

INTERNATIONALE

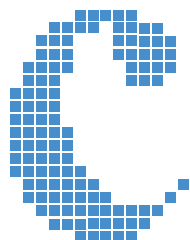
# Spectator

**Europa en Bush II: afscheid van Atlantis?**

**‘De Europese missie’ in vier essays**

**Militaire integratie in de EU: een nieuw hoofdstuk?**

**Europa’s goede bedoelingen in het  
Midden-Oostenconflict**



Jaargang 58, nr 12, december 2004

**Instituut Clingendael**

## COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te 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 gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
Website Clingendael [www.clingendael.nl](http://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,  
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

## ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV  
Administratie Internationale Spectator  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
E.mail:internationalespectator@vangorcum.nl  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)

## NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Abonnees ontvangen een factuur

## ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:  
Particulier € 50,50  
Instelling € 58,-  
Student € 41,- (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)

## Buitenland:

Particulier € 72,50  
Instelling € 82,-  
Student € 61,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

## ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV  
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd 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 2004

A. VAN STADEN

**Afscheid van Atlantis?** 585

E.P. WELLENSTEIN

**Quo Vadis Europa?** 587

A. KLAMER

**Europa is te groot: een pleidooi voor de menselijke maat** 592

PIM DEN BOER

**Europa: politiek en cultuur** 597

ADRIAAN VAN DER STAAY, FRANS BLETZ & ERIK JURGENS

**Europese onzekerheid en positief leiderschap** 600

SVEN BISCOP

**Militaire integratie in de EU: een nieuw hoofdstuk?** 607

ALFRED PIJERS

**Palestijns-Israëlische realiteit en goede Europese bedoelingen** 611

## RESPONS

PETER VAN ROOZENDAAL

**Kabinet moet Kamer beter informeren over kosten Europees beleid** 617

DENNIS DE KOOL, MICHEL LOBZHANIDZE & ARNO AARDOOM

**Europese identiteit als grensverlegging** 619

## BOEKBESPREKINGEN

H. GYSELS OVER

**Naar een *lingua franca* voor Europa** 622

ROB BOUDEWIJN OVER

**Grenzenloos Europa: en waar is het Volk?** 624

THIJL SUNIER OVER

**Islam als struikelblok?** 626

MARIANNE VAN LEEUWEN OVER

**Europa en de gevaren van niet-conventionele aanslagen** 628

JEROEN BULT OVER

**Duitse *Realpolitik* als stoorzender voor de Baltische ambities** 630

PREDRAG VITKOVIĆ OVER

**Oorlogsverslaggeving op enige afstand** 631

KASIA KLEINA OVER

**Nederlands perspectief op de Europese Unie: een 'lappendeken' met een taak** 633

## SIGNALEMENTEN

## SUMMARIES

634

636

# Afscheid van Atlantis?

A. VAN STADEN

WAT BETEKENT DE HERVERKIEZING VAN GEORGE W. BUSH voor de politieke betrekkingen van Europa met de Verenigde Staten en in het bijzonder de toekomst van het Atlantisch Bondgenootschap? Het kost weinig moeite vast te stellen dat deze betrekkingen in de afgelopen vier jaar een dieptepunt hebben bereikt. Europese klachten over Amerikaans unilateralisme en minachting van het internationale recht, marginalisering van de NAVO en het tegen elkaar uitspelen van bondgenoten waren aan de orde van de dag. Evenals misbaar over een eenzijdige kijk van de Verenigde Staten op de oorzaken van onveiligheid in de wereld (in het bijzonder het internationale terrorisme). Misschien waren de klachten soms overdreven en misschien waren de Europeanen zelf niet onschuldig aan het veroorzaken van transatlantische spanningen. Maar zij waren wel de uiting van een diepgaand ongenoegen over de wijze waarop de regering-Bush haar beleidsagenda probeerde te verwezenlijken. Toegegeven: sommigen in Europa (en in Amerika) waren eerder geneigd de verwijdering tussen beide continenten te plaatsen in het perspectief van verschuivingen die betrekkelijk losstonden van de min of meer toevallige rolbezetting in het Witte Huis. Overigens is opmerkelijk dat de relatie met Europa in de verkiezingsstrijd slechts een ondergeschikte rol heeft gespeeld. Dit ondanks het feit dat voor het eerst sinds 40 jaar internationale thema's weer op de voorgrond zijn getreden.

Zal het in de komende vier jaar beter of slechter gaan? Zoals zo vaak kunnen twee verschillende zienswijzen worden onderscheiden. Er is een *optimistische* opvatting die ervan uitgaat dat Bush zijn beleid onder de dwang van omstandigheden zal wijzigen. Irak heeft hem geleerd dat de Verenigde Staten vrij gemakkelijk een oorlog kunnen winnen, maar voor het scheppen van stabiliteit en het vestigen van een begin van democratische ontwikkeling in etnisch en religieus diep verdeelde samenlevingen met een sterke traditie van geweld zijn aangewezen op de hulp van bondgenoten en bevriende staten. Ook zou hem duidelijk moeten zijn geworden dat aan de uitoefening van macht die niet geworteld is in internationale legitimiteit, te hoge politieke kosten verbonden zijn. Aanhangers van deze zienswijze plegen te herinneren aan een andere sterk

ideologisch ingestelde Amerikaanse president uit het recente verleden, de enige maanden geleden overleden Ronald Reagan. Ook deze was geneigd politieke tegenstellingen te herleiden tot verschillen tussen de krachten van het goede en van het kwaad, tussen licht en duisternis. Was het beleid van president Reagan in zijn tweede ambtsperiode niet aanzienlijk gematigder en meer verzoeningsgezind dan in de eerste vier jaar van zijn bewind?

Hiertegen voeren de *pessimisten* aan dat in het starre en gesloten wereldbeeld van president Bush Jr. weinig ruimte is voor nieuwe feiten en ervaringen. Luidde de kritiek op zijn Democratische tegenstrever, John Kerry, dat deze wel erg gemakkelijk zijn opvattingen aan veranderde omstandigheden aanpaste, de huidige en nieuwe bewoner van het Witte Huis trof het verwijt dat hij het belang van nieuwe informatie over relevante ontwikkelingen ondergeschikt maakte aan zijn behoefte om voor hem waardevolle overtuigingen hoe dan ook in stand te houden. In deze interpretatie zal George W. Bush zich ook schatplichtig voelen aan zijn trouwe aanhang, die vooral is aangesproken op de grote betekenis van *moral values* in de strijd met de meer vrijzinnige Democratische tegenstander. Wat ook pleit tegen de gedachte aan vérgaande aanpassingen in de omgang met het buitenland, is de versterkte positie van de Republikeinen in het Congres en in het bijzonder de Senaat. Dit zal stellig bijdragen tot versterking van het gevoel bij de Amerikaanse president dat hij een mandaat heeft om zijn taak te volbrengen. Dat daarin de overwinning op het internationale terrorisme als prioriteit wordt gezien, lijdt weinig twijfel. Aangezien de Amerikaanse en Europese standpunten over de vraag hoe de strijd tegen het terrorisme effectief kan worden gevoerd, nogal uiteenlopen, zijn nieuwe aanvaringen te verwachten. Bijvoorbeeld over het pre-emptief gebruik van geweld ten opzichte van een land als Iran.

De ogenschijnlijke aannemelijkheid van het sombere scenario zal voor velen in Nederland reden zijn te pleiten voor *versterkte militaire samenwerking in het verband van de Europese Unie*. Dit is begrijpelijk, maar tegelijk ook problematisch. Het minder aantrekkelijk worden van de optie van Atlantische samenwerking onder een voortgezet presidentschap van Bush betekent allerminst

dat de obstakels op de weg naar het doel van een Europese Defensie Unie zijn verdwenen. Zeker, het is heel goed mogelijk dat de grotere Europese landen in de gegeven omstandigheden uit een gevoel van urgentie bereid zijn zich minder 'nationaal' op te stellen. Daardoor kan een politiek-strategische consensus ontstaan die verder gaat dan het nogal vrijblijvend papier van de Europese Veiligheidsstrategie van een jaar geleden. Maar het zou naïef zijn te veronderstellen dat de Europese landen ineens in staat zouden zijn de middelen op te brengen die nodig zijn om de Europese militaire vermogens enigszins op peil te brengen. Evenmin valt in te zien dat de kansen op de vestiging van een Politieke Unie, een autonoom Europees gezagscentrum dat in staat is ingewikkelde politiek-strategische beslissingen in korte tijd te nemen, zoveel gunstiger zouden worden. Het kan niet genoeg worden herhaald: de *totstandkoming van een Politieke Unie* moet worden beschouwd als noodzakelijke voorwaarde voor een Defensie Unie die geloofwaardig wil zijn.

Deze overwegingen leveren krachtige argumenten op voorzichtig te zijn met het zich blijvend afwenden van de Verenigde Staten. Het nemen van afscheid van Atlantis is dan ook op zijn minst voorbarig. In de Nederlandse buitenlandse politiek is steeds terecht een onderscheid gemaakt tussen wat de Verenigde Staten zijn en wat een zittende president doet of nalaat. De Verenigde Staten blijven onmisbaar voor enig idee van internationale orde in de wereld. Bovendien is het moeilijk voorstelbaar dat een demografisch steeds kwetsbaarder Europa zich op langere termijn zonder Amerika staande kan houden in een wereld waarin de macht meer en meer verschuift naar China en India. Naar mijn smaak zouden de Europese regeringen er verkeerd aan doen louter af te wachten uit welke hoek de wind in Washington gaat (of zal blijven) waaien. Zij dienen de intenties van de nieuwe Amerikaanse regering behoedzaam en zonder omzien in wrok af te tasten. Daarbij moeten zij duidelijk maken van hun kant te willen bijdragen aan een *revitalisering van het Bondgenootschap*, indien ook Washington hiertoe bereid is. Het ligt in dit verband voor de hand te denken aan de behoefte van de Amerikanen aan meer hulp in de strijd die in Afghanistan en Irak wordt gevoerd. Hoewel het niet realistisch is te verwachten dat Frankrijk en ook Duitsland alsnog troepen zullen sturen naar het laatste land, zouden de Europese bondgenoten te zamen meer kunnen doen om het opbouwproces van de Irakese strijdkrachten te helpen versnellen. Ook mag van hen worden verlangd dat zij de door de VN gemandateerde, maar onder leiding van de NAVO opererende ISAF in Afghanistan van meer troepen voorzien, teneinde de veiligheid buiten Kaboel uit te breiden.

Omgekeerd mogen de Europese regeringen van de Verenigde Staten verlangen dat zij hun verplichtingen

ten opzichte van de NAVO weer ernstig nemen. Een niet onbelangrijke toetssteen vormt de *NATO Response Force*. De oprichting van deze strijdmacht is een Amerikaans idee. Daarom is het niet minder dan zorgwekkend dat de Amerikanen op dit ogenblik slechts een handvol militairen leveren aan dit project, dat bedoeld is als paradepaard van het Bondgenootschap. Meer in het algemeen is gaandeweg een steeds kleiner deel van de Amerikaanse strijdmacht toegewezen aan bondgenootschappelijke taken. De aangekondigde terugtrekking van Amerikaanse troepen uit vooral Duitsland versterkt de indruk dat de NAVO een sluitpost van het Amerikaanse beleid is geworden. Dat zal moeten veranderen op straffe van groeiende onverschilligheid aan Europese kant. De nieuwe Amerikaanse regering zal zich ook toeschietelijker moeten tonen in het delen van hoogontwikkelde militaire technologie met Europese landen. Samenwerking tussen Europa en Amerika op het gebied van de moderne oorlogvoering is immers sterk afhankelijk van het gebruik over en weer van militaire systemen die compatibel zijn. Dit geldt in het bijzonder voor systemen van bevelvoering. Hier hebben de Verenigde Staten een duidelijke voorsprong op de Europese landen. Het is wat dit betreft van tweeën een: of men beschermt deze voorsprong tegen Europese concurrentie en aanvaardt dat Europese landen op het strijdtoneel geen volwaardige bijdrage leveren, of men dringt aan op zo'n bijdrage maar is bereid Europese participatie in de verdere ontwikkeling van zg. *black box*-technologieën toe te laten. Maar verreweg het belangrijkste voor de gewenste revitalisering van de Alliantie is het herstel van het *bondgenootschappelijk overleg* in stadia van besluitvorming die ruimte openlaten voor wederzijdse beïnvloeding. De Amerikaanse zucht naar eigenmachtig optreden is in de afgelopen jaren overigens niet alleen bepaald door een kortzichtig geloof in de eigen almacht, maar ook door Europese onenigheid en onwil medeverantwoordelijkheid te aanvaarden.

Het succes van de voorgestelde benadering is allerm minst verzekerd, maar de prijs van berusting in een verdere aftakeling van de transatlantische samenwerking zou wel eens hoog kunnen zijn. Men dient te beseffen dat er in het domein van de internationale veiligheid geen comfortabele *alternatieven voor samenwerking* met de Verenigde Staten voorhanden zijn, hoezeer het EU-kader in toenemende mate als zodanig wordt aangeprezen. Veiligheidsbelangen hebben een langere looptijd dan de termijn van een zittend president, ook al is deze voor de tweede keer gekozen. ■

#### Over de auteur

DR. A. VAN STADEN is directeur van het Instituut Clingendael en deeltijd-hoogleraar aan de Universiteit Leiden.

---

# Quo Vadis Europa?

E.P. WELLENSTEIN

DOOR DE REDACTIE VAN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* gevraagd om aan het einde van dit bewogen jaar enige gedachten op papier te zetten over wat thans de kern van de Europese missie zou moeten zijn, kan ik niet anders dan eerst even teruggaan naar het jaar 1950, toen mijn bemoeienis met 'Europa' begon. Maar ik besef heel goed dat dat intussen voor de generatie van nu totaal irrelevant is geworden. Europa was toen *het brandpunt van de internationale politiek*, hier grensden 'Oost' en 'West' aan elkander, hier was de scheidslijn tussen concurrerende wereldvisies, de communistische en de democratische, hier stonden enorme legers tegenover elkaar. Onze landen, d.w.z. de West-Europese, herstelden langzaam van de geweldige verwoestingen die de Tweede Wereldoorlog had aangericht, en als zij niet rechtstreeks door oorlogsgeweld ontredderd waren, zoals Groot-Britannië, waren zij verarmd en uitgeput.

Naast deze economische zorgen – nu in het welvarende Nederland nauwelijks meer voor te stellen; niet prepensioen, maar pensioen *tout court* was een centraal politiek thema – waren er gigantische politieke zorgen: de dominantie van de Sovjetunie in Midden- en Oost-Europa; de vraag welke kant het gedeelde Duitsland op zou vallen; de vraag of de 'ontmanteling' van de West-Duitse industrie wel verstandig was; de vraag of de Verenigde Staten zich blijvend aan West-Europa zouden committeren; en, daaraan gekoppeld, de vraag wat West-Europa moest en kon doen om dat Amerikaanse *commitment* te bestendigen.

Het begin van de Europese integratie, het Franse initiatief voor de Kolen en Staal Gemeenschap, werkte op mijn generatie zo bevrijdend, omdat het een existentiële bijdrage was tot een antwoord op al deze vragen. Niet, zoals bij de Marshall-hulp, omdat het door de Amerikanen, soms moeizaam, was afgedwongen, maar uit eigen inzicht en volgens eigen plan werd een vérgaande economische integratie voor de zware industrie tot stand gebracht, waarbij de kersverse Bondsrepubliek op voet van gelijkheid werd betrokken. De geallieerde beperkingen en controle op de Duitse industrie konden worden opgeheven.

In het verlengde daarvan ontstond het plan voor een Europese Defensie Gemeenschap, die een partner van de Verenigde Staten in de niet lang daarvóór opgerichte NAVO zou zijn en waarin ook West-Duits-

land zijn aandeel in de Europese verdediging kon leveren. De voorloper van het Europees Parlement werd zelfs uitgenodigd (in 1952!) een 'politek dak' met de daarvoor nodige instituties te ontwerpen, waaronder niet alleen de EGKS en de geplande EDG, maar ook nieuwe integratieprojecten een Europese thuishaven zouden vinden. Dat laatste ging met de stille dood van de Defensie Gemeenschap in de Franse *Assemblée Nationale* ten onder, maar niet lang daarna kwam via de conferentie van Messina de aanstoot tot de Europese Economische Gemeenschap (en Euratom), die al in 1958 van start gingen.

Een ongehoorde reeks van economische en politieke veranderingen, gedragen door politici van de grote politieke partijen, die elkander in de instellingen van de Gemeenschap regelmatig ontmoetten, maar waarvan de kopstukken ook rondom Jean Monnet – die toen geen enkele officiële functie meer had – beraadslaagden over Europese strategieën. Dit alles ging gepaard met een mede door de gemeenschappelijke markt gestimuleerde enorme economische opbloei en expansie, waarvan een grote aantrekkingskracht op de niet tot de zes pionierslanden behorende West-Europese bureaus uitging. En die in de toenmalige satellietstaten van de Sovjetunie in Midden- en Oost-Europa sterk de aandacht trok, al hadden (of juist omdat) zij toen geen enkele eigen politieke en economische bewegingsvrijheid hadden. Het bestaan en het succes van de Europese Gemeenschappen, zoals het geheel toen nog heette, begonnen een politieke factor van betekenis te worden.

Het is fascinerend deze (bij de aanvang voor de meesten zeker ongedachte) ontwikkeling nog eens de revue te laten passeren. Maar voor het politieke discours *nu* heeft het geen enkele praktische betekenis meer. De 'oude Zes' zijn uitgegroeid tot nu 25, op weg naar 30; de oorspronkelijk sterke politieke gedrevenheid van de toonaangevende politici (en sociale partners) van de Zes heeft plaatsgemaakt voor pragmatisme en vaak scepsis; de naaste politieke omgeving van de Europese Unie wordt niet meer als bedreigend ervaren; en het nationale politieke debat is veelal sterk naar binnen gericht, met weinig interesse voor de boze buitenwereld, en nog minder voor de lange termijn.

## Wat nu?

Het is echter helemaal niet zo moeilijk een antwoord te formuleren op de vraag 'wat thans de kern van de Europese missie zou moeten zijn'. Die missie, al ziet menigen door de bomen het bos niet meer, is en blijft alle in aanmerking komende Europese staten, zonder hun eigenheid aan te tasten, deel te laten hebben aan een *zone van vrede, democratie, stabiliteit, welvaart, veiligheid en rechtsregels* die allen gelijkelijk binden, waarbij allen hun aandeel hebben in het gemeenschappelijk beheer en bestuur van het geheel. Dat is een missie van essentiële politieke betekenis, geopolitieke betekenis kan men gerust zeggen, want tevens een voorbeeld en een bouwsteen voor een minder chaotische wereldorde. Zeker als naar buiten toe dat geheel zijn bijdrage levert aan betere internationale verhoudingen en aan het bestrijden van onaanvaardbare situaties en ontwikkelingen.

Dat klinkt wat hoogdravend, maar als men beseft hoe het bestaan, ja het simpele bestaan, van de Europese Unie bij herhaling een kader, een opvangcapaciteit, heeft geboden voor landen die na totalitaire avonturen een Europees referentiepunt zochten om zich een nieuwe oriëntatie eigen te maken en een plaats in het geheel te verwerven; als men bedenkt dat dat een duidelijk perspectief bood, en een aansporing om de nodige democratische, maar ook economische hervormingen door te voeren; als men ziet hoe Griekenland, Spanje en Portugal daar wel bij zijn gevaren, dan heeft men eigenlijk al reden genoeg om voldaan, en zelfs een beetje trots te zijn. Dat is helemaal het geval als men bedenkt hoe de historie zou zijn verlopen, als na het vallen van de Berlijnse Muur voor de veelheid aan plots vrij geworden landen en landjes *geen* dergelijk oriëntatiepunt en opvangkader had bestaan. Er was genoeg onderlinge conflictstof in potentie aanwezig om grote politieke moeilijkheden te veroorzaken. Maar men wist: daaraan toegeven sluit de deur naar de Europese Unie. In zoverre heeft de EU nu al een belangrijke 'mission civilisatrice' volbracht.

Is het voortzetten van die 'missie' voldoende motivatie voor een beleid dat steun blijft vinden in de samenlevingen van onze landen? Er ligt nog een ruim missiegebied open voor de EU, met voldoende problemen: de overige Balkanlanden, Turkije, en mogelijk in een verder verschiet Oekraïne en Wit-Rusland, hoe ver dat laatste land nu ook nog verwijderd is van acceptatie door de Unie.

## Consolidatie prioriteit voor de korte termijn

Het lijkt mij echter niet verstandig nu alle kaarten op dat missiewerk te zetten. Eerst is de EU van 25 (en misschien in 2007, gevaarlijk dichtbij, al 27, met Roe-

menië en Bulgarije als lidstaten) nu dringend aan consolidatie toe. Alle aandacht moet nu eerst naar die consolidatie uitgaan. Dat belet overigens niet intussen verder met Roemenië, Bulgarije, Kroatië en ook Turkije te onderhandelen (met dat laatste land zal dat trouwens nog vele, vele jaren vergen). Maar het goed functioneren van deze heel nieuwe Europese dimensie dient de volle aandacht te krijgen, anders onderhandelt men over een toetreding tot een dysfunctioneel gebouw, en daar heeft niemand iets aan.

Het bestuursstelsel van de Unie is in alle geledingen *collegiaal*, of het nu de Commissie of de Raad van Ministers of het Hof betreft. Collegiaal besluiten met 25 deelnemers is een zware opgave, een quantumsprong vergeleken met de 15 van de vorige periode, en dat was al moeizaam. Het vergt een heel andere vergaardetechniek dan de 'onderonsjes' van de 'oude Zes' en kan slechts gedeeltelijk door procedureregels worden opgelost. Het vergt zeer kundige en algemeen aanvaarde voorzitters, die breed vertrouwen genieten: zo'n nieuw speelveld vereist oefening en gewenning, en daarvoor is een 'coach' nodig. Het is de taak van de voorzitter (of kleine voorzittersteams) die *coach*-functie te vervullen, te meer waar door regeringswisselingen in de lidstaten veelvuldig wisseling van spelers zal plaatsvinden, die moeten worden ingeleid in het teamwerk. Daarom is het een heel verstandige, ja noodzakelijke, innovatie dat het Grondwettelijk Verdrag een einde belooft te maken aan het per zes maanden roulerende voorzitterschap in de ministerraden, hoezeer de kleine lidstaten zich daar aanvankelijk (ook met Nederlandse steun) tegen hebben verzet. Het is ook een misvatting te denken dat dan de grote lidstaten die voorzitterschappen systematisch naar zich toe zullen proberen te trekken. Ten eerste gunnen zij dat elkan- der niet zo gauw, en ten tweede is een voorzitter door zijn functie beperkt in het berijden van eigen stokpaardjes, zodat zijn handen meer gebonden zijn dan een grotere lidstaat lief is. Het is dan ook geen toeval dat, vooruitlopend op de Grondwet, minister Jean-Claude Juncker van Luxemburg verzocht werd als voorzitter van de Euro-groep voor de komende jaren op te treden. Gezien de stabiliteit van de Luxemburgse regeringen is het risico dat hij onderweg opeens vervangen wordt, ook klein.

Zolang voor de andere Raden de zes-maands-roulatie nog van kracht blijft, doen minder goed geëquipeerde voorzitters er verstandig aan de steun van collega's te aanvaarden; dat gebeurde zelfs bij de 'Oude Zes' al.

Vanwege de grote *diversiteit* tussen de nu 25 lidstaten zal waarschijnlijk – en hopelijk – de wetgevingsstijl van de Unie minder detaillistisch worden. De neiging tot in kleine bijzonderheden vast te leggen hoe alles op de werkvloer in de lidstaten moet gebeuren, is

met deze grote diversiteit niet vol te houden, en als men het toch doet, onmogelijk te controleren. Het frequent gebruik van het instrument van 'richtlijnen' maakt dit ook mogelijk, en is meer conform de oorspronkelijke opzet dan de praktijk van de laatste jaren. Een richtlijn legt een doel vast en laat de keuze van de middelen redelijk vrij, als die middelen maar effectief zijn om dat doel ook te bereiken. Dat laat de lidstaten ook meer vrijheid zelf te kiezen, en geeft de nationale parlementen ook de ruimte zelf politieke keuzen te maken, wat een goede toepassing is van het subsidiariteitsbeginsel en aan de parlementaire debatten het wezenloze karakter van gedwongen kopiëring ontnemt wanneer zij richtlijnen in nationale regels moeten omzetten.

Daarmee is het grote belang van *subsidiariteit* in een Unie van 25 aan de orde gesteld. In dat gigantisch wijde veld van uiteenlopende nationale politieke structuren is het nóg meer van belang dat het contact tussen 'Brussel' en de periferie niet nog meer verloren gaat dan nu al het geval is. Ook hier kan vooruitlopen op ideeën van het Grondwettelijk Verdrag uitkomst bieden. Nationale parlementen medezeggenschap geven over de vraag of een bepaalde regelgeving echt wel op Unie-niveau moet worden ingevoerd, is een middel bij uitstek om *het zg. democratisch tekort* te bestrijden. Formeel is dat tekort, zeker als het Grondwettelijk Verdrag van kracht wordt, grotendeels opgeheven: het democratisch gekozen Europees Parlement heeft dan over alle wetgeving (ook de landbouwwetgeving) een beslissende stem, en de ook democratisch tot hun ambt gekomen ministers hebben er in de raden over te besluiten. Maar gevoelsmatig staat dat ver van de burgers in de lidstaten af. Als die merken dat hun eigen parlement zich over Europese wetgevingsvoorstellen buigt en er een mening over moet formuleren, af en toe met een vinnig debat, is dat een veel betere remedie dan alle pr-campagnes en uitleg over wat er in Brussel en Straatsburg verhapstukt wordt. Zolang de 'Grondwet' nog niet van kracht is, kan een groep nationale parlementen nog geen heroverweging afdwingen, maar politiek zou een opstand van een belangrijke groep parlementen nu al beslissende invloed hebben. Het is verheugend dat de Eerste en Tweede Kamer in Nederland al maatregelen nemen om met kennis van zaken zo'n rol te gaan vervullen.

Op een ander vlak is onlangs het democratisch tekort in de politieke praktijk plots verkleind: wie klaagde dat het Europees Parlement politiek niet kan aanspreken omdat het nooit een bewindspersoon naar huis kan sturen, heeft met de vervanging van twee beoogde Commissie-leden, en demotie van een derde, het tegendeel zien gebeuren bij het aantreden van de Commissie-Barroso.

Toekomstmuziek zal voorlopig wel een andere belangrijke innovatie uit de 'Grondwet' blijven: *openbaarheid van de wetgevende arbeid* van de ministerraden. Er is wel mee geëxperimenteerd, maar dat bleef een façade zonder belang, want het beperkte zich tot een opeenvolging van verklaringen die men al te voren kon raden. Maar als de Raden zich gaan gedragen als een *openbare* wetgevende Kamer, wat toch hun rol is op veel punten van hun agenda, verliezen zij het karakter van een quasi-diplomatieke conferentie. Dat er nog veel in 'achterkamertjes' zal worden bedisseld (dat gebeurt thuis ook), verandert niets aan het belang van een openbare discussie en besluitvorming, zo nodig via stemmingen. Als men het zou willen, kan het morgen al.

Een belangrijke andere innovatie die de Europese Conventie had voorgesteld, maar die in de eindtekst van de 'Grondwet' verloren is gegaan en voorshands helaas niet meer terug te halen is, betreft de *zg. Wetgevende Raad*. Het gezonde idee was dat het met alle ingrijpende wetgeving van de Unie onbevredigend is dat *sectorale wetgeving* is toevertrouwd aan afzonderlijke Raden van Ministers van Landbouw, Milieu, Transport, enz., zonder ooit – zoals in een nationaal kabinet – in onderlinge samenhang te worden bekeken. Daarom zou alle wetgeving de 'Wetgevende Raad' moeten passeren, die een overzicht over het geheel, d.w.z. een coördinerende toets over alle sectoren, als verantwoordelijkheid zou krijgen. Dit idee is in de regeringsconferentie onmiddellijk aan gevestigde belangen van afzonderlijke ministeries gesneuveld, en zou ook een drastisch vernieuwde verdeling van verantwoordelijkheden tussen die Europees-wetgevende ministers (opgevoerde staatssecretaris voor Europese Zaken?, of een Europese minister toegevoegd aan de minister-president?) en de nationale vakministeries nodig hebben gemaakt. Te veel van het goede; het werd ook door Nederland met verve verworpen.

In theorie wordt die coördinerende functie al sinds jaar en dag door de 'Algemene Raad', d.w.z. de ministers van buitenlandse zaken, vervuld. Afgezien van het feit dat Europese zaken al lang geen buitenlandse zaken meer zijn, hebben deze ministers hun handen vol aan het échte buitenlandse beleid (van de Unie) en komen zij aan die coördinerende functie in het geheel niet meer toe. Ook zonder 'Grondwet' zou men er morgen al toe kunnen besluiten; het is een pure organisatie-kwestie, maar daar lijkt thans geen enkele kans op te bestaan.

Deze gemiste kans hangt nauw samen met het functioneren van de 'Europese Raad' van regeringsleiders, want de 'Algemene Raad' is de instantie die die vergadering van eerste ministers en enkele presidenten voorbereidt. Die voorbereiding (plus de selectie van zaken die naar het hoogste niveau worden door-

geschoven) is uiterst belangrijk voor het goed verlopen van die topvergaderingen, die meer en meer de centrale rol spelen in het reilen en zeilen van de Unie. Zonder 'Grondwet' is er ook nog geen vaste voorzitter van de Europese Raad, en hangt het goed functioneren daarvan dus rechtstreeks af van het gezag en de kundigheden van de zes-maandse tijdelijk voorzitter. Dat is in een Unie van 25 of meer een zwak punt, waar voorshands niets aan gedaan kan worden. Wat Nederland betreft – nu niet meer de 'indispensable nation' zoals het in het Europa van de Zes eens was – is er veel aan gelegen de contacten van de minister-president met een aantal toonaangevende collega's zorgvuldig te cultiveren; het Europese netwerk van het ministerie van Buitenlandse Zaken is daartoe allang niet meer voldoende. Dat was trouwens op 'Zwarte Maandag', bij de voorbereiding van het Verdrag van Maastricht, al gebleken.

### Ervaringen sinds mei 2004

De periode sinds de toetreding van de tien nieuwe lidstaten is veel te kort om er conclusies uit te trekken. Sommige ministerraden functioneren nog ronduit slecht: nieuwkomers hebben de neiging verklaringen af te leggen, en bij de volgende ronde die verklaring met nadruk te herhalen, zonder dat er naar gemeenschappelijkheid wordt gezocht, net zoals bij de Verenigde Naties. Op het zeer belangrijke niveau van de Permanente Vertegenwoordigers, voorheen een bron van oplossingen, gebeurt vaak hetzelfde. Van de voorzitters hangt, zoals eerder betoogd, heel veel af.

Er zijn echter ook 'à 25' intussen al belangrijke resultaten geboekt. Zo heeft het Ierse voorzitterschap, na een zwak Italiaans, met het afronden van de 'Grondwet' een opmerkelijk resultaat geleverd. En de handelsministers hebben in juni in de WTO hun rol constructief gespeeld. Na de heftige en emotionele meningsverschillen, een jaar geleden, in de 'Eurogroep' is de belangrijke 'Ecofin', en ook de 'Eurogroep' daarbinnen, nu constructief bezig. Over het Stabiliteits en Groei Pact heers(t)en veel populaire misvattingen. Bepalend is namelijk niet dat Pact, maar het *verdrag* (nog daterend van Maastricht!), waarin alle besluiten, ook bij het overschrijden van het 3%-begrotingstekort, zorgvuldig zijn voorbehouden aan de Euro-ministers, met gekwalificeerde meerderheid. Toen ettelijke landen, ook Nederland, in de voorafgaande hoogconjunctuur geen of onvoldoende overschotten hadden gekweekt, was het onvermijdelijk dat zij de 3% gingen overschrijden. Of zij, bij herhaalde overschrijding, sancties opgelegd zouden krijgen, was nooit een zaak van de cijfers, maar van de beoordeling door de collega's. Bij die collega's was geen gekwalificeerde meerderheid voor sancties te vinden. Van echt belang was

of de overtreders weer doelbewust en geloofwaardig naar de 3%, en daaronder, terug zouden keren. Dat heeft ons land onmiddellijk en zeer rechtzinnig gedaan, maar ook Frankrijk en Duitsland hebben ingegrepen om weer aan de norm te gaan voldoen. Het systeem van het verdrag heeft dus, zij het lang niet vlekkeloos, wel gewerkt en dat kan met een zucht van verlichting worden vastgesteld.

Een heel heet hangijzer vormen in de naaste toekomst de zg. '*Financiële Perspectieven*', de zevenjarige kaders voor de grote begrotingsposten, waaronder in het bijzonder de structuurfondsen voor hulp aan achtergebleven landen en regio's (lees: vooral de nieuwkomers). Helaas heeft nog niemand (behalve voorbijgaand Prodi) voorgesteld om het hybride financieringssysteem van de Unie, een lappendeken van echte 'eigen middelen' en een combinatie van BTW- en begrotingsgelden, met *ad hoc*-correcties voor bijzondere gevallen, te vervangen door *echte* 'eigen middelen', zoals het verdrag sinds 1957 voorschrijft. Daardoor wordt de vraag van de totale uitgaven vermengd, vooral door Nederland, met de zg. netto-posities. Begrijpelijk, maar een recept voor eindeloze ruzies. '*Eigen middelen*' betekent: een eigen belastinggebied, niet (deels) afkomstig uit de nationale begrotingen. Met zo'n systeem zijn er helemaal geen netto-posities, zoals die er ook niet waren toen de vroegere EGKS nog eigen 'heffingen' zelf inde, zonder enige tussenkomst van de ministers van financiën. Het voert te ver hier nader op zo'n systeem in te gaan: de dit jaar gestorven mr P. VerLoren van Themaat, oud-advocaat-generaal bij het Europese Hof, heeft er interessante suggesties voor gedaan. Te vrezen valt dat deze benadering geen enkel gehoor vindt, al is dan het geldende systeem zonder meer strijdig met het verdrag. De netto-discussie zal dus de besluitvorming over de *Financiële Perspectieven* (die daar eigenlijk niets mee te maken hebben) angstig blijven vertroebelen en Nederland zou nog eens kunnen betreuren eenstemmigheid over die *Financiële Perspectieven* te hebben bedongen. Dat heeft ons land inderdaad in de 'Grondwet' kunnen laten opnemen (een 'breekpunt'), maar ons idee dat dat automatisch zou vervallen zodra wij genoegdoening over onze 'netto-positie' zouden hebben, is prompt door de Britten afhankelijk gemaakt van latere besluitvorming: dus zeer onzeker geworden. Al te egocentrisch onderhandelen werkt nu eenmaal soms als een boemerang.

### Perspectief

Na deze vrij uitvoerige opsomming van wat in de komende tijd gedaan zou kunnen worden om het functioneren van de uitgedijde Unie te consolideren voordat er verder wordt uitgebreid – met enkele punten die in theorie wel zouden kunnen, maar hoogst

dubieus zijn – keren wij nu weer terug tot de ‘missie’ van de Unie. Nu, die missie is in de preambule van de ‘Grondwet’ na uitvoerig beraad in de Conventie (op één pagina!) heel fraai verwoord. Die tekst zelf spreekt, terecht, van ‘voortgaan op de ingeslagen weg’: het gaat niet om het zoeken van een missie, maar om het naleven ervan. Daarbij is het wél van groot belang dat de ‘Grondwet’ metterdaad wordt geratificeerd. Maar haast is daarbij niet, die zou alleen de tegenstanders in de kaart spelen. Essentiële institutionele hervormingen, zoals een kleinere Europese Commissie, zijn toch pas voorzien als de volgende Commissie aantreedt, i.c. in 2009.

Voorzichtig en tactisch manoeuvreren is dus geboden. Voorts is het thans voor de Unie van belang zich te concentreren op wat zij is en wat zij kan, en dat niet met controversiële blauwdrukken te belasten. Bijvoorbeeld niet bepleiten dat de Unie nog weer nieuwe beleidsterreinen zou moeten betreden: zij heeft met de binnenmarkt, de EMU, de buitenlandse-handelspolitiek, de ontwikkelingssamenwerking, het buitenlands en veiligheidsbeleid en de grensoverschrijdende justitie- en politiezaken al meer dan genoeg op haar bord. Ook is het niet raadzaam de discussie over een

toekomstig sterker federaal karakter van de Unie, en de wegen daarheen, nu te heropenen. *De EU behelst voldoende federale elementen om te kunnen functioneren* en het belangrijkste is nu die zo goed mogelijk te gebruiken.

Tot slot het niet onbelangrijkste aspect van de *missie van de Unie*: zij moet niet de gevangene worden van haar eigen interne discussies. Zij dient daarentegen, naast de Verenigde Staten, in een globaliserende wereld met nieuwe krachts- en concurrentieverhoudingen en snel opkomende mogendheden als China en India, haar eigen plaats en waarden te waarborgen en te handhaven, en tot een evenwichtiger wereldorde bij te dragen. Dat vergt een breed perspectief en kan alleen slagen als de uit de eigen politieke culturen voortgekomen verantwoordelijken, die tevens medevormgevers zijn van het reilen en zeilen van de Unie, die grotere dimensie internaliseren en naar de eigen achterbannen uitdragen. Waarlijk een ‘Missie!’ ■

#### Over de auteur

DR. E.P.WELLENSTEIN was in de jaren vijftig, zestig en zeventig werkzaam bij de Europese Gemeenschappen, laatstelijk als Directeur-Generaal Buitenlandse Betrekkingen van de Europese Commissie.

## New Publication

### The Usability of the European Armed Forces. Measuring Input and Output to Military Effectiveness

Theo van den Doel

ISBN: 90-5031-093-1

Price: euro 12,50

Despite the size of EU member states' armed forces of more than 1.5 million troops and total national defence budgets of approximately 170 billion euros, the European Union has proved unable to launch a credible military force to back its own policy goals. Moreover, a large gap exists between the military capabilities that European states can offer and the capabilities required by the EU and NATO.

This study by Theo van den Doel addresses these longstanding problems. Van den Doel argues that the present political mechanisms used by international organizations to manage their political-military decision-making processes are outdated. He suggests that the statistics currently used to assess states' military power should be replaced by a new set of input and output indicators. Implementation of these new parameters by the member states would enhance the usability of the European armed forces.

Van den Doel also designs a set of convergence criteria that should prevent divergence in capabilities of national European armed forces and that may serve as 'entry criteria' to qualify for closer military and political cooperation. Furthermore, these convergence criteria could also be used to encourage harmonization and possible future integration of European armed forces.

**Theo van den Doel** is a Senior Research Fellow at the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' in The Hague. He is a former Dutch Army officer and military strategy researcher and was for many years a Member of the Dutch Parliament.

This publication can be ordered by the Secretariat of the Research Department of the Clingendael Institute, tel.: +31 (0)70-3746622/605 or email: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

# Europa is te groot

ARJO KLAMER

## Een pleidooi voor de menselijke maat

DE NEDERLANDSE SAMENLEVING LIJKT IN DE WAR.

De stevige lijn die het kabinet probeert te volgen, inclusief bezuinigingen, een strikt immigratiebeleid en nog meer marktwerking, kan het volk niet inspireren. Zoals het Sociaal Cultureel Planbureau liet zien, hechten Nederlanders aan gemeenschapszin en geloven ze nog steeds in solidariteit. De moord op Theo van Gogh bracht de verwarring nog eens extra duidelijk naar buiten. Het kabinet besluit tot een harde aanpak om de dreiging van een *jihad* in Nederland het hoofd te bieden.

Dat roept de volgende vragen op: zorgt de Europese Unie voor verbetering van het leefklimaat in Nederland? Wordt de Nederlandse samenleving geholpen nu ze in een groter, Europees, verband opereert? Of draagt het Europees eenwordingsproces bij tot de verwarring?

Wie zijn 'wij'? Wat is 'onze' identiteit? Waar staat dat Nederlandse voor? Hoe kunnen Nederlanders buitenstaanders vragen zich aan te passen wanneer ze zelf niet overtuigd zijn van wat dat Nederlandse verhaal is, waar het 'wij' voor staat? Zou het kunnen zijn dat de preoccupatie van de politieke elite met het Europese ideaal een vacuüm heeft veroorzaakt in het Nederlandse gevoel, en dat daarom de verwarring nu zo groot is? Ook al is een bevestigend antwoord moeilijk hard te maken, dan blijft de vraag wat de Europese eenwording in geestelijke en culturele zin heeft bijgedragen aan de Nederlandse samenleving.

Een kritische positie ten aanzien van Europa is in de kringen van het *establishment* moeilijk vol te houden. Terwijl het 'volk' in allerlei toonaarden aangeeft weinig met Europa op te hebben en er allesbehalve warm voor te lopen, staat het *establishment* in de politiek, de financiële wereld, het bedrijfsleven, de vakbonden en in iets minder mate de wetenschappen stevig voor het ideaal dat Europa heet. Kritiek wordt in die kringen gauw afgedaan als 'populistisch', conservatief, kortzichtig, bekrompen of, wat nog erger is, nationalistisch. Het ideaal van een verenigd Europa staat niet ter discussie. Een ieder die dat in twijfel trekt, dreigt

buiten de discussie te komen staan. Want ook hier geldt: *there is no alternative*.

Maar dat alternatief is er wel degelijk. Dat is het alternatief van een democratisch vitaal, sociaal krachtig en economisch sterke samenleving op menselijke maat. Om dat alternatief te doordenken, is evenwel een herbezinning nodig op een aantal uitgangspunten in het denken over een verenigd Europa.

### De gangbare retoriek

In de retoriek van de politiek spelen *topoi* een belangrijke rol. Dit zijn de gemeenplaatsen waar sprekers te pas en te onpas op teruggrijpen om ze te poneren als vanzelfsprekendheden. Deze *topoi* spreken voor zich zelf en behoeven geen argumentatie. Wanneer politici en andere leden van het *establishment* het Europese proces willen rechtvaardigen en motiveren, grijpen ze gauw naar de volgende *topoi*:

- 1 Europa is goed voor ons;
- 2 een groot Europa staat economisch sterker;
- 3 een groot Europa staat voor een sterke politieke macht, die in ieder geval een tegenwicht kan vormen tegen de huidige Amerikaanse overmacht;
- 4 de Europese Unie betekent duurzame vrede;
- 5 Europa staat voor samenwerking (en dat is goed);
- 6 Europa staat voor solidariteit (en dat is goed); en
- 7 Europa is onvermijdelijk; oftewel TINA.

Zo greep de koningin in haar toespraak voor het Europees Parlement naar 1, 4, 5 en 6,<sup>1</sup> terwijl premier Balkenende in zijn toespraak tot de Europese leiders ter gelegenheid van de ondertekening van de Europese grondwet vooral 4, de vrede dus, benadrukte.<sup>2</sup> Discussies met de pleitbezorgers van de Europese eenwording kunnen gemakkelijk geanalyseerd worden aan de hand van deze lijst. Maakt de kritiek korte metten met één van de punten, dan voldoet de selectie van één van de andere zeven *topoi*. Daarmee wegkomen is het voordeel van een ideologische positie. Want *ideologisch* is de Europese lobby zeker, gezien haar onvermogen alternatieven voor te stellen en serieus te nemen.

## Maar er is wel terdege een alternatief

Anders denken vereist het bedenken van een alternatief. Zonder een alternatief zinkt de kritiek al gauw weg in een moeras van negativiteit en weemoedig of hard conservatisme. Het alternatief waar ik liever mee denk, is een politieke eenheid naar een menselijke maat. Dit alternatief is het antwoord op de vraag wat de optimale grootte is van een politieke eenheid voor een democratisch vitale, sociaal sterke en economisch krachtige samenleving. Dit alternatief doordenken doet bestaande grenzen ter discussie stellen en maakt de Europese Unie snel te groot, zeker met de recente uitbreidingen. Een te grote politieke eenheid ondermijnt de democratie, holt de sociale samenleving uit en verzwakt de economie.

Het alternatief stelt de politieke en sociale grenzen ter discussie. Het is daarmee geen rechtvaardiging voor bestaande grenzen noch voor verlegging ervan. Het gaat eerder om een pleidooi voor flexibele grenzen, het experimenteren met grenzen om tot een steeds betere samenleving te komen. Word aldus bewust van de betekenis van grenzen, en het zevental argumenten van de Europa-lobby wordt hoogst twijfelachtig.

## Grenzen doen ertoe

Een sterke *politieke unie* is de voorwaarde voor een duurzame en succesvolle monetaire unie. Daar waren de grondleggers van het grote Europa met de euro het over eens. Want een sterke munt vereist een goede coördinatie van het economisch beleid, een duidelijk buitenlands beleid en de bereidheid gezamenlijk te interveniëren wanneer de positie van de euro in het geding is. Het pond sterling kon een wereldmunt zijn dank zij een machtig Verenigd Koninkrijk, met een krachtige en effectieve internationale diplomatie. Nu staat een dominante staat met een superieur leger garant voor de dollar. Een sterke euro vereist de politieke wil voor een sterke Europese politieke unie.

En een sterke politieke unie vergt duidelijke afbakening van haar grenzen. Alleen met duidelijke grenzen is duidelijk wie erbij hoort, wie mag meebeslissen en wie zich dient te houden aan de maatregelen van de politieke unie. De grenzen markeren niet alleen de politieke ruimte, maar bepalen ook de verbeelding van de sociale en culturele ruimte. Grenzen dragen bij aan het 'wij'-gevoel van degenen die erbinnen wonen en bepalen wie 'vreemdeling', 'buitenstaander', 'allochtoon' of anderszins 'anders' is. Zij bepalen de 'imagined communities', zoals Anderson naties noemde.<sup>3</sup> Vooral vanwege de culturele en sociale effecten zijn de discussies over een eventuele toetreding van Roemenië, Bulgarije en zeker ook Turkije zo geladen.

Betrof het alleen een economische alliantie, dan zou de discussie heel wat minder geagiteerd zijn dan nu identiteiten in het geding zijn. Hebben de Turken wel voldoende gemeen met de inwoners van de EU om binnen de grenzen van de Unie te kunnen verkeren?

Zo denken brengt de volgende vraag teweeg: wat zijn de optimale grenzen? Wat is de *optimale grootte* van een politieke eenheid? Liggen de grenzen van de Europese Unie wellicht te ver? Of zouden ze nog ruimer kunnen zijn? Het is gek dat deze vraag niet zo nadrukkelijk gesteld wordt. De stilzwijgende veronderstelling van het politieke *establishment* is 'hoe groter hoe beter.' Maar is dat wel zo? *Zou kleiner niet net zo goed beter zijn?* Hoe optimaal zijn grenzen als de huidige Nederlandse grens?

## Een zaak van grenzen

Het onderwerp van grenzen ligt gevoelig. De retoriek van een grenzeloze wereld doet het momenteel goed. Grenzen roepen vooral negatieve associaties op; een begrensde wereld is besloten, sluit uit, is ingekeerd, en staat niet open voor de wereld. Wetenschapslieden wijzen op de willekeur van grenzen, kunstenaars willen grenzen doorbreken en economen denken graag zonder grenzen. In navolging van denkers als Manuel Castells denken velen liever in termen van *netwerken* in een globaliserende wereld.<sup>4</sup> Begrensde politieke eenheden zouden niet opgewassen zijn tegen mondiale krachten, natie-staten zouden achterhaald zijn. Denken in grenzen lijkt *passé*.

Denken in grenzen wordt zeker niet gestimuleerd door mijn wetenschap, de economische. Markten zijn in principe grensoverschrijdend; vragers en aanbieders gaan waar de beste prijs geldt en laten zich niet afleiden door het bestaan van grenzen. In economenland zijn grenzen vooral belemmeringen voor de vrije handel. Hoe meer handel er is, hoe minder grenzen er kennelijk zijn – althans, dat is de veronderstelling.

Internationale economen gaan uit van het bestaan van grenzen wanneer ze de interacties tussen landen bestuderen, maar de vraag naar het waarom van bestaande grenzen speelt in hun onderzoek geen rol. Dat is merkwaardig, vooral gezien de vele verschuivingen in grenzen. Landen breken op, en in Europa gaan landen samen. Waarom is dat? Wat zijn de redenen om grotere dan wel kleinere politieke eenheden te vormen?

Hoe graag velen grenzen ook zouden willen wegdenken, grenzen zijn overal. Waar mensen opereren, trekken ze grenzen. Ze begrenzen hun privédoel met muren, hekken en hagen. Ze markeren het domein van hun organisaties, ze trekken een grens om steden, provincies en landen. Sommige grenzen zijn meer hermetisch dan anderen. Een feit is dat

iedereen zich met grenzen omgeeft en daarom ook voortdurend tegen grenzen van anderen aanloopt. We moeten daar goede redenen voor hebben, niettegenstaande de grenzeloze denkers.

### De ratio van grenzen

Grenzen dienen ten eerste een *sociaal doel*. Gezinnen hebben behoefte aan begrenzing om hun domein te markeren. Ze wonen achter muren en deuren om controle te hebben over wie in dat domein kunnen treden. De grenzen zijn niet alleen fysiek maar ook denkbeeldig, zoals de grenzen van een huwelijk die bepalen wie kan vrijen met wie, en wie recht heeft op de erfenis en wie niet. De emoties van huwelijken en echtscheidingen laten zien hoe intens mensen die begrensdheid ervaren, hoe zwaar ze tillen aan het trekken van een nieuwe grens en hoe problematisch het wegvallen ervan is.

Grenzen dienen ook een *economisch doel*. Zoals Ronald Coase in 1937 reeds aantoonde, kunnen markttransacties zo kostbaar zijn, dat hun uitsluiting door middel van organisaties economisch voordelig is. Binnen een bedrijf wordt uitgewisseld zonder dat er geprijsd wordt; binnen een bedrijf is een hiërarchie die in de markt niet kan bestaan. Organisaties elimineren risico's en geven meer zekerheid van baan en inkomen dan de vrije markt. Organisaties hebben daarbij het voordeel dat ze een eigen cultuur kunnen genereren, een eigen identiteit ook (oftewel een merk), waardoor het gemakkelijker wordt zich te onderscheiden in een economie die bepaald wordt door schaarste in aandacht. Gaat het over organisaties, dan speelt de vraag naar de *optimale grootte* overigens wel een nadrukkelijke rol in economisch onderzoek. Wanneer is een bedrijf te klein, en wanneer is het te groot? Kan een school te groot zijn? Of te klein?

Onlangs zijn economen ook het voordeel van de clustering van specifieke economische activiteiten in een begrensde geografische ruimte gaan beseffen. Nu zijn de grenzen van clusters meestal diffuus en onduidelijk en gaat het eerder om een concentratie van activiteiten die vervolgens uitwaaieren, zoals in de filmindustrie van Hollywood en de bloembollensector in Nederland. In veel gevallen blijken deze clusters te profiteren van hun associatie met een herkenbare politieke organisatie, zoals een stad, een staat of een land. Die politieke organisatie kan haar belangen behartigen, speciale maatregelen afdwingen en faciliteren met infrastructuur en onderwijs. Geografische nabijheid en herkenbaarheid lijken belangrijke factoren te zijn voor clusters.

Meer in het algemeen beseffen economen steeds meer het belang van een sterke *burgerlijke samenleving*

vanwege de positieve waarden die deze kan genereren, zoals werklust, het vermogen tot samenwerking en vertrouwen. Een van de kenmerken van een burgerlijke samenleving is haar begrensdheid. Mensen verhouden zich tot elkaar op beperkte schaal; het is op die schaal dat ze belangrijk nieuws met elkaar delen, een geschiedenis delen, en in herkenbare sociale netwerken opereren. De burgerlijke samenleving van Nederland houdt min of meer op bij de grenzen met België en Duitsland. Tot die grenzen delen mensen het Nederlandse nieuws, spreken min of meer dezelfde taal en zijn ze sociaal herkenbaar. Hoe open de grens met België ook is, het gedeelde nieuws verandert voor eenieder die die grens overschrijdt, de gewoonten veranderen en zo ook gedeelde waarden, zoals onderzoeken naar waarden duidelijk aantonen. De verschillen zijn zodanig groot, dat fusies tussen Nederlandse en Belgische bedrijven problematisch blijven (denk aan Fortis). *Culturele verschillen* blijven de belangrijkste reden waarom grensoverschrijdende fusies mislukken. Ook in de economie laten grenzen zich dus gelden.

Grenzen dienen ook *politieke doeleinden*. Zonder een grens is een democratie ondenkbaar. Want de grens bepaalt wie mag stemmen, wie de burgers zijn en wie niet. Zonder een grens zou een welvaartsstaat niet te beheren zijn, want de grens bepaalt wie betaalt en wie ontvangt. Marokkanen ontvangen Nederlandse kinderbijslag alleen wanneer ze als ingezetenen van Nederland erkend worden. Een politieke ruimte heeft grenzen nodig. Dat is onder meer belangrijk voor de internationale samenwerking. Grenzen bepalen wie welk land kan vertegenwoordigen, welke belangen tegenover elkaar staan. Nu Europa een duidelijk omliggende politieke eenheid is, kunnen we spreken van een handelsconflict tussen 'Europa' en de Verenigde Staten. Dat de Verenigde Staten een begrensde politieke eenheid zijn, staat buiten kijf. Hun president spreekt namens 'ons, Amerikanen' ook al stemde bijna de helft van de kiezers voor een ander. De Verenigde Staten zijn een *politieke eenheid*, en vele politieke leiders van de EU geven aan dat ze zouden *willen* dat Europa dat ook is.

Grenskonflikten bevestigen het belang van grenzen. Ieder conflict met de Verenigde Staten versterkt de begrensdheid van Europa en bevestigt het als politieke eenheid. Het afdwingen van grenzen kan een kostbare zaak zijn, zoals slepende conflicten in onder meer Afrika duidelijk maken. *Grenzen doen er dus nog steeds toe*.

En laat het duidelijk zijn, grenzen staan niet vast. Ze worden constant verlegd, zoals na het opbreken van de Sovjetunie en Joegoslavië, ten tijde van de dekolonisatie en nu bij het vormen van de Europese Unie. Grenzen zijn dynamisch.

## Groot versus klein

Eén van de weinige economen die de begrenzing van naties serieus hebben genomen is Alberto Alessini.<sup>5</sup> Samen met andere wetenschapslieden heeft hij zowel theoretisch als empirisch onderzoek gedaan naar de prestaties van grote versus kleine naties.

Wat de theorie betreft, grotere naties zijn vooral wenselijk voor dictators die meer macht en meer geld willen, alsmede in het geval van protectionisme in de wereldeconomie. In het laatste geval zijn producenten gebaat bij een grote thuismarkt. Een andere reden om een grotere politieke eenheid te willen, is de besparing op allerlei kosten, zoals bij de inning van belastingen, defensie, justitie en het monetaire systeem. Grote politieke eenheden kunnen gemakkelijker grote infrastructurele projecten ondernemen, absorberen economische schokken beter en kunnen regionale verschillen verminderen door middel van de nationale begroting.

Deze redenen motiveerden niet al te toevallig de stichters van de Verenigde Staten van Amerika om vast te houden aan die Vereniging, ook al ging dat ten koste van de autonomie van de afzonderlijke staten. Nu hanteert de Europese lobby gelijksoortige argumenten. Een groter Europa dient vooral een economisch belang, want een groter Europa zou economisch sterker staan en tegenwicht bieden tegen het grote en oppermachtige Amerika.

Maar een grote natie kent ook zo haar nadelen. Het politieke systeem van een grote natie is moeilijker beheersbaar. Haar bevolking kan te heterogeen worden om het gemeenschappelijk gevoel vast te houden, dat onder meer nodig is voor maatregelen die interne solidariteit vereisen. Democratische processen worden moeizamer naarmate de afstand tussen de burgers en de gekozen politici groter wordt en de onderlinge verscheidenheid toeneemt. Daarbij komt dat grote en machtige naties hun macht dienen waar te maken. Het machtige Amerika besteedt nu drie keer zoveel per hoofd van de bevolking aan defensie als de EU. En veel meer dan nu denkbaar is in de EU vraagt het zijn burgers eigen levens te riskeren in conflicten elders in de wereld. Macht kent haar prijs.

Hoe nadelig grote naties kunnen zijn, blijkt wel uit de tendens tot afscheiding en opsplitsing van grote politieke eenheden en de vorming van tal van kleine naties. Kleine naties blijken nadrukkelijke voordelen te hebben, zoals grotere homogeniteit van de bevolking, meer stabiliteit, een duidelijke eigen identiteit en grotere politieke daadkracht, al wordt deze niet altijd verwezenlijkt. Solidariteit is gemakkelijker te verwezenlijken in kleine dan in grote naties (zie Zweden, Denemarken en Noorwegen). En ook democratische processen verlopen beter in kleinere politieke

eenheden, met de uitzondering wellicht van de Verenigde Staten. Kleinere naties kunnen ook beter profiteren van een sterke burgerlijke samenleving en maken meer kans de kwalitatieve verbetering van die samenleving te stimuleren, zoals onder meer Putnam (1994) zo overtuigend heeft laten zien.

Daarnaast hebben kleine landen economische voordelen. Die kunnen bijvoorbeeld meer doen om bestaande clusters te faciliteren en de vorming van nieuwe clusters te bevorderen. Kleine landen kunnen ook effectiever zijn dan grote landen in hun verzorging van het onderwijs en de gezondheidszorg. En kleine landen zijn aangewezen op markten over de gehele wereld, waardoor ze flexibeler en ondernemender dienen te zijn dan grote landen.

Besef verder dat het voordeel van grote thuismarkten kleiner wordt naarmate de internationale handel vrijer is. Kleine landen gedijen goed bij de liberalisering van de wereldhandel. Voor de Nederlandse bloembollenkwekers heeft het grote Europa betrekkelijk weinig betekenis, want voor hen is de *wereld* hun markt. Ze zetten net zo lief hun bollen af in Rusland als in Duitsland. De verwachting is daarom dat de gemiddelde grootte van landen afneemt naarmate de internationale handel vrijer wordt.

En dat is precies wat Alessini ontdekt in zijn empirisch onderzoek. Het aantal landen is de afgelopen vijftig jaar bijna verdriedubbeld. Waren er in 1946 nog 74 landen, nu zijn dat er 191 of 192 (als men het Vaticaan meetelt als apart land). De meeste van deze landen zijn klein: 87 landen hebben minder dan vijf miljoen inwoners. Alessini laat verder zien dat kleine landen het economisch relatief beter doen dan grote landen. De best presterende economieën zijn klein, zoals die van Noorwegen, Zweden, Zwitserland en Singapore. De Verenigde Staten zijn de grote uitzondering. Kleine landen hebben ook relatief beter functionerende democratieën en hebben relatief betere welvaarts- en gezondheidssystemen. Mensen in kleine landen zijn over het algemeen ook nog gelukkiger dan mensen die in grote landen wonen.

In het licht van dit bewijsmateriaal is de drang naar een steeds groter en steeds hechter politiek Europa irrationeel. Een groter Europa zou ten koste kunnen gaan van democratische en sociale waarden en dat alles zonder dat het economisch beter functioneert. En een groter Europa maakt niet gelukkiger; het tegendeel is eerder waar, zoals we in Nederland nu ervaren. Waarom moeten we dat grote Europa dan willen? Waarom moet die Europese eenwording hoe dan ook doorgezet worden?

## Kleiner is beter

Dat het grotere Europa heeft bijgedragen aan een

betere democratie, is moeilijk vol te houden. De inzet is op versterking van het Europees Parlement en grotere bevoegdheden voor de Europese Commissie, maar daarmee wordt dat grote Europa nog niet kleiner. Europa lijkt ook te groot om een sterke onderlinge solidariteit te verwezenlijken. En het is zelfs moeilijk aan te tonen dat de Europese economie het zoveel beter doet in een verenigd Europa. Economieën aan de rand en Europese economieën die buiten het eurogebied opereren, doen het tot nu toe in ieder geval relatief beter. De grootte van het grote Europa lijkt verre van ideaal voor eenieder die hecht aan een democratisch vitale, sociaal sterke en economisch krachtige samenleving.

Denken we niet aan grootte *per se* (hoe groter hoe beter), maar aan optimale grootte van een (politieke) samenleving, dan verliezen de *topoi* van de Europese lobby hun overtuigingskracht. Wellicht is het grote Europa niet goed voor ons en zorgt het eerder voor ondermijning van democratische en uitholling van sociale waarden dan voor versterking daarvan. Economisch doet een groot Europa het niet beter.

Ja, misschien kan een groter Europa meer tegenwicht bieden tegen het grote Amerika. Maar wat is de prijs? En hoe denkbeeldig is een werkelijk verenigd Europa naar buiten toe? Als we toch willen dromen over het onmogelijke, zou het dan niet mooier zijn een droom te koesteren over kleinere samenlevingen, en dus kleinere Amerikaanse staten? Wat te zeggen van Texas en California als afzonderlijke staten?

En wat de vrede betreft, hoe realistisch zou een oorlog geweest zijn zonder die Europese Unie? We hadden toch ook de NAVO? De kans op conflicten zou weleens groter kunnen worden, nu al die Europese landen zo dicht op elkanders huid zitten. Zoveel hangt nu af van de onderlinge samenwerking, dat de risico's van mislukkingen alsmat groter worden. Samenwerking is natuurlijk mooi, en dat kan ook in internationale verbanden waarin kleinere landen willen opereren.

Dit alles brengt ons tot de volgende conclusie: *There Is AN Alternative*. Denk klein. En word daarmee beter en gelukkiger.

Helemaal verkeerd is die Europese Unie ook weer niet. Denken we klein, denken we aan flexibele grenzen en aan het belang van het zoeken naar optimale grenzen, dan is het grote voordeel van de Europese Unie het in twijfel trekken van bestaande grenzen geweest. In het licht van het voorafgaande is de emancipatie van kleinere politieke eenheden, zoals de regio's in het Verenigd Koninkrijk en de *Länder* in Duitsland een positieve ontwikkeling. Dank zij de EU verliezen grote politieke eenheden een deel van hun macht en wordt het experimenteren met nieuwe grenzen, met nieuwe politieke eenheden gemakkelijker.

Het onbedoelde effect van het streven naar een grotere politieke eenheid zou wel eens het uiteenvallen in kleinere politieke eenheden kunnen zijn. En zo komt het toch nog goed. Want het gaat erom democratisch vitale, sociaal sterke en economisch krachtige samenlevingen te verwezenlijken. ■

## Noten

- 1 Koningin Beatrix, 'Het Gesproken Woord Telt' (<http://www.koninklijkhuis.nl/nieuws/nieuws.html?Toespraken/2129.html>).
- 2 Zie [www.minaz.nl/actueel/toespraken\\_mp/index.html](http://www.minaz.nl/actueel/toespraken_mp/index.html)
- 3 Benedict Anderson, *Imagined Communities*, Londen: Verso, 1991 (1983).
- 4 Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford: Basil Blackwell Publishers, 1996. Zie ook: Ernest Gellner, *Nations and Nationalism: New Perspectives on the Past*, Oxford: Blackwell Publishers, 1983; Erving Goffman, *Interaction Ritual*, New York: Doubleday and Company, 1967; Siegwart Lundenberg, 'Grounding Groups in Theory: Functional, Cognitive, and Structural Interdependencies', in: *Advances in Group Processes*, 14, 1997, blz. 281-331; en Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1994.
- 5 Alberto Alessini & Enrico Spolaore, 'On the Number and Size of Nations', in: *Quarterly Journal of Economics*, 112, november 1997, blz. 1027-1056; Alberto Alessini & Enrico Spolaore, *The Size of Nations*, Cambridge: MIT Press, 2003.

## Over de auteur

ARJO KLAMER is hoogleraar in de culturele economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

# Europa: politiek en cultuur

PIM DEN BOER

## Europa als politiek experiment

SINDE DE TWEDE WERELDOORLOG VINDT IN EUROPA EEN van de meest fundamentele experimenten plaats in politieke machtsuitoefening boven nationaal niveau. 'Europese eenwording' is de gangbare term waarmee het politieke proces in het recente verleden wordt samengevat en die tevens uitdrukking geeft aan een ambitie en een toekomstideaal. De term wordt ook gebruikt om hoog van de Brusselse toren te blazen, problemen toe te dekken, het vallen en opstaan te camoufleren. 'Europese eenwording' wordt als argument in het politieke debat gebruikt en kan in het vuur van de machtsstrijd huiveringwekkend felle nationalistische reacties oproepen.

De Europese Unie is een experiment in het leren delen van nationale soevereiniteit. In de internationale verhoudingen is de nationale soevereiniteit een kernbegrip waarop slechts in uitzonderlijke omstandigheden inbreuk wordt gemaakt. In Europa zijn radicaal nieuwe politieke, juridische, economische en financiële supranationale instellingen tot ontwikkeling gekomen, die ten voorbeeld kunnen dienen aan andere staten.

De duizelingwekkende versnelling van het proces van zogeheten globalisering als gevolg van technologische ontwikkelingen in mobiliteit, media en communicatie maakt zonneklaar duidelijk dat tal van problemen niet oplosbaar zijn binnen de nationale grenzen of met vrijblijvende internationale verdragen. Om de veiligheid te vergroten, criminaliteit te bestrijden, het milieu te sparen, het flitskapitaal af te remmen en de wildgroei van de *multinationals* in te snoeien, is een vorm van toezicht en bestuur op mondiaal niveau wenselijk.

De Verenigde Naties vervullen een belangrijke functie als ontmoetingsplaats voor overleg en afspraken. De VN hebben meer bevoegdheden dan de vooroorlogse Volkenbond, maar het blijft een organisatie met beperkte bevoegdheden en machtsmiddelen. De Europese Unie kan als voorbeeld dienen van *concreet en succesvol supranationaal beleid*. In een verre toekomst zal ook op mondiaal niveau een vergelijkbaar proces van deling van nationale soevereiniteit een steeds dwingender noodzaak blijken te zijn. De wereld wordt kleiner en de politieke instellingen zul-

len zich mettertijd aanpassen aan de veranderde omstandigheden – maar wie weet hoe lang dat nog zal duren.

In de geschiedenis zijn weinig geslaagde voorbeelden van het delen van nationale soevereiniteit te vinden. De geschiedenis van de politieke macht in Europa wordt gekenmerkt door geweld en bloedvergieten. Nadat, binnen het verloop van drie generaties, drie desastreuze Frans-Duitse confrontaties (1870, 1914, 1939) twee wereldoorlogen tot gevolg hadden gehad, werd besloten tot experimenten met radicaal nieuwe vormen van supranationale samenwerking en gezagsuitoefening. Het is het overbekende verhaal van de Europese eenwording. In Nederland, dat slechts éénmaal betrokken werd in de Europese burgeroorlogen, wordt minder aandacht geschonken aan het doel van vredemaking dan aan de doelstellingen van economische ontwikkeling en van mensenrechten. De Europese Unie heeft een solide reputatie opgebouwd in het oplossen van problemen via onderhandeling in plaats van geweld. Maar ontwikkelingen in het verleden bieden geen garantie voor de toekomst. Het is afwachten hoe de EU als onderhandelingsmachine van vreedzame conflictoplossingen zich verder zal ontwikkelen. Wat zullen de gevolgen zijn van de uitbreiding naar gebieden waar in het recent verleden burgeroorlogen gewoed hebben? Zal het Europese model van vreedzaam onderhandelen succes boeken in gebieden met scherpe godsdiensttwisten, moord en doodslag?

## Terugblik

In deze tijden van infantilisering van het collectief geheugen en volslagen gebrek aan historische kennis, ook bij de politieke elite, is het zinnig even terug te kijken om zich te realiseren hoe uitzonderlijk de politieke ontwikkeling in Europa is geweest. Gedurende de negentiende en het begin van de twintigste eeuw vond een ongeremd en veelomvattend proces plaats van nationale staatsvorming. Na de Eerste Wereldoorlog werd het beginsel van nationale soevereiniteit tot een sacrosanct principe verheven. Het multi-etnische, multi-religieuze en veeltalige Habsburgse, Russische en Osmaanse rijk werden opgeheven, evenals het Tweede Duitse Keizerrijk, om plaats te maken voor een veelvoud van nationale staten en staatjes. Duizen-

den kilometers van nieuwe nationale grenzen werden getrokken. Door nationale lobbyisten werd bij het vredesproces in Versailles getracht de eigen grenzen zoveel als mogelijk op te rekken op grond van tal van zogenaamd objectieve 'nationale' criteria.

De vredesverdragen na de Eerste Wereldoorlog worden veelal beschouwd als de oorzaak van de Tweede Wereldoorlog. De verliezers kregen een vrede opgelegd die de voedingsbodem vormde voor de opkomst van Hitler en zijn trawanten. Met de nationale soevereiniteit als leidend beginsel in de internationale betrekkingen kon het nationaal-socialisme als een Duitse boemerang in het Europa der emanciperende naties gaan werken, met de fatale gevolgen van dien.

In het *interbellum* liep het initiatief tot de vorming van een eerste Europese Unie op niets uit, aangezien in elk land alle partijen van het politieke spectrum van infrarood tot ultraviolet onverkort vasthielden aan het principe van nationale soevereiniteit. Door droeve ervaringen wijs geworden, werd na de Tweede Wereldoorlog door een kleine groep van vooruitdenkers begonnen met de Europese leerschool in het delen van nationale soevereiniteit.

## Europese cultuur

De Europese cultuur heeft niet direct van doen met het politieke experiment. De Europese cultuur wordt gevormd door een immens repertoire aan intellectuele en artistieke tradities en vernieuwingen, waarvan de rijkdom en gevarieerdheid zijn aangegroeid door openheid en kritisch vermogen. Aan de basis van de Europese cultuur, reeds lang vóór de moderne natievorming, liggen de *kennistradities van de klassieke Oudheid*. Fundamenteel is het corpus van oorspronkelijk Griekse en later ook in het Latijn vertaalde teksten over, commentaren op en bewerkingen van filosofie en wetenschappen. Karakteristiek zijn de literaire tradities van poëzie en drama, de verzamelingen van klassieke beelden, de voorbeelden van klassieke architectuur, het Romeinse recht. Dit klassiek erfgoed werd gekerstend en er ontstonden nieuwe *christelijke tradities* van spiritualiteit, kloosters, kathedralen en universiteiten. In de vroeg-moderne tijd ontwikkelden zich levensbeschouwelijke en pedagogische tradities van christelijk humanisme en de academies van geleerden, schrijvers en kunstenaars, waarbij het klassieke erfgoed inspireerde tot nieuwe *classicistische en neoklassieke tradities*. De natuurwetenschappelijke revolutie vestigde de traditie van *onbevangen moderne wetenschapsbeoefening*.

De *Verlichting* staat aan het begin van de politieke en maatschappelijke hervormingen. Het (neo)Latijn werd verdrongen door het Frans als taal van de intel-

lectuele en artistieke gemeenschap in Europa. De reactie op de Franse Revolutie genereerde religieuze herleving en nationaal besef. De Romantiek bracht radicale veranderingen teweeg in roman en dichtkunst, beeldende kunst en architectuur, theater en muziek, maar ook in de wetenschapsbeoefening. In de negentiende eeuw werd de basis gelegd voor de beoefening van de sociale wetenschappen en de politieke modernisering. Het proces van staatsvorming schiep een onderwijssysteem dat de bloei van de eigen nationale taal en cultuur op de voorgrond stelde. Vanuit het perspectief van de Europese eenwording kunnen de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw beschouwd worden als een *nationalistisch intermezzo*.

Voor dit verbazingwekkend rijke repertoire van tradities en vernieuwingen vormen de *stedelijke centra* de culturele infrastructuur. Niet de moderne naties, maar de steden zijn van oudsher de centra van Europese cultuur, waar tradities bewaard, bewerkt, vermenigvuldigd en verspreid worden, waar het verzet tegen de tradities gestalte kreeg en waar de vernieuwingen verwezenlijkt konden worden.

Europese cultuur is geen genetische code en is dus niet van nature gegeven. De kennis van de Europese cultuur is niet vanzelfsprekend, maar een kwestie van onderwijs. Onder bepaalde omstandigheden kan het besef deel uit te maken van de Europese cultuur groeien of afnemen.

Indien de Europese cultuur aldus wordt opgevat en staat voor een *repertoire van intellectuele en kunstzinnige tradities* en vernieuwingen is het géén *lifestyle* of term met antropologische betekenis.

De Europese cultuur is ook niet gevormd door koffiehuisen. Deze fraaie formulering van de beroemde literatuurcriticus George Steiner in zijn pakkend essay 'De idee van Europa', uitgegeven door het Nexus Instituut te Tilburg (2004), geeft een volkomen misleidende voorstelling van zaken.

De cultuurgeschiedenis is een domein van denken, van kritisch onderzoek, van literaire verbeelding, van verhalen, van beeldende kunsten, van architectuur, van stedenbouw, van voorstellingen, van uitvoeringen die meeslepen, frapperen, bewaard worden, blijven ontroeren, verzet en inspiratie bieden. Het geroezmoes in het café, de borrelpraat, de ruzietoon en het geflirt vormen eerder een belemmering voor een goed gesprek. De *culturele communicatie* verloopt via de *scholen, de universiteiten, de academies, de bibliotheken, de musea, de uitgeverijen, de boekhandels, de salons*. In de studiezaal is stilte vereist, in de collegezaal serieuze discussie, in het atelier concentratie, bij de drukpers precisie, in de salon de conversatie, en aan de stamtafel het gezellig geleuter.

Europese cultuur is minder gebaseerd op emotie

dan op reflectie. Men voelt zich niet zozeer Europeaan, men kan zichzelf als Europeaan beschouwen. Europa is geen onderwerp voor emotie-televisie, voor een *Big Brother*-huis waar Europeanen hun intimiteiten blootgeven voor de camera.

Zoals Europa geen *lifestyle* impliceert, zo bestaat er net zomin materiële beschaving die als typisch Europees gekenmerkt kan worden. Een typisch Europees patroon van nederzettingen? Een typisch Europees agrarische geschiedenis of een Europees demografisch patroon? Al deze fundamentele structuurpatronen van materiële beschaving kunnen in de Europese ruimte voorkomen, maar ze zijn geconditioneerd door voorwaarden die slechts met kunstgrepen in te passen zijn in het oeroude systeem van de verdeling van de wereld in werelddelen.

De oude Griekse historicus Herodotus uit de vijfde eeuw vóór Christus begreep al niet waarom de wereld die een geheel vormt, als verdeeld beschouwd werd. Hij wist dat de driedeling van de toen bekende wereld (Europa, Azië en Afrika) heel ver terugging, maar hij begreep niet waarop deze gebaseerd was. Waarom zouden wij achteraf proberen de antieke geografische benaming, die veel vroeger op mythologische voorstelling gebaseerd was, van *quasi-objectieve criteria* te voorzien?

## Toetreding van Turkije

Uit het voorafgaande kan een eenvoudige conclusie getrokken worden omtrent de beantwoording van de vraag over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Turkije heeft in een ver verleden deel uitgemaakt van de Europese cultuur. Constantinopel is Istanboel geworden. Thans maakt noch Istanboel noch Ankara deel uit van de kern van de Europese cultuur. Ze liggen aan de periferie, respectievelijk net binnen of buiten de grens.

Vanuit het oogpunt van Europa als *politiek experiment* zijn de toenadering tot Turkije en Turkse toetreding tot de Europese Unie of eventueel een Europees-Turkse Unie gewenst. Grieken en Turken zullen in de Europese leerschool aan de onderhandelingstafel hun pijnlijke en brandgevaarlijke geschillen moeten leren oplossen. Daarmee wordt dan in elk geval dat deel van de wereld veiliger gemaakt.

Ligt het overigens niet in de verwachting dat in Brussel economische argumenten de doorslag zullen geven? ■

### Over de auteur

DR. P. DEN BOER is hoogleraar Europese cultuurgeschiedenis aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

## Clingendael Essay

### Bush versus Kerry De transatlantische verhouding en de wisselvalligheden van de Amerikaanse binnenlandse politiek

door: G.W.F. Vigeveno

20 blz.

Prijs: 7,50 euro

Dit nieuwe Clingendael essay gaat in op de Amerikaanse verkiezingen en de verschillen tussen de kandidaten op buitenlands politiek gebied. Wordt een tweede termijn van president Bush een voortzetting van zijn eerste termijn? Blijven neo-conservatieven aan de touwtjes trekken, ondanks het feit dat hun 'pet project' Irak niet volgens plan verloopt? Wat zouden 'four more years' betekenen voor de transatlantische verhouding? Heeft Europa daar een antwoord op? Wordt Iran een nieuwe twistappel? Kan John Kerry zijn achterstand in de opiniepeilingen nog inlopen? Is er kans onder Kerry op een ander buitenlands beleid, dat dichter bij dat van Europa staat, of drijven de continenten onherroepelijk uit elkaar, ongeacht wie president wordt?

De auteur, drs G.W.F. Vigeveno, schreef deze studie in het kader van een parttime detachering bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Te bestellen bij het secretariaat van de afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael: 070 - 3746606/622  
e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

# Europese onzekerheid en positief leiderschap

ADRIAAN VAN DER STAAY, FRANS BLETZ & ERIK JURGENS

*The confusion and disillusion evident among so many European citizens must be confronted now – before it is too late. New political energy must be injected into the creation of a democratic European polity. Only in this way will a political leadership equal to the challenges of building a strong and democratic European Union be assured.*

John Palmer, Political director of the European Policy Centre in Brussel (in: *International Herald Tribune*, 6 maart 2004)

TERWIJL UIT FREQUENTE OPINIEPEILINGEN BLIJKT DAT BIJ DE Europeanen de grondstemming tegenover de Europese eenwording nog steeds gematigd positief blijft, valt een gevoel van onzekerheid in de publieke opinie niet te ontkennen. Waaraan ligt dat? Waarom vertaalt een positieve grondhouding van veel burgers jegens Europa zich niet in politieke actie van die zelfde burgers? Ligt dit aan de aard van de Europese Unie? Aan het falen van het politiek leiderschap?

Beide mogelijke oorzaken worden hier – zij het alleen in eerste aanzet – besproken. Onze algemene conclusie is dat in Europa de fase van het primaat van de economische eenwording voorbij is. De prioriteit ligt nu bij de politieke eenwording. Wat de verdere ontwikkeling van de EU nodig heeft, is de erkenning daarvan, alsmede een democratische invulling van het politieke project. Want alleen als het politieke proces democratisch is, zal de onzekerheid bij de Europese burger kunnen verminderen en kan een positief leiderschap voor Europa tot stand komen.

## Europa en de burger

*'Brussel' een feit.* Europa is niet langer een volmaakte utopie, maar een onvolmaakte realiteit. De Europese Unie is een politiek, juridisch en administratief geheel, dat op vele manieren in contact staat met het reilen en zeilen in Europa. Dus ook met het dagelijks leven van de Europeanen. Deze contacten bepalen in hoge mate het publieke beeld van de Europese eenwording, bij Europese verkiezingen of in de nationale politiek. Het publieke oordeel is een reactie op het handelen (of niet handelen) van 'Brussel'. Dit wil niet

zeggen dat het beeld bij het publiek juist is. De nationale politici en de media zijn in hoofdzaak verantwoordelijk voor de al dan niet correcte vertaling van het eenwordingsproces. Zij dragen door hun standpuntbepaling zelf bij aan het uiteindelijk oordeel van de bevolking en moeten derhalve hierop worden aangesproken.

*Het gezichtspunt van de burger.* Wie de EU niet van bovenaf maar van onderop beziet, dat wil zeggen vanuit het blikveld van de kiezers, bekijkt de activiteiten van de Unie niet met een gebruikelijk oog. In 'Brussel' domineert immers het gezichtspunt van de staten. Zolang dit het geval is, kan de Europese burger alleen indirect zijn gezichtspunt doen gelden, via nationale leiders, nationale parlementen, nationale bureaucratieën. Alleen bij Europese verkiezingen zou de burger zich direct kunnen uitspreken over het resultaat, ware de context niet nog steeds overwegend nationaal.

Deze Europese situatie is *grosso modo* het resultaat van interstatelijke onderhandelingen over twee projecten: een *economisch* en een *politiek* project. De vertaling daarvan door de media en de politici blijft voornamelijk nationaal. Ook al zou op Europees niveau bijvoorbeeld een politieke strijd tussen links en rechts aan betekenis winnen, dan nog blijft een structurele bron van onzekerheid bestaan. Zolang namelijk de Europese democratie aan de top niet verbonden is met een democratisch gebeuren aan de voet, zal het politieke spel voor de Europeanen ondoorzichtig blijven. Thans interfereren twee democratische systemen met elkaar: het systeem dat de nationale staten draagt en het systeem dat de EU controleert via het Europees Parlement.

Het ontwerp-constitutioneel verdrag (de Conventie) voorziet wel in een verbetering. Nationale parlementen krijgen zeggenschap over de vraag of ontwerp-regelgeving, zoals voorgesteld door de Commissie, inderdaad zaken regelt die de Unie behoort te regelen, of zaken betreft die eerder bij de lidstaten zelf thuishoren (de vraag van de 'subsidiariteit'). Volgens het verdrag moet de Commissie, wanneer eenderde van de nationale parlementen negatief op die vraag antwoordt, haar voorstel opnieuw bezien. Deze procedure zal helpen voorkómen dat nationale parlementen en burgers zich buitengesloten voelen, welk gevoel de democratische legitimatie ondermijnt. Aldus kan een duidelijker beeld ontstaan van gescheiden democratische beïnvloeding: die van het EP op EU-zaken, en die van nationale parlementen op hun zaken.

Zoals nationale politici de neiging en de gelegenheid hebben zich te distantieren van Europese besluitvorming waarvan zij zowel de gemeenschappelijke dragers als de nationale uitvoerders zijn, alsof dit een besluitvorming is van anderen, zo zullen lokale, regionale, nationale en Europese volksvertegenwoordigers niet solidair zijn, zolang zij niet zijn opgenomen in één *legitiem democratisch verband*. Een deel van de onzekerheid bij de burger valt terug te voeren op deze *structurele ondoorzichtigheid* van het systeem.

De Europese kiezer ontmoet de Europese Unie in twee gedaanten. Hij zal de EU met het dubbele oog van *consument en burger* bekijken, zoals hij daarmee ook vaak de nationale staat bekijkt. Het loont de moeite hierop in te gaan, wil men zowel de politieke strijdpunten als de reacties van de burgers beter begrijpen.

**Twee strategische projecten.** De twee rollen, die van burger en consument, kan men begrijpen als een reactie op de twee strategische Europese projecten. Het eerste project, van *economische* aard, beoogt vooral het terugdringen van nationale belemmeringen voor het functioneren van de markt. Dit noodzaakt overigens ook tot de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke instituties, waarvan de creatie van de euro het meest recente hoogtepunt vormt. Naast de *eenwording van de Europese markt* is een tweede project ontstaan, dat men kan betitelen als het scheppen van een *gemeenschappelijke politieke ruimte*, inclusief, op den duur, een gemeenschappelijk (buitenlands-)politiek profiel. Door de samenwerking van de Europese staten is een of andere democratische staatsvorm in de maak.

Het laatste project is minder duidelijk omschreven dan het eerste. Sommige staten en politici zien het eerste strategische project (*de markt*) als de kern van de Europese Unie en het andere strategische project (*Europese democratie en politiek*) als de minder centrale 'rest'. Daartegenover zien andere politici en staten

het ontstaan van een democratisch en politiek samenhangend Europa als een even belangrijk, zo niet belangrijker project. Deze discussie is niet vrijblijvend gebleken, aangezien de Unie, onafhankelijk van de vrije wil en voorkeur van de nationale staten, door omstandigheden in de wereld gedwongen wordt méér dan alleen economische verantwoordelijkheden te dragen. Dit heeft geleid tot een stapsgewijs 'poolen' van beleid op Europees politiek en uitvoerend niveau.

Het ontbreken van overeenstemming omtrent het tweede strategische project vormt echter een voortdurende bron van onzekerheid. Heeft de burger nu te maken met een verbond van staten, of met een handelsbekwame staatsvorm? Moet men hopen op een sterke nationale staat of op een sterk Europa? En dan: wie zal spreken voor Europa? Wie kan besluiten nemen in tijden van nood; wie draagt verantwoordelijkheid waarvoor; wie kan daarop via democratische controle worden aangesproken?

Het verdrag tot een Grondwet voor Europa geeft een begin van antwoord op deze vragen, maar de grote politieke opgaven waarvoor Europa staat, worden niet opgelost door een helderder structuur en beter verdeelde bevoegdheden alleen. Het opheffen van onzekerheid is bovenal afhankelijk van (toekomstig) politiek handelen in concrete crises. Ook als de Grondwet wordt ingevoerd, moet het antwoord komen van *positief en democratisch politiek leiderschap* in Europa.

Bij de modale burger blijven de twee strategische projecten, markt en politiek, vooral projecten aan en van de top van de Europese samenleving. Dus van de nationale staten en het transnationale bedrijfsleven, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank, en op enige afstand het Europees Parlement en Europese rechtspraak. Dit is niet het dagelijkse niveau van beleving van de burgers.

**De vragen van de burgers en de consumenten.** De Europeaan in zijn rol van *consument* vraagt zich af of de Europese eenwording welvaart oplevert. Wordt het leven goedkoper of duurder? Neemt de werkgelegenheid toe of af? Hoe vrij worden consumptie en reizen in Europa? De Europeaan in de rol van Europees *burger* zal zich andere vragen stellen. Brengt Europese eenwording meer veiligheid, meer bescherming dan de nationale staat? Biedt Europa in een 'globaliserende' wereld oplossingen voor vraagstukken van migratie? Garandeert een Europese rechtspleging eerlijk, snel en rechtvaardig recht? Behoedt of bedreigt Europa de sociale zekerheid? Zullen de burgers als kiezer in een groot Europa nog wel meetellen? En waarheen leidt een Europa van nationale staten als het voorbijgaat aan de Europese publieke opinie? Waarom zouden Europese politici meer te vertrouwen zijn dan nationale, die zelf al grotelijks gewantrouwd worden?

Vanuit de 'gewone' Europeanen gezien is als strate-

gisch project de Europese Markt tot dusverre voordeliger gebleken dan het project Democratische Staatsvorm overtuigend geslaagd. Het is dan ook geen wonder dat de Europeanen als consument vaak naar Europa kijken, maar als burger naar de nationale staat.

Van de andere kant, de politieke integratie van Europa heeft wel degelijk stapsgewijs voortgang gemaakt. Het meest opvallend gebeurde dit bij justitie en binnenlandse zaken, de zg. derde pijler van Maastricht, overigens zonder dat het democratisch toezicht daarop navenant is versterkt. De *burger* heeft alleen hiervan tot nog toe minder direct gemerkt dan van de zaken die zijn portemonnee raken.

Dit wil niet zeggen dat de Europeaan als *consument* altijd goed wordt bediend. Zo kan men zich afvragen of de invoering van de euro niet met wat meer begrip voor de onzekerheden van de consument en zijn bescherming tegen misbruik had moeten worden vergezeld. Ook hier was de benadering van nationale politici meer *top down* dan *bottom up*. Bovendien ervaren consument en producent de Europese regelgeving, die door de staten wordt besloten en door de nationale overheden wordt uitgevoerd, vaak als onbegrijpelijk en bemoeizuchtig. Ook als consument is de Europeaan vaak geïrriteerd door bureaucratie.

Maar veel slechter is het gesteld als het erom gaat het tweede project, dat van de democratische rechtsstaat, aan de burger duidelijk te maken. Welke politici durven te zeggen dat in Europa niet alleen de klant maar ook de burger koning is? Waar kan de burger politiek terecht met zijn onzekerheid over de 'finaliteit' van Europa? Bij Europarlementariërs of bij nationale partijen?

**Europese politiek, rechtsom en linksom.** In de praktijk is Europees leiderschap niet langer te vinden bij bepaalde politieke partijen. Dit was na de Tweede Wereldoorlog meer het geval, toen de marktidee vooral gedragen werd door liberalen, en het idee van een federatief Europa vooral door christen-democraten en democratische socialisten. De communisten waren tegen. Vandaag is het politieke landschap diffuser en de Europese denk- en daadkracht lijkt soms meer gelokaliseerd bij individuen dan bij politieke stromingen. Er bestaat geen transnationale Europese partijvorming waarin de diverse politieke voorkeuren van de Europese burgers duidelijk vorm krijgen. Het lijkt echter de moeite waard een ogenblik stil te staan bij Eurovijandige en Eurosceptische stromingen. Eurosceptis lijkt vandaag gemakkelijker te lokaliseren dan gematigd positief Europees leiderschap.

**Twee extremismen en eurosceptis.** De vijandigheid tegen Europa kent twee vormen, zoals uit transnationaal onderzoek blijkt. Als extreme rechtse variant is er de vorm van een populistische, xenofobe en op het regionale eigenbelang gerichte politiek. Men kan hier-

bij denken aan Bossi in Italië of Haider in Oostenrijk, of de populaire pers in Groot-Britannië. De aanhang van deze rechtse vorm van extremisme is meestal weinig geschoold. Vijandigheid jegens Europa kent anderzijds een linkse extreme variant in de vorm van anarchistische en 'anti-globalisering'-bewegingen, die wars zijn van iedere internationale ordening of machtsvorming. Dus ook in Europa. De aanhangers van dit extremisme lijken doorgaans wat beter geschoold, meer elitair dan de populistische rechtse variant. Beide extremismen zijn te zien als uitersten op een spectrum dat loopt van conservatief naar progressief. Daarnaast bestaat er een vager anti-Euro-pagevoel, dat met eurosceptis wordt aangeduid. Het verenigt allerlei vormen van onbehagen en ongelooft. Onbehagen met de staat die als gevaar voor de vrijheid wordt afgeschilderd, met de politiek die als najagen van eigenbelang wordt gewantrouwd, met idealen die als utopisch worden beschouwd, en met Europa dat tegelijk te weinig en te veel eenheid zou vertonen. Onbehagen met een bureaucratisch Brussel, met corruptie in het buitenland of met Europa als kader *tout court*.

Het blijft moeilijk gematigd progressief of conservatief leiderschap in de praktische Europese politiek te lokaliseren. Er zijn veel compromissen nodig tussen staten, en vaak zijn de nationale regeringen zelf al een compromis van gematigd links en rechts. De compromissen zijn lastig te ontwarren.

Het loont niettemin de politieke praktijk van de gematigden in de Europese Unie tegen het licht te houden van de klassieke tegenstelling tussen links en rechts. Deze exercitie heeft uiteraard een speculatief karakter. Zij betreft de vraag waar kenmerkende verschillen zouden bestaan *indien* Europese partijvorming op het spectrum van links en rechts zou plaatsvinden, verschillen die zich dan zouden voordoen op Europees niveau, in de politieke praktijk van de Unie. Juist omdat de politieke Europese praktijk nu gebonden blijft aan nationale verschillen, onoverzichtelijk is en geïndividualiseerd, is het nuttig uit te wijken naar een theoretisch model bij het zoeken naar een wat strategischer analyse.

**Gematigd links en rechts in Europa.** Als men afstand zou nemen van alledag en meer principieel links en rechts zou willen indelen inzake Europa, waarop komt men dan uit? Wij nemen hiervoor zes ongelijksoortige ijkpunten: ideologie; rol van de overheid; politisering van belangen; relatie tot de media; verhouding tot extreem-links en -rechts; en methode van uitoefenen van pressie.

Een theoretisch profiel voor *rechts* in Europa zou er zo kunnen uitzien:

- *ideologie*: benadrukken van marktdenken naast eigen verantwoordelijkheid consument;

- *overheid*: terugtreden van de overheid en beperking verzorgingsstaat;
- *politiek*: belangen producent staan voorop en consument profiteert van marktwerking;
- *media*: commercialisering van media;
- *extremisme*: geen vijanden op rechts door coöpteren van rechts populisme;
- *methode*: lobbyen.

Een theoretisch profiel voor *links* in Europa zou er als volgt kunnen uitzien:

- *ideologie*: benadrukking maakbaarheid samenleving en burgerschap;
- *overheid*: zorgen voor een doeltreffende en aan nieuwe problemen aangepaste overheid;
- *politiek*: volkssoevereiniteit en solidariteit met zwakke groepen;
- *media*: bevorderen publieke omroep en tegengaan persconcentratie;
- *extremisme*: geen vijanden op extreem-links door coöpteren anti-globalisme;
- *methode*: mobilisatie van de massa.

Het is niet zo moeilijk theoretisch rechts terug te vinden bij het hedendaagse liberale en conservatieve denken, ook op Europees niveau. Dit programma oogt coherent, maar heeft weinig te melden over burger en staat. Het domineert vandaag het politieke debat, onder meer door het coöpteren van populistische standpunten.

Moeilijker is het theoretisch linkse programma te herkennen. Waarschijnlijk lijdt links Europa, na een periode van betrekkelijke cohesie, aan versnippering en verlies van ideologische gemeenschappelijkheid. Het resultaat is gebrek aan zelfvertrouwen en leiderschap.

**Europa in een conservatieve fase.** De Europese Unie ziet er vandaag ideologisch vooral uit als een conservatief-liberaal getint project. Er is veel aandacht voor de markt, voor producent en consument. Er is minder aandacht voor de burger en de democratie. Er is voorkeur voor rechtspraak boven het politieke proces. Er waait een wind van verzwakking van de overheid. Lobbyen is vanzelfsprekend en de populaire commerciële media beïnvloeden de politieke agenda vooral negatief.

Het Europees Parlement, dat verkozen wordt door de burgers van de Europese staten, oogt wat linkser. Maar er is nog weinig te merken van de beleefde werkelijkheid van de Europeanen, die vrezen voor onveiligheid, migratie, verlies aan identiteit, corruptie. Soms lijkt het Europees Parlement een speelveld voor utopie, gescheiden van de realiteiten van markt en nationale belangenstrijd. Het nieuw lid van de Europese Commissie Peter Mandelson beschouwt in zijn Dr.J.M. Den Uyl-lezing ('Europe's response to globalization: the social democratic case', 16 maart 2004) de

innerlijke afstand van politici tot de werkelijke agenda van de Europese burgers als het hoofdprobleem.

Alleen bij de Conventie leek een zekere balans te bestaan tussen links en rechts over beide strategische projecten. Gematigd links en rechts slaagden erin tot een gemeenschappelijke visie te komen. Naast de wil van de staten werd voor het eerst de wil van de burger uitdrukkelijk erkend (titel 1.1.). De nieuwe Grondwet biedt dan ook een betere basis voor Europa als democratische staatsvorm dan de bestaande verdragen. Zij schept nieuwe kansen voor de Europese burgers om Europa vorm te geven en stelt politici ter linker- en rechterzijde in staat positief leiderschap te ontwikkelen, gebaseerd op de voorkeur van de burgers.

**Negatieve en positieve vrijheid.** Schematisch, al te schematisch, zou men de twee projecten van markt en politiek kunnen zien in termen van negatieve en positieve vrijheid. Wij verwijzen hier uiteraard naar de beroemde indeling van vrijheden van Isaiah Berlin. Hij gaf het onderscheid aan tussen twee zelfstandige vormen van vrijheid. De ene is een vrijheid *van*, een negatieve vrijheid. De andere is een vrijheid *tot*, een positieve vrijheid.

Het marktproject heeft vooral de verwezenlijking van negatieve vrijheid betekend, dat wil zeggen het *afbreken van belemmeringen* in het vrije verkeer van personen, goederen en diensten. Daarbij hebben de Europese instituties een sleutelrol gespeeld. Zo heeft het Hof van Justitie door de jaren heen de Europese economische ontwikkeling bevrijd van een flink deel van de obstakels uit de periode van het nationalisme. Als project van negatieve vrijheid heeft de Europese Unie ontegenzeggelijk aan kracht gewonnen en daarbij de gemeenschappelijkheid van de nationale staten instrumenten gegeven om problemen aan te pakken die hun nationale krachten te boven gaan.

Tot zover de vrijheid *van*. Maar de vrijheid *tot* iets, de vrijheid om door collectieve actie van Europa iets te maken, wat door de burgers wordt begrepen als iets dat aan hun wensen beantwoordt, is nog weinig uit de verf gekomen. Europa is vooral onzeker over wat het voor zichzelf en de wereld wil zijn. Europa staat voor een oorverdovende stilte, als het politici vraagt om invulling van de positieve vrijheid voor Europa. Men reageert, te laat en ongeïnspireerd, op het handelen van Amerika of van anderen. Europa weet beter wat het niet wil dan wat het wél wil.

Het is de vraag of jonge Europeanen lang genoeg zullen nemen met een Europa dat in hoofdzaak een negatieve vrijheid weet te verwezenlijken. Dit kon bij ouderen nog een belangrijke inspiratiebron zijn, omdat zij de verwoestende gevolgen van het nationalisme hadden ervaren. Maar voor de jeugd is Europa een haast vanzelfsprekend feit. Het ongeïnspireerd omgaan met de positieve vrijheid op Europees niveau

beantwoordt niet aan de beleving van Europa door de jeugd en de natuurlijke behoeften van jongeren. Eurosceptis vormt geen programma. Daarnaast miskent eurosceptis de relatieve zwakte van de nationale staten en de kracht van internationale veranderingen die op ons afkomen.

### Nederland en positief leiderschap

Vroeger had het merendeel van de Nederlandse politici en media een 'positieve grondhouding' tegenover Europa. Dit spreekt tegenwoordig niet langer vanzelf. Er lijkt een afscherming van Europa bij de Nederlandse politiek en media plaats te vinden, die meer doet denken aan eurosceptis dan aan Europees leiderschap.

**Defensiviteit.** Als men probeert de Nederlandse onzekerheid jegens Europa meer specifiek te benoemen, dan behoort een deel ervan tot een meer algemene Europese malaise, zij het met een nationale kleur. Allereerst speelt *globalisering* ook hier een rol. Nederlanders voelen zich, als andere wereldburgers, vaak machteloos staan tegenover grote processen van mondiale aard, zoals klimaatverandering, bevolkingsexplosie, transmissie van ziekten, verschuiving van arbeid naar lage-lonenlanden, economische crises, islamitisch terrorisme. Onlustgevoelens over de instituties betrokken bij globalisering, zoals de Wereldbank, richten zich ook tegen de EU. Europa wordt te weinig geassocieerd met bescherming en te veel met bedreiging. Een groot gevaar voor de Nederlandse Europese politiek lijkt een systematische onverschilligheid. Ook kunnen gevoelens van machteloosheid tot een xenofobe stemming verharderen. Wanneer migratiestromen gevreesd worden als gevolg van uitbreiding van de Unie, wordt er al snel aangedrongen op renationalisering van beleid, gebaseerd op voornamelijk irrationele zorgen. Zonder al te veel kennis van zaken of Europees engagement.

Onzekerheid ontstaat ook doordat Nederland nog niet heeft geleerd een *kleine* maar niettemin doeltreffende *actor* te zijn in het Europese spel. Niet langer kan de pretentie bestaan dat wij een 'kleine grote mogendheid' zouden zijn. Indien de Nederlandse politici met een bevolkingstal van ongeveer 3,6% in de EU de overige 96,4% van de Europeanen de wet willen voorschrijven of de les willen lezen, is dat niet meer dan een komische illusie. Evenmin kan men hopen bij eventuele mondiale conflicten buiten schot te blijven. Dit kan leiden tot een defensieve reactie, zich zo min mogelijk in het grote politieke spel begeven en hopen met wat opportunistisch geluk te overleven.

Een vérgaande variant van de defensieve reactie is die van het *niet-kiezen*. Net als Groot-Britannië, maar

met minder troeven in de hand, stelt men keuzen zo lang mogelijk uit. De soep wordt nooit zo heet gegeven. Maar dit werkt doorgaans niet: voordat men beseft dat er iets aan de hand is, wordt men al overvallen door een bijna onwrikbare Europese consensus, waaraan men zelf nog niet toe was. Zoals in Nederland de Grondwetsdiscussie lang werd gebaggatelliseerd, om onhoudbare standpunten in te nemen toen de trein passeerde.

Daartegenover staat de mogelijkheid tot geëngageerde actie. Ook een relatief kleine speler kan invloed uitoefenen, door het vormen van coalities, het verwerven van een reputatie van betrouwbaarheid, door deskundigheid en creativiteit. Eigen standpunten behoeven niet zonder meer te worden prijsgegeven, maar zij moeten wel worden ingebracht bij de formulering van gezamenlijke standpunten. Men handelt dan uit het besef dat de eigen belangen in Europa het beste worden behartigd door het leveren van positieve bijdragen en het tonen van inzicht in wat anderen beweegt, niet door dwarsliggen en kritiseren.

Kiezen de Nederlandse politici voor de Europese zaak, of nemen zij een opportunistische grondhouding aan? De verdergaande 'binnenlandisering' van de buitenlandse politiek en de daarmee verbonden afkalking van het besef van medeverantwoordelijkheid voor de Europese orde, doen die vraag rijzen.

**Negativisme.** Gezien de in beginsel helemaal niet zo negatieve houding van de Nederlandse kiezers jegens Europa, zou het voor de hand liggen dat de politici kiezen voor Europa. Bovendien heeft ons land een groot belang bij een goed functionerende Europese integratie en ontbreken reële alternatieven. Onder erkenning dat natuurlijk niet alles wat in Europa gebeurt welgedaan is, en ervan uitgaande dat de behartiging van nationale belangen ook in de EU een opdracht blijft, mag men van Nederlandse politici *positief leiderschap* jegens Europa verwachten.

Niettemin is dit vandaag minder vanzelfsprekend. Een curieus negativisme inzake Europese samenwerking is voelbaar in de Nederlandse politiek. Eén van de grote regeringspartijen vaart een koers die niet ver weg ligt van het geschetste defensieve beleid van opportunisten, en gevaarlijk opschuift naar eurosceptis en nietsdoen. Op de achtergronden hiervan en de mogelijke consequenties wordt in Nederland eigenlijk verbazend weinig ingegaan. In het parlement blijft een fundamentele discussie hierover achterwege. De media, althans de geschreven pers, hebben door de jaren heen uitvoerig bericht over de eurosceptis van de Britse Conservatieven, maar de *home-grown*-variant krijgt naar verhouding weinig aandacht. Is dit alleen een rechts of ook een links verschijnsel? Is men gebiologeerd door een populistisch alarmsignaal? Dat de *continuïteit van een halve eeuw succesvol Europabe-*

leid wordt ondergraven, dringt blijkbaar niet door.

Mogelijk wordt een rol gespeeld door ongeïnformeerde van politici. Nederlandse kamerleden lijken soms behept met een grote-landensyndroom, een fascinatie met het verhinderen van wat grote landen voorstellen. Beantwoordt dit aan een toegenomen invloed van grote landen in Europa? Het tegendeel is het geval. Zo is sinds 1958 bij iedere uitbreiding numeriek het aantal stemmen uit de kleine landen in de Commissie steeds gestegen. Van 6 Groot tegenover 3 Klein in 1958, naar vandaag 10 Groot en 10 Klein, en op 1 mei 2004 werd de stemverhouding 11 Groot en 19 Klein. Vanaf 1 november 6 Groot en 19 Klein. Nederland zou zich meer zorgen dienen te maken over het gewicht van de *kleine landen* dan over dat van de grote. Des te meer is het van belang dat de Commissie niet een veelheid van nationale belangen dient, maar algemene Europese belangen, zoals trouwens ook haar opdracht is.

Voorts is van groot belang dat de Commissie slagvaardig kan optreden. Hiertoe stelde de Conventie, overeenkomstig de regels bij de Europese Centrale Bank, 15 commissarissen voor, bij toerbeurt uit de 25 landen te selecteren. Waren onze parlementariërs wel voldoende geïnformeerd toen zij bepleitten vast te houden aan één commissaris per land?

Het lijkt ons dat de onzekerheid bij de bevolking inzake Europa mede moet worden toegeschreven aan het optreden van nationale politici. Ligt hier niet het eerste probleem bij het opheffen van het 'democratisch' tekort in Europa?

**Positief leiderschap.** Tussen het gematigde links en rechts kan er niet anders dan aanzienlijke overeenstemming zijn over de gevaren die Europa bedreigen. Zij lopen van islamitisch terrorisme tot verslechtering van de economische positie. Ook over de Europese Grondwet kan aanzienlijke overeenstemming bestaan, al is soms verschil tussen links en rechts te merken, bijvoorbeeld in Groot-Britannië tussen *Labour* en *Conservatives*.

Wat echter als een Nederlandse ziekte moet worden beschouwd, is de angst zich duidelijk uit te spreken over Europa, en daarbij een mogelijk links of rechts standpunt over Europa uit te dragen. Wat verwacht men van Europa? Er is, zoals wij aangaven, een aanzienlijk verschil in agenda tussen linkse en rechtse vormen van interventionisme.

Ten slotte zal ook de Nederlandse politicus pas gedwongen worden tot keuzen, als de kiezer dat van hem eist. Dit kan pas gebeuren als het democratisch beginsel in volle omvang doorwerkt vanaf het niveau van de burger op het Europese beleid. Dit zou het geval zijn bij een Europees referendum over de Grondwet voor Europa. Pas dan wordt positief politiek leiderschap beloond en is wat in de Grondwet

staat een feit: 'Onze constitutie [...] wordt democratisch genoemd, omdat de macht niet in handen is van een minderheid, maar van de grootst mogelijke meerderheid.'

### Eurosepsis tegengaan

Organisaties en personen die Europa ter harte gaat, zouden zich de belangen moeten aantrekken van consument en burger. Om de Europese burger te bereiken zouden zij 'natuurlijke bondgenoten' moeten zoeken, door samenwerking met andere organisaties waarvan de doeleinden niet langer nationaal zijn te verwezenlijken (een ANWB?; een Consumentenbond?) of door zich aan te sluiten bij initiatieven die het nationale kader te boven gaan, zoals bewegingen voor de emancipatie van de vrouw, mensenrechten, milieubewegingen, enz. Deze bewegingen zouden mede stelling kunnen nemen tegen eurosepsis te linker- en rechterzijde.

Voor de toekomst zijn de jongeren de belangrijkste consumenten en burgers van Europa. De hedendaagse jeugd vormt de eerste generatie die is opgegroeid met de Europese Unie als een vanzelfsprekend feit. Deze vanzelfsprekendheid brengt wel mee dat de identificatie van de hedendaagse jeugd met Europa vaak meer latent is dan manifest, maar dit ligt ook aan het ontbreken van positief Europees leiderschap. De leiders die de Europese jeugd weten te interesseren en inspireren, hebben de toekomst, ook in Nederland.

**De Grondwet voor Europa geeft de Europese burger meer invloed.** In de discussie over het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zijn twee verduidelijkingen wenselijk, de ene qua *inhoud*, de andere qua *procedure*. Waarom is de Europese Grondwet zo belangrijk? En hoe wordt het besluit daarover genomen? Ten eerste de *waarom*-vraag. De Grondwet is voor de burger belangrijk:

- omdat iedere Europeaan via het systeem van dubbele meerderheid meeweegt;
- omdat controle door het Europees Parlement versterkt wordt;
- omdat de besluitvorming helderder en minder binnenskamers wordt;
- omdat duidelijk wordt wat op Europees en wat op nationaal niveau thuishoort en omdat de nationale parlementen daarover nieuwe zeggenschap krijgen; en
- omdat het verdrag een onoverzichtelijk aantal verdragen en afspraken vervangt en orde op zaken stelt.

Ten tweede de *hoe*-vraag. Volgens het constitutionele verdrag (titel 1.1.) is het verdrag uitvloeisel van de wil van de burgers en van de staten van Europa, maar hoe wordt die wil geëffectueerd? Men kan

natuurlijk stellen dat de wil van de burgers zich voldoende vertegenwoordigd ziet in de wil van de staten. Ook zullen in een groot aantal lidstaten, waaronder ook Nederland, referenda worden gehouden. Toch staat dit niet gelijk aan de wil van de burgers van Europa. Indien negatieve uitslagen in enkele kleine landen het verdrag blokkeren, zou immers de wil van de overgrote meerderheid van de Europese burgers buitenspel kunnen worden gezet. Dit is volledig in tegenspraak met de gedachte van Europa als democratie, die de grondslag is van het verdrag.

Om de wil van de burgers van Europa tot uitdrukking te brengen, zou een *Europees referendum* nodig zijn, bij voorkeur te houden op dezelfde dag. Een serie van nationale referenda voldoet niet, zelfs niet als in alle staten referenda zouden worden gehouden. Als men de Europese burger een beslissende rol wil geven, dient dat een Europese, niet een nationale, rol te zijn.

**Europese partijvorming voorbereiden.** In het licht van de accentverschuiving van Europese markt naar Europese politiek is het niet langer voldoende de politici in de eerste plaats nationaal aan te spreken. In alle Europese landen lopen vergelijkbare grenslijnen in de publieke opinie, gebaseerd op gemeenschappelijke (percepties van) problemen. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk tot uitdrukking in voorbehouden binnen Europa jegens de Amerikaanse buitenlandse politiek. Het geldt voor reacties op islamitisch terrorisme, dat

per definitie niet nationaal is. Het geldt ook voor het vraagstuk van migratie. Bij de bevolking vindt een Europese meningsvorming plaats die niet langer nationaal is, al wordt ze in nationale talen uitgesproken. Wel is deze meningsvorming tot dusverre nogal eenzijdig, vooral neutralistisch en vaak gericht op het zich onthouden van gezamenlijke actie. Zij zou meer gaan betekenen als zij leidt tot bereidheid en vermogen 'Europees' iets te doen.

Door zowel rechts als links op hun Europabeleid aan te spreken, nationaal en Europees, komt de Europese burger beter aan zijn trekken en raakt hij of zij gemobiliseerd. Wij kunnen verwachten dat dit zal leiden tot vastere transnationale samenwerking dan de zwakke allianties tussen nationale partijen in Europees verband nu. Bij komende crises kan dit leiden tot Europese profilering van links en rechts, op den duur wellicht tot Europese partijvorming. Zo kan Europese onzekerheid tegemoet worden getreden. ■

#### Over de auteurs

DRS A.J. VAN DER STAAY is o.a. oud-directeur van het Sociaal-Cultureel Planbureau; MR J.C.F. BLETZ is oud-secretaris van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid; en MR E.C.M. JURGENS is o.m. van PvdA-fractie in de Eerste Kamer en oud-voorzitter van de NOS. Zij zijn allen hoofdbestuurlid van de Europese Beweging Nederland (EBN). Dit artikel is een bewerking van een discussienota voor de EBN.

## Clingendael Essay

### Mind the Gap: The United States, Europe and the Middle East

By Dalia Dassa Kaye

55 p.

Price: € 7,50

Dr Dassa Kaye argues that the instability emanating from the Middle East is probably the most critical security challenge facing the transatlantic alliance today, underscoring the need for more robust cooperation in this region. And yet, despite a variety of common interests, transatlantic division on Middle East policy is pervasive, historically the norm, and deeply embedded in respective strategic cultures. According to Dr Dassa Kaye the US and Europe need to recognize how and why their approaches to the region differ, and then work actively to cultivate a common strategic agenda and dialogue on key problems.

The issues raised by the author are on top of the foreign policy agenda's on both sides of the Atlantic Ocean, and are also highly relevant with a view to the current Dutch EU-presidency.

Dr Dalia Dassa Kaye is a Fellow of the Council on Foreign Relations (New York) based in The Hague.

**For further information please contact the Research Department of the Clingendael Institute, Telephone: + 31-70-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl).**

# Militaire integratie in de EU: een nieuw hoofdstuk?

SVEN BISCOP

DE MILITAIRE SAMENWERKING BINNEN DE EUROPESE UNIE staat volledig in het teken van de *Headline Goal*, de doelstelling om 60.000 troepen te kunnen ontplooiën binnen 60 dagen en gedurende minstens één jaar. Zelfs als men rekening houdt met de behoefte aan eenheden voor rotatie en aan ondersteunende eenheden, behelst die doelstelling echter maar een fractie van de totale strijdkrachten van de 25 EU-lidstaten samen. Op de toekomst van de overige pakweg 1,5 miljoen militairen, die *niet* ter beschikking van de *Headline Goal* zijn gesteld, bestaat vooralsnog geen gemeenschappelijke visie.

## **Multinationale samenwerking: een *must***

De lidstaten beseffen de noodzaak hun strijdkrachten verder te transformeren, van territoriale defensie naar expeditionaire opdrachten. Om redenen van budget en efficiëntie zijn de kleinere lidstaten bovendien niet langer in staat het volledige scala van eenheden in land-, zee- en luchtmacht te onderhouden. Dat geldt zeker voor de nieuwe lidstaten, waarvan sommige de transformatie nog maar net zijn begonnen. Vasthouden aan de 'full toolbox' is trouwens nutteloos, want een volledig gamma van noodzakelijkerwijze kleinschalige – en dus inefficiënte – capaciteiten zou de kleine en middelgrote lidstaten nog niet in staat stellen autonoom operaties uit te voeren. Afhankelijk van de mede-lidstaten zijn ze dus tóch – al beseffen ze dat misschien nog niet allemaal.<sup>1</sup> De verdere transformatie van de nationale strijdkrachten is dus niet mogelijk zonder een zekere mate van *multinationale samenwerking* en *specialisatie*. Dat was ook het onderwerp van de conferentie die het Nederlands EU-Voorzitterschap op 11 en 12 oktober jl. in Wassenaar heeft gehouden.

*Samenwerking* kan gezamenlijke defensie-aankopen inhouden, *pooling* van bepaalde ondersteunende capaciteiten (bijv. logistiek) in multinationale eenheden en/of het creëren van multinationale gevechtseenheden (zoals de *battlegroups*: binnen tien dagen ontplooibare, ongeveer 1500 man sterke gevechtseenheden, waarvan de EU er tegen 2007 zeven tot negen ter beschikking wil hebben). *Pooling* kan ook vorming

van collectieve capaciteiten betekenen die niet langer 'eigendom' zijn van de eraan deelnemende lidstaten, maar van de EU als zodanig; dit is wellicht de enige weg om kapitaalsintensieve capaciteiten te verwerven, bijv. op het gebied van satellietobservatie.

*Specialisatie* betekent dat een lidstaat bepaalde capaciteiten niet langer onderhoudt, of nog slechts via deelname aan een multinationale samenwerking. Voorbeelden zijn er genoeg: zo heeft België besloten alle rupsvoertuigen, inclusief de Leopard-tanks, te vervangen door gemakkelijker ontplooibare wielvoertuigen; zo zijn de Belgische en Nederlandse marine geïntegreerd in één commando, t.w. Admiraal Benelux. Er is ook het besef dat strijdkrachten verder in aantal verminderd en geprofessionaliseerd moeten worden, ten voordele van de ontplooibaarheid; zo heeft nu ook Italië besloten de dienstplicht af te schaffen.

## **Planning van behoeften op EU-niveau**

Het probleem met alle nationale, bilaterale en multilaterale initiatieven tot samenwerking en specialisatie die er nu bestaan, is dat ze tot stand komen zonder enig Europees kader – om de simpele reden dat er, behalve de *Headline Goal*, helemaal geen kader bestaat. Het risico daarvan is dat zonder coördinatie de gecombineerde capaciteiten van de lidstaten *uiteindelijk een incoherent geheel* zullen vormen – met overschotten van de ene capaciteit en tekorten van een andere – dat dus niet beantwoordt aan de behoeften van de EU. Daarom is *top-down planning* op EU-niveau vereist, uitgaande niet van de beperkingen van de huidige *Headline Goal* of van de vergelijking met de Verenigde Staten, maar van de *strategische doelstellingen* van de EU.

De doelstellingen van de Europese Veiligheidsstrategie kunnen vertaald worden in gedetailleerde, kwantificeerbare militaire ambities: hoeveel operaties, van welk type (bijv. *peacekeeping*, *peace enforcement*) en op welke schaal wil de EU gelijktijdig kunnen uitvoeren ter ondersteuning van haar Nabuurschapsbeleid en 'effectief multilateralisme'? Op die basis kan een

omvattende inventaris van capaciteitsbehoeften worden opgesteld, die verder kijkt dan de *Headline Goal* en als kader kan dienen voor verdere transformatie van het geheel van de strijdkrachten van de lidstaten. Voor de kleinere lidstaten, die echt wel bereid zijn tot transformatie, is zo'n kader organisatorisch onontbeerlijk, en is het ook wegens de budgettaire beperkingen voor die landen de enige oplossing. Indien de NAVO zulke vërreikende integratie niet voorziet, is de EU hiervoor het enige forum.

De Europese Veiligheidsstrategie beschouwt gebruik van geweld uitsluitend als een ultiem middel en legt de nadruk op het geïntegreerd gebruik van civiele en militaire middelen. Een omvattende planning op EU-niveau zou dus waarschijnlijk uitkomen op capaciteitsbehoeften boven de huidige *Headline Goal*, maar ver beneden het niveau en met een andere samenstelling dan de capaciteiten van de Verenigde Staten. Indien men alle troepen optelt die de EU-lidstaten te allen tijde ontplooiën in nationaal, EU-, NAVO- of VN-verband, dan komt men al aan een gemiddelde van 60.000 à 70.000 man – een aantal gelijk aan de *Headline Goal* dus – maar dat betekent niet dat, om de Veiligheidsstrategie volledig uit te voeren, niet méér troepen aan de *Headline Goal* toegevoegd moeten worden.

Er zijn echter geen tekenen die erop wijzen dat de lidstaten in de nabije toekomst tot zulke omvattende planning op EU-niveau bereid zijn, behalve een vage zinsnede in de nieuwe *Headline Goal 2010*, die stelt dat 'between 2006 and 2010 [...] a longer term vision beyond 2010 will be formulated with the objective of identifying trends in future capability developments and requirements'. Ook van het nieuwe Europees Defensie Agentschap, waarvan het blikpunt eveneens de *Headline Goal* blijft, kan zulke vërreikende innovatie op korte termijn niet verwacht worden. Daarom is het van belang de lidstaten die wél verder willen gaan op de weg van samenwerking en specialisatie, daartoe een kader aan te bieden. Permanente gestructureerde samenwerking kan een dergelijk kader zijn.

### **Permanente gestructureerde samenwerking**

De ontwerp-Grondwet van de EU voorziet dat lidstaten die bereid zijn aan hogere capaciteitscriteria te voldoen, daartoe het mechanisme van de permanente gestructureerde samenwerking kunnen instellen; de verplichtingen die dat inhoudt, worden uiteengezet in een aan de Grondwet gehecht protocol.<sup>2</sup> De *eerste doelstelling* is 'to proceed more intensely to develop [...] defence capacities'. Dat impliceert voor de deelnemende lidstaten:

- het bereiken van een nog te bepalen niveau van investeringen in defensie-uitrusting, wat neerkomt

op toepassing van een financieel convergentie-criterium;

- verder werken aan het dichten van lacunes in de EU-capaciteiten, ook via een multinationale aanpak, en deelname - waar toepasselijk - aan gezamenlijke projecten voor defensie-uitrusting in het kader van het Defensie Agentschap;
- vergroting van de beschikbaarheid van de strijdkrachten door vaststelling van gemeenschappelijke doelstellingen inzake deelname aan operaties; en
- de strijdkrachten zoveel mogelijk op één lijn brengen door harmonisatie van behoeften, *pooling* en, waar toepasselijk, specialisatie.

De bijdragen van de deelnemende lidstaten zullen geëvalueerd worden door het Defensie Agentschap. De agenda wordt thans echter volledig bepaald door de *tweede doelstelling* van permanente gestructureerde samenwerking, nl. het bijdragen van een nationale *battle group* of een onderdeel van een multinationale *battlegroup* tegen 2007, wat ten koste gaat van de andere nuttige toepassingen van het mechanisme. De *battlegroups* kunnen immers ook zonder permanente gestructureerde samenwerking gecreëerd worden; als het daartoe beperkt blijft, is de meerwaarde van het mechanisme verwaarloosbaar.

De *battlegroups* zijn natuurlijk een noodzakelijke toevoeging aan de *Headline Goal*, waaraan tot nog toe weinig echte *rapid response*-eenheden waren toegewezen, maar het is slechts één specifieke capaciteit. Wat de oorspronkelijke voorstellen voor een vorm van versterkte of gestructureerde samenwerking op defensiegebied of 'defence Euro-zone' in de Conventie beoogden, was 'participation in multinational forces with integrated command and control capabilities'.<sup>3</sup> Tijdens de voorbereiding van de Belgisch-Frans-Duits-Luxemburgse defensietop van 29 april 2003, die zich uiteindelijk krachtig uitsprak vóór gestructureerde samenwerking, werden voorstellen op tafel gelegd om de diverse bestaande multinationale eenheden steeds verder te integreren. Een dergelijk scenario is nog steeds mogelijk.

In het kader van permanente gestructureerde samenwerking kunnen de lidstaten die daartoe bereid zijn, samen de mogelijkheden voor samenwerking en specialisatie aanwijzen en op basis daarvan *geïntegreerde multinationale capaciteiten* opzetten, voor zowel ondersteunende als gevechtseenheden, op een grotere schaal dan de *battlegroups*, waarin ze een veel groter aandeel van hun nationale strijdkrachten kunnen integreren. Bestaande multinationale eenheden kunnen daarvan eventueel de kern vormen. De nadruk moet op ontplooibare *force packages* liggen, met modules die samengevoegd kunnen worden volgens het specifiek karakter van de operaties. Een gro-

tere mate van permanentie in zulke verbanden, bijv. permanente multinationale staven, gezamenlijke manoeuvres en *gepoolde* capaciteiten, zou de interoperabiliteit sterk vergroten. Maximale coördinatie kan natuurlijk alleen bereikt worden op het niveau van de EU-25, maar de bereikte coherentie zou toch al groter zijn dan wanneer lidstaten verder op een zuiver nationale en *ad hoc*-basis initiatieven tot samenwerking en specialisatie nemen. De betrokkenheid van het Defensie Agentschap en de Militaire Staf van de EU kan de koppeling met de capaciteitsbehoeften van de EU garanderen.

Willen multinationale samenwerking en specialisatie effectief zijn, dan moet wel een aantal voorwaarden vervuld worden. Vanwege de solidariteit is het onaanvaardbaar dat een lidstaat een positie van *free rider* zou innemen en zich alleen zou specialiseren in niet-gevechtseenheden. Lidstaten zouden zich kunnen toeleggen op slechts één of twee belangrijke capaciteiten of typen eenheden, maar om een gevoel van *ownership* te creëren verdient het de voorkeur dat lidstaten via multinationale samenwerking en *pooling* bijdragen aan een breed scala van capaciteiten. Specifieke capaciteiten mogen nooit beperkt zijn tot slechts één lidstaat of één multinationaal verband: men dient voor elke capaciteit altijd meer dan één optie te behouden. Samenwerking en specialisatie houden niettemin een verlies van nationale militaire autonomie in en vergen een grote mate van vertrouwen, maar dat is voor het overgrote deel van de lidstaten niets nieuws. Een officieel Nederlands onderzoek heeft aangetoond dat heel wat lidstaten specialisatie ernstig zouden overwegen. Dat ze nog aarzelen, lijkt vooral te maken te hebben met het gebrek aan een Europees kader en de vraag: wie zet de eerste stap?<sup>4</sup>

## Besluit

De gezamenlijke strijdkrachten van de lidstaten vormen een indrukwekkende militaire capaciteit, die alleen hoeft onder te doen voor die van de voornaamste bondgenoot van de EU, de Verenigde Staten. Via de *Headline Goal* zullen de meest uitzendbare troepen daarvan ter beschikking van de EU worden gesteld en zullen de resterende lacunes geleidelijk aangepakt worden, in het bijzonder op de terreinen van *command & control*, inlichtingen en strategisch transport. Via een betere besteding zouden de bestaande defensiebudgetten echter veel meer capaciteiten moeten genereren dan nu het geval is – en dat is noodzakelijk om de Veiligheidsstrategie te verwezenlijken. Dat vereist enerzijds verdere transformatie van de nationale strijdkrachten: professionalisering en afschaffing van de dienstplicht en het afstappen van territoriale defensie als basis voor de planning van capaciteiten. Ander-

zijds vergt dit een doorbraak in de harmonisatie van de capaciteitsbehoeften, om volledige coördinatie van de defensieaankopen toe te laten, en maximale multinationale samenwerking. Voor de kleinere lidstaten is verdere transformatie immers alleen mogelijk in samenwerking met andere. Zolang er geen omvattende planning op EU-niveau mogelijk is, kan via permanente gestructureerde samenwerking toch vooruitgang worden geboekt door die lidstaten die wél verder willen gaan in de richting van samenwerking en specialisatie.

De toetreding van tien nieuwe lidstaten, van wie de strijdkrachten zich grotendeels nog in de aanvangsfase van transformatie bevinden, vormt een extra uitdaging, maar kan anderzijds de drempel om tot samenwerking over te gaan, verlagen. De nieuwe lidstaten verkeren uiteraard niet in de mogelijkheid hun strijdkrachten in één 'big bang' te transformeren. Daarom hebben ze geopteerd voor multinationale samenwerking en voor concentratie op die specifieke capaciteiten die het meest direct bruikbaar zijn, wat *de facto* tot specialisatie leidt. Dat biedt dan ook mogelijkheden voor andere lidstaten die op zoek zijn naar partners voor militaire samenwerking.

De omvang van de Europese defensiebudgetten is dus niet het probleem; indien ze beter besteed zouden worden, zouden de bestaande budgetten ruimschoots volstaan om alle capaciteiten te verwerven die de ambities van de EU vereisen. De kosten voor de EU als geheel om de belangrijkste lacunes in de capaciteiten te dichten, worden geschat op 42 miljard euro.<sup>5</sup> Gespreid over een periode van tien jaar vergt dat een verschuiving binnen de huidige budgetten teneinde een stijging van 10% van de middelen voor defensieaankopen mogelijk te maken – op zich zelf geen onoverkomelijke opgave. De roep om verhoging van de defensiebudgetten is dus niet alleen politiek onhaalbaar in een periode waarin de lidstaten geweldige inspanningen moeten leveren om de welvaartsstaat te handhaven, maar is ook zinloos. Het probleem is echter dat de maatregelen die vereist zijn om de doelmatigheid van de bestaande budgetten te verhogen, in het bijzonder inkrimping van minder bruikbare capaciteiten en investering in andere, in eerste instantie geld kosten vooraleer positieve schaalvoordelen kunnen worden verwezenlijkt.<sup>6</sup> Ofwel wordt de verdere transformatie daarom over een lange periode gespreid, ofwel kan een aantal lidstaten overwegen gedurende enkele jaren een extra budget vrij te maken, om aldus op kortere termijn resultaten te boeken.

Integratie van de Europese militaire capaciteiten is alleen zinvol als er ook een politieke consensus is over de rol van de EU als internationale speler en over de bijdrage daaraan van het militaire instrument.

Hoewel misschien niet altijd even ondubbelzinnig, vormt de Europese Veiligheidsstrategie zo'n beleidskader, dat als basis kan dienen voor het bepalen van de exacte capaciteitsbehoeften van de EU. Dan moet de EU natuurlijk ook de politieke wil opbrengen haar militair instrument te gebruiken indien nodig. De *non-interventie* in de humanitaire crisis in Darfur en de *niet-deelname* aan MONUC, de VN-operatie in Kongo, tonen aan dat dat niet altijd het geval is. Maar de EU-operaties op de Balkan en operatie-Artemis in Kongo, net als het inzetten van troepen van de lidstaten in andere verbanden, bewijzen dat de EU wel degelijk een belangrijke bijdrage kan leveren aan 'een veiliger Europa in een betere wereld'. ■

## Noten

- 1 J. Pilegaard, 'The European Security and Defence Policy and the Development of a Security Strategy for Europe', in: J. Pilegaard (red.), *The Politics of European Security*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2004.

- 2 'Protocol on Permanent Structured Cooperation established by Articles I-40(6) and III-213 of the Constitution', CIG 86/04 ADD I (intussen hernummerd als I-41(6) and III-312).
- 3 European Convention, 'Final Report of Working Group VIII – Defence', CONV 461/02, 16 december 2002.
- 4 Interdepartementaal Beleidsonderzoek, *Taakspecialisatie: het schiet niet echt op*, Den Haag, 2003.
- 5 Berekeningen van F. Osinga, Instituut Clingendael, geciteerd in R. de Wijk, 'The Implications for Force Transformation: The Small Country Perspective', in: D.S. Hamilton (red.), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, Washington DC: Center for Transatlantic Relations, 2004, blz. 140.
- 6 Of: 'nothing ventured, nothing gained'. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Military Cooperation in Europe. Possibilities and Limitations*, Den Haag: AIV, 2004, blz. 9.

## Over de auteur

DR SVEN BISCOPE is senior researcher in het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel en hoogleraar Europese veiligheid aan de Universiteit Gent.

## Clingendael Essay April 2004

### WMD Proliferation and Transatlantic Relations: Is a Joint Western Strategy Possible?

by Peter van Ham

42 p.

Price: € 7,50

Dealing with the threat of the proliferation of weapons of mass-destruction (WMD) tops the strategic agenda on both sides of the Atlantic. Keeping these dangerous weapons out of the hands of terrorists adds to the urgency to find a common transatlantic strategy to keep doomsday scenarios at bay. Obviously, political disagreements between Washington and many of its European allies complicate reaching such a shared policy agenda. The US is bent on following a course of counterproliferation which emphasizes the use of (military) force, questions the utility of international institutions, and reserves the right for itself to act unilaterally. Europe, on the other hand, remains faithful to a more traditional non-proliferation agenda, arguing that strong and effective treaties and regimes are essential to limit the spread of WMD. Even in the recently adopted EU Security Strategy, the use of military force is considered an option of last resort, if any.

In this Clingendael paper, Peter van Ham argues that although the US and Europe approach WMD-proliferation differently, a joint Western policy is not only necessary, but also possible. This paper sketches the contours of such a cooperative transatlantic strategy in which US-EU teamwork and a central role for NATO are essential elements. The author makes numerous suggestions on how such a transatlantic consensus may be reached.

Dr Peter van Ham is Deputy Head of Studies at the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' in The Hague and Professor at the College of Europe in Bruges (Belgium).

For further information please contact the Research Department of the Clingendael Institute,  
Telephone: + 31-70-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl).

# Palestijns-Israëlische realiteit en goede Europese bedoelingen

ALFRED PIJPERS

ALS VOORZITTER VAN DE EU HEEFT NEDERLAND HET afgelopen half jaar ook de nodige bemoeienis gehad met de meest hopeloze kwestie in de wereldpolitiek: het Palestijns-Israëlisch conflict. Nog voordat de Nederlandse termijn goed en wel was begonnen, toerde minister Bot al door het Midden-Oosten. In maart/april 2004 deed hij Jeruzalem, Damascus en Caïro aan, terwijl hij in mei ook nog een bezoek bracht aan Jordanië en aan Arafat in diens benauwde veste te Ramallah.<sup>1</sup> Een reeks calamiteiten eiste de afgelopen maanden een Europees-Nederlandse respons: de bouw van de 'Muur'; de crisis rond Gaza; het tomeloze geweld over en weer; en de positie van Yasser Arafat. Deze Europese bemoeienis zit vol goede bedoelingen, maar maakt hier en daar een nogal halfslachtige en legalistische indruk. De EU onderkent onvoldoende de politieke realiteit in de geteisterde gebieden. Zij moet zich scherper bewust worden van het onvermijdelijk primaat van de Amerikaanse buitenlandse politiek.

## Oplaaierende strijd

Na de snelle Amerikaans-Britse doorbraak in Irak bestond bij velen de stille hoop dat nu ook een Palestijns-Israëlisch vergelijk dichterbij was gekomen. Door het wegvallen van Saddams regime zou Israël zich minder bedreigd hoeven te voelen, terwijl de Palestijnse militanten wellicht zouden inbinden door het verlies van een radicale bondgenoot en door de bewezen doortastendheid van Amerika. De regering-Bush had al gezegd dat 'de weg naar Jeruzalem via Bagdad loopt'. Het vredesproces werd weer opgestart. In april 2003 presenteerden de Verenigde Staten de 'Routekaart op Weg naar de Vrede', en begin juni schudden premier Ariel Sharon en premier Mahmoud Abbas elkaar de hand in het Jordaanse Aqaba, onder het toeziend oog van president Bush. Dit met de volledige zegen van de overige leden van het Kwartet.<sup>2</sup> De Hoge Vertegenwoordiger voor de Europese buitenlandse politiek, Javier Solana, en Marc Otte, de speciale EU-gezant voor het vredesproces, hadden actief bijgedragen aan de opstelling van het stappenplan.

De situatie in het Midden-Oosten leek zo in de

loop van 2003 een voorzichtig positieve wending te nemen. De VN steunden de Amerikaanse wederopbouwplannen in Irak, Libië zag af van massavernietigingswapens, en in oktober bestond er goede hoop dat Iran zijn nucleaire ambities zou beteugelen, mede door toedoen van de drie grote landen in de EU. In dezelfde maand presenteerden Yossi Beilin en Yasser Abed Rabbo in Genève een officieus vredesakkoord, met een alomvattende regeling voor het Palestijnse vraagstuk. Dit plan werd door de regering-Sharon als 'verraad' bestempeld, maar door het Kwartet (Colin Powell inclusief) instemmend begroet. De regering-Bush kwam zelf ook met *hervormingsplannen* voor de 'greater Middle East'.

Maar de werkelijkheid in het Midden-Oosten bleek al spoedig sterker dan de leer. Irak viel ten prooi aan een guerrilla-oorlog; Al Qaida en haar terroristische zusterorganisaties zaaiden onverminderd dood en verderf in verscheidene delen van de wereld; Teheran bond helemaal niet in (en lijkt een Israëlische aanval te riskeren op zijn nucleaire verrijkinginstallaties); en de Amerikaanse *hervormingsplannen* werden op een laag pitje gezet. Tijdens de NAVO-top in Istanboel (juni 2004) kregen ze in elk geval nauwelijks Europese bijval.<sup>3</sup> Intussen escaleerde het Palestijns-Israëlische conflict als nooit tevoren.

De voortekenen waren ook niet gunstig. De Palestijnse opstand was al bijna tot een heuse oorlog uitgegroeid nadat Arafat de 'parameters' van Clinton in januari 2001 definitief had getorpedeerd, en Sharon op de hem bekende manier de strijd ging aanbinden met de aartsvijand. Overleg was praktisch onmogelijk geworden. Hamas en andere Palestijnse strijdgroepen wezen de Routekaart uitdrukkelijk af, en zetten hun woorden kracht bij door zoveel mogelijk joden op te blazen in de Israëlische steden. De Palestijnse Autoriteit leek niet bij machte of van zins deze terreur in te tomen. Integendeel, de Aqsa-martelaarbrigades van Arafats Fatah-beweging eisten zelf de verantwoordelijkheid voor sommige aanslagen op. De Israël's hadden daarom in de zomer van 2002 het hoofdkwartier van de Palestijnse leider in puin gelegd, en hem zelf onder huisarrest geplaatst. Naast de gebruikelijke militaire acties en represailles in de bezette gebieden

ging de regering-Sharon ook openlijk over tot het liquideren van politieke Hamas-leiders. Verder werd de bouw van de 'Muur' ter hand genomen, een fysieke afscheiding die voor een deel langs de Groene Lijn loopt, maar op tal van plaatsen bezet gebied doorloopt, en naast grote politieke commotie ook veel ongerief meebrengt voor de getroffen Palestijnse gemeenschappen.

### Nieuwe realiteit

Op 18 december 2003 kondigde Sharon op een persconferentie in Herzliya volledige terugtrekking uit de Gazastrook aan: het zg. *disengagement plan*. Alle joodse nederzettingen en militaire installaties zouden daar worden ontruimd en ontmanteld. Alleen de grenzen zouden onder Israëliësch toezicht blijven. Ook zouden verspreide nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever worden opgeheven. Tegelijkertijd deelde Sharon mee dat 'Israël zijn controle zou versterken over gebieden die een onafscheidelijk deel vormen van de staat Israël in ieder toekomstig verdrag'. (Lees: de grotere joodse woonblokken rond Jeruzalem en op andere plekken van de Westoever.) Bush kon het 'ontkopplingsplan' wel waarderen. Tijdens een bezoek van Sharon aan het Witte Huis in april 2004 werd een en ander door middel van een briefwisseling officieel beklonken.<sup>4</sup> Beide Huizen van het Amerikaanse Congres hebben zich inmiddels achter de voornemens van Sharon geschaard. Het zijn historische besluiten, waarmee Amerika het bestaan van sommige grote Israëliëse nederzettingen in bezet gebied zwart op wit goedkeurt, ook al vormt de *Routekaart* nog steeds de officiële leidraad. Dit zonder een vredesakkoord, en ook zonder enige concessie aan de Palestijnen (tenzij de aangekondigde ontruiming van Gaza en enkele nederzettingen in het noorden van de Westelijke Jordaanoever als zodanig wordt opgevat).

Bush wilde aan de vooravond van de Amerikaanse presidentsverkiezingen duidelijk geen risico's lopen met het joodse en christelijke electoraat.<sup>5</sup> De Democratische presidentskandidaat John Kerry trouwens ook niet, want die had zich eveneens positief over de Israëliëse Gaza-plannen uitgesproken, en begrip getoond voor de 'Muur'. Wel ondervond Sharon veel binnenlandse oppositie, zowel bij de invloedrijke kolonisten als binnen zijn eigen Likud-partij. Op 26 oktober 2004 ging de Knesset in principe akkoord met de voorgenomen ontruiming van de Gazastrook.

### De Europese opstelling

De Europese Unie heeft een tamelijk ambivalente houding aangenomen tegenover de *nieuwe werkelijkheid* van het Palestijns-Israëliësch conflict. Enerzijds

wordt beseft dat nauwe samenwerking met de Verenigde Staten onvermijdelijk is, wil de internationale gemeenschap ook maar enige positieve invloed kunnen uitoefenen. Transatlantische verdeeldheid werkt contraproductief, en over een uiteindelijke twee-statenoplossing bestaat ook geen verschil van mening. De formule van het Kwartet vormt een logisch antwoord op de dwingende noodzaak van internationale coördinatie.

Anderzijds heeft de EU ook eigen belangen, zoals nauwe banden met de Arabische wereld, en de groeiende behoefte aan een zelfstandige rol op het internationale toneel, eventueel ook los van de Verenigde Staten. Mede door toedoen van de regering-Bush is in sommige lidstaten het besef van Europese identiteit versterkt en wordt er hard gewerkt aan een Europees defensiebeleid. De toetreding van tien nieuwe lidstaten in mei 2004, alsmede het akkoord over de Europese ontwerp-grondwet een paar weken later, legden een bijna morele verplichting tot Europese eendracht op, ook voor het Nederlandse EU-voorzitterschap. Met het aantreden van de regering-Zapatero in Spanje (april 2004) werden deze Europese accenten onderstreept, ook in het Midden-Oosten.<sup>6</sup> De nieuwe Spaanse minister van buitenlandse zaken, Miguel Angel Moratinos, was de eerste speciale EU-gezant voor het vredesproces; hij is fervent voorstander van een zelfstandige Europese rol. Hij was ook een paar jaar ambassadeur in Tel Aviv en moet weinig hebben van de regering-Sharon. Dat laatste geldt overigens voor bijna alle lidstaten. Vroeger vertoonde het spectrum van de Europese buitenlandse politiek nog een mix van pro-Palestijnse en pro-Israëliëse opvattingen. Thans hebben de anti-Israëliëse gevoelens de overhand, ook in de Europese publieke opinie. Wel zijn sommige nieuwe lidstaten, zoals Tsjechië en Polen, ook inzake het Palestijns-Israëliësch conflict geneigd hun oor te laten hangen naar Washington.

### De 'Muur'

De eerste *testcase* voor het Nederlandse voorzitterschap was de kwestie van de 'Muur'. Een geheel nieuw obstakel in het Midden-Oosten, dat als tastbaar symbool van verscheurdheid ongetwijfeld nog vele jaren de gemoederen zal verhitten. Afgezien van de Verenigde Staten heeft de internationale gemeenschap er geen goed woord voor over, ook de EU niet. Zelf had de EU, met steun van de tien kandidaat-leden, in oktober 2003 al een resolutie ingediend bij de Algemene Vergadering van de VN waarin werd uitgesproken dat 'de bouw van de muur in bezet Palestijns gebied, inclusief Oost-Jeruzalem, moet worden beëindigd en teruggedraaid'. Deze resolutie werd met grote meerderheid aangenomen. De Algemene Vergadering

besloot vervolgens het Internationaal Gerechtshof in Den Haag juridisch advies te vragen. Hier onthield de EU zich van stemming, omdat zij geen juridische draai wilde geven aan een in wezen politieke kwestie. Diverse Europese landen, waaronder Nederland, gaven dit ook aan in hun bij het Hof ingediende nationale verklaring. Ze hoopten dat het Hof zich op dit punt niet bevoegd zou verklaren. Tevergeefs, want het Hof kwam toch met een voor Israël vernietigende uitspraak. Hierop aanvaardde de Algemene Vergadering op 20 juli 2004 andermaal een resolutie, waarbij met 150 stemmen vóór, zes tegen, en tien onthoudingen, Israël werd opgeroepen de 'Muur' af te breken.<sup>7</sup> De EU had tot grote verontwaardiging van Israël toch vóór gestemd; in Jeruzalem werd de Nederlandse ambassadeur op het matje geroepen om zich te verantwoorden voor het EU-stemgedrag.

Het Nederlands voorzitterschap stond bloot aan diverse Franse, Amerikaanse en Arabische – invloeden. Uiteindelijk heeft de ambitie 25 kikkers in een kruiwagen te krijgen waarschijnlijk de doorslag gegeven, ook omdat Den Haag langs deze weg enkele anti-terroristische bepalingen in de resolutie wist te krijgen. Dit was de eerste Algemene Vergadering van de VN waaraan de EU-25 deelnam. 'Belangrijk uitgangspunt voor het Nederlandse voorzitterschap zal [...] zijn de standpunten van EU lidstaten te harmoniseren en uit te dragen,' zo staat het met nadruk in de instructies die de Koninkrijksdelegatie meekreeg in New York.<sup>8</sup> De zaak liep met een sisser af, omdat aan de niet-bindende uitspraak van de Algemene Vergadering geen verdere maatregelen werden verbonden. Palestijnse pogingen via VN en EU sancties tegen Israël te treffen, werden door minister Bot beleefd afgewezen.<sup>9</sup> Hier speelde Amerikaanse druk een doorslaggevende rol. Al met al een nogal halfslachtige vertoning, die goed de dilemma's van de Europese politiek laat zien.

### Noodzakelijk kwaad

Inzake de 'Muur' heeft de EU ongetwijfeld het (volken)recht aan haar zijde. Het gevaarte loopt deels over bezet gebied en is dus illegaal. Toch valt er op een strikt juridische redenering wel het nodige af te dingen. Om te beginnen: de omheining lijkt inderdaad te werken. Sinds het begin van de bouw is het aantal Israëlische slachtoffers van aanslagen met meer dan 80% gedaald.<sup>10</sup> In 2004 zijn slechts een paar zelfmoordaanslagen gelukt. Tot die tijd waren meer dan duizend Israëlische burgers het dodelijk slachtoffer geworden van vooropgezette moordpartijen, plus nog eens een paar duizend gewonden. Indien andere maatregelen tegen deze terreur niet helpen (of uit humanitair oogpunt onaanvaardbaar zijn), zal elke zichzelf

respecterende democratische regering een dergelijke afscheiding bouwen, illegaal of niet. Het veelgehoorde tegenargument (ook in EU-kring te beluisteren) dat de 'Muur' dan maar op Israëls grondgebied had moeten worden neergezet, klinkt wel erg farizeïsch. In Jeruzalem zou dat bijvoorbeeld betekenen dat de joodse bewoners van de Joodse Wijk in de Oude Stad – die daar illegaal zitten naar maatstaven van internationaal recht – niet beschermd zouden worden.

In de Europese publieke opinie wordt de 'Muur' doorgaans gezien als het zoveelste excès van de regering-Sharon. In feite stamt het idee echter uit de koker van de *Arbeidspartij*. Yitzhak Rabin kwam er al in 1994 mee op de proppen, en Ehud Barak heeft het nieuw leven in geblazen nadat hij als premier had moeten ervaren dat er met Arafat uiteindelijk geen vrede viel te sluiten.<sup>11</sup> Sharon moest er aanvankelijk niets van hebben. Hij wilde de Westoever juist niet afschermen, en dacht te kunnen volstaan met militaire maatregelen. Volgens Barak had hij veel eerder met de bouw van de afscheiding moeten beginnen. Zo hadden honderden slachtoffers kunnen worden voorkomen.<sup>12</sup> Ten slotte: het grootste deel van het tracé bestaat niet uit een gemetselde of betonnen muur, maar uit een omheining met toebehoren (greppel, elektronische bewaking, enz.). Het Internationaal Gerechtshof heeft dat met zoveel woorden erkend.

De term 'Muur' is om politieke redenen in omloop gebracht. Of het ook een definitieve scheidslijn wordt, is trouwens niet afhankelijk van het gebruikte bouw materiaal, maar van de kansen op een uiteindelijk vredesakkoord. De jongste Europese geschiedenis leert gelukkig dat zelfs een Muur van gewapend beton in een weekend kan worden afgebroken. Het was dus fraaier geweest indien de EU zich, net zoals bijvoorbeeld Canada, van stemming over de roemruchte resolutie had onthouden. Beter ook voor de invloed van de EU op het 'vredesproces'. En wat eezamer voor een land dat als voorzitter van de EU weliswaar een zekere neutraliteit moest betrachten, maar dat in het verleden toch wel eens anders over Israël heeft geoordeeld.

### Gaza en Westoever

Ten aanzien van Sharons *disengagement plan* vertoonde de Europese opstelling al eveneens een zekere tweeslachtigheid. De EU steunt het Israëlsch voornemen zich uit de Gazastrook terug te trekken, en heeft dat via achtereenvolgende verklaringen van het Kwartet (4 mei en 22 september 2004) kenbaar gemaakt. Wél bestond er veel Europese kritiek op het grootschalige optreden van het Israëlsche leger in het noorden van de Gaza-strook in oktober. Daarbij vielen veel Palestijnse slachtoffers te betreuren. Dit machtsvertoon vormde overigens een reactie op de

raketbeschietingen vanuit de Gazastrook, die Hamas uitvoerde om de indruk te vestigen dat Israël *door geweld* het veld zou ruimen (net zoals dat in 2000 ook in Zuid-Libanon gebeurd was door toedoen van Hezbollah). In Europa wordt goed beseft dat de terugtocht uit Gaza bij afwezigheid van een vredesregeling internationaal toezicht vergt, en dat daarbij ook de EU een rol zal moeten spelen, bijvoorbeeld met waarnemers of politietroepen. Israël hoopt ook op financiële steun.

Anders dan de Verenigde Staten heeft de EU echter geen goed woord over voor de keerzijde van Sharons medaille, de feitelijke annexatie van de grote joodse woonwijken op de Westelijke Jordaanoever. Solana heeft er in een scherpe verklaring op 14 april 2004 geen misverstand over laten bestaan dat Israël zich moet terugtrekken tot aan de 'pre-1967 borders', en dat afwijkingen daarvan alleen in een 'negotiated settlement' geaccepteerd kunnen worden. Brussel reageerde ook getergd op Sharons aankondiging om ter geruststelling van de eigen Likud-aanhang, maar in strijd met zijn nadrukkelijke beloften (ook aan de Amerikanen), extra huizen te bouwen in bestaande nederzettingen.

Toch heeft deze Europese opstelling ook iets krampachtigs. Een klein deel van de bezette gebieden wordt immers nooit meer opgegeven, door geen enkele Israëlische regering, links of rechts. Dat wordt zelfs in Palestijnse kring beseft, getuige bijvoorbeeld het alom toegejuicht Akkoord van Genève, waarin diverse grote joodse nederzettingen tot toekomstig Israëlisch grondgebied worden verklaard. Ook vormden die nederzettingen niet het grote struikelblok in Camp David. Zionistische expansiedrang kan op zich zelf wel een halt worden toegeroepen. Het fundamentele probleem is echter dat een democratisch land (en dat is Israël) niet een paar honderdduizend illegale joodse immigranten in bezet Palestijns gebied tot een verhuizing kan dwingen die daar al tien, twintig of dertig jaar wonen. Het zou Nederland ook nooit lukken alle illegale immigranten het land uit te zetten. De ontruiming van Gaza en van verspreide nederzettingen op de Westoever stelt al heel hoge eisen aan de Israëlische politiek.

## Arafat

Met het overlijden van Yassar Arafat op 11 november 2004 verdween ook een transatlantisch twistpunt. Anders dan de Verenigde Staten onderhield de EU nog wel contacten met Arafat op het hoogste niveau, getuige de bezoeken die Europese ministers zoals Bot en Barnier dit jaar aan de belaagde Palestijnse leider brachten, en de medische gastvrijheid die Chirac hem bood in Parijs. De EU hoopte aan de ene kant dat

Arafat nog een matigende invloed kon uitoefenen op de middelpuntvliedende krachten in zijn land, en aan de andere kant dat hij macht zou afstaan ten behoeve van een nieuw Palestijns leiderschap. Naar het oordeel van Michel Barnier was zijn isolement schadelijk voor het vredesproces.<sup>13</sup>

Toch had ook de EU er beter aan gedaan hem af te schrijven. Want met Yasser Arafat was het kwaad kersen eten. Arafat was een leider die bijna een halve eeuw lang zijn grote politieke talenten en tomeloze energie moedwillig heeft aangewend om een stabiele vrede met Israël te dwarsbomen, en de vestiging van een bescheiden Palestijnse staat naast Israël onmogelijk te maken. Legio zijn de terreurdaden waar Arafat rechtstreeks verantwoordelijk voor was: de gijzeling van en moord op de Israëlische atleten tijdens de Olympische Spelen van 1972 in München; de moordaanslag op de Amerikaanse ambassadeur in Khartoum in 1973; de vliegtuigkapingen in dezelfde jaren; en meer recentelijk de (zelf)moordaanlagen op Israëlische burgers door de aan Fatah gelieerde Aqsa-martelaarsbrigades. Zijn andere wapenfeiten omvatten onder meer een poging tot staatsgreep in Jordanië (1970); de ontwrichting van Libanon in de daarop volgende jaren; en openlijke steun voor de Iraakse invasie van Koeweit in 1990.

Men kan zich dus voorstellen hoe in deze Arabische landen over hem werd gedacht, ondanks alle plichtplegingen jegens het 'Palestijnse broedervolk'. Arafat was in West-Europa vermoedelijk populairder dan in diverse Arabische hoofdsteden. Mede door zijn toedoen is de Palestijnse samenleving vergeven van geweld, en beschikt het land niet over een adequate bestuurlijke infrastructuur.

Voor de internationale gemeenschap was het grootste probleem dat Arafat nooit de draai heeft weten te maken van revolutionair tot staatsman. Hij heeft weliswaar Israël erkend (uiteindelijk ook als 'joodse staat') en zijn handtekening gezet onder de Oslo-akkoorden, maar de vredesvoorstellen van Clinton en Barak in Camp David (zomer 2000) werden resoluut afgewezen. Arafat heeft een paar maanden later welbewust de tweede *intifada* ontketend, ook al was de Amerikaanse diplomatie nog volop in de weer een Palestijnse staat te verwezenlijken op 97% van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook. Dennis Ross, de gezaghebbende Midden-Oostengezant voor achtereenvolgende Amerikaanse regeringen (Bush sr. en Clinton) laat er in zijn memoires geen misverstand over bestaan dat Arafat uiteindelijk het vredesproces heeft ontwricht en geweld de vrije loop heeft gelaten.<sup>14</sup> Het is voor Europese beeldvorming misschien nuttig er nog eens aan te herinneren dat de in oktober 2000 uitgebroken Palestijnse opstand niet een reactie vormde op de harde rechtse lijn van Sharon en Bush

(want die zaten toen nog niet in de regering), maar op de voorstellen van de Democratische president Clinton en de gematigde leider van de Arbeidspartij, premier Ehud Barak.

Het is dus alleszins begrijpelijk dat de regering van Sharon Arafat in de ban had gedaan. Deze onverbidelijke houding van Sharon werd gedeeld door de oppositionele Arbeidspartij en door de regering-Bush, die op dit punt werd bijgevallen door de Democratische presidentskandidaat Kerry. Deze noemde Arafat tijdens zijn campagne een 'outlaw van het vredesproces' en een 'mislukte leider'. In een *position paper* dat Kerry in juni uitbracht, pleitte hij voor een 'totaal isolement' van de Palestijnse president. Invloedrijke media zoals *The New York Times* en *The Washington Post* hebben dit jaar in hoofdartikelen een soortgelijke boodschap uitgedragen. Het is dus niet duidelijk wat Europese ministers nog te zoeken hadden in de presidentiële ruïne te Ramallah. Zij hebben Arafat ruim dertig jaar te vriend gehouden in de hoop hem tot matiging te kunnen dwingen. Maar op beslissende momenten heeft de EU geen enkele greep op de Palestijnse despoot gehad. Integendeel, alle Europese egards bevestigden hem vermoedelijk in zijn halsstarige leiderschap.<sup>15</sup>

### Relatie met Israël

Maar Sharon heeft ook geen schone handen. Hoewel hij in 2002 schoorvoetend de noodzaak van een bescheiden Palestijnse staat naast Israël heeft erkend, hebben zijn excessieve veiligheidsoperaties niet bepaald bijgedragen tot een enigszins werkbaar onderhandelingsklimaat. Mede door zijn toedoen kregen gematigde Palestijnse leiders weinig kans de militanten in toom te houden. Zijn unilaterale maatregelen bezegelen voorlopig het einde van een tweezijdig vredesproces. Dat is naar het oordeel van Dov Weissglass, een van de voornaamste adviseurs van Sharon, zelfs de uitdrukkelijke bedoeling: 'Want als je het vredesproces bevriest, voorkom je de vestiging van een Palestijnse staat, en hoef je ook niet meer te praten over vluchtelingen, grenzen of Jeruzalem.'<sup>16</sup> Een tamelijk onthutsende uitspraak, die weliswaar niet het officiële regeringsbeleid verwoordt, maar ook geen pure fantasie is.

Overigens moeten we ons niet te veel blindstaren op Sharon. Hij is minder de oorzaak van alle moeilijkheden dan het gevolg ervan; hij verdient enig krediet voor het feit dat hij vastberaden is zich uit de Gazastrook terug te trekken. Hij wordt hierin gesteund door de Arbeidspartij van Shimon Peres, en moet het opnemen tegen de rechtse extremisten in zijn eigen partij en de militante kolonisten. Door achtereenvolgende ontruiming (Sinai, delen van de Westoever,

Hebron, Gaza) doet Israël per saldo meer aan tenuitvoerlegging van VN-Veiligheidsraadresolutie 242 dan de tegenpartij.

De politieke relatie tussen de EU en Israël blijft intussen onverminderd slecht.<sup>17</sup> Israël was verbolgen over de Europese opstelling inzake de 'Muur'; het vindt dat de EU naast Hamas ook Hezbollah op de lijst van terroristische organisaties moet zetten. Tijdens het informele beraad van de Europese ministers in Valkenburg op 3-4 september jl. protesteerde de Israëlische minister van buitenlandse zaken Silvan Shalom tegen de EU-overeenkomst met Syrië (september 2004), een land dat sinds jaar en dag onderdak biedt aan de shi'itische Hezbollah-strijders.<sup>18</sup>

Aan de andere kant doet Israël wel graag zaken met de EU op economisch, technisch en wetenschappelijk gebied. Het genoegen is hier wederzijds, want de wetenschappelijke *know how* van de Israëli's (die in 2004 de Nobelprijs voor scheikunde in de wacht sleepten) wordt in Europa zeer op prijs gesteld. Er zijn ook de nodige militaire contacten en contracten. Israël is het eerste geassocieerde lid van het Europese Kaderprogramma voor Onderzoek en is in juli 2004 ook partner geworden bij het Galileo-project voor de ontwikkeling van Europese navigatie-satellieten. Minister Bot tekende namens de Raad van de EU.

Ook de splende kwestie van de 'rules of origin' is uit de wereld. Israël heeft bij monde van vice-premier Ehud Olmert erkend dat producten uit de bezette gebieden geen vrije toegang kunnen krijgen tot de gemeenschappelijke markt; en heeft daarover in juli te Brussel een akkoord bereikt. Voor Israël leggen deze omstrede exportproducten van joodse kolonisten weinig economisch gewicht in de schaal, en Jeruzalem wil naast alle politieke problemen met de EU geen onnodige moeilijkheden op handelsgebied. De feitelijke samenwerking met Israël is dus beter dan de officiële EU-politiek suggereert. De meeste EU-landen willen dan ook niets weten van (economische) *sanc-ties* tegen de joodse staat, hoe ergerlijk die zich soms ook gedraagt.

### Tot besluit

Het is moeilijk nog specifiek Nederlandse gezichtspunten te ontwaren in de baaierd van Europese verklaringen en maatregelen, laat staan duidelijke afwijkingen van de gemeenschappelijke Europese koers. Het voorzitterschap stond dat natuurlijk ook niet toe. Maar ook los daarvan is ons Midden-Oostenbeleid de afgelopen jaren in toenemende mate Europees geworden. Van enigerlei 'speciale relatie' met Israël is in het officiële Nederlandse beleid weinig meer te merken, ook al zijn er nog wel bijzondere banden en gevoelens.

Zeker nu George W. Bush een tweede ambtstermijn

is vergund, zal de Europese aandrang een eigen buitenlandse politiek te voeren, sterker worden.<sup>19</sup> Ook in het Midden-Oosten. Velen in Europa associëren het uitzichtloze geweld in de Palestijnse gebieden en Israël met Sharon en zijn trouwe bondgenoot in Washington. Alom klinkt het verwijt dat de regering-Bush te weinig heeft gedaan om Israël in te tomen en de partijen tot elkaar te brengen. Bush heeft echter als eerste Amerikaanse president op 21 juni 2002 volmondig de stichting van een Palestijnse staat naast Israël bepleit en een jaar later de *Routekaart* gepresenteerd. Zijn beleid wordt op hoofdlijnen gedeeld door de Democratische Partij, waarmee de Europeanen zich zo graag identificeren. Veel opties heeft de Europese Unie niet. Op de belangrijkste agendapunten voor de komende tijd: nieuw Palestijns leiderschap; ontruiming van nederzettingen; de situatie in de Gazastrook; en terreurbestrijding, zal het Europese beleid nauw moeten worden afgestemd met de Amerikanen. Er is wel ruimte voor Europese initiatieven, maar zonder de Verenigde Staten kan de EU weinig tot stand brengen in het Midden-Oosten, zoals de ervaring van de afgelopen 35 jaar leert. Een eigen Europese identiteit is niet *per se* bevorderlijk voor het vredesproces. Dat is hopelijk ook een leidraad voor de Nederlandse opstelling. ■

## Noten

- 1 Minister Bot mocht van de Israëlische autoriteiten niet naar het 30 km verderop gelegen Ramallah toen hij in Jeruzalem was, maar moest eerst terugvliegen, om later nog eens, via Jordanië, het hoofdkwartier van Arafat aan te doen. Premier Sharon zou op uitnodiging van premier Balkenende in oktober Den Haag bezoeken; hij zegde af wegens drukke werkzaamheden.
- 2 Verenigde Staten, Europese Unie, Rusland, Verenigde Naties.
- 3 Rob de Wijk, 'Functie van de NAVO geërodeerd door beleid regering-Bush', in: *Internationale Spectator*, oktober 2004, blz. 478-483 (hier blz. 479).
- 4 Voor de tekst van de briefwisseling-Bush/Sharon, zie: [www.haaretz.com](http://www.haaretz.com) (28 juli 2004).
- 5 Het joodse electoraat heeft 2 november jl. in grote meerderheid Democratisch gestemd (rond 75% voor Kerry; 25% voor Bush). Zie: [www.njdc.org](http://www.njdc.org) (3 november 2004).
- 6 Vgl. Otto Holman, 'Terugkeer naar Europa: veranderingen in het Spaans buitenlands beleid onder Zapatero', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 298-302.
- 7 Paul de Waart, 'Israël moet muur op Palestijns gebied ontmantelen', in: *VN-Forum*, 2004/2, blz. 1-6.
- 8 *Richtlijnen voor de Koninkrijksdelegatie naar de 59-ste zitting van de AVVN te New York*.
- 9 *NRC Handelsblad*, 3 september 2004.
- 10 Volgens opgave van het Israëlische ministerie van buitenlandse zaken, [www.mfa.gov.il](http://www.mfa.gov.il) (2 november 2004).
- 11 David Makovsky, 'The Right Fence for Israel', in: *Foreign Affairs*, maart/april 2004, blz. 52.
- 12 Interview met Ehud Barak in *Haaretz*, [www.haaretz.com](http://www.haaretz.com) (21 juli 2004).
- 13 Barnier maakte dit duidelijk tijdens zijn bezoek aan Jeruzalem in oktober. Zie *Le Monde*, 19 oktober 2004.
- 14 Dennis Ross, *The Missing Peace*, New York, 2004.
- 15 Minister Bot probeerde in mei Arafat te bewegen bevoegdheden af te staan aan premier Qurei, zoals hij de Kamer mededeelde. Zie *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, vergaderjaar 2003-2004, 23432, nr. 162 (25 mei 2004), blz. 1. Hoewel Qurei in juli met aftreden dreigde, bleef Arafat toch de meeste zeggenschap houden over de veiligheidsdiensten. *Haaretz*, 27 juli 2004.
- 16 *Haaretz*, 6 oktober 2004.
- 17 Het Center for Political Research van het Israëlische ministerie van buitenlandse zaken waarschuwde onlangs in een vertrouwelijk rapport voor een 'collision course' met de EU. *Haaretz*, 13 oktober 2004.
- 18 Op dit punt lijkt Israël zijn zin te krijgen, getuige de aankondiging van minister Bot in de Tweede Kamer op 1 november 2004, dat hij zal proberen Hezbollah op de desbetreffende EU-lijst te plaatsen.
- 19 Vgl. G.W.F. Vigeveno, *Bush versus Kerry*, Den Haag: Instituut Clingendael, *Clingendael Essay*, september 2004.

### Over de auteur

DR. ALFRED PIJERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

# Kabinet moet Kamer beter informeren over kosten Europees beleid

N.a.v. Joep Boerboom, 'Controle op Brussel door Kamer kan beter', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 430-434.

PETER VAN ROOZENDAAL

NEDERLAND IS BEZIG MET DE LAATSTE MAAND VAN HET EU-voorzitterschap. Deze periode van het voorzitterschap, en van de voorbereiding daarvan, was een uitgelezen moment voor de Tweede Kamer haar betrokkenheid bij de totstandkoming van nieuw Europees beleid te vergroten. Zoals Joep Boerboom onlangs in dit blad betoogde, is een sterkere betrokkenheid van de Kamer bij de Europese besluitvorming 'best belangrijk' voor de Europese én nationale democratie. Hij legt in zijn artikel de vinger op een bekende, maar nog steeds zere plek: de betrokkenheid van de Kamer bij de totstandkoming van Europees beleid is beperkt. Dat kan tot gevolg hebben dat de Kamer pas als het te laat is – d.w.z. als de besluitvorming in Brussel al is afgerond – met nieuw EU-beleid wordt geconfronteerd dat ze niet wil. Daarbij komt vaak zeer centraal de vraag naar voren wat het gaat kosten. Nieuw EU-beleid kan soms vérstrekkende financiële gevolgen hebben voor Nederland. Bekende onderwerpen waarbij dit het geval is, zijn de Nitraatrichtlijn, de richtlijnen Luchtkwaliteit, de Habitat- en Vogelrichtlijnen en de kaderrichtlijn Water.

## Geringe betrokkenheid Kamer

Boerboom geeft in zijn artikel aan dat de Kamer geringe belangstelling voor EU-beleid heeft en het belang van Brussel onderschat. Het lijkt een mode geworden te stellen dat er sprake is van geringe betrokkenheid van de Kamer. Op basis van de dagelijkse berichtgeving in tv- en radio-journaals en in kranten krijgt men inderdaad die indruk. Het is belangrijk na te gaan of deze indruk ook *feitelijk* juist is.

In een recent gepubliceerd onderzoek is de Algemene Rekenkamer voor *zestig* tussen 2001 en 2003 door de Commissie gepubliceerde nieuwe voorstellen van richtlijnen en verordeningen nagegaan of de

Tweede Kamer hieraan aandacht heeft besteed.<sup>1</sup> Hieruit blijkt dat van deze zestig onderwerpen er veertig op enig moment in de Kamer aan de orde zijn geweest toen de onderhandelingen gaande waren in Brussel. *Twintig* onderwerpen zijn in het geheel niet aan de orde gekomen.

Over de veertig onderwerpen is in totaal 68 keer *gesproken* in een *Algemeen Overleg* met een minister. Dat was vooral in de Algemene Overleggen ter voorbereiding op Raadsbijeenkomsten in Brussel. Twee beleidsterreinen zijn verantwoordelijk voor de helft van de aandacht van de Kamer: justitie en landbouw. Begrijpelijk, omdat dit de onderwerpen zijn waarbij de Kamer óf formeel instemmingsrecht heeft (JBZ-terrein) óf waarmee erg veel EU-geld gemoeid is (landbouwbeleid).

Verder werden over deze onderwerpen achttien *schriftelijke Kamervragen* gesteld. Deze hadden betrekking op slechts negen van de zestig onderwerpen, vooral op de terreinen van Buitenlandse Zaken (zoals de Verordening beperkende maatregelen tegen de financiering van het internationale terrorisme) en van Economische Zaken (zoals de Verordening Kimberley-certificering voor de internationale handel in ruwe diamant).

Het moment waarop de Kamer aandacht besteedde aan deze nieuwe EU-beleidsvoorstellen, is wisselend. Vaak was er sprake van een *eenmalige behandeling* in een Algemeen Overleg, gemiddeld circa drie maanden na ontvangst van het 'fiche'. Fiches zijn de beknopte informatiedocumenten die de Tweede Kamer ontvangt over nieuwe EU-beleidsvoorstellen. Deze bevatten naast een beschrijving van het voorstel van de Commissie onder andere informatie over gevolgen voor de EU-begroting, proportionaliteit en subsidiariteit. Dertien onderwerpen werden vaker dan één keer besproken in een Algemeen Overleg.

We kunnen vaststellen dat de *belangstelling* van de

Kamer voor EU-onderwerpen inderdaad *beperkt* is. Waar die geringe belangstelling vandaan komt, weten we op grond van het rapport van VVD-kamerlid Hans van Baalen: het Europese specialisme is in de meeste fracties en partijen beperkt, terwijl de scoringsmogelijkheden in de media over de EU klein zijn.<sup>2</sup>

### Bemoedigende signalen?

Boerboom geeft aan dat er tekenen zijn die erop wijzen dat het in de toekomst beter zal gaan. Hij wijst op de invoering van de *subsidiariteitstoets* onder het ontwerp-grondwettelijk verdrag van de EU. Dit heeft geleid tot de instelling van de Gemengde Commissie toepassing subsidiariteit van de Eerste en Tweede Kamer. Toch is het de vraag of dat ook op de langere termijn tot sterkere betrokkenheid van de Kamer zal leiden. Op grond van de beoordelingen van de nationale parlementen van de subsidiariteitstoets moet de Europese Commissie immers wel haar standpunt 'herbezien', maar kan zij dat zelfde voorstel ook ongewijzigd opnieuw indienen. Als dit een aantal malen gebeurt is, kan de aandacht van de Kamer weer snel afnemen.

Verder pleit Boerboom voor versterking van de *onderlinge contacten tussen de Kamer en het Europees Parlement*. Dit zou moeten leiden tot vergroting van wederzijds begrip en tot meer informatie-uitwisseling, waardoor de Kamer minder achter de Brusselse feiten aanloopt. Mogelijk zit daar een deel van een oplossing, maar op voorhand lijkt dit alleen succesvol te kunnen zijn als er een zwaar ambtelijk apparaat voor wordt opgetuigd, of de Kamerleden een dubbelmandaat voor zowel EP als Kamer krijgen.

Er is echter nog een ander aspect aan de wijze waarop de Kamer met nieuw EU-beleid omgaat, en die laat Boerboom grotendeels buiten beschouwing. De Kamer moet niet alleen iets met EU-beleid *willen* doen; ze moet het ook *kunnen*. De Kamer kan alleen maar een vuist maken naar het kabinet over nieuw Europees beleid, en daarmee richting Brussel, als ze op het goede moment – d.w.z. vóór de onderhandelingen in Brussel beginnen – over goede informatie beschikt.

De Kamer heeft zelf weinig staf, dus ze moet het hebben van de informatie die het kabinet aanlevert. Dat roept de vraag op welke informatie de Kamer krijgt en wat de kwaliteit daarvan is. Dat is vooral relevant op financieel gebied, aangezien meermalen is gebleken dat Nederland onvoldoende voorbereid is geweest op de financiële gevolgen van het Europese beleid.

### Informatievoorziening door kabinet

Het kabinet stuurt de beide Kamers van de meeste

nieuwe EU-beleidsvoorstellen een fiche. Op de tijdigheid daarvan valt wat af te dingen: het onderzoek van de Rekenkamer toont dat het gemiddeld bijna drie maanden duurt alvorens het fiche bij de Kamer is. In sommige gevallen zijn de onderhandelingen in Brussel dan al begonnen.

Opvallend is verder dat de fiches tot 1 mei 2003 geen informatie bevatten over *financiële gevolgen* voor Nederland. De informatie werd wel verzameld door de ministeries, maar niet naar de Kamer gestuurd. Het zou de Kamer ook niet veel geholpen hebben. In de periode tussen 1 januari 2001 en 1 mei 2003 ontving de Kamer 451 fiches. Uit het Rekenkameronderzoek blijkt dat in 126 daarvan wordt aangegeven dat het voorstel financiële gevolgen voor Nederland zal hebben. In slechts 25 fiches wordt enige kwantitatieve informatie gegeven. De overige 101 fiches volstaan met op te merken dat de financiële gevolgen voor Nederland nog onbekend zijn, maar dat het nieuwe beleid mogelijk wel zal leiden tot meer controle en *monitoring*, meer cofinanciering of hogere personele kosten.

Inmiddels wordt ook de financiële informatie wél mee naar de Kamer gestuurd. Uit nader onderzoek van de Rekenkamer naar 131 fiches vanaf mei 2003 blijkt echter dat het aantal fiches met gekwantificeerde informatie over financiële gevolgen voor Nederland onveranderd laag is.

Financiële consequenties van Europees beleid zijn uiteraard niet per definitie slecht; het beleid beoogt ook maatschappelijke baten, zoals versterking van het milieu of geharmoniseerde veiligheidshandhaving. Het is wel problematisch als Nederland er niet op voorbereid was en het geld nog 'gevonden' moet worden op het moment dat er al sprake is van een voldongen feit. Dat er gevallen zijn waarbij Nederland op deze wijze met *verstreckende* financiële gevolgen is geconfronteerd, is duidelijk. Zo becijferde de Algemene Rekenkamer dat de gevolgen van de (huidige) richtlijn Arbeidstijden c. 450 miljoen euro per jaar zijn, en dat de Habitat- en Vogelrichtlijnen Nederland jaarlijks zo'n 270 miljoen euro kosten. De financiële gevolgen van de richtlijn Water worden geschat op een bedrag tussen 1 en 5 miljard euro in de periode 2005-2027, en voor de gevolgen van de richtlijnen Luchtkwaliteit lopen de ramingen uiteen van vele miljoenen tot enkele miljarden. Maar dit werd pas duidelijk bij de implementatie van het nieuwe beleid, niet tijdens de besluitvorming in Brussel.

### Tot slot

Wanneer we teruggaan naar het artikel van Boerboom kan gezegd worden dat hij gelijk heeft dat de Kamer meer kan en moet gaan doen met nieuw EU-beleid.

De Kamer heeft diverse instrumenten in handen om hieraan invulling te geven, en krijgt er binnenkort nog één bij in de vorm van de subsidiariteitstoets. De Kamer kan alleen maar iets doen als ze tijdige goede informatie ontvangt van het kabinet, zoals over de financiële gevolgen van het nieuwe Europese beleid.

In reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft het kabinet aangegeven de kwaliteit van de financiële informatie te willen verbeteren, onder andere door een financiële toets te ontwikkelen die bij het opstellen van de fiches wordt gehanteerd. Het is vervolgens aan de Kamer het kabinet aan deze belofte te houden.

#### Noten

- 1 Algemene Rekenkamer, 'Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid', Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 751, nrs 1-2.

- 2 Notitie 'Op tijd is te laat' – Versterkte democratische controle en politieke invloed op Europese besluitvormingsprocessen: opties voor de Nederlandse Volksvertegenwoordiging (rapport VVD-kamerlid Van Baalen), Tweede Kamer, 11 april 2002.

#### Over de auteur

DR P.J.A.J. VAN ROOZENDAAL is projectleider bij bureau Europees en rijksbreed doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

## RESPONS

# Europese identiteit als grensverlegging

N.a.v.: F. Bolkestein, 'Europa: er zijn grenzen', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 415-418.

DENNIS DE KOOL

MICHEL LOBZHANIDZE

& ARNO AARDOOM

*EUROPA WAS DE MOOIE DOCHTER VAN KONING AGENOR EN Telefassa. Toen Europa zich op een dag met vriendinnen op het strand vermaakte, werd ze door Zeus in de gedaante van een stier benaderd. Nietsvermoedend ging ze op z'n rug zitten. De verliefde oppergod rook zijn kans en besloot het jonge meisje naar Kreta te ontvoeren. Toen koning Agenor dit tragische lot van zijn dochter vernam, gaf hij aan z'n zoon Kadmos de opdracht Europa te zoeken. Kadmos besloot het orakel van Delphi om raad te vragen. Het advies luidde dat hij de gedachte om Europa te vinden maar beter uit zijn hoofd kon zetten.*

#### Europese identiteit

De zoektocht naar Europa is met de huidige en toe-

komstige uitbreiding van de Europese Unie uiterst actueel. Dit samenwerkingsverband van Europese landen gaat een steeds belangrijker rol spelen, zowel voor de burgers in de lidstaten als op het wereldtoneel. Dit roept de vraag op waar de grenzen van de Europese Unie liggen. Bolkestein levert in het artikel 'Europa: er zijn grenzen' een waardevolle, doch begrensde bijdrage aan dit belangrijke debat. Bolkestein stelt dat we ons niet hoeven te schamen om te erkennen dat er grenzen bestaan. Ondanks de plausibiliteit van deze redenering benoemt hij geen *expliciete* criteria op grond waarvan de omvang van de EU ondubbelzinnig vastgesteld kan worden. Het hanteren van *impliciete* criteria brengt grote risico's mee. De kans is namelijk groot dat uitbreiding van de EU

gepaard gaat met discutabele beslissingen en onvoldoende gefundeerde toetredingscriteria. Zo roept Bolkesteins betoog de vraag op waarom de grens kenmerkend ophoudt bij Polen en niet doorgetrokken wordt naar het buurland Oekraïne.

In het verlengde daarvan is ook niet duidelijk wat precies de 'eigen belangen' zijn die volgens Bolkestein moeten worden gewaarborgd. Ook met het oog op de toekomstige Europese Grondwet is het belangrijk expliciet te bepalen wie we als Europeanen zijn en wat ons bindt.

De centrale gedachte van deze bijdrage is dat de grenzen van de EU pas vastgesteld kunnen worden als expliciet de Europese identiteit is bepaald. In dat verband moeten eerst drie obstinate mythen die het zicht op onze identiteit vertroebelen, ontmaskerd worden.

**Eerste mythe: geografische afbakening.** Europa is geen geografisch afgebakend geheel zoals het huidige Afrika. De vorming van natiestaten op het 'Europese continent' werd dan ook niet belemmerd door geografische barrières als bergen en oceanen. Om die reden is het verbazingwekkend dat het Europese karakter van landen als Cyprus, Turkije, Armenië en Rusland juist betwist wordt met geografische argumenten. Dit leidt tot de illusie dat de grenzen van Europa als onbetwistbare lijnen op een topografische kaart kunnen worden bepaald. Zelfs topografen verschillen van mening. Niet voor niets wordt vaak gesproken van Eurazië, een treffende term om de fysieke verbondenheid tussen Europa en Azië te duiden. Vanuit geografisch oogpunt kan de grens van de Europese identiteit dus niet ondubbelzinnig worden vastgesteld.

**Tweede mythe: democratische traditie.** Onterecht wordt vaak aangenomen dat Europa een lange democratische traditie heeft en dat deze 'traditie' sterk bepalend is voor de Europese identiteit. De democratie is weliswaar een Europese uitvinding, maar was desondanks in de loop der tijd meer uitzondering dan regel. De Atheense Agora was slechts korte tijd van het volk. Europa was vaak een tragisch toneel, dat ruimte bood aan niet-democratische of totalitaire regimes. Uitgerekend Griekenland, maar ook andere relatief jonge Europese lidstaten als Spanje en Portugal kenden tot drie decennia geleden nog dictatoriale regimes.

Ook het huidige democratische gehalte van de EU vertoont gebreken. Het primaat van de politiek ligt, ondanks de afloop van de affaire-Buttiglione, niet bij het Europese Parlement, maar bij de Europese Commissie. De democratie is daarmee wel als zoektocht, maar niet als realiteit onderdeel van ons collectief Europees bewustzijn.

**Derde mythe: Europa is hopeloos verdeeld.** In de discussies over Europa wordt vaak eenzijdig de nadruk gelegd op *verscheidenheid*. Zo wordt vaak

gewezen op het besluiteloze en verdeelde karakter van Europa. De werkelijkheid laat echter een genuanceerder beeld zien. De Europese geschiedenis kenmerkt zich volgens Pomian in de zoektocht naar de balans tussen eenheid en verscheidenheid.<sup>1</sup> Het vinden van deze balans ging met vallen en opstaan gepaard. De eenzijdige aandacht voor falende initiatieven (Napoleon) doet onrecht aan de successen van Europese samenwerking (EU). In dat opzicht is het een slecht signaal dat in het devies van de EU 'in verscheidenheid verenigd' de term verscheidenheid als *eerste* genoemd wordt.<sup>2</sup>

### Drie gemeenschappelijke pijlers

Europa heeft wel degelijk een eigen identiteit. Het (h)erkennen en benoemen van onze Europese identiteit stelt ons in staat de grenzen van Europa vast te stellen. De Europese identiteit bestaat uit drie pijlers, respectievelijk de Oud-Griekse, de Romeinse en de joods-christelijke traditie. Deze moeten in onderlinge samenhang worden gezien.

**Oud-Griekse pijler.** In de eerste plaats heeft onze Europese identiteit wortels in de Oud-Griekse beschaving. De belangrijkste waarde is hier het concept van *vrijheid*. De vrijheid van *geest* leverde artistieke en intellectuele hoogtepunten op. Op een veel later moment in de Europese geschiedenis kwam daar de vrijheid van *geloof* bij. Deze vrijheden zijn onschendbare markeringspunten van Europa. Concessies op dit punt zijn een directe aantasting van ons Europese wezen. Deze pijler staat niet op gespannen voet met de democratische mythe. In Europa zijn vele oorlogen gevoerd om politieke en religieuze vrijheden te verwerven en te behouden. Pogingen van toenmalige heersers om Europeanen structureel van vrijheden te beroven, hebben dan ook nooit duurzaam resultaat gehad. Wie tornt aan vrijheden, raakt de Europeaan in zijn ziel. Dit vrijheidsideaal kon overigens wel misbruikt worden voor buitensporig geweld.

**Romeinse pijler.** Het centrale element van deze pijler is het *recht*. Het Romeinse bewind ontwikkelde een rechtssysteem waarin rechten erkend en beschermd werden. Cicero schreef: 'Het recht is de band die onze privileges in het gemenebest veiligstelt, de basis van onze nieuwe vrijheid en de bron van gerechtigheid [...] De staat zonder recht zou zijn als het lichaam zonder geest.' Keizer Justinianus (527-565) codificeerde het complex van juridische geschriften tot het *Corpus Juris Civilis*.<sup>3</sup> Met het *Corpus Juris Civilis* hebben de Romeinen een belangrijk stempel gedrukt op de Europese identiteit. Dit deel van onze identiteit kwam tot stand in een bestuurlijk afgebakend geheel, namelijk het Romeinse Rijk. Ook later in de geschiedenis zijn diverse pogingen onder-

nomen een *bestuurlijke eenheid* van Europese volkeren tot stand te brengen. Voorbeelden zijn het Heilige Roomse Rijk van Karel de Grote, het Habsburgse Rijk, het Rijk van Napoleon en de huidige Europese Unie. Dat dit al dan niet oprechte gemeenschapsideaal gepaard kon gaan met expansie en geweld, is ook een deel van onze erfenis.

**Joods-christelijke pijler.** De joods-christelijke traditie is bepalend voor veel Europese waarden en daarmee de derde pijler van onze identiteit. Veel waarden uit deze traditie zijn het resultaat van een eeuwenoude zoektocht van de Europese mens naar God. De laatste decennia is het geloof in (een christelijke) God niet meer vanzelfsprekend. Het metafysisch verlangen blijft desondanks bestaan.<sup>4</sup> Als gevolg van de secularisatie ziet de huidige Europese mens niet meer de koppeling tussen zijn vermeende 'eigen' of 'universele' moraal en de joods-christelijke waarden die hieraan ten grondslag liggen. De Europese identiteit wordt dan ook nog steeds gevoed door joods-christelijke waarden als vergeving, vrijheid, rechtvaardigheid en hoop. Deze waarden zijn dan ook, hoewel heden ten dage impliciet, het morele deel van onze Europese identiteit. Dat er bij de zoektocht naar deze waarden zich tragische excessen hebben voorgedaan, doet niets af aan de hedendaagse betekenis van deze waarden.

## Reflectie

Met deze benadering is beoogd de discussie over de grenzen van Europa te verdiepen en te verbreden. Het is niet ondenkbaar dat de (geseculariseerde) Europa aan deze pijlers zal benaderen als een verleden dat heeft afgedaan. Volgens de Franse filosoof Bergson maken we daarmee een fout.<sup>5</sup> Het heden kan namelijk niet losgekoppeld worden van het verleden. In dat licht bezien is het belangrijk oog te hebben voor de *historische context van onze Europese identiteit*. De drie pijlers van onze identiteit zouden *om die reden* expliciet vermeld moeten worden in de Europese Grondwet.

Er is niet alleen een verband tussen wie we 'waren' en wie we 'zijn', maar ook wie we 'worden'. Dat laatste veronderstelt een zekere dynamiek. In dat licht bezien verdient het mondialiserings- of globaliseringsproces, waaraan de mens *nieuwe identiteiten* ontleent, aandacht. Globalisering geeft daarmee een extra dimensie aan de Europese identiteit. Daarnaast krijgt ook de uitbreidingsdiscussie van de EU een nieuwe dimensie. De Europese identiteit als grensbepalend criterium biedt namelijk op termijn 'grensverleggende' kansen voor Europa. Landen als (Wit-)Rusland, Turkije, maar ook en zelfs Zuid-Afrika en Nieuw-Zeeland komen daarmee in beeld als potentiële lidstaten.

*Kadmos besloot desondanks zijn zuster te gaan zoeken. Europa heeft hij nooit gevonden. Om niet hetzelfde lot als Kadmos te ondergaan, moeten we Europa niet elders zoeken, maar in onze Europese ziel. Zal in de toekomst Europa wellicht toch nog gevonden worden?*

## Noten

- 1 K. Pomian, *Europa en de Europese naties*, Amsterdam: Wereldbibliotheek, 1993.
- 2 Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, Brussel, 13 oktober 2004, blz. 13.
- 3 G.C.J.J. van den Bergh, *Geleerd recht: een geschiedenis van de Europese rechtswetenschap in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer, 1994.
- 4 E. Levinas, *Het menselijk gelaat*, Amsterdam: Ambo, 2003 (achtste herziene druk).
- 5 H. Bergson, *Creative Evolution*, Westport, Connecticut: Greenwood Press Publishers, 1977 (Oorspr. Franse uitg. in 1907).

## Over de auteurs

DRS DENNIS DE KOOL, DRs MICHEL LOBZHANIDZE EN DRs ARNO AARDOOM zijn bestuurskundigen, werkzaam aan o.m. de Erasmus Universiteit Rotterdam.

# Naar een *lingua franca* voor Europa

H. GYSELS

DE OPLEIDING EUROPESE UNIVERSITAIRE Studies van de Universiteit van Amsterdam heeft naar aanleiding van haar twintigjarig bestaan een boekwerk geproduceerd, dat allicht een zeer goed beeld geeft van haar veelzijdigheid. Thema is één van de hete hangijzers in het eenmakingsproces van de Europese Unie: hoe moeten we in de nabije en ietwat verdere toekomst inspelen op onze veeltaligheid of, ietwat schrijnender uitgedrukt, op het vooralsnog ontbreken van een echte *lingua franca* voor de nieuwe staatkundige constructie?

Op die vraag wordt in diverse bijdragen uitvoerig en diepgaand ingegaan, maar het boek biedt nog veel meer. Dat is maar goed ook, want 'in Europa moet je je verdiepen'. Dat gebeurt dan ook terdege, waarbij geschiedenis, linguïstiek, sociologie, economische aspecten en natuurlijk ook (Europese) politiek terdege aan bod komen.

Zo opent de classicus *Albert Rijksbaron* de bundel met een beschouwing over de laatste woorden van Julius Caesar, die hij sprak – of zou hebben gesproken – toen hij het dodende metaal van zijn moordenaars in zijn lichaam voelde dringen. Afgezien van het feit dat de meningen verschillen over wat hij precies zou hebben gezegd, met welke woorden dus, komt daarbij de overtuiging van verscheidene auteurs dat Caesar zich wellicht in het Grieks tot zijn moordende pleegzoon zou hebben gericht. Al met al is het een zeer herkenbare situatie voor schrijver dezes, een

Vlaamse pleegzoon van plebejische afkomst, die door zijn patricische of nieuwe-rijke Brusselse vader in het Frans als maatschappelijk hoger gewaardeerd sociolect betuttelend of terechtwijzend toegesproken werd.

Zulke details, met de onverwachte gevoelens die ze bij de lezer oproepen, geven pit aan het verhaal, en zo zijn er meer in de diverse bijdragen. Dat leest dus prettig, maar de echte informatieve waarde van het boek ligt natuurlijk in de feiten. De zeer uiteenlopende aspecten van Europa's veeltaligheid worden behandeld in ruimte en tijd. De eerste vijf artikelen hebben betrekking op oorsprong en geschiedenis van de Europese talen en de ontwikkeling van de taalwetenschap. In de daaropvolgende elf artikelen wordt de veeltaligheid beschouwd vanuit het perspectief van de politiek, het recht en de literatuur. De laatste vijf opstellen gaan zowel over het aanleren als het afleren van meertaligheid en stellen het vraagstuk van een eventuele Europese gemeenschappelijke taal aan de orde.

Wat betreft de eerste groep, daarin belicht *Bruno Naarden* de historisch-linguïstische prestaties van de laat-zeventiende eeuwse Amsterdamse magistraat Nicolaas Witsen, en in zijn kielzog doet *Joop Leersen* de pionierstappen van de gebroeders Grimm uit de doeken. Vervolgens komen de verscheidenheid van het Fries, het ontstaan van het Hongaars

A. van Heerikhuizen, M. van Montfrans, B. Naarden & J.H. Reestman (red.): *Het Babylonische Europa. Opstellen over veeltaligheid.*

*Amsterdam: Salomé/Amsterdam University Press, 2004; 332 blz.; 22,50 euro; ISBN: 90-5356-661-9*

en de positie van het Galicisch-Portugees ter sprake. In een 'talenpanorama van de Europese Unie' worden de officiële landstalen en de minderheidstalen van de lidstaten met hun normatieve varianten in enkele overzichtelijke tabellen geplaatst. Ook zijn er informatie en beschouwingen over het onderwijs in de Romani-taal als voorwaarde voor een maatschappelijke integratie van de Roma. Wat ten slotte niet zo bekend is, is dat het in Zwitserland niet allemaal koek en ei is op taalgebied, en dat terwijl het land toch graag en veelvuldig als goed voorbeeld wordt vooropgesteld door al wie ruziemakers op politiek taalgebied de levieten wil lezen.

*Annette Schrauwen* beschouwt de taalkundige diversiteit binnen de Europese Unie 'tussen markt en cultuur'. Zij illustreert de ongerustheid van de burger-consument in de diverse landen met kleinere taalgemeenschappen aan de hand van een aantal incidenten: de Belgische perikelen rond de etiketteringsrichtlijn; de Griekse obstakels bij de subsidiëring in de filmindustrie; de Ierse bedenkingen bij de Iers-onkundigheid van een lesgeefster; en, niet te vergeten, de televisierichtlijn, die in

verscheidene staten voor frictie zorgt, vooral omdat naast de culturele paragraaf hier ook reclame-inkomsten direct of indirect in het geding zijn.

De rechtskundige aspecten van de statutaire Europese veelaligheid komen aan de orde in twee bijdragen, enerzijds de transliteratie die een Griekse naam kan ondergaan in een andere lidstaat en de mogelijke identiteitscrisis die de drager van de naam daarbij te wachten staat; en anderzijds de nationale minderheidstalen. Uit dit betoog volgt een toch wel erg belangrijke conclusie: het toestaan van het gebruik van minderheidstalen in bestuurszaken en rechtsverkeer lijkt een geschikt instrument om deze talen voor uitsterven te behoeden.

Ook de literatuur komt aan bod. Goethes taalopvattingen worden behandeld en Ionesco komt aan het woord om aan te tonen dat er echt geen toren van Babel nodig is om tot spraakverwarring te komen: zelfs één taal draagt tal van mogelijkheden tot spraakverwarring in zich. En dan is er natuurlijk de *migrantenliteratuur*: de nieuwkomer die nog denkt in zijn moedertaal, maar die al in staat is boeken te schrijven in de taal van zijn nieuwe gastland. Niet minder interessant is de evolutie die de tweede en derde generatie op dit gebied doormaakt: *Manet van Montfrans* geeft hier een pakkend beeld van de migrant die geconfronteerd wordt met de erfenis van het jacobijnse Frankrijk en zijn misken- de of genegeerde streektaalen.

Ten slotte het hete hangijzer: is er behoefte aan een *lingua franca* voor het Verenigd Europa en, zo ja, heeft het Engels zichzelf al als zodanig clandestien geïnstalleerd? *Anne-marie van Heerikhuizen* confronteert de meningen en argumenten van de eigentijdse De Swaan met die van de Russische Fransman Novicow, die rond 1900 publiceerde en die – bijna uiteraard – voor het Frans koos. Ze besluit haar bijdrage lach- niek: 'Maar het werd dus het

Engels.' Geeft zij hiermee ook te kennen dat voor haar de kous af is?

Het boek eindigt met enkele bijdragen die uitgesproken toekomstgericht zijn. Eerst maakt *Elisabeth van der Linden* nog het onderscheid duidelijk tussen uiteenlopende vormen van tweetaligheid, waaronder de simultane en de successieve. Ook het 'spelend' verwerven van een tweede taal bij (zeer) jonge kinderen krijgt haar volle aandacht. Vervolgens maakt *Yvo Volman* duidelijk dat het Europees gemeenschapsrecht de discipline bij uitstek is waarbinnen de 'Europese taal' feitelijk al bestaat en zienderogen groeit. Door de voortschrijdende Europese samenwerking zal de specifieke terminologie die in een lidstaat gebruikelijk is en in Europees kader veralgemeend wordt, een belangrijke basis gaan vormen, die overal op dezelfde wijze zal worden begrepen en (moeten) worden geïnterpreteerd.

Twee auteurs maken gewag van de 'geheime agenda' voor het Europees Parlement. Aangezien vertalen van vele 'kleine' talen naar elkaar toe moeilijk, duur en tijdrovend is, bijv. van het Maltees naar het Litouws, gaat het EP weleens, maar steeds vaker, gebruik maken van een 'spil- taal', d.w.z. de vertaling gebeurt in twee stappen: Maltees-Engels en Engels-Litouws. De voordelen van deze werkwijze schijnen ruimschoots op te wegen tegen de nadelen; alleen, de 'fluïde' spiltal mag niet te moeilijk zijn. Het Engels als *lingua franca* van het Europees Parlement zal dus niet het Engels van Shakespeare zijn, maar de internationale bastaardvariant, het *steenkolen- engels*.

De Britse hoogleraar *Wintle*, die in Nederland in het Nederlands doceert, betreft de kosten van cultuur op taal en intercultureel management en stelt dat linguïstische diversiteit een stimulerende en positieve invloed kan hebben op de markt. Taal- en cultuurverschillen leveren ondernemers waarschijnlijk meer problemen dan voordelen op,

maar voor de consumenten ligt het anders: voor hen is het gunstig dat er zoveel variatie is in Europa, en dat er een ruime keuze is, zelfs als het gaat om één soort produkt, bijv. wijn of kaas.

Waar *Wintle* de toenemende dominantie van het Engels bespreekt, duidelijk gevolg van versnelde 'globalisering', komt ook hij oog in oog met het steenkolenengels. 'Toen het internet zijn intrede deed, was er onmiddellijk behoefte aan een wereldtaal, en dat werd (slecht) Engels.' Was dat nou niet net het zwaarste verwijt dat de tegenstanders van het Esperanto de neutrale, gemakkelijke, rationele en idealistische wereldtaal-in-spe altijd al maakten, namelijk dat ze niet bloemrijk genoeg, gevarieerd, expressief en wat al meer was om het niveau van een cultuurtaal te halen, om er literatuur in te bedrijven?

Eigenlijk is het toch wel merkwaardig dat alle auteurs in dit voortreffelijk en kritisch boek die het woord Esperanto uit hun pen laten vloeien, zo lichtvoetig om de toch wel onmiskenbare kwaliteiten en capaciteiten van deze mogelijke zakelijke Europese eenheidstaal heen lopen. Misschien heeft het wel te maken met eenzelfde vorm van luiheid die tegenstanders van een spel- linghervorming traditioneel steeds aan de dag leggen. Ze zien op tegen radicaal veranderen en ze zien voorbij aan de voordelen die miljoenen gebruikers van die taal en alle Europese jongeren van de toekomst zouden kunnen genieten.

Moeten wij onze Britse en Ierse vrienden, die zich nu een beetje gegeneerd opstellen omdat zij in de EU onmiskenbaar bevoordeeld worden doordat hun moedertaal geprefereerd wordt boven alle andere, alsnog uit hun oncomfortabele positie helpen, ook al lijkt dit nu te elfder ure?

**EM. PROF. DR. H. GYSELS** is oud-voorzitter van de **vzw/vereniging Unie Nederland-Vlaanderen**.

# Grenzenloos Europa: en waar is het Volk?

ROB BOUDEWIJN

In 2004 is het debat over de Grenzen van Europa in alle heftigheid ontbrand, met als epicentrum de vraag of Turkije al dan niet (volwaardig) lid kan worden van de Europese Unie. Voor- en tegenstanders van een Turks lidmaatschap gebruiken geografische, religieuze, culturele, politiek-maatschappelijke, bestuurlijke, historische en economische argumenten die al dan niet voor een Turks lidmaatschap zouden moeten pleiten. Nu de Europese Commissie dit najaar in haar reguliere rapportage het sein op oranje heeft gezet om de onderhandelingen met Turkije te openen, is het woord deze maand aan de regeringsleiders dit advies al dan niet op te volgen. Het debat is zo heftig, aangezien de Europese lidstaten tot op het (partijpolitieke) bot verdeeld zijn over de vraag of Turkije, op termijn, kan toetreden. De kwestie-Turkije, als potentiële splijtzwam binnen de EU, heeft geresulteerd in een indrukwekkende hoeveelheid (wetenschappelijke) publikaties, opinieartikelen, conferenties, symposia en media-aandacht. Gezien de ondertitel 'Grenzen aan Europa' lijkt deze bundel in eerste instantie deel uit te maken van dit Europabreed gevoerde debat.

Het boek van 104 blz., gepresenteerd op 3 juni 2004 als de tweede publikatie van het 'onderzoeksproces' *Het Volk en Europa* is een project van het consortium *Voice of Civil Europe*, bestaande uit de inhoudelijk verantwoordelijke Vereniging Democratisch Europa (VDE), de European Foundation on Social Quality, de Felix Meritis Foundation en het Forum voor Democratische Ontwikkeling. Het bevat 17 bijdragen van auteurs van zeer diverse achtergrond.

De eerste hoofdstukken versterken de indruk dat het gaat over de

grenzen van Europa. In de eerste bijdrage wordt de doelstelling van het boek (verder) gepreciseerd. Het bestaat uit een pleidooi van Paul Kapteyn, voorzitter van de VDE, om publiekelijk richting en doel te geven aan het Europese integratieproces, wat in 1996 de belangrijkste doelstelling was voor de oprichting van de VDE. In deze beschouwing staat de 'finalité' van de Unie centraal: waarheen zijn we op weg? Een supranationale vrije markt, de visie van Bolkestein, of toch een (meer) federalistisch Europa? Na deze opening volgt een bijdrage van Enie Wesseldijk, waarin aandacht wordt besteed aan de nieuwe (culturele) grenzen binnen Europa en de veranderlijkheid van schijnbaar vaststaande (politieke) grenzen op het continent.

Eén van de meest lezenswaardige bijdragen is afkomstig van de Euro-parlementariërs Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma. In 'De ultieme grenzen van de Europese Unie' (eerder verschenen in *Socialisme & Democratie*) benoemen ze Europa als de ontmoeting tussen een ruimte en een project, waarbij de ruimte staat voor het continent of cultuurgebied Europa en het project gesymboliseerd wordt door het politieke Europa, ofwel de EU. Dé kernvraag die de auteurs trachten te beantwoorden is of de ruimtelijke dimensie, het continent Europa, op termijn synoniem kan worden met het politieke project dat de EU is. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van vier criteria. Het eerste criterium refereert aan art. 1 van de Grondwet, dat stelt dat de Unie openstaat voor alle Europese staten die haar waarden eerbiedigen [...],

Ernst John Kaars Sijpesteijn (red.): *Het Volk en Europa. Grenzen aan Europa*. Amsterdam: Vereniging Democratisch Europa (VDE), 2004; vi + 104 blz.; 5,- euro; ISBN: 90-808345-2-1

wat aldus de vraag oproept of aspirant-leden metterdaad kunnen functioneren binnen de Europese waardengemeenschap. Het tweede criterium refereert aan het gegeven dat alle voorafgaande uitbreidingen gepaard zijn gegaan met (institutionele) interne hervormingen: het proces van verbreding en verdieping. Dit criterium stelt dat de toetreding van nieuwe lidstaten de interne verhoudingen binnen de EU niet scheef mag trekken.

Het derde criterium heeft betrekking op het grenslandenbeleid van de Unie: de verhouding met de buitenwereld en dan speciaal met Rusland, inzake het drietal landen dat tussen Rusland en de (toekomstige) EU ligt ingeklemd: Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië. Beide laatste landen zouden op (zeer) lange termijn kunnen toetreden, wat voor Oekraïne al problematischer wordt en in het geval van Rusland volgens de auteurs zelfs ondenkbaar is. Het laatste criterium, door de auteurs aangeduid als het meest voor de hand liggend, betreft de geografische aansluiting. Lagendijk en Wiersma onderschrijven de visie van de Europese Commissie, neergelegd in het document *Wider Europe*, om oude en nieuwe burenen te laten participeren in het EU-beleid, zonder een formeel lidmaatschap, waardoor 'de instabiele randen van Europa perspectief [...] (krijgen) op stabiliteit en welvaart'.

Redacteur van het dagblad *Trouw*, Co Welgraven, sluit in zijn hoofdstuk 'De EU is nog lang niet

af' een mogelijke toetreding van Rusland in de verre toekomst *niet* uit. Zijn centrale stelling is dat iedere uitbreiding positief heeft uitgepakt voor zowel toetreders als EEG/EG/EU. In een haarfijne analyse ontrafelt Welgraven de ook in de Nederlandse politiek veelvuldig gebezigde openlijke scepsis ten aanzien van de meest recente en toekomstige uitbreidingen.

Deze eerste vier hoofdstukken, elk met hun eigen visie en invalshoek, vormen een waardevolle bijdrage aan het debat over de 'Grenzen aan Europa'. De teneur van de volgende bijdragen is echter inhoudelijk geheel anders en in deze context dient dan ook het voorwoord gelezen te worden. Hierin staat de belangrijkste doelstelling van deze publikatie weergegeven: het beoogt het debat over Europa te stimuleren. '[D]e Europese Unie verdient [...] de volle aandacht van alle geledingen van haar bevolking.' Het onderzoeksproces zou een breed en scherp gevoerde discussie over de fundamentele vraagstukken van Europees beleid en de Europese structuur moeten stimuleren. Op deze wijze zou dit boek een bijdrage kunnen leveren aan de verkenning van de beperkingen en grenzen aan de integratie in politieke en culturele zin. De misleidende titel 'Grenzen aan Europa' dient derhalve metaforisch opgevat te worden en geïnterpreteerd te worden als 'grenzen aan de Europese integratie' in de meest ruime zin van het woord.

Hierbij openbaart zich een manco van deze bundel. De brede interpretatie 'Grenzen aan de Europese integratie' omvat nagenoeg ieder domein. De volgende twaalf bijdragen in deze bundel zijn gelijk de spreekwoordelijke kikkers in de kruiwagen: men springt alle kanten op. In deze bijdragen is weinig lijn te ontwaren, met een overzicht van de interne (politieke) ontwikkelingen in Oekraïne en de (bijna niet existierende) relatie tot de EU; een lobbycasus over de liberalisering

van het spoor; een bijdrage over het subsidiariteitsprincipe, waarbij het bekende theoretische concept van 'spill-over' (door de auteur 'euro-greep' genoemd) onder andere geïllustreerd wordt door de toegang tot het nationale (hoger) onderwijs voor EU-studenten. Vervolgens staat de rol van de decentrale overheden ten opzichte van 'Brussel' centraal, gevolgd door een beschouwing over de concurrentiekracht én het overlevingsvermogen van de Europese welvaartsstaat.

Via een zijsporang over de rol en invloed van de – overigens zeer marginale – Europese cultuurpolitiek, belandt het boek verderop bij de positie van moslims in Europa en wordt speciaal hun participatie in het publieke domein aan de orde gesteld. Op zichzelf zijn veel van deze (individuele) bijdragen zeer lezenswaardig, maar of ze thuishoren in een bundel die, in de woorden van Kapteyn, publiekelijk richting en doel dient te geven aan het Europese integratieproces, blijft geheel onduidelijk.

Kritiekpunt is dat de diverse bijdragen beter op elkaar afgestemd hadden kunnen worden. Verscheidene auteurs brengen Turkije diverse malen over het voetlicht, en het is vermoeiend in verschillende gradaties telkens dezelfde argumenten pro- en contra de revue te zien passeren. Daarnaast hinkt de bundel op twee gedachten. Verhalende, essayachtige bijdragen worden afgewisseld door meer doorwrochte wetenschappelijke bijdragen, bijvoorbeeld die van Damiaan Meuwissen en Deniz Coskun. Meuwissen besteedt onder andere aandacht aan het concept van vrijheid, als het concept dat de kern uitmaakt van de Europese identiteit. Via filosofische beschouwingen, waarbij Descartes, Kant, Rousseau, Hegel en het (post)modernisme de revue passeren, zou zijn aangetoond dat er zoiets als een Europese identiteit bestaat. De lezer is dan echter allang het spoor bijster. Coskun pre-

tendeert een genealogie te geven van het Europees constitutioneel gedachtegoed, waarbij het volstrekt arbitrair blijft waarom dit opgehangen zou moeten worden aan het *Verfassungspatriotismus* van de in het interbellum actieve filosoof Ernst Cassirer en waarbij net als bij Meuwissen weer gretig uit werken van Kant, Hegel en zelfs Hugo de Groot wordt geciteerd. Deze twee beschouwingen worden dan weer gevolgd door een zeer lezenswaardig essay van Arend Soeteman, waarin hij op zoek gaat naar 'de ziel van Europa', hetgeen het ambivalente karakter van deze bundel illustreert: té veel onderwerpen té veel verschillend van opzet en té veel verschillend van omvang.

Het lijkt er dan ook op dat een aantal auteurs voornamelijk hun eigen stokpaardje berijdt; wat deze bijdragen nu precies te maken hebben met 'Het Volk en Europa' blijft, op enkele uitzonderingen na, geheel in het ongewisse. Net als diverse andere initiatieven, publikaties en fora beoogt dit project (het toememende belang van) Europa van een breder draagvlak te voorzien. Of deze publikatie hiertoe een bijdrage kan leveren, valt te betwijfelen. Met een striktere redactie, betere afstemming van de (inhoud van de) artikelen en een meer nauwgezette selectie van de bijdragen had deze publikatie aan kracht gewonnen. Waar gaat deze bundel nu precies over? Over de grenzen van Europa? Over de constitutie? Over Europa als waardengemeenschap? Over de toetreding van Turkije? Waar gaat deze bundel *niet* over? Eigenlijk gaat het over al deze onderwerpen, zonder dat die diepgaand worden uitgewerkt. Nu blijft 'het Volk', door de misleidende titel 'Grenzen aan Europa' en de veelheid van onderwerpen in verwarring achter.

**DRS R. BOUDEWIJN** is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

# Islam als struikelblok?

THIJL SUNIER

Op 6 oktober jl. heeft de Europese Commissie besloten te adviseren op termijn met Turkije onderhandelingen te openen over toetreding tot de EU. Een datum is niet genoemd door de Commissie. Bovendien kan de Europese Raad, die in december bijeenkomt, besluiten dat het nog te vroeg is voor onderhandelingen. Als dit allemaal wel gunstig uitpakt voor Turkije, dan nog bestaat de mogelijkheid dat afzonderlijke lidstaten zich tegen een eventuele toetreding verzetten. Kortom, er zal nog heel wat water door de Bosporus vloeien, voordat Turkije zich metterdaad volwaardig lid mag noemen.

Wanneer dat zal zijn, is onmogelijk te zeggen, maar het zeer waarschijnlijk dat het méér dan een halve eeuw zal zijn na het moment dat Turkije in 1959 onderhandelingen begon met de EEG over toetreding. De integratie van Turkije in Europa gaat echter nog verder terug. Tijdens de Tweede Wereldoorlog was het land neutraal. Dat was een uitvloeisel van de politieke erfenis van de grondlegger van de republiek, Kemal Atatürk, die in 1938 overleed. Onder zijn leiding had Turkije zich losgemaakt van de knellende economische afhankelijkheid van het Westen waarin het aan het eind van de 19de eeuw terecht was gekomen. Economische onafhankelijkheid was een van de kernpunten van het beleid van de kemalisten. Die *onafhankelijkheid* speelde een veel groter rol in de politiek dan de culturele en sociale verwestering, zoals vaak wordt beweerd. Ook terugdringing van de islam naar de privé-sfeer en het onder staatscontrole brengen van islamitische instituties moeten voor een belangrijk deel begrepen worden tegen de achtergrond van die hang naar onafhankelijkheid. Atatürk moet zich daar-

om waarschijnlijk in zijn graf hebben omgedraaid toen het land zich direct na de oorlog stap voor stap op het Westen oriënteerde door achtereenvolgens lid te worden van de OEES (voorloper van de OESO) in 1948, van de Raad van Europa in 1949, van de NAVO in 1952, van het Balkanpact in 1953 en van het Bagdadpact in 1955. In 1963 werd met de EEG een associatieverdrag gesloten dat de weg opende voor volledig lidmaatschap begin jaren tachtig. Al in 1945 was het land lid geworden van de Verenigde Naties.

Die verstrengeling had alles te maken met de complexe situatie waarin het land kort vóór de Tweede Wereldoorlog verkeerde. Tijdens de Tweede Wereldoorlog kwam Turkije ondanks de neutraliteit in grote economische problemen. Tot 1945 werd die neutraliteit gehandhaafd. Pas op 23 februari van dat jaar verklaarde het land Duitsland de oorlog. Dit was de voorwaarde die de Amerikanen stelden voor hulp. In dat zelfde jaar werd het éénpartijstelsel opgeheven en in 1946 werden voor het eerst in de Turkse geschiedenis vrije verkiezingen gehouden. De onderhandelingen met de EEG in 1959 waren eigenlijk een logische stap in een veel breder proces van incorporatie. Na de Tweede Wereldoorlog werd Turkije niet alleen een belangrijke economische partner van het Westen, vooral het militaire bondgenootschap tijdens de hoogtijdagen van de Koude Oorlog kwam het Westen goed van pas.

In 1987 vroeg Turkije conform de gang van zaken het lidmaatschap aan. Dat werd toen vooralsnog afgewezen, omdat Turkije nog niet toe

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): *De Europese Unie, Turkije en de islam* (WRR-Rapport 69).

*Amsterdam: Amsterdam University Press, juni 2004; 176 blz.; 29,95 euro; ISBN: 90-5356-692-9*

zou zijn aan lidmaatschap. Intussen werd het land vooral gezien als leverancier van migranten. Europa deed er in die jaren alles aan om de toestroom een halt toe te roepen. Een andere factor die in de jaren tachtig van grote invloed was, was de verslechterde mensenrechtensituatie in het land. In 1980 had het leger voor de derde maal in de naoorlogse geschiedenis ingegrepen en er volgde een decennium van politieke repressie. Ook dit speelde een grote rol bij het besluit de toetredingsonderhandelingen vooruit te schuiven. Het belang van Turkije als militaire bondgenoot was bovendien in de loop der jaren tachtig afgenomen vanwege de sterk verbeterde betrekkingen met de Sovjetunie.

Tegelijk echter nam in de jaren tachtig de aandacht voor de islam toe. Dat had niet in de laatste plaats te maken met de ontwikkelingen in de islamitische wereld, met als voorlopige apotheose de affaire-Rushdie in 1989. Tijdens de Golfoorlog van 1991 was Turkije weliswaar loyaal bondgenoot van de alliantie tegen Saddam Hoessein, maar in de publieke opinie had zich het beeld gevestigd dat Turkije toch vooral een islamitisch land is. Sindsdien is dat argument niet meer van tafel verdwenen en is die cultureel-religieuze scheidslijn een steeds prominenter rol gaan spelen in het debat. Recente gebeurtenissen zoals '9/11' hebben dit slechts versterkt. Het meest pregnant was natuurlijk Giscard d'Estaing, oud-president van Frankrijk en voorzitter van de Euro-

pese Conventie, die in november 2002 stelde dat toetreding van Turkije het einde van Europa zou betekenen. Hij doelde daarmee vooral op het christelijk karakter van ons werelddeel. Ook in de media kwam het religieuze argument eerst aarzelend maar allengs onverbloemder naar voren. Hierbij wordt veelvuldig het beeld van Samuel Huntington opgeroepen, die spreekt over een 'clash of civilizations'.<sup>1</sup>

In die discussie moeten we ook het WRR-rapport over Turkije plaatsen. De auteurs wilden nagaan of de Huntington-these hout snijdt. Het rapport bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt de relatie tussen religie, staat en samenleving in Europa behandeld. Het tweede deel gaat over Turkije zelf en is gebaseerd op het rapport van de Leidse hoogleraar turkologie Erik-Jan Zürcher, dat als bijlage is bijgevoegd.

Voor het eerste deel van het WRR-rapport is relevant. Niet dat de naar voren gebrachte argumenten nieuw zijn, maar het feit dat het karakter van Europa ter discussie wordt gesteld, komen we zelden tegen. Kennelijk staat de identiteit van Europa vast en dat is curieus, zo stellen de auteurs. Europa wordt door tegenstanders van Turkijes toetreding voorgesteld als een bolwerk van secularisatie en verlichting, of als een 'terra christiana'. De auteurs prikken een aantal van deze mythen door, om te beginnen door te stellen dat Europa geen objectief gegeven is, maar een *imagined community*, een verbeelde gemeenschap, zoals Anderson dat omschrijft.<sup>2</sup> Het is een dynamische sociale constructie, die alleen begrepen kan worden vanuit een concrete historische context. Dat impliceert dat elk land dat toetreedt op den duur van invloed zal zijn op het karakter van die verbeelde gemeenschap. Natuurlijk belanden we in een nieuwe fase van de Unie als Turkije toetreedt, maar – zo stellen de auteurs – is dat zo bezwaarlijk? De Europese integratie is allang niet meer wat zij een halve

eeuw geleden was.

Voorts stellen de auteurs vast dat de Kopenhagen-criteria weliswaar nu een belangrijke maatstaf voor toetreding van Turkije vormen, maar dat deze criteria tot opmerkelijke conclusies zouden kunnen leiden ten aanzien van de relaties tussen staat en kerk in de *huidige* EU-lidstaten. De belangrijkste is dat er helemaal geen 'Europees model' bestaat ten aanzien van die relatie. Er is sprake van grote diversiteit in de wijze waarop die relatie tussen staat en kerk geregeld is. Het adagium 'scheiding van kerk en staat', dat iedereen tegenwoordig zo gemakkelijk in de mond neemt, betekent iets totaal anders in het republikeinse Frankrijk dan in Groot-Britannië, waar de monarch tevens hoofd is van de Anglicaanse kerk. Sommige landen kennen een systeem van erkenning van religieuze denominaties, andere niet. Voorts zijn tal van historisch-sociologische, politieke en demografische verschillen van grote invloed op de bijzondere positie van religie in de samenleving. Het 'Turkse model' valt daarbij geenszins uit de toon. Er is, met andere woorden, geen enkel land waar een 'zuivere' scheiding van kerk en staat bestaat en bovendien is deze relatie voortdurend in ontwikkeling. Tegenstanders van toetreding van Turkije beroepen zich dus op een model dat er helemaal niet is. 'Seculier Europa' is een politiek *statement*, geen feitelijk gegeven.

Het tweede deel van het rapport, dat over Turkije gaat, is in zijn geheel gebaseerd op het verslag van Zürcher en Van der Linden, dat verderop in het rapport is opgenomen. Aangezien de auteurs de conclusies uit dat verslag vrijwel integraal overnemen, zal ik beide teksten gezamenlijk behandelen. Er worden vier hoofdvragen gesteld. De eerste betreft de historische wortels van het secularisme. Een belangrijk punt dat de auteurs hier naar voren brengen, is dat de seculiere traditie, in de zin dat er sprake is van een

scheiding van wereldlijke en geestelijke machten, al vroeg in de 19de eeuw ontstond. Helemaal niet zoveel later dan in West-Europa dus. Het Osmaanse rijk, de voorloper van het huidige Turkije, had al medio 19de eeuw een ambtelijk en juridisch bestel waarin de islam maar een zeer beperkte plaats had. Het Osmaanse rijk was in die periode helemaal niet de theocratie die er vaak, niet in de laatste plaats door moslims zelf, van wordt gemaakt.

Pas eind 19de eeuw en in de eerste decennia van de 20ste eeuw werd secularisatie een 'politiek issue'. De politieke strijd die losbrandde en die na de Eerste Wereldoorlog voorlopig werd beslecht in het voordeel van de aanhangers van Atatürk, was in feite een strijd om de vraag hoe de *relatie* tussen islam en staat eruit diende te zien. De kemalisten zetten de bestuurlijke traditie van de Osmanen voort, maar 'overgoten' die met een tamelijk repressieve controle op alle uitingen van de islam, vergezeld van een militante anti-islamitische campagne. In feite was er dus in de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog helemaal geen sprake van scheiding van religie en staat in Turkije.

De auteurs komen dan tot de interessante stelling dat de democratisering van na de Tweede Wereldoorlog enerzijds heeft geresulteerd in een geleidelijker terugdringing van die staatscontrole, maar anderzijds tot een groeiende betekenis van de islam als politieke factor. Daarmee raken zij aan een zeer actuele discussie over de relatie tussen islam, staat en democratie. De grote vraag waar heel veel landen in de islamitische wereld zich thans voor gesteld zien, is of islamitische politieke groeperingen via een proces van democratisering politieke macht moeten kunnen verwerven, of dat via ondemocratische middelen die weg naar de macht geblokkeerd moet worden. Militante secularisten, zoals ze in Turkije maar ook bij ons bij bosjes rondlopen,

neigen vaak naar het tweede alternatief en zijn bereid de rol van het leger te gedogen in de strijd tegen die vermaledijde politieke islam. Gelukkig is de aandacht voor de twijfelachtige rol van het leger in Turkije in EU-kringen sterk toegenomen, zo constateren ook de auteurs van het WRR-rapport. Maar het is nog maar ruim twintig jaar geleden dat de toenmalige NAVO-secretaris-generaal Luns de Turkse junta grote patriotten noemde.

In het geval van Turkije zeggen tegenstanders van meer vrijheid voor de politieke islam dat de huidige islamitische partijen wolven in schaapskleren zijn. Als zij via democratische weg de macht hebben, schaffen ze de democratie eenvoudig af. Onzin, zeggen voorstanders. Isla-

mitische partijen die in de afgelopen halve eeuw aan het politieke bedrijf in Turkije hebben deelgenomen, hebben allang aangetoond die democratische habitus te hebben geïnternaliseerd. Bovendien is er de laatste decennia sprake van een snel groeiende *civil society*, een belangrijke voorwaarde voor democratische worteling.

Op grond van deze analyse komen de auteurs van het WRR-rapport dan tot de conclusie dat er geen inhoudelijke redenen zijn om Turkije niet tot de EU toe te laten. Dat is op zich zelf een duidelijke conclusie, maar de vraag blijft of dit advies – zelfs al is het van een respectabel college als de WRR – de besluitvorming zal beïnvloeden. Op elk van de argumenten zijn tegenar-

gumenten geformuleerd, terecht of niet terecht. Voor- en tegenstanders hebben hun hakken diep in het zand gezet, terwijl buiten deze discussie om de definitieve beslissing waarschijnlijk op puur ambtelijke en diplomatieke gronden wordt genomen.

#### Noten

- 1 S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster, 1996.
- 2 B. Anderson, *Imagined Communities*, Londen: Verso, 1995.

**DR. THIJL SUNIER** is antropoloog, verbonden aan de afdeling Sociologie/Antropologie van de Universiteit van Amsterdam. Hij is gespecialiseerd in politieke islam in Europa en Turkije.

## Europa en de gevaren van niet-conventionele aanslagen

MARIANNE VAN LEEUWEN

In juli 2004 publiceerde het Institute for Security Studies, een denktank van de Europese Unie in Parijs, een compacte studie van de hand van Gustav Lindstrom, getiteld *Protecting the European Homeland. The CBR dimension*. Lindstrom schetst de activiteiten die sinds de aanslagen van 11 september 2001 binnen Europa zijn ondernomen op het gebied van bescherming van de burgerbevolking tegen chemische, biologische en radiologische aanslagen. Onder het hoofd Europa heeft hij zowel EU-brede als nationale voorstellen, schema's en maatregelen vervat.

Lindstrom begint met een dreigingsinschatting. Hoe waarschijnlijk is het dat terroristen in staat zijn tot het plegen van aanslagen met niet-conventionele middelen en daarmee rechtstreeks mensen treffen of eventueel ook de menselijke leefomgeving (in het bijzonder de voedsel- en watervoorziening)? Terecht merkt de auteur op dat het aantal

concrete voorbeelden van aanslagen met niet-conventionele middelen tot nu toe zeer beperkt is gebleven. Het is waarschijnlijker, zo voegt hij daaraan toe, dat niet-conventionele aanslagen, als ze plaatsvinden, de getroffen samenleving zullen *ontwrichten* dan dat ze een massaal dodelijk effect sorteren. Er zal waarschijnlijk eerder sprake zijn van maatschappelijke ontwrichting (*disruption*) dan van massale vernietiging van mensenlevens (*destruction*). Dat effect kan overigens ook buitengewoon ingrijpend zijn. Lindstrom betoogt overtuigend dat een aantal technische hindernissen steeds lager aan het worden is. Daarmee neemt logischerwijs de waarschijnlijkheid van een niet-conventionele aanslag in vergelijking met vroeger toe.

In een serie korte paragrafen

Gustav Lindstrom: Protecting the European Homeland. The CBR dimension (*Chaillot Paper*, 69).

Parijs: Institute for Security Studies, juli 2004; 132 blz.; ISSN: 1017-7566

loopt Lindstrom langs diverse chemische, biologische en radiologische middelen die in een aanslag denkbaar gebruikt zouden kunnen worden. Hij behandelt daarbij de 'plus'- en 'min'-punten vanuit het oogpunt van een aanslagpleger. Hij let op verkrijgbaarheid, hanteerbaarheid en denkbaar effect van middelen en wijst ook op mogelijkheden voor terroristen om met conventionele explosieven of door sabotage een niet-conventionele uitwerking te bereiken – bijvoorbeeld door aanslagen op tankauto's, treinen of schepen waarbij schadelijke chemische of nucleaire stoffen vrijkomen.

Vervolgens legt hij de vraag voor wat in Europees verband gedaan

wordt om de bevolking te beschermen tegen chemische, biologische of radiologische aanslagen. Uit zijn compacte overzicht blijkt dat sinds '9/11' weliswaar op Europees niveau veel planning heeft plaatsgevonden, maar dat praktische coördinatie, informatie-uitwisseling of harmonisatie van het instrumentarium nog het nodige te wensen overlaten. Personeelsbezetting en financiën van gespecialiseerde Europese organen als het *Monitoring and Information Center* laten te wensen over. Uit lezing van zijn hoofdstuk ontkomt men ook niet geheel aan de indruk dat er mogelijk eerder te veel dan te weinig van ingewikkelde afkortingen voorziene instanties in het leven zijn geroepen. Een andere voorname begrenzing van de Europese slagkracht vormt de omstandigheid dat veel lidstaten toch graag een stevige mate van zelfredzaamheid nastreven. Dat heeft het voordeel van grotere, of in elk geval snellere, slagkracht, bijvoorbeeld omdat informatie-uitwisseling gemakkelijker is en minder problemen zullen bestaan ten aanzien van de inzetbaarheid van hulpmiddelen. Bij aanslagen met werkelijk grootschalige gevolgen (bijvoorbeeld een aanslag met een radiologisch middel, die tot grootschalige en langdurige ontsmetting noopt) en bij aanslagen met grensoverschrijdend effect, zal niettemin de nationale capaciteit al snel ontoereikend blijken.

Lindstrom evalueert in dit hoofdstuk ook een aantal grote nationale oefeningen in crisisbeheersing na een zware niet-conventionele aanslag in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Verbetering van informatie-uitwisseling blijkt ook op nationaal niveau nog dringend noodzakelijk. Daarnaast moet de financiering van het *crisismanagement*-apparaat verbeterd worden. Nu worden fondsen dikwijls te verbrokken ingezet, aldus Lindstrom.

De schrijver komt, alles overziend, tot de slotsom dat bestrijding

van de gevolgen van aanslagen met nucleaire, radiologische, chemische of biologische middelen het best zou kunnen worden gelegd bij een Europese coördinator voor *Homeland Security*. Hij beargumenteert deze stelling jammer genoeg niet echt. De gedachte is in theorie logisch. De effecten van een zware niet-conventionele aanslag kunnen immers grensoverschrijdend zijn, bijvoorbeeld als er radiologische of chemische lucht- of watervervuiling bij optreedt, of wanneer de klap komt in de vorm van een besmettelijke ziekte. Onder zulke omstandigheden kan denkkelijk het meest slagvaardig worden gereageerd als er geharmoniseerde draaiboeken klaar liggen (waarin o.a. de communicatielijnen tussen de diverse hulpverleners duidelijk zijn vastgelegd), gewerkt wordt met gestandaardiseerde apparatuur, enz.

Lindstrom lijkt echter ook in te zien dat snelle verwerkelijking van een dergelijk groot, supranationaal en tegelijkertijd slagvaardig orgaan niet van een leien dakje zou gaan. Het zou politiek en bestuurlijk heel wat voeten in de aarde hebben. Het zou ook onder veel denkbare aanslagsscenario's niet het initiatief bij crisismanagement hoeven nemen, omdat de nationale of regionale autoriteiten het zelf af kunnen. Dan geldt: hoe korter en simpeler de communicatielijnen, des te beter.

Lindstrom roept daarom ook op tot *nauwere samenwerking* op EU-niveau tussen de lidstaten. Die samenwerking zou gestalte kunnen krijgen in de vorm van frequente gezamenlijke oefeningen, een informatie-databank, een EU-depot voor vaccins, alsmede financiële *back-up* van de Unie voor programma's voor bescherming van de burgerbevolking. Op nationaal niveau raadt hij lidstaten van de Unie aan prioriteit te geven aan vormen van bescherming van de burgerbevolking met lage kosten en hoog resultaat. Met zijn adviezen trapt hij een beetje open deuren in. Voor de hand ligt,

zo stelt hij, het extra beveiligen van sensitieve installaties (chemische fabrieken) of transporten (chemisch, nucleair afval). Dat is ook nuttig ter voorkoming van 'gewone' ongelukken. Bovendien: terroristen zullen nog eerder een conventionele aanslag proberen te plegen op zo'n sensitieve installatie of sensitief transport dan dat ze VX of een nucleair explosief zullen vervaardigen en daarmee hun slag zullen slaan. Verder spoort Lindstrom aan tot oefenen, in de praktijk en met simulaties, en reikt daarbij een paar valabele, maar nogal voor de hand liggende suggesties aan.

*Protecting the European Homeland; the CBR dimension* is een handzaam en zorgvuldig uitgewerkt overzicht van wat er zoal aan niet-conventionele aanslagen denkbaar is en hoe overheden op uiteenlopende niveaus zichzelf en hun bevolking daartegen kunnen beschermen. De auteur heeft zijn vraagstuk vooral technisch en administratief benaderd. De aanbevelingen zijn adequaat, hoewel niet origineel. Lindstroms bundel bevat verder in een bijlage zeer compacte gegevens over de burgerbeschermings-organisatie in de lidstaten van de Unie. Kortom: een degelijk overzicht zonder baanbrekende conclusies.

MARIANNE VAN LEEUWEN

is oud-redacteur van de *Internationale Spectator*.

# Duitse *Realpolitik* als stoorzender voor de Baltische ambities

JEROEN BULT

Voor Estland, Letland en Litouwen was 2004 een historisch jaar. Op 29 maart maakten de premiers Parts, Emsis en Brazauskas hun opwachting in het Witte Huis, alwaar tijdens een ceremonie de door de drie kleine landen zo fel begeerde toetreding tot de NAVO werd bezegeld. De glimlach op het gezicht van Estlands minister van buitenlandse zaken Kristiina Ojuland tijdens het hijsen van de Estse vlag voor het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, vier dagen later, sprak boekdelen – eindelijk was haar land erin geslaagd te ontsnappen uit de grauwe schemerzone tussen West-Europa en Rusland, de voormalige kolonisator. De opname van het trio in de gelederen van de Europese Unie, die volgde op 1 mei, behelsde de definitieve verankering van dit drietal in de Westerse waarden gemeenschap.

Eén van de regeringsleiders die superlatieven te kort kwamen om de historische betekenis van de oostwaartse verbreding van NAVO en EU te duiden, was de Duitse kanselier Schröder. Nu is hoogdraverige retoriek bij dergelijke gebeurtenissen natuurlijk onvermijdelijk, maar in Tallinn, Riga en Vilnius zullen de warme woorden uit Berlijn een weinig geloofwaardige en overtuigende indruk hebben gemaakt. Althans, dit gevoel dringt zich op na lezing van het boek *Germany and The Baltic Problem After the Cold War* van de Duits-Britse historica Kristina Spohr Readman. Spohr, verbonden aan de London School of Economics, toont namelijk aan dat de Bondsrepubliek in de jaren negentig vooral lippen dienst bewees aan het streven van de Balten zo snel mogelijk op te gaan in de Westerse samenwerkingsverbanden en zich in de dagelijkse praktijk liet leiden door het ontwikkelen van een duurzame verstand-

houding met het Rusland van Boris Jeltsin.

De opzet van Spohrs boek is evenwel breder. Centraal staat de *Ostpolitik* van het herenigde Duitsland. De relatie met het Balticum wendt zij, in de hoedanigheid van een *case study*, aan ter illustratie van de problemen waarmee het *Kanzleramt* en het *Auswärtiges Amt* zichzelf geconfronteerd zagen. Volgens de auteur behoren drie van de vijf aan het Duitse vraagstuk inherente uitdagingen – *unity, identity en civic culture* – min of meer tot het verleden. De factoren *place en power* lieten zich echter in het geheel niet uitbannen en zouden vooral in het Duitse beleid jegens het Oosten een alles bepalende rol gaan spelen.

Spohr geeft allereerst een uitgebreide inleidende schets van de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek. Zij meent dat die politiek in het vorig decennium werd gekenmerkt door een sterke mate van tweeledigheid. *Enerzijds* bleef het land loyaal aan het transatlantisch bondgenootschap en aan het ideaal van de Europese integratie. De regering-Kohl beseftte de verwachtingen van de NAVO-partners en stuurde aan op spoedige militaire volwassenwording van zijn land. De uitspraak van het Constitutionele Hof te Karlsruhe van juli 1994 dat deelname van Duitse troepen aan 'out-of-area'-operaties geenszins in strijd was met de Duitse grondwet, betekende dan ook een belangrijke steun in de rug voor Kohl; niets stond inzet van de *Bundeswehr* in het door burgeroorlog verscheurde Bosnië nog in de weg.

De *Europese eenwording* zag Kohl

Kristina Spohr Readman: *Germany and The Baltic Problem After the Cold War. The Development of a New Ostpolitik 1989-2000.* (Preface by Hans-Dietrich Genscher).

Londen/New York: Routledge/Taylor & Francis Group, 2004; 264 blz. (incl. register); 63,= euro; ISBN: 0-714-65515-5

als zijn levenswerk, wat beslist niet betekende dat hij het nationaal belang verwaarloosde. Bonn drukte strenge voorwaarden voor deelname aan de EMU door en drong met het oog op de toenemende problemen in de voormalige DDR en het stagneren van de economische groei als zodanig aan op lagere afdrachten aan Brussel. Men zou dus kunnen stellen dat er na 1990 nauwelijks afbreuk is gedaan aan het post-nationale karakter van de politiek van *Westbindung* (het sterkere militaire engagement leidde vooral tot verhitte debatten in Duitsland zelf); pas onder Kohls opvolger Schröder zou de Bondsrepubliek een meer assertieve koers inslaan.

De door Kohl geïmplementeerde *Ostpolitik* roept een *ander beeld* op. Spohr belicht de *geopolitieke consequenties* van de *Mittellage*, waarin Duitsland zich in 1990 plotseling weer bevond. De auteur zet op overtuigende wijze uiteen dat Duitsland zich hierbij van een bij vlagen kille *Realpolitik* bediende. Het beleid bestond uit twee componenten: een *Rußland-* en een *Osteuropapolitik*. Al vanaf de val van de Muur genoot eerstgenoemde component duidelijk prioriteit. De groeiende onrust in de Baltische landen kwam kanselier Kohl, die – de leegloop van de DDR en zijn eigen herverkiezing indachtig – vaart wilde zetten achter het herenigingsproces, dan ook buitengewoon ongelegen. Kohl wist dat hij was aangewezen op sovjetleider

Michail Gorbatsjov om de 2+4-onderhandelingen goed af te ronden en dat diens instemming met toetreding van héél Duitsland tot de NAVO moest worden verkregen.

Ook na de ineenstorting van het sovjetimperium bleef Kohl de *band met Moskou* cultiveren. De Russische president Jeltsin, met wie Kohl een heuse *Saunafreundschaft* ontwikkelde, gold in Bonn als baken van stabiliteit; respect voor het Russisch belang, het inkapselen van Rusland in de internationale kaders en talloze miljardenkredieten moesten Jeltsins positie verstevigen. Chaos in Rusland en vertraging van de terugtrekking van Duitse bodem van wat ooit het Rode Leger was, moesten koste wat kost worden voorkomen.

Spohr toont aan dat de Bondsrepubliek nimmer werkelijke belangstelling voor (de positie van) de Baltische landen heeft getoond. Het land speelde geen rol van betekenis bij het herstel van de onafhankelijk-

heid van Estland, Letland en Litouwen in augustus 1991 en bekommerde zich nauwelijks om het drietal, toen dat kenbaar maakte aansluiting te willen zoeken bij het Westen. Sterker nog, kanselier Kohl deed weinig moeite zijn begrip voor het bikkelharde Russische verzet tegen een NAVO-lidmaatschap van de Balten te verhullen. Duitsland concentreerde zich op Polen, Tsjechië en Hongarije – hun toetreding vormde geen noemenswaardige bedreiging voor Rusland – en liet, bij monde van minister van defensie Rühle, de Baltische landen in augustus 1995 zelfs weten dat zij niet in aanmerking zouden komen voor de eerste uitbreidingsronde van de NAVO. De ministers van buitenlandse zaken Genscher en Kinkel legden iets meer begrip aan de dag, maar beperkten zich tot *soft security* (hulp bij de opbouw van de markteconomie, rechtsstaat, enz.) en ze konden niet opboksen tegen Kohls

overwicht. Zeven jaar later, tijdens de NAVO-top in Praag, zouden Estland, Letland en Litouwen alsnog worden genomineerd voor het lidmaatschap. Aan deze doorbraak lag eerder Amerikaanse doortastendheid dan Duitse interesse ten grondslag – kanselier Schröder koestert de banden met Moskou niet minder dan zijn illustere voorganger placht te doen.

Wellicht had Kristina Spohr Readman er verstandiger aan gedaan de opzet van haar studie iets minder breed te maken en zich geheel te concentreren op de boeiende driehoeksverhouding Duitsland-Balticum-Rusland. Maar haar boek werpt een interessant licht op de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek; het is een welkome aanvulling op de nog altijd karige literatuur over de Baltische landen.

**JEROEN BULT** is historicus en publicist. Hij schrijft o.a. voor de Estse krant *Eesti Postimees*.

## Oorlogsverslaggeving op enige afstand

PREDRAG VITKOVIĆ

Het Nederlandse beeld over internationale conflicten is in de loop der eeuwen sterk bepaald door vaderlandse oorlogsverslaggevers en correspondenten die het ter plekke vaak met beperkte middelen en dito kennis van zaken hebben moeten stellen. Dit is in een notendop waar het boek van oorlogsverslaggever Arnold Karskens *Pleisters op de ogen, pleisters op de mond. De geschiedenis van de Nederlandse oorlogsverslaggeving van Heiligerlee tot Kosovo* (2001) over gaat. In zijn boek heeft hij veel ruimte vrijgemaakt voor de voorbije oorlogen in voormalig Joegoslavië. Het is een gedetailleerde beschrijving van de vele valkuilen waarin Nederlandse verslaggevers zijn terechtgekomen, o.a. door in de conflicten meestal partij te kiezen voor de *underdog*.

Yaël Vinckx, die van 1999 tot 2003 correspondentie in het voormalig Joegoslavië was en onder meer ten tijde van de oorlog om Kosovo vanuit Macedonië verslag deed, komt er niet in voor. Ze geeft in haar boek *Joegoslavië achter de schermen* aan, welke beperkingen ze zelf heeft ondervonden. Zo arriveerde ze op de Balkan toen 'haar eerste oorlog' al was uitgebroken; ze had ter voorbereiding tientallen artikelen en boeken over voormalig Joegoslavië gelezen. De oorlog om Kosovo was naar eigen zeggen een propaganda-oorlog. Ze kon Kosovo niet in en moest het doen met de informatie van de NAVO-alliantie, die de woor-

Y. Vinckx: *Joegoslavië achter de schermen. Afscheid van een land.*  
Amsterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2004;  
309 blz.; 17,95 euro; ISBN: 90-446-0338-8

den 'genocide' en 'etnische zuivering' te gemakkelijk en te gretig in de mond nam. Impliciet geeft ze daarmee aan dat die beperkingen en oncontroleerbare informatiestromen logischerwijs ook in haar verslaggeving hebben doorgewerkt.

*Joegoslavië achter de schermen* is een relaas van Vinckx' ontmoetingen met gewone burgers, die door de oorlog in hun vaderland geconfronteerd werden met een multi-etnische samenleving die langs etnische lijnen uit elkaar werd getrokken. Vinckx woont bij ze in en praat

met ze in onder meer Skopje, Belgrado en Sarajevo. Stuk voor stuk zijn het verhalen die bewijzen dat het in de afzonderlijke deelrepublieken de politieke elite van de diverse bevolkingsgroepen is geweest, die de volkeren c.q. etniciteiten tegen elkaar heeft uitgespeeld. Vinckx stelt moeilijke vragen over oorzaken van het geweld dat burgers die tientallen jaren vreedzaam hebben samengeleefd, elkaar hebben aangedaan.

Echte antwoorden blijven achterwege in dit boek, dat zich goed laat lezen. Desalniettemin maakt ze ook onnodige fouten, niet alleen in kleine details, maar ook in haar analyses van de politieke krachtenvelden op de Balkan. Zo heet de dochter van Milošević aan het begin van het boek Sonja en aan het einde Marija; krijgt de Servische jongerenbeweging 'Otpor' praktisch alle eer voor het vertrek van de 'Slager van de Balkan' (terwijl Milošević de organisatie nagenoeg ongemoeid liet en daarmee demonstreerde dat hij er niet wakker van lag); en rekent ze het de Serviërs aan dat ze Milošević door eigen toedoen zo lang in het zadel hebben weten te houden. De economische sancties, de politieke en culturele isolering en de bombardementen hebben daar, althans in Vinckx' optiek, weinig toe bijgedragen. Ook het feit dat de Socialistische Partij van Servië nooit op een meerderheid in het Servische parlement heeft kunnen rekenen én de wetenschap dat het regime-Milošević de media en politie stevig in handen had, doen daar blijkbaar niets aan af.

Vooraf doordat de 'Balkancorrespondente', die volgens de Kroaten in Zagreb niets te zoeken had, met de gewone burgers optrekt, slaagt ze erin op veel plaatsen een genuanceerd beeld neer te zetten. Eenmaal in de Servische provincie gearriveerd, aanschouwt ze met eigen ogen welke effecten de NAVO-bombardementen hebben gehad voor de totstandkoming van een 'vreedzaam, multi-etnisch en democratisch Kosovo'. De overgebleven Serviërs leven in ghet-

to's of worden uit Kosovo gejaagd. Het etnisch gemotiveerd geweld van maart 2004, dat heel Kosovo in vuur en vlam wist te zetten, schrijven de internationale waarnemers, maar ook de Albanese intellectuelen zelf, toe aan louter extremisten. Het denkbeeld van een multi-etnisch en democratisch Kosovo zou wel leven bij de gewone Albanese bevolking van Kosovo, is daarbij de gedachte. Vinckx gelooft dit niet en verlaat dit gebied dan ook gedesillusioneerd. Ze ontlokt de internationale waarnemers de uitspraak dat de Albanese nooit tevreden zijn en alsmaar meer willen.

Een soortgelijke situatie beschrijft ze in Macedonië, waar ze verslag doet van de bloedige conflicten tussen de Macedonische autoriteiten en de etnisch-Albanese rebellen. Ook hier willen de Albanese 'meer en meer'. Ze verhaalt over de connecties tussen de rebellen in Kosovo, die voor wapens zorgen, en de 'struikrovers' in Macedonië. Net als in Kosovo strijden Albanese in Macedonië met kogels en geweren voor 'democratie en vrijheden'. Vinckx merkt op dat ze in feite strijden voor een Groot-Albanië en dat alles publicitair dient te worden 'verkocht' onder het mom van een strijd voor burgerrechten.

Tussen Kosovo, Macedonië en Bosnië-Herzegovina zijn allerlei parallellen te trekken. Geen van de drie is een geïntegreerde multi-etnische samenleving. De stad Kosovska Mitrovica is verdeeld in een Servisch en Albanese gedeelte. Het Herzegovijnse Mostar is opgedeeld in een Kroatisch en een moslimgedeelte (de Serviërs zijn er verdreven). In het Macedonische Skopje leven de etnische groepen eveneens gescheiden. In het noorden wonen de Albanese, in het zuiden de Macedoniërs. In alle drie de gebieden wonen de etnische groepen naast elkaar, voor zover ze dat nog willen. In alle gevallen is sprake van buitensporige corruptie en criminaliteit en een zwakke sociaal-economische basis, waarbij de internationale waarnemers, aldus Vinckx, vooral geïnteresseerd zijn in de hoge salaris-

sen. Met veel cynisme verhaalt ze dan ook over de grenzeloze strijd tussen talloze buitenlandse organisaties die zich verdringen om allemaal dezelfde doelgroepen te bedienen.

Een groot verschil is evenwel dat in Kosovo de minderheid geen autonomie mag genieten. Hieruit blijkt weer eens hoe inconsistent het internationaal beleid is; in Bosnië-Herzegovina leven de Serviërs, Kroaten en Bosnische moslims wél in aparte administratieve eenheden naast elkaar. In Macedonië is dit zelfs onder zware buitenlandse druk opgelegd – onder fel protest van de Macedoniërs – en in Kosovo mag het weer niet.

Yaël Vinckx had alle pech. Ook de 'revolutie van 5 oktober 2000', toen een woedende menigte Milošević aan de kant had gezet en Vojislav Koštunica de nieuwe president van Joegoslavië werd, kon ze niet meemaken. Ze zat vast in Montenegro en probeerde op allerlei manieren en met veel smeergeld Servië binnen te komen. Derhalve was ze genoodzaakt de revolutie vanuit Macedonië te verslaan. Haar verblijf in Montenegro, waar ze onder andere op zoek gaat naar de familie van Milošević, gaf haar echter tijd de politieke situatie aldaar goed op te nemen. Terecht merkt ze dan ook op dat Montenegro door het Westen in zijn afscheidingsdrang werd gesteund, puur en alleen omdat de hoofdstad Podgorica Milošević de oorlog had verklaard. Dat het Westen daarbij zaken deed met politici die het met de wet niet zo nauw namen, was niet van belang. Tegen Milošević waren alle middelen, aldus Vinckx, geoorloofd. Nu Milošević het veld heeft geruimd, is echter minder sympathie voor de Montenegrijnse zelfstandigheid overgebleven. Duidelijk wordt dat ook de Montenegrijnse drang zich zoveel mogelijk van de Servische broeders te onderscheiden (identiteitskwestie) een manier is om ervoor te zorgen dat binnenlandse problemen als werkloosheid, corruptie en criminaliteit niet op de politieke agenda komen.

Een groot minpunt van Vinckx'

boek is dat zij het voor historische inzichten voornamelijk moet hebben van boeken die ten tijde van de bloedige boedelscheiding van voormalig Joegoslavië zijn geschreven en die, direct of indirect, toch van een bepaalde mate van betrokkenheid getuigen. Zo komt Vinckx met een stereotiepe verklaring van de Kosovo-mythe en weet ze zelfs op te tekenen dat de Montenegrijnse dichter en staatsman Njegos met zijn filosofi-

sche en wereldberoemde dichtwerk *Gorski Vijenac* (1847) 'etnische zuiveringen' zou propagieren. Door geschriften uit hun tijd en context te rukken, probeert ze op geconstrueerde wijze aan te tonen dat *de* Serviërs – en dat is weer zo'n cliché – van nature naar geweld neigen. Vreemd genoeg vergeet ze dat Servië – en zeker Belgrado, waar ze veel tijd heeft doorgebracht – het enige multi-etnische land is dat de successie-oor-

logen in voormalig Joegoslavië als zodanig wist te overleven. En dat geeft toch te denken.

**PREDRAG VITKOVIC** is werkzaam als consulent diversiteitsbeleid bij het provinciaal instituut voor maatschappelijke ontwikkeling *Stimulus* te Rotterdam. Voorts volgt hij de opleiding Oost-Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

## Drie Nederlandse perspectieven op de Europese Unie

KASIA KLEINA

De Oost-Europese landen zijn getreden tot de Europese Unie en Turkije staat aan de voordeur daarvan. Belangrijker dan de discussies over de *drijfveren* achter de Europese integratie die verloren zijn gegaan lijkt nu de zoektocht naar de gezamenlijke Europese *identiteit* en de daaruit voortvloeiende normen en waarden: wat bindt ons, wat scheidt ons en hoe gaan we daarmee om. Om de discussie over 'normen en waarden' in Europa te stimuleren nam Nederland, dit half jaar voorzitter van de Europese Unie, verscheidene initiatieven. Deze bundel, aangeboden aan de Europarlementariërs, vormt een bijdrage van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die de lezer 'kennis [wil] laten nemen van *het Nederlands perspectief op de verschillende invalshoeken van Europa*'. Drie Nederlandse schrijvers, Michaël Zeeman, Bas Heijne en Hafid Bouazza, en een fotograaf, Maarten van Schaijk, werd door Henk Pröpper, directeur van het Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds, gevraagd hun persoonlijke visie te geven; de drie essays: *Dromen van Europa* van Bas Heijne, *Het gebroken gezin* van Michael Zeeman en *Islam in Europa* van Hafid Bouazza, zijn behalve in het Nederlands ook in het Frans, Engels en Duits in één boek te lezen. De rode draad van deze bundel wordt

gevormd door de desillusie over de vroegere idealen en het streven naar een realistischer benadering van de Europese integratie.

*Bas Heijne* roept in *Dromen over Europa* de herinneringen op aan de tijden toen de erkenning van de noodzaak tot verdere Europese integratie in de gedachtewereld zat van iedere goede Europeaan. Achter dit dogma schuilde het dictaat van 'Nooit Meer oorlog': 'eenwording was verbroedering', 'het ging om de Ander'. Nooit meer racisme, nooit meer discriminatie. Dit bevlogen idealisme en van bovenaf opgelegd streven naar een culturele, postmoderne eenheid in Europa leidden op den duur tot een tegenreactie, een ontzuivering: het oplaaieren van nationalisme (ex-Joegoslavië) en populisme (het westen). Want het ideaal bleek steeds meer een bezweringsformule, aldus Heijne. Deze fout, van vals idealisme, moet niet weer gemaakt worden nu landen met wezenlijk andere achtergrond en wezenlijk minder welvaart zijn getreden, 'het eigene dat dichtbij is, zal altijd meer gekoesterd worden, dan wat veraf is. 'Het [is] tijd om reëel te worden.' Bas Heijne schetst een somber beeld van de toekomst van de

Hafid Bouazza, Bas Heijne & Michaël Zeeman (met foto's van Maarten van Schaik): *Dromen van Europa*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2004; 130 blz.; 16,95 euro; ISBN: 90-351-2670-x

Europese integratie, maar draagt geen oplossingen aan.

*Michaël Zeeman*, daarentegen, buigt zich over wat hij noemt het 'gebroken gezin': het eurosceptisch geworden westen en het euro-enthousiaste oosten; hij ziet grote verschillen tussen beide, maar gaat desondanks op zoek naar een mogelijke dialoog. Om zijn visie te illustreren gebruikt hij een cyclus van gedichten van de Poolse dichter Czesław Miłosz: 'Kind van Europa'. Het gaat daarbij om het aanvaarden en koesteren van de gezamenlijke culturele en historische canon. Het gebroken gezin zal het over het verleden moeten hebben, maar in het welvarend geworden westen en zeker in Nederland na de geslaagde Culturele Revolutie van de jaren zestig heeft het historische besef plaatsgemaakt voor een posthistorisch gevoel. Er zijn zekerheden, maar velen weten niet meer hoe ze zijn ontstaan. Maar omdat het oosten en westen zo van elkaar verschillen, cultureel, economisch, politiek en vooral qua verwachtingen, is een eerlijk gesprek met elkaar zo belangrijk,

want Europa van twee verschillende snelheden zal nog voorlopig blijven bestaan. En wie niet te veel verwacht, zal niet snel teleurgesteld worden. Met de uitbreiding werden het doel, de richting en ook de finaliteit van de Unie in de Europese Grondwet al besproken. Nu moet de harteloosheid nog vermeden worden.

*Hafid Bouazza* richt zich in zijn essay *Islam en Europa* op de integratieproblematiek van de moslimbevolking in landen als Frankrijk en Nederland. Hij legt een band tussen mislukte integratie, identiteitsproblemen van moslimjongeren in Europa en moslimfundamentalisme. De strekking van zijn verhaal is helder: moslims zijn weinig zelfkritisch en dulden geen kritiek van buiten op hun manier van leven. De Europese waarden: democratie, met de daaraan verbonden vrijheid van meningsuiting, en scheiding van kerk en staat staan lijnrecht tegenover de dogmatische variant van de islam. Bouazza pleit ervoor dat religie een persoonlijke aangelegenheid blijft. In dit verband noemt hij *survival of the fittest*. Dit betekent zoiets als: de moslims die zich aanpassen, hebben de meeste kansen om te slagen in onze maatschappij. De moslims die zich niet aanpassen, niet kunnen omgaan met de vrijheden die deze samenleving

biedt en er niet in slagen hun leven invulling te geven, kunnen neigen naar een orthodoxe interpretatie van de islam. De auteur is pessimistisch over de mogelijkheid de radicalisering een halt toe te roepen; dit vanwege de invloed van het fundamentalisme predikende orthodoxe wahhabisme en de geldstromen die deze richting ondersteunen vanuit Saudi-Arabië.

En Europa is bang voor het islamitische fundamentalisme en niet voor moslims. Toch moeten volgens Bouazza maatregelen genomen worden om de vroegere tolerantie ten opzichte van alle moslims aan banden te leggen. Hoe ver moeten deze maatregelen gaan? Worden de moslims wel in hun waarde gelaten en hoe voorkom je dat moslims die er niet in slagen te integreren, onder invloed van orthodoxe moslims komen en radicaliseren? Deze vragen blijven onbeantwoord.

Deze bundel vormt een prikkelende en informatieve bijdrage. De ontuchtering over 'Europa' in de oude lidstaten, de wat moeilijke verhouding tussen de oude en de nieuwe leden van de Europese Unie en ten slotte de problematische positie van de islam worden op een overtuigende manier neergezet. De drie essays bieden een Nederlands perspectief op

drie verschillende invalshoeken van Europa, maar geen geïntegreerde visie op de toekomst van Europa. Er wordt veel gesuggereerd, maar concrete voorstellen worden er niet in gedaan. Misschien beoogt het boek dit ook niet.

Kortom, dromen over Europa mag, maar laten we realistisch en duidelijk wezen: Europa heeft voornamelijk een taak te vervullen. Henk Pröpper maakt het duidelijk in de inleiding: er is een 'behoefte aan Europa dat vanuit het idee van eenheid in verscheidenheid' een hoofd biedt aan het gevaar van de homogenisering van de cultuur (McDonaldisering) en aan de Amerikaanse hegemonie. Pröpper vergelijkt Europa in navolging van Hans Magnus Enzensberger met een lappendeken. Het is voor hem 'een deken [...] van diverse soorten wol en van allerlei verschillende kleuren, en warmen doet die ook.' Een mooie vergelijking, maar deze warmte laat zich niet altijd direct voelen in de besproken essays.

**KASIA KLEINA** studeert *Internationale Betrekkingen* aan de *Rijksuniversiteit Groningen* en is stagiaire op het redactie bureau van de *Internationale Spectator*.

### **William Chislett: Turkey's Membership of the European Union: A Rose or a Thorn?**

Madrid: *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos* ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)), 2004; 38 blz.; ISSN 1696-3504

Chislett, oud-correspondent van de *Times* en de *Financial Times* in Spanje, resp. Mexico, behandelt de moeilijkheden rondom de toelating van Turkije tot de EG/EU, de pro's en contra's die op politiek, economisch en cultureel gebied in de huidige discussie een rol spelen. Hij brengt in de

## SIGNALEMENTEN

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. (F.v.d.B.), die ook alle bijdragen aan deze aflevering heeft verzorgd. De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl>library>publications](http://www.clingendael.nl>library>publications)

herinnering dat Turkije al in 1963 geassocieerd lid werd, dat er in 1970 een overeenkomst werd gesloten voor een eventueel volledig lidmaatschap en dat Turkije in 1987 een aanvraag

daarvoor indiende. Hij verwijst naar de criteria voor toelating die in 2001 door de EU werden geformuleerd. Een besluit in positieve zin zou het bewijs zijn dat de EU niet alleen een

christelijke club is, maar openstaat voor andere culturen en religies. Er wonen reeds 9 miljoen moslims in het Europa van de 15. Turkije is van de islamitische landen de meest seculaire staat 'and as an EU member it could be a beacon for the much-maligned Muslim world, particularly neighbouring Iran and Irak which have embarked on democratization processes of varying degrees' (blz. 4). Tot nu toe steunen Spanje, Duitsland, Groot-Britannië en Italië openlijk een Turks lidmaatschap. Frankrijk kijkt de kat uit de boom. De traditioneel vijandige relaties met Griekenland zijn verbeterd. De kwestie-Cyprus lijkt niet langer een onoverkomelijk obstakel. Gezien de voorbehouden van andere landen over de toelating van Turkije tot de EU ziet het er na uit dat een besluit van een tien jaar durende onderhandelingsperiode en een lidmaatschap in 2015 in het vooruitzicht de meest optimistische uitkomst zal zijn op de komende EU-topconferentie. Turkije zou zo'n uitkomst overigens als een overwinning zien. De auteur betoogt dat een 'politically stable and richer Turkey, which would emanate over the long term from EU-membership, cannot but encourage pro-democratic forces in Muslim countries'. Het zou zeer kortzichtig van de EU zijn de deur voor Turkije op slot te doen. Sterker nog, het zou een vergissing van historische proporties zijn, en het land op een gevaarlijke manier terugwerpen op zichzelf. (F.v.d.B.)

**A. Nuri Yurdusev (red.): Ottoman Diplomacy. Conventional or Unconventional?**

Basingstoke: Palgrave Macmillan Ltd., 2004; ix + 202 blz.; 50,25 euro  
ISBN 0-333-71364-8

De artikelen in deze bundel houden zich bezig met de wijze waarop door het Ottomaanse Rijk diplomatie werd geformuleerd en beoefend. Veel is bekend over de sociale, economische en politieke aspecten van het Ottomaanse Rijk, maar weinig over de

aard van zijn externe betrekkingen: 'Issues such as *how the Ottoman Empire formulated its policies vis-à-vis other states or empires and how it carried out its policies, what sort of means and instruments were used to conduct diplomacy and who were the agents carrying out those policies have been widely neglected.*' (blz. 1) De artikelen in de bundel trachten in deze leemte (mede via enkele *case studies*) te voorzien. De betrekkingen tussen het Ottomaanse Rijk en de Europese staten werden sterk bepaald door het proces van 'otherization': het elkaar in sterk negatieve zin beoordelen en betitelen ter bevestiging van de eigen (cultureel-religieuze) identiteit. Tot aan het eind van de 18de eeuw was er aan Ottomaanse zijde sprake van gebruik van informele, onconventionele diplomatieke middelen op *ad hoc*-basis, die in sommige gevallen traditie werden. Tot laat in de 17de eeuw was de Ottomaanse diplomatie 'unilateraal', 'non-reciprocal': waar de Sultan steeds op *ad hoc*-basis diplomatieke missies naar het buitenland stuurde, beschikten de Europese landen over residentieële ambassadeurs in de Ottomaanse hoofdstad. Dit veranderde in de loop van de 18de eeuw, met toenemend gebruik van een permanente vorm van diplomatie. Het Ottomaanse Rijk was tijdens de eerste drie eeuwen van zijn bestaan militair sterk maar in diplomatieke zin zwak, terwijl het in de laatste anderhalve eeuw van zijn bestaan militair zwak was, maar diplomatiek sterk. (F.v.d.B.)

**Andres Kasekamp (red.): The Estonian Foreign Policy. Yearbook 2004; The Estonian Foreign Policy Institute.**

Tallinn: Kirjastus Varrak, 2004; 172 blz.; (www.evi.ee)  
ISBN 9985-3-0847-6

In acht essays analyseren Estlandse, Britse, Finse en Amerikaanse deskundigen op het gebied van de internationale betrekkingen enkele consequenties van de toetreding van Estland tot de NAVO en de EU, twee

instellingen die thans transformaties ondergaan. Zo vraagt een van de auteurs, tegen de achtergrond van verdere uitbreiding van EU en NAVO met bijvoorbeeld de Balkanstaten, zich af waar Estland zich in de transatlantische buitenlandse en veiligheidsproblematiek zal situeren: naast het 'Transatlantic Europe' van het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Nederland of het 'Core Europe' van Frankrijk en Duitsland? Andere artikelen gaan over de vraag wat men van de EU kan verwachten wat betreft haar beleid inzake het 'Verdere Noorden'; over 'Schengen en het Estlands-Russische grensregime'; de positie van Estland in het huidige constitutionele debat; de uitbreiding van de NAVO met het Baltisch gebied (gezichtsposities voor en na '9/11' in de media); democratie en crisispreventie – de stand van zaken en het EU-beleid dienaangaande in Moldova, Macedonië, Georgië en Estland. Verder is er een essay over de visie van de regering-Bush op het Atlantisch partnerschap. De bundel eindigt met een artikel waarin de defensiesamenwerking in het Baltische gebied, 'a meeting place of NATO, EU, Russian, Baltic, Nordic and Central European interests', tegen het licht van de bestaande theorieën over buitenlandse betrekkingen wordt gehouden. Slechts twee van de acht artikelen bevatten verwijzingen naar literatuur. (F.v.d.B.)

**Lee Miles (red.): The European Union: Annual Review 2003/2004.**  
Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2004; 217 blz.; £ 17,99  
ISBN: 4051-1919-5

Dit jaarboek, waaraan overwegend Britse wetenschapslieden een bijdrage leveren, kwam tot stand in samenwerking met *The Journal of Common Market Studies*. In vijftien essays worden de belangrijkste ontwikkelingen op politiek, economisch en juridisch terrein binnen de EU in de periode 2003-2004 geanalyseerd. Inclusief kwesties als het Griekse en het Itali-

aanse voorzitterschap; de activiteiten van de Europese Centrale Bank; de ontwikkelingen in de lidstaten en kandidaat-lidstaten zelf; de Europese Conventie; en de uitbreiding van de EU. In een redactionele bijdrage van Lee Miles wordt de kloof tussen de elite en de bevolking van de lidstaten wat betreft de ontwikkeling van de EU behandeld. Hij verwijst daarbij naar een volgend artikel in het jaarboek, van de hand van Desmond Dinan (George Mason Universiteit), waaruit blijkt dat (bijvoorbeeld) de Conventie over de toekomst van

Europa informatie heeft verschaft aan de elite en dat zij de discussie binnen de elite heeft gestimuleerd, maar dat ze er nauwelijks toe heeft bijgedragen de EU dichterbij de burgers te brengen. Volgens Miles is 2003 het jaar waarin de elite de taak van de opbouw van een 'popular' Europa meer dan ooit is gaan beseffen; 'Yet, what has also been shown is that Europe's governing political elite remains as confused as ever as to how to achieve it.' (blz. 7) John Peterson behandelt de houding van Europa en Amerika in de kwestie-Irak. Wat zou

er zijn gebeurd, zo vraagt hij zich af, indien alle 25 staten zich tegen de oorlog zouden hebben gekeerd? Zijn antwoord is dat de oorlog zou zijn doorgedaan, maar dat 'the EU would have emerged out of the war with more respect in Washington', wat in de volgende periode zijn vruchten zou hebben afgeworpen. Hij sluit zich aan bij diegenen die van mening zijn dat iedere 'EU position, in terms of shaping views about Europe in America, would have been preferable to its embarrassing disunity over Iraq.' (blz. 23/24) (F.v.d.B.)

### E.P. Wellenstein

attempts to answer the question how to formulate a 'mission statement' for the enlarged European Union of now 25 members. He argues that this mission has not fundamentally changed since the 1950's: creating a zone of peace, stability and prosperity, based on democracy and the rule of law, for all European countries able and willing to live up to the Union's standards and rules. This zone grew from six to twenty-five members in fifty years, which constitutes as such an amazing success. With a couple of further enlargements looming over the horizon, full attention should now be given to consolidating the building of the Union whose big size poses new management problems. Some institutional improvements contained in the Treaty for a European Constitution could already be introduced before the – highly desirable – final ratification of that treaty, on a voluntary basis. But these internal problems must not make the politicians in charge of the Union's institutions lose sight of their wider – indeed worldwide – responsibilities: to contribute, through the growing external capacities of the Union, to a more just and more stable world order.

### Arjo Klamer

addressing the rationale for an ever larger European Union, argues that a larger political entity is not necessarily better than a smaller one. The question is: What is the optimal size of political entities? The evidence suggests that small nations do generally better democratically, socially and economically than large nations. A large market is not an argument in an already global economy; a large political state does worse in terms of democratic processes and social welfare. The only important argument remains political power. But how realistic is it to expect the European Union to be truly unified in its foreign policy? And how much are the Europeans willing to sacrifice in order to gain political dominance in

## S U M M A R I E S

the world? The rationale for an ever larger European Union is, therefore, lacking. The only significant benefit of the Europeans striving for unification is the questioning of existing borders and the emergence of regions as semi-political entities. Accordingly, the ideal of an ever larger political union may end up in its opposite: the realization of many small political entities which do better democratically, socially and economically.

### Pim den Boer

looks at Europe from both a political and a cultural perspective. European integration has proved a successful experiment in sharing sovereignty which is quite remarkable since national sovereignty is so sacrosanct in international relations and infringements on it are made only in exceptional circumstances. The European Union may constitute an example of concrete and successful supranational policy to the rest of the world. After all, due to 'globalisation' a similar process of sharing national sovereignty will be needed at the global level as well. In contrast, European culture has little to do with this political experiment. European culture has been formed by an immense repertoire of intellectual and artistic traditions and innovations, the richness and variety of which have been developed by openness and an ability to be critical. European culture is thus based on reflection rather than on emotion.

Adriaan van der Staay, Frans Bletz and Erik Jurgens consider the paradox that so many people have feelings of uncertainty and indifference towards the European Union, while public support for the *principle* of European integration remains quite high. Why doesn't a relati-

vely positive *attitude* of the citizens lead to equally positive *action* in favour of Europe? The uncertainty of the public has to do with the insufficiently democratic nature of the Union, the emphasis on market integration and on things economic. From a consumers' point of view the single market is a great success, but citizens still lack a voice in European affairs. Creating a responsive European Union should therefore now be the first priority. For only a strong European democracy that addresses the hopes and fears of its citizens, can dispel present feelings of alienation. While the European Constitution is an important step in the right direction, its advantages should be more clearly explained. Also, the citizens of Europe should vote on the new Treaty, preferably not in national referenda but by a union-wide poll. Above all, strengthening public engagement towards the Union demands *positive leadership*. National politicians should realise that perceptions of world affairs are now similar in many European countries. This ought to make it possible to set decisive steps towards a Political Union. European co-operation on subjects that concern the citizens directly, such as immigration, internal security, modernisation of the welfare state, safeguarding retirement pensions and protection of the environment, would also help to strengthen a common identity. Non-governmental organisations could play a role in these fields. In The Netherlands the slide towards Euroscepticism should be halted, as this undermines half a century of successful partnership in Europe. Politicians in The Hague should stop being so preoccupied with the assumed dominance of big countries. Instead they should turn their energies towards strengthening European democracy and help shaping imaginative European policies. In that way public confidence in the Union could be restored.

#### **Sven Biscop**

addresses the current process of military integration in the European Union. This process is geared to achieving the Headline Goal, *i.e.* the ambition to be able to deploy 60,000 troops within sixty days and sustain that deployment for at least one year. The Headline Goal concerns only a fraction of the total armed forces of the Member States - there is no vision yet on the future of the other 1.5 million men and women in military uniform. Nevertheless, all Member States are aware of the need to continue the transformation of their armed forces. In particular for the smaller Member States this will only be possible through far-reaching European cooperation and specialisation, for reasons of budget as well as of efficiency. Ideally, the political ambitions embodied in the European Security Strategy would be translated into military ambitions - how many operations does the EU want to be able to implement at any one time - which in turn can be translated into detailed capability objectives as

the basis for force planning at the EU level. As long as not all Member States are willing to proceed that far, permanent structured cooperation as provided in the draft Constitution could offer a platform for deeper integration between those that are willing to participate.

#### **Alfred Pijpers**

brings out the contrast between the Palestinian-Israeli reality on the ground and good European intentions to contribute to a peaceful solution of the conflict. The latter half of 2004 brought a number of new realities to the Palestinian-Israeli conflict: the ongoing construction of the security fence (the 'wall') and its strong disapproval by the international community, the disengagement plans of the Sharon government, escalation in Gaza, the eclipse of Yasser Arafat. The EU was in various ways involved in these issues, with a special role for the Dutch EU-presidency. In this article it is argued that European policy in the Middle East, though formally embedded in the Quartet (UN, US, EU, Russia), is in a number of ways sidetracking the American approach, and not altogether convincing in meeting the grim realities 'on the ground'. With a second term for the Bush administration and the passing away of Arafat, new opportunities may arise for a co-ordinated involvement of the United States and the European Union in the peace process.