsbibliotheek die zich in Kraków bevinden. De Duitse autoriteiten noemden deze cultuurschatten aanvankelijk in één adem met de door het Rode Leger naar de Sovjetunie overgebrachte kunstvoorwerpen, wat de indruk wekte dat zij de in Polen aanwezige collecties als geroofde kunst beschouwden. De kwestie ligt nog eens extra gevoelig omdat de kunstschaten die de Duitsers in Polen in beslag namen, zich in handen van particulieren bevinden, of als minderwaardige kunst vernietigd werden.

Voor de grootste conflicten hebben echter de Duitse organisaties van verdrevenen gezorgd, die hun leden brieven lieten schrijven waarin claims werden gelegd op vroegere bezittingen in voormalige Duitse gebieden. In

Polen leidde dit tot massale druk op de Poolse autoriteiten om de erfpachtcontracten in de betrokken landstreken om te zetten in regelingen over eigen grondbezit. Onderwijl groeide de vrees dat het Poolse lidmaatschap van de EU de Duitse pogingen oude bezittingen terug te krijgen, nieuwe mogelijkheden of prikkels zal geven. Deze vrees werd in mei 1998 bevestigd toen de Bondsdag, op aandrang van de christelijke partijen, een resolutie aannam die onder meer stelde dat de Poolse EU-toetreding de regeling van 'nog onopgeloste bilaterale kwesties' zou vergemakkelijken.²⁵ In *Vertriebenen*-jargon betekent dit op z'n minst schadeloosstelling voor het verlies van particulier bezit. Sindsdien hebben de Poolse politieke partijen elkaar trachten te overtreffen in eisen over de beperking op het verwerven van Pools onroerend goed door buitenlanders. De Boerenpartij PSL kwam zelfs met het voorstel om van de EU een inreisverbod voor *Vertriebenen* te eisen. Iedere toespraak van de voorzitter van de *Bund der Vertriebenen*, Erika Steinbach, is aanleiding voor nieuwe Poolse perscommentaren. Intussen wordt er aan officiële Poolse zijde weinig gedaan om dit soort extreme standpunten en reacties af te remmen: binnen de Verkiezingsactie Solidariteit bevinden zich politici die het met deze opvattingen geheel eens zijn. Duits-Poolse dialogen blijven onder deze omstandigheden beperkt tot een kleine kring van deskundigen.

Tegelijk beseffen de Polen dat er zich weinig alternatieven voordoen voor verbetering van de relaties met Berlijn. Zo bestaat bij het publiek de indruk dat de regering in Parijs er welbewust op uit is de Poolse aansluiting bij de EU tegen te houden.²⁶ Pools-Franse toenadering zou onder deze omstandigheden weinig zin hebben.

Het onbestemde wanneer

Hoewel moeilijk valt aan te nemen dat Polen voor altijd buiten de EU zal blijven, kan tegelijk met geen mogelijkheid worden aangegeven op welke termijn de toetreding gestalte kan krijgen. De materie is complex, de voorstanders van toetreding hebben slechts beperkte invloed op de ontwikkelingen en in de essentiële Pools-Duitse verhoudingen wordt de toon de laatste jaren maar al te vaak aangegeven door extremisten in beide kampen. ■

Noten

- 1 Zie J.W. van der Meulen, 'Poolse aarzelingen over Europa', in: *Internationale Spectator*, december 1998, blz. 630.
- 2 *1999 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, blz. 76.
- 3 *Het Financieele Dagblad*, 19 mei 2000.

- 4 L. Kolarska-Bobińska (red.), *Polska Eurodebata*, Warschau: Instytut Spraw Publicznych, 1999, blz. 46.
- 5 *Ibid.*, blz. 46.
- 6 *Report on Poland's application for membership of the European Union and the state of negotiations* (Rapporteur: Jas Gawronski). European Parliament, A5-0246/2000.
- 7 *Polityka*, 7 oktober 2000, blz. 7.
- 8 B. Geremek, 'Freedom and Solidarity: Poland's message to Europe', in: *Yearbook of Polish Foreign Policy 1999*, Warschau: Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1999, blz. 9-15.
- 9 *Report on Poland's application*, a.w. noot 6, blz. 10.
- 10 'Polska nie ma opóźnień' in: *Rzeczpospolita*, 13 september 2000.
- 11 'Polska w Unii w 2003 roku', in: *Rzeczpospolita*, 11 oktober 2000.
- 12 *Bulletin Quotidien Europe*, nr 7808, 28 september 2000.
- 13 L. Karvonen en B. Sundelius, *Internationalization and Foreign Policy Management*, Aldershot: Gower, 1987, blz. 86.
- 14 'Hasanie po plecach Kościola', in: *Rzeczpospolita*, 16 augustus 1995.
- 15 'Lapcie Pana Boga za poly', in: *Gazeta Wyborcza*, 7 november 1995.
- 16 'Polska ma prawo uczestniczyć w rozwoju Europy', in: *Rzeczpospolita*, 12 juni 1999.
- 17 'Czy Polska musi wstępować do Unii Europejskiej?', in: *Unia&Polska*, november 1998, nr 2.
- 18 K.O. Lang, *Polens Katholizismus und die europäische Integration*, Keulen: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 14-2000, blz. 24 en 35.
- 19 'Zabawka trochę za skłompikowana', in: *Rzeczpospolita*, 13 april 2000.
- 20 *European Union Common Position, Enlargement, MD 382/1/00, Rev 1*, Brussel, 26 mei 2000.
- 21 Dit is ook de opvatting van Noel Devisch, van de EU-boerenorganisatie COPA. Zie het interview 'Polacy nas wzmocnią', in: *Unia&Polska*, oktober 2000, nr 47.
- 22 J. Nötzold, *Stabilität durch Integration. Polens Beitritt zur Europäischen Union*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2000, AP 3134, blz. 13.
- 23 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundliche Zusammenarbeit, Bonn, 17 juni 1991, art. 36. Tekst in: H.A. Jacobsen en M. Tomala, *Bonn Warschau 1945-1991. Analyse und Dokumentation*, Keulen: Verlag Wissenschaft und Politik, 1992, blz. 563.
- 24 J. Reiter, 'Relations with the Federal Republic of Germany', in: *Yearbook of Polish Foreign Policy 1996*, Warschau: Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1996, blz. 119 en 120.
- 25 U. Pallasz, 'Relations with Germany', in: *Yearbook of Polish Foreign Policy 1999*, Warschau: Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 1999, blz. 115.
- 26 K. Bachmann, 'Strachy na Lachy', in: *Rzeczpospolita*, 9/10 september 2000.

Over de auteur

DRS J.W. VAN DER MEULEN maakt als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa deel uit van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

De moeizame spagaat van Koštunica

THOMAS H. VON DER DUNK

Joegoslavië op de tweesprong tussen nationalistisch autisme en coöperatieve democratie

MILOŠEVIĆ BLIJFT VERRASSEN. HIJ DOET telkens juist dat, wat men van te voren als laatste zou verwachten, maar wat naderhand vanuit zijn optiek het slimste blijkt te zijn dat hij kan doen. In de rol van oppositieleider kenden wij hem tot dusverre althans nog niet. Wie na de recente machtswisseling in Belgrado even mocht menen dat de situatie op de Balkan er wezenlijk eenvoudiger op geworden is, zou zich zodoende wel eens deerlijk kunnen vergissen. Dat het nieuwe bewind niet heeft kunnen of willen doortasten om de gewezen president definitief uit te schakelen, maar hem, integendeel, voorlopig thuis met rust laat en zo misschien de gelegenheid geeft op termijn weer een politieke rol te spelen, kan Koštunica straks lelijk opbreken. Milošević krijgt zo de kans in de toekomst opnieuw de macht over te nemen, zodra de nieuwe regering niet aan de al te hooggespannen verwachtingen van de bevolking zal blijken te kunnen voldoen. Of wanneer – als oorzaak of gevolg daarvan – de huidige coalitie van achttien partijen uit elkaar valt, en sommige politici, hun electorale kansen ruikend wanneer zij zich bijtijds van een falende nieuwe regering distantieren, misschien zelfs zelf toenadering tot Milošević gaan zoeken. Dat hebben we in het verleden met lieden als Šešelj en Drasković immers al eerder gezien.

De weg omhoog uit het moeras waarin rest-Joegoslavië het afgelopen decennium is weggezakt, is immers zeer lang en moeizaam. Of de materiële vruchten daarvan binnen een paar jaar voor de verpauperde bevolking voldoende zichtbaar zijn om Koštunica bij de eerstvolgende verkiezingen opnieuw het vertrouwen te schenken, valt daarom te bezien. Ook na de zo voortvarende opheffing van de sancties door de Europese Unie zal de transformatie van de huidige gangsterstaat tot een civiele democratie veel tijd vergen. Goede bedoelingen alléén zijn daarvoor

De nieuwe Joegoslavische president Koštunica krijgt het moeilijk. De transformatie van de huidige gangsterstaat tot een civiele democratie zal tijd vergen. Kan de verpauperde Joegoslavische bevolking dit geduld opbrengen?

niet toereikend. Zo is allereerst grondige zuivering van overheidsapparaat en bedrijfsleven nodig om investeringen in de failliete economie zinvol te maken.

In dat opzicht zou het, objectief gezien, eveneens in het belang van de nieuwe machthebbers in Belgrado zijn, wanneer zij het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag de komende maanden van voldoende verdachten voorzien. De door dit tribunaal opgestelde lijst van gezochte criminelen valt immers nagenoeg naadloos samen met de top van het gevallen regime, dat de komende tijd ongetwijfeld alles zal doen om zoveel mogelijk van haar politiek en economisch imperium te redden. Het Westen zou dan ook op zich zelf alle medewerking van Koštunica moeten kunnen verwachten, ware het niet dat de nieuwe president zich na zijn verkiezing op het tegendeel heeft vastgelegd – en ook wel vastleggen moest, om de beschuldigingen van Milošević vóór de verkiezingen, als zou hij een betaalde handlanger van de NAVO zijn, niet in de ogen van grote delen van de eigen bevolking geloofwaardig te maken. Milošević is immers niet door de Serviërs weggestemd vanwege de moordpartijen onder Bosniërs en Kosovaren, en aan de verwerking van de morele schuld die hun land daarmee op zich geladen heeft en die de relatie met de burens ook onder een democratisch bewind nog lange tijd zal belasten, is de meerderheid van hen nog lang niet toe, ook al heeft Koštunica al een eerste voorzichtige poging gedaan

hun in dit opzicht de ogen te openen.

Hoewel het strijdig is met het doel van de ontwikkeling van een democratie op langere termijn, kan geen Servisch politicus het zich op het ogenblik veroorloven tot grootschalige uitlevering van oorlogsmisdadigers over te gaan, zelfs als hij het zou willen – en Koštunica, die als Servisch nationalist geen buitenlandse inmenging in interne aangelegenheden zegt te dulden, wil dit in elk geval voorlopig nog niet, al schijnt hij voor de langere termijn medewerking met het Joegoslavië-tribunaal niet helemaal uit te willen sluiten. Thans is dat echter absoluut niet zijn prioriteit, en ook als Koštunica daarvoor in de toekomst meer ruimte zal willen maken, zal hij, met het oog op de publieke opinie in eigen land, met de eventuele uitlevering van oorlogsmisdadigers zeer voorzichtig te werk moeten gaan. Daarvoor geldt het Haagse tribunaal in Belgrado te zeer als het verlengstuk van de NAVO, en samenwerking met de NAVO is zo kort na de bombardementen van vorig jaar vanzelfsprekend nog natiebreed taboe.

Uitlevering in ruil voor Westerse economische steun

Dat laatste brengt de nieuwe regering van Joegoslavië in een moeilijke positie, omdat zij voor de door haar nagestreefde economische revitalisering niet zonder hulp van buiten kan. Tegelijk immers met hun afwijzing van de NAVO als Servië's 'erfvijand' verzekeren Koštunica en Djindjić keer op keer aansluiting bij het welvarende Westen te willen, en ook in dat opzicht vertolken zij ongetwijfeld de wens van grote delen van hun achterban. Dat de NAVO en het Westen grotendeels identiek zijn, en de Europese landen bij wie nu toenadering wordt gezocht dezelfde zijn waarvan het militaire ingrijpen wordt vervloekt, wordt verdrongen door dit ingrijpen als strijdig met de Europese waarden en de Europese opinie voor te stellen. In deze kunstmatige scheiding tussen het goede Europa en de boze NAVO openbaart zich een bijna schizofrene kijk op de politieke werkelijkheid, waarbij al het kwaad op conto van de 'Amerikaanse' NAVO geschoven wordt, en men de mythe van het ware, want vredelievende Westen veeleer belichaamt ziet in de anti-interventionisten van 1999 als Noam Chomsky, Peter Handke en Marcel van Dam.

Toch kan Europa er niet onder uit om in ruil voor economische steun de komende jaren die uitlevering te verlangen. Dit enerzijds omwille van de eigen geloofwaardigheid, de internationale rechtvaardigheid en de morele genoegdoening voor de slachtoffers van de benden van Arkan en Mladić in Bosnië en Kosovo; en anderzijds, omdat investeren in Joegoslavië zinloos is zolang de maatschappij voortgaand verziekt blijft doordat nog overal de oude mensen op de oude

posten zitten. En de zekerheid dat zulks niet het geval is, zal altijd groter zijn ingeval van een duurzaam verblijf achter de door publieke bewaarders beveiligde hekken van een sobere Scheveningse gevangenis dan achter de door particuliere bewakers beveiligde hekken van een dure villa in een Belgradose buitenwijk.

Er zal om die reden ook voor een Joegoslavië dat democratisch wil worden op den duur weinig anders opzitten dan om ofwel zélf tot vervolging van Milošević en zijn moordcommando's over te gaan, ofwel alsnog aan die aandrang tot uitlevering en berechting toe te geven, hoezeer het nationale ego ter plekke daardoor ook zal worden gekwetst. Wil het land bij Europa gaan horen, dan moet het ook aan de Europese normen voldoen, en dat gaat niet zonder de misdaden van het vorige bewind onder ogen te zien, en daar dan dus tevens de juridische consequenties uit te trekken. Veel keus heeft Koštunica in dit opzicht ook niet, want van Russische zijde valt voor de wederopbouw van Joegoslavië niet bijster veel te verwachten, en door tijdens de volksoptand van begin oktober net iets te lang aan Milošević vast te houden, heeft Poetin – althans voor even – de nodige *goodwill* bij de nieuwe leider verspeeld. Alleen het Westen verkeert in de mogelijkheid Koštunica die concrete steun te bieden die hij nodig heeft om zijn beloften waar te maken, alvorens de nieuwe oppositie – d.w.z. Milošević! – de gelegenheid heeft de groeiende ontevredenheid over het uitblijven van snelle welvaartsverbetering electoraal uit te buiten, met alle politieke risico's van dien.

Dat echter die noodzakelijkerwijs aan juridische opschoning van het land gekoppelde steun van Europese zijde tegelijkertijd ook koren op de molen van veel Servische nationalisten is, die deze schoonmaak als een capitulatie voor de NAVO zullen beschouwen, staat buiten kijf. Dat dat het risico van nieuwe kansen voor Milošević in zich bergt, omdat hij dan met groter succes kan verkondigen dat zijn opvolger het land aan de vijand uitlevert terwijl hijzelf toch altijd vastberaden stand heeft gehouden, is daarmee eveneens zonneklaar.

Toekomst van Kosovo en Montenegro

Niet minder opereren op het scherpst van de snede wordt het voor zowel Belgrado als Brussel met betrekking tot dat andere hete hangijzer op de Balkan: de toekomst van Kosovo. Waar Kosovo zowel de opkomst als de ondergang van de carrière van Milošević inluide, zouden de problemen omtrent het lot van dit gebied ook wel eens aan de basis van een tweede herkansing kunnen liggen. Daarin verschilt de situatie duidelijk met die van Montenegro. Hier is

althans het gevaar van afscheiding, en dus van burgeroorlog, door de val van Milošević voorlopig afgenomen. Hoezeer ook Djukanović gehoopt had, met Milošević als argument, president van een zelfstandig land te worden, de meerderheid van zijn landgenoten was slechts vanwege Milošević eventueel bereid daarin met hem mee te gaan. Hun separatisme stoelde de laatste jaren, anders dan dat van de Albanezen in Kosovo, op afkeer van de dictatuur in Belgrado, niet van Belgrado op zich zelf; tegen samenleving met de Serviërs in een democratisch verband, zoals Koštunica hun belooft, hebben de meeste Montenegrijnen weinig; daarvoor voelt men zich te sterk met het buurvolk verwant. In de huidige situatie, nu ook in Belgrado het licht lijkt te gloren en daar – ten minste in woorden – de bereidheid wordt getoond de eenzijdige wijzigingen van Milošević in de onderlinge staatsrechtelijke verhoudingen tussen beide deelrepublieken terug te draaien, kan Djukanović bij een eventuele poging tot afscheiding niet meer op brede steun bij zijn bevolking rekenen, en zal hij gedwongen zijn zich naar een nieuw, evenwichtiger staatsverband van Servië en Montenegro te voegen, hoezeer dit ook zijn eigen eerezucht en ambities doorkruist.

Terwijl de omwenteling zo de situatie met betrekking tot Montenegro iets lijkt te hebben vereenvoudigd, althans de spanning in belangrijke mate uit de lucht heeft gehaald, geldt dat voor Kosovo niet. De val van Milošević heeft de situatie juist verder gecompliceerd. Net als in Podgorica, hadden ook in Priština de belangrijkste politici over de Servische volksopstand gemengde gevoelens, maar anders dan in Podgorica, werden in Priština die gevoelens ook door het gros van de bevolking gedeeld. In tegenstelling tot de Montenegrijnen is het gevoel van verwantschap met de Serviërs onder Albanezen immers gering. Iedereen die ook maar een minimale notie van de eigen dynamiek van historische processen bezit, weet dan ook dat het inmiddels te laat is om Kosovo nog vreedzaam onder het gezag van Belgrado te laten terugkeren, omdat dit tegen de wil van de overgrote meerderheid van de inwoners is. Het gebied zal, onder welke titel dan ook, *de facto* – en dus vermoedelijk eveneens ooit *de jure* – zelfstandig worden, dan wel uiteindelijk bij Albanië worden gevoegd.

Instemmen met welke andere optie dan ook betekent voor een Kosovaars politicus na alles wat er is voorgevallen, direct zelfmoord, zo niet fysiek dan toch ten minste politiek. Dat geldt natuurlijk omgekeerd ook voor elke Servische politicus. Het wezenlijke verschil is echter dat de regering in Belgrado in Kosovo nu geen invloed meer bezit, en dus de door de NAVO-interventie gecreëerde *status quo* zou moeten veranderen, waar de tegenpartij kan volstaan met deze te behouden. Ook al mag menigeen in Neder-

land in Milošević de grote boosdoener zien, het was niet de voormalige Joegoslavische president in zijn eentje die vorig jaar de Kosovaren hun land uitdreef, en in de ogen van de laatsten dragen dan ook de Serviërs daarvoor collectief de schuld. Het fijne onderscheid tussen volk en regime dat Brusselse diplomaten plachten aan te brengen, is aan mensen wier halve familie zoëven is uitgemoord niet echt besteed. Voor hen zijn als gevolg van de etnische zuiveringen volk en regime synoniem – zoals eveneens zeer veel Nederlanders ruim een halve eeuw na dato voor de periode 1940-45 nog steeds niet verschil tussen nazi's en Duitsers weten te maken, ook al heeft de meerderheid der Nederlanders, anders dan de meerderheid der Kosovaren, die vijfjarige dictatuur op een enkele fiets na ongeschonden bij huis en haard doorstaan.

Waar het met NAVO-geweld terugbrengen van geheel Kosovo onder Servisch bestuur alleen al met het oog op de zware bewapening en vastberaden vechtlust van de Albanese meerderheid politiek uitgesloten mag worden geacht, blijft alleen een definitieve echtscheiding tussen Belgrado en Priština over, want ook een nu nog alleen maar als tijdelijk bedoelde afzondering wordt uiteindelijk, naarmate er de komende jaren noodzakelijkerwijs in Kosovo zelfstandige staatsorganen tot ontwikkeling zullen komen, onvermijdelijk definitief. Het is derhalve de tragiek van de nieuwe democratische regering in Belgrado dat zij niet bij machte zal zijn het door haar dictatoriale voorganger veroorzaakte verlies van Kosovo te keren, en dus – gelijk de Duitse democratische regering na de Eerste Wereldoorlog – door rabiate Servische nationalistische schuld van dit verlies in de schoenen geschoven zal krijgen. Dit biedt uiteraard een herkansingsmogelijkheid aan Milošević, en misschien is het wel – op grond van de zekerheid van dit verlies van Kosovo – de gok dat het die kant uit zal gaan, die hem heeft doen besluiten niet nu al samen met zijn zoon het vliegtuig naar Moskou te nemen, en toch nog maar even in de buurt te blijven. In dit licht neemt Koštunica een groot risico door hem binnen de Joegoslavische grenzen te tolereren, maar misschien is, gezien de nog altijd wat ongewisse positie van leger en politie, het risico om Milošević nu te laten arresteren voor Koštunica's eigen positie voorlopig alleen nog wat groter.

Het aanblijven van Milošević als president zou de Kosovaarse zaken dus in zekere zin eenvoudiger hebben gemaakt. In de bijna onontkoombare zekerheid dat hij dan ook de eerstvolgende tien jaar niet meer weg te krijgen zou zijn, had het Westen dan goede argumenten gehad met de staatkundige wederopbouw – wat in de praktijk wil zeggen: verzelfstandiging – van Kosovo te beginnen, en dus dat te doen wat door de onomkeerbaarheid van de interventie

van 1999 onvermijdelijk is geworden. Dat is ook niet onbelangrijk met het oog op de Russen, die zeker dwars zouden liggen, en daartoe zouden wijzen op de door de NAVO bij haar interventie van 1999 geformuleerde doelstelling – hoezeer ook irreëel – dat het bondgenootschap met de verdrijving van de Servische gezagsdragers uit Kosovo niet beoogde het Servisch gezag aldaar als zodanig te willen beëindigen. De tot de verkiezingen van 24 september geldige reden dat men deze weg naar verzelfstandiging niet kon inslaan, om Milošević niet van munitie tegen de oppositie te voorzien, was dan bij een zege van Milošević vervallen, omdat die oppositie ingeval van een falende poging tot machtsovername voor vele jaren zou zijn uitgespeeld.

Nu er echter in Belgrado een regering zetelt die meer het vertrouwen verdient en, als zij er al twee jaar terug gezeten had, minder snel aanleiding zou hebben gegeven tot interventie van NAVO-zijde, lijkt het daaruit resulterend verlies van Kosovo op het eerste gezicht niet zo vanzelfsprekend: Koštunica doet immers geen Kosovaar meer kwaad. Alleen is die interventie nu eenmaal intussen gebeurd, zodat ook niemand meer om de gevolgen ervan heen kan, die daaruit bestaan dat de inmiddels bij de Albanese Kosovaren opgekropte haat elke terugkeer onder regie van Belgrado voor hen onaanvaardbaar, en daarmee ook onhaalbaar maakt. Hoezeer ook de nieuwe redelijkheid in Belgrado de erkenning van de onvermijdelijkheid van de afscheiding van Kosovo in politiek opzicht veel problematischer maakt, deze afscheiding is er – omdat elk alternatief nog veel

méer problemen zal opleveren – daarom niet minder onvermijdelijk door.

Dit alles was voorspelbaar, en is ook voorspeld. Hier wreekt zich, niet voor het eerst en vermoedelijk ook wel niet voor het laatst, de politiek van wegstijven en uitstellen die het Westen nu al sinds tien jaar ten aanzien van de Balkan bedrijft. Als men een en ander bij de NAVO eerder had willen inzien, en over de toekomst van Kosovo vroeger de confrontatie met de Russen had durven aangaan, had men misschien ook de heftiger confrontatie met hen kunnen voorkomen, die morgen alsnog onontkoombaar dreigt. Moskou zal immers vroeg of laat, en ongetwijfeld niet zonder een zeker satanisch genoegen, met een beroep op de regeringswisseling in Belgrado van de NAVO het onmogelijke eisen: namelijk dat zij conform belofte zorgt voor terugkeer van Kosovo onder Servisch gezag, nu Milošević inderdaad ten val is gebracht. Met die eis zal Poetin ongetwijfeld het nu tijdelijk licht gehavende vertrouwen van de Serviërs in de Russische broederliefde weer wat weten te herstellen, en, na de gebleken onmogelijkheid van de NAVO om aan die Russische eis te voldoen, het toch al niet zo grote vertrouwen in het Westen weten te beschadigen. Dat dat laatste niet zonder gevolgen zal zijn voor de kansen op civilisering van de Servische samenleving, en dus van pacificering van de Balkan, is evident. ■

Over de auteur

DR. THOMAS H. VON DER DUNK, historicus, is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden.

NGIZ

Lezingenprogramma december

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Onderwerp: World Population Growth and its general implications for international cooperation
Spreker: Steven W. Sinding, professor of Clinical Public Health van de Columbia University, New York
Taal: Engels
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS Centraal)
Datum: woensdag 13 december 2000 (20.00- 21.30 u.)
Organisatie: NGIZ
Kosten: geen
Aanmelden: leden NGIZ en SIB zonder aanmelden. Overigen aanmelden voor aanvang aan de zaal.

Onderwerp: Help or hindrance in time of crises? Non Governmental Organizations
Spreker: A. Davis, algemeen directeur Artsen zonder Grenzen
Taal: Engels
Plaats: Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6, Utrecht (vlak bij de Dom)
Datum: vrijdag 15 december 2000 (12.15–14.00 u.)
Organisatie: NGIZ – Afdeling Utrecht
Kosten: f 30,= (studenten f 10,=) voor de lunch contant aan de zaal
Aanmelden: Secretaris van de afdeling: Dr H.A.H. Audretsch, Fax: 030 228 74 08

Lidmaatschap

Het NGIZ-lidmaatschap biedt u een interessant lezingenprogramma, gratis toegang tot de bibliotheek van Instituut Clingendael en een exemplaar van de in druk verschenen Mullerlezing door Els De Temmerman, *Africa in a vicious circle*.
Jaarcontributie f 60,= (studenten f 30,=) Aanmelden bij Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage
Fax 070—324 02 64 – e-mail: HYPERLINKmailto:ngiz@clingendael.nl

De positie van Rusland in Europa

PETER VAN ELSUWEGE

Het gevaar van nieuwe breuklijnen op het oude continent

NA DE KOUDE OORLOG KWAM AAN DE bipolaire wereldorde een einde. Revolutionaire veranderingen zouden de politieke machtsrelaties in Europa grondig hertekenen. Het gaullistische idee van een Europa van de Atlantische Oceaan tot aan de Oeral werd actueel. Nu, zo'n tien jaar na de hereniging van Duitsland en de opheffing van het Warschaupact, steekt het gevaar van

nieuwe breuklijnen in Europa echter opnieuw de kop op. Kiemen voor nieuwe scheidslijnen in Europa zijn aanwezig op diverse niveaus. Zo kunnen een sociaal-economische, een politiek-militaire en een historisch-culturele dimensie worden onderscheiden. Terwijl de eerste twee verband houden met een internationale organisatie, respectievelijk de EU en de NAVO, betreft de derde dimensie opvattingen over de vermeende of werkelijk Europese identiteit van landen en staten in Midden- en Oost-Europa.

De sociaal-economische dimensie

Op sociaal-economisch vlak geldt het differentiatiebeleid van de Europese Unie. In haar buitenlandse politiek en uitbreidingsstreven maakt de Unie onderscheid tussen de landen van Midden- en Oost-Europa en de landen van de voormalige Sovjetunie, waarbij de Baltische staten steevast tot de eerste categorie worden gerekend.¹ Hierdoor ontstaat een kloof tussen een groep van landen die rechtstreeks betrokken worden bij het Europese integratieproces en een groep die in de marge blijft. Wanneer deze politiek gepaard gaat met een ongelijkmatige economische ontwikkeling, dreigt het ontstaan van een nieuwe breuklijn, waarbij een voorspoedige en uitgebreide kern komt te staan tegenover een verpauperde periferie, met Rusland als belangrijkste vertegenwoordiger. Deze ontwikkeling vormt in feite een afspiegeling van wat op mondiaal

Rusland blijft belangrijk voor stabiliteit op het Europese continent. Daarom moet Europa ernaar streven Rusland op te nemen in de Europese structuren en moet Rusland zich ontwikkelen tot betrouwbare partner.

niveau wordt omschreven als de Noord-Zuidtegenstelling. Een blik op de Russische handelsbalans ondersteunt deze parallel. Rusland exporteert vooral energie, grondstoffen en onbewerkte metalen, terwijl het afgewerkte produkten, voertuigen en voedingsmiddelen invoert.² Dit patroon loopt parallel met de handelsrelatie tussen de landen van Noord en Zuid.

De ontwikkeling van zo'n breuklijn, alsmede de evolutie van Rusland tot Derde-Wereldland, is ongunstig voor de stabiliteit op het continent. Europa heeft geen enkel belang bij een verpauperd Rusland. Economische regressie en sociale armoede vormen immers de ideale voedingsbodem voor een autoritaire machts-overname. In dit verband speelt de wisselwerking tussen deze breuklijn en datgene wat we later zullen definiëren als het Weimar-scenario. Het komt er voor Europa dan ook op aan de spreiding van welvaart zo evenredig mogelijk te houden. Het is in het eigenbelang van de welvarende kern om rijkdom te spreiden. Zo niet, dan is er sprake van een fragiele situatie, waarbij de welvarende kern voortdurend wordt bedreigd door de instabiele periferie.

Deze overwegingen liggen ten grondslag aan de besluitvorming van de Europese Unie ten gunste van uitbreiding naar de landen van Midden- en Oost-Europa. Die uitbreiding heeft immers tot doel de stabiliteit in Midden- en Oost-Europa te vergroten. Deze veronderstelling gaat echter slechts op wanneer tegelijkertijd een werkbaar alternatief wordt geboden aan

degenen die buiten het integratieproces zullen blijven. Pas wanneer ook in die gebieden stabiliteit wordt gewaarborgd, kan de doelstelling van het uitbreidingsproces metterdaad worden verwezenlijkt.³

Vandaar het niet te onderschatten belang van de relaties tussen Rusland en de EU. Pas wanneer duidelijk wordt dat een uitgebreide Unie niet leidt tot economische marginalisering van Rusland, is het gevaar voor verdieping van een sociaal-economische breuklijn vermeden. Hier ligt ook het belang van een eventuele vrijhandelszone die Rusland en de EU zou omvatten. Alleen wanneer een dergelijke stap wordt gezet, zal de uitbreiding van de EU geen negatieve gevolgen hebben voor de Russische afzetmarkten en economie.⁴

De politiek-militaire dimensie

Van Russische zijde werd steeds geargumenteed dat een uitbreiding van de NAVO zou leiden tot nieuwe scheidslijnen op het Europese continent. Jeltsin sprak in dit verband over een Koude Vrede, Primakov dreigde met tegenmaatregelen en de opbouw van een eigen militaire organisatie rond het GOS.⁵ Nu de uitbreiding van de NAVO met Polen, Tsjechië en Hongarije achter de rug is, lijkt de storm geluwd. Rusland heeft de ontwikkeling van zijn samenwerkingsverband met de NAVO opnieuw ter hand genomen. Betekent dit echter dat de dreiging van een nieuwe confrontatie niet langer aan de orde is?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden kan het nuttig zijn terug te gaan naar het complex van oorzaken van de Koude Oorlog, zoals die zich na de Tweede Wereldoorlog heeft voltrokken. In algemene termen kan deze periode voor een belangrijk deel teruggebracht worden tot een misverstand: de tragische botsing van twee veiligheidsconcepten. Stalin wenste de veiligheid van zijn land te vergroten door een bufferzone in te richten rond de landen van Midden- en Oost-Europa. Een onjuist beeld van deze pogingen lag mede aan de basis van de Koude Oorlog.

Aan het einde van de jaren '90 is de situatie min of meer vergelijkbaar. Om het verlies van het vroegere *cordón sanitaire* rond Rusland op te vangen, wordt een strategie gevoerd van uitgerekte grensverdediging langs de zuidelijke boog van het 'Nabije Buitenland'.⁶ Vandaar de reeks Russische interventies in dit gebied. Deze politiek wordt in het Westen, en vooral in de Verenigde Staten, vaak omschreven als een vorm van neo-imperialisme, waarbij sommigen argumenteren dat een nieuwe indammingsstrategie vereist is. Een dergelijke houding en een eventueel besluit de NAVO verder uit te breiden tot de Baltische staten, gaan regelrecht in tegen het nieuwe Russische veiligheidsconcept. Bij uitbreiding tot het Balticum zou 'de rode

lijn' worden overschreden.⁷ Een nieuw misverstand rond twee botsende veiligheidsconcepten kan dus niet helemaal worden uitgesloten.

In vergelijking met het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn er belangrijke verschillen die het gevaar voor een nieuwe Koude Oorlog kunnen relativeren. In de eerste plaats speelt de positie van Europa. Na de Tweede Wereldoorlog kwam het oude continent verpauperd en vernietigd uit de strijd. De vroegere Europese grote mogendheden moesten op het internationale toneel plaatsmaken voor twee nieuwe hoofdrolspelers met veel minder diplomatieke ervaring. Deze situatie leidde ertoe dat de drijfveren achter de politiek van het andere kamp niet werden opgemerkt. Zo groeiden onvermijdelijke misverstanden en mythen, die ten grondslag lagen aan de tweedeling van het Europese continent.⁸

Thans ligt de situatie echter anders. Europa heeft heel wat stappen gezet in het integratieproces en lijkt klaar om opnieuw een belangrijke internationale rol te spelen, waarbij het niet langer onder de vleugels blijft van de Verenigde Staten. De onderhandelingen over een zelfstandige Europese defensie vormen een belangrijk signaal. In dit opzicht is er heel wat minder reden voor Russische angst voor een unipolaire wereldorde onder leiding van de Verenigde Staten, en is de kans op een nieuwe Koude Oorlog veel kleiner. De Russische perceptie is nu ook veel positiever ten opzichte van Europa; daarenboven wordt Rusland vanuit Europa niet met dezelfde vooroordelen tegemoet getreden als vanuit de Verenigde Staten.

Toch kan Europa zeker nog in een lastig parket terecht komen. In de Europese evenwichtspolitiek mag Rusland niet worden uitgesloten, maar ook moet worden vastgehouden aan de principes van democratie en mensenrechten. Het welslagen van deze politiek en de blijvende binding van Rusland aan Europa zullen de doorslag geven als het erom gaat nieuwe scheidslijnen op het continent te voorkomen. Sommigen menen echter dat deze breuklijnen heel natuurlijk zijn. Ze verwijzen naar de geschiedenis, om het onderscheid tussen Rusland en Europa duidelijk te maken. Aanhangers van een dergelijke benadering vormen het spiegelbeeld van degenen die aan Russische zijde als slavofielen gelden.

De historisch-culturele dimensie

Als derde dimensie, naast de economische en politieke relaties tussen Rusland en Europa, wordt immers vaak verwezen naar het onderscheid tussen de Europese en de Oost-Slavische of Russische cultuur.⁹ In dit verband wordt gesproken van de Byzantijnse scheidslijn, die de katholieke en protestantse landen in het Westen scheidt van de orthodoxe en islamitische lan-

den in het Oosten,¹⁰ of van 'de cultureel-mentale grens tussen het ooit vanuit Rome gekerstende Latijnse Europa en dat van de op Constantinopel georiënteerde Grieks-Russische orthodoxie'.¹¹ Men stelt dan dat beide werelden een sterk gescheiden ontwikkeling hebben doorgemaakt, waarbij de politieke en culturele contacten binnen de eigen wereld zeer intensief en de verhoudingen met de andere beschaving nogal beperkt waren. Aangezien de Europese staten teruggaan op dezelfde culturele wortels, worden ze verondersteld gemeenschappelijke waarden te bezitten. Respect voor democratie, mensenrechten en de rechtsstaat staat daarin centraal. Deze waarden hebben zich in de loop van de Europese geschiedenis ontwikkeld. Ze vinden hun oorsprong in klassieke oudheid en christendom; nadien werden ze verder ontwikkeld tijdens Renaissance en Verlichting. Door het schisma binnen de rooms-katholieke kerk bleef een aantal landen, in de eerste plaats Rusland, van deze evolutie verstoken. Er ontstond een breuk tussen twee beschavingen, waarbij Polen, Tsjecho, Slowaken, Hongaren, Slovenen en Kroaten vielen onder de rooms-katholieke en de Russen, Oekraïners, Serven, Bulgaren en Roemenen onder de orthodoxe variant van het christendom.¹² De gevolgen van deze scheiding zijn volgens sommigen merkbaar tot op de dag van vandaag. Zo stellen de aanhangers van deze theorie dat het verschil in succes waarmee de hervormingen in Midden- en Oost-Europa worden doorgevoerd, herleid kan worden tot deze cultuurhistorische breuklijn. Ook het conflict in Joegoslavië wordt gezien als logisch gevolg van deze oude scheidslijn.¹³

Uit dit alles blijkt de overtuiging dat de huidige internationale betrekkingen kunnen worden geïnterpreteerd via het prisma van de oude scheidslijnen tussen culturele identiteiten. De belangrijkste hedendaagse vertegenwoordiger van deze stelling is ongetwijfeld Huntington. Hij beklemtoont dat ideologische confrontatie van de Koude Oorlog is vervangen door de culturele tegenstelling tussen beschavings gordels: 'The Velvet Curtain of culture has replaced the Iron Curtain of ideology as the most significant dividing line in Europe.'¹⁴ In deze optiek verschilt Rusland fundamenteel van Europa; het behoort immers tot een andere beschaving. Elke poging elementen van een vreemde cultuur over te nemen, is gedoemd te mislukken. Politieke leiders die dit proberen, zullen altijd falen en botsen op de weerstand van de inheemse cultuur. Huntington verwijst naar Rusland, dat hij onderbrengt in de categorie 'verscheurde landen'. De opeenvolgende pogingen van Russische westersgezinden hebben volgens hem geleid tot een 'culturele schizofrenie', die de patiënt overleeft maar waardoor hij nooit meer helemaal gezond zal worden.¹⁵

Huntingtons visie is niet geheel nieuw. Zijn opvat-

tingen ziet men in feite terug als constante in de Europese zowel als Russische ideeëngeschiedenis. Vanuit Russisch perspectief wordt dit geïllustreerd door de stellingen van de slavofielen uit de 19de eeuw. Ze legden de nadruk op de eigen cultuurgemeenschap, die superieur werd geacht aan de verloederde westerse beschaving. Ook het zelfbeeld van het Derde Rome past in dit kader. Daarnaast werd ook in Europa zelf vaak beklemtoond dat Rusland niet tot de eigen cultuur behoorde. Tijdens de Koude Oorlog baseerden auteurs uit Midden-Europa zich op de stelling van een cultureel-historische breuklijn om aan te tonen dat de westelijk gelegen Europese tweedeling kunstmatig was en afbreuk deed aan hun cultureel erfgoed, dat ontegenzeggelijk Europees was. Zo omschreef Kundera Midden-Europa als 'het gekidnapte Westen', dat cultureel gezien tot Europa behoorde, maar door de politieke omstandigheden onder Russische overheersing was gebracht. Een soortgelijke stelling ontwikkelde de Hongaar Szücs in *Les trois Europes*.¹⁶ De cesaropapistische traditie van onderdanigheid aan de staat en zijn ideologie, alsmede de afwezigheid van het begrip burgerlijke maatschappij, beschouwt hij als de primaire historisch-culturele kenmerken die Rusland en Europa van elkaar scheiden.

Een eerste fundamenteel punt van kritiek op dit soort opvattingen concludeert dat het concept van culturele scheidslijnen aan historisch determinisme lijdt. Verondersteld wordt immers dat er sprake is van een direct causaal verband tussen hetgeen zich in een soms vrij ver verleden heeft afgespeeld en de huidige situatie. Het vaststellen van een overeenkomst tussen de liberale democratie in de 20ste eeuw en bepaalde vrijheden uit de middeleeuwen is echter niet voldoende om te veronderstellen dat er een oorzakelijk verband tussen beide is. Het is in elk geval onvoldoende om te beweren dat landen die deze vrijheden in hun geschiedenis niet gekend hebben, daardoor niet het vermogen zouden hebben zich tot een moderne, democratische rechtsstaat te ontwikkelen.¹⁷

De juistheid van het historisch determinisme blijkt bovendien weersproken te worden door aspecten van het historisch verloop zelf. Zo is Griekenland, een Byzantijnse staat, lid van de EU. Anderzijds kunnen we denken aan Spanje, Portugal, Italië en Duitsland, allemaal staten onder invloed van de Romeinse beschaving, die desalniettemin de regels van democratie en rechtsstaat niet altijd even nauwkeurig hebben nageleefd.¹⁸

Het is derhalve niet zonder meer mogelijk het uitgangspunt van de cultureel-historische breuklijn empirisch vol te houden. Dit betekent echter nog niet dat de opvatting over het uiteenlopen of botsen van beschavingen irrelevant is met betrekking tot de posi-

tie van Rusland in Europa, integendeel. De stelling dient immers niet alleen beoordeeld te worden op basis van feitelijke argumenten, maar ook in het licht van de functies die zij vervult. Ook al kan de opvatting empirisch niet staande worden gehouden, zij werd en wordt als criterium vaak gehanteerd om het onderscheid tussen *Rusland* en *Europa* te ondersteunen.

Identiteit

Met deze problematiek komen we op het terrein van de identiteitsvorming. Een doorslaggevend element in de vorming van de eigen identiteit is de verhouding tot de andere.¹⁹ Door zich af te zetten tegen wat anders is, wordt een gevoel van saamhorigheid gecreëerd. De werking van dit mechanisme speelt ook een rol in de Russische identiteitscrisis van de jaren '90. Vaak liggen politieke motieven ten grondslag aan deze techniek. Zo gebruiken de landen van Midden-Europa het beeld van het andere Rusland om hun eigen Europese identiteit te ondersteunen.²⁰ Door Rusland als de *antithese* te presenteren, wordt de eigen Europese identiteit ondersteund. Zelfs in Oekraïne, een land dat volgens de theorie van de cultureel-historische breuklijn tot de Byzantijnse traditie behoort, gebruikt men het anti-beeld van Rusland om het eigen Europese karakter te illustreren. In het Oekraïense parlement klonk de anti-Russische retoriek over een periode van Aziatische gevangenschap in Moskou gewaad en met onderwijzing van de Slavisch-Russische taal door de achterkleinkinderen van Dzjengis Khan.

Aldus weerspiegelt de retoriek over de uiteenlopende beschavingen niet zozeer een realiteit, maar is zij veeleer een middel om er bepaalde doelstellingen mee te bereiken. De techniek van de antithese is echter niet zonder gevaren. Om de hoek dreigt het gevaar van de *self-fulfilling prophecy*. Het voortdurend beklemtonen van de verschillen tussen Rusland en Europa kan ertoe leiden dat mensen de retorische en vermeende, gepercipieerde verschillen tussen beide entiteiten als realiteit gaan ervaren. Er wordt immers een bepaald wereldbeeld opgedrongen op basis van de als permanent ervaren cultureel-historische breuklijn. Alle elementen die in dit beeld passen, worden beklemtoond, de andere worden achterwege gelaten. Hierdoor ontstaan allerlei mythen en foutieve perspectieven, die het bevooroordeeld cultureel-historische wereldbeeld bevestigen.²¹

Het gaat hier dus om een niet ongevaarlijke ontwikkeling, die gedeeltelijk kan worden afgeleid uit de snel wisselende percepties, zowel aan Russische als aan Europese zijde, sinds het einde van de Koude Oorlog.²² Voor de Europese publieke opinie is Rusland

opnieuw in de categorie 'slecht nieuws' terechtgekomen. De gebeurtenissen in Tsjetsjenië, de verhalen over de Russische maffia en de wijdverbreide corruptie hebben een kritische houding bevorderd. Dit zou op termijn ook de Europese beleidsmakers kunnen beïnvloeden. De opvatting dat Rusland zijn eigen weg hoort te bewandelen, los van Europa, zou daardoor veld winnen. De teleurstelling over de gebrekkige economische vooruitgang en de ontoereikende economische steun heeft aan Russische zijde de relatie met Europa eveneens ter discussie gesteld. De conclusie werd getrokken dat de Russische belangen weer op de allereerste plaats moesten worden gezet. Een belangrijk deel van de Russische politieke elite onderschrijft hierbij nog steeds de opvatting dat een nauwe band met Europa de Russische belangen kan dienen.

Wanneer samenwerking en partnerschap door wederzijdse scepsis op de helling worden gezet, zou dit uiteindelijk de positie van extreem-nationalistische partijen kunnen versterken. Een breuk tussen Rusland en Europa is dan niet meer te vermijden. En dat leidt weer tot isolement van Rusland aan de grenzen van het continent. Soms wordt ook een historische vergelijking gemaakt tussen de positie van Rusland na de Koude Oorlog en die van Duitsland na de Eerste Wereldoorlog. De potentiële gevolgen van deze parallel worden betiteld als het Weimar-scenario.

Het Weimar-scenario

Toen de Russische parlementsverkiezingen van december 1993 waren uitgedraaid op een overwinning voor de Rood-Bruine coalitie, doken in West-Europa enkele historische doembeelden op. Zjirinovski werd gezien als een nieuwe Hitler, de opkomst van rechts-radicalen groepen werd argwanend bekeken. De vrees bestond dat een sterke man zou opstaan die alle democratische en economische hervormingspogingen teniet zou doen. Mark Eyskens sprak over het gevaar een machtsovername door de 'nationaal-communisten', die hij omschrijft als 'explosieve cocktail van Russisch nationalisme en nostalgisch communisme'.²³ Dit woordgebruik legt een direct verband met de nationaal-socialistische partij van Hitler, die de precaire situatie van de Weimar-republiek aangreep om de macht naar zich toe te trekken.

Inderdaad kunnen enkele parallellen worden ontdekt. Een eerste aandachtspunt houdt verband met de politieke structuur van de staat. Net als het toenmalige Duitsland kent Rusland geen democratische traditie. Dit zou één van de randvoorwaarden zijn voor een fascistische machtsovername.²⁴ Ook aan de andere omgevingsfactoren voor een autoritaire machtsgreep blijkt Rusland te beantwoorden. Zo verkeert het land al geruime tijd in een economische crisis. Hitlers

machtsovername werd mogelijk door de politieke en economische crisis die volgde op de Grote Depressie van de jaren '30.²⁵ Hitler gebruikte deze problemen om het Duitse nationalisme aan te wakkeren. In deze context verwees hij naar het roemrijke Duitse verleden en werd de schuld voor de crisis bij de winnaars van de Eerste Wereldoorlog en bij interne zondebokken, vooral joden en zigeuners, gelegd. Opvallend is de gelijkenis met de Russische situatie. Ook Rusland kent immers een opmars van antisemitisme en xenofobie.²⁶ Complottheorieën van de Rood-Bruine oppositionele coalitie liggen volledig in de lijn van wat de NSDAP cultiveerde als de 'dolkstootlegende'. De Russische nederlaag in de Koude Oorlog wordt toegeschreven aan het optreden van westersgezinden als Gorbatsjov en Kozyrev. Ook worstelt de Russische samenleving met het verlies aan internationale status. Deze context vormt de ideale voedingsbodem voor het opnieuw laten herleven van oude stereotypen en denkbeelden.²⁷

Valse parallellen?

Zo lijkt de situatie van vooroorlogs Duitsland gelijkenissen op te roepen met de huidige Russische situatie. Deze parallellen houden echter geen rekening met wezenlijke verschillen. Terwijl Duitsland na de Eerste Wereldoorlog, vooral door toedoen van Frankrijk, in Europa werd geïsoleerd, wordt thans gepoogd Rusland niet uit te sluiten, maar zoveel mogelijk te betrekken bij de Europese processen. Op dit punt blijkt het belang van een Europese evenwichtspolitiek ten aanzien van Rusland. Wanneer dit beleid faalt en aanleiding geeft tot nieuwe breuklijnen op het continent, is het Weimar-scenario echter niet helemaal uit te sluiten. Bij een blijvende binding tussen Rusland en Europa is de verwachting van een dergelijk hellend vlak daarentegen veel minder waarschijnlijk.

Daarenboven is een structurele oplossing voor de Russische problemen alleen mogelijk als de macht van de oligarchen drastisch wordt ingeperkt. Een kleine groep nieuwe rijken heeft immers sterk geprofiteerd van de door de staat doorgevoerde privatiseringen, wat bijdraagt aan de polarisering in de samenleving. Pas wanneer de vruchten van eventuele economische groei gelijkmatig worden verdeeld, kan van stabilisering en van een ontwikkeling in de richting van een volwaardige Europese staat sprake zijn.

Besluit

Rusland speelt een centrale rol in het Europese politieke landschap. Of Europa te maken heeft met een sterk of een zwak Rusland, het land blijft belangrijk voor de machtsverhoudingen en de stabiliteit op het

Europees continent. Datgene wat vroeger vooral van Duitsland werd gezegd, dat het te sterk was voor Europa en te zwak voor de wereld, geldt in zekere zin ook voor Rusland. Tijdens de Koude Oorlog werd gevreesd voor een sovjetinvasie, thans voor de gevolgen van een instabiel en zwak Rusland. Op dit punt blijkt nogmaals het belang van de binding tussen Rusland en de rest van Europa. Wanneer Rusland wordt opgenomen in de Europese structuren en zich ontwikkelt tot een voorspelbare Europese partner, kunnen heel wat problemen worden opgelost.

Opnieuw is de parallel met Duitsland treffend. Door Duitsland na de Tweede Wereldoorlog niet uit te sluiten maar juist op te nemen in de Europese structuren, werd de basis gelegd voor een duurzame vrede. Het succes van vredesregelingen in Europa blijkt afhankelijk van de mate waarin de verliezer wordt opgenomen in de naoorlogse ontwikkeling. ■

Noten

- 1 Illustraties van dit onderscheid zijn de hulpprogramma's PHARE en TACIS, en het verschil tussen Europa-akkoorden enerzijds en Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoorden anderzijds. Terwijl de eerste akkoorden zijn uitgegroeid tot instrumenten op weg naar toetreding, is dit perspectief bij de partnerschapsakkoorden afwezig. Bovendien is ook de rechtsbasis van het partnerschapsakkoord veel minder uitgewerkt.
- 2 Y. Borko, 'Russia and the EU relations in the 21st century: four possible scenarios', in: *The European Union Review*, 2, 1997, 3, blz. 107.
- 3 M. Maresceau, 'EU-Central and Eastern Europe Relations at a Turning-point', in: *Revue des Affaires Européennes*, 7, 1997, 3, blz. 265.
- 4 Y. Borko & H. Timmermann, 'Russland und die Europäische Union. Eine widersprüchliche Zwischenbilanz', in: *Berichte des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, 1999, 3, blz. 29.
- 5 P.M. Nielsen, 'Why enlargement of NATO is necessary: a Danish view', in: W. Goldstein (red.), *Security in Europe. The role of NATO after the Cold War*, Londen: Brassey's, 1994, blz. 75.
- 6 A. Pravda, 'Rusland en de Europese Veiligheid: een wankel evenwicht', in: *NAVO Kroniek*, 1994, 1, blz. 20.
- 7 B. Lanting, 'Moskou geeft verzet tegen begin NAVO-uitbreiding op', in: *de Volkskrant*, 22 maart 1997.
- 8 R. Coolsaet, *Buitenlandse Zaken*, Leuven: Kritak, 1987, blz. 114-115.
- 9 Borko, a.w. noot 2, blz. 91-92.
- 10 T. Casier, 'The Boundaries of Europe', in: K. Malfliet (red.), *Is Russia a European Power? The position of Russia in a New Europe*, Leuven: Leuven University Press, 1998, blz. 48-49.
- 11 Th. von der Dunk, 'Tien jaar na 9 november 1989. Over de terugkeer van oude scheidlijnen in Europa', in: *Internationale Spectator*, november 1999, blz. 575-581, in het bijzonder 577.
- 12 J. Rupnik, *Het andere Europa*, Utrecht: Stichting Teleac, 1990, blz. 7-8.

- 13 Von der Dunk, a.w. noot 11, blz. 578.
- 14 S.P. Huntington, 'The Clash of Civilizations?', in: *Foreign Affairs*, 72, 1993, 3, blz. 31.
- 15 S.P. Huntington, *Botsende beschavingen. Cultuur en conflict in de 21ste eeuw*, Antwerpen: Standaard uitgeverij, 1997, blz. 165.
- 16 J. Szücs, *Les trois Europes.* Parijs: L'Harmattan, 1985.
- 17 Casier, a.w. noot 10, blz. 54-55.
- 18 *Ibid.*, blz. 53.
- 19 Zie o.a. U. Hedetoft, *Signs of nations, studies in political semiotics of Self and Other in contemporary European nationalism*, Aldershot: Dartmouth, 1995.
- 20 Rupnik, a.w. noot 12, blz. 20.
- 21 *Ibid.*, blz. 18-19.
- 22 Borko, a.w. noot 2, blz. 95.
- 23 P. Verbraeken, 'Wat er in Rusland gebeurt, is voor ons van cruciaal belang', in: *Gazet van Antwerpen*, 8 november 1999.
- 24 S. Payne, 'Fascism', in: M. Hawkesworth & M. Kogan (red.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Londen: Routledge, 1992, vol. 1, blz. 176; B. Goodwin, *Using political ideas*, Chichester: John Wiley, 1992, blz. 183.
- 25 Payne, a.w. noot 24, blz. 170.
- 26 M. Jansen, 'Angst voor een Weimar-scenario. Radicaal-rechts in Rusland', in: *Internationale Spectator*, juni 1995, blz. 319; J. De Poortere, 'Van links naar rechts', in: *Knack*, 29, 1999, 9, blz. 140-142.
- 27 Borko, a.w. noot 2, blz. 95-96.

Over de auteur

PETER VAN ELSUWEGE is licentiaat in de politieke wetenschappen. Dit artikel is gebaseerd op zijn scriptie 'De positie van Rusland in Europa', die in 1999 werd bekroond met de prijs van het Belgische Marthe Verschelenfonds

Aankondiging

Binnenkort verschijnt het Frans/Engels-talige verslag van een Frans-Nederlands colloquium georganiseerd door het *Instituut Clingendael* en het *Institut Français des Relations Internationales* (IFRI), dat op 20 juni jl. werd gehouden.

De titel van het Rapport is:

Intégration européenne:

*Coopération renforcée
Noyau dur Coopération militaire et industrielle*

Eindredactie: Hans H.J. Labohm

Sprekers: *Dominique David, Muriel Domenach, Wim van Eekelen, Kees Homan, Bert Kwast, Dominique Moisi, Bernard de Montferrand, Alfred Pijpers, Alfred van Staden en Edmund Wellenstein*

Bestelling kan plaatsvinden door storting van f 10,- op giro 924999 van Instituut Clingendael te 's Gravenhage, onder vermelding van 'Intégration européenne'.

Aankondiging *zojuist verschenen*

Het Frans/Engels-talige rapport van een Frans-Nederlandse conferentie, georganiseerd door *Instituut Clingendael* en het *Institut Français des Relations Internationales* (IFRI), die op 21 juni jl. werd gehouden.

De titel van het Rapport is:

La Présidence française de l'UE

Eindredactie: Hans H.J. Labohm

Tijdens deze conferentie werd gesproken over:

- * Economische ontwikkelingen in Europa, Frankrijk en Nederland;
- * Veiligheid en defensie;
- * Institutionele aspecten;
- * Prioriteiten van het Franse EU-voorzitterschap.

Sprekers: de staatssecretarissen voor Europese Zaken *Pierre Moscovici* (Frankrijk) en *Dick Benschop* (Nederland), alsmede *Dominique David, Philippe Moreau Defarges, Kees Homan, Jean Pierre Landau, Michiel Patijn, Jarig van Sinderen, Alfred van Staden en Benoit Woringer*.

Bestelling kan plaatsvinden door storting van f 10,- op giro 924999 van Instituut Clingendael te 's Gravenhage, onder vermelding van 'Présidence française'.

Op drift na de Koude Oorlog

J.H. MEESMAN

De fatale wending in het buitenlands beleid van Westerse landen na de teloorgang van vaste ijkpunten

OP 9 NOVEMBER 1989 VIEL DE BERLIJNSE Muur. In de jaren daarna zijn de discipline en het realisme, die in de tijd van de Koude Oorlog het kenmerk waren van het buitenlands beleid van de Westerse landen, erosieverschijnselen gaan vertonen. Dat geldt voor de enig overgebleven supermogendheid, de Verenigde Staten, evenzeer als voor Nederland, dat zich – niet altijd schoorvoetend – op paden heeft begeven die haaks staan op de weg die het in het internationale verkeer steeds is gegaan.

In het buitenlands beleid gaat het in de eerste plaats om zelfbehoud. Zodra immers het voortbestaan van het eigen land wordt bedreigd, smelten de mogelijkheden en de wil zich in te zetten voor andere doelstellingen, bijvoorbeeld bevordering van handel en investeringen en leniging van de ergste noden elders in de wereld, zoals onderdrukking, armoede en ziekte, als sneeuw voor de zon.

Sinds Nederland zijn intrede deed op het wereldtoneel, is de bedreiging van de nationale onafhankelijkheid steeds gekomen van grote continentale mogendheden (Spanje, Frankrijk, Duitsland). Alléén kon ons land zich daartegen niet te weer stellen. Voor landen met territoriale ambities zijn wij niet afschrikwekkend genoeg. Wij hadden en hebben, als het gevaarlijk wordt, voor het behoud van onze onafhankelijkheid de hulp van anderen nodig. Die hulp is in het verleden steeds gekomen van de grootste maritieme mogendheid. Dat was geen liefdadigheid, maar een antwoord op de dreiging die voor die maritieme mogendheid pleegt uit te gaan van de beheersing van Europa's westkust door een ambitieuze continentale staat. Dat is de rode draad door de geschiedenis van onze onafhankelijkheid. Dat is vandaag niet anders dan vroeger.

Nu de dreiging van een wereldoorlog is afgenomen, groeit het risico dat de ook na de Koude Oorlog onontbeerlijke zelfbeperking het moet afleggen tegen publieke verontwaardiging en toenemende ambitie. Hoever mag men gaan met de handhaving van moralisme in de buitenlandse politiek?

Eerst was het Engeland dat ons van vreemde overheersing zou vrijwaren. In deze eeuw hebben de Verenigde Staten die rol overgenomen. Eerst schoorvoetend, maar later, na de ineensdorting van het Derde Rijk, toen het Rode Leger ver in Europa was opgedrongen, heeft Washington, door ervaring wijs geworden, niet gewacht tot het laatste moment. Daaraan heeft de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie haar ontstaan te danken.

Internationale rechtsorde

Door de jaren heen is er echter ook een andere constante geweest in ons buitenlands beleid. Nederland heeft altijd op de bres gestaan voor wat wij een internationale rechtsorde noemen, hoe die er ook precies uit moge zien. In de wereld der groten worden wij niet of nauwelijks gehoord en raken wij, op onszelf aangewezen, licht in de verdrukking. Meer nog dan de groten, die als puntje bij paaltje komt hun eigen boontjes kunnen – en nog wel eens willen – doppen, hebben wij belang bij voor allen geldende regels en afspraken. In de naoorlogse periode heeft dat streven vooral gestalte kunnen krijgen in de Europese samen-

werking. Maar ook in wijder verband, bijvoorbeeld in de Verenigde Naties, in de Conferentie (later Organisatie) voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en in de regeling van de wereldhandel, ziet men Nederland steeds onder de pleitbezorgers van tempering van macht door regels.

In Europa zijn wij dan ook altijd gebrand geweest op enigerlei vorm van communautaire orde: een Europese Commissie, met haar eigen bevoegdheden en niet als zetbaas van de lidstaten; een Europees Hof van Justitie dat per definitie onafhankelijk moet zijn; en een Europees Parlement dat, gekozen door de burgers, een eigen, van de lidstaten onafhankelijke legitimiteit bezit. Instellingen, kortom, waarin de macht van de groten wordt getemperd en waarin wij bij voorkeur ook vertegenwoordigd zijn, en waar bovendien besluiten worden genomen die gelijke kracht hebben voor groot en klein.

Eigenbelang

Bij ontstentenis van een bepalende morele richtsnoer plegen staten te handelen uit eigenbelang, althans uit wat zij daarvoor houden. Zo ook Nederland. Hoe fraai immers dat opkomen voor een internationale rechtsorde ons ook moge toeschijnen, het dient ook en misschien wel in de eerste plaats een Nederlands belang. Daarom pleegt ons land internationaal ook op te komen voor eerbiediging van de rechten van de mens. Dat is niet alleen maar moralisme. Wij hebben een direct belang bij een wereld waarin die rechten worden hooggehouden. Landen die die rechten eerbiedigen, zijn immers doorgaans ook landen die ervoor terugdeinzen hun burenen te terroriseren.

Nog een woord over dat eigenbelang, een woord dat associaties oproept met egoïsme en krachtpatserij van staten en alle ellende die dat in de loop der geschiedenis met zich heeft gebracht. Dat moge dan zo zijn, zo heel veel anders is er niet. Natuurlijk, er zijn verdragen en we hebben het Handvest van de VN, maar de staten moeten die dan wel eerbiedigen. Als dat niet gebeurt, moeten de boosdoeners tot de orde worden geroepen. Soms gebeurt dat, maar soms ook niet. De reden is dan meestal weer dat eigenbelang. Als Saddam Hoessein een lidstaat van de VN overmeestert, wordt hij door een coalitie van staten onder leiding van de Verenigde Staten afgestraft. Maar als India de Portugese enclave Goa of Indonesië Oost-Timor inlijft, blijft de internationale brandweer thuis. In het éne geval dreigden de landen van de Perzische Golf, die een belangrijk deel van de wereldaardolieproductie voor hun rekening nemen, in de houdgreep van een bloeddorstige en antiwesterse dictator te komen, in de beide andere ging het om onbetekenende overblijfselen van een inmiddels impopulair geworden koloniaal ver-

leden. Dat het zelfbeschikkingsrecht van de lokale bevolking met die inlijvingen met voeten werd getreden, woog daar kennelijk niet tegen op. Pas jaren later zou daarvoor – in Oost-Timor – de rekening worden gepresenteerd. En toen Brezjnev c.s. besloot Afghanistan binnen de sovjetinvloedssfeer te halen, gebeurde er ook niets. Niet omdat de politieagent, Amerika, daar nu zo blij mee was, maar omdat Afghanistan het risico van een militair conflict tussen de beide supermogendheden niet waard was. Dus weer: eigenbelang.

Dat is onbevredigend en vaak ook onrechtvaardig. Maar misschien is dat handelen uit eigenbelang toch niet alleen maar verwerpelijk. In Afghanistan, of toen Moskou in 1956 de Hongaarse opstand neersloeg, heeft de Westerse terughoudendheid misschien wel een wereldbrand voorkomen. En kan je van de regeringen van de Westerse landen verlangen dat zij de levens van hun eigen staatsburgers op het spel zetten om het zelfbeschikkingsrecht van bijv. de Goanezen te waarborgen?

Stabiliteit

En dan is er nog een overweging die pleit voor dat handelen uit eigenbelang. In een verre van volmaakte wereld zorgt het voor een zekere mate van stabiliteit. Het maakt het optreden van vooral de grote landen althans enigszins voorspelbaar. Toen Chroesjtsjov op avontuur ging in Cuba, bond hij ten slotte in, omdat hij wist dat het Amerika menens was, daar zo dicht bij huis op het Westelijk Halfrond. Daarom heeft hij het ook niet aangedurfd West-Berlijn achter het IJzeren Gordijn te laten verdwijnen. Om die zelfde reden zal China zich wel twee keer bedenken om Taiwan militair aan te pakken. Zo kon het Kremlin zijn gang gaan in Hongarije en in Praag, maar niet in West-Berlijn en Cuba.

Die tijd ligt nu achter ons. De bedreigende continentale mogendheid, de Sovjetunie, is niet meer, en van gevaar voor onze onafhankelijkheid lijkt tot in een afzienbare toekomst geen sprake. Het oude machtsevenwicht is fundamenteel veranderd. Er is nog maar één wereldmogendheid, de Verenigde Staten. Een nieuwe wereldorde dient zich aan van de zogeheten globalisering op velerlei gebied en van Amerikaans leiderschap, economisch, politiek en militair. Maar hoezeer dat land er anno 2000 ook uitspringt, alléén kan het, ook al zou het die ambitie hebben, de hoeder van die wereldorde niet zijn. Daarvoor zal het aangewezen zijn, niet alleen op de hulp van zijn bondgenoten, maar ook op de medewerking van Rusland en China, al was het maar vanwege hun vermogen die orde krachtig te verstoren, als zij van medewerking aan de vorming en handhaving daarvan worden uitgesloten.

Zelfbeperking?

Nu de dreiging van een wereldoorlog sterk is afgenomen en de marges voor het optreden in de wereld van de enige supermogendheid en haar bondgenoten zijn verruimd, groeit het risico dat de ook in de nieuwe tijd onontbeerlijke verstandige zelfbeperking het aflegt tegen de eisen van publieke verontwaardiging en toenemende ambitie. Steeds luider klinkt de roep om paal en perk te stellen aan misstanden van allerlei aard, ook al gaat daarvan geen rechtstreekse bedreiging uit voor de Westerse landen. En wat de voor en tegens daarvan ook mogen zijn, het komt de berekenbaarheid van het buitenlands beleid van die landen niet ten goede. Nu is er niets tegen een gezonde dosis moralisme in de buitenlandse politiek. Die is er altijd geweest, zeker in Nederland en de Verenigde Staten. Dat is het probleem niet. De vraag is *hoever* je daarmee kan gaan.

Onbaatzuchtigheid van motieven ontslaat overheden immers nog niet van de plicht hun optreden op het wereldtoneel te houden tegen het licht van de mogelijke gevolgen daarvan, niet alleen voor anderen, maar ook voor de toekomst, bijvoorbeeld voor zo'n wereld(rechts)orde, die wij zo graag zouden zien. Daarmee hebben wij ons de laatste jaren te veel vrijheden veroorloofd.

Scheve schaatsen

De primeur van de eerste scheve schaats komt toe aan de landen van de *Europese Unie*. Met de erkenning van de eenzijdig door Slovenië en Kroatië uitgeroepen onafhankelijkheid hebben zij een uitdrukkelijk verbod van de Slotakte van Helsinki genegeerd. Die akte – in feite een surrogaat vredesverdrag voor Europa – stelt regels voor het behoud van de vrede in ons werelddeel. Niet onbegrijpelijk neemt een verbod van aantasting van de territoriale integriteit van staten daaronder een belangrijke plaats in. Als er immers al iets is waar staten zich desnoods gewapenderhand tegen plegen te verzetten, dan is het wel een aanslag op hun grondgebied. De Slotakte kent maar één uitzondering op die regel. Wijziging van grenzen is toegestaan 'overeenkomstig het internationale recht, door vreedzame middelen en in onderlinge overeenstemming' (Beginsel I). In dit geval was daarvan geen sprake. De regering in Belgrado heeft zich, ook militair, verzet tegen de toen begonnen ontmanteling van Joegoslavië. In Beginsel IV beloven de deelnemende landen bovendien nog eens dat 'zij zich zullen onthouden van iedere daad gericht tegen de eenheid van enige deelnemende staat'.

Wonderlijk genoeg is het juist het toen nog maar net herenigde *Duitsland* geweest, dat zoveel te danken

heeft gehad aan die Slotakte, die met zijn mensenrechtenbepalingen zoveel had losgemaakt in Oost-Europa, dat die erkenning heeft doorgedrukt tegen de aanvankelijke weerstand van sommige van zijn Europese partners en Amerika. Maar ja, het was toen eind 1991 geworden. De Koude Oorlog was verleden tijd. De machtsverhoudingen waren veranderd, en zo zouden de Westerse landen zich laten verleiden tot een optreden waarvoor zij een paar jaar te voren nog zouden zijn teruggedeinsd.

De gevolgen van wat aanvankelijk misschien niet meer was dan gemakzucht in menige Westerse hoofdstad, zijn voor de burgers van Joegoslavië rampzalig geweest. Alleen al daarom had dat niet mogen gebeuren. Er is echter meer. Zodra het machtsevenwicht in Europa in het voordeel van het Westen was verschoven, ging een internationale verplichting de la in, de la van de winnaars van de Koude Oorlog. Dat was verkeerd. In de eerste plaats omdat dat maar één ding betekent, en wel: 'wij zijn goed voor onze handtekening, tenzij het misschien anders kan.' Dat is een opstelling die de Westerse democratieën niet past. Het was ook slecht beleid omdat Nederland, en Nederland niet alleen, belang heeft bij een wereld waarin staten zich in het internationale verkeer gehouden weten aan regels. Dat hoort bij een wereldrechtsorde die er weliswaar niet is, of althans maar heel rudimentair, en die er vermoedelijk ook wel nooit echt zal komen, maar die wij zo goed en zo kwaad als dat kon altijd naderbij hebben proberen te brengen. Ook *Nederland* wilde aanvankelijk niet weten van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen, maar toen de grote Europese partners omgingen, hebben wij ons verzet gestaakt. Dat kon waarschijnlijk moeilijk anders. Niettemin, een kleintje, Joegoslavië, moest zich laten welgevalen wat een grote mogendheid niet overkomen zou zijn. Daarbij zou het niet blijven.

Daarna zijn wij wéér in de fout gegaan en hebben wij de terughoudendheid, die wij ten tijde van de Koude Oorlog aan de dag plachten te leggen – aan de dag moesten leggen – laten varen. Deze keer werd het een oorlog tegen Joegoslavië, zonder toestemming van de VN-Veiligheidsraad, door een bondgenootschap (de NAVO) dat was gesloten om de *eigen* lidstaten te beschermen tegen agressie en niet om ongevraagd elders orde op zaken te gaan stellen en bovendien in strijd met dat eigenbelang. Het streek immers Rusland, waarvoor wij tot voor kort zo bevreesd waren en waarmee wij nu een vreedzame relatie proberen op te bouwen, onnodig tegen de haren in. Bovendien is er van dat militair optreden het bedenkelijke signaal uitgegaan naar Moskou, en ook naar China en de rest van de wereld, dat je moet zorgen dat je sterk bent. Als je je immers het ongenoegen

van Amerika en zijn bondgenoten op de hals haalt, dan zijn die zelfde Westerse landen blijkbaar bereid het VN-Handvest te negeren en er op te slaan, tenminste als ze denken dat straffeloos te doen. Dat is zo ongeveer het tegenovergestelde van de boodschap die wij – Amerika net zo goed als Nederland – moet uitdragen. Zij is fnuikend voor het streven naar ontwapening en zij staat haaks op wat sinds jaar en dag een pijler van het Nederlands buitenlands beleid is geweest, bevordering van een internationale rechtsorde.

Hellend vlak van humanitaire interventie

Wij hebben weliswaar de vlag van een onbaatzuchtige en humanitaire interventie gehesen, maar oorlog blijft oorlog en oorlog is een ramp, ook een in onze ogen rechtvaardige oorlog. En waarom is de NAVO in actie gekomen? Om een humanitaire ramp te voorkomen, zeiden onze machthebbers. Maar die ramp kwam pas daarna. Neen, in navolging van het Dayton-akkoord moest Milošević nog eens duidelijk worden gemaakt dat het ons menens was en dat hij zijn handtekening moest zetten onder het ontwerpakkoord van Rambouillet, een akkoord dat voorzag in een referendum over de toekomstige status van Kosovo na drie jaar, en dat dus in feite neerkwam op een verdere ontmanteling van Joegoslavië.

Als je je op het pad van de humanitaire interventie beweegt, zal je een antwoord moeten geven op de vraag waarom hier wel en elders niet. En, wie heeft het Westen gevraagd als hoeder der mensheid op te treden? Niemand. Die rol hebben wij onszelf toegedacht. Hebben wij dat niet al eens eerder gedaan? In vroeger tijden bijvoorbeeld, in Azië en Afrika?

En ten slotte, als je al zo begaan bent met het lot van de onderdrukte medemens, waarom mogen er dan wel slachtoffers vallen aan Joegoslavische kant en niet aan die van de NAVO? En wat deden we tegen de zg. 'ethnic cleansing'? Die kwam immers pas goed op gang toen het Joegoslavische leger en de paramilitairen geen andere zorgen aan hun hoofd hadden, zoals het eventueel tegenhouden van binnendringende NAVO-troepen.

Kortom, een oorlog die niet – althans toen nog niet – gevoerd had mogen worden; een oorlog bovendien die *verkeerd*, want aarzelend, is gevoerd. Als je eenmaal naar het laatste middel grijpt, is er maar één regel: snel, hard en doeltreffend. Dat had veel menselijk leed kunnen voorkomen, aan Joegoslavische kant wel te verstaan.

De gelegenheid maakt de interventionist

Op het humanitaire karakter van de interventie valt overigens wel het één en ander af te doen. Volgens de

Britse premier zijn wij een tijdperk ingetreden waarin oorlogen niet alleen meer gevoerd worden om belangen, maar ook om waarden. Zijn minister van buitenlandse zaken is concreter. Hij schrijft ergens dat het ging om 'een smet voor ons continent, een belediging van alles waar het moderne Europa voor staat'. Of minister Van Aartsen in een op 9 september 1999 gehouden voordracht: 'Vandaag de dag beschouwen we het als een algemeen aanvaarde regel van internationaal recht, dat geen enkele soevereine staat het recht heeft zijn eigen burgers te terroriseren.' Vandaag de dag? Dat stond al in de van 1975, dus van hartje Koude Oorlog, daterende Slotakte van Helsinki. Maar wie terroriseert er nu zijn eigen burgers? Niemand toch? Daar gaat het dan ook niet om. De vraag is of een land of een groep van landen eerst zichzelf mag opwerpen tot wreker van het kwaad, om dan vervolgens een oorlog te beginnen om daar iets aan te doen.

In Kosovo is ingegrepen, niet omdat de mensenrechten daar werden vertrapt. Dat werden ze wel – maar niet alleen daar en nog niet zolang geleden gebeurde dat ook in de DDR en in Roemenië, om van de Goelag maar niet te spreken – maar omdat Milošević halsstarrig was, en dat niet in Afrika of in Zuid-Amerika, maar in het Europa na de val van de Muur, omdat zijn grote beschermheer geen conflict met het Westen kon of wilde riskeren en omdat we dachten voor een zacht prijsje een vluggertje te kunnen maken. Kortom, de gelegenheid maakte de interventionist. Daar is niet veel humanitairs aan.

Wantrouwen gezaaid

Los van de in Joegoslavië gezaaide dood en vernietiging is met de ontmanteling van Joegoslavië ook schade toegebracht aan de Slotakte van Helsinki en dan nog wel door die landen die als eerste zouden moeten opkomen voor handhaving van een zekere mate van legaliteit in de wereld.

Bovendien, door een zaak van nauwelijks enig geopolitiek gewicht op te blazen tot proporties die zij niet verdient, zijn de betrekkingen van de Verenigde Staten met Rusland en China verstoord. Op korte termijn lijkt dat misschien wel mee te vallen. Daarvoor is Kosovo ook voor die landen te onbelangrijk. Maar door dat militaire optreden is het toch al bestaande wantrouwen tegen Amerika daar en elders in de wereld alleen maar toegenomen. Als er al een boodschap is overgekomen, dan is het wel dat je ervoor moet zorgen dat de *superpower* het niet in zijn hoofd haalt om jou te leveren wat hij Joegoslavië heeft geleverd, ja, heeft kunnen leveren.

Ook de NAVO zit met de brokken. Het gezag van en de cohesie binnen het bondgenootschap hebben een knauw gekregen, 'een aanval tegen één of meer

van hen in Europa of Noord-Amerika zal als een aanval tegen hen allen worden beschouwd' (art. 5). Dat is de kern waar het in het Noord-Atlantisch Verdrag om draait. Dat was de consensus van 1949 en daarna, niet minder, maar ook niet meer. Met de interventie in Kosovo is die consensus wel heel ver opgerekt. Mede daarom ook was het zo moeilijk grondtroepen in te zetten. Er zal dan ook heel wat moeten gebeuren wil het bondgenootschap de zichzelf toegemeten en van de oorspronkelijke opzet zo ver verwijderde nieuwe rol ook in de toekomst kunnen waarmaken.

Hoe ver reikt de NAVO?

Tot slot nog een opmerking over het Atlantisch bondgenootschap. Alle beweringen van het tegendeel ten spijt, was de uitbreiding van het verdragsgebied op zijn minst een onvriendelijkheid aan het adres van Moskou. Waarom anders dan om vrees voor de grote boeman uit het verleden zijn zoveel Midden- en Oost-Europese landen zo gebrand op toetreding? Daar hebben ze trouwens nooit doekjes om gewonden.

Een les uit de geschiedenis is dat men na een grote omwenteling vaak regelingen voor de toekomst probeert te treffen die herhaling van het verleden moeten voorkomen. Zo werd het Congres van Wenen gevoerd door vrees voor Napoleon. Maar toen de met Napoleon in het achterhoofd ontworpen vredesregeling voor Europa eenmaal gereed was, was de boosdoener al uitgespeeld.

Na de Eerste Wereldoorlog werd de Weimar-repu-

bliek zwaar gestraft voor de wandaden van het Duitse keizerrijk. Maar het keizerrijk was al verleden tijd. Zo hebben de overwinnaars ervoor gezorgd dat de eerste democratische staat op Duits grondgebied vanaf zijn stichting door zijn burgers kon, en ook zou, worden geassocieerd met nederlaag en onderdrukking.

Ook de uitbreiding van de NAVO is een voorbeeld van die neiging de geesten van het verleden te bezwelen. Die was niet alleen onnodig, het was ook slecht beleid. Niemand van de lidstaten, ook de drie nieuwkomers niet, ontleent daaraan meer veiligheid, misschien wel het tegendeel. Hoe groter immers dat gebied, hoe gereder de twijfel aan de waarde van de wederzijdse bijstandsverplichting van het Noord-Atlantisch Verdrag. In de tijd van de Koude Oorlog was daar geen sprake van. Dat was de kracht van het bondgenootschap. Maar uitbreiding was ook slecht beleid, omdat zij Rusland onnodig schoffeerde.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat wij na de val van de Muur de gevoeligheden van Moskou te pas en te onpas moeten ontzien. Neen, het Westen zal moeten blijven doen wat voor handhaving van vrede en veiligheid in Europa en soms ook elders in de wereld nodig is, ook al zal dat anderen niet altijd welgevallig zijn. Dat vergt echter een zorgvuldige afweging van pro en contra. Op die weegschaal had uitbreiding van de NAVO niet doorslaggevend behoren te zijn.

Over de auteur

MIR J.H. MEESMAN is gepensioneerd diplomaat. Van 1990 tot 1993 was hij Nederlands ambassadeur in de Verenigde Staten.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit 'Strategische Mobiliteit' - Beleid en Praktijk: de verplaatsing van Nederlandse troepen naar Kosovo (lezing door kolonel H.D. van Ballegooij, inspecteur van het Vervoerswezen en Speciale Stafofficier vervoer en verplaatsingen van de BLS)

Plaats Defensievoorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21, Den Haag

Organisator Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Kosten geen

Datum 11 december

Aanmelding Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, Breda (tel. 076-5273209; email: mlwa.brouwers@mindef.nl)

Activiteit World Population Growth (lezing door Steven W. Sinding, hoogleraar aan de Columbia University, New York)

Plaats Hotel Sofitel, Babylon, Den Haag

Organisator Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)

Kosten geen

Datum 13 dec. (20.00-21.30 u.)

Aanmelding Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag (email: ngiz@clingendael.nl)

Opstand - Terrorisme - Onderdrukking (congres, met medewerking van Thomas Lukow (oud-Staatsgevangene) de historicus Willem Melching en de Duitse politoloog/historicus Michael Schmidtke)

Plaats Duitsland Instituut, Herengracht 487, Amsterdam

Organisator Duitsland Instituut

Kosten f 175,- (incl. lunch en reader met bronnenmateriaal)

Datum 14 dec.

Aanmelding Duitsland Instituut (tel. 020-5253695 of per email dia@dia.uva.nl)

De stem van de Europese burger (manifestatie over de rol van burgers in Europa, met medewerking van staatssecretaris Benschop, Europees Commissaris Bolkestein [onder voorbehoud], vertegenwoordigers van NGO's en leden van het Europees Parlement)

Plaats Felix Meritis, Keizersgracht 324, Amsterdam

Organisator Forum voor Democratische Ontwikkeling i.s.m. Vereniging Democratisch Europa en European Foundation on Social Quality

Kosten geen

Datum 16 dec. (10.30-17.00 u)

Aanmelding Joyce Hamilton (tel. 020-5270652 [dinsdag t/m donderdag]); aanmelding ook mogelijk via de website www.forumdemocratie.nl

Welterusten Nederland?

O.J. DREWES

Betreft: B.J.S. Hoetjes, 'Het Europees Parlement moet terug naar de burgers: naar een nieuw mandaat voor de Nederlandse Europarlementariërs' in *Internationale Spectator*, juni 2000, blz. 301-304, met commentaar door Jean Penders, 'Dubbelmandaat: niet doen, blz. 305-306

Over dubbelmandaat en andere misverstanden

Met toenemende verbazing volg ik de afgelopen tijd de verslaggeving over de Europese Unie in de Nederlandse pers. Het artikel van B. Hoetjes van Instituut Clingendael, in de *Internationale Spectator* van juni 2000, is voor mij een symbolisch toppunt voor de manier waarop velen in Nederland nog steeds met een 'jaren-zeventigbril' tegen Europa aankijken. Een dubbelmandaat voor Europarlementariërs zorgt, volgens Hoetjes, voor de 'binnenlandisering van Europa'. Met dit voorstel terug te keren naar het verleden denkt Hoetjes de democratie in het toekomstige Europa te redden.

Hoetjes schrijft iets dat getuigt van een volstrekt wanbegrip van de feitelijke situatie is: 'Wat in EU-verband is afgesproken of beslist, moet natuurlijk formeel door de nationale Parlementen worden goedgekeurd ...' Dit is een in Nederland vaak gehoord geluid en toch is het volstrekt onwaar, het is zelfs een gevaarlijke onjuiste bewering, mede omdat deze toch een zo verborgen inherente grondslag van de gedachtegang van Hoetjes vormt. De nationale parlementen hebben niets te zeggen over de dagelijks in de EU tot stand komende wetgeving. Ze maken geen deel uit van de Europese wetgevingsmachinerie. Het enige wat ze kunnen is nationale bewindslieden vragen over Europa stellen. De formuleringen in art. 249 van het EG-verdrag betreffende bijvoorbeeld de twee belangrijkste Europese wetgevingsinstrumenten (verordening en richtlijn) zeggen het al:

1 Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat;

2 Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

In beide gevallen schrijft het Europese niveau dwingend voor wat er geregeld wordt. In het tweede geval mag de nationale overheid kiezen in welke vorm het in de Nederlandse wetboeken komt. De inhoud,

het recht op zich zelf, is echter al in de EU-structuur beslist (art. 251 EG laat hier geen twijfel over bestaan).

Met andere woorden, de Tweede Kamer speelt geen enkele rol. Slechts bij een verdragswijziging of bij uitbreiding van de EU keert er een soort intergouvernementeel moment terug en komen de nationale parlementen aan bod (artt. 48 en 49 EU, ex artikelen N en O), indien dit in de diverse lidstaten intern is voorzien. Dit komt één keer in de zoveel jaar voor.

Het is natuurlijk een andere vraag of het Europees Parlement aan bod komt op die beleidsgebieden waar besluiten exclusief in de sfeer van de EU tot stand komen. Sinds het van kracht worden van het Verdrag van Amsterdam (werkelijk begonnen al na 'Maastricht') is het EP echter vrijwel een volledige medewetgever.

Een substantieel deel van de voor Nederland fundamenteel belangrijke wetgeving komt niet meer rond het Binnenhof tot stand. Des te verbazender is het dat Europees nieuws in vele Nederlandse dagbladen nog steeds onder het kopje buitenland staat en de berichtgeving uiterst summier is, vergeleken met bijvoorbeeld een krant als de *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, waar Europees nieuws onder de rubrieken 'Politik' of 'Wirtschaft' staat. En als in opiniërende vakbladen dan keer op keer gesteld wordt dat het zo'n vaart niet loopt, omdat we uiteindelijk toch nog alles in Nederland 'formeel moeten goedkeuren', dan hoeven we ons toch ook helemaal niet zoveel zorgen te maken? Welterusten Nederland?

Zo versterken, volgens mijn subjectieve indruk, niet alleen een feitelijk onjuiste assumptie (zie boven), maar ook de teneur en de inhoud van het artikel de zojuist geschetste houding.

Het artikel pleit voor een dubbelmandaat voor Europarlementariërs omdat deze, aldus het pleidooi van Hoetjes, in Nederland belangrijker worden gevonden als zij bijvoorbeeld ook in de gemeenteraad zitten. Met verwezenlijking van zijn voorstel denkt

Hoetjes het Europese debat te 'binnenlandiseren'. Dit is het hoofdthema van Hoetjes en daarmee zijn we dan ook meteen in het midden van een jaren-zeventigdiscussie beland. Ik zie het al voor me, de Finse politicus die tegelijkertijd lid is van de gemeenteraad van Oulu en van het Europees Parlement. Hij moet – zelfs met het vliegtuig – de hele week reizen om bij geen enkele vergadering afwezig te zijn. Waar dat toe leidt, is zichtbaar bij de Fransen, die het EP-lidmaatschap als een geldmachine voor uitkering van subsidies zien, en die thuis worden afgerekend op hun lidmaatschap van een gemeenteraad of hun burgemeesterschap. Zij zijn – evenals de Italianen – vaak volstrekt afwezig in het EP, en dit zorgt dan weer voor zoveel negatieve reacties. Dan zijn de Nederlandse Europarlementariërs echte professionals. Een groot aantal van hen is rapporteur over een onderwerp dat belangrijk is voor de Nederlandse samenleving. Zou het niet mogelijk zijn dat daarover wat meer in de pers doorsijpelt? Is het misschien niet een beetje achterhaald slechts fundamenteel staatkundige artikelen over Europa te schrijven?

De vraag van de binnenlandisering is dan ook een omgekeerd probleem van wat Hoetjes schrijft. Niet het EP moet naar de Gemeenteraad, maar de Nederlandse openbare waarneming moet wakker worden en gaan begrijpen en ondervinden dat de debatten in het EP in elke krant thuis horen en verder van de buitenland- naar de binnenlandpagina moeten verhuizen. In Nederland is de *Staatscourant* in haar uitstekende nieuwe opzet een perfecte nieuwsbron, waar men de discussies in Europa redelijk kan volgen. Indien men werkelijk geïnteresseerd is of beroepshalve de ontwikkelingen volgen moet, is men echter volledig aangewezen op buitenlandse kranten. En als er dan al iets in Nederlandse kranten staat, dan heeft hetzelfde onderwerp een dag tevoren veelal al in bijv. de *Financial Times* (continentale editie) of de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* gestaan. Het euvel ligt hem echter wellicht niet eens zo zeer bij de journalisten, maar het zou best eens kunnen dat de lezer en dus de redactie gewoon niet op dagelijks Europees nieuws zitten te wachten. Is dit een excuus?

Als de gebeurtenissen in Europa iets preciezer gevolgd worden, dan zal men zich ook niet meer 'voor het blok' gezet voelen door beslissingen uit Brussel, zoals Hoetjes schrijft, want dan wordt vanzelf duidelijk dat Europese wetten een aanlooptijd van minstens drie tot vier jaar hebben gehad. Dan blijkt ook dat deze regels helemaal niet zo onverwacht uit het boze Brussel op ons neerdalen. Dan blijkt misschien ook dat de Nederlandse beleidsmakers hebben zitten slapen op het moment dat deze regelgeving tot stand kwam en dan worden zij tenminste door de publieke opinie ter verantwoording geroepen.

Nederland is een erg kleine vlek op de Europese kaart en deze zal naar verhouding nog kleiner worden in de Europese structuur de komende paar jaar. Poolse Europarlementariërs zal het in de toekomst om het even zijn of Nederlandse leden van het EP (nu heeft Nederland er nog 31, maar dat aantal gaat omlaag na de uitbreiding van de Unie) de helft van hun tijd in de gemeenteraad zullen moeten doorbrengen – als het voorstel van Hoetjes wordt gerealiseerd. Dan doen de Polen toch gewoon de belangrijke dossiers?

Dat de Nederlandse Europarlementariërs alleen soms serieus zijn, zoals Hoetjes in waarnemende zin schrijft, kan een zeer dure en cynische opmerking worden voor iemand die met een door co-decisie totstandgekomen verordening (is in Nederland geldende wetgeving) wordt geconfronteerd. De desbetreffende verordening komt tóch wel tot stand, ook met minder serieuze parlementariërs. Het is dus maar beter de beste Nederlandse politici naar het EP te sturen om de desbetreffende verordening in bijvoorbeeld het conciliatiecomité te doen sneuvelen, of het verordeningvoorstel via amendementen te wijzigen.

Het Europese spel is met al zijn regels bekend. Het wordt tijd dat het voor de Nederlandse openbaarheid zichtbaar wordt hoe, waar en wanneer men de knikers moet laten rollen.

Over de auteur

DRS O.J. DREWES was verbonden aan de Nederlandse werkgeversorganisatie VNO-NCW in Brussel en is voorzitter van het European Affairs Platform, en werkt sinds kort voor de Europese Commissie. Deze respons is op persoonlijke titel geschreven.

Wakker maken en wakker houden: Europa op niveau(s)

B.J.S. HOETJES

De zorg dat Nederland zich onvoldoende bewust is van de betekenis van de Europese besluitvorming voor ons 'binnenlands' bestuur, wordt gedeeld door dhr Drewes en ondergetekende. Niettemin geeft zijn reactie aanleiding tot enige opmerkingen, al was het maar om misverstanden weg te nemen.

De zinsnede uit mijn artikel dat 'wat in EU-verband is afgesproken [...] formeel door de nationale parlementen moet worden goedgekeurd', kan, wanneer hij buiten de context wordt gelezen, inderdaad tot misverstand aanleiding geven. Het nationale parlement is formeel-juridisch geheel niet betrokken bij EU-regelgeving in de eerste pijler. Wel heeft het als bevoegdheid de ratificatie van de door de regering ondertekende verdragen, en dat betekent in de tweede en derde pijler van het EU-gebouw dat het parlement soms in allerlaatste instantie ja of nee kan zeggen.

Toch ging het mij niet om het juridisch, maar om het beleidsinhoudelijk gegeven dat de ruimte voor het nationale parlement door EU-regelgeving dermate wordt beperkt, dat de goedkeuring van 'Nederlandse' wetsvoorstellen door de Kamers steeds meer een formele schijnvertoning wordt. Op alle terreinen van overheidsbeleid zijn steeds meer wetsvoorstellen waarvan men denkt dat zij geheel 'Nederlands' zijn, in feite 'uitvoeringswetgeving' voor EU-richtlijnen, en daarmee in feite ongrijpbaar voor het Nederlandse parlement. Anders dan Drewes suggereert, acht ik dit een zeer zorgelijke ontwikkeling uit democratisch oogpunt en uit een oogpunt van politieke legitimiteit en verantwoording.

Die zorg heb ik vertaald in een voorstel om de volksvertegenwoordigingen op de verschillende niveaus te koppelen – Europees, nationaal, regionaal-provinciaal en gemeentelijk. De gedachte van een dubbelmandaat is destijds o.a. om praktische redenen afgewezen, maar verdient opnieuw aandacht. Is het organisatorisch werkelijk onmogelijk om, in deze tijd van mobiele telefonie, e-mail, enz. het lidmaatschap van twee volksvertegenwoordigingen te combineren? Is wederzijdse organisatorische aanpassing, via koppe-

ling en ondersteuning van bijvoorbeeld het nationale parlement en het Europees Parlement, werkelijk onmogelijk? Vanuit de Tweede Kamer is in de afgelopen maanden zorg geuit over de uitholling door EU-regelgeving, en het wordt tijd dat ook Provinciale Staten en Gemeenteraden eens wakker worden. De toestand van het Europese dak op het bestuurlijke 'huis van Thorbecke' is niet alleen de zorg voor de regering, maar ook voor de volksvertegenwoordigers op alle niveaus. Ieder voorstel dat voor sterkere koppeling tussen de volksvertegenwoordigingen kan zorgen en hun rol in EU-verband kan versterken, is het overwegen waard.

Daarnaast merkt Drewes terecht op dat de media een belangrijke rol spelen bij de bewustmaking over de EU. De *Staatscourant* doet in dit verband zeer nuttig werk, dat navolging verdient. Niet alleen het bedrijfsleven, ook de journalistiek en – niet te vergeten – de partijpolitiek moeten zich ervan bewust worden, en blijven, dat wij leven in een wereld waarin de nationale staat niet meer Heer Albedil kan spelen. Alle vier niveaus, van lokaal, regionaal en nationaal tot Europees, zijn onmisbaar om onze maatschappelijke problemen op te lossen, en ze verdienen alle vier politieke en bestuurlijke erkenning en steun.

DR B.J.S. HOETJES is senior research fellow aan het Instituut Clingendael.

Onlangs werd hij benoemd tot bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit van Maastricht. De redactie van de *Internationale Spectator* wenst dr. D.J.S. Hoetjes van harte geluk met deze benoeming.

NAVO in Kosovo: overwinning maar ook nederlaag

MIENT JAN FABER

ROB DE WIJK HEEFT EEN BOEIENDE EN vaak vlijmscherpe analyse geschreven over de oorlog die de NAVO tussen 24 maart en 11 juni 1999 tegen Milošević voerde. De subtitel van zijn boek: *Hoe het Westen de oorlog niet kon winnen en zelfs bijna verloor*, dekt de lading van hetgeen hij vervolgens in ruim 250 pagina's op overtuigende wijze uiteenzet. Critici van De Wijk hebben hem evenwel kinnesinne verweten, omdat het volgens hen toch zonneklaar is dat de NAVO de oorlog gewonnen heeft.¹ Alle politieke doelstellingen zijn immers gerealiseerd. Zij schilderen De Wijk af als een kniesoor die uitentreuren blijft argumenteren waarom de door de NAVO gekozen gevechtsstrategie niet deugde, terwijl het eindresultaat toch voorbeeldig was. Eind goed, al goed, zo lijken deze critici te redeneren. Ook al was de uitvoering niet volmaakt, het eindresultaat vergoedde alles. De Wijk heeft ons echter een grote dienst bewezen door gedetailleerd te laten zien dat de vooronderstellingen die ten grondslag lagen aan het NAVO-optreden niet klopten, dat de schattingen omtrent het gedrag van de tegenstander niet waren verdisconteerd, dat gaandeweg erosie optrad in het zelfvertrouwen bij de NAVO-leiding in de luchtcampagne, en dat het eindresultaat welhaast als een geschenk uit de hemel kwam vallen, maar wel het karakter van een compromis had, dus voor beide partijen

zowel een overwinning als een nederlaag was.

De Wijks boek lijkt me verplichte literatuur voor militairen en politici. En de belangrijkste les die zij eruit kunnen trekken is: zo moet het dus nooit meer.

Pyrrus in Kosovo is eigenlijk een compilatie van drie verhalen. De Wijk begint met een *historische* uiteenzetting over de achtergronden die tot de oorlog hebben geleid. Dit is niet het sterkste deel van het boek. Het is te veel geschreven als een lineaire ontwikkeling van Servische onderdrukking van de Albanese bevolking van Kosovo; een ontwikkeling die welhaast in een oorlog moest eindigen. Maar zoals steeds is ook de recente geschiedenis van Kosovo er één van bergen en dalen geweest. In de jaren '70, onder het bewind van Tito, beleefde Kosovo een periode van relatieve vooruitgang, ook in zijn relaties met Servië. Albanese politici uit die tijd, die deel uitmaakten van de regering van de autonome provincie Kosovo, kunnen daar nog met nauwelijks verholen nostalgie over vertellen. De Wijk schrijft voorts dat met de val van de Berlijnse muur, het verdwijnen van de Sovjetunie en de ondergang van het communisme 'ook de pacificerende werking van het communistische stelsel' (blz. 32) verdwijnt. Maar Joegoslavië viel buiten

Rob de Wijk: *Pyrrus in Kosovo: Hoe het Westen de oorlog niet kon winnen en zelfs bijna verloor*. Amsterdam: Mets en Schilt, 2000; 256 blz.; f 34,90; ISBN: 90-5330-281-6

dit 'stelsel'; daar luidde Tito's dood (1980) al een periode van instabiliteit in, die overal in het land tot opkomst van het nationalisme leidde, in Kroatië niet minder 'bruinzwart' dan in Servië. Kosovo kreeg een eigen variant van nationalisme te verwerken, die uiteindelijk, nadat de autonomie aan de provincie ontgenomen was, in de jaren 1989-1991 uitmondde in een vreedzame verzetsbeweging en een parallelle samenlevingsstructuur. Ook de rol en plaats van het UÇK, het Kosovo's bevrijdingsleger, worden door De Wijk niet geheel juist gewaardeerd (blz. 33). Het UÇK belichaamde vooral een ideologie, gelanceerd vanuit de Albanese *diaspora*, als reactie op het gebrek aan succes van de geweldloze benadering van Rugova. Als lokale guerrillabeweging stelde het UÇK weinig voor. Pas in 1998 kreeg het UÇK, als ideologie, brede ondersteuning. De populariteit van Rugova werd er echter nauwelijks door aangetast, wat zijn herverkiezing met een overweldigende meerderheid der stemmen, in maart 1998, aantoonde. Ook de claims van het UÇK dat het in de zomer van 1998 zo'n 40% van Kosovo onder controle had, waren

vooral op grootspraak gebaseerd. Sinds jaar en dag waren er omvangrijke gebieden in Kosovo waar zich vrijwel nooit een Servische militair of politieagent liet zien. Tekenend is ten slotte ook dat toen de UÇK-leiding aan de vooravond van de NAVO-luchtacties een oproep deed aan de 27.000 Albanese politieagenten die ten tijde van de autonomie in functie waren geweest, zich aan te sluiten bij de gewapende strijd, bijna niemand zich meldde. Het UÇK als zodanig is zelfs tot op de dag van vandaag een betrekkelijk 'vreemd' verschijnsel in Kosovo, in de letterlijke betekenis van het woord.

Heb ik zo enkele vraagtekens bij De Wijk als historicus gezet, heel anders wordt het als de *journalist* De Wijk ten tonele verschijnt. Dat gebeurt vooral daar waar hij probeert een ooggetuigeverslag te geven van de politieke en diplomatieke verwickelingen gedurende de oorlog. Je krijgt bij het lezen soms het gevoel dat hij zelf menig topberaad heeft bijgewoond, of op z'n minst door het sleutelgat van de deur heeft meegekeken en meegeluisterd. Hier is de journalist aan het werk, die dank zij jarenlange ervaring over een arsenaal aan betrouwbare bronnen beschikt. Hij construeert het 'ware' verhaal uit alle informatie die hij verzamelt. Maar of het echt waar is? Zo hier en daar heb ik enige twijfel. Ik kreeg bij het lezen wel eens de indruk dat De Wijks bronnen vooral Atlantisch, uit de omgeving van Strobe Talbott, kwamen, en wat minder Europees-continentaal zijn. Zo merkt hij op dat het informele besluit om Milošević voor het Joegoslavië-tribunaal te dagen, is genomen tijdens de NAVO-top in Washington, eind april 1999 (blz. 192). Dit zou gebeurd zijn teneinde de druk op te voeren. Het lijkt me niet erg waarschijnlijk. Zeker, de Amerikanen en de Britten verleenden in die dagen het Tribunaal eindelijk toegang tot hun geheime archieven. Maar ze wisten ook wel dat het Tribunaal onafhankelijk was

en dat de toenmalige openbare aanklager, Louise Arbour, wel zo ongeveer de laatste is die zich door politici om een boodschap laat sturen. Bovendien leerde informatie uit het *Bundeskanzleramt* mij dat de NAVO-regeringen er gezamenlijk bij Arbour juist op hadden aangedrongen voorlopig nog niet met een aanklacht te komen, teneinde onderhandelingen met Milošević niet volledig onmogelijk te maken. Ik kreeg zelf die informatie op 26 mei 1999, in Bonn, van iemand die wist waarover hij sprak. Een dag later werd Milošević officieel aangeklaagd door het Tribunaal, tot verbijstering van menig politicus. Dat weerhield de NAVO-landen er vervolgens overigens niet van toch maar met de man te gaan onderhandelen, via hun speciale gezant, de Finse president Ahtisaari, die [beste Rob – (blz. 188)] zijn sporen in Joegoslavië verdiend had in het team van Vance-Owen.

Ongetwijfeld hebben de Amerikanen zowel militair als politiek een zwaar stempel gedrukt op de gang van zaken. Toch zijn de Europese continentalen veel actiever bezig geweest met het ontwikkelen van een eigen lijn dan De Wijk in zijn boek doet voorkomen. De Wijk merkt in het voorbijgaan op dat de Rus Tsjernomyrdin heeft gepoogd de Amerikaan Talbott ervan te overtuigen dat de vredesmacht voor Kosovo, voor zover het de NAVO-deelname daaraan betreft, zou kunnen bestaan uit Griekse en Portugese troepen. Twee landen die niet militair hadden deelgenomen aan de operatie-*Allied Force*. Maar, aldus De Wijk, 'Talbott veegt dit voorstel van tafel' (blz. 195). Zo bruusk kan het echt niet gegaan zijn. Want dit idee kwam niet uit de Russische koker, maar was vooral ontwikkeld in Griekenland, op het ministerie van Papandreou. Aan Nederland gingen de activiteiten van de Griekse minister grotendeels voorbij, maar in vele andere continentale landen had hij redelijk succes. Zowel Frankrijk, Duitsland, Rusland, alsmede

Milošević had ingestemd met het idee alleen die NAVO-landen te laten meedoen aan een vredesmacht die buiten de luchtoperatie waren gebleven. Tsjernomyrdin had dus sterke troefkaarten op zak toen hij Talbott het idee aanhangig probeerde te maken.

De Wijk heeft gelijk: Talbott wees het voorstel af en hij was evenmin niet gediend van de Russische wens een eigen zone in het noorden van Kosovo te krijgen. Doch, tenzij de Amerikaanse onderminister niet op de hoogte was van de demografische verdeling in Kosovo, kan deze afwijzing onmogelijk gebaseerd zijn geweest op de vrees van Talbott 'voor een opstand onder de Albanese als zij beschermd zouden worden door "vrienden van Milošević"' (blz. 195). Want het noorden van Kosovo wordt immers vooral door Serviërs bewoond! Die vrees is terecht, zo vervolgt De Wijk, want later zal blijken dat Albanese in Orahovac maandenlang de aflossing van het Nederlandse KFOR-contingent door de Russen blokkeren. Dat laatste is waar, maar ik [MJF] ben er vermoedelijk zelf de oorzaak van dat de Albanese in beweging kwamen. De Nederlanders waren namelijk van plan de aflossing bij verrassing te regelen, dus zonder de lokale bevolking daarover te informeren. Ik vond dat hoogst onverstandig en heb die mening in een interview met de Albanese krant *Koha Ditore* kenbaar gemaakt. In reactie op dat interview blokkeerden de Albanese vrijwel terstond alle toegangswegen tot de stad. Ze voelden zich miskend en misleid. Overigens, de Russen worden in Kosovo, zo blijkt, evenzeer of evenmin geaccepteerd door de lokale Albanese bevolking als de overige KFOR-troepen.

De Wijk is op z'n best als hij de *militaire operatie-Allied Force* van de NAVO op de snijtafel legt en haar scherp analyseert. Hier spreekt de kenner met verstand van zaken die de verkooppraatjes van Jamie Shea c.s. onmiddellijk doorprikt en in

staat is precies te voorspellen tot welke (re-)acties de partijen op het slagveld de volgende dag zullen besluiten. In zijn dagelijkse commentaren voor NOVA, tijdens het verloop van de operatie, heb ik hem in militair opzicht nooit op een ernstige misser kunnen betrappen. Dat maakt de analyse in zijn boek des te geloofwaardiger, omdat het geen spelletje 'gelijkhebberij' achteraf is. Op deze manier kun je geen oorlog winnen, zo wordt ons pagina na pagina duidelijk gemaakt. En alle militaire commandanten die aan het woord komen, zeggen hem dat feitelijk na. Alleen de politici lijken in het succes van de bombardementen te moeten blijven geloven; tot ze er bijkans bij neervallen en nog net door de gong worden gered.

De NAVO-interventie *Allied Force* begon als een dwangoperatie. Door middel van een reeks gerichte klappen op het wapentuig van de Servische krijgsmacht moest Milošević, binnen het bestek van enkele dagen, worden gedwongen in te stemmen met de voorstellen die tijdens het overleg te Rambouillet in Frankrijk waren gepresenteerd door de leden van de Contactgroep en onder grote druk van de Verenigde Staten wel door de Kosovo-Albanenaren werden ondertekend. Die strategie mislukte faliekant. Milošević gaf allerminst toe en reageerde op een aangepaste, asymmetrische wijze. Hij ontweek op allerlei manieren het gevecht met de NAVO, wat militair gezien een logische reactie is van de zwakkere partij, en begon daarentegen met harde hand de Albanese bevolking massaal uit Kosovo te verwijderen. De NAVO was totaal onvoorbereid op die reactie. Het leek wel of de alliantie zich de kunst van het oorlogvoeren niet echt had toegeëigend, zeker niet in de praktijk maar misschien ook niet op papier. Met mij en vele anderen had De Wijk, die in ieder geval wél over een ruime theoretische kennis van het oorlogsspel beschikt – over de praktische vervulling van zijn militaire dienstplicht

valt helaas weinig goeds te melden – elkeen die het maar horen wilde gewaarschuwd voor precies deze reactie van Milošević. Maar bij de NAVO was het kennelijk aan dovesoren gezegd.

In zijn boek laat De Wijk zien hoe er vervolgens een strijd ontbrandt tussen militairen en politici, waarbij de eerstgenoemden streven naar meer bevoegdheden en de mogelijkheid opeisen een echte oorlog te mogen voeren, eventueel ook op de grond, terwijl de laatstgenoemden weliswaar versneld de strijd vanuit de lucht willen intensiveren, maar uiteindelijk géén oorlog willen voeren. *Allied Force* moest een dwangoperatie blijven. Het resultaat, zo stelt De Wijk, was 'vles noch vis' (blz. 246). Ik ben echter eerder geneigd te concluderen dat die interne strijd door de politici gewonnen is. Het bleef uiteindelijk toch een militaire dwangoperatie, gepaard aan een diplomatiek offensief, dat niet zozeer door de Verenigde Staten maar des te meer en veelal op eigen houtje door de Europese continentale landen (Rusland, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië) werd gevoerd. Geen 'echte' oorlog dus, ondanks de schade die werd aangericht en de honderden burgerslachtoffers die vielen.

Aan de publieke opinie is de NAVO-operatie *Allied Force* gepresenteerd als een humanitaire interventie. Dat is vooral aan de asymmetrische reactie van Milošević te danken. De massale etnische zuiveringen legitimeerden in feite alles wat de NAVO deed. Als er al een trein met burgers getroffen werd door NAVO-bommen, dan was Jamie Shea er als de kippen bij de gruweldaden van Milošević breed te etaleren, opdat het voor een ieder duidelijk zou zijn: de NAVO had weliswaar een 'vergissing' begaan, maar in de strijd tegen de gruweldaden van Milošević was een vergissing zo nu en dan onvermijdelijk. Waar gehakt wordt, vallen immers spaanders. Zo speelde de NAVO het klaar de

dwangoperatie te vereenzelvigen met een humanitaire operatie. Dat is wellicht het grootste succes van de propaganda-oorlog die nu eenmaal iedere gewapende strijd begeleidt. In het Westen werd de publieke opinie massaal op het verkeerde been gezet. Natuurlijk wist de NAVO als geen ander dat *Allied Force* geen humanitaire interventie was. De strikte definitie van humanitaire interventie luidt immers: de dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten binnen het territorium van een andere staat met het doel het beëindigen van bestaande, dan wel het voorkomen van dreigende grootschalige, ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten.²

Kortom, als de NAVO al een humanitaire operatie had willen uitvoeren, dan zou de alliantie de asymmetrische reactie van Milošević, d.w.z. de massale etnische zuiveringen, hebben moeten voorkomen of stoppen. Er is geen enkele poging in die richting ondernomen, zelfs niet op beperkte schaal, bijvoorbeeld door het instellen van enkele *safe havens* in Kosovo. Daartoe leent zelfs een dwangoperatie vanuit de lucht zich ook niet. Integendeel zelfs. Zo'n operatie roept een humanitaire ramp op, omdat het de tegenstander dwingt tot een asymmetrische reactie die zich welhaast automatisch tegen de burgerbevolking (van de vermeende tegenstander) richt, eens te meer als deze geen enkele bescherming (meer) geniet. Ik vind het enigszins een gemis dat De Wijk in zijn boek niet op dit probleem is ingegaan. Maar hij heeft me beloofd daar een volgende studie aan te wijden.

Noten

- 1 Zie o.a. Anet Bleich in *de Volkskrant*, 24 maart 2000; Eric Powel in *NRC Handelsblad*, 10 mei 2000.
- 2 Zie het rapport van de AIV en de CAVV, *Humanitaire Interventie*, 13 april 2000, blz. 35.

MIENT JAN FABER is algemeen secretaris van het IKV.

De West-Europese Unie: mag Nederland het licht uitdoen?

FRANK VAN BEUNINGEN

Tijdens de OVSE-top in juli 1992 in Helsinki werden ingelaste vergaderingen van de ministers van buitenlandse zaken en van defensie van de NAVO en de WEU gehouden over de maritieme blokkade op de Adriatische Zee in verband met het wapengeweld in het voormalige Joegoslavië. De WEU-vergadering vond plaats vóór een bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders. Het Italiaanse voorzitterschap liet de vergadering doorgaan, terwijl de Franse president Mitterrand en de Duitse bondskanselier Kohl al de zaal waren binnengekomen. Ook de binnenkomst van de toenmalige Amerikaanse president Bush – toch geen alledaags schouwspel bij een vergadering van de WEU – bracht het Italiaanse voorzitterschap er niet toe de vergadering te beëindigen. Pas de intocht van de Russische president Jeltsin leidde tot een haastig einde, zo haastig, dat op de gang nog lang in verwarring is doorgesproken over wat deze WEU-vergadering eigenlijk had opgeleverd.

Deze gang van zaken wordt niet beschreven in het boek *De integratie van de WEU in de Europese Unie* van Sven Biscop. Wel beschrijft hij, helder en precies, het resultaat van deze buitengewone vergadering van de ministers van buitenlandse zaken van de WEU, te weten operatie-*Maritime Monitor*, die tot doel had in de Adriatische Zee het embargo te (helpen) handhaven ten opzichte van Servië en Montenegro. Hij baseert zich hiervoor op het officiële communiqué zonder de personen en gebeurtenissen daarachter zichtbaar te maken. Zoals gezegd, het uitgegeven communiqué is pas na de nodige verwarring tot stand gekomen. In zijn gehele boek richt Biscop zich op de documenten, *position papers*, *non-papers* en communiqués. Het boek had aan zeggingskracht en afwisseling gewonnen als de auteur zich niet alleen op de

documenten had gericht, maar ook op de omgeving waar één en ander zich afspeelde. Het boek maakt door deze opzet een steriele en schematische indruk.

Het vat kort, degelijk en helder geschreven, de korte geschiedenis van de WEU samen, maar doordat Biscop zich alleen beperkt tot documenten, komen de organisatie, het gevoerde politieke debat en de personen (politici, ambtenaren, het WEU-secretariaat) niet tot leven. Biscop richt zich zelfs zozeer op de documenten, dat hij de Franse en Duitse ministers van buitenlandse zaken, Dumas en Gensch, aanduidt als ministers van defensie (blz. 33). Ook de namen van Van Eekelen en Cutileiro – beiden hoofdrolspelers omdat ze secretaris-generaal waren van de gerevitaliseerde WEU in de jaren '90 – komen in de beschrijving van de gebeurtenissen in en rond de WEU nauwelijks voor. Overigens heeft Van Eekelen wel een informatief 'Woord vooraf' geschreven.

Biscop – dat blijkt ook uit de ondertitel 'Europa op weg naar een Europese Defensie Organisatie' – toont zich een aanhanger van de gedachte een Europees veiligheids- en defensiebeleid van de grond te krijgen. Zo constateert hij met leedwezen dat het initiatief veelal aan de Verenigde Staten of de NAVO is gelaten, terwijl zich toch belangrijke crises in de achtertuin van de EU, het voormalige Joegoslavië, hebben afgespeeld. Dan vervolgt Biscop: 'Dit is des te meer te betreuren omdat de EU, nu er een GBVB is en de mogelijkheid om militaire operaties uit te voeren via de WEU, minstens in de theorie wel degelijk tot conflictpreventie in staat is.' (blz. 100) Elders schrijft Biscop:

Sven Biscop: *De integratie van de WEU in de Europese Unie – Europa op weg naar een Europese Defensie Organisatie.*

Leuven/Leusden: Acco, 2000; 161 blz.; f 68,50;

ISBN: 90-334-4382-1

'Indien de EEG de WEU wel om een militaire interventie op de grond had verzocht, had de WEU deze immers kunnen realiseren, samen met de maritieme operaties die ze met de NAVO uitvoerde.' (blz. 43) [Beide cursiveringen van de recensent, FvB.] Biscop gaat er kennelijk voetstoots van uit dat de Europese landen, via de WEU, in staat waren zelfstandig militaire operaties uit te voeren. Dat is voor mij nog maar de vraag.

In de eerste plaats is het zeer de vraag of de Europese landen daartoe een aantal jaren geleden werkelijk in staat waren. Voor een gemeenschappelijke inzet zonder hulp van de Verenigde Staten of de NAVO kent de militaire opbouw van de WEU-lidstaten te veel leemten. Door doelstellingen te formuleren (de zg. 'Headline Goals') en de militaire bijdrage van lidstaten te identificeren op een 'Capabilities Commitment Conference' van de Europese Unie in november 2000, zijn de Europese landen recent het pad ingeslagen waarvan volgens Biscop de eindbestemming al is bereikt. Voor adequate politieke sturing van een militaire operatie zijn bovendien heldere besluitvormingsmechanismen een voorwaarde. Kort gezegd: wie beslist wanneer waarover? Biscop lijkt ervan uit te gaan – hij behandelt dit punt niet meer dan terloops – dat de besluitvorming in de WEU voldoende was geregeld om een militaire operatie te kunnen volvoeren. Zonder toelichting is dit een onbewezen stelling. De EU is bezig de voor adequate besluitvorming benodigde instituties (tot nu toe worden

deze veelal als interim-instellingen aangeduid) te scheppen in de vorm van een politiek en veiligheidscomité, een militair comité en een militaire staf. Hierover – en over de vraag of de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB, Solana, zeggenschap dient te krijgen over deze instituties – dient op de Europese Raad in Nice definitief te worden besloten.

In de tweede plaats – en dit is een punt dat Biscop in het geheel niet aanroert – is het zeer de vraag of alle WEU-lidstaten deze organisatie wel zagen als voertuig voor de verwezenlijking van Europese militaire aspiraties. Was het niet veeleer zo dat lidstaten de WEU juist hebben gebruikt om een discussie over de zelfstandige inzet van militairen te compliceren of zelfs geheel te vermijden? De Britten, met in hun kielzog de Nederlanders en in mindere mate de Portugezen, discussieerden jarenlang enthousiast mee in de WEU, maar toch vooral om de positie van de NAVO en de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid zeker te (blijven) stellen. Pas sinds de Frans-Britse verklaring van St. Malo van december 1998 zijn de Europese landen serieus werk gaan maken van de vervulling van de noodzakelijke voorwaarden voor de inzet van troepen. De beperkingen die de Europese landen hebben ervaren bij hun deelname aan de

(lucht)oorlog tegen Servië in de lente van 1999, vormen waarschijnlijk de belangrijkste stimulans voor het streven te komen tot een op elkaar afgestemde militaire capaciteit van de Europese landen. Door zich te beperken tot de documenten rond de WEU en alleen deze op een rijtje te zetten, scheidt Biscop een papieren tijger, waarvan hij denkt dat de klauwen kunnen slaan en de tanden kunnen bijten. Ik heb grote twijfel over zijn opvatting dat de Europese landen via de WEU in staat zouden zijn gezamenlijk militaire operaties uit te voeren.

Inmiddels is deze kwestie niet meer actueel. De meeste taken van de WEU zullen worden voortgezet binnen de Europese Unie. De belangrijkste verdienste van de WEU is misschien wel de overeenstemming geweest tussen de Europese landen over hun militaire aspiraties. Deze worden veelal aangeduid als de Petersbergtaken, te weten humanitaire en reddingsoperaties, vredeshandhaving en crisisbeheersing, met inbegrip van, zonodig, vrede-afdwinging (blz. 58). De collectieve verdediging is hiermee aan de NAVO gelaten. Deze politieke erfenis van de WEU maakt het de lidstaten van de Europese Unie mogelijk, óók de niet-NAVO-lidstaten Ierland, Zweden en Finland, te werken aan de opbouw

van een operationeel militair vermogen, over de inzet waarvan binnen de EU kan worden besloten.

Nederland bekleedt in de eerste helft van 2001 het voorzitterschap van de WEU. Als de taken van de WEU door de EU zijn overgenomen, kan Nederland het licht uitdraaien en de deur in het slot gooien. De WEU zal weer een slapende organisatie worden, zoals ze dat ook al was vanaf 1951 tot aan het midden van de jaren '80 (blz. 16). Alleen de samenwerking op het gebied van de aanschaf van materieel zal niet klakkeloos in de Europese Unie kunnen worden voortgezet. Dat duidt erop dat hier tussen de Europese landen nog belangrijke militair-industriële belangen spelen, die nog niet op één noemer zijn gebracht. Toch lijkt het me uniek dat een organisatie waarvan de taken elders zullen worden vervuld, ook werkelijk op de waakvlam gaat. In die zin komt de terugblik van Biscop op de geschiedenis van de WEU op een goed gekozen moment. Het boek is informatief, leesbaar en overzichtelijk, maar heeft als nadeel dat het de personen en gebeurtenissen rond de WEU onvoldoende tot leven brengt; daardoor is het hier en daar onvolledig.

DRS FRANK VAN BEUNINGEN is secretaris van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

De neutralen en hun lange weg naar integratie in Europa

GER VAN ROON

Deze omvangrijke symposiumbundel van het Institut für Zeitgeschichte van de Universiteit van Innsbruck is een belangrijke uitgave. Vijf neutrale Europese landen – Ierland, Finland, Zweden, Zwitserland en Oostenrijk – en hun lange weg naar de Europese integratie vormt het hoofdthema. Deze landen die in de literatuur over de Europese integratie doorgaans een marginale plaats krijgen, zijn hier als specifieke groep bijeenge-

bracht. Interessant is dat veel gebruik is gemaakt van recent archiefonderzoek, vooral in de Sovjetunie.

Op enkele inleidende opstellen over de houding van o.a. de Verenigde Staten, de Sovjetunie en het Verenigd Koninkrijk tegenover deze neutralen volgen

Michael Gehler/Rolf Steininger (Hrsg.): *Die Neutralen und die europäische Integration 1945 bis 1995. The Neutrals and the European Integration 1945 to 1995.*

Wenen: Böhlau Verlag, 2000; 800 blz.; 140 DM; ISBN: 3-205-99090-0

achtereenvolgens de vijf Europese neutrale landen met bij elk van hen bijdragen over het ontstaan en de

ontwikkeling van het neutraliteitsbegrip en over de houding tegenover de Europese integratie in de beginfase, in de jaren '60 en in de recente periode vanaf 1985, telkens gevolgd door een commentaar.

De Verenigde Staten beschouwden de met het Marshall-plan verbonden OESO als een belangrijke aanvulling van de NAVO. Vier van de vijf neutralen sloten zich om financiële en economische redenen aan, ook Zwitserland. Alleen Finland moest onder druk van de Sovjetunie hiervan afzien. De Verenigde Staten maakten onderscheid tussen neutraliteit en neutralisme. Ze zagen in dat deze neutralen veelal een anti-communistische en pro-Westerse instelling hadden. Was Foster Dulles op dit punt veel negatiever, onder Eisenhower ging een meer pragmatische gedragslijn prevaleren.

Een volgende belangrijke stap naar meer integratie in West-Europa was totstandkoming van de supranationale EGKS. De Verenigde Staten hoopten dat die zou leiden tot meer samenwerking en zou uitgroeien tot een Gemeenschappelijke Markt voor heel Europa. De neutralen vonden de EGKS te politiek. Vooral Zweden en Oostenrijk, waarvoor West-Duitsland een belangrijke handelspartner aan het worden was, onderkenden echter de economische betekenis en zonden een permanente vertegenwoordiging. Oostenrijk overwoog even zich aan te sluiten. Daarop besloten de Verenigde Staten de neutralen op andere wijze te helpen. Ondanks tal van procedurele problemen kregen Finland en Oostenrijk economische en financiële hulp, terwijl Zweden ondanks zijn anti-Amerikaanse houding in de VN zelfs militair materieel verwierf.

De Sovjetunie gedroeg zich ambivalenter tegenover de neutralen. Aanvankelijk werden deze als collaborateurs uit de oorlogsjaren beschouwd. Tegen Finland werd in januari 1948 een staatsgreep beraamd. Dit land was de Sovjetunie hoge herstelbetalingen verschuldigd.

Naast de dagboeken van president Paasikivi bevatten ook Russische archieven veel gegevens over de vele pressiepogingen van de Sovjetunie. In Finland staat de rol van Kekkonen, die eerst premier was en later president, nog immer ter discussie. Sommige Finnen zien in hem zelfs een collaborateur met de sovjets (blz. 207).

Na de dood van Stalin en vooral onder Chroesjtsjov werden de neutralen door Moskou minder negatief gewaardeerd. Een uitvloeisel hiervan was het staatsverdrag met Oostenrijk in 1955. In een commentaar wijst Wilfried Loth erop dat toen ook de speelruimte van de Duitsers groter was dan destijds van Westerse zijde gesteld werd. Zo kan nu worden gezegd dat het bekende aanbod van de Sovjetunie voor een Duits vredesverdrag veel verder ging dan toen door Adenauer en diens medestanders werd verteld (blz. 82). Ook het Verenigd Koninkrijk stelde zich na de Tweede Wereldoorlog aanvankelijk nogal kritisch op tegenover de neutralen, al werden Finland en Oostenrijk welwillender behandeld dan Zweden en Zwitserland. Hun moeilijke positie werkte in hun voordeel. Wel bleef de Britse regering van mening dat deze landen hun binnenlandse markt te weinig openstelden voor Britse produkten en dat ze zich te veel lieten leiden door een protectionistisch en op de Sovjetunie en Oost-Europa gericht handelsbeleid. Minder bekend is dat er ook in het Verenigd Koninkrijk een discussie is geweest over eventuele neutralisering van Duitsland. Zelfs Churchill moet dit in 1953 even hebben overwogen (blz. 48).

Deze conferentiebundel geeft ook veel nieuwe informatie over de vraag, hoe ver eind jaren '80 en daarna het neutraliteitsbeleid in deze landen was geëvalueerd. Voor de Ierse regering – Ierland was al in 1973 in het voetspoor van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG toegetreden – was deze stap van toetreding een *economische* noodzaak. De Ierse neu-

traliteit was eigenlijk een militaire neutraliteit en speelde na 1973 maar een beperkte rol (blz. 170). In 1986 zei de leider van de grootste oppositiepartij, Haughey – later, tijdens het Ierse voorzitterschap van de EU in 1990, premier – het waarschijnlijk te vinden dat ook Ierland bij alle veiligheidsaspecten van de Europese integratie, ook de militaire, zou worden betrokken (blz. 178). Toch constateerde een studie van het Ierse Institute of European Affairs uit 1992 dat ondanks bredere steun voor de Europese integratie neutraliteit voor velen in de Ierse samenleving nog steeds een belangrijk thema was (blz. 189).

In Finland was de neutraliteit in 1952 onder Kekkonen voor het eerst als zodanig geformuleerd. Zo hield men de Sovjetunie op afstand. Begin 1992 werd het in 1948 met de Sovjetunie gesloten harde verdrag door een vriendelijker variant vervangen. In oktober 1994 keurde 57% van de bevolking een toetreding tot de EU goed, maar bijna het gehele platteland had tegen gestemd. Toch krijgt men de indruk dat de neutraliteit vooral als een militaire neutraliteit wordt gezien, maar de ontwikkelingen in Finland lijken op dit punt snel te gaan (blz. 257).

In Zweden werd begin jaren '90 een onderzoekscommissie naar de neutraliteitspolitiek ingesteld. Het rapport bracht aan het licht dat de Zweedse politieke en militaire top na 1949 nauw had samengewerkt met de Verenigde Staten, terwijl officieel de neutraliteit werd beleden (blz. 269, vgl. ook 301). Men wilde zich voorbereiden voor het geval er op de Amerikanen een beroep moest worden gedaan bij een sovjetrussische aanval. Een heel nieuw beeld.

In december 1987 kwam de sociaal-democratische regering met een nota waarin een zo nauw mogelijke samenwerking met de EG werd beoogd, 'zo mogelijk met respect voor de Zweedse neutraliteitspolitiek' (blz. 337). Tot dan toe was de neutraliteit een sleutelbegrip

geweest, waarover men het eens was. Wel bestonden verschillende interpretaties. Waren liberalen en conservatieven tot concessies bereid, de sociaal-democraten hadden de eenheid van hun partij en hun welzijnsmodel op de neutraliteit gebaseerd (blz. 340). Begin 1990 werd echter het voorstel gedaan de neutraliteit te reduceren tot militaire neutraliteit. De agrarische en milieupartijen wilden echter het traditionele neutraliteitsbegrip behouden om zo de toetreding te verhinderen. Er kwam steun van het platteland en méér partijen werden het onderling oneens. Nu werd kort vóór het referendum van november 1994 de reductie van het neutraliteitsbegrip weer teruggeschroefd. Daarmee lukte het 52,2% van de bevolking mee te krijgen (blz. 353). Zo bleef het neu-

traliteitsbegrip, en de discussie ging verder.

Zwitserland was nog veel langer neutraal dan Zweden. Nog in 1986 werd bij referendum zelfs het lidmaatschap van de VN afgewezen (blz. 373). Het neutraliteitsbeleid werd rigide gehandhaafd. Na 1989 wilde de *Bundesrat* tot de EU toetreden en stelde een commissie ook hier een reductie van het neutraliteitsbegrip voor. Toch werd een minder vérgaand voorstel ten opzichte van de Europese integratie al – met kleine meerderheid – verworpen, waarbij het Franstalige deel vóór en het Duitstalige deel tegen stemde (blz. 429). Zwitserland was op een dood spoor gekomen.

Het destijds nog bezette Oostenrijk had bij het staatsverdrag van 1955 zichzelf neutraal verklaard,

waarbij naar Zwitserland werd verwezen (blz. 367). Medio 1989 vroeg Oostenrijk met een nogal vérgaande neutraliteitsclausule (blz. 688) het rechtstreeks lidmaatschap van de EG aan. Tijdens de onderhandelingen werd over de neutraliteit nog maar weinig gesproken. Evenals bij Finland en Zweden werd in de uiteindelijke overeenkomst *niets* over neutraliteit gezegd. De bevolking had medio 1994 de toetreding met 66,58% gesteund.

Al met al mogen we deze conferentiebundel een zeer interessante uitgave noemen, die beslist veel nieuwe informatie en gezichtspunten oplevert.

G.VAN ROON is emeritus-hoogleraar Politieke Geschiedenis aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

Compleet beeld van het vluchtelingenvraagstuk

JAN RIJPSTRA

In dertien essays geven uiteenlopende personen die met het vraagstuk van migratie, vreemdelingen, asiel en mensenrechten te maken hebben, een beschouwing. Vluchtelingenwerk Nederland is erin geslaagd een nagenoeg compleet tableau te schetsen van het gevoelige en ingewikkelde terrein van het vreemdelingen- en migratiebeleid. De enige groeperingen die niet aan het woord komen, zijn de vluchtelingen en migranten zelf, de politiek en het kabinet. Dat is op zich zelf jammer, omdat de bundel aan meerwaarde zou winnen.

Vluchtelingenwerk Nederland heeft voorafgaande aan een door deze NGO georganiseerd landelijk symposium zes consultaties met in totaal 120 deelnemers gehouden. De resultaten van deze consultaties hebben gediend voor het landelijke symposium en de essays in de bundel werden daarna of naar aanleiding daarvan geschreven. De verzamelde essays zijn lezenswaardig en verdie-

nen het breder bediscussieerd te worden. In het voorwoord stelt de voorzitter van Vluchtelingenwerk Nederland, de heer te Loo, dat het asiel- en vluchtelingenbeleid in Nederland en Europa er anno 1998 niet best voor staat. Hij betoogt dat vooral vanuit de politiek het asiel- en vluchtelingenbeleid steeds minder vanuit het mensenrechtenconcept wordt gezien. Het gaat er volgens hem om het vluchtelingenbeleid terug te plaatsen naar het concept van de mensenrechten en van daaruit vervolgens de vluchteling als mens centraal te stellen in zijn onvervangbare menselijke waardigheid. Deze aanpak moet leiden tot een andere benaderingswijze in het hele debat, één die gericht is op insluiting van de vluchtelingen in plaats van uit-

Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21^e eeuw: Can we make this world a better place? – Analyses, kritieken en beschouwingen. Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland, 1998; 148 blz.; f 25,-; ISBN: 90-6937-027-1

sluiting, zoals thans veel gebeurt.

Na deze inleiding volgen de dertien essays. Het voert te ver hier alle essays te bespreken. Graag wil ik een paar interessante stellingnamen noemen. Zo werken *Eduard Nazarski* en *Dick Oosting*, respectievelijk adjunct-directeur en directeur van Vluchtelingenwerk, het thema uit dat de bestaande kloof tussen immigratie- en integratiebeleid gedicht dient te worden. Toegang, toelating, opvang, huisvesting, rechtspositie, gezinshereniging, inburgering, verdere integratie, alsmede terugkeer dienen in elkaars verlengde geplaatst te worden. Zij doen vele

concrete aanbevelingen op terreinen als opvang, zorg en welzijn, onderwijs en werk.

Fatma Özgümüş, directeur stichting Vluchtelingen Organisaties Nederland, is van mening dat de Nederlandse overheid tegenover vluchtelingen een dubbele houding aanneemt. Enerzijds spant zij zich in voor hun integratie in de maatschappij, maar tegelijkertijd zendt zij negatieve signalen naar de samenleving uit. Özgümüş pleit voor participatie in plaats van integratie, voor ondersteuning in plaats van hulp. Daarnaast wil zij de rol van de landelijke zelforganisaties, d.w.z. de eigen organisaties van de vluchtelingen, versterken en vindt zij dat Nederlandse organisaties een stapje terug zullen moeten doen.

Domenica Ghidei Biidu, tijdelijk adviseur van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), belicht in het bijzonder de terugkeer van vluchtelingen wanneer de asielprocedure is beëindigd. Zij schetst het vraagstuk van de uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet terug willen en de wijze waarop de Nederlandse overheid met hen omgaat. Veel uitgeprocedeerden worden niet uitgezet, waardoor er een gedoogbeleid ontstaat. Zij pleit voor een heel duidelijke begeleiding van de vreemdeling die terug moet keren. De rijks-overheid moet hier niet alleen voorwaarden voor scheppen, maar ook ruimte bieden voor particuliere organisaties. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het Nederlands Migratie Instituut (NMI) zijn direct betrokken bij de uitvoering. Vluchtelingen Werk en het Knooppunt Vrijwillige Terugkeer (KVT) spelen een rol in het doorverwijzen van betrokken personen. Biidu stelt verder dat de betrokkenheid van ontwikkelingsorganisaties vergroot zou moeten worden. Een succesvol terugkeerbeleid is volgens haar alleen mogelijk als de voorafgaande asielprocedure zowel integer als consequent is. Terugkeer is geen straf, het is een mogelijkheid om

vanuit een vastgelopen situatie opnieuw te beginnen met nieuwe perspectieven.

Ruud Lubbers, onder andere hoogleraar globalisering aan de Katholieke Universiteit Brabant, en *Jetske Klatter-Folmer*, docente minderheden aan dezelfde universiteit, beschouwen het asiel- en migratievraagstuk tegen de achtergrond van globalisering. Globalisering beïnvloedt het asiel- en migratievraagstuk. Niet-waterdichte grenzen, grensoverschrijdende communicatie en informatievoorziening, alsmede internationaal verworven sociale en politieke rechten van migranten vergemakkelijken in zekere zin potentiële vluchtelingen en migranten om hun weg te zoeken. Lubbers en Klatter gaan vervolgens in op twee onderscheiden typen vluchtelingen, te weten massaal vluchtende bevolkingsgroepen in gebieden waar nog geen democratische rechtsstaat is gevormd, en vluchtelingen die bedreigd worden binnen een bestaande natie. De auteurs zien voor ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol weggelegd in de oplossing van asiel- en migratieproblemen, omdat zij de economische en democratische ontwikkeling van een land ondersteunt en er daardoor minder mensen zullen vertrekken. Met de stelling dat er in een volledig geglobaliseerde wereld geen asiel- en migratievraagstuk meer is en dat dan de wereld één staat, of ook wel statenloos is geworden, sluiten zij hun essay af en spreken zij de hoop uit dat er in die wereldgemeenschap ook één groot solidariteitsgevoel zal zijn.

Een zeer uitvoerige beschouwing geeft *Peter van Krieken*, onder andere raadadviseur internationale zaken bij de IND, over de rol van de UNHCR (VN Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen). Hij begint met uitwerking van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, in het bijzonder art. 14, lid 1, waarin staat: '[...] een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te

zoeken en te genieten tegen vervolging [...]'. Van Krieken geeft aan welke spelregels van overheidswege gehanteerd zouden moeten worden bij de uitwerking van dit artikel. Ook het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens passeren de revue. Gedetailleerd beschrijft hij hoe de diverse verdragen en artikelen in elkaar grijpen en wat de gevolgen voor beleid kunnen zijn. Van Krieken benadrukt dat het niet gaat om een nationaal debat over vluchtelingen, maar om een internationaal vraagstuk. Hij spreekt niet over een probleem, maar over een uitdaging. Het gaat om mensen en samenleving, om rechten en plichten. Het principe van bescherming van de vluchteling is neergelegd in de Universele Verklaring en uitgewerkt in het Vluchtelingenverdrag. Uitvoerig staat hij stil bij de rol en taak van de UNHCR. De UNHCR is een complexe organisatie en Van Krieken beschrijft op welke wijze de UNHCR zijn werk moet doen in het bureaucratische veld van de VN en weerlegt *en passant* de kritiek die er op het werk van de UNHCR bestaat, in het bijzonder over het beleid in Rwanda. Van Krieken besluit met de opmerking dat de UNHCR *zowel* ambassadeur, *watchdog* als beschermheer is, en dat moet nog lang zo blijven.

De bundel essays draagt zeker bij tot een genuanceerde discussie over het vluchtelingenvraagstuk. Veel van de essays nodigen uit tot verdere gedachten- en meningsvorming. Daarnaast bieden ze voldoende materiaal om diepere analyses omtrent het vraagstuk te maken. Het initiatief van Vluchtelingenwerk Nederland verdient waardering en ik hoop dat er een vervolg op komt.

JAN RIJSTRA is lid van de VVD-fractie in de Tweede Kamer.

De modernisering van Frankrijk

J.W.L. BROUWER

Wat een heerlijk land, waar zelfs op de Parijse gemeentecrèche voor één- tot driejarigen dagelijks een (ter plekke bereide) vier-gangenlunch wordt opgediend! Alle gangen gaan weliswaar tegelijk op het blad, maar stokbrood en kaas ontbreken niet. En wat een heerlijk boek waarin de auteur ook aandacht heeft voor dit soort details. Het genoemde detail – hoewel: van een detail kan nauwelijks worden gesproken in een samenleving die zoveel waarde aan eten hecht – is een aansprekend voorbeeld van de rijkdom aan observaties uit het boek dat Chavannes schreef bij zijn afscheid als correspondent in Frankrijk. De lezers van *NRC Handelsblad* wisten het natuurlijk al: sinds zijn aankomst in Parijs in 1993 toonde hij zich een enthousiast, veelzijdig en weinig voorin genomen waarnemer.

Chavannes zegt dat hij naar Frankrijk vertrok 'gewapend met het gewone pakket vooroordelen van een gemiddelde Nederlander'. Zijn boek is een poging te laten zien dat die vooroordelen vaak onterecht zijn: 'steeds meer clichés gelden alleen nog oppervlakkig'. De rode draad in het boek is 'de stille revolutie' die zich recentelijk op politiek, economisch en sociaal gebied in het land voltrok.

In economisch opzicht voltrekt zich een ware revolutie. Onder invloed van de mondialisering is de overheid, die lange tijd zo'n dominante rol in de Franse maatschappij vervulde, op haar terugtocht. Banken, telefonie en elektronica-industrie werden geprivatiseerd. Ook in mentaal opzicht veranderde er veel. Een carrière bij de overheid is niet meer de ambitie van iedere twintiger, terwijl makers van Franse auto's opnieuw hebben geleerd wat kostenbewust en creatief produceren is. Toch is Frankrijk in de woorden van Chavannes 'nog niet voor honderd procent een modern land'. Zo steekt het 'oud, corporatistisch monster' nog geregeld zijn kop op in de vorm van het goed georganiseerde over-

heidspersoneel. Vooral bij de spoorwegen is de actiebereidheid groot als het gaat om de verdediging van de verworven rechten, zoals een pensioenleeftijd van vijftig jaar. De regering-Jospin is hierdoor gedwongen op kousenvoeten te lopen. 'Frankrijk wil niet merken dat het hervormd wordt', aldus Chavannes, die knap laat zien met welke 'politieke cosmetica' Jospin en de zijnen zoveel mogelijk modernisering erdoorheen smokkelen, tot en met de gedeeltelijke privatisering van *Air France*.

In de internationale politiek is Frankrijk niet meer de notoire dwarsligger waarvoor men het lange tijd versleten heeft. De Verenigde Staten zijn niet langer 'de grote Satan', zo citeert Chavannes een minister. En ook wat Europa betreft is de Franse politiek de laatste tijd pragmatischer geworden. De samenwerking met Duitsland is natuurlijk nog steeds essentieel. Maar het is duidelijk dat 'de oorlog' niet meer een permanent uitgangspunt kan zijn. Chavannes: 'De realiteit is veelsoortiger geworden. [...] "Parijs" erkent [...] dat het steun van iedere medelidstaat kan gebruiken om Europa zoveel mogelijk naar Franse inzichten in te richten. Met de Duitsers alleen valt weinig meer te bekostigen.'

Chavannes toont aan dat Frankrijk het afgelopen decennium ingrijpend is veranderd. Maar door zo te hameren op de recente veranderingen, lijkt het toch alsof het land tot 1993 in een diepe slaap was gehuld. Onbedoeld doet Chavannes op deze manier een concessie aan het cliché van Frankrijk als een natie die 'achterop' was geraakt en die deze achterstand pas sinds kort aan het inhalen is. Maar Frankrijk is al sinds de jaren '60 geen agrarische staat meer. Ook toen Chavannes er arriveerde, was het land al de vierde industriële mogend-

Marc Chavannes: Frankrijk achter de schermen. De stille revolutie van een trotse natie. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2000; 304 blz.; f 31,95; ISBN: 90-5333-956-6

heid ter wereld, na de Verenigde Staten, Duitsland en Japan. En de omarming van de vrije-markteconomie begon met de beslissingen die Mitterrand en Delors in 1983 en 1984 namen.

En Frankrijk is natuurlijk langer dan 'al bijna twintig jaar' coherent Europees. Dat veel politici openlijk uiting gaven aan hun twijfel, doet niet af aan de historische logica van de Franse buitenlandse politiek sinds de lancering van het plan-Schuman. Al in 1950 was het Parijs duidelijk dat wat de Fransen in de wereld niet meer alleen voor elkaar konden krijgen, zij wel in Europees verband konden verwezenlijken. Ook het besef dat Europa kon dienen als een soort schutsluis die een geleidelijke aanpassing aan de wereld mogelijk maakte, dateert uit de eerste jaren na 1945. De Franse blik op de wereld is sindsdien zeker verruimd. Of, in de fraaie bewoording van de auteur: 'De ramen zijn opengezet, de rest van het universum waait het land binnen.' Maar begon dat pas in de jaren '90, zoals Chavannes suggereert? Waarom hield Giscard d'Estaing zijn rede onmiddellijk na zijn verkiezing tot president in 1974 dan in het Engels? Deze kritiek neemt overigens niet weg dat het thema 'modernisering' een goed aanknopingspunt is om de veranderingen in de Franse maatschappij te analyseren.

Intussen wil Chavannes meer bieden dan een sociaal-economische studie. Dat levert onder meer een knappe beschrijving op van het euthanasieprobleem, één van de grootste taboes in de Franse samenleving. Zonder te veroordelen of te verdoezelen, en mede aan de hand van een individueel voorbeeld – waar-

van Chavannes zich vaak bedient om een probleem uit te leggen – maakt hij de Franse gevoeligheden terzake aanneemelijk voor de Nederlandse lezer. Geslaagd is ook het hoofdstuk over de 'kronkelige weg' die Frankrijk aflegde vóór het een min of meer evenwichtig beeld kon accepteren van de eigen geschiedenis tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het Vichy-regime was verantwoordelijk voor een vérgaande collaboratie met de nazi's. Weliswaar was sinds de jaren '70 het beeld van een heldhaftig Frankrijk aan erosie onderhevig, maar een gecompliceerde overgevoeligheid maakte erkenning van schuld lange tijd onmogelijk. Totdat president Chirac in juli 1995 de *faute collective* ronduit erkende. 'Het leek of vanaf dat moment een molensteen van Frankrijks nek was

gefallen,' zo concludeert Chavannes. Een derde hoogtepunt in het boek, ten slotte, is het aan Chirac en Jospin gewijd 'tweeluik'. Aan het begin van Chavannes' verblijf leken beide politici volledig uitgeteld. De auteur heeft hun opmerkelijke terugkeer van nabij meegemaakt en doet daar op knappe wijze verslag van.

Daarnaast behandelt Chavannes een scala van andere onderwerpen, variërend van de verwording van het Front National, de *hausse* in corruptiezaken die intussen over haar hoogtepunt heen lijkt, tot de recente strijd van de schapenboer José Bové tegen de 'McDominantie' en de 'malbouffe' (het slechte vreten), die in Frankrijk massaal op sympathie kon rekenen. *En passant* toont Chavannes dat hij op de hoogte is van de laatste ontwikkelingen in de

franse muziek: 'MC Solaar, een paar jaar geleden nog een schokkende rapmusicus, wordt bedachtzaam. Nog even en ook hij komt in een commissie die over de Franse Cultuur nadenkt' observeert Chavannes droogjes.

In de inleiding maakt Chavannes duidelijk wat zijn bedoeling is: hij heeft het boek willen schrijven dat hij graag tot zijn beschikking zou hebben gehad toen hij naar Frankrijk ging. Mij dunkt dat de auteur volledig in zijn opzet is geslaagd: nieuwe correspondenten kunnen voortaan goed beslagen ten ijs komen.

DR J.W.L. BROUWER is historicus. Hij werkt als onderzoeker op het Centrum van Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen en als docent aan de Universiteit Leiden.

De rechten van de mens en staatsaansprakelijkheid

THEO VAN BOVEN

Met deze studie, die bouwstenen aan draagt voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties en die in het bijzonder de vraag opwerpt van de juridische binding van de Europese Gemeenschappen aan het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM), verwierf Rick Lawson *cum laude* de graad van doctor aan de Universiteit Leiden. Bovendien werd het boek bekroond met de Erasmusstudieprijs 1999.

Toen in 1957 het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te Rome werd ondertekend, beseften slechts weinigen dat het Europese Gemeenschapsrecht en de rechtsgaranties die reeds waren neergelegd in het EVRM op elkaar konden inwerken. De invloed van het EVRM was in die tijd bescheiden. De rechtsmacht van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens was nog facultatief, evenals de erkenning van het individuele klachtrecht, terwijl in de rechtspraktijk van de landen die partij waren bij het EVRM, aanvankelijk slechts spaarzaam een beroep op dit

verdrag werd gedaan.

Pas in latere jaren hebben in het politieke bestel en in de rechtsorde van landen in Europa (en ook daarbuiten) de rechten van de mens een steeds belangrijker plaats ingenomen en is de doorwerking van internationale en Europese verdragen op het gebied van de rechten van de mens hand over hand toegenomen. Het past in deze ontwikkeling dat, zoals Lawson er terecht aan herinnert (blz. 6), in het *Verdrag van Amsterdam* de eerbiediging van de rechten van de mens uitdrukkelijk wordt genoemd als één van de grondbeginselen van de Europese Unie. In de oorspronkelijke oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen was in het geheel geen melding gemaakt van de rechten van de mens.

Hoewel er thans geen misverstand over kan bestaan dat de rechten van de mens een leidend beginsel dienen te zijn voor de communautaire rechts-

R.A. Lawson: Het EVRM en de Europese Gemeenschappen.

Deventer: Kluwer, 1999; (*Europese Monografieën*, nr 61); 568 blz.; f 90,-; ISBN: 90-268-3463-2

orde, wat trouwens ook ligt besloten in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG, blijft de vraag bestaan of en in hoeverre de Europese Gemeenschappen resp. de Europese Unie in navolging van haar lidstaten juridisch gebonden zijn aan het EVRM. Deze vraag heeft een centrale betekenis in de uitvoerige studie van Lawson. Met andere woorden, kunnen de Europese Gemeenschappen resp. de Europese Unie op hun/haar daden in rechte worden aangesproken indien deze daden op gespannen voet staan met het EVRM, of blijven hiervoor de afzonderlijke lidstaten aanspreekbaar omdat zij bevoegdheden en overheidstaken aan de Gemeenschappen hebben overgedragen.

In zijn hier besproken studie over het aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisa-

ties heeft Lawson zich diepgaand ingelaten met een aantal leerstukken van het volkenrecht, in het bijzonder het verdragenrecht, het recht betreffende statenopvolging, het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid en het recht van internationale organisaties. Lawsons dissertatie geeft blijk van een brede kennis van deze leerstukken, in samenhang met een grondige beheersing van de jurisprudentie met betrekking tot het EVRM en het Europese Gemeenschapsrecht.

In het klassieke volkenrecht bekleedt de staat een centrale plaats als drager van rechten en plichten. Nog steeds is dit de heersende leer en opvatting, zoals o.m. blijkt uit de codificatiewerkzaamheden die de *International Law Commission* van de Verenigde Naties sinds jaar en dag verricht op het gebied van de staatsaansprakelijkheid. Op het gebied van de bevordering en bescherming van de rechten van de mens zijn het staten die zich aan verdragsinstrumenten, zoals het EVRM, gebonden hebben en die daarop in politieke zin en in recht kunnen worden aangesproken. Deze grondslag van de staatsaansprakelijkheid dreigt echter af te brokkelen door twee ontwikkelingen. Enerzijds door het proces van *privatisering*, waardoor staatstaken, bijvoorbeeld op gebieden van sociale zekerheid en openbare veiligheid, in handen worden gelegd van particuliere instellingen. Anderzijds door de *overdracht van bevoegdheden* aan internationale, resp. supranationale organisaties. De studie van Lawson gaat in op de laatstgenoemde ontwikkeling, waarbij hij vooral wijst op de Europese Gemeenschappen als krachtige organisaties die zich met tal van beleids terreinen bezighouden en in dit opzicht over vérgaande bevoegdheden beschikken (blz. 4). Hierbij stelt hij de vraag hoe het EVRM, dat beoogt de uitoefening van staatsmacht te regelen, reageert op de overdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties die zelf geen partij zijn bij het EVRM. Is hier sprake van een lacune in de rechtsbescherming op

het gebied van de mensenrechten, en hoe kan deze lacune worden opgeheven?

Wat betreft de Europese Gemeenschappen resp. de Europese Unie blijft nog steeds de meest voor de hand liggende oplossing van dit probleem dat de EG c.q. de EU zouden toetreden tot het EVRM. Mede naar aanleiding van het advies 2/94 van het Hof van Justitie van de EG waarin toetreding tot het EVRM niet mogelijk werd geacht zonder verdragswijzigingen, en gelet op bezwaren op dit punt van een aantal lidstaten, lijkt deze optie voorlopig niet reëel (blz. 23). De andere optie, die vooral actueel is geworden nadat Lawson zijn proefschrift had afgesloten, is het thans in voorbereiding zijnde *Handvest van Grondrechten van de Europese Unie*, tot de opstelling waarvan de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst van 3 en 4 juni 1999 in Keulen heeft besloten.¹ Welke juridische betekenis aan dit EU-Handvest zal worden toegekend is nog onzeker. Evenmin is duidelijk of het Handvest voor de Europese rechter in Luxemburg met succes kan worden ingeroepen. Al met al blijven daarom nog steeds toetsing van handelingen van de Europese Gemeenschappen aan het EVRM en de vraag wie daarop kan of kunnen worden aangesproken, een actuele zaak en hebben ontwikkelingen rond het EU-Handvest de relevantie van de door Lawson verrichte studie geenszins doen verminderen.

In Lawsons studie staan hoofdstukken centraal die de staatsaansprakelijkheid behandelen voor het optreden van internationale organisaties en meer specifiek de staatsaansprakelijkheid onder het EVRM voor het optreden van de Gemeenschappen (resp. hoofdstukken 7 en 8). In dit verband wijst Lawson terecht op de spanning tussen twee versies betreffende het karakter van internationale organisaties, namelijk voor zover deze zich bewegen tussen enerzijds internationale organisaties als zelfstandige rechtspersoon, en anderzijds internationale organisaties als instrument of verlengstuk (*longa manus*) van hun

lidstaten (blz. 305). Het is duidelijk dat in het laatste geval het meer voor de hand ligt het handelen van internationale organisaties via het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid aan de lidstaten toe te rekenen dan in het eerste geval. Op creatieve wijze ontwikkelt Lawson een model onder welke omstandigheden handelingen van een internationale organisatie kunnen worden toegerekend aan haar lidstaten (blz. 341-344).

De kern van de studie is vervat in hoofdstuk 8, waar Lawson de staatsaansprakelijkheid onder het EVRM voor het optreden van de Europese Gemeenschappen analyseert aan de hand van uitvoerig jurisprudentieonderzoek. *Aanvankelijk* was het zo dat de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in haar beoordeling van de ontvankelijkheid van klachten die zich richtten tegen organen van de Europese Gemeenschappen, zich op het standpunt stelde dat zij onbevoegd was over deze klachten te oordelen, aangezien gemeenschaps handelen niet onder de rechtsmacht van de verdragspartijen viel krachtens artikel 1 EVRM. *Later*, vanaf 1990, nuanceerde de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens haar positie door invoering van het *equivalent protection*-criterium, wat wilde zeggen dat, voor zover de Commissie vond dat fundamentele mensenrechten binnen de Gemeenschappen adequate bescherming genoten, zij zich niet geroepen voelde klachten over gemeenschapshandelen aan het EVRM te toetsen en zij zich derhalve onbevoegd verklaarde. Lawson veronderstelt dat het *equivalent protection*-criterium mede was ingegeven door de wens van de Commissie het functioneren van internationale organisaties, *in casu* de Gemeenschappen, niet te bemoeilijken (blz. 440).

Terecht plaatst Lawson kritische kanttekeningen bij genoemd criterium waarmee, zoals hij zegt, in feite *carte blanche* wordt gegeven aan internationale instellingen wanneer eenmaal is vastgesteld dat zij borg staan voor een adequaat beschermingsniveau van de

rechten van de mens (blz. 391). Daarmee geeft de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens bij voorbaat in individuele gevallen een toetsingsmogelijkheid uit handen. In plaats daarvan bepleit Lawson de mogelijkheid van marginale toetsing, die Gemeenschappen weliswaar een zekere beleidsvrijheid toekent voor hun doelmatig functioneren, maar die bij een manifeste inbreuk op de rechten en vrijheden van het EVRM de lidstaten ter verantwoording dient te roepen teneinde een dergelijke schending aan hen toe te rekenen (blz. 396; 418-419). Zulks ter vermijding van de ongelukkige *carte blanche*-constructie.

Tegen deze achtergrond behandelt Lawson met een positief verwachtingspatroon de interessante zaak *Matthews*, die in 1997 bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens werd aangebracht en waarin de uitsluiting van de inwoners van Gibraltar van de verkiezingen voor het Europees Parlement aan de orde werd gesteld. Mevrouw Matthews, inwoner van Gibraltar, beklagde zich erover dat haar uitsluiting van de verkiezingen, die was gebaseerd op een bijlage bij de Akte van 1976, in strijd was met de verplichting van artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM inzake vrije, geheime verkiezingen. De Britse regering voerde in haar verweer o.m. aan dat de Akte van 1976 met bijlage behoorde tot de communautaire rechtsorde en dat deze daarmee onttrokken was aan de controle van de Straatsburgse organen. De meerderheid van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens achtte artikel 3 van het Eerste Protocol niet geschonden, omdat deze bepaling naar bedoeling van de opstellers zich niet zou uitstrekken tot supranationale organen en omdat dergelijke organen niet zouden behoren tot de wetgevende macht in de zin van voornoemd artikel 3.

Lawson bespreekt in kritische termen de meerderheidsopinie van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en betreurt in het bijzonder dat de Commissie de vraag uit de

weg ging van de staatsaansprakelijkheid van verdragspartijen bij het EVRM voor handelingen van de Europese Gemeenschappen, resp. de Europese Unie. Hij troostte zich met de gedachte dat de zaak met de inwerkingtreding van het Elfde Protocol bij het EVRM, op 1 november 1998, zou worden overgedragen aan het nieuwe Europese Hof voor de Rechten van de Mens (blz. 404-409). En inderdaad, op 18 februari 1999 deed het Hof uitspraak, stellende dat de Europese Gemeenschappen, géén verdragspartij bij het EVRM, als zodanig *niet* voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ter verantwoording konden worden geroepen, maar dat zulks niet de overdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties uitsluit, mits – in de bewoordingen van artikel 1 EVRM – de rechten van het verdrag blijven ‘verzekerd’. Derhalve, aldus het Hof, blijft de staatsaansprakelijkheid van lidstaten ook bestaan na een dergelijke overdracht van bevoegdheden en is *in casu* het Verenigd Koninkrijk aansprakelijk krachtens artikel 1 EVRM voor de verzekering van de rechten van artikel 3 Eerste Protocol in Gibraltar, ongeacht of de verkiezingen lokaal of Europees waren.

Op de valreep, bij het ter perse gaan van zijn boek, kon Lawson nog een kort nawoord aan de uitspraak van het nieuwe Hof verbinden. Het is duidelijk dat deze uitspraak zich beweegt op de lijn die Lawson in de hoofdstukken 7 en 8 van zijn boek heeft uitgezet en dat de bevestiging van deze lijn de auteur grote voldoening verschaft. De portée van de uitspraak is echter niet geheel duidelijk, omdat het Hof uitdrukkelijk stipuleert dat de aangevochten regeling niet een gewoon gemeenschapsbesluit betrof, maar een verdragsinstrument dat de goedkeuring behoeft van alle lidstaten, inclusief het Verenigd Koninkrijk. Dat in een dergelijk geval het Hof meer geredelijk kon besluiten tot aansprakelijkheid van het Verenigd Koninkrijk voor schending van het EVRM en aanvullende protocollen,

ligt voor de hand.

Concluderend kan worden gesteld dat Lawson een grondige en belangwekkende studie heeft geschreven. Hij geeft daarin blijk van scherpzinnig analytisch vermogen en van gedegen kennis van het internationale en het Europese recht. In deze periode van toenemende internationale samenwerking en van overdracht van bevoegdheden door staten aan supranationale instellingen, steunt Lawson niettemin, voorshands bij gebrek aan valabele alternatieven, op de leer en de praktijk van staatsaansprakelijkheid. Ik kan hem daarin goed volgen. Ook onder huidige omstandigheden, en in het belang van bevordering en waarborging van de rechten van de mens, blijven staten primair verantwoordelijk voor handhaving van deze rechten. Er bestaat behoefte aan staten met voldoende zeggenschap, aan staten die verantwoordelijk en aanspreekbaar zijn, aan staten met transparante en democratische structuren.

Het valt te hopen dat het boek, in het Nederlands geschreven en gepubliceerd, in zijn volle omvang of in een beknopte versie ook in het Engels zal verschijnen. Van de inhoud dient door een breder publiek dan een Nederlandse lezerskring kennis te worden genomen, ook door al diegenen die Lawson becommentarieert of met wie hij polemiseert.

Noot

- 1 Zie meer uitgebreid het rapport No 15 (mei 2000) van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Een Europees Handvest voor Grondrechten?*, en ‘Het EU-Grondrechtenhandvest’, in: *NJCM Bulletin*, jrg. 25, nr 5 (augustus 2000), blz. 925-967. Zie ook het artikel van Rick Lawson en Mielle Bulterman, ‘Het EU-grondrechtenhandvest: méér dan een festijn voor juristen’, in: *Internationale Spectator*, september 2000, blz. 423-429.

MR TH.C. VAN BOVEN is hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit Maastricht.

Godsdienstvrijheid als mensenrecht

ALBERT P. VAN GOUDOEVER

De rechten van de mens vormen een belangrijk onderdeel van het discours over internationale politiek. Schending van de klassieke grondrechten en vrijheden heeft vaak internationale reactie teweeggebracht. Het communisme werd aangesproken op religieuze vervolgingen, tolerantie in islamitische landen wordt thans aan de orde gesteld. Godsdienstvrijheid staat weliswaar niet centraal in allerlei hedendaagse discussies, maar heeft wel degelijk aanmerkelijke relevantie voor de identiteit van actoren in de samenleving. De gesecculariseerde intellectueel in Nederland is zich vaak nauwelijks nog bewust van de rol die religie voor anderen, in het bijzonder elders in de wereld vervult. De hier te bespreken bundel biedt in dat kader een kleurrijke *reminder*.

Godsdienstvrijheid lijkt in theorie een van de minst betwiste rechten van de individuele mens, maar blijkt in werkelijkheid een schaars goed. Het probleem is bovenal het tekort aan respect voor de religieuze vrijheid van een ander. Een consortium van religieuze instellingen (Commissie Justitia et Pax Nederland, Nederlandse Zendingsraad en het Bureau Beleidsvorming Ontwikkelingssamenwerking [de Engelse naam verschaft meer helderheid: *Ecumenical Institute for Advocacy on International Cooperation*]) is bezig met een *Project on Religious Freedom*. Men is bezorgd over de waargenomen terugkeer van religieuze spanningen en geweld in de wereld, over fundamentalisme in alle religies en Westerse evangelische ijver. Een conferentie van deskundigen vond plaats in januari 2000 en de bundel is daarvan het resultaat.

Het internationale gezelschap van deelnemers beperkte zich niet tot het onderzoeken van theorie en praktijk van de vrijheid van religie,

maar formuleerde ook aanbevelingen voor een beleid van Nederlandse religieuze gemeenschappen en instellingen voor ontwikkelingswerk en deed suggesties voor de buitenlandse politiek. De aanbevelingen richten zich vooral op bevordering van publieke aandacht voor schendingen van geloofsvrijheid. Hoog genoteerd daarbij staat de positie van vrouwen die te maken hebben met specifieke rechten dan wel schendingen van rechten in verband met religie.

De bundel bevat 18 doorgaans korte bijdragen. Daaraan vooraf gaat een uitgebreide inleiding van de hand van de bezorgster *Jonneke Naber*. Die inleiding komt de lezer goed van pas door een nadere indeling van de problematiek in: de genese van het idee religieuze vrijheid; de multiculturele, gesecculariseerde samenleving; de speurtocht naar identiteit op de vrije markt van religies; koloniale erfenissen en mondialisering; de opkomst van fundamentalismen; en beschouwingen over het beleid van kerken en de regering. De auteurs zijn theologen, juristen, vertegenwoordigers van de sociale wetenschappen en een enkele journalist; de meesten zijn verbonden aan universitaire instellingen, terwijl ook persoonlijke visies vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa zijn vertegenwoordigd. Allerlei landen en religies komen aan de orde, inclusief boeddhisme en zelfs *voodoo*.

De *case studies* geven aan dat de vrijheid van religie overal ter wereld op de tocht staat, in het bijzonder ten gevolge van staatsbemoeienis en

Jonneke M.M. Naber (red.): *Freedom of religion: a precious human right. A survey of advantages and drawbacks.*

Assen: Van Gorcum, 2000; viii + 216 blz.; f 45,-; ISBN: 90-232-3583-5

verwevenheid van staat en kerk. In West-Europa valt toenemende intolerantie te constateren. De morele standaard van de auteurs is bijna steeds artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die een meer Westers getinte omschrijving van godsdienstvrijheid biedt dan het internationaal juridisch bindende Convenant over de burgerrechten en politieke rechten van de mens van 1966, waarin het recht op verandering van godsdienst ontbreekt. De terminologie en benadering tonen in sommige artikelen die kerkelijke posities behandelen een eigen sfeer en cultuur die niet voor elke lezer erg toegankelijk zal zijn. Andere bijdragen tonen meer algemene herkenbaarheid door een brede inbedding in sociale of volkenrechtelijke achtergronden; daarvan hieronder enkele voorbeelden.

In een voortreffelijk artikel wijst *Mohamed Eltayeb* op de reserves van een aantal islamitische landen ten aanzien van het recht op wijziging van religieuze overtuiging. Hij analyseert ook het islamitisch particularisme en de voorrang van de Sharia, die blijken in de Universal Islamic Declaration of Human Rights (1981) en het Arab Charter on Human Rights (1994), alsmede in nationale constituties. De godsdienstvrijheid is daarin op z'n minst heel dubieus. Terecht wijst hij op de onderlinge verschillen tussen islamitische landen en op de rol van sociale, economische en culturele factoren bij schending van godsdienstvrijheid: het gaat om méér dan alleen de doc-

trines. Eltayeb gaat niet in op de volstrekte ontkenning van universalisme in islamitische verklaringen. Daarentegen stelt hij opgewekt de universele morele kracht vast van de idee van mensenrechten (blz. 108), omdat deze de behandelde alternatieve verklaringen uitlokken.

Even grondig is de studie van *Bahia Tahzib-Lie* over de gender-specifieke factoren van de godsdienstvrijheid. Zij wijst op de moeilijke positie van vrouwen die door religieuze of staatsinstellingen voorgeschreven kleding dragen of juist weigeren te dragen. In beide gevallen kan sprake zijn van discriminatie. Ook geeft zij een heldere analyse van het vraagstuk van vrouwenbesnijdenis, dat zij mede toetst aan het argument van de gezondheid van betrokkene en haar omgeving. Daardoor onttrekt zij dit lastige probleem aan de religieuze sfeer.

Boeiend is de bijdrage van de Argentijnse antropoloog *Daniel Miguez*. Hij analyseert de godsdienstvrijheid vanuit het perspectief van de arme mensen. De ideale situatie van volledige vrijheid is niet aanwezig. De auteur stelt de vraag of die situatie wel wenselijk is. De armen voelen het meest voor die religie of religieuze praktijk die direct positief in het dagelijks leven zou ingrijpen, zoals de Pinkstergemeente. Dit type geloof is echter minder tolerant tegenover andere geloofsopvattingen. Het conflict tussen religieuze organisaties, in dit geval de rooms-katholieke kerk en de Pinkstergemeente, dient zich dan, in de visie van de auteur, tot symboliek en polemieken te beperken. Daarvoor zijn een neutrale staat en sterke civiele maatschappelijke organisaties nodig (blz. 149). Eerst na vervulling van deze randvoorwaarden komt de religievrijheid ook voor de armen dichterbij.

Een uitzondering in de groep auteurs vormt *Menno Kamminga* (Groningen, niet te verwarren met de Maastrichtse opvolger van Theo van Boven). Hij pleit in feite voor selectieve verontwaardiging, het

selectief opkomen voor verwante groepen omdat volgens hem authentieke affiniteit voor alle mensen ongeacht hun geloof niet goed mogelijk is (blz. 38). Dergelijke selectiviteit maakt veel kritiek los en verzwakt de mensenrechtenbeweging, zoals Peter Malcontent in zijn dissertatie over het Nederlands ontwikkelingsbeleid (1998) overtuigend aantoonde. Kamminga's argument wordt in de aanbevelingen van de conferentie dan ook terecht niet gevolgd.

De studies die de norm van godsdienstvrijheid toetsen aan de realiteit in specifieke landen zijn erg nuttig. De rol van constituties, specifieke wetgeving wordt afgezet tegen de werkelijke gang van zaken. De lezer concludeert dan tot een onthutsend tekort, ook in de West-Europese situatie: regeringen (Frankrijk, België, blz. 66) houden lijsten bij van minder wenselijk geachte minderheidsreligies. De realiteit staat vaak haaks op de veronderstelde universele normen. *Freedom of religion* moge de norm zijn, op z'n minst is *freedom from religion*, bescherming tegen religie, relevant, zoals ergens is opgemerkt.

Het historisch aspect zou gebaat zijn bij serieuze aandacht. Aardig om te zien hoe krachtig auteurs die in deze religieuze instellingen werken, het koloniaal en missionair verleden moreel van zich werpen, maar nader precies onderzoek heeft toch de voorkeur. De voorgeschiedenis van de belangstelling voor bescherming van de religie komt er wonderlijk vanaf, zoals de interpretatie van tolerantie als resultaat van de 17de-eeuwse godsdienstoorlogen: dat was eerder het bereiken van confessionele pariteit, regionale zuiverheid van geloof (blz. 4, 18, 44). Historische denkers over de godsdienstvrijheid worden gemakkelijk achter elkaar opgesomd, waar nadere kritische indeling boeiend is. Nuttig ware het, als men bijvoorbeeld ook onderzoek zou doen naar de 16de- en 17de-eeuwse denkers als Richard Hooker,

die vanuit een theologisch-filosofische opstelling het pad plaveiden voor de latere bekende liberale denkers, zoals John Locke.

Nader onderzoek naar de rol van de rooms-katholieke kerk zou niet misstaan. De magere wijze waarop de paus vergeving vroeg voor zonden van leden van zijn kerk, roept om meer dan een enkel zinnetje in deze bundel (blz. 8), waarin door een (toevallige?) drukfout het onderdeel van de schrijfster Jonneke Naber in zijn tegendeel verkeert: 'this does undo the harm done', het woordje 'not' is weggefallen. De recente pauselijke claim van het rooms-katholicisme als het superieure geloof karakteriseert de stellingname van de paus eerder dan zijn door *Anton Houtepen* (blz. 50) geciteerd beroep op religieuze vrijheid.

Ook heeft het zin in verband met religie de maatschappelijke en levensbeschouwelijke vraagstukken te behandelen, zoals homoseksualiteit, of de grenzen van het recht op leven: abortus en euthanasie. De stellingname van religieuze organisaties ten opzichte van andere rechten van de mens zou daardoor belangwekkende relativeringen van de betekenis van godsdienstvrijheid te zien geven. Separate behandeling van een recht als godsdienstvrijheid kan gemakkelijk leiden tot het over het hoofd zien van verwante problematiek of tot een tekort aan distantie door vermenging met eigen belangen of betrokkenheid. Religies zijn immers waardesystemen op zich zelf en religieuze organisaties zijn belangrijke actoren in de gewetens- en godsdienstvrijheid van andersdenkenden. Dat betekent een bijzondere relatie tot de liberale normatieve waarden van de internationaal aanvaarde mensenrechten. Al met al levert de voorliggende bundel evenwel een interessante aanzet voor een vervolg.

DR. ALBERT P. VAN GOUDOEVER is hoogleraar geschiedenis van Oost-Europa aan de Universiteit Utrecht en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Cluj (Roemenie).

Boek aankondigingen

Bertel Heurlin and Hans Mouritzen (ed.): Danish Foreign Policy Year-book 2000.

Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 2000; 257 blz.; DKK 100

ISBN 87-90681-26-6

Dit jaarboek opent met een verhandeling van de Deense 'permanent secretary' van buitenlandse zaken, F.A. Petersen, over de 'internationale situatie en de Deense buitenlandse politiek in 1999', waarin zaken als de oorlog over Kosovo en de Europese ontwikkeling veel, en het Deense beleid terzake relatief weinig aandacht krijgen. Noel Parker (Universiteit van Surrey) vergelijkt, tegen de achtergrond van groeiende en afnemende politieke en economische macht, de marginale positie van Denemarken en Groot-Britannië in de 17de en 20ste eeuw, en gaat na hoe beide landen deze marginale positie probeerden uit te buiten. P.V. Jakobsen (Universiteit van Kopenhagen) analyseert de Deense houding inzake het conflict-Kosovo en constateert dat men, zoals gewoonlijk, onkritisch de Amerikaanse leiding heeft gevolgd. H. Larsen (Universiteit van Kopenhagen) onderzoekt de Deense houding tegenover een eventuele Europese 'defensie-dimensie', een idee waar men in de jaren '90 steeds sceptisch tegenover stond, maar dat nu in toenemende mate wordt gesteund; zij het dat er verschil van mening en onzekerheid bestaat over de vraag of dit binnen de NAVO, de WEU of de EU moet worden gerealiseerd. De voorkeur lijkt uit te gaan naar een Europese militaire dimensie in Atlantisch verband. Håkan Wiberg (directeur van het Deense 'Peace Research Institute') gaat na in welke mate en waarom er sprake is van een 'Noordse Veiligheidsgemeenschap', in die zin dat men in het gebied dat Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland en IJsland omvat, bij ernstige conflicten over grondgebied, taal, autonomie en afscheiding sinds 1814

niet meer naar het middel oorlog heeft gegrepen. (Een artikel dat men in de Nederlandse versie kan lezen in: A.W.M. Gerrits en J.H. de Wilde, *Aan het slagveld ontsnapt. Over oorlogen die niet plaatsvonden*, Walburg Pers, 2000). K.E. Brødsgaard (Universiteit van Kopenhagen), ten slotte, behandelt de Deense politiek jegens de Volksrepubliek China, waarmee in 1950 diplomatieke betrekkingen werden aangeknoopt. In de bijlagen treft men een kroniek aan van de belangrijkste internationale gebeurtenissen in 1999, officiële documenten (o.a. *statements* van Deense ministers op internationale bijeenkomsten), uitslagen van opinieonderzoeken (o.m. over de euro; de uitbreiding van de EU; de houding jegens immigranten), statistische gegevens, zoals defensie- en hulpverleningsuitgaven, en een bibliografie. (F.v.d.B.)

Pascal Boniface: Is France still a great power?

Kingston, Ontario, Canada: Martello Papers, Centre for International Relations, Queen's University, 2000; 70 blz.; ISBN 0-88911-888-4

Boniface, directeur van het 'Institut de Relations Internationales et Stratégiques' te Parijs, knoopt aan bij het debat over het machtsverval van Frankrijk. Frankrijk zou nog slechts een *middle power* zijn. Maar letterlijk genomen zou dit betekenen dat Frankrijk van de ongeveer 190 naties op de 90e-95e plaats staat, terwijl duidelijk is dat Frankrijk, gezien zijn prestaties op cultureel, economisch, technologisch en ander gebied tot het dozijn landen behoort dat in staat is op internatio-

naal niveau invloed uit te oefenen. Boniface analyseert het begrip macht en komt tot de conclusie dat de dimensies van de macht in het verleden anders waren dan heden ten dage en dat Frankrijk dat onvoldoende beseft. De perceptie van een Frankrijk op zijn retour berust op een verkeerde interpretatie van Frankrijks 'grote macht' in het verleden, een onjuiste definitie van internationale macht, waarvan de attributen in de tweede helft van de 20ste eeuw grondig gewijzigd zijn, en een onjuiste opvatting van de huidige internationale hiërarchie. Boniface geeft voorbeelden van Frans beleid (in Afrika en jegens de NAVO) die zijn gebaseerd op een onrealistische inschatting van zijn 'macht'. Vooral de houding jegens de Verenigde Staten, de enige mogendheid die beschikt over praktisch alle attributen van de macht, wordt daardoor gekenmerkt. Zolang men denkt dat men tegen dit land moet en kan concurreren, blijft het werkelijke gewicht dat Frankrijk in de schaal kan leggen (en dat het beste tot zijn recht komt via 'Europa') onbenut. In de conclusie verwijst auteur ('hoe kan een voetbal-liefhebber daar omheen') naar de betekenis van het winnen van het wereldkampioenschap voetbal voor de status van Frankrijk. Maar 'apart from soccer, France does not dominate the world'; Frankrijk is noch een 'nonpower' noch een 'middle power'. Het is een 'power' in de volledige zin van het woord, maar als deel van een groep landen (de EU) waarvan het gezichtspunt in alle internationale kwesties gewicht in de schaal legt. 'France can only be collectively in the first rank by using the European multiplier.' Dat

hoeft de andere EU-staten niet af te schrikken want het Europese besluitvormingsproces is een produkt van wederzijdse concessies, van het rekening houden met de belangen van diverse landen, 'in short of a permanent dialogue on a relatively equal footing, where no state can alone impose a decision' (blz. 70). Jammeren over het verval van Frankrijk of je druk maken over zijn 'rang' in de wereld, is politiek contraproductief. Realisme is niet het afzien van ambities, maar de voorwaarde tot realisering ervan. (F.v.d.B.)

Brian Bridges: Europe and the Challenge of the Asia Pacific. Change, Continuity and Crisis. *Cheltenham/Massachusetts: Edward Elgar 1999; x + 230 blz.; f 231,= ISBN 1-85898-497-1*

In 1997 raakte Azië in de greep van een crisis die het 'Aziatische wonder' bedreigt. Het pijnlijke proces van het herstel van de Aziatische economische dynamiek confronteert Europa met een meer complexe uitdaging dan in vroeger tijden van economische onzekerheid het geval was. Bovendien zijn de Aziatisch-Europese betrekkingen niet alleen in economisch opzicht van belang, de politieke en strategische aspecten mogen niet over het hoofd worden gezien. Tegen deze achtergrond analyseert Bridges de economische stand van zaken in Japan, in Hongkong, Singapore, Zuid-Korea en Taiwan, alsmede in China, en gaat hij na welke invloed de huidige economische ontwikkeling heeft op de onderlinge relaties en op die met Europa. Het Europese bedrijfsleven heeft de neiging Japan over te slaan. Het algemeen gevoelen is dat de Japanse markt 'is so hard to crack, and so expensive to operate in, that it would be more profitable either to give up or miss out Japan and move elsewhere in the region' (blz. 48). Daarentegen is China met een verhoogd prestige uit de recente crisis

te voorschijn gekomen. 'China has now become the most important actor in Europe's Asian Pacific panorama, with significant economic, political and even strategic components to the relationship.' (blz. 120) Een hoofdstuk is gewijd aan de politieke en strategische aspecten van de Aziatisch-Europese betrekkingen, die in de ogen van Europa van steeds groter belang worden. Het behandelt in dit verband de totstandkoming van een Aziatisch-Europees platform (ASEM). De conclusie is dat de daar gebezigde retoriek van een 'evenwichtige relatie op voet van gelijkheid' wel eens dichter bij de realiteit zou kunnen staan dan in vroeger tijden het geval was. Bridges is van mening dat de EU er rekening mee moet houden dat de weerstand van de economieën en volken van de Aziatische Pacific zodanig is, dat de meesten uiteindelijk de storm zullen doorstaan. 'For the Europeans the need to "think Asian" has by no means disappeared.' (blz. 202) De studie bevat enkele tabellen die een beeld geven van de omvang van de bevolking en het BNP van de Aziatische en Europese landen; van de handel tussen de EU en bepaalde Aziatische landen; van de Japanse investeringen in de EU; van Duitse, Franse, Britse, Nederlandse en Italiaanse investeringen in China; en van de daling van de wisselkoers van de Aziatische valuta in 1997/1998. (F.v.d.B.)

Michael Mandelbaum (red.): The New European Diasporas. National Minorities and Conflict in Eastern Europe. *New York: Council of Foreign Relations Press, 2000; ix + 322 blz.; \$ 19,95 ISBN 0-87609-257-1*

In deze studie wordt de ontwikkeling rondom vier zg. 'nieuwe diasporas' geanalyseerd die vooral West-Europa en de Verenigde Staten confronteren met een (potentieel) gewelddadige problematiek. Onder-

werp zijn de Hongaarse diaspora, ontstaan als gevolg van regelingen na de Eerste Wereldoorlog; de Russische en Servische diaspora's, ontstaan als gevolg van het uiteenvallen van de Sovjetunie en Joegoslavië; en de Albanese diaspora in Kosovo en het onafhankelijke Macedonië. Zij ontstonden niet door een beweging van volken, maar van grenzen. Bij het conflict dat zij genereren zijn drie actoren betrokken: de desbetreffende nationale minderheid 'in den vreemde'; het thuisland waarmee die zich verbonden acht; en de regering onder de jurisdictie waarvan zij is gekomen. Deze trits wordt ook beïnvloed door de internationale context en de heersende internationale normen betreffende grenzen en soevereiniteit. Aurel Braun en Bennett Kovrig (Universiteit van Toronto) nemen de Russische en Hongaarse diaspora voor hun rekening; Susan L. Woodward en Elez Biberaj (resp. verbonden aan de Universiteit van Londen en de Albanian Service, Voice of America, Washington) analyseren ontwikkelingen en vooruitzichten rondom de Servische en Albanese nationale kwesties. Mandelbaum (Council on Foreign Relations) vat een en ander samen en bespreekt maatregelen die de conflictueuze aspecten van deze minderhedenproblematiek zouden kunnen verzachten, zoals de vorming van nationaal homogene staten. De meest zekere weg om conflicten te vermijden – zo betoogt hij – is toepassing van het nationale principe, maar dit principe is 'arguably undesirable, often difficult, and sometimes impossible' (blz. 292). Verder behandelt hij 'oplossingen', zoals economische groei en federalisme. Het meest toepasselijke model waaraan uitgangspunten kunnen worden ontleend, acht Mandelbaum echter het 'consociational democracy model', met zijn *power-sharing*. Hij verwijst hierbij naar de politiek-maatschappelijke structuren in België, Oostenrijk en (tot voor kort) Nederland. Maar behalve een

aantal voorwaarden waaraan dan zou moeten voldaan, houdt zo'n model in dat men de hoop op onafhankelijkheid dan wel heropname in het thuisland opgeeft, en dat men afziet van de droom van herstel van het Hongarije van voor de Eerste Wereldoorlog, van een Nieuw-Groter Rusland, een Groter Servië of een Groter Albanië. Voor het 'gastland' zou het betekenen dat het niet langer probeert nationale verschillen uit te roeien, maar die juist erkent, en dat het tolerantie als leidend beginsel aanvaardt. (F.v.d.B.)

Netherlands Yearbook of International Law 1997 en 1998.
The Hague: Nijhoff, 1998; x, 466 blz., f 311,05
ISBN: 90-411-1028-3
The Hague: Nijhoff, 1999; x, 363 blz., f 290,80
ISBN: 90-411-1204-9

Het *Netherlands Yearbook of International Law* (NYIL) is een jaarlijkse uitgave van het T.M.C. Asser Instituut. Naast substantiële artikelen heeft het ook vaste rubrieken op het gebied van internationaal recht. Er worden jaaroverzichten gegeven van internationaal-rechtelijke wetgeving op nationaal en gemeentelijk niveau, een overzicht van verdragen

waarbij Nederland partij is en een overzicht van internationaal-rechtelijke besluitvorming. Tevens wordt een uitgebreide literatuurlijst gegeven van literatuur van Nederlandse auteurs. De onderwerpen van de artikelen zijn gevarieerd. Het jaarboek van 1997 geeft enkele artikelen specifiek over internationaal recht en tevens een artikel over mensenrechten in EU-ontwikkelingssamenwerking. Het jaarboek van 1998 geeft artikelen over het IMF, de UNCLOS en de WTO. De mindere omvang van dit jaarboek is duidelijk ten koste gegaan van de artikelen, het heeft één artikel minder dan 1997. (A.C.M.)

Verschenen in de Clingendael Notitie reeks

Notitie (Study) 12

Crying Wolf? Assessing unconventional terrorism

by Marianne van Leeuwen

Price: f15,=

In March 1995, members of the Japanese Aum sect poisoned several trains on the Tokyo subway with the nerve agent sarin. Twelve people died and the number of injured ran into thousands. The world was shocked: at long last, terrorism had gone 'chemical'. Would the Tokyo attack prove to be a terrible precedent?

The infamous attack provided new impetus to a public debate on the possibilities for terrorist use of unconventional weapons that has been going on ever since the early 1970s and has been dominated by American views. *Crying Wolf?* focuses on the current debate. It is based on the hypothesis that opinion-leaders will influence the way in which democratic governments, politicians and security experts formulate and implement policy. The quality of the public debate on the terrorist use of biological, chemical, nuclear or radiological devices is, therefore, the leading theme of this Clingendael Study.

In order to substantiate the analysis of the current debate and the study's conclusions, the evolution of the arguments over the past twenty-five years is explored, with special attention to interpretations of technical capabilities and incentives.

The main conclusion is reached that, in the United States in particular, the debate has stimulated an atmosphere of ill-defined alarm rather than creating the right conditions for well-considered and effective counterterrorist policies. As counterterrorism is an issue on various transatlantic security agendas, Europeans have good reason to follow it closely, and to participate in it.

Dr Marianne van Leeuwen is plaatsvervangend hoofd onderzoek bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

*Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Study 12'.
Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070 - 3245384, tst 340/360.*

Boekannotaties

Paul Morren: De Rechten van de Mens.

*Leuven-Apeldoorn: Garant, 1999; 270 blz.; f 39,90
ISBN 90-5350-840-6*

Dit boek besteedt aandacht aan de voornaamste kenmerken, het groei-proces en de betekenis van het concept mensenrechten. De auteur legt hierbij de nadruk op de positieve ontwikkelingen die zich op dit gebied voordoen. *De Rechten van de Mens* is een uitgave van de Belgische Vereniging van de Verenigde Naties en bevat naast essays ook basisdocumenten.

Chris Huinder en Saskia Moerbeek: Naar een nieuw sociaal contract. Zoektocht naar mensenrechten, participatie en sociaal beleid.

*Amsterdam: BMP, 1999; 177 blz.; f 34,95 (excl. verzendkosten)
ISBN 90-804761-1-0*

De vraag hoe sociaal beleid er in het nieuwe millennium uit moet zien staat centraal in deze publicatie. De auteurs betogen dat mensenrechten en het daarmee samenhangende gedachtegoed in toenemende mate een kader bieden voor de formulering van een nieuw sociaal contract. Deze gedachte wordt, behalve in essays, ook uitgewerkt in een aantal beleidsaanbevelingen.

People Building Peace: 35 Inspiring Cases from Around the World 1999 Edition.

*Amsterdam: Bureau M&O, 1999 (European Centre for Conflict Prevention); 409 blz.; f 30,00
ISBN 90-5727-029-3*

Hoe verschillend de 35 cases die in de bundel worden behandeld ook zijn, ze hebben één ding gemeen. Alle verhalen gaan over mensen die, ondanks de ellende waarmee ze worden geconfronteerd, streven naar vrede. Het *European Centre for Con-*

In onderstaande rubriek, samengesteld door mw drs Nienke de Deugd (als docente recht der internationale organisaties verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen), worden op summere wijze ter recensie ontvangen boeken en andere publikaties gesignaleerd en geannoteerd, waarvoor om uiteenlopende – veelal praktische – redenen in de rubrieken boekbesprekingen en boek aankondigingen geen plaats kon worden ingeruimd.

flict Prevention hoopt dat de bundel een bron van inspiratie vormt en op die manier een bijdrage levert aan de totstandkoming van een wereld die niet langer geplaagd wordt door oorlog en geweld.

Klaas van der Horst: Een scheur in het gordijn.

*Heršice: uitgeverij Eman, 1998; 147 blz.; f 15,=
ISBN 80-8627-01-0*

De contacten tussen Nederlandse en Tsjechische protestantse kerken in de jaren voorafgaand aan de val van de Muur, staan centraal in deze doctoraalscriptie. In het uit vier hoofdstukken en vijf bijlagen bestaande boekje wordt het belang van deze contacten benadrukt. Dr H. Renner schreef het voorwoord voor de tweede druk.

David Pinto: Intercultural Communication. A three-step method for dealing with differences.

*Leuven-Apeldoorn: Garant, 2000; 215 blz.; f 49,00
ISBN 90-5350-978*

In de huidige multiculturele samenleving hebben de traditionele communicatietheorieën hun waarde verloren, betoogt hoogleraar interculturele communicatie David Pinto. Zij dienen dan ook te worden vervangen door het nieuwe concept interculturele communicatie. Wat dit begrip inhoudt, wordt in dit boek aan de hand van theoretische beschouwingen en concrete voorbeelden uitgelegd.

Martin Roemers en Henri Beunders: Tussen vijandige burens – Nederlandse soldaten op de Balkan.

*Amsterdam: Mets en Schilt, 2000; 32 blz. + ongepagineerde foto's; f 39,90
ISBN 90-5330-289-1*

Het laatste decennium van de vorige eeuw hebben Nederlandse soldaten veelvuldig deelgenomen aan vredesoperaties in het voormalige Joegoslavië. Dit boek bevat de fotoreportages die Martin Roemers maakte van het leven en werken van Nederlandse militairen op de Balkan. Hoogleraar geschiedenis van maatschappij, media en cultuur Henri Beunders schreef de inleiding.

Wil van der Schans en Jelle van Buuren: Europees asielbeleid in 2000.

*Breda: uitgeverij Papieren Tijger, 1999; 122 blz.; f 25,=
ISBN 90-6728-104-2*

De eventuele totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid is een onderwerp waar al veel over is gezegd en geschreven. Wil van der Schans en Jelle van Buuren pogen helderheid te scheppen in deze discussie door de recente ontwikkelingen te analyseren. In acht hoofdstukken besteden ze aandacht aan de geschiedenis van het Europees asielbeleid, aan de knelpunten en besluitvormingsmechanismen en aan de rol die Nederland in dit alles speelt. Daarnaast doen de auteurs pogingen de toekomst van het asielbeleid te schetsen.

A.H.J.W. van Schijndel

states that 'ever closer union' leading to a European federation is both undesirable and unattainable. This is so because democracy and the rule of law are best preserved within the framework of nation-states. Also, the Union will never be able to command the collective loyalty of the citizens. The Union's tasks remain principally within the economic domain (internal market, EMU, and flanking policies). As regards enlargement, the right entry conditions for the candidate countries are crucial, meaning that an unreformed European agricultural policy cannot be extended to the new members. The Union's 'community method' of decision-making should be protected against the intergovernmental tendency embodied in the European Council. The admission of many new member states in the years to come may weaken the European Council due to its decision-making becoming more and more cumbersome. This may strengthen the position of the Commission, if the Union's members allow it to reform itself. Giving large member states more votes in the Council of Ministers will marginalize the smaller member states and strengthen the intergovernmental tendency. 'Nice' comes too early to warrant concessions by the smaller countries on voting weights.

Bert Kreemers

reports on current developments on the road towards an autonomous European defence. It is by no means certain that the fifteen EU Member States will fulfill the expectations raised with respect to the *Helsinki Headline Goal* for an autonomous military capacity in 2003. Too many differences in the structure and orientation of the armed forces of the European countries make it difficult to carry out large and complicated military operations without external assistance. A great number of collective capabilities have yet to be built up and will not be ready in the near future. Europe could overcome this problem and stimulate the fulfillment of the *Helsinki Headline Goal* by restricting itself – in the short run – to strengthening its role in current peace-keeping operations in the Balkans. Such an enhanced role would ease American concerns and doubts. Without such a promise irritation and criticism in Washington may threaten the present European consensus on the development of a common security and defence policy.

Lousewies van der Laan & Mendeltje van Keulen

discuss the question of the European Parliament's seat which has been the subject of sharp European debate over the past year. Although the issue of the allocation of the seat has formally been settled in a protocol adjoining the Treaty of Amsterdam, MEP's continue to discuss the necessity of the monthly four-day plenary meetings in Strasbourg, since the EP has excellent accommodation in Brussels, close to Commission and Council premises. The authors present an historical overview of the legal struggles since the 1960s, the perspectives of various parties concerned, as

well as various arguments to be used in future discussions on the allocation of the seat of the European institutions, which might be an important element in the debates on the public legitimacy of the world's only multi-national parliament.

J.W. van der Meulen

deals with the relationship between Poland and the European Union, which has its ups and downs. The process of coordination of Polish governmental policy on the EU has been improved. The changing attitude of the Roman Catholic Church regarding Poland's European Union membership might also be beneficial. However, negotiations on agriculture will be very hard. The fact that a crucial role in the Polish accession will be played by Germany may also be problematical, given the fact that the German-Polish relationship is still dominated by some highly sensitive issues dating from the Second World War.

Th. von der Dunk

argues that the new Yugoslav President Koštunica is faced with arduous choices. First, for the reconstruction of his country he is dependent on Western aid, but in turn the Western world demands his cooperation with the Hague Tribunal. Secondly, he has to accept the *de facto* autonomy of Kosovo. Both cases will be considered as high treason by many Serbs, which may offer new chances to Milošević

Peter van Elsuwege

looks at the position of Russia in post Cold War Europe. Russia plays an essential role in the current European political landscape. It remains important for the balance of power and the stability on the European continent. During the Cold War Europe feared a Soviet invasion; nowadays it is an unstable and weak Russia Europe worries about. In this respect the importance of tying Russia to the rest of Europe may once again be underlined. Many problems would be solved when Russia is included in the European political structures and when it will develop into a reliable European partner.

J.H. Meesman

surveys the fatal shift in the foreign policy of the Western countries following the end of the Cold War and the demise of the Soviet bloc. In the 1990s the Western world launched humanitarian interventions in the former Yugoslavia, which were far from humanitarian in that their effects were counterproductive and did not serve the purpose of upholding the international legal order. On the contrary, the resulting dismantlement of Yugoslavia did considerable harm to the spirit of the Final Act of Helsinki, one of the cornerstones of that international legal order. Furthermore, Western intervention disrupted relations with both Russia and China and undermined NATO's authority and cohesion.