

INTERNATIONALE

Spectator

Wim Kok over verdieping en verbreding in Europa
Wordt Europese Unie steeds intergouvernementeler?
Een euro van ons allemaal
Europees Parlement dichterbij de burgers
Rusland behoedzaam terug op wereldtoneel?
Louis Michel zet België weer op de kaart

Jaargang 54, nr 6, juni 2000

Instituut Clingendael



Europese Beweging
Nederland

COLOFON

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

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

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

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

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

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud juni 2000

| | |
|---|-----|
| <u>R.C.R. SIEKMANN</u> EURO 2000 en de nationale identiteit | 281 |
| <u>WIM KOK</u> De Europese Unie: samen verder met verdieping en verbreding | 283 |
| <u>J.Q.TH. ROOD</u> Naar een intergouvernementele Europese Unie? | 289 |
| <u>A. SZASZ</u> Een euro van ons allemaal | 295 |
| <u>B.J.S. HOETJES</u> Het Europees Parlement moet terug naar de burgers: naar een nieuw mandaat voor de Nederlandse Europarlementariërs | 301 |
| <u>JEAN PENDERS</u> Dubbelmandaat: niet doen | 305 |
| <u>HANS VAN BAALEN</u> De Russische keizer heeft geen kleren meer | 307 |
| <u>HANS SCHIPPERS</u> Rusland en het Midden-Oosten: continuïteit en verandering | 311 |
| <u>SANDER HUISMAN</u> Grensgebieden?: Regionale samenwerking tussen Kaliningrad, Litouwen, Oekraïne, Polen en Wit-Rusland | 317 |
| <u>DIRK ROCHTUS</u> 'Der Gang nach Kigali' van Belgisch buitenlandminister Louis Michel | 323 |
| BOEKBESPREKINGEN | |
| <u>FRANS A.M. ALTING VON GEUSAU OVER</u> Ontwaken of vergaan: een boodschap voor Europa | 327 |
| <u>GER VAN ROON OVER</u> Flitsen van Russen tijdens de Tweede Wereldoorlog | 329 |
| <u>ERIK DIRKSEN OVER</u> Tien jaar na de val van de muur | 330 |
| BOEKAANKONDIGINGEN | |
| AGENDA in deze aflevering op blz. 326 | |
| SUMMARIES | |
| WEGWIJS INTERNATIONAAL OP INTERNET | |

Wegwijs Internationaal op Internet

FRED BERGMAN

De Intergouvernementele Conferentie van de EU in 2000

Tijdens de Europese Raad van Keulen (3-4 juni 1999) is besloten een intergouvernementele conferentie bijeen te roepen om de institutionele vraagstukken van de Europese Unie op te lossen die niet waren geregeld in het *Verdrag van Amsterdam* en die, gelet op de op handen zijnde uitbreiding van de Unie, om een oplossing vroegen (en vragen). Daar werd ook vastgelegd dat de agenda beperkt diende te zijn: omvang en samenstelling van de Europese Commissie, stemmenweging in de Raad van Ministers en eventuele uitbreiding van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Het gaat hier om de zg. *left-overs* van de IGC 1996.* Wel is de mogelijkheid opengehouden de agenda lopende de IGC nog te verbreden. Vrijwel zeker zal dit ook gebeuren. De IGC is formeel van start gegaan op een bijeenkomst van de ministers van buitenlandse zaken in Brussel op 14 februari 2000. De werkzaamheden van de IGC moeten zijn afgerond vóór het einde van het jaar. In Nice moeten derhalve spijkers met koppen worden geslagen.

Onderstaande websites kunnen worden aangeklikt via de lijst met links op de website van de Europese Beweging Nederland: <http://www.europese-beweging.nl> (manuscript afgesloten op 28 april 2000).

IGC 1996 en Verdrag van Amsterdam:

Voor het *Verdrag van Amsterdam* en een link naar 'The 1996 IGC retrospective database' van de Europese Commissie, zie: <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/en/index.htm>

Conclusies van het voorzitterschap:

1 Europese Raad in Keulen, dd. 3-6 juni 1999: http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_nl.htm
2 Europese Raad in Helsinki, dd. 10-11 december 1999: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_nl.htm

EU-instellingen en de IGC:

1 De Europese Commissie (EC): <http://www.europa.eu.int/igc2000/> Een apart onderdeel van de website van de EC is gewijd aan de IGC. Met het oog op de institutionele hervormingen is Michel Barnier benoemd als Commissaris voor institutionele hervormingen. Van deze website kunnen de rapporten over de IGC die in opdracht van de EC zijn voorbereid, worden gedownload.

2 Het Europees Parlement (EP): <http://www.europarl.eu.int/igc2000/en> Ook het EP heeft op zijn website ruimte gereserveerd voor de IGC 2000. Namens het EP zijn vooral Nicole Fontaine, voorzitter, en de europarlementariërs Elmar Brok en Dimitris Tsasos betrokken bij de IGC. Op deze website vindt u de officiële bijdragen van het Parlement aan de IGC.

3 De Raad van de Europese Unie: <http://db.consilium.eu.int/cig/intro/int-ronl.asp?lang=nl>
Tot op heden bevat deze website nog weinig materiaal.

4 Het Voorzitterschap:

4a Het Portugese voorzitterschap over de IGC 2000: http://www.portugal.ue-2000.pt/uk/conf_intergov_main00.htm
4b Het Franse voorzitterschap over de IGC 2000: webadres nog niet bekend.

5 Economisch en Sociaal Comité:

http://www.esc.eu.int/fr/acs/press_rels/cp_18_2000_f.htm

Selectie standpuntbepalingen en informatievoorziening van de overheden van de EU-lidstaten over de IGC:

Verenigd Koninkrijk

<http://www.fco.gov.uk/news/newstext.asp?3309>
<http://www.fco.gov.uk/news/keythemepage.asp?105>
<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?3625>

Italië

<http://www.esteri.it/eng/backgroundfact/italyand/d100200e.htm>
<http://www.esteri.it/eng/foreignpol/ue/index.htm>

Duitsland

http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/5/index.htm
http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index.htm

Oostenrijk

<http://www.bmaa.gv.at/aussenpolitik/wirtschaft/reform.html.de>
<http://www.bmaa.gv.at/aussenpolitik/wirtschaft/regierungskonferenz.html.de>

Frankrijk

<http://www.france.diplomatie.fr/europe/index.html>
<http://www.diplomatie.gouv.fr/europe/politique/fiches/fiche4.html>
<http://www.diplomatie.gouv.fr/europe/politique/fiches/fiche5.html>

Denemarken

<http://www.um.dk/english/udenrigspolitik/europa/>

België

http://www.diplobel.org/Politics/policy_beleid_1_1_NL.htm

Griekenland

http://www.mfa.gr/foreign/euro_union/febr_eng.htm

Nederlandse documenten inzake de IGC:

Ministerie van Buitenlandse Zaken:

1 Notitie dd. 21 mei 1999, getiteld *Intergouvernementele Conferentie over institutionele hervormingen*
<http://www.minbuza.nl/actualiteit/kamervragen/archief/343DIE.html>
2 Notitie dd. 15 november 1999, getiteld *De IGC-2000: een agenda voor de interne hervormingen van de Europese Unie*
<http://www.minbuza.nl/actualiteit/kamervragen/archief/710DIE.html>
3 De staat van de Europese Unie. De Europese Agenda 1999-2000 vanuit Nederlandse perspectief. Den Haag, 1999.
Dit rapport (met de relevante par. 2.5) kan worden gedownload van de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken: <http://www.minbuza.nl/>
4 Derde notitie van de regering over IGC 2000
<http://www.minbuza.nl/Content.asp?Key=303953&Pad=302486,300556>

Rapporten Adviesraad Internationale Vraagstukken:

De volgende adviezen kunnen worden gedownload van de website van de AIV: <http://www.aiv-advies.nl>
1 *De IGC 2000 en daarna. Op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten* (AIV-advies nr 12), Den Haag, januari 2000. <http://www.aiv-advies.nl/N1000AD/N112/N112SA.htm> (samenvatting)
Dit advies bouwt voort op twee eerder uitgebrachte adviesaanvragen, namelijk:
2 *Europa inclusief* (AIV-advies nr 1), Den Haag, oktober 1997. <http://www.aiv-advies.nl/N1000AD/N101/N101SA.htm> (samenvatting)
3 *Europa inclusief II* (AIV-advies nr 5), Den Haag, 5 november 1998. <http://www.aiv-advies.nl/N1000AD/N105/N105SA.htm> (samenvatting)

Overige relevante websites:

1 Over het handvest van de grondrechten van de EU (mogelijk agendapunt van de IGC): <http://db.consilium.eu.int/DF/intro.asp?lang=nl>
2 Over de hervormingen bij het Hof van Justitie: <http://curia.eu.int/nl/pres/persp.htm>

DRS F.J. BERGMAN is historicus en adjunct-directeur van de Europese Beweging Nederland.

* Zie J.Q. Th. Rood, 'Amsterdams left-overs: de uitbreiding en hervorming van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, december 1999, blz. 635 - 639.

JAS←N

Al meer dan 25 jaar informeert de Stichting JASON over de achtergronden van de internationale economie, politiek en veiligheid. Zij richt zich daarbij vooral – maar zeker niet uitsluitend – op jongeren in de leeftijd van 18 tot 35 jaar.

JASON informeert door middel van het organiseren van diverse activiteiten en geeft het kwartaalblad JASON Magazine uit. De Stichting weet zich daarbij gesteund door deskundigen uit de ambtenarij, het bedrijfsleven, de politiek en de wetenschap.

JASON is neutraal en waardenvrij. Zij is niet gebonden aan enige politieke stroming of gebaseerd op een levensbeschouwelijke grondslag.

Een jaarabonnement op JASON Magazine kost slechts f 30,00 (studenten f 25,00). Daarvoor ontvangt u ook de uitnodigingen voor de activiteiten. Om u in de gelegenheid te stellen kennis te maken met Stichting JASON, bieden wij u de mogelijkheid om een proefabonnement te nemen. Hiervoor kunt u de nevenstaande kaart invullen.

**Stichting JASON – Bezuidenhoutseweg 237-239 –
2594 AM Den Haag
Telefoon 070-3605658 – fax 070-3633285**

Antwoordkaart

Een proefabonnement op JASON Magazine, het tijdschrift van de stichting JASON, kost slechts f 20,00 (studenten f 15,00). Hiervoor ontvangt u vier nummers van voorroemd magazine alsmede uitnodigingen voor activiteiten van de stichting JASON.

Naam
Adres
Woonplaats
Telefoon
Studie (i.v.t.):/stud. nr.
Handtekening

Deze antwoordkaart kunt u in een enveloppe (postzegel niet nodig) sturen naar Stichting JASON, Antwoordnummer 10711, 2501 WB Den Haag.
U wordt verzocht te wachten met betaling totdat u een acceptijfiro wordt toegezonden.



INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' voor deze en de volgende eeuw

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN EN ANALYSES

NIEUWE THEMA'S 1999-2000

Kosovo: weerslag en terugslag • tien jaar nieuwe scheidslijnen in Europa • mondiale verschuivingen in de volgende halve eeuw • Nederlands economische positie in de wereld • de nieuwste intergouvernementele Conferentie • post-moderne diplomatie

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

**Abonnementsprijs 2000: f 99,50
NU f 79,50/Bfr. 1590
Startersabonnement voor studenten
f 49,50/Bfr. 990 (voor 1 jaar)**

✂ Bestelbon

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: assen@vgorcum.nl www.vgorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de **INTERNATIONALE Spectator** en ontvangt in 2000 de kennismakingskorting

EURO 2000 en de nationale identiteit

ROBERT C.R. SIEKMANN

EURO 2000 IS VANUIT SPORTIEF-TECHNISCH OOGPUNT NIETS meer of anders dan een toernooi van de Europese Voetbalunie (UEFA). Bijzonder is dat het een landenkampioenschap betreft, hetgeen betekent dat de teams zijn samengesteld op basis van de gemeenschappelijke nationaliteit van de spelers. Dat houdt echter niet in dat de teams formaler nationale afvaardigingen zijn. Zij vertegenwoordigen niet hun land, maar hun bond. Het zijn anderzijds geen zuivere bondsteams in de zin dat ze zijn samengesteld uit de beste spelers van de nationale competitie, want daarvan zouden ook buitenlanders deel kunnen uitmaken.

Het landen-karakter van EURO 2000 in de hierboven geschetste zin heeft politieke implicaties. De perceptie van publiek en media is immers dat er een 'interstatelijke' strijd plaatsvindt. De natie is in het geding. De roepnaam van het Nederlands elftal is niet voor niets 'Oranje'. Wie voor het eerst een wedstrijd van het Nederlands elftal bijwoont, waant zich op een andere planeet, want de tribunes zijn letterlijk oranje gekleurd. Bij de voorlaatste oefenwedstrijd tegen Schotland in het Gelredome te Arnhem op 26 april jl. vond elke toeschouwer een opblaasbare oranje plastic kroon op zijn stoel; vervolgens was iedereen even zelf koning van Oranje in het rijk van koning voetbal.

Succes op sportgebied verenigt de natie. Het duidelijkste voorbeeld was het veroveren van de EK-titel door Nederland in 1988, o.a. na een zege op aartsrivaal Duitsland, nota bene op Duitse bodem. Toen spoelde er een ongeëvenaarde vreugdegolf over ons land. In *Olé, We are the champions! – Sport en internationale betrekkingen* (Clingendael, 1988) schreef Bob van den Bos: 'Zelfs de – als zeer rationeel bekend staande – NRC Handelsblad-commentator J.L. Heldring bekende dat deze overwinning hem "met diepe bevrediging vervulde".' Heldring was vooral verheugd dat wij 'onze grote buurman één keer hadden overtroefd'. Daarbij legde hij een verband tussen individuele gevoelens en nationalisme: de persoonlijke angst voor het verlies van de eigenheid wordt geprojecteerd op – of gesublimeerd door – de groep, de natie, aldus Van den Bos (blz. 30-31).

Het proces van internationalisering en het verva-

gen van de grenzen hebben kennelijk een toegenomen behoefte aan het uiting geven van een gevoel van nationale identiteit doen ontstaan. Er is ook wel beweerd dat de in de samenleving waarneembare individualiseringstendens een versterkt 'wij-gevoel' zou uitlokken. Als de vraag wordt gesteld of voetbal – juist in het Europa van de (zich steeds verder uitbreidende) Europese Unie – het laatste bastion van de nationale identiteit is, moet het antwoord althans wat Nederland betreft mijns inziens neen luiden, omdat het Koningshuis natuurlijk óók zo'n bastion is, nog afgezien van de Nederlandse taal. Oranje (Koningshuis) en 'Oranje' (voetbal) lijken elkaar zelfs te versterken. De brede sportieve belangstelling en meer in het bijzonder het IOC-lidmaatschap van Prins Willem Alexander maken daarnaast de band tussen Oranje en sport in een ruimer verband tastbaar. In beide Oranjes bezit de BV Nederland belangrijke *goodwill*-instrumenten waar menig land ons om zal benijden.

Daar komt bij dat een klein of middelgroot land als Nederland zich door het behalen van succes op voetbalgebied sterk kan profileren in Europa en de wereld. Ik zou dat het Crujff-effect willen noemen. Kom je bij wijze van spreken in een klein dorp in de binnenlanden van China en zeg je dat je uit Holland komt, dan wordt dat niet begrepen. Het uitspreken – in vele varianten – van de naam Crujff doet echter wonderen.

Intussen is 'Oranje' overigens hard op weg het laatste bastion van het Nederlandse voetbal in internationaal verband te worden. Ajax, Feyenoord en PSV hebben voorlopig geen reële kans meer om de Europacup I (tegenwoordig: Champions League), laat staan de Wereldcup (of het nieuwe wereldkampioenschap voor clubteams) te winnen. Het Bosman-arrest (1995) maakte niet alleen een einde aan het transfersysteem, maar leidde tot een salarisexplosie waardoor een elitegroep in Europa is ontstaan waartoe de nationale 'Grote Drie' niet meer behoren. Clubs als Manchester United, Barcelona en Juventus maken de dienst uit. Wie structureel het meest te besteden heeft uit *sponsoring*, tv-gelden en *merchandising* kan zich de duurste en beste spelers veroorloven. Commercialisering

van Europees topvoetbal heeft er al toe geleid dat Manchester United nu een 'wereldmerk' is en als zodanig wordt geëxploiteerd. Hoe lang is Ajax nog wereldberoemd en sportief cultuurdrager van Nederland naast 'Oranje'?

Wil Nederland zich ook op clubniveau weer Europees en internationaal gaan manifesteren, dan zullen er nieuwe competitiestructuren op het basisniveau moeten worden geïntroduceerd. De topclubs uit de kleinere landen zijn er in de huidige situatie de dupe van dat ze niet mogen deelnemen aan buitenlandse competities. Het Europese sportmodel is nu eenmaal nationaal-territoriaal georganiseerd. PSV zou graag aan de Engelse *Premier League* deelnemen (Ajax bijv. aan de Italiaanse *Serie A* en Feyenoord aan de Spaanse *Primera División*?) om uit de grote ruif mee te eten. PSV heeft als alternatief het opzetten van een *Atlantic League* voorgesteld, met deelname van topclubs uit een aantal kleinere landen om aldus een grotere markt te creëren. Volgens de UEFA-regels is dat zonder toestemming verboden. Dat zou dan 'wild voetbal' zijn, dat wordt buitengesloten. Het is echter de vraag of zo'n verbod naar Europees mededingingsrecht stand kan houden. Intussen hebben de Europese eliteclubs het plan voor een Superleague niet opgegeven, al is de Champions League dan gemoderniseerd zodat aan hun wensen enigszins tegemoet is gekomen.

Betaald-voetbalclubs zijn tegenwoordig economische entiteiten (ondernemingen), compleet met aandelenuitgifte; daarom zou ook eens onderzocht moeten worden of het weren van buitenlandse clubs uit de eigen nationale competitie enkel en alleen op grond van nationaliteit Europees-mededingingsrechtelijk verdedigbaar is. De Nederlandse topclubs kunnen thans immers binnen de EU niet de nationale markten betreden die hun economisch gelijke kansen zouden bieden met de concurrentie.

De beste Nederlanders spelen nu dan ook vrijwel zonder uitzondering in de financieel en sportief belangrijkste buitenlandse competities (vooral Engeland, Italië, Spanje). Daarom is 'Oranje', anders dan de 'Grote Drie', *potentieel* een absolute topploeg. Potentieel, want EURO 2000 zal dat in de vorm van de Europese titel in eigen land nog moeten bevestigen en de resultaten van de serie oefenwedstrijden waren niet bemoedigend.

'Oranje' is in internationaal perspectief overigens bijzonder vanwege het grote aantal Suriprofs. 'Oranje' is een Kleurrijk Elftal. Taxichauffeurs in het buitenland mogen dan zeggen als het gesprek over voetbal gaat, dat het geen écht Hollands elftal is, maar dan hebben ze het geheel bij het verkeerde eind, want elke Nederlandse voetballiefhebber beschouwt de jongens van de 'kabel' (Bogarde, Davids, Reiziger, Kluivert en Seedorf) oprecht als een van 'onze jongens'. De zeer

kwelijke, want kwetsende en discriminerende 'oerwoudgeluiden' die soms door het thuispubliek worden gemaakt tegen donkere spelers van de tegenpartij, zijn alleen in de nationale competitie te horen. Op het internationale podium vallen de tegenstellingen tussen de clubsupporters in het algemeen weg en de 'harde kernen' (de *Sides*) laten zich daar niet zien. De sfeer bij wedstrijden van 'Oranje' is ook om die reden uitstekend. Het 'Oranje'-publiek is enthousiast, maar niet buitengewoon fanatiek.

Heldring stelde ook dat nationalistische sentimenten gevaarlijk zijn als ze worden gemobiliseerd voor een *politiek* doel. Impliciet, zegt Van den Bos, onderschreef hij hiermee de these dat nationalistische gevoelens onschuldig zijn zolang ze betrekking hebben op sportevenementen. Heldring mag hierin gelijk hebben, in de praktijk blijkt dat het trekken van de juiste grens niet iedereen even gemakkelijk af gaat – ook in Nederland niet, aldus Van den Bos. Inderdaad, waar liggen de grenzen, waar is nog sprake van gezonde rivaliteit en waar is deze overgegaan in ongewenste haat- en wraakgevoelens?

De grenzen worden in ieder geval verre overschreden, indien supporters, van clubs of een nationaal team, zich bezondigen aan gewelddadig gedrag jegens personen en/of eigendommen. Het kenmerk van de 'voetbalvandaal' is dat hij niet meer kan relativiseren als het om winst of verlies gaat. Voetbalvandalisme is voor sommige groepen zelfs een doel op zich zelf geworden, geheel onafhankelijk van het wedstrijdgebeuren. EURO 2000 is niet alleen een voetbaltoernooi, maar ook een uitgebreide openbare orde-operatie. Er zijn o.a. met de buurlanden België, Duitsland en Engeland internationale afspraken gemaakt om notoire raddraaiers buiten de grenzen te kunnen houden. Er zijn in Nederland zelfs strafrechtelijke noviteiten ingevoerd om het probleem beheersbaar te maken. De politie kan potentiële wetsovertreders een half etmaal opsluiten zonder tussenkomst van de rechter. Het wetsartikel over 'openlijke geweldpleging in vereniging' is uitgebreid opdat ook meelopers kunnen worden aangehouden. Een initiatief-wetsontwerp om de zwarthandel in kaartjes strafbaar te maken, heeft het echter niet gehaald. Het gevaar van zwarthandel is dat onderling vijandige supporters moeilijker uit elkaar gehouden kunnen worden. *Fans only!* Het gaat om het voetballen. ■

Over de auteur

DR R.C.R. SIEKMANN is hoofd Onderzoek en Advisering van het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag.

De Europese Unie: samen verder met verdieping en verbreding

WIM KOK

DE EUROPESE SAMENWERKING MAAKT EEN positieve ontwikkeling door. Die stelling is gerechtvaardigd als we een wegging maken van de resultaten van de vijf Europese Raden sinds maart 1999: die van Berlijn, Keulen, Tampere, Helsinki en Lissabon.

In *Berlijn* werden alomvattende afspraken gemaakt over de financiering van de Unie in de periode tot 2007. In *Tampere* bereikte de Europese Raad overeenstemming over een gemeenschappelijke aanpak van problemen op het terrein van de derde pijler, waaronder asiel- en migratiebeleid. In *Keulen* en *Helsinki* werden stappen gezet op weg naar een slagvaardiger optreden van de Europese Unie in de tweede pijler, met als belangrijk onderdeel het Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). In *Helsinki* vielen voorts beslissingen over de uitbreiding van de EU. Beslissingen die de wil markeerden om de scheidslijnen die een groot deel van de nu achter ons liggende eeuw het politieke landschap van Europa hebben bepaald, definitief uit te wissen. In *Lissabon* is invulling gegeven aan verdere verdieping van de beleidsafstemming in het kader van de EMU en is een krachtig signaal afgegeven om het innovatief vermogen, de kennisintensiteit én de sociale cohesie in Europa in onderlinge samenhang te versterken.

Resultaten van recente besluitvorming Europese Raad

Als wij de resultaten van ruim een jaar besluitvorming op het niveau van de Europese Raad overzien, valt daarin een tweeledig accent te onderscheiden:

1 Er is het streven naar verdere *verdieping* van het integratieproces in alle drie de pijlers. Grote stappen voorwaarts in de Europese eenwording scheppen bijna als vanzelf nieuwe opgaven en uitdagingen. Zo ligt de nauwere en meer intensieve samenwerking in de sfeer van het migratie- en asielbeleid in het ver-

De Europese Unie als quasi-statelijk kader zal nooit af zijn. De grotere Unie waarnaar we op weg zijn krijgt een ander karakter dan de Unie die we kennen. Daar is niets op tegen, zolang het om een veilig, democratisch, duurzaam, welvarend en ongedeeld Europa blijft gaan.

lengde van de voltooiing van de interne markt en het vrije verkeer van personen.

2 Ook is er de zo belangrijke *uitbreiding* van het integratieproces naar grote delen van Midden- en Oost-Europa. Dit uitbreidingsproces houdt meer in dan een technische beoordeling of de kandidaat-toetreders voldoen aan het *acquis communautaire* en welke transitieperioden en overgangsarrangementen nodig zijn. De uitbreiding heeft ook gevolgen voor het beleid van de Unie.

Verdieping en beleidsinterdependenties

De voltooiing van de EMU in januari 1999 was een mijlpaal, maar het werk aan de E van de EMU was daarmee niet gedaan. Aan de hand van stappen die de afgelopen drie jaar zijn gezet op de Europese Raden van Amsterdam, Luxemburg, Cardiff, Keulen en Lissabon kan het proces van voortschrijdende verdieping in de Europese samenwerking goed worden toege-licht.

In de aanloop naar de EMU heeft de politieke aandacht zich geconcentreerd op gezondmaking van de overheidsfinanciën om tijdig aan de toetredingseisen te voldoen. Dit saneringsproces werd min of meer opgelegd door de bepalingen in het Verdrag van Maastricht, later aangevuld met het Stabiliteits- en Groeipact. In de aanloop naar de derde fase van de EMU kwam vervolgens ook de sociaal-economische

dimensie van dat pact sterker naar voren. Prijsstabiliteit en gezonde overheidsfinanciën – hoe belangrijk op zich zelf ook – volstaan niet als de enige doelstellingen van economische politiek. Een voltooide EMU zal ook perspectief moeten bieden op evenwichtige economische en werkgelegenheids groei. Werkloosheidscijfers die rond (zeg) de 10% blijven steken, zijn op den duur net zo bedreigend voor de stabiliteit van de EMU als omvangrijke begrotingstekorten en hoge inflatiecijfers.

Dit besef lag ten grondslag aan het besluit in het Verdrag van Amsterdam een werkgelegenheidstitel op te nemen. Een beslissing die de lidstaten verplicht tot beleidscoördinatie over een breed terrein bij de opstelling en uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag, zijn eind 1997 op de bijzondere Europese Raad van Luxemburg reeds de eerste werkgelegenheidsrichtsnoeren opgesteld.

In de zomer van 1998 werd op de Europese Raad van Cardiff de volgende stap gezet. Als regeringsleiders waren wij het erover eens dat de voltooide interne markt, in combinatie met de een half jaar daarna te voltooien EMU, hoge eisen zou stellen aan het aanpassingsvermogen van de nationale economieën. Bovendien waren wij ervan overtuigd dat de economische en sociaal-economische prestaties van de EMU-zone zouden worden bepaald door de kracht en dynamiek van de daarin verenigde economieën. Hun groeiende onderlinge afhankelijkheid noopte ertoe dat de op nationaal niveau benodigde structurele hervormingen op Europees niveau zouden worden gevolgd en getoetst.

In de zogeheten Cardiff-procedure worden jaarlijks structurele knelpunten geïnventariseerd en wordt de geboekte vooruitgang van de onderscheiden nationale economieën beoordeeld. De uitkomsten daarvan vinden hun weg in de jaarlijkse globale richtsnoeren voor de economische politiek van de Gemeenschap en de lidstaten. Op vooral Brits en Nederlands aandringen bevatten die globale richtsnoeren sinds vorig jaar ook landenspecifieke aanbevelingen.

In de voltooide EMU zijn de nationale baten van een gezond economisch en sociaal-economisch beleid groter dan voorheen. Het omgekeerde is niet minder waar: gebrek aan sociaal-economische discipline wordt sneller en scherper aan de kaak gesteld. De jaarlijkse macro-economische dialoog met de sociale partners, waartoe de Top van Keulen besloot, is een belangrijke aanzet tot bevordering van sociaal-economische consensusvorming op Europees niveau. Nederland heeft hiermee goede ervaringen.

De onlangs gehouden Europese Raad van Lissabon ligt weer in het verlengde van die van Cardiff. Wij zijn er steeds meer van overtuigd geraakt dat de EMU

niet als doel op zich zelf staat. Het gaat vooral om de vraag: wát voor EMU wensen en ontwikkelen wij? Biedt zij voldoende perspectief op stabiliteit, groei en werkgelegenheid? Versterkt zij het fundament van een Europese Unie die naar mondiale maatstaven kan concurreren en tegelijkertijd de sociale cohesie kan bewaren en versterken? Biedt zij *alle* burgers van de Unie voldoende kansen op een rechtvaardig gedeelde welvaartsgroei en een blijvend perspectief op actieve deelname aan wat wel de kenniseconomie of kennisamenleving wordt genoemd?

De conclusies van Lissabon geven hierop een antwoord. De lidstaten wordt opgeroepen in de nationale sfeer ieder het hunne te doen om de overgang naar een innovatieve, concurrerende kenniseconomie te bevorderen. Dit geldt voor de basisvorming, het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs en voor de beroepsscholing. Bijzondere inspanningen zijn ook nodig ter versterking van de wetenschappelijke infrastructuur. Daarnaast blijft, als eigen opgave voor de EU als zodanig, de kwaliteit van de interne markt veel aandacht vragen. Is er een interne markt voor industriële en intellectuele eigendomsrechten? zijn de telecommunicatiemarkten voldoende vrijgemaakt? is de infrastructuur daarvoor aan de maat? en is de noodzakelijke regelgeving voldoende geharmoniseerd? De interne markt heet weliswaar voltooid te zijn, maar áf is zij nooit. Het werken eraan mag, net als aan het wettelijk kader voor de nationale economieën, nimmer worden gestaakt. Dat geldt ook voor de Europese economische wetgeving.

De Europese Raad wordt wel eens gekwalificeerd als een wat activistisch gremium dat zich, met voorbijgaan aan de procedures van de communautaire besluitvorming, zou onttrekken aan de eisen van een ordelijke beleidsvorming. Het verwijt dat in deze observatie doorklinkt, dient ernstig te worden genomen, ook als het bij nader inzien – en dát is mijn stelling – niet of niet helemaal gefundeerd zou blijken.

De Europese integratie werd tot halverwege de jaren '90 vooral door marktintegratie gedreven. De publieke en politieke aandacht concentreerde zich op wetgeving die nodig was voor de totstandbrenging en het beheer van de interne markt. Meer dan wij in ons alledaags bestaan beseffen, is de totstandkoming van de EMU een kwaliteitssprong in het Europese integratieproces geweest. De EMU heeft tot gevolg dat het integratieproces mede een proces van beleidsintegratie is geworden, dat zich uitstrekt over steeds grotere delen van nationaal beleid.

Amsterdam, Luxemburg, Cardiff, Keulen, Lissabon: elk van deze Europese Raden heeft een stap gezet in het proces van steeds verder gaande beleidsintegratie. Met het toenemen van de reikwijdte van de samenwerking krijgt die beleidsintegratie vitale bete-

kenis en wordt zij mede-richtinggevend voor de nationale beeldsvorming. En ook al is de coördinatie-methode door middel van juridisch niet bindende richtsnoeren betrekkelijk licht, de intensiteit ervan is onmiskenbaar groeiende: *benchmarking*, landenspecifieke aanbevelingen, *monitoring* van de uitvoering ervan, versterkt door *peer pressure*. Dit dwingt ons ook in eigen land meer en meer rekening te houden met hetgeen wij in Unieverband overeenkwamen.

Het is overigens een misverstand dat de Europese Raad zich een andere positie zou hebben toegekend dan is vastgelegd in de Verdragen van Maastricht en Amsterdam. Ten aanzien van inhoud en strekking van zowel de globale richtsnoeren voor de economische politiek als van de werkgelegenheidsrichtsnoeren heeft de Europese Raad een concluderende bevoegdheid. Het ligt voor de hand die bevoegdheid in materiële zin ruimer in te vullen naarmate de beleidsinterdependenties binnen en als gevolg van de EMU zichtbaarder worden. Dat de EMU zo meer en meer de trekken krijgt van ook een politieke unie, ligt in de aard van die Unie besloten.

Versterking rol Europese Commissie

Het verdiegingsproces doet volstrekt niets af aan de positie en bevoegdheden van de Europese Commissie, integendeel. Met de uitbreiding van het materiële bereik van de beleidsintegratie neemt de rol van de Commissie bij de voorbereiding van de diverse richtsnoeren toe. Haar interne coördinatietaken zullen zwaarder worden. Naarmate in de richtsnoeren meer activiteiten met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, steekt immers ook de inhoudelijke afstemming bij de voorbereiding ervan nauwer. De rol van de Commissie zal in betekenis toenemen waar het aankomt op de toetsing van het nationale beleid – de *zg. multilateral surveillance*. Die bewaking behoort van oudsher tot haar kerncompetenties.

Veelbetekend in dit verband is dat, met het preciezer en landenspecifieker worden van de coördinerende beleidsaanbevelingen, de noodzaak van afdoende controle op communautair niveau klemmender zal worden. De uitspraak van de Europese Raad in Helsinki dat de globale richtsnoeren voor de economische politiek het centrale coördinerende instrument in de EMU zijn, kan niet anders worden opgevat dan als versterking van de rol van de Commissie. Ook de initiërende competentie van de Commissie in het wetgevingsproces blijft onverminderd van belang. De interne markt is immers nooit af.

Ook omtrent de samenwerking in de tweede pijler en de verdieping daarvan valt het nodige te zeggen. In het grensgebied van de eerste en derde pijler doen zich ontwikkelingen voor die wijzen op een voort-

schrijdende beleidsintegratie in de Europese Unie. Zij bevestigen eens te meer dat het Europese integratieproces in essentie een politiek proces is. In het verband van de Europese Raad beseffen wij dat ten volle.

Verbreding

In de loop van 1999 is het uitbreidingsproces op stoom gekomen. Na de 'Zes' van Luxemburg (Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Estland en Cyprus) kennen we sinds december ook de 'Zeven' van Helsinki (Bulgarije, Roemenië, Letland, Litouwen, Slowakije, Malta en Turkije). De brede, open benadering van het toetredingsproces is een belangrijke steun in de rug voor de Midden- en Oost-Europese landen. De bevestiging van de kandidaatstatus van Turkije mag een politieke doorbraak worden genoemd. Vanuit het perspectief van het regatta-model spreken we nu over de 'Twaalf plus één'.

Uitbreiding van de Unie – zo snel en omvangrijk als verantwoord – is een opdracht van historisch belang. Wij hebben nu de kans de landen van Midden- en Oost-Europa te helpen integreren en te stabiliseren en zo de droom van een werkelijk ongedeeld en eensgezind Europa te verwezenlijken. Dat is geen liefdadigheid: het openstellen van de EU voor kandidaat-lidstaten is ook in ons eigen belang. Hun toetreding zal de Unie verrijken en versterken, in politieke en veiligheidstermen alsmede in culturele en zeker ook in sociaal-economische zin. Vergroting van de interne markt stimuleert de economische groei en schept geweldige mogelijkheden voor het bedrijfsleven, zeker voor een export- en investeringsland als het onze. We moeten de uitbreiding van de Unie voortvarend blijven aanpakken, zonder de ogen te sluiten voor de bij vele burgers in Europa levende vragen en gevoelens van onzekerheid.

Het is van groot belang dat de vaart in het uitbreidingsproces behouden blijft. Van overhaaste uitbreiding is beslist al geen sprake meer. De val van de Muur ligt al weer ruim tien jaar achter ons. De NAVO heeft vorig jaar al nieuwe leden, voormalige vijanden, aan boord genomen. De EU mag niet talmen.

In economisch opzicht is er voor de Unie nauwelijks een beter moment voor de uitbreiding te bedenken. In politiek opzicht is het voor een groot aantal kandidaat-lidstaten een goed moment. De woelige en vaak pijnlijke eerste transitiejaren zijn voorbij. Het gaat nu om consolidering en verdere ontwikkeling van de democratische structuren aldaar.

De uitbreiding zal uiteraard gevolgen hebben voor het beleid van de Unie. Zo zal de inpassing van economieën met een relatief omvangrijke agrarische sector onvermijdelijk doorwerken in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Vrijwel alle Midden- en Oost-

Europese landen staan voor de opgave hun industriële productieapparaat aan te passen aan de in West-Europa geldende milieustandaarden. Bovendien zullen zij hun achterstanden op het gebied van de fysieke en technische infrastructuur moeten inhalen. Dit houdt in dat – reeds in de aanloop naar hun toetreding – financiële steun onontbeerlijk is. Daarmee is in de besluitvorming van vorig jaar over de financiën van de Unie (*Agenda 2000*) al rekening gehouden.

Ten slotte zal de werking van de instellingen van de Unie moeten worden aangepast aan de eisen die het toekomstig verbond van op enig moment 25 of meer lidstaten stelt. De Unie zal haar publieke handelingsvermogen moeten waarborgen, zowel op het niveau van de *beleidsvorming* als op dat van de *beleidsuitvoering*. Niet alleen de verbreding, ook de verdieping van de Europese samenwerking maakt dat nodig.

Praktische aanpak

Als het gaat om de praktische aanpak van de uitbreiding, kunnen drie hoofdvragen worden onderscheiden:

1 Hoe moeten we de Unie inrichten om te bereiken dat zij straks ook in een grotere omvang goed kan blijven functioneren? Wat dient de nieuwe IGC, waarvoor de aftrap begin dit jaar is verricht, op te leveren voor de zo belangrijke versterking van het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van de Unie en haar instellingen?

2 Hoe dient met overgangsperioden en -maatregelen te worden omgegaan en hoe moet de noodzakelijke transformatie worden begeleid? Hoe kunnen we de dynamiek versterken die nodig is voor vaak ingrijpende structurele aanpassingen van nieuwe leden aan de Europese standaarden in termen van economisch beleid en goed bestuur? en

3 Hoe gaan we vervolgens door op de weg van verdere integratie, met inbegrip van de vraag welke rol de nieuwe leden daarin straks zullen vervullen?

Om te bereiken dat een Unie van 25 à 30 leden effectief en slagvaardig kan opereren, zijn aanpassingen nodig in de werkwijze en de structuren. Wat betreft de werkwijze verdient de bedrijfscultuur van de Commissie die Commissaris Kinnock nastreeft, onze steun. Ook het kritisch zelfonderzoek van het Europees Parlement kan louterend werken. Mijn tweede opmerking over de werkwijze betreft de nieuwe integratiemethodieken. Meer dan voorheen gaan we overleggen, vergelijken, leren van elkaar op terreinen die qua bevoegdheden tot het nationale domein behoren. Die methode kan ons goed van pas komen in de grotere Unie. Aan de omvang van het aantal lidstaten zijn bij een dergelijke aanpak geen bijzondere complicaties verbonden.

De Intergouvernementele Conferentie

De IGC, die eind dit jaar moet uitmonden in een Verdrag van Nice, gaat in hoofdzaak over het transparanter, democratischer en slagvaardiger maken van de instellingen. Een Commissie met één Commissaris per lidstaat zou een logische uitkomst zijn. De Commissie werkt nu ook met twintig Commissarissen. Dat zouden er bij tien nieuwe lidstaten dan vijftientig worden. Dat is te doen. Wel zullen we moeten blijven nadenken over de vraag hoe op de langere termijn – bij een nóg groter aantal lidstaten – hiermee om te gaan. Nederland staat open voor ideeën.

Wat betreft het aantal stemmen in de Raad staat voor Nederland voorop dat het demografisch gewicht van een lidstaat beter in het stemgewicht van die staat tot uitdrukking moet komen. Dit houdt enige differentiatie in tussen grote en ook tussen middelgrote lidstaten. Voor het totale beeld zal moeten blijven gelden dat er een goede balans is tussen grote en kleine lidstaten. Dit betekent dat ook in de toekomst aan relatief kleine lidstaten een groter aantal stemmen toekomt dan met hun inwonertal overeenstemt. Besluiten van de Raad zullen overigens steeds moeten worden gedragen door een meerderheid van de EU-bevolking. Bovendien moet de uiteindelijke formule transparant en doelmatig zijn.

Effectieve besluitvorming in een grotere Unie vergt minder onderwerpen waarover bij unanimitieit wordt besloten. Nederland bepleit besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid tot hoofdregel te verheffen, met natuurlijk – zoals bij iedere regel het geval is – uitzonderingen. De democratische controle dient te worden gewaarborgd door middel van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. Alleen voor een klein aantal specifieke onderwerpen zou ook in de toekomst nog unanimitieit moeten gelden. De Nederlandse regering heeft over dit onderwerp inmiddels een ambitieuze notitie naar de Kamer gestuurd.

Het transformatieproces vergt de voortdurende aandacht van zowel nieuwkomers als huidige leden. De politieke en economische criteria van Kopenhagen zijn en blijven de leidraad in de toetredingsonderhandelingen. Naarmate het moment van toetreding van nieuwe leden tot de Unie dichterbij komt, neemt de aandacht voor de problemen die het transformatieproces met zich brengt, toe. Dat is heel menselijk, we hebben dat eerder gezien.

Het gaat dan zowel om problemen de kandidaat-lidstaten betreffende als om vraagstukken die de Unie of één of meer van haar lidstaten raken. Zo maakt de bevolking in vooral het oostelijk deel van Duitsland zich zorgen over de komst van arbeidskrachten en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid aldaar. De bevolking in de Visegrad-landen maakt zich op haar

beurt zorgen over het opkopen van land door Duitsers. Het is van groot belang dat alle betrokken partijen met twee benen op de grond blijven staan. Goede informatievoorziening en zorgvuldig overleg met respect voor elkaars zienswijzen of gevoeligheden kunnen een bijdrage leveren aan een solide maatschappelijk draagvlak.

Uiteraard moeten er de komende twee, drie jaar adequate oplossingen worden gezocht voor een aantal problemen. Problemen die ik zeker niet wil bagatelliseren, maar we moeten oppassen voor overdrijving. Er zijn harde noten te kraken op – bijvoorbeeld – de terreinen landbouw, milieu en het vrij verkeer van personen.

Er zal door de kandidaten – ook al zijn ze goed op weg – nog heel hard moeten worden gewerkt om alle regelgeving tijdig over te nemen en toe te passen. In het proces van toetreding zullen straks over en weer concessies moeten worden gedaan. Alleen op die manier komen we eruit. Als de politieke wil de gespreksdeelnemers niet in de steek laat, moet dat lukken.

Soms zullen *overgangsregelingen* nodig zijn. Ook dat is niets nieuws. Natuurlijk moet worden vermeden dat er een woud van per land en in tijd verschillende overgangstermijnen ontstaat. Toepassing van het *acquis* dient de regel te zijn, tijdelijke en beperkte afwijkingen daarvan de uitzondering. Overgangstermijnen zijn een instrument waarbij het uitgangspunt van volledige overname van het *acquis* geloofwaardig blijft en tegelijkertijd rekening wordt gehouden met problemen die de toetreding met zich brengt.

We zullen intelligent om moeten gaan met de wetenschap dat er een wisselwerking bestaat tussen het aantal en de aard van de overgangsregelingen enerzijds en de toetredingsdatum anderzijds. Bovendien dient een differentiatie te worden aangebracht tussen terreinen waarop overgangstermijnen worden gehanteerd. Als het gaat om gebieden of onderwerpen met rechtstreekse gevolgen voor de werking van de interne markt, dienen aantal en duur tot een absoluut minimum te worden beperkt. Wanneer het gaat om bijvoorbeeld het voldoen aan bepaalde milieunormen in productieprocessen, dan kan ik mij daarentegen voorstellen dat er wat meer tijd gegund wordt. De gesprekken over overgangstermijnen zullen moeten worden gevoerd op basis van feiten en inhoudelijke argumenten. Voor troebele sentimenten is geen plaats.

Wij bieden in de huidige pre-accessiefase zowel bilateraal als in Unie-kader *financiële en technische steun* bij verbetering van de standaarden op sociaal-economisch terrein en bij het versterken van de bestuurskracht. We zullen onze inspanningen moeten opvoeren. Implementatiecapaciteit en *institution building* in de kandidaat-lidstaten – te verbeteren door

aan te bieden opleidingen en detacheringen – zijn doorslaggevende factoren voor het succes van de uitbreiding.

Wat de *timing* betreft moeten we ambitieus blijven. Onnodige vertraging zou tot frustratie leiden en zou een kostbare terugslag voor Europa kunnen betekenen. Op de Top van Helsinki hebben we besloten dat de Unie vanaf eind 2002 gereed zal moeten zijn om nieuwe lidstaten te verwelkomen. Nederland pleit ervoor in de Europese Raad van december a.s. in Nice een tijdspad vast te leggen voor het resterend traject op weg naar lidmaatschap. Zo houden we aan beide kanten de druk op de ketel.

Het ziet er steeds meer naar uit dat de eerste uitbreiding – hoewel alle kandidaat-lidstaten op hun eigen merites zullen worden beoordeeld en er dus in theorie een grote mate van differentiatie mogelijk is – van historisch grote omvang zal zijn. Hoe houden we het integratiemechanisme draaiende bij een groeiend aantal lidstaten? Dat is een vraag die ons allen bezighoudt.

De institutionele hervormingen in de huidige IGC zijn met het oog daarop noodzakelijk. Meer *flexibiliteit* biedt de mogelijkheid om met een kleinere groep lidstaten op een bepaald terrein Verdrags-conform verder te gaan dan waartoe de andere op dat moment bereid en in staat zijn. Dat is nodig om te voorkomen dat een te traag tempo van één of enkele landen nauwere samenwerking tussen de rest onmogelijk maakt. Om die reden is Nederland voorstander van een meer open flexibiliteitsclausule in het Verdrag. Aan een veto op nauwere samenwerking komt in het Verdrag geen plaats toe.

Het minimum aantal lidstaten dat binnen het Verdragskader nauwer samenwerkt, zou kunnen worden gefixeerd op het huidige aantal van *acht*. De motor achter de Europese integratie heeft steeds uit vormen van dergelijke samenwerking tussen een aantal lidstaten bestaan. Ik wijs op het Europees Monetair Stelsel en het Verdrag van Schengen.

Nederland ziet nauwere samenwerking als een katalysator voor verdere Unie-brede integratie. De mogelijkheid dat een groep lidstaten verder kan gaan in de vorm van nauwere samenwerking, zal lidstaten die zich in een uitgesproken minderheidspositie bevinden ertoe kunnen aanzetten zoveel mogelijk constructief mee te werken aan de concrete invulling van voornemens inzake verdergaande integratie. Wanneer een kopgroep begint met integratie op een bepaald terrein, moet het doel zijn dat de andere lidstaten zich zo snel mogelijk aansluiten. Nauwere samenwerking heeft qua deelnemertal altijd een open einde, met als doel de gehele Unie te omvatten. Nauwere samenwerking kan dus een positieve rol spelen in het Unie-brede integratieproces.

Flexibiliteit is niet het enige middel voor verdere integratie. Ik heb al een en ander gezegd over de vernieuwende vormen van samenwerken die ons daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Tot besluit

Europese integratie is en blijft een dynamisch proces. De Unie als quasi-statelijk kader zal nimmer 'af' zijn, net zo min overigens als de Staat der Nederlanden ooit 'af' was of zal zijn. Vaststaat dat de grotere Unie waarnaar wij – met overtuiging – op weg zijn, een ander karakter krijgt dan de Unie zoals wij die nu kennen. Daar is niets op tegen. Zolang wij maar oog houden voor datgene waar het ons allemaal om begonnen was: een veilig, democratisch, duurzaam, welvarend en ongedeeld Europa. Die doeleinden heb-

ben niets van hun relevantie verloren. Integendeel, we moeten ons daar onverminderd voor blijven inzetten, waarbij de Europese Unie het belangrijkste instrument zal blijven.

Het is van vitaal belang dat wij samen verder werken aan verdieping en verbreding. Het Europese-integratieproces heeft immers overduidelijk bewezen een win-win-formule te zijn. Dat inspireert, moedigt aan en nodigt uit. Een sterker en groter Europa zal de uitdagingen van deze nieuwe eeuw beter aankunnen. Dat geeft hoop en vertrouwen voor de toekomst. ■

Over de auteur

W. Kok is minister-president van Nederland. Dit artikel is een bewerkte tekst van een lezing door minister-president Kok voor het Nederlands Genootschap van Internationale Zaken (NGIZ), Nieuwspoor, 2 mei 2000.

NGIZ

Lezingenprogramma juni 2000

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Onderwerp: Two African Myths
Spreker: Dr Stephen Ellis, Afrika Studiecentrum Leiden
Datum: dinsdag 6 juni, 20.00-21.30 uur
Plaats: Universiteit van Amsterdam, Oudemanhuispoort 4

Onderwerp: Mensenrechten in het Nederlands buitenlands beleid
Spreker: Renée Jones-Bos, Ambassadeur Mensenrechten
Datum: donderdag 29 juni, 20.00-21.30 uur
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS-Centraal)

De bijeenkomsten zijn vrij toegankelijk voor leden NGIZ en SIB. Overige belangstellenden zijn welkom na aanmelding op de avond van de lezing aan de zaal.

Ons actuele programma kunt u ook naslaan op: www.clingendael.nl/ngiz.htm

Wanneer u zich als lid van het NGIZ aanmeldt, profiteert u van de voordelen van het lidmaatschap, zoals toegang tot alle NGIZ-bijeenkomsten en tot de bibliotheek van Instituut Clingendael. Verder ontvangt u een gratis exemplaar van de binnenkort in druk te verschijnen lezing van Els De Temmerman over 'Africa in a vicious circle'.

Jaarcontributie NGIZ lidmaatschap f 60,- (student f 30,-)

Secretariaat en ledenadministratie: J.M. Schneiders-van Schie, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage, Tel.: di. t/m do. 9.00-14.00 uur: tel. 070-324 94 23/fax 324 02 64.

Naar een intergouvernementele Europese Unie?

J.Q.TH. ROOD

WORDT DE EUROPESE UNIE

intergouvernementeler? Voor de hoofdredactie van *NRC Handelsblad* is dit kennelijk geen vraag. In een recent hoofdcommentaar schreef zij over 'het toegenomen intergouvernementele karakter van de Europese integratie'.¹ Zij vertolkt daarmee een standpunt dat in bredere kring wordt gedeeld. Het Europese integratieproces zou zich in een fase bevinden waarbij de lidstaten afzonderlijk en in combinatie steeds meer de boventoon voeren, dit ten koste van de Communautaire instellingen, en waarin het financieel en economisch eigenbelang domineert. Een fase bovendien waarin de grote lidstaten, mede met het oog op de komende uitbreiding, inzetten op versterking van de eigen machtspositie; een accentuering van machtsverschillen dus, die volgens sommige waarnemers hoe dan ook onontkoombaar is, wil de Unie haar inmiddels uitgesproken aspiraties op het terrein van veiligheid en defensie ooit kunnen waarmaken.

Een Unie zonder visie en leiderschap

In lijn met het rijzend tij van het intergouvernementalisme – en daarmee in schril contrast met haar supranationale ambities – vertoont de Unie tegelijkertijd een stuitend gebrek aan politiek leiderschap, zo mogen wij vernemen van oud-politici als Giscard d'Estaing en Helmut Schmidt, Jacques Delors en Frits Bolkestein. Volgens de laatste kunnen de huidige politieke leiders van de grote landen – in het bijzonder Frankrijk en Duitsland – niet in de schaduw staan van hun voorgangers, en laten zij zich kennen door een bekrompen, nationale blik op de Unie, vooral op de rol van haar instellingen.² Giscard, Schmidt en Delors op hun beurt hekelen het gebrek aan visie op de toekomst van de EU. De laatste bestempelt het in Helsinki genomen

De huidige IGC over institutionele hervormingen ontbeert ambitie; de Frans-Duitse motor hapert. Daarmee komt het schrikbeeld van verwatering van de Europese integratie angstig dichtbij. Wordt intergouvernementalisme het sleutelwoord in het debat over de finaliteit van de Europese integratie?

besluit met alle toetredingskandidaten te gaan onderhandelen en Turkije tot kandidaat-lid te erkennen als 'een vlucht naar voren', die om geo-politieke redenen onontkoombaar was, maar zal leiden tot het einde van de integratie als *politiek* project. Waarmee hij doelt op verwezenlijking van de ambities van het Verdrag van Maastricht: die in zijn visie neerkwamen op een vérgaande eenwording op politiek, militair, economisch en monetair terrein. Dat project, van zo doorslaggevend belang voor de toekomst van Europa, wordt immers volstrekt illusoir in een Unie van meer dan 25 landen.³

Daarin vallen Giscard en Schmidt hem bij. 'Het uitbreidingsproces, waarbij de EU uitgroeit tot 27 landen met zo'n 530 miljoen inwoners, is wezenlijk anders dan het oorspronkelijke eenwordingsproces en kan niet tot één geïntegreerd stelsel leiden.'⁴ En evenals Delors zoeken zij de oplossing in vérgaande differentiatie van de EU rond een kerngroep van landen die het oorspronkelijk ideaal van eenwording levend zal houden; een uitdaging waarbij bovenal een bijzondere rol is weggelegd voor de 'oude zes': de *founding fathers*, die het initiatief tot 'heroprichting' van de Unie zouden moeten nemen.⁵ Een kopgroep dus als politiek anker voor een immer uitdijend en heterogener gezelschap.

De dreigende verwatering

Dergelijke opvattingen appelleren aan een toekomst die in belangrijke mate de federale idealen uit het verleden weerspiegelt. De implicatie ervan is dat zolang het integratieproces deze finale fase niet heeft bereikt, de Unie aan een voortdurend gevaar van stagnatie, terugval en fragmentatie bloot staat. Vanuit deze optiek is het ontbreken van leiderschap en visie dan ook uitermate bedreigend, juist omdat de politieke omstandigheden nopen tot een duidelijk oordeel over de finaliteit van het integratieproces, hetgeen zich idealiter zou dienen te vertalen in de vorming van een duidelijk machtscentrum op bovennationale grondslag. Die noodzaak, afgezet tegen het door velen geconstateerde haperen van de Frans-Duitse motor en het gebrek aan ambitie bij de lopende IGC over institutionele hervormingen, brengt het schrikbeeld van een dreigende verwatering van de integratie – inderdaad, de beruchte vrijhandelszone – wel angstig dichtbij.

Tegen deze achtergrond krijgt de stelling van een toenemend intergouvernementalisme haar ware gezicht. Mocht dit immers het geval zijn, dan kan het gezien worden als een eerste fase van verwatering die onstuitbaar zal voortgaan na uitbreiding van de Unie. De finale afrekening, kortom, met het federale ideaal. Maar daarmee ook, vanuit de Communautaire orthodoxie bezien, het ontstaan van een Unie waarin machtsverschillen zwaarder wegen, politieke onderonsjes en gelegenheidscoalities domineren, het bilateralisme aan kracht wint, maar uiteindelijk eigenrichting triomfeert. Het intergouvernementele Europa waarin bij ontbreken van effectieve communautaire beschermingsconstructies, om met Van Walsum te spreken, 'het recht van de sterkste',⁶ d.w.z. van de grote lidstaten, geldt, met als nog somberder scenario een hernieuwde statenrivaliteit om macht en invloed.

En juist de (dreigende) aantasting van die Communautaire structuren ligt ten grondslag aan de uitspraak dat de Unie intergouvernementeler wordt. Daarbij gaat het om drie samenhangende ontwikkelingen. *Ten eerste* een verschuiving van het *zwaartepunt* in de besluitvorming binnen de Unie van de Europese Commissie naar de Raad, in het bijzonder de Europese Raad. Deze laatste meet zich in toenemende mate de rol aan van initiator en richtinggever van het integratieproces. Een rol waarin de staatshoofden en regeringsleiders model staan voor wat *The Economist* een 'basic shift in the model of European integration' heeft genoemd, waarbij niet langer de Europese Commissie maar de nationale regeringen het stuur in handen hebben.⁷

In het verlengde daarvan, en *ten tweede*, is sprake van een verandering van de *vorm* van integratie. Waar ingevolge de zogeheten Communautaire methode tra-

ditioneel het accent lag op bindende Europese regelgeving op basis van exclusieve Commissie-initiatieven, is nu sprake van lossere vormen van samenwerking in de vorm van zogeheten 'peer-group pressure' en 'benchmarking', om door middel van uitwisseling van informatie en onderlinge vergelijking tot optimalisering van het *nationale* beleid van de lidstaten te komen.

Tot slot zou deze ontwikkeling dwingen tot een grotere rol van de hoofdsteden in vooroverleg en coördinatie van standpunten en beleid, met intensivering van de *bilaterale* betrekkingen buiten 'Brussel' als logisch gevolg. Hoe dan ook, een tendens die volgens sommigen niet anders kan worden geïnterpreteerd dan als een bedreiging van de Communautaire structuren en die bijv. Riccardi in een commentaar in *Europe* doet vrezzen voor een 'definitive slide of the "Community method" to intergovernmental cooperation'.⁸

Nederland en de nieuwe integratie

Als de klassieke stellingname dat vooral de kleine(-re) lidstaten van de Unie belang hebben bij sterke communautaire structuren, in het bijzonder bij een krachtige positie van de Europese Commissie en een navante Europese rechtsordering, nog immer waar is,⁹ dan zou bij uitstek uit die hoek verzet tegen deze tendens mogen worden verwacht. De voordelen die aan deze structuren kunnen worden ontleend zijn immers evident: door wat Scheffer heeft genoemd 'zelfbeperking' in een Europese 'rechtsordering' worden ook de grote lidstaten gebonden, en neemt hun ruimte voor eigenrichting af.¹⁰ Supranationaliteit, kortom, als een strategie om directoraatvorming te voorkomen en machtsverschillen te neutraliseren.¹¹ Daarbij weten de kleine lidstaten zich bovendien gesteund door hun natuurlijke bondgenoot, de Europese Commissie.

Zo bezien mag het op het eerste gezicht verbazen dat bij uitstek Nederland zich bekeerd lijkt te hebben tot een strategie met betrekking tot de Europese integratie die ten minste op gespannen voet staat met de klassieke Communautaire methode. Zo wordt in de lopende IGC vooral door Nederland aangedrongen op verruiming van de mogelijkheden tot flexibilisering van het integratieproces. Het risico van een aantasting van de institutionele samenhang en van erosie van de juridische eenheid van de Unie wordt daarbij blijkbaar op de koop toe genomen. Wezenlijker is echter de in het bijzonder door staatssecretaris Benschop uitgedragen visie op de Europese Unie als een *netwerk*.¹² De kern van zijn betoog is dat met de afronding van het interne marktprogramma de tijd van de bindende regelgeving uit Brussel voorbij is. Dit betekent echter niet dat de integratie tot een einde is gekomen. Volgens Benschop zet 'het integratieproces zich langs andere wegen en met behulp van nieuwe integratieme-

thoden voort'.¹³ Daarbij doelt hij dan op de reeds gememoreerde methode van informatie-uitwisseling en van onderlinge vergelijking, waarlangs de lidstaten elkaar de maat nemen wat betreft de effectiviteit van hun beleid om zo tot de formulering van 'best practices' te komen. In plaats van de harde Europese wetgeving de 'soft law' van richtsnoeren en *peer pressure*. De implicatie daarvan is wel dat de rol van de Commissie verandert doordat zij in haar traditionele rol van 'aanjager' van de integratie terrein verliest aan de lidstaten.

Eigen aan dit proces van min of meer informele beleidsconcurrentie en -afstemming is bovendien, zo stelt Benschop, dat het accent in de besluitvorming verschuift 'van de Brusselse fora naar de politieke en diplomatieke *bilaterale* contacten tussen de hoofdsteden', vooral waar het de *voorbereiding* van de besluitvorming betreft.¹⁴ Die verschuiving is een welhaast onvermijdelijk gevolg van de grotere rol van de lidstaten daarbij. In het bijzonder deze laatste ontwikkeling brengt hem tot zijn voorstelling van de Unie als een *netwerk* van lidstaten, contacten en immer wisselende coalities. Een netwerk bovenal waarbinnen als gevolg van de gewijzigde positie van Duitsland en daarmee die van de Frans-Duitse as voor Nederland – juist langs bilaterale lijnen – nieuwe mogelijkheden voor effectieve beïnvloeding en belangenbehartiging ontstaan. Wat voor Schmidt en Giscard reden voor zorg is – het tanen van het Frans-Duitse leiderschap – is voor Benschop eerder reden tot vreugde.

De boodschap is *serieus*. Dat blijkt o.a. uit de reactie op kritiek, zoals onder andere verwoord door Ben van der Velden in *NRC Handelsblad*.¹⁵ Diens verwijt dat 'netwerk-Europa' het Nederlandse belang bij Communautaire en democratische structuren schaadt, beschouwt Benschop als 'theoretisch' en als 'geworteld in de orthodoxie van de Europese integratie, die door velen in Nederland wordt gedeeld'.¹⁶ In het Europa van nu is die orthodoxie niet langer van toepassing. De boodschap is ook serieus omdat zij model staat voor gewijzigde (ideologische) opvattingen over de rol van staat en overheid die reeds enkele jaren gemeengoed zijn als het gaat om de nationale overheden, maar die blijkbaar rijp zijn om ook op 'Europa' te worden toegepast. Dit laatste wordt vooral vanuit het Verenigd Koninkrijk gestimuleerd;¹⁷ niet geheel toevallig natuurlijk, omdat in 'netwerk-Europa' op welhaast ideaaltypische wijze het zo gehate vraagstuk van soevereiniteitsoverdracht en finaliteit wordt omzeild. De boodschap moet serieus genomen worden omdat de nieuwe integratiemethode zich als een olievlek door de Unie verspreidt en op steeds meer terreinen – ook buiten dat van de sociaal-economische ordening – van toepassing wordt verklaard. Tot slot duidt vooral het bilaterale element op een nieuwe assertiviteit in het Nederlands buitenlands beleid, o.a. tot uitdrukking komend

in de stellingname dat Nederland binnen de Unie een aparte positie inneemt, namelijk die van enige middelgrote mogendheid, die met haar 'poldermodel' ook de sociaal-economische wijsheid in pacht denkt te hebben.¹⁸

Wezenlijk is echter dat Benschop zich verzet tegen de stelling dat de gepropageerde methode het intergouvernementalisme in de hand werkt. Een standpunt waarin hij de steun heeft van premier Kok, die zich in zijn recente NGIZ-lezing afzet tegen de mening dat het activisme van de Europese Raad ten koste zou gaan van de positie van de Communautaire instellingen, de Europese Commissie in het bijzonder. Juist het sterker naar voren treden van de regeringsleiders en staats-hoofden wordt wel beschouwd als één van de belangrijkste oorzaken en uitdrukkingen van het toegenomen intergouvernementalisme. Volgens Kok past deze prominentere rol van de Raad echter in de huidige integratiefase van afstemming van het *nationale* beleid van de lidstaten. Daarvan kan de Europese Commissie bovendien profiteren, zo stelt hij, omdat zij nu bemoeienis krijgt met terreinen die tot voor kort tot het strikte prerogatief van de lidstaten behoorden.¹⁹

Het rijzend intergouvernementalisme

Nu zijn er op het eerste gezicht meer dan voldoende aanwijzingen voor een sterker wordend intergouvernementalisme in de Unie, waarmee bedoeld is besluitvorming die zich onttrekt aan de klassieke structuur die vooral kenmerkend is voor wat tegenwoordig de eerste pijler heet. De instelling bij het Verdrag van Maastricht van de pijlerstructuur kan zelf als een intergouvernementele ontwikkeling worden geïnterpreteerd. Met de instelling van twee op intergouvernementele grondslag geconstitueerde vormen van samenwerking inzake buitenlands en veiligheidsbeleid en politie- en justitie-aangelegenheden werd de unitaire verdragsstructuur doorbroken. Ook het Verdrag van Amsterdam bevat intergouvernementele elementen. Weliswaar werd besloten tot een, overigens zeer beperkte, uitbreiding van besluitvorming bij meerderheid en werd onder zeer strikte voorwaarden de mogelijkheid van versterkte samenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten aanvaard, maar de prijs daarvoor was de introductie van de mogelijkheid voor lidstaten om 'for important and stated reasons of national policy' bepaalde meerderheidsbesluiten te blokkeren (zie art. 23 Titel 5; art. 11 Titel 2), waarmee volgens Andriessen hoe dan ook het vetorecht formeel is erkend.²⁰

Dat zelfde verdrag heeft de in Maastricht ingezette institutionalisering en versterking van de positie van de Europese Raad – een in alle opzichten intergouvernementeel functionerende instelling – versterkt, binnen de eerste pijler (o.a. bij besluiten inzake ernstige

en fundamentele schending van fundamentele rechten door een lidstaat en de besluitvorming betreffende nauwere samenwerking), maar niet in de laatste plaats in het kader van de tweede pijler, waar art. 13 stipuleert dat de Europese Raad de algemene beginselen en richtlijnen voor het GBVB formuleert en besluit over de gemeenschappelijke strategieën. Dergelijke bepalingen onderstrepen de rol van de Raad als instelling die de Unie van de nodige impulsen voorziet en de algemene politieke beleidslijnen vaststelt. Wezenlijk daarbij is niet zozeer de specifieke juridische positie als wel de toenemende politieke profilering van de Europese Raad als het hoogste orgaan van de Unie en daarmee de gezichtsbepalende actor.²¹

Dit laatste zou dan vooral ten koste gaan van de Europese Commissie. Volgens de klassieke federale opvatting was de Commissie de Europese regering in wording. Maar zij verkeert na het hoogtij van de jaren '80, toen zij onder de energieke leiding van Jacques Delors volgens sommigen de spelbepaler was bij zowel het initiatief voor de interne markt als wat betreft de EMU, in een ernstige en aanhoudende gezagscrisis. De stelling dat deze crisis toch vooral een resultaat is van het succes van de integratie – de uitbreiding van het bereik van de integratie, de sterk toegenomen uitgaven en de daarmee samenhangende beheersproblemen – biedt voor wie inzet op de Commissie weinig troost. Het zal hun te denken moeten geven dat in een recente rede de Duitse minister van buitenlandse zaken Fischer de federale gedachte weer nieuw leven heeft trachten in te blazen, maar dat als één optie die in zijn ogen noodzakelijke Europese regering de Europese Raad als basis zou kunnen hebben.²²

Wie aan dit alles de belangrijker wordende positie van het Raadssecretariaat, de benoeming van een Hoge Vertegenwoordiger van de Raad voor het GBVB, het verschijnsel van de comitologie als middel van de lidstaten om de Commissie onder curatele te houden – om slechts enkele voorbeelden te noemen – toevoegt, moet welhaast tot de conclusie komen dat de Unie inderdaad in een intergouvernementele fase van haar bestaan is aanbeland, de geruststellende woorden van Kok en Benschop ten spijt. Een omineus voorteken, zeker als het waar zou zijn dat met het einde van de Koude Oorlog en een afnemende rol van de Verenigde Staten in Europa, de relatieve machtsverschillen binnen de Unie weer aan betekenis zullen winnen. Dan valt niet alleen te vrezen voor de positie van de Communautaire instellingen, maar ook van die van de kleine(-re) lidstaten.

The eye of the beholder

Wordt de Unie nu inderdaad intergouvernementeler? Een eerste kanttekening hierbij is dat men moet oppassen niet het slachtoffer te worden van een *redenering*

achteraf, volgens welke de historische, federale roeping van het Europese project gesmoord is in het proces van uitbreiding. De voorstellen tot *Neu-gründung* van de Unie, het appelleren aan 'de oude zes', de roep om een 'avant-garde', het zijn voorstellen die terugrijpen op een belofte uit het verleden en hun inspiratie ontlenen aan het doemscenario van dreigende verwatering en fragmentatie bij uitbreiding. Nu zal niemand ontkennen dat uitbreiding de kans op federalisering niet groter heeft gemaakt.²³ Maar er is niet veel historische kennis nodig om te weten dat het federale ideaal ook al tussen de oude zes een punt van onenigheid vormde. De vraag is legitiem of dit ideaal niet met de lege-zetel-politiek van De Gaulle reeds ten grave werd gedragen. Een bevestiging kan in feite gelezen worden in de nu circulerende ideeën voor 'heroprichting' van de Unie. Zo pleiten Giscard en Schmidt voor oprichting van 'nieuwe instellingen', dit in het kader van een federatieve structuur. Maar daarbij zien zij wel plek voor de Raad en een 'parlementaire structuur', maar niet voor de Commissie. Bij Delors valt dezelfde ambivalentie te constateren waar hij pleit voor een 'fédération des états des nations'.²⁴

Wat door hen als federalisering wordt gepresenteerd, lijkt dan ook niet meer dan een oproep tot politiek leiderschap, waarbij aangenomen mag worden dat vooral de grote lidstaten geacht worden leiderschap uit te oefenen. Dat is een constatering die tot vraagtekens leidt bij zowel de haalbaarheid als de wijsheid van de vorming van kopgroepen van lidstaten.²⁵ Wezenlijk voor dit betoog is echter dat langs de meetlat van het federale/supranationale Europa ontwikkelingen al snel als intergouvernementeel en daarmee bedreigend voor de eenheid en slagvaardigheid van de Unie kunnen worden beschouwd; een zienswijze die duidt op een *statelijke* visie op het Europese integratieproces en die impliceert dat de Unie pas volkomen en stabiel zal zijn bij verwezenlijking van de federale finaliteit.²⁶

Een tweede kanttekening betreft de vraag in hoeverre het *vast te stellen* valt of de Unie intergouvernementeler dan wel supranationaler wordt. Waaraan kan dat worden afgemeten? Daarbij passen de volgende opmerkingen. Ten eerste de waarneming dat het beeld op zich zelf diffuus is. Tegenover bijv. de sterkere profilering van de Raad zal toch de aanvang van de laatste fase van de EMU in ogenschouw moeten worden genomen, ten einde het beeld te completeren. Hoe verhouden beide fenomenen zich tot elkaar? Ten tweede mag niet worden onderschat in welke mate het integratieproces *hoe dan ook* 'intergouvernementeel' is, waarmee dan bedoeld worden betekenis en aard van het besluitvormingsproces in de Raad. Zo heeft Andrew Moravcsik er terecht op gewezen dat *alle* grote besluiten binnen de Europese Unie – landbouw, interne markt, EMU, structuurfondsen, enz. – de resultante zijn (geweest) van

'package deals' op basis van relatieve krachtsverhoudingen tussen de lidstaten, waarbij vooral de grote lidstaten in zijn ogen hun gewicht hebben doen gelden. De Communautaire instellingen – en dit geldt ook voor de Commissie ten tijde van Delors – speelden daarbij een ondergeschikte rol.²⁷ In het verlengde daarvan ligt de waarneming dat zelfs in die gevallen waar meerderheidsbesluiten mogelijk zijn, consensus, compromis en compensatie de leidende beginselen van besluitvorming zijn (geweest). Peterson en Bomberg karakteriseren de besluitvormingsstijl binnen de Unie zelfs als 'consensus at almost any cost'.²⁸ De reden is dat de Unie alleen kan functioneren voor zover een voldoende evenwichtige 'uitruil' van belangen van de lidstaten gewaarborgd is en geen land structureel in een verliezerspositie komt te verkeren; een situatie die overigens grenzen stelt aan de toepasbaarheid van meer-snelhedenarrangementen.²⁹ Ten derde wordt de stelling van het *toenemend* intergouvernementalisme in de Unie vaak onderbouwd met voorbeelden die ontleend zijn aan beleidsterreinen of gebeurtenissen die juridisch-institutioneel gezien hoe dan ook intergouvernamenteel van aard zijn. Dat de lidstaten binnen de tweede en derde pijler en in het kader van de steeds frequentere IGC's een doorslaggevende rol spelen, hoeft, gelet op de inherent interstatelijke opzet ervan, kortom, niet te verbazen.

Dit laatste voert tot de kanttekening dat de huidige als intergouvernamenteel omschreven fase in het integratieproces evenzeer als het ogenschijnlijk paradoxale, maar daarom niet minder opmerkelijke *gevolg* van het succes van de integratie kan worden beschouwd. Door marktintegratie en monetaire eenwording hebben de lidstaten op een veelheid van terreinen hun beleidsautonomie zien afnemen. Willen zij nog een effectief beleid kunnen voeren en voorkomen dat zij elkaar verstrikken in een proces van beleidsconcurrentie, dan hebben zij geen andere keuze dan te streven naar onderlinge beleidsafstemming en samenwerking. Dat dit vooralsnog vooral op intergouvernamentele grondslag plaatsvindt (bijv. op het terrein van asiel en migratie, aspecten van sociaal-economische ordening), onderstreept slechts dat het integratieproces tot in de kern van 'sovereiniteit' is doorgedrongen. Waar het om gaat is echter dat een formeel-juridische maatstaf voor het niveau van integratie slechts een deel van de werkelijkheid dekt. Evenzeer is de mate van markt- en beleidsintegratie – d.w.z. de beleidsvrijheid waarover lidstaten nog beschikken – van betekenis bij een beoordeling van de diepte van de integratie. Dan blijkt dat de lidstaten, o.a. als gevolg van beslissingen in het verleden, steeds sterker met elkaar verweven zijn geraakt langs lijnen van integratie van markten, onderlinge beleidsafhankelijkheid en bestuurlijke 'engrenage'; een gegeven waaraan de specifieke institutionele vormgeving weinig toe- of afdoet.

De nieuwe integratie

Hoe verhoudt dit zich tot de nieuwe integratiemethode, zoals door Benschop gepropageerd? Deze ligt in het logisch verlengde van de reeds bereikte integratie. Zonder voorafgaande Communautaire eenwording van markten en munt zouden vraagstukken inzake justitie en politie-aangelegenheden, flexibiliteit van arbeidsmarkten, fiscaal beleid, enz. niet zo prominent op de agenda staan. De toepassing van deze methode kan vervolgens vanuit twee invalshoeken worden berekend. De eerste is dat gebruik van meer Communautaire methoden op dit moment, gegeven de oppositie daartegen van een aantal lidstaten, niet haalbaar is. Dan zou gesteld kunnen worden dat alternatieven als *second-best option* het proberen waard zijn. Verdergaand is de stellingname dat sommige onderwerpen zich naar hun aard niet lenen voor toepassing van de klassieke Communautaire methoden. Dit geldt dan vooral voor vormen van *beleid* waarbij het aanknopingspunt toch vooral *binnen* de lidstaten ligt. Voorbeelden daarvan zijn vooral onderwerpen die het terrein van de sociaal-economische ordening en de interne veiligheid betreffen.

Tegelijkertijd blijven ook bij deze methode van aanpak vragen knagen. Zo zal de populariteit toch niet geheel los staan van de betrekkelijke vrijheid – d.w.z. in vergelijking met bindende regelgeving – die de lidstaten wordt toegestaan. Nederland verkeert met zijn relatief goede sociaal-economische prestaties bovendien in de aantrekkelijke positie van rolmodel, waaraan anderen zich hebben te spiegelen. Daarbij is het overigens de vraag of de opwaartse dynamiek die binnen deze methode de lidstaten tot steeds beter presteren stimuleert, ook in de bedoelde richting zal werken in een periode van afnemende conjunctuur. Tot slot is daar de inzet op het bilateralisme. Te gemakkelijk wordt ervan uitgegaan dat besluitvorming vaker buiten 'Brussel' plaatsvindt. Zo leren bijv. de voorstellen zoals aangenomen tijdens de speciale Europese Raad van Lissabon inzake de kennis-economie dat de Commissie in zowel voorbereiding als uitvoering een belangrijke rol heeft gespeeld en speelt. De wijze van optreden van de Commissie is daarnaast een aanwijzing voor een accentverschuiving van specifieke wetgevende initiatieven naar brede integrale pakketten van voorstellen, die veelal verscheidene beleidsterreinen raken, en die vervolgens als kader voor debat en besluitvorming dienen. Juist die ontwikkeling dwingt tot een *vroegtijdige* inzet op de voorbereiding zoals die, inderdaad, in Brussel plaatsvindt. Daaraan doet *benchmarking* niets af.

De minste conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken, is dat het niveau van Europese integratie niet alleen aan de mate van overdracht van

bevoegdheden kan en mag worden afgemeten. Dat zou onrecht doen aan ontwikkelingen die als intergouvernementeel worden bestempeld, maar die feitelijk ondersteunen hoezeer de lidstaten wat betreft hun beleid, welvaart en veiligheid van elkaar afhankelijk zijn geworden. ■

Noten

- 1 *NRC Handelsblad*, 6 mei 2000.
- 2 *International Herald Tribune*, 14 april 2000.
- 3 *Le Monde*, 19 januari 2000.
- 4 *NRC Handelsblad*, 20 april 2000 (mijn cursivering).
- 5 Een gedachte die zich in een opvallende populariteit mag verheugen. Zie o.a. de opvattingen van Pijpers (*NRC Handelsblad*, 9 mei 2000), die een politiek initiatief van 'de zes' bepleit, o.a. met het oog op definiëring van de politieke finaliteit; en die van CDU-parlementariër Karl Lamers, die in antwoord op de 'imminent crisis' binnen de Unie pleit voor een *Neugründung* door 'de zes'.
- 6 *NRC Handelsblad*, 15 februari 1995.
- 7 *The Economist*, 23 oktober 1999, 'Survey Europe', blz. 16.
- 8 *Bulletin Quotidien Europe*, no 7709, 4 mei 2000, blz. 4.
- 9 Zie o.a.: Laurent Goetschel (red.), *Small states inside and outside the European Union: interests and policies*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998.
- 10 Paul Scheffer, 'Nederland in een gebroken rechtsorde', in: L. Sprangers, e.a., *Een continent op drift; opstellen over de veiligheid in Europa*, Amsterdam: Van Oorschot, 1994, blz. 201-247; ook: Paul Scheffer, *Machtsverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie: drie amendementen op de Europese politiek van Nederland*, Den Haag: WRR, 1995 (W86).
- 11 Zie o.a.: Alfred van Staden, 'Small state strategies in alliances – the case of the Netherlands', in: *Cooperation and conflict*, 30(1), 1995, blz. 31-51.
- 12 Zie o.a.: Dick Benschop, 'De dynamiek van Netwerk Europa: Nederlands oude en nieuwe partnerschappen', in: *Internationale Spectator*, april 2000, blz. 186-190.
- 13 *Idem*, blz. 188.
- 14 *Ibidem*, blz. 187.
- 15 *NRC Handelsblad*, 31 maart 2000; zie ook Deidre Curtin, *NRC Handelsblad*, 4 mei 2000.
- 16 Reactie in *NRC Handelsblad*, 12 april 2000.
- 17 Zie o.a.: David Currie, e.a., *Will EMU lead to a European economic government*, Londen: Centre for European Reform, 1999; Ben Hall, *European governance and the future of the Commission*, Londen: Centre for European Reform, 2000; Mark Leonard, *Network Europe: the new case for Europe*, Londen: The Foreign Policy Centre, 1999. Hier zal verder niet worden ingegaan op de 'derde-wegconnotatie' die eigen is aan deze visie.
- 18 Benschop, a.w. noot 12, blz. 189. Voor het kabinet een reden te insisteren op vergroting van het Nederlandse stemgewicht.
- 19 Zie: NGIZ-lezing van 2 mei jl., zoals opgenomen in dit nummer van de *Internationale Spectator*.
- 20 F.H.J.J. Andriessen, 'Amsterdam: pas op de plaats', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 1997, blz. 363.
- 21 Een ontwikkeling die ook in de hand wordt gewerkt door het onvoldoende functioneren van de Algemene Raad als coördinerende instantie.
- 22 'Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration', op 12 mei jl. uitgesproken op de Humboldt Universiteit in Berlijn.
- 23 Wel vaker is opgemerkt dat uitbreiding tot nu toe (sectorsgewijze) verdieping van het integratieproces niet heeft belemmerd. Zie o.a.: J.Q.Th. Rood, 'Amsterdams left-overs; de uitbreiding en hervorming van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, december 1999, blz. 635-639. Zie ook: Lee Miles en John Redmond, 'Enlarging the European Union; the erosion of federalism', in: *Cooperation and conflict*, 31(3), 1996, blz. 285-309.
- 24 A.w. noot 3 en 4.
- 25 De haalbaarheid betreft de geringe kans op een zodanige belangenovereenstemming binnen zelfs maar het gezelschap van de zes, dat een kwalitatieve sprong voorwaarts mag worden verwacht, dan wel de wetenschap dat voor effectief optreden juist bepaalde 'buitenstaanders' doorslaggevend zijn (bijv. het Verenigd Koninkrijk op defensiegebied). De wijsheid raakt vooral de positie van de kleinere deelnemers, die zichzelf uitleveren aan de groten en zich bij voorbaat alternatieve coalitiemogelijkheden ontzeggen.
- 26 Zie voor een kritiek op deze visie: J.Q.Th. Rood, *Een einde aan de Europese integratie?*, Oratie uitgesproken op 5 april jl., Universiteit van Utrecht.
- 27 Zie o.a.: Andrew Moravcsik, *The choice for Europe; social purpose & state power from Messina to Maastricht*, Londen: UCL Press.
- 28 John Peterson en Elizabeth Bomberg, *Decision-making in the European Union*, Houndsmills, enz.: MacMillan Press, 1999, blz. 17.
- 29 Zie voor een bespreking van het concept van versterkte samenwerking: Eric Philipart en Monika Sie Dhian Ho, *The pros and cons of 'closer cooperation' within the EU*, Den Haag: WRR, 2000 (W104).

Over de auteur

DR J.Q.TH. ROOD is hoofd afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar internationale politieke economie aan de Universiteit Utrecht.

BENOEMING

Dr J.Q.Th. Rood, lid van de algemene redactie van de *Internationale Spectator*, heeft met het uitspreken van zijn rede, getiteld *Een einde aan de Europese integratie*, op 5 april jl. zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar in de internationale politieke economie aan de Universiteit Utrecht, aangevaard.

De algemene redactie van de *Internationale Spectator* feliciteert prof. dr Rood van harte met deze benoeming.

Een euro van ons allemaal

A. SZÁSZ

TOEN IK ROND TIEN JAAR GELEDEN HET ambt van Bijzonder Hoogleraar Europese Studies aanvaardde, lag de val van de Berlijnse muur op de dag af één jaar achter ons. Europa stond in de steigers. West-Europa stond vlak voor het begin van twee Intergouvernementele Conferenties, de een over de Economische en Monetaire Unie, de andere over de Europese Politieke Unie. Belangrijkste uitkomst was het Verdrag van Maastricht, met als kern de Economische en Monetaire Unie, die vorig jaar een aanvang nam. De Centraal-Europese landen waren tien jaar geleden juist de weg ingeslagen naar een nieuwe economische en staatkundige orde. Dit maakte onderhandelingen mogelijk over de uitbreiding van de Europese Unie, die nu gaande zijn. Beide ontwikkelingen samen, 'verdieping' en 'verbreding', gaan in de richting van een nieuwe ordening van Europa als geheel in het kader van de EU. Een dergelijke min of meer bewust ontworpen en vrijwillig aangegane ordening is – als zij lukt – een unieke ontwikkeling in de Europese geschiedenis. Of zij slaagt hangt er vooral van af hoe succesvol de 'verdieping' zal verlopen. Die immers moet de EU de nodige cohesie geven, zodat bij verdere 'verbreding' niet haar karakter verwatert en haar besluitvorming verzandt en zij in staat is de groeiende middelpuntvliedende krachten te weerstaan.

Ik wil bij twee vragen stilstaan. Om te beginnen de vraag waarom monetaire integratie in het Europese integratieproces sinds 1969 zo'n centrale rol is gaan spelen. En vervolgens de vraag of de EMU wel duurzaam kan zijn zonder voldoende homogeniteit der deelnemende landen en zonder verdere niet-monetaire integratie dan waarover zij het nu eens zijn. De euro wordt pas *echt* van ons allemaal als er een werkelijk draagvlak voor ontstaat. Is dat denkbaar zonder *politieke* integratie? En hoe verhouden verdieping en verbreding zich tot elkaar?

De euro wordt van ons allemaal als wij beseffen en aanvaarden dat wij in monetaire en financieel opzicht elkaars binnenland zijn geworden. Dit 'wij-gevoel' kan alleen worden bereikt als de Economische en Monetaire Unie een stap is in een voortgaand proces naar politieke integratie.

Waarom de euro?

Steeds meer wordt beseft dat bij het tot stand brengen van de Economische en Monetaire Unie politieke motieven de doorslag gaven. Daarbij stond de Frans-Duitse verhouding centraal. Beide landen waren en zijn ervan overtuigd dat alleen voortgezette nauwe samenwerking tussen hen de politieke stabiliteit in Europa kan waarborgen. Zij menen dat die alleen duurzaam kan worden gewaarborgd in een Europees kader. Het is op Frans insisteren dat monetaire integratie daarvan een belangrijk deel uitmaakt. Het alternatief voor een EMU is een D-mark blok, waarin beslissingen van de *Bundesbank*, genomen op grond van Duitse beleidsprioriteiten en van de situatie in Duitsland alleen, in feite bepalend zouden zijn voor de monetaire ontwikkeling in de EU als geheel. Voor Frankrijk is dat politiek onaanvaardbaar. Frankrijk wenst monetaire medezeggenschap. Het kon die alleen krijgen als de monetaire besluitvorming werd overgeheveld van het nationale naar het Europese vlak. Dat impliceerde een Europese Centrale Bank (ECB) en dus een Monetaire Unie. Duitsland ging daar in beginsel mee akkoord. Met het oog op zijn omvang en ligging, en met de geschiedenis van de afgelopen eeuw in gedachten, acht Duitsland politieke integratie van vitaal belang. Monetaire integratie is daartoe, gezien de Franse houding, een voorwaarde.¹

Maar het opgeven van de D-mark was voor de Duit-

se publieke opinie alleen aanvaardbaar, als de waarde-
vastheid van de nieuwe Europese munt voldoende was
gewaarborgd. De vrees voor inflatie is diep verankerd
in het Duitse nationale geheugen. Duitsland verbond
dan ook aan zijn instemming twee voorwaarden:

1 De ECB moet in haar beleid prioriteit geven aan
prijsstabiliteit, en niet onderworpen zijn aan politieke
aanwijzingen.

2 De overheden der deelnemende landen moeten
verplicht zijn buitensporige tekorten te voorkomen.

De andere landen gingen met deze voorwaarden
akkoord omdat er anders geen EMU was gekomen.
De EMU stuitte in Duitsland op grote weerstand.
Kohl, die meer dan wie ook heeft gedaan om haar tot
stand te brengen, noemde haar in 1989 binnenska-
mers tegen Duitse belangen, maar politiek noodzake-
lijk: 'Diesen Entschluss habe er gegen deutsche Inte-
ressen getroffen. [...] Aber der Schritt sei politisch
wichtig, denn Deutschland brauche Freunde. Es dürfe
uns gegenüber kein Misstrauen in Europa geben.'²
Frankrijk was zich hiervan bewust. In de woorden
van Hubert Védrine, destijds een van Mitterrands
naaste medewerkers: '...Kohl a fait avec la monnaie
unique la plus grande concession qu'on puisse
demander à un Chancelier allemand...'³ De voorwaar-
den kregen een constitutionele lading door de uit-
spraak van het Constitutionele Hof van 1993 dat de
conceptie van de EMU als stabiliteitsgemeenschap de
basis (*Grundlage und Gegenstand*) was van Duitslands
deelneming. Als het aan de grote meerderheid in
Europa had gelegen, was er noch een zelfstandige
ECB gekomen, noch sprake geweest van gekwantifi-
ceerde verplichtingen inzake de overheidsfinanciën.
Deze pasten niet in hun tradities, en wat Frankrijk
betreft waren zij ook in strijd met wat het met de
EMU wilde bereiken, nl. monetaire medezeggenschap.
De overeenstemming is dan ook relatief. Dat komt
onvermijdelijk tot uiting in de wijze van naleving van
de verplichtingen.

De zelfstandige ECB

Iedere centrale bank moet haar positie zelf verwerven.
Dat gold destijds ook voor de *Bundesbank*. Wet of ver-
drag zijn daarbij noodzakelijke, maar niet voldoende
voorwaarden. Regeringen zijn geneigd deze te negeren
als zij in de weg staan.

Zoals bekend waren president Chirac en bonds-
kanselier Kohl het al min of meer eens de bij Verdrag
voorgeschreven ambtstermijn van de eerste ECB-pre-
sident – een punt dat nauw verband houdt met de
zelfstandigheid – in feite te halveren.⁴ De einduit-
komst is ingewikkelder. Maar terwijl het Verdrag
beoogde politieke onzekerheid over die ambtstermijn
te voorkomen, is die onzekerheid er nu wél.

Hoe de vorige Duitse minister van financiën tegen-
over de verdragsverplichting, niet te trachten het beleid
van de ECB te beïnvloeden, stond, weten wij ten over-
vloede uit zijn memoires. Ik wil daarover nu niet te
negatief zijn. Ik wil er voldoening over uitspreken dat
die memoires zo spoedig konden verschijnen.⁵

De werkelijke problemen moeten nog komen. Dat
kan het geval zijn als ambivalente compromisteksten in
het Verdrag zullen worden toegepast, zoals de bevoegd-
heid van regeringen 'algemene oriëntaties' inzake het
wisselkoersbeleid vast te stellen. En bovenal, als ver-
plichtingen niet worden nageleefd, zoals die inzake de
overheidsfinanciën, en daardoor de verhouding tussen
monetair en budgettair beleid onevenwichtig dreigt te
worden. Terecht toont de ECB zich op dat punt
bezorgd. Het was wat verrassend Willem Bouter, lid van
het *Monetary Policy Committee* van de *Bank of England*,
vorig jaar van de overheidsfinanciën te horen zeggen
dat die '...none of the central bank's business' is.⁶ De
Bank of England, die tot voor kort het monetaire beleid
niet zelf bepaalde, maar het regeringsbeleid uitvoerde,
heeft tegenwoordig een eigen beleidsverantwoordelijk-
heid. Die is haar echter niet door de wetgever opgedra-
gen, maar door de minister van financiën gedelegeerd,
en ik kan mij voorstellen dat daarbij geen kritiek op
het regeringsbeleid past. Maar het Verdrag van Maast-
richt heeft niet de *Bank of England*, maar de *Bundes-
bank* tot voorbeeld genomen.

Economische Unie

Het Verdrag is gebaseerd op de visie dat een Monetaire
Unie in de praktijk niet duurzaam kan zijn zonder Eco-
nomische Unie, en zeker niet zonder bindende regels
inzake overheidstekorten. Op de disciplinerende wer-
king van de markt kan men niet voldoende vertrouwen.
In de woorden van het rapport-Delors: 'The constraints
imposed by market forces might either be too slow and
weak or too sudden and disruptive.'⁷ Bij afwezigheid
van effectieve regels ter beperking van overheidstekor-
ten is de kans groot dat een beleid van de ECB dat
gericht is op prijsstabiliteit, gepaard gaat met hoge rente
en grote spanningen. Die worden dan blijkens de erva-
ring niet geweten aan de overheid, maar aan de centrale
bank; zeker waar de consensus over haar onafhankelijk-
heid nog moet groeien.

Het Verdrag verbiedt buitensporige tekorten. Die
verdragsverplichting wordt operationeel gemaakt door
het Pact voor stabiliteit en groei. Dat bevat de verplich-
ting structureel, d.w.z. gemiddeld over conjuncturele
op- en neergang, een saldo te hebben dicht bij even-
wicht of in overschot. Een verplichting die een overheid
slechts kan nakomen als zij in de hoogconjunctuur een
overschot heeft, dus schuld aflost. Dit te meer gezien de
te verwachten budgettaire kosten van de vergrijzing.

Alleen als een land aan de verplichtingen van het Pact voldoet, kan het in de neergaande conjunctuur de automatische stabilisatoren laten doorwerken zonder dat het tekort door het plafond van 3% BBP schiet, dus zonder het Verdrag te schenden. De verplichtingen van het Pact vormen dan ook de kern van de Economische Unie. Maar met de naleving maakt bijna niemand haast. Ook in Nederland speelde in de politieke discussie over de vraag wat te doen met het overschot dat nu, in de top van de hoogconjunctuur, wordt verwacht, deze verplichting nauwelijks een rol. Duitsland en Nederland waren de pleitbezorgers van het Pact voor stabiliteit en groei. Nemen zij het niet serieus, dan zullen de anderen dat zeker niet doen. Naarmate het langer duurt voordat de daarin vervatte verplichtingen worden nageleefd, wordt de kans dat zij een dode letter worden groter, en wordt de duurzaamheid van de EMU minder zeker.

Sommigen willen het probleem 'oplossen' door de bestaande verplichtingen te versoepelen. Naar mijn mening is de behoefte niet aan voorstellen tot *versoepeling*, maar aan voorstellen die de kans op *naleving* vergroten. Als de nu bestaande procedures daar niet toe leiden, roept dat de vraag op of de *peer pressure* waarop zij zijn gebaseerd, wel voldoende effectief is, gegeven de traditie van non-interventie in de Raad en het onvoldoende homogene karakter van de EMU. Er zou dan over moeten worden nagedacht de rol van de instellingen van de Gemeenschap te versterken bij het toezicht op de naleving der verplichtingen. Ik denk daarbij aan de mogelijkheid de rol van de Commissie in de procedure te vergroten, bijvoorbeeld door haar het recht te geven een nationale begroting ter heroverweging naar een lidstaat – en daarmee ook naar het *nationale* parlement – terug te sturen.⁸ Daarmee kan worden bereikt dat in Europees verband aangegane verplichtingen meer dan nu een serieus element worden in de binnenlandse politieke discussie. Dat is een voorwaarde voor de duurzaamheid van de EMU. Daarnaast zou dit een stap zijn om tegenover de verminderende initiërende rol van de Commissie een vergroting van haar rol te plaatsen bij de naleving van aangegane verplichtingen.

Over het Pact voor stabiliteit en groei zei ECB-president Duisenberg in zijn Per Jacobsson-lezing in september 1999 dat nog niet vaststaat dat dit het laatste woord is inzake het budgetbeleid der lidstaten, maar dat zeker is dat als het niet strikt wordt nageleefd, dat tot allerlei problemen zal leiden. Dat is zo. Maar juist omdat er twijfel is of het Pact wel strikt wordt nageleefd, kan het niet het laatste woord zijn.

De weerstand bij de naleving van verplichtingen inzake de overheidsfinanciën is niet verrassend. Zij raken de kern van de nationale soevereiniteit en daarmee de grenzen van de werkelijke bereidheid tot integratie. De grens tussen een Economische Unie en een

Politieke Unie is niet scherp te trekken. De fundamentele vraag is dan ook, of de EMU wel duurzaam kan zijn zonder een EPU, een Europese Politieke Unie, en wat daaronder moet worden verstaan.

Politieke Unie

Aanvankelijk betoogden vooral centrale bankiers dat monetaire integratie op politieke integratie moet zijn gebaseerd. President Holtrop van de *Nederlandsche Bank* noemde in 1963 geld een attribuut van soevereiniteit; hij gaf daarmee aan dat je niet het attribuut kon integreren zonder de soevereiniteit. Dezelfde gedachte sprak bijna drie decennia later uit een standpuntbepaling van de *Bundesbank* van 6 september 1990: 'Letzten Endes ist eine Währungsunion damit eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt.'

Kwaaddenkende lieden meenden wel dat de centrale bankiers hier bezig waren obstakels op te werpen om zo hun eigen positie te behouden. Maar inmiddels zijn ook anderen dit inzicht gaan delen. Vorig jaar sloot bondskanselier Schröder zich bij deze zienswijze aan: '...die Tatsache, dass wir eine gemeinsame Währung haben, erzwingt Schritte hin zu einer politischen Union, oder wir gefährden den Integrationsfortschritt, der in der gemeinsamen Währung liegt, selbst wieder.'⁹ Ik zie hiervoor vooral twee argumenten.

In de *eerste plaats* is de EMU onderdeel van een stilzwijgende politieke *deal*. Zij is – ik wees er al op – een majeure Duitse concessie, gedaan in de expliciete verwachting zo de weg vrij te maken naar een politieke unie.¹⁰ Blijft die achterwege, dan kan dat niet anders dan politieke gevolgen hebben.

In de *tweede plaats* zou wel eens kunnen blijken dat wij nu een Monetaire Unie hebben zonder een Economische Unie, wat op den duur niet kan. En ik wees al op de samenhang tussen Economische Unie en Politieke Unie. Een echte Economische Unie in de zin van een parallel met de Monetaire Unie, met gezamenlijke budgettaire besluitvorming op het Europese vlak, zoals in het rapport-Werner van 1970 voorgesteld, was zowel toen als nu een brug te ver. Maar ook het afdwingen van de naleving van verplichtingen zoals nu zijn aangegaan, stuit op wellicht onoverkomelijke obstakels. Dat ligt aan het hybride karakter van de EMU.

Landen met één gezamenlijke munt zijn monetair en financieel elkaars binnenland geworden. Maar de implicaties daarvan worden onderkend noch aanvaard. Toen vóór de aanvang van de EMU twijfel bestond of Italië wel aan de convergentiecriteria voldeed, sprak een kamerlid (hij is inmiddels in de Cultuur gegaan) van *spaghettifobie*. Andere kamerleden maakten zich

zorgen dat minister Zalm, door (nog wel conform een kamermotie) aan te dringen op striktere naleving der verplichtingen, de samenwerking in gevaar zou brengen tussen de KLM en Alitalia. De Italianen zelf moesten van 'inmenging in hun zaken' niets hebben. De pers sprak zelfs van 'monetair racisme'.

Maar de EMU kan alleen duurzaam zijn als de deelnemende landen aanvaarden dat hun zaken nu elkaars zaken zijn. Dat veronderstelt een draagvlak bij de bevolkingen dat er nog niet is, een 'wij-gevoel' dat vermoedelijk alleen kan ontstaan bij verdergaande *politieke* integratie. Die zal niet plaatsvinden ter wille van de EMU, evenmin als de EMU er kwam ter wille van de gemeenschappelijke landbouwmarkt. Wel kan een goed functionerende EMU een klimaat scheppen dat verdergaande integratie op andere gebieden vergemakkelijkt, zoals een slecht functionerende EMU het omgekeerde effect kan hebben. Maar verdergaande integratie is alleen te verwachten, als daarvoor een zelfstandige noodzaak wordt gezien. Dat laatste lijkt thans het geval te zijn bij een politiek punt bij uitstek, een zelfstandige Europese defensiecapaciteit.

Europese Defensie Capaciteit à la EMU?

Na de totstandkoming van de EMU begin 1999, en in het bijzonder sinds de Europese Raad in Keulen (juni 1999), lijkt de verwezenlijking van een Europese defensiecapaciteit de nieuwe grote Europese onderneming te worden. De Europese Raad in Tampere in oktober 1999 sprak van 'een van de centrale punten van de werkzaamheden van de Unie in de komende jaren'.

Met de Europese Defensie Gemeenschap, een Frans initiatief dat door Frans toedoen in 1954 roemloos onderging, is het niet te vergelijken, noch wat motief betreft noch de vorm. Toen ging het erom de Duitse herbewapening – nodig door de Koude Oorlog – aanvaardbaar te maken door het vormen van een Europees leger onder supranationale leiding. Dat is nu niet aan de orde. Wat dan wel? Aanleiding is Kosovo, waardoor de noodzaak duidelijk werd. Het doel werd in Keulen geformuleerd als 'de Europese Unie ten volle haar rol op het internationale toneel te laten spelen'.

Zoals vaker in Europees verband overbrugt zo'n formulering zeer uiteenlopende concepties. In de ene visie ligt het accent op de Europese rol als *partner* van de Verenigde Staten die zijn aandeel in een evenwichtiger verdeling der defensielasten moet dragen. Anderen leggen de nadruk op Europa als *tegenspeler* van de Verenigde Staten. In beide visies wordt beoogd dat Europa in crisissituaties, zoals die zich voordeden in het voormalige Joegoslavië, moet kunnen optreden, ook als de Verenigde Staten en dus de NAVO daartoe niet bereid zouden zijn. Daarbij wordt gesteld dat dit niet in isolement maar in samenwerking moet gebeuren, maar ook dat de

Unie in staat moet zijn met steun van geloofwaardige strijdkrachten zelfstandig op te treden, dat zij de middelen moet hebben te besluiten de strijdkrachten in te zetten en bereid moet zijn zulks te doen als reactie op internationale crises, onverminderd NAVO-acties. Terwijl sommigen zelfstandige Europese acties zien als een terugvalpositie indien NAVO-acties niet mogelijk zijn, ziet in het bijzonder Frankrijk deze eerder als alternatieven. En waar Nederland zelfstandige acties verbindt met 'kleinschalige operaties', spraken Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en naderhand ook Duitsland van 'the full range of capabilities necessary to undertake the most demanding crisis management tasks'.¹¹

Deze doelen zijn slechts bereikbaar als de lidstaten de implicaties aanvaarden. Daartoe horen herstructurering van de organisatie en uitrusting van hun strijdkrachten, herstructurering van hun defensie-industrie en verhoging van de defensie-uitgaven. En wil de gezamenlijke militaire capaciteit waarvan de taken uitvoerend zijn, zin hebben, dan moet zij in dienst staan van een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Dat kan per definitie niet *ad hoc*, van geval tot geval, op puur intergouvernementele basis tot stand komen. Het is de vraag in welke mate de lidstaten het eens zijn over de doelstellingen en, nog meer, of zij de implicaties aanvaarden.

Ook de Europese monetaire samenwerking is in 1969 zo begonnen. Solana's uitspraak dat het met de Europese defensie nu sneller gaat dan toen met de Europese munt lijkt eerder gebaseerd op hoop dan op feiten.¹² Dertig jaar, in plaats van de aangekondigde tien, verliepen tot de verwezenlijking van het toen aangekondigde doel, de EMU. Die jaren zagen een monetaire samenwerking met vallen en opstaan, een geleidelijk naar elkaar toe groeien van opvattingen onder druk van de omstandigheden. Intussen vond samenwerking plaats in gedifferentieerde vorm en buiten het Verdrag om. Essentieel voor verdere stappen waren de rapporten-Werner (1970) en -Delors (1989). De politiek was toen niet meer geneigd dan nu om controversiële implicaties van aangekondigde doelstellingen onder ogen te zien en ter discussie te stellen. Dat deden de rapporten: de stelling dat een Monetaire Unie een Economische Unie vereist met vérgaande implicaties voor het nationale begrotingsbeleid, de prioriteit voor prijsstabiliteit, de zelfstandigheid van de centrale bank, en bij implicatie de verdeling der aanpassingslasten. Zonder die rapporten had Maastricht evenmin tot een EMU geleid als tot een Politieke Unie.

Nederland stond aanvankelijk terughoudend tegenover de Europese monetaire samenwerking, zoals ook het geval is – of was – ten aanzien van een zelfstandige Europese defensiecapaciteit. De aan Frankrijk toegeschreven doelen spraken Nederland niet aan: noch de wens, Europa te doen optreden als tegenspeler van de

Verenigde Staten, noch die om door middel van de Europese samenwerking Frankrijks invloed te vergroten. Maar hoe legitiem sommige bedenkingen ook waren, zij moesten worden afgewogen tegen de bezwaren van het alternatief. Dat was een overwegend terughoudende opstelling, die onze invloed zou minimaliseren. De Nederlandse monetaire autoriteiten ontwikkelden dan ook een eigen visie op de EMU als richtsnoer voor hun optreden. Op basis daarvan werkte Nederland constructief mee, zowel aan nauwe samenwerking binnen het bestaande institutionele kader als aan de gedachtenvorming over de verdere ontwikkeling in het kader van een gewijzigd Verdrag. Door deze opstelling was nauwe samenwerking tussen *De Nederlandsche Bank* en de *Bundesbank* mogelijk. Hiermee voorkwamen wij vaak een geïsoleerde positie van de *Bundesbank*, en droegen zo bij tot regelingen in het Verdrag die in belangrijke mate overeenkwamen met onze visie.

Verdieping en verbreding

Duurzaamheid van de EMU vergt verdere verdieping. Die is nodig om bij het publiek het onmisbare draagvlak tot stand te brengen. Verdere verdieping vergt voldoende *homogeniteit*. Daarmee bedoel ik o.m. vergelijkbare opvattingen en tradities wat betreft stabiliteit van de munt, autonomie van de centrale bank, evenwichtige overheidsfinanciën. Niet minder belangrijk is dat een traditie is gegroeid van nauwe samenwerking met de partnerlanden. Bij de kandidaat-leden is dat uiteraard nog niet het geval. Dat de homogeniteit van de EMU in haar huidige samenstelling nog wel te wensen overlaat, is in het voorgaande gebleken, maar de samenwerking van de afgelopen decennia heeft toch aanzienlijke vooruitgang gebracht vergeleken met de jaren toen de monetaire samenwerking begon. Uitbreiding van de EMU als gevolg van de verbreding betekent dat de EMU minder homogeen wordt. Dit kan in strijd komen met verdere verdieping. Tegelijk maakt verbreding verdere verdieping nog nodiger. Anders is de kans groot dat de besluitvorming verzandt en de EMU verwatert.

Een uitweg uit dat dilemma lijkt slechts mogelijk, als wordt ingezien dat een zich uitbreidende Europese Unie die minder homogeen wordt, alleen goed kan blijven functioneren bij differentiatie, en als de consequenties daarvan worden aanvaard. Voor deelneming aan de EMU door nieuwe lidstaten betekent dit dat de wijze waarop de interpretatie van de convergentiecriteria in 1998 is opgerekt, geen precedent mag zijn. Niet voor hen, en niet voor Griekenland.¹³ Meer algemeen: de aangegane verplichtingen moeten worden nageleefd. Hun interpretatie moet strikt zijn en zo min mogelijk 'gepolitiseerd'. Tegelijk moet worden gezocht naar wegen om de nieuwe lidstaten zelf belang te geven niet

prematuur aan samenwerkingsverbanden zoals de EMU deel te willen nemen.

Ten slotte moet inhoud worden gegeven aan het begrip *flexibiliteit*. Het in Amsterdam overeengekomen verdragsartikel moet hanteerbaarder worden gemaakt dan het nu is. Blijkt dat niet mogelijk, dan zullen de lidstaten bereid moeten zijn samenwerkingsvormen te hanteren buiten het Verdrag om, zoals in het verleden met het Europees Monetair Stelsel en met Schengen succesvol is gebeurd. Als *ultimum remedium* zullen zij de mogelijkheid niet moeten uitsluiten verdergaande samenwerking vooralsnog te baseren op nieuwe verdragen van een beperkt aantal lidstaten. Ook hier bestaat een precedent: zonder deze stok achter de deur, met voldoende geloofwaardigheid, was er geen Verdrag van Maastricht gekomen.

In dit verband tot slot een woord over Britse deelneming aan de EMU. Met hun aandrang tot Britse deelneming aan het wisselkoersmechanisme van het EMS in de jaren '80 hebben de andere lidstaten noch het EMS, noch de Britten een dienst bewezen. Dezen *zelf* moeten tot de conclusie komen dat deelneming aan de EMU in hun belang is. Die conclusie moet voldoende draagvlak hebben en op de juiste gronden zijn genomen. Niets zou ongelukkiger zijn dan een Britse beslissing om mee te doen die bij referendum is genomen met 51 tegen 49 procent, en dan nog alleen omdat het publiek is voorgespiegeld dat het hier zou gaan om een economische, niet-politieke zaak. Dan is de kans groot dat de Britse deelnemers dwars gaan liggen bij iedere volgende stap. En de EMU zit niet te wachten op een toekomstige Conservatieve leider, met of zonder handtas, die premier wordt onder de leus 'I want my money back!'. Het benodigd draagvlak in het Verenigd Koninkrijk kan wellicht groeien door de actieve houding van de huidige Britse regering inzake de Europese defensiecapaciteit. Die immers doorbreekt het beeld dat vele Britten hebben van een Europa dat hun overkomt en waar zij geen invloed op hebben.

Conclusie

De EMU is, in deze vorm en op deze schaal, een experiment zonder precedent. Problemen zullen zich met zekerheid voordoen. Die zullen moeten worden opgelost om de duurzaamheid van de EMU te waarborgen. Dat kan alleen bij voldoende cohesie en een toereikend draagvlak. De euro wordt alleen van ons allemaal als wij beseffen en aanvaarden dat wij monetair en financieel elkaars binnenland zijn geworden. Een dergelijk 'wij-gevoel' is alleen te verwachten als de EMU een stap is in een voortgaand proces. En als van structurele hervormingen niet alleen wordt gezegd dat ze nodig zijn, maar ze ook plaatsvinden.

Verdieping en verbreding, in een juiste samenhang,

betekenen een nieuwe ordening in Europa, min of meer bewust ontworpen en vrijwillig aangegaan. Als dat slaagt, is het uniek in de Europese geschiedenis. Het kan alleen slagen als het publiek in de deelnemende landen de redenen en implicaties overziet en aanvaardt; als de doelen enigermate consistent zijn; en als de lidstaten hun verdragsverplichtingen strikt nakomen. Een scepticus zal misschien zeggen: ook dát zou uniek zijn! Maar dat is niet de toon waarop ik wil besluiten. Ik wil het positief zeggen: dat is de uitdaging waar Europa nu voor staat. ■

Noten

- 1 Uitvoeriger dan hier mogelijk is door mij besproken in *The Road to European Monetary Union* (Macmillan Press, 1999).
- 2 'Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Aussenminister Baker, Berlin (West), 12 Dezember 1989', *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, München, 1998, blz. 638.
- 3 Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981-1995*, Fayard, 1996, blz. 564. Elders in zijn boek (blz. 433, 578) noemt hij de Monetaire Unie Frankrijks doelstelling sinds 1969.
- 4 Matt Marshall, *The Bank, The Birth of Europe's Central Bank and the Rebirth of Europe's Power*, Londen, 1999, hoofdstuk 6.
- 5 Oskar Lafontaine, *Das Herz schlägt links*, München, 1999. Hierin verdedigt hij o.m. de pressie tot renteverlaging die hij – in strijd met art. 108 van het Verdrag – op de ECB uitvoerende. Die druk was nodig gezien de *ideologische Borniertheit* der centrale bankiers, die – op grond van het Verdrag – meenden verantwoordelijk te zijn voor het monetaire beleid, waarin hij de oorzaak zag van de werkloosheid.
- 6 Willem Buiters, 'Six Months in the life of the Euro. What have we

learnt?', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21(4), 1999, blz. 4-25.

- 7 Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community*, 1989, par. 30.
- 8 Dit zou verder gaan dan het voorstel van de Adviesraad Internationale Vraagstukken om '...de Europese Commissie de bevoegdheid te geven om het advies dat zij geeft aan de Raad van Ministers bij een bestaand of dreigend buitensporig begrotingstekort, tezelfdertijd toe te sturen aan het parlement van de betreffende lidstaat'. *De IGC en daarna. Op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten*, Advies No 12, januari 2000, blz. 21.
- 9 Gerhard Schröder, 'Das Modell Deutschland ist nicht überholt. Das Zukunftsprogramm der Bundesregierung will es im Kern bewahren', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 september 1999.
- 10 Zie noot 1.
- 11 Bert Kreemers en Dick Zandee, *Tussen Euroleger en Madurodam-compagnie. Op zoek naar een Europese defensie*, Instituut Clingendael, december 1999.
- 12 'Les Quinze accélèrent la mise en place de l'Europe de la défense', in: *Le Monde*, 29 februari 2000.
- 13 De schuldquote van de Griekse overheid bedraagt meer dan 100% BBP. Men kan niet volhouden dat dit de referentiewaarde van 60% in een bevredigend tempo benadert, zoals het Verdrag eist. Daartoe zouden in plaats van tekorten overschotten op de totale begroting vereist zijn, zoals de ECB in haar *Convergentieverslag 2000* ten aanzien van Griekenland stelde.

Over de auteur

Dit is een marginaal bewerkte tekst van het afscheidscollege dat prof. A. Szász gaf op 16 mei 2000 in de aula van de Universiteit van Amsterdam ter afsluiting van het ambt van bijzonder hoogleraar Europese Studies.

NEDERLAND ZOEKT HET TWEEGESPREK Neobilaterale accenten in de Europese politiek

Alfred Pijpers (red.)

Achter de façade van de vertrouwde multilaterale kaders voor de Nederlandse buitenlandse politiek heeft zich een 'wirwar van bilaterale assen en lijnen' ontwikkeld. Na de Koude Oorlog wordt Den Haag meer en meer gedwongen zich te voegen naar een bilaterale speelstijl in de Europese politiek.

Deze notitie tracht het neobilateralisme van de jaren '90 in beeld te brengen aan de hand van een reeks studies over de betrekkingen die Nederland zowel onderhoudt met de 'buurlanden' (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Luxemburg), als met enkele andere belangrijke spelers in de Europese politiek (Spanje, Polen, Rusland en Oekraïne, Verenigde Staten). Wat heeft het buurlandenbeleid van het eerste kabinet-Kok opgeleverd? Is er een reëel perspectief voor 'wisselende coalities'?

Aan de publikatie hebben meegewerkt: Jan Willem Brouwer, Steven Everts, Martin van den Heuvel, Otto Holman, Marianne van Leeuwen, Hans van der Meulen, Alfred Pijpers, Rob Schreurs, Barend Verheijen.

Deze Clingendael Notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,00 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 7'. Informatie bij de Afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3245384, tst. 340/360.

Het Europees Parlement moet terug naar de burgers

B.J.S. HOETJES

Naar een nieuw mandaat voor de Nederlandse Europarlementariërs

HET EUROPARLEMENT IS AAN ZIJN NIEUWE zittingsperiode begonnen. Na de aanvragen met de Commissie-Santer en de parlementaire instemming met de nieuwe Commissie-Prodi zijn de kruiddampen opgetrokken en kan het nieuwgekozen Parlement aan het werk. Er liggen grote problemen op tafel, variërend van de toetredingen tot de herziening van de besluitvormingsprocedures en de interne reorganisatie van de Commissie. Toch is dit een goed moment om ook naar het Parlement zelf te kijken, in het bijzonder naar zijn relatie met de burgers. In dit artikel wordt de invoering van een nieuw dubbelmandaat bepleit – om te beginnen in Nederland.

De binnenlandisering van de EU

Sinds het Verdrag van Maastricht van 1993 vallen vrijwel alle terreinen van overheidsbeleid op de een of andere manier onder de paraplu van de Europese Unie. Of het nu gaat om defensie, justitie, politiek of sociale zaken, buitenlandse politiek, landbouw of monetair beleid, de Europese instellingen – Commissie, Raad c.q. Raad van Ministers, Parlement – bemoeien zich in enigerlei vorm met ieder beleidsterrein en produceren ‘beleid’, hetzij in de vorm van EU-regelgeving, hetzij in de vorm van globale beleidsrichtsnoeren of verdragen. Wat in Brussel wordt afgesproken en beslist, is allesbehalve vrijblijvend – nationale wetgeving heeft zich te voegen in het EU-kader; naleving van EU-regelgeving kan bovendien worden afgedwongen en gesanctioneerd via het Hof en de Commissie. Niet alleen de nationale regeringen, ook lagere overheden, burgers en bedrijven hebben reke-

Leden van het Europees Parlement moeten op alle beleidsterreinen en bestuursniveaus kunnen fungeren als ware volksvertegenwoordigers, bijvoorbeeld door invoering van het dubbelmandaat.

ning te houden met EU-beleid. EU-beleid werkt op alle niveaus en alle beleidsterreinen door – Dick Benschop, staatssecretaris van Europese Zaken, sprak onlangs terecht over het gebinnenlandiseerde Europa.¹

Tegenover deze diepe inwerking vanuit de EU staan uitgebreide mogelijkheden tot ‘inspraak’ in de Brusselse besluitvorming: via de Raden van Ministers, via het Parlement, maar ook via adviesorganen, zoals het Economisch-Sociaal Comité of het Comité van de Regio's. De ruimte om belangen, wensen en meningen naar voren te brengen, is volop aanwezig, maar wordt vaak niet, of veel te laat, benut. Nog veel te weinig wordt beseft dat Den Haag steeds meer een bijkantoor van Brussel wordt – geen onbelangrijk bijkantoor, maar niet langer de exclusieve plaats waar het beleid wordt gemaakt. De EU is een complete bestuurslaag geworden.

De EU en de democratische pretentie

Op het eerste gezicht is de EU een stevig anker voor de democratie in Europa. Om lid te worden, moet een land nadrukkelijk, in grondwet en praktijk, zijn toewijding bewijzen aan de beginselen van de parlementaire democratie (vrije verkiezingen, verantwoordelijkheid van regering aan het parlement, machtenscheiding, vrije meningsuiting, burgerrechten, ver-

draagzaamheid, enz.). Voor Griekenland, Spanje en Portugal was de toetreding tot de EU de bevestiging van de democratie – en de waarborg ervan voor de toekomst. Dat geldt ook voor de aspirant-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. De EU is een ‘club van democratieën’, die van elkaar toewijding aan de democratische principes verwachten en elkaar daarbij steunen.

Toch functioneert deze club in zijn eigen besluitvorming allesbehalve zuiver democratisch en werkt door zijn beleid in feite ondermijnend voor de interne democratie in de lidstaten. De EU kent een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, het Europees Parlement. In de besluitvorming fungeert dit echter niet als de beslissende wetgevende instantie, maar heeft het primair een adviserende rol – ook al wordt het voor de beslissende instantie (de Raad van Ministers) steeds moeilijker dat advies te negeren. Het EP heeft wel de controle over de EU-begroting en over de Commissie, maar bij de formatie van een nieuwe Commissie en de afspraken over de EU-financiering zit het EP in feite weer op de achterbank en niet aan het stuur.

Nu kan men natuurlijk stellen dat de Raad van Ministers, als vertegenwoordiger van democratisch verantwoordelijke regeringen, in feite kan gelden als de democratische fundering van het EU-beleid, maar die redenering ziet twee problemen over het hoofd. Ten eerste: regeringen fungeren in democratische stelsels niet als wetgevende, maar als uitvoerende macht. Nationale regeringen krijgen als wetgevers in de EU dus een rol die zij nationaal niet spelen en waarvoor zij ook niet zijn bedoeld. Nu kan men daar tegenin brengen dat ook binnen de lidstaten de parlementen hun rol als wetgever hooguit formeel vervullen, maar in feite door de regeringen worden weggespeeld. Dit nationale democratische gebrek is echter nog geen reden het op EU-niveau te herhalen.

Belangrijker probleem is echter dat de besluitvorming in Brussel in feite de nationale parlementen steeds meer *buitenspel* zet. Wat in EU-verband is afgesproken of beslist, moet natuurlijk formeel door de nationale parlementen worden goedgekeurd, maar in feite heeft een nationaal parlement geen keuze. Wanneer een EU-afpraak het nationale parlement niet bevalt, kan het de regering naar huis sturen. Er komen dan verkiezingen, een nieuw parlement en een nieuwe regering, maar deze ziet zich natuurlijk gewoon weer gebonden aan EU-afspraken, ook al bevalt dat het nationale parlement niet, enz.

Kortom, sinds het Verdrag van Maastricht fungeert de EU als machtsversterker voor de nationale regeringen en als uitholler van de volksvertegenwoordiging – en wel in snel tempo, op alle niveaus en beleidsterreinen. Nationale parlementen, maar ook provinciale en

lokale volksvertegenwoordigingen zien zich steeds vaker ‘voor het blok gezet’ door EU-afspraken en -regels.

Naarmate deze anti-democratische effecten van de EU duidelijker worden, zou het enthousiasme voor het EU-lidmaatschap gemakkelijk verder kunnen verminderen, zeker wanneer een lidstaat aan het lidmaatschap geen andere voordelen ontleent. Dat enthousiasme is al gering, en de kans op een volledig verwateren en nog verder verzwakken van de EU is dan ook zeer reëel.

Volksvertegenwoordiging in de EU – bevoegdheden en mandaten

Hoe kan deze, in feite zeer zorgwekkende, ontwikkeling worden omgebogen? Hoe kan de samenhang in de EU worden vastgehouden en versterkt, en kan toch worden voorkomen dat de EU een destructieve uitwerking krijgt op de lokale, regionale en nationale democratie? Volgens sommigen is het nodig dat de EU qua competenties wordt versmald. Anderen vinden zo’n inperking niet reëel of ook ongewenst. Hoe dan ook, er moet nadrukkelijk gekeken worden naar de rol van het Europees Parlement als volksvertegenwoordiging. Dan stelt zich de vraag: hoe kan de rol van de volksvertegenwoordiging bij de EU-besluitvorming worden versterkt?

Het antwoord ligt langs twee lijnen: vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement en tegelijkertijd versterking van zijn vertegenwoordigend karakter, het ‘mandaat’. De eerste lijn ligt in Brussel, op EU-niveau, in de discussie tussen de EU-instellingen over besluitvormingsprocedures en over het evenwicht of overwicht tussen Raad van Ministers, Commissie en Parlement. Het EP wordt in zijn streven naar bevoegdheidsvergroting echter wel geconfronteerd met de tweede lijn, nl. de vraag: wie vertegenwoordigt je nu eigenlijk? Zeker in het licht van de bedroevende opkomstcijfers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement is dit een pijnlijke, maar onontkoombare en essentiële vraag.

Hoewel de EP-verkiezingen qua kiesstelsel steeds meer uniform-Europees worden, vertegenwoordigt de Europarlementariër in theorie misschien ‘de Europese burger’, maar in de praktijk vooral een nationale politieke partij, en dat bovendien nog op een zwak georganiseerde manier. Tussen de politieke groeperingen in het EP en hun nationale achterbannen bestaan wel regelmatige contacten, maar deze hebben hoegenaamd geen formele betekenis. Een Europarlementariër wordt binnen zijn/haar nationale partij meestal met gemengde gevoelens beschouwd: enerzijds benijd, vanwege het beeld van ‘de wereld van Peter Stuyvesant’, anderzijds niet helemaal serieus genomen van-

wege de onduidelijke en relatief zwakke invloed op de besluitvorming en de zwakke binding met de kiezers. Afzonderlijke Europarlementariërs worden soms serieus genomen vanwege hun politieke verleden, soms vanwege hun politieke toekomst ofwel hun 'veelbelovendheid', maar zelden ofwel nooit vanwege hun huidige rol als volksvertegenwoordiger. Hoewel het lidmaatschap van het EP een *full-time* baan is en hoewel daar in principe ook alle reden voor is, gegeven de taken van het EP, wordt het in feite politiek niet voor vol aangezien.

Naar een nieuw, gedifferentieerd dubbelmandaat

Daar kan men over klagen, maar men kan het ook als een gegeven aanvaarden. De vraag naar een sterker vertegenwoordigend mandaat van de Europarlementariërs kan dan namelijk een logisch en realistisch antwoord krijgen, nl. 'zorg ervoor, dat de Europarlementariërs op alle beleidsterreinen en alle bestuursniveaus waarmee de EU zich bemoeit, nadrukkelijk als volksvertegenwoordiger fungeren'. Naarmate de EU steeds verder binnenlandiseert, moet ook het EP dat doen. De Europarlementariër moet een brug slaan tussen de burger en de EU, niet vrijblijvend, maar formeel en georganiseerd.

En, met een variant op Mohammed-en-de-berg: als het niet lukt de burger naar de EU-stembus te krijgen, dan moet de Europarlementariër naar de burger gaan, d.w.z. naar die plaatsen, waar de burger kennelijk wel belangstelling voor heeft.

In concreto betekent dit: teruggaan naar een systeem van dubbelmandaten, zoals die vóór 1979 bestonden en waarbij iedere Europarlementariër tevens lid was van het nationale parlement. Het huidige EP is tegenstander van de dubbelmandaten, omdat dat afbreuk zou doen aan zijn belang als instituut. Sinds 1979, het jaar waarin de directe EP-verkiezingen werden ingevoerd, is het dan ook steeds meer uitzondering dan regel geworden. Slechts zo'n 10% van de Europarlementariërs is daarnaast nog lid van het nationale parlement; dit is vooral zo in Frankrijk, waar een sterke traditie van *cumul des mandats* bestaat. In België en Spanje is het dubbelmandaat zelfs wettelijk verboden.

Binnen het Europees Parlement is in de afgelopen decennia, o.a. ten tijde van het voorzitterschap van Piet Dankert, gediscussieerd over de zin van een dubbel- of enkel-mandaat. De werkbelasting van de Europarlementariërs, maar ook het streven naar een zo Europees mogelijke opstelling van de Europarlementariërs waren de belangrijkste argumenten om het dubbelmandaat terug te dringen. Toch lijken er goede redenen hierop terug te komen. Het 'enkele' mandaat van de Europarlementariërs heeft de binding met de

kiezers niet versterkt – integendeel. De huidige Europarlementariër staat zeer ver van de kiezer, getuige de steeds verder dalende opkomstcijfers bij Europese verkiezingen.

Het EU-beleid werkt echter tegelijkertijd door op alle niveaus – nationaal, regionaal (een steeds groter deel van het EU-budget is bestemd voor de regio's) en lokaal. Burgers voelen zich qua identiteit een klein beetje Europeaan, maar veel meer verbonden met hun lokale, regionale of nationale gemeenschap. Europa is een continent met meervoudige loyaliteiten: men is niet óf Europeaan, óf Nederlander, óf Fries, óf Amsterdammer, maar én Europeaan, én Nederlander, én Fries, én Amsterdammer.

Om te beginnen in Nederland

Voor de 31 Nederlandse Europarlementariërs zou dit nieuwe dubbelmandaat het volgende betekenen.

Iedere EP'er wordt rechtstreeks verkozen bij de Europese-Parlementsverkiezingen en behoort ook tot een politieke partij. De politieke partij is nu eenmaal het gangbare rekruteringskanaal voor volksvertegenwoordigers – ook al is 98% van de bevolking geen partijlid, maar dit terzijde. Daarnaast is iedere Europarlementariër tevens lid van een andere volksvertegenwoordiging, hetzij de Tweede Kamer, hetzij Provinciale Staten, hetzij een Gemeenteraad.

Veertien van de 31 zijn lid van de Tweede Kamer en tevens lid van de veertien vaste Kamercommissies – deze houden zich namelijk bezig met de diverse beleidsterreinen, die allemaal geraakt worden door de besluitvorming in de EU. Door de EP'ers lid van deze commissies te maken, ontstaat er een structurele koppeling tussen de Haagse en de Brusselse parlementen, niet via een speciale 'Commissie Europese Zaken', maar via de beleidsterreinen zelf, waar de EU haar doorwerking heeft.

Twaalf van de Nederlandse EP'ers zijn lid van de Provinciale Staten. De Nederlandse provincies hebben namelijk aanzienlijke bevoegdheden op de terreinen van milieu, ruimtelijke ordening, landbouw, vervoer en economische ontwikkeling, waar EU-regelgeving en EU-subsidies een zeer grote rol spelen. Bovendien zijn zij steeds belangrijker als medespelers bij, en gebruikers van, de EU-structuurfondsen. Deze fondsen maken een groeiend deel uit (thans zo'n 30%) van het EU-budget, en de EU zal in haar beleid steeds verder regionaliseren – ook al neemt in Nederland de provincie maar een bescheiden plaats in. Provinciale besturen uit de andere lidstaten, en ook uit Nederland, behartigen nu al feitelijk hun belangen in Brussel; een grotere inbreng van provinciale volksvertegenwoordigers kan daarbij geen kwaad.

De resterende vijf EP'ers zijn lid van een gemeen-

teraad, bijvoorbeeld van de grote steden, die zelf al actief in Brussel hun belangen behartigen en daarbij best wat steun/controlle van een volksvertegenwoordiger kunnen gebruiken. Bovendien is de gemeente bij uitstek het bestuurlijk en politiek niveau waarmee een burger zich verbonden voelt, en waar de burger in aanraking komt met 'de overheid' – ook met de EU-regels.

Door deze 'gedifferentieerde koppeling' wordt de Europarlementariër van een 'vrij zwevende volksvertegenwoordiger' tot een figuur die de meervoudigheid van de loyaliteiten in Europa belichaamt, voor de burgers en de bestuurders herkenbaar en 'plaatsbaar' is, en die door de koppeling van het volksvertegenwoordigerschap op meer niveaus een sterke democratische kracht kan ontwikkelen, als vertegenwoordiger en belangenbehartiger.

Hij/zij kan zo 'Europa naar de burger brengen en de burger naar Europa'. Het 'nieuwe contract met de burger', waarover staatssecretaris van binnenlandse zaken, Gijs de Vries, onlangs sprak,² kan op die manier inhoud krijgen. Ook worden door deze dubbelmandaten allerlei afzonderlijke, omslachtige regelingen die het contact tussen parlementen binnen de EU moeten bevorderen (bijv. tussen EP en de EU-commissies uit de nationale parlementen), overbodig. Bij de gemeenteraden en de Provinciale Staten is nog een praktisch voordeel dat het daar om *part-time* functies gaat, die goed te combineren zijn met het EP-lidmaatschap. Deze EP'ers kunnen op lokaal en provinciaal niveau zorgen voor de broodnodige aandacht voor de EU-dimensie van het beleid.

Om zo'n verandering van het EP-mandaat tot stand te brengen, is enige herziening van bestaande regels nodig, en zeker ook enige discussie binnen Nederland, want iedere lidstaat is in beginsel 'baas over de eigen Europarlementariërs'. Zo moet worden

nagedacht over de praktische vormgeving van de dubbellidmaatschappen. Wordt een gekozen Europarlementariër na zijn/haar verkiezing 'geplaatst' in de Tweede Kamer, Provinciale Staten of een gemeenteraad? Hebben deze dan 'gereserveerde plaatsen' voor Europarlementariërs? Of worden de kandidatenlijsten voor het EP vóór de verkiezingen samengesteld uit zittende leden van Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden? Zijn een organisatorische taakverdeling en administratieve ondersteuning aanwezig, die het dubbellidmaatschap met de daaraan verbonden verplichtingen ook praktisch hanteerbaar maken?

Daarnaast zitten er ook enige EU-haken-en-ogen aan zo'n verandering, zoals de plaats van het Comité van de Regio's als vertegenwoordiger van de lagere bestuursniveaus in Brussel. Dit zal steeds meer een bestuurlijk en steeds minder een politiek karakter krijgen, naarmate het Europees Parlement sterker als 'meervoudige volksvertegenwoordiging' fungeert.

Een goed doordachte verandering kost dus enige tijd, en die is er – tot de EP-verkiezingen van 2004. Het is echter wel zaak die tijd goed te benutten. Het gaat uiteindelijk om de democratie in Europa, maar ook in Nederland – belangrijk genoeg om nu goed over na te denken en niet te wachten met handelen. ■

Noten

- 1 Dick Benschop, 'De dynamiek van Netwerk Europa: Nederlands oude en nieuwe partnerschappen', in: *Internationale Spectator*, april 2000, blz. 186-190.
- 2 In een toespraak voor Nederlandse belangenbehartigers, Brussel, februari 2000.

Over de auteur

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

Dubbelmandaat: niet doen

JEAN PENDERS

DE ONVOLKOMEN WERKING VAN DE democratie in de Europese Unie blijft knagen aan de gemoedsrust van in Europa geïnteresseerden. Hoetjes koos weer eens een andere invalshoek, die van de binnenlandisering van de Unie. Bijna alle beleidsterreinen van overheidsbeleid vallen volgens hem nu op de een of andere manier onder de EU-paraplu. Een tamelijk forse overdrijving. Er zijn immers nogal wat zaken waar de invloed van de EU zeer gering is: openbare orde, onderwijs, directe belastingen, sociale zekerheid, om maar eens wat te noemen. Maar inderdaad beïnvloeden afspraken in Brussel steeds meer regelgeving en beleid in Den Haag.

Ik heb tegen het gebruik van de term 'binnenlandisering' geen bezwaar. Die moet echter niet verward worden met (re)nationalisering. Hoetjes doet dat ook niet. Bij verbetering en versterking van de democratie in de EU vormen dus de regelgeving en besluitvorming in Brussel het object. Dat is de kern van de zaak. In dat debat gaat het niet om een grotere greep van Den Haag op de EU. Een geheel andere kwestie – maar die is hier niet aan de orde – is hoever de sturing en ordening vanuit Brussel, de binnenlandisering, moeten gaan. We zijn dan op het terrein van het sinds 'Maastricht' in het EU-verdrag opgenomen subsidiariteitsbeginsel.

Bij het lezen van Hoetjes' paragraaf 'De EU en de democratische pretentie' heb ik enkele keren moeten slikken. Ik geef een voorbeeld. Het Europees Parlement (EP) zou niet fungeren als de beslissende wetgevende instantie. Wat moeten we dan aan met de in het Verdrag van Maastricht neergelegde co-decisieprocedure, waarin het EP het laatste woord heeft en van welke procedure de reikwijdte in het Verdrag van Amsterdam sterk is uitgebreid? Ik geef toe dat slechts weinigen in het grote publiek het opmerken, maar er zijn hoogoplopende en hardnekkige confrontaties tussen Raad van Ministers en EP over de reikwijdte van de co-decisie in verhouding tot de zg. *comitologie*: het adviseren, beheeren en regelen van EU-zaken achter gesloten deuren, in uit Commissie en Raad samengestelde comités.¹ De Brusselse lobbyisten weten dit terdege en houden er maximaal rekening mee. In die kringen hoor je weinig over een democratisch tekort van Europa.

Hoetjes heeft willen benadrukken dat het toenemen van het werkterrein van de EU de invloed van de nationale parlementen op hun respectieve regeringen vermindert. Het

zwakker worden van de positie van de nationale parlementen gaat vooral op in die gevallen waarin door de Raad bij (gekwalficeerde) meerderheid van stemmen wordt beslist. Maar daar waar unanimititeit de regel is, kan het nationale parlement de eigen bewindslieden (nog) flink bij de hand of de strot nemen. Men mag echter, vanuit een oogpunt van behoud van handelingsbekwaamheid van de EU, hopen dat er in de toekomst, zeker wanneer er zo'n 25 of meer lidstaten zullen zijn, juist vaker bij (gekwalficeerde) meerderheid zal worden besloten. Dat is een zwaar agendapunt van de Intergouvernementele Conferentie (IGC), die in februari jl. tussen de lidstaten is gestart en moet zorgen voor de verdragswijzigingen die de EU in staat stellen de geplande bijna-verdubbeling in ledental meester te worden. Betekent minder invloed van de nationale parlementen ook minder invloed van de democratie, van de volksvertegenwoordiging in de EU?

Volgens Hoetjes ligt het antwoord langs twee lijnen: vergroting van de bevoegdheden van het EP en versterking van het vertegenwoordigend karakter ervan; het 'mandaat' in zijn woorden. Het is jammer dat hij de eerste lijn, versterking van het EP, laat liggen. Hij concentreert zich op de tweede lijn omdat volgens hem het EP in zijn streven naar bevoegdheidsvergroting in het licht van de bedroevende opkomstcijfers bij verkiezingen wordt geconfronteerd met de vraag wie het vertegenwoordigt. De opkomst is inderdaad laag, terwijl in de landen waar het cijfer in de buurt van de 80% komt de opkomstplicht een geflatteerd beeld toont.

Hoetjes laat Mohammed naar de berg tijken: het EP-lid gaat naar de plaats waar de burger wel belangstelling toont, en zo kom je uit bij het dubbelmandaat. Hij oppert verscheidene varianten, waarin in Nederland tegenover het Europees Parlement niet alleen de Tweede Kamer wordt geplaatst, maar ook de Provinciale Staten en de gemeenteraad. Ik zie niets in dubbelmandaten, in geen enkele variant. Het is, o.m. wegens de vele verplaatsingen, fysiek onmogelijk een dubbelmandaat bevredigend te vervullen. En als men de dubbelmandataris zou vrijstellen van het 'gewone' volksvertegenwoordigingswerk in een of zelfs beide lichamen en hem of haar uitsluitend zou belasten met de liaison-functie betreffende onderwerpen die zowel in het EP als in Tweede Kamer/Staten/Raden op de rol staan? In

beide gremia zal men de dubbelmandataris een gebrek aan engagement verwijten en zal hij niet *au serieux* worden genomen. Dat geldt niet alleen voor de Tweede Kamer, maar ook voor de Provinciale Staten en de gemeenteraden. De vergaderfrequentie van laatstgenoemde lichamen is inmiddels zodanig gestegen, dat het niet meer mogelijk is hun agenda's met die van het EP af te stemmen. In een dubbelmandaat EP enerzijds en Staten of Raad anderzijds schuilt trouwens een fikse portie ironie als men kijkt naar de teleurstellende opkomstcijfers van alle drie volksvertegenwoordigingen. Lammen zijn dan blinden aan het leiden!

Meeliften op publiciteit nationaal parlement?

Ik heb soms de indruk dat de voorstanders van dubbelmandaten ervan uitgaan dat de EP'er-tevens-lid-van-de-Tweede-Kamer zijn herkenbaarheid voor de kiezer kan vergroten door mee te liften met de publiciteit die het nationale parlement geniet, bijv. in een rubriek als *Den Haag Vandaag*. Een kromme redenering. Als de redacties van journaals en actualiteitenrubrieken thans de voorkeur geven aan Bijlmers en bonnetjes boven Europese ontwikkelingen die voor de positie van Nederland en zijn bewoners van groter belang zijn, zal de dubbelmandataris daaraan weinig kunnen veranderen.

Hoe maak je inzichtelijk dat de gang van zaken in Europa dicht bij ons bed ligt? EP en Tweede Kamer zouden in tandem op dit punt meer kunnen betekenen. Ik doel dan op de kansen die de Tweede Kamer laat liggen wanneer op de donderdagmiddag de agenda's van de komende Europese ministerraden worden besproken. De Tweede Kamer beseft onvoldoende dat daar de kabinetsleden die enkele dagen later naar de Brusselse Raadsvergaderingen tijgen, geconfronteerd kunnen worden met opvattingen en amendementen van het EP. Leden van het EP zullen die met graagte willen aanleveren, ook al is kennelijk (nog) niet haalbaar dat EP'ers bij die gelegenheid het woord kunnen voeren. Nu het EP steeds meer het laatste woord krijgt in de Brusselse regelgeving, biedt de donderdagmiddag voor de Tweede Kamer een hopelijk welkome mogelijkheid het Nederlandse kabinet te beïnvloeden. Het vergt samenspel tussen EP en Tweede Kamer, en dat hoeft niet altijd 'Kamerbreed' te zijn. Coalitie en oppositie kunnen hun eigen oogmerken hebben. Ook kunnen geslaagde een-twee-tjes leiden tot het aantrekken van publiciteit en het vergroten van de zichtbaarheid van o.a. het EP.

Het in de tang nemen van de regering door beide parlementen biedt misschien ook een correctie op het fenomeen van het door staatssecretaris Benschop zo enthousiast omhelsde 'netwerk-Europa'.² Dat behelst het terugdringen van publieke regelgeving op initiatief van Brussel ten faveure van door Europese Raad en Raden aangezwengelde beleidsinitiatieven die moeten leiden tot wederzijdse beïnvloeding van de lidstaten door het stellen van voorbeelden,

het voorhouden van spiegels, het bijhouden van resultaten, enz. Een door bewindspersonen en ambtenaren met oprechte overgave bedreven werkwijze van 'management best practices', die zeker nuttig kan zijn en ook geweest is (zoals op de Top van Berlijn, waar Nederland geld verdiende), maar die zich aan publieke werking en beoordeling onttrekt. Deze methode van werken is een bedreiging voor het (deels) supranationale karakter van de EU. En dat is weer een dodelijk gevaar voor het als rechtsgemeenschap functioneren van een sterk uitgebreide EU.

Opnieuw en wellicht tot vervelens toe: *het vergroten van transparantie en democratie in de EU moet in Brussel worden bevocht*. De lopende IGC kan daaraan flink bijdragen. Eerder werd opgemerkt dat het uitbreiden van het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid prominent op de IGC-agenda prijkt. Juist omdat vermindering van het besluiten bij unanimiteit leidt tot een zwakkere positie van de nationale parlementen, is het van wezenlijk belang dat parallel aan de uitbreiding van het stemmen bij meerderheid de toepassing van de codecisieprocedure, die het EP het laatste woord geeft, wordt opgerekt. Zeker als het over wetgeving gaat. In de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raden van Keulen en Helsinki is dat nog niet met zoveel woorden aangegeven. Ook de Nederlandse regering doet op dit punt zuinigjes. Het EP moet 'in beginsel' een recht van codecisie hebben waarbij 'op de gevolgen van de duur van de besluitvorming' moet worden gelet.³ Een gedurfde opmerking als men beziet wat voor tijd de regering pleegt te nemen in het Nederlandse wetgevingsproces.

Het zou ook goed zijn wanneer het EP de bevoegdheid zou krijgen individuele leden van de Europese Commissie weg te zenden.⁴ Als men zou vinden dat op die manier de machtsbalans tussen Commissie en EP te veel zou doorslaan in het voordeel van het parlement, ware de mogelijkheid te overwegen tot ontbinding van het EP over te gaan.

Toegegeven, het is niet spectaculair. Er is echter geen andere weg als we willen vermijden dat de EU terugvalt in conventionele interstatelijke samenwerking waarin burgers en democratie achteraan in de rij aansluiten. ■

Noten

- 1 Zie hierover M.P.C.M. van Schendelen, 'Brusselse comités als semi-formeel invloedskanaal', in: *Internationale Spectator*, oktober 1998, blz. 492-498.
- 2 Zie Dick Benschop, 'De dynamiek van Netwerk Europa: Nederlands oude en nieuwe partnerschappen', in: *Internationale Spectator*, april 2000, blz. 186-190.
- 3 Regeringsnotitie over de IGC-2000, 15 november 1999.
- 4 Zie J. Penders, 'De worsteling van het Europees Parlement', in: *Internationale Spectator*, maart 1999, blz. 135-138.

Over de auteur

JEAN PENDERS is oud-lid van de Christen-Democratische Fractie van het Europees Parlement.

De Russische keizer heeft geen kleren meer

HANS VAN BAALEN

SINDE VLADIMIR POETIN DE RUSSISCHE presidentsverkiezingen heeft gewonnen, zien Westerse leiders hem 'als de man met wie we zaken kunnen doen'. Bill Clinton, Tony Blair en onze eigen Jozias van Aartsen kijken te veel naar de man en te weinig naar Rusland. De veelheid en diversiteit van problemen waarvoor de nieuwe Russische regering zich ziet gesteld, maken de Russisch-Westerse betrekkingen tot de meest ingewikkelde in hun soort. Niet een krachtig, maar juist een zwak Rusland vormt een risicofactor voor het Westen. Concrete risico's zijn kolossale Russische milieuproblemen, voortwoekerende georganiseerde misdaad en gebrek aan discipline en controle bij het staatsapparaat en vooral bij de strijdkrachten.

De oorzaken van Ruslands huidige zwakte zijn allereerst het ontbreken van een functionerende markteconomie, een *civil society* en een democratische mentaliteit. De basisvoorwaarden voor het spelen van een rol in de wereldeconomie en in de internationale politiek ontbreken in het nieuwe Rusland. Hierdoor heeft het land zijn positie als grote mogendheid verspeeld. Regering en bevolking willen hier echter niet van weten. Rusland probeert zich internationaal groot te houden. Een krachtig Rusland is geen kwestie van spierballen-retoriek, maar van economische potentie. Niet belangrijk lijken, maar belangrijk zijn zou de leidraad van de Russische politiek moeten zijn. In dit artikel wordt aangegeven dat het Westen met Rusland betrekkingen moet onderhouden op basis van feiten en niet van achterhaalde concepties.

De 'unieke Russische ziel' als achterhaald excuus

In wetenschap, journalistiek en politiek wordt bovenmatig veel waarde gehecht aan de culturele en mentale grens tussen het vanuit Rome gekerstende West-Europa en de Oost-Europese Grieks-Russische Orthodoxie met

Wordt Rusland onder Poetin weer een gelijkwaardige partner op het wereldtoneel? Nu kan het land zich op geen enkel terrein nog meten met het Westen. Rusland zal eerst moeten bewijzen een betrouwbare partner te zijn.

haar wortels in Constantinopel. Volgens de historicus Von der Dunk verklaart deze grens in hoge mate de verschillen in ontwikkeling tussen Rusland enerzijds en het Habsburgse Midden-Europa anderzijds. Zo stelt hij dat de Reformatie begrippen als eigen verantwoordelijkheid en initiatief in het Westerse denken heeft geïntroduceerd.¹ Hiermee kon de Westerse culturele elite zich aan de greep van Kerk en Staat ontworstelen en een wetenschappelijke en maatschappelijke revolutie ontketenen, die uitmondde in de Verlichting van de 18de eeuw en het ontstaan van een denkende en handelende middenstand. In Rusland, daarentegen, werden de onderdanen deze vrijheid en zelfstandigheid niet gegund. Kerk, Vorst en Staat, later marxisme-leninisme, Partij en Staat, waren een heilige drie-eenheid.

Hoewel ik dit historisch perspectief ten volle erken, heeft het geen deterministische waarde. Het verlichte Europa heeft nazi-Duitsland voortgebracht, terwijl huidige Aziatische democratieën, zoals het moderne Japan en Taiwan, onze Renaissance en Verlichting niet hebben meegemaakt. Rusland, zijn oude en nieuwe *fellow travelers* en Westerse politici kunnen zich niet achter de geschiedenis en de 'unieke Russische ziel' blijven verschuilen.

Het gebrek aan een democratische mentaliteit komt naar voren in de nieuwjaarsboodschap van toen nog waarnemend president Poetin. Deze bevat een paragraaf getiteld [in de Engelse weergave] 'Statism', waarin Poetin onomwonden stelt dat hij niet voorziet dat Rusland een tweede versie zal worden van Amerika of het Verenigd

Koninkrijk, waar vrijheidslievende waarden van oudsher diep zijn geworteld. 'Onze staat en zijn instituten en structuren hebben altijd een buitengewoon belangrijke rol gespeeld in het functioneren van ons land en het leven van ons volk.' Geheel anders dan in het Westen gebruikelijk, omschrijft Poetin de staat als 'belangrijkste drijvende kracht voor elke vorm van [maatschappelijke] verandering'. De waarnemend president beroept zich daarbij op het volk, dat de staat beschouwt als bron van orde en initiator van [maatschappelijke] veranderingen. Volgens Poetin ziet het volk uit naar 'het herstel van de leidende en regulerende rol van de Staat [...] gebaseerd op de tradities en huidige toestand van het land'.

Dit is geen vooruitstrevende visie op besturen, maar vooral achteruit kijken. Het is daarentegen logisch dat in de Russische context eerst een krachtige *rechtsstaat* dient te worden opgebouwd vooraleer het land kan deelnemen aan de wereldeconomie, investeringen kan aantrekken en zich volledig kan ontdoen van de oude structuren. De weg is misschien een ordenende overheid, het einddoel kan niet anders zijn dan meer markt in een globaliserende wereld. Meekomen is het parool en niet tegen- of ophouden. President Poetin wisselt zijn politiek van de uitgestoken hand naar het Westen af met het zinspelen op een Russische politieke en economische *Alleingang*.² Hij maakt daarmee geen keuzen, maar balanceert tussen twee werelden en geeft dus geen leiding aan de publieke opinie en de ontwikkelingen in zijn land.

Uit een Westers opinie-onderzoek, gehouden onder de Russische bevolking in september 1999, bleek dat ruim tweederde van de Russen vond dat Rusland zijn eigen, bijzondere ontwikkeling moest volgen.³ Minder dan een kwart koos voor aansluiting bij mondiale trends. Zo'n 60% meende dat de financiële en economische samenwerking met Westerse landen Rusland meer kwaad dan goed doet. Dit streven naar autarkie is in deze mondiale eeuw echter een doodlopende weg.

Russische *robber barons*

De Russische denkbeelden zijn vooral ook een reactie op de privatiseringsperikelen van het afgelopen decennium. Het probleem met de privatisering in Rusland is dat deze nooit werkelijk is uitgevoerd. De *shock therapie* in het 100-dagen-plan van de liberale premier Gajdar heeft niet gewerkt. Het falen van deze hervormingen is mede te wijten aan het feit dat Jeltsin nooit zijn volle gewicht achter het privatiseringsproces heeft gezet. De toenmalig president verzuimde voor zijn beleid maatschappelijke steun in de regio's van Rusland te verwerven. Bij de eerste tegenstand week deze president, wiens decreten nooit enige wezenlijke invloed buiten de poorten van Moskou hebben gehad. Ook voor Jeltsin gold, in ieder geval na zijn heldhaftige beklimming van een tank tijdens de coup tegen Gorbatsjov, dat belangrijk lijken

belangrijker was dan belangrijk zijn.

Terecht wijst Feldbrugge op de rol van de oude *nomenklatoera* in dit proces.⁴ Voormalige staatsbedrijven kwamen in handen van leden van de leidende communistische kaste, d.w.z. combinaties van personen afkomstig uit de vroegere bedrijfsleiding, lokaal en regionaal bestuur en de desbetreffende ministeries. Deze lieden waren gepokt en gemazeld door het oude sovjetsysteem, met zijn grote onofficiële economie. Winsten werden snel afgeroomd en bij buitenlandse banken gestald. Bij verlies kon men immers altijd nog aankloppen bij de overheid. Aldus bleven belangrijke sectoren van de Russische economie beheerd volgens het oude systeem van overleven en het waarborgen van eigenbelang. De huidige zwakte van Ruslands economie en bestuur is voor een belangrijk deel te herleiden tot de kapitaalvlucht en de hiermee verbonden 'uitverkoop' van grondstoffen aan het buitenland. Waar de 19de-eeuwse *robber barons* hun winsten herinvesteerden in de Amerikaanse economie, daar verbrassen de Russische *biznesmeni* hun resultaten aan de Franse Rivièra.

Dezelfde holle retoriek als in de binnenlandse politiek zien we terug in het Russisch buitenlands beleid. Met de recente wijziging van de strategische en militaire doctrine geeft de nieuwe regering in Moskou een duidelijk signaal af. In het nieuwe concept worden nucleaire wapens verder geïntegreerd in het conventionele arsenaal. Atoomwapens kunnen worden ingezet wanneer andere methoden om gewapende agressie te bestrijden, ineffectief blijken. Evenals het inhalige gedrag van Ruslands *biznesmeni*, vindt deze politiek haar oorsprong in de zwakke staat. De nadruk op atoomwapens is een reactie op het verval van het Rode Leger en de Russische positie in de wereld.

In de geschetste omstandigheden dient Westers beleid ten aanzien van Rusland te worden gekenmerkt door onopvallendheid en terughoudendheid, niet te verwarren met toegeeflijkheid. Het is voor de Russen nu eenmaal onvoorstelbaar dat een oude opponent, die sinds kort alle troeven in handen lijkt te hebben, een oprecht aanbod tot partnerschap doet. En daar kan ook, gezien de zwakte van Rusland, geen sprake van zijn. Ook het Westen bedrijft symboolpolitiek en prijst nog immer de kleren van de Russische keizer.

Oude reflexen

Niet alleen op het vlak van de traditionele buitenlandse politiek (oorlog en vrede), maar ook in de buitenlandse-economische politiek vormt Ruslands inbreng een zwak-tobod. Bij de onderhandelingen in 1994 over de olie onder de Kaspische Zee probeerde Rusland zich weer te laten gelden als de grote mogendheid die het niet meer is. Kort na het olie-akkoord bestreed Moskou de geldigheid van de overeenkomst: aangezien de olie zich

bevindt onder een binnenzee, dus eigenlijk een meer, komt de eigendom toe aan alle kuststaten, waaronder Rusland. Toen Rusland zijn zin niet kreeg, sloot het met Iran een monsterverbond. Iran steunde de Russische opstelling in het juridisch dispuut over het karakter van de Kaspische Zee. Verder ging Rusland in 1995 met Iran samenwerken op nucleair gebied. Ook hier geldt dat Rusland er beter aan doet zich te profileren als betrouwbare partner dan de schone schijn op te houden en chantage te plegen.

De vrees dat de EU-uitbreiding nadelige gevolgen zal hebben voor de toch al zo geplaagde Russische economie, is een teken aan de wand. In deze Russische visie verleggen de nieuwe lidstaten het zwaartepunt van hun handelsrelaties naar het westen, terwijl de tariefmuren van de EU naar het oosten opschuiven. Ook de gedachte dat Russische burgers visa zullen moeten aanvragen voor bezoek aan deze voormalige sovjetsatellieten wanneer zij zich aansluiten bij het Schengenakkoord, wekt grote wrevel in Moskou. Men vergeet dan dat met uitbreiding van de Unie ook welvaart en rechtsstaat naar het Oosten opschuiven. Uiteindelijk wordt ook Rusland er beter van, indien het inspeelt op een veranderde werkelijkheid. Maar dan is het nodig dat Rusland het oude denken in termen van 'de winst voor de een is per definitie het verlies voor de ander' verlaat.

Westerse uitgangspunten in de relatie met Rusland

Allereerst dient het Westen de politiek van *Männerfreundschaften* te verlaten. Relaties met Rusland zijn meer dan in de sauna zitten met de nieuwste Russische president. Er voetstoots van uitgaan dat met Poetin een eind is gekomen aan de wisselingen van de wacht in het Kremlin, is niet op feiten gebaseerd. Elke Russische politicus die aan de macht wil blijven, is afhankelijk van de steun van de door de *business maffia* beheerste media en politiek-economische lobby's. Ook Russische presidenten beschikken dus over weinig persoonlijke macht. Ze worden gemaakt en gebroken door de media. Het Westen dient dan ook in de eerste plaats te investeren in betere relaties met de Russische samenleving. De persoon Poetin is van secundair belang, hoezeer Westerse politici ook zijn *can-do approach* prijzen. Het Westen dient niet een persoon te steunen, maar democratische en economische processen.

Er zijn hoopgevende ontwikkelingen gaande buiten Moskou. Aleksandr Lebed is erin geslaagd, als gouverneur van de regio Krasnojarsk, de lokale bonzen onder de duim te krijgen, met als resultaat dat de regionale overheid meer invloed heeft op het beheer van de plaatselijke kopermijnen. Het daadkrachtige bestuur van de generaal b.d. kan in de nabije toekomst vruchten afwerpen. Het Westen zou deze ontwikkeling kunnen stimuleren, door zijn grondstoffen primair te betrekken van

regio's met een daadkrachtig bestuur. Met andere woorden, het *good governance*-beleid van Wereldbank, IMF, Verenigde Staten en EU zou niet alleen voor de ontwikkelingslanden, maar ook voor Rusland moeten gelden.

Verder dient de privatisering te worden voltooid. Succesvolle economische hervormingen, dus liberalisering en privatisering, zijn essentieel voor alle politieke en maatschappelijke vooruitgang. Thans vormt de Russische staatsindustrie een kolossale kostenpost. Het privatiseringsproces moet, desnoods met een schoktherapie naar Pools voorbeeld, worden hervat. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat privatisering dient te leiden tot vrije mededinging. Voorkomen moet worden dat een staatsmonopolie wordt vervangen door een particulier monopolie. Voorts moet het invoeren van de rechtsstaat parallel aan het privatiseringsproces verlopen. De tijd ontbreekt om af te wachten tot de rechtsstaat in alle geledingen naar behoren functioneert. Een werkbaar privatiseringsplan, opgesteld door de Russische regering, verdient alle steun van het Westen.

Flankerend sociaal beleid zou, mede door het 'oormerken' van Westerse financiële steun, kunnen worden gerealiseerd. We moeten erkennen dat het Westen uiteindelijk weinig invloed kan uitoefenen op het verloop van hervormingen in Rusland. Wel dient het Westen, ook bij steunverlening aan hervormingsprocessen, Rusland te allen tijde aan zijn afspraken te houden. *Realpolitik* is de basis voor onze betrekkingen met Rusland. We mogen hier wel bedenken dat Rusland het Westen meer nodig heeft dan andersom. Zolang Poetin de noodzakelijke hervormingsprocessen leidt, verdient hij de lof en steun van het Westen. En niet langer dan dat. Zoals voor elk ander land geldt, moeten Rusland en zijn president worden afgerekend op hun daden. Kostbare Westerse investeringen in *goodwill* bij de regering-Poetin zijn een vorm van nutteloze verspilling.

Afspraak is afspraak

Het Westen moet dan ook onverkort vasthouden aan de gemaakte afspraken met Rusland. Dit geldt ook ten aanzien van het functioneren van Rusland in het verdragsrechtelijk raamwerk van internationale organisaties. Om de geloofwaardigheid van internationale instituten als de Raad van Europa te behouden, moet Rusland consequent, zonder privileges, worden afgerekend op zijn daden. Dit raakt direct aan onze belangen en ons zelfrespect. Het is wrang te constateren dat Rusland het lidmaatschap van de Raad van Europa verkreeg in 1996, kort na de eerste oorlog in Tsjetsjenië. Het aanvankelijk optimisme dat inbedding van Rusland in de mensenrechtengemeenschap van de Raad van Europa een positief effect zou hebben op zijn gedrag, is onjuist gebleken. Het besluit Rusland tot de Raad toe te laten was gebaseerd op overwegingen die met mensenrechten niets van

doen hadden: inwilliging van het Russische toetredingsverzoek zou Jeltsin een steuntje in de rug geven bij de presidentsverkiezingen. Hiermee heeft het Westen de Raad van Europa ernstig verzwakt.

Ruslands positie binnen de Raad van Europa is onderwerp van discussie. Op 27 januari jl. formuleerde de Parlementaire Vergadering aanbevelingen aan Rusland. Zij riep op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren in Tsjetsjenië en een einde aan de aanvallen op de burgerbevolking, een politieke dialoog zonder voorafgaande voorwaarden met gekozen Tsjetsjeense leiders en het toelaten van media tot de regio. De Vergadering herinnerde aan de verklaring van haar Bureau van 13 december 1999 dat 'persistence in violations could lead the Parliamentary Assembly to put under question Russian participation in the Assembly's work and in the Council of Europe in general'. In niet mis te verstane bewoordingen voegt de Vergadering hieraan toe dat het niet-implementeren van de aanbevelingen 'will inevitably necessitate [...] a review of Russian continued membership of, and participation in, the Assembly's work and in the Council of Europe in general'.

Sindsdien zijn meldingen van ernstige schendingen van mensenrechten door Russische troepen slechts in aantal toegenomen. De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Mary Robinson, werd begin april tijdens haar verblijf in Tsjetsjenië op botte wijze het recht ontzegd gevangenis en detentiekampen te bezoeken. Op 6 april jl. heeft de Parlementaire Assemblee het Comité van Ministers van de Raad van Europa gevraagd een schorsingsprocedure tegen Rusland te beginnen en een Statenklacht tegen Rusland in te dienen. Tevens is het stemrecht van de Russische afgevaardigden in de Assemblee opgeschort. Op 11 mei heeft het Comité van Ministers Rusland, op basis van licht geconstateerde vooruitgang, lucht gegeven. Indien Rusland op korte termijn met resultaat streeft naar een duurzame vrede door onderhandelingen met de legitieme vertegenwoordigers van de Tsjetsjenen en indien het een onafhankelijk onderzoek naar de schendingen van de mensenrechten in Tsjetsjenië toestaat, kan de schorsing voorlopig voorkomen worden. Deze voorwaarden sporen met de resolutie waartoe EU-lidstaten kort daarvoor bij de VN-Mensenrechtenconferentie het initiatief hebben genomen. Indien Rusland niet aan deze voorwaarden voldoet, zullen de lidstaten van de Raad van Europa consequenties moeten durven trekken. Rusland heeft het recht terrorisme binnen zijn grenzen te bestrijden, maar niet om het volkenrecht en internationale conventies met voeten te treden. Rusland kan door een open houding en het nakomen van zijn verplichtingen in het kader van de OVSE en de Raad van Europa schorsing voorkomen. Het is echter nu 'vijf voor twaalf'. Het gaat daarbij niet om het buigen voor Westerse pressie, maar om respect voor de wet.⁵

Oost en West moeten de werkelijkheid onder ogen zien, en erkennen dat samenwerking op politiek en economisch vlak noodzakelijk is. Verschillen in geschiedenis en ontwikkeling dienen erkend te worden, zonder dat zij een blokkade vormen voor deze zakelijke benadering. Ten aanzien van de positie van Rusland in de Raad van Europa moet ons uitgangspunt zijn dat Europa een waardengemeenschap vertegenwoordigt en niet een geografisch gegeven is. Dat geldt voor Oostenrijk, dat geldt voor Turkije én dat geldt voor Rusland.

Op geen enkel terrein kan Rusland zich nog meten met het Westen. De Russische keizer heeft geen kleren aan. We kunnen Rusland niet langer als een grote mogendheid beschouwen. Het land moet zijn oude status op werkelijke waarde schatten en heimwee naar de politie maatschappij van wachtrijen overboord zetten. Alleen succesvolle economische hervormingen kunnen een streven naar de status van gelijkwaardige partner metterdaad ondersteunen. Eerst en vooral moet Rusland nu bewijzen een betrouwbare partner te zijn, die deel wil en kan nemen aan een internationale samenleving waar kwaliteit en niet status de positie van landen bepaalt. ■

Noten

- 1 Thomas H. von der Dunk, 'Tien jaar na 9 november 1989: over de terugkeer van oude scheidslijnen in Europa', in: *Internationale Spectator*, november 1999, blz. 575-581.
- 2 Recent BBC-interview met David Frost.
- 3 Zie John Löwenhardt, Margot Light & Steven White, "'Jullie geloven niet langer in ons en wij geloven niet langer in jullie': Russen over het nieuwe Europa", in: *Internationale Spectator*, december 1999, blz. 672-677.
- 4 E.J.M. Feldbrugge, 'De Russische Crisis: de lange exodus uit zeventig jaar sovjetverleden', in: *Internationale Spectator*, november 1999, blz. 586-592.
- 5 Aan de vooravond van de vergadering van het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 11 mei jl. nam de Tweede Kamer minus de fracties van VVD en SP een motie aan waarin de minister van Buitenlandse Zaken werd opgeroepen zich in het Comité in te spannen voor het overnemen van de aanbevelingen van de Parlementaire Assemblee, waaronder het per direct in werking stellen van de schorsingsprocedure tegen Rusland. Minister van Aartsen heeft deze motie ontraden en naast zich neergelegd. De VVD-fractie heeft de minister daarin gesteund omdat Nederland zich anders volkomen zou isoleren, waarmee noch de positie van Nederland, noch de mensenrechtensituatie in Tsjetsjenië zou zijn gediend. In schoonheid sterven is voor de VVD geen optie. Rusland krijgt respijt, maar onder strenge voorwaarden. De aanbevelingen van de Assemblee blijven boven de markt hangen. De VVD-fractie in de Tweede Kamer en minister Van Aartsen zullen geen Russische uitzonderingspositie in de Raad van Europa aanvaarden.

Over de auteur

HANS VAN BAALLEN is lid van de VVD-fractie in de Tweede Kamer en vice-president van de Liberale Internationale.

Rusland en het Midden-Oosten

HANS SCHIPPERS

Continuïteit en verandering

RUSLAND PROBEERT ZIJN BEGIN JAREN '90 verloren invloed in het Midden-Oosten terug te winnen. De reacties hierop zijn gemengd. Een bijdrage aan het Arabisch-Israëliësch vredesproces wordt door zowel Israël, Arabische landen als de Verenigde Staten gewaardeerd. Maar Moskou's beleid ten aanzien van Irak en Iran wordt in de Westerse wereld met wantrouwen gevolgd. In dit artikel aandacht voor continuïteit en veranderingen in het Russische Midden-Oostenbeleid en een analyse van de recente bemoeienis van Moskou met de spanningshaarden in de regio.

Drang naar het zuiden

In de jaren '60 en '70 wapperde de Russische vlag in menige havenplaats in het Midden-Oosten. Het was natuurlijk niet het huidige blauw-rood-wit, maar de rode vlag met hamer en sikkel van de Sovjetunie. Veel verschil maakte dat overigens niet. Ook vóór de revolutie van 1917 had Rusland gestreefd naar invloed in het gebied van de Middellandse Zee en aangrenzende regio's.

In de 19de en het begin van de 20ste eeuw was dit streven vooral tot uiting gekomen door steun aan het verzet van de verwante Slavische en orthodoxe-katholieke volken tegen het Ottomaanse Rijk en door de uitbreiding van de Russische invloed in de Kaukasus en Centraal-Azië. Na de revolutie kreeg de bemoeienis met het Midden-Oosten de vorm van strijd tegen imperialisme en kolonialisme.

Na 1945 gebruikte Moskou daarvoor een inventieve politiek. Met 'kikkersprongen' omzeilde de Sovjetunie het pro-westerse *cordon sanitaire* van het Bagdadpact en zijn voorlopers door met diverse staten erachter relaties aan te knopen. Zo stond Moskou toe dat Tsjecho-Slowakije tijdens en direct na de Onafhankelijkheidsoorlog (1948-1949) wapens leverde aan Israël. Toen echter na enkele staatsgrepen het Ara-

Rusland zet behoedzaam de eerste stappen in de richting van hernieuwde invloed in het Midden-Oosten. In hoeverre is het daarin geslaagd? Een tussenbalans.

bisch-nationalisme in Egypte, Syrië en Irak betere perspectieven bood, sloten de sovjetleiders in de tweede helft van de jaren '50 en begin jaren '60 verdragen op vooral militair terrein.¹

Aanvankelijk was deze politiek zeker succesvol. Duizenden militaire en andere adviseurs waren in Arabische landen actief. De Russische vloot had havenfaciliteiten in Egypte, Syrië, Irak en Aden. Maar het voornamelijk militair karakter van de samenwerking was ook haar zwakke punt. In de oorlogen van 1967 van 1973 bleek het van Westerse wapens voorziene Israëliëse leger (ten slotte) de meerdere van de voornamelijk met Russische wapensystemen uitgeruste legers van Egypte en Syrië.

In Arabische landen heerste verder wantrouwen ten aanzien van de loyaliteit van de lokale communistische partijen. Leiders als Nasser (Egypte), Assad (Syrië) en de opeenvolgende Iraakse Baath-regimes probeerden deze partijen op te nemen in Arabisch-nationalistische eenheidsbewegingen. Wanneer de leiders van die partijen daar niet aan wensten mee te werken, belandden ze nogal eens in de gevangenis. Egypte verbrak in 1972 de banden met de Sovjetunie, maar die bleef de voornaamste wapenleverancier van Syrië en Irak.

Van Westerse zijde kreeg de Sovjetunie in de jaren '70 en '80 het verwijt een opportunistische en gevaarlijke politiek te voeren. Moskou schaarde zich volledig aan de zijde van de dictatoriale regimes van Irak en Syrië, onderhield na 1967 geen diplomatieke betrekkingen met Israël, steunde de Arabische *die hards* in het conflict met dat land en leverde op grote

schaal wapens aan radicale staten als Libië en Algerije.²

Geleidelijke verandering na 1985

Na het aantreden van Gorbatsjov als leider van de Sovjetunie in 1985 kwam in deze situatie geleidelijk verandering. Een van zijn eerste opdrachten aan minister van buitenlandse zaken Sjevardnadze was zijn departement los te maken uit de houdgreep van de communistische partij. Deze operatie leidde tot een pragmatischer en minder ideologisch gekleurd beleid. Syrië kreeg in 1987 te horen dat de Sovjetunie niet langer bereid was het land ongelimiteerd van wapens te voorzien, ook omdat een groot deel van de leveranties niet was betaald. Moskou oefende verder druk uit op PLO-leider Arafat om het bestaansrecht van Israël te erkennen.

Ten aanzien van Israël liet Gorbatsjov geleidelijk de harde lijn die de Sovjetunie na 1967 had aangehouden, varen. Joden mochten op wat ruimer schaal emigreren. De 'anti-zionistische propaganda', die nogal eens anti-semitische trekken had, verdween goeddeels uit de media. De verslaggeving over de situatie in het Midden-Oosten werd objectiever. Moskou herstelde stapsgewijs de diplomatieke betrekkingen met Jeruzalem. Ook met enkele andere (traditioneel) pro-westerse staten als Jordanië, Egypte en Saoedi-Arabië verbeterde de Sovjetunie in de tweede helft van de jaren '80 de betrekkingen.

Moskou verleende in het najaar van 1990 steun aan het besluit van de Veiligheidsraad gewapend op te treden tegen de Iraakse agressie in Koeweit. Sjevardnadze had het liefst gezien dat de Sovjetunie troepen ter beschikking stelde voor de militaire VN-operaties tegen Bagdad. Dit om te voorkomen dat deze onderneming een volledig Westerse affaire werd. Maar de oppositie van communisten en nationalist tegen dit denkbeeld was zo sterk, dat hij kort daarna moest aftreden.

Gorbatsjov koos vervolgens voor een compromis. Hij bleef de VN-besluiten ten aanzien van Irak steunen, maar zond in oktober 1990 de in Arabische zaken gespecialiseerde diplomaat Primakov naar Bagdad om te trachten Saddam Hoessein ervan te overtuigen zijn troepen uit Koeweit terug te trekken. Bij succes had de Sovjetunie zowel in de Arabische wereld als in het westen kunnen poseren als vredestichter. Primakov bereikte echter geen resultaat.³

Een wezenlijke wijziging in de Midden-Oostenpolitiek kwam pas na het uiteenvallen van de Sovjetunie, eind 1991. In de eerste plaats maakte het centraal door het ministerie van buitenlandse zaken bepaalde beleid plaats voor een meerstromenland aan actoren. Van belang was onder meer de *Doema*, het parlement, met

als voornaamste stromingen de vooral liberale 'atlantici', die een oriëntatie op het Westen, snelle economische hervormingen en samenwerking met de onafhankelijke staten van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) bepleiten; hun tegenvoeters de 'chauvinisten', ofwel orthodoxe communisten en nationalist, die anti-Westers zijn en een zo groot mogelijk herstel van de oude Sovjetunie nastreven; en de 'euraziaten', die een tussenpositie innemen en een goede verstandhouding bepleiten met het westen zonder de contacten met de andere regio's te verwaarlozen. Een zich geleidelijk economisch hervormend Rusland, menen de laatsten, moet leiding geven aan het GOS.

Andere krachten die invloed op het buitenlandse beleid uitoefenen zijn de staatsbedrijven voor olie, gas en wapens, enkele ministeries en vooraanstaande zakenlieden.⁴

De eerste, in 1991 aangetreden, Russische minister van buitenlandse zaken Andrei Kozyrev voerde, daarbij aanvankelijk gesteund door Gorbatsjovs opvolger Jeltsin en een in hoofdzaak liberale *Doema*, een sterk op het Westen georiënteerd beleid. Rusland was medeorganisator van de in december 1991 gehouden Vredesconferentie voor het Midden-Oosten in Madrid en steunde de VN-sancties tegen Irak. De relaties met andere radicale staten als Syrië en Libië werden duidelijk bekoeld.

Dit op het Westen georiënteerd beleid was geen lang leven beschoren. Hierbij was vooral van belang dat de NAVO door het principebesluit de vroegere leden van het Warschaupact Polen, Tsjechoë en Hongarije als kandidaatlid te aanvaarden, in Russische ogen de indruk wekte de politiek van de Koude Oorlog te willen voortzetten. Deze opvatting bestond in alle drie stromingen.

Vanaf begin 1993 beleed Rusland een nieuwe buitenlandse politiek, die erop was gericht wederom een rol als grote mogendheid te spelen. Het was niet de bedoeling zich opnieuw te profileren als tegenstander van de Verenigde Staten, maar meer om als gelijkwaardige speler op te treden.

Ten aanzien van het Midden-Oosten leidde deze opstelling tot een omschrijving van drie in belang variërende invloedssferen: in de eerste sfeer bevinden zich de vroegere delen van de Sovjetunie die nu deel uit maken van het GOS. Het gaat hierbij om landen als Azerbeidzjan, Kazachstan en Tadzjikistan. In de tweede sfeer gaat het om staten aan de zuidgrens van de vroegere sovjetrepublieken, landen als Turkije, Iran en Afghanistan. De derde sfeer bestaat uit de Arabische landen in het Midden-Oosten en Israël. Rusland ziet overigens de gehele regio als een gebied waar het belangen heeft en gerechtigd is een politieke rol te spelen.

Moskou beseftte hierbij goed dat het militair en

financieel in het geheel niet kon concurreren met de Verenigde Staten. Maar het land was verlost van de rigide politieke rolverdeling die bepaalde dat slechts met politiek verwante staten als Syrië en Irak kon worden samengewerkt.

Het loslaten van het atheïstische communisme bood echter ruimte voor meer contacten met conservatief-islamitische staten. Had de Sovjetunie in de jaren '80 slechts diplomatieke relaties met Koeweit, thans zijn er ambassades in de gehele Arabische regio. In de jaren '90 vestigden zich tienduizenden Russen in het Midden-Oosten – alleen in de Emiraten al 7000 – als zakenlieden, adviseurs of technici. Ongeveer 800.000 uit Rusland afkomstige joden wonen in Israël. Met dit land bestaan uitgebreide contacten.⁵

Het nieuwe pragmatische beleid kwam wellicht het best tot uiting in 1995, toen Rusland een contract sloot met Iran, een land waarmee ten tijde van de regering van de sjah en de islamitische leider Khomeini slechts beperkte relaties hadden bestaan, om de bouw van een kernreactor in Bushehr te voltooien. Het project, gestart door een Duits bedrijf, had vanwege financiële problemen jarenlang stil gelegen en de Verenigde Staten hadden zware druk op Moskou uitgeoefend om van de bouw af te zien. Dit vooral omdat het in de centrale geproduceerde hoogwaardig uranium mogelijk voor militaire doeleinden kon gebruiken.⁶

Primakov treedt aan

De aandacht voor het Midden-Oosten nam verder toe toen Jeltsin in januari 1996 Primakov, op dat moment hoofd van de Russische Veiligheidsdienst, tot minister van buitenlandse zaken benoemde. De reden was de verkiezingsoverwinning van de communisten en nationalistten bij de *Doema*-verkiezingen van december 1995. In tegenstelling tot de als te pro-Westers beschouwde Kozyrev was de oud-communist Primakov voor hen aanvaardbaar.

De nieuwe minister richtte zijn aandacht al snel op het Midden-Oosten. De redenen voor die belangstelling waren divers. In de eerste plaats was Primakov, die overigens van joodse afkomst is, gespecialiseerd in de politiek van de regio. Hij spreekt vloeiend Arabisch, woonde er geruime tijd als correspondent van de *Pravda* en als KGB-agent en staat op goede voet met enkele Iraakse leiders.

Dan was er de kwestie van de uitbreiding van de NAVO met enkele vroegere leden van het Warschau-pact, die in 1996 opnieuw actueel werd. Met de versterkte aandacht voor het Midden-Oosten liet Moskou indirect blijken in andere regio's activiteiten te kunnen ontplooiën, wanneer men het gevoel had dat de NAVO Rusland in Europa buiten wilde sluiten.

Ten slotte was er de Arabische ontevredenheid met de Amerikaanse dominantie in de regio. Die ontevredenheid bleef beperkt zolang in Israël een socialistische regering aan de macht was, die meewerkte aan de uitvoering van de vredesakkoorden. Toen echter eind 1996 Netanyahu, de leider van de rechtse Likoeidpartij, de verkiezingen won en de voortgang in het vredesproces ging vertragen, kregen de Verenigde Staten het verwijt nauwelijks druk op Israël uit te oefenen om zich aan de afspraken te houden. Een grotere Russische bemoeienis met het Midden-Oosten zagen veel Arabische regeringen als tegenwicht tegen de Amerikaanse dominantie.⁷

Saddam Hoessein wist handig in te spelen op zowel de Arabische onvrede met de Verenigde Staten als de Russische wens een vooraanstaande rol in de regio te spelen. Al in 1995 sloot hij een overeenkomst met het Russische Staatsoliebedrijf over de exploitatie van het olieveld van Al Qurnah. Dit contract zou beginnen wanneer de VN-sancties tegen Irak werden opgeheven. Een groot deel van de toegestane Iraakse olieleveranties loopt via hetzelfde oliebedrijf.

Najaar 1997 wees Hoessein op beschuldiging van spionage de Amerikaanse VN-wapeninspecteurs uit, waarna ook de inspecteurs uit andere landen vertrokken. De spanningen liepen snel op. Deze situatie bood Primakov de gelegenheid zich als bemiddelaar op te werpen. In november wist hij een oplossing voor de crisis te bereiken, die gedeeltelijke voortzetting van de wapeninspectie mogelijk maakte. Enkele maanden later, maart 1998, boekte Primakov een nieuw succes, toen Russische diplomaten VN-secretaris-generaal Kofi Annan assisteerden bij het ongedaan maken van een volgende crisis over de inspecties. De onderminister voor buitenlandse zaken belast met het Midden-Oosten, de vroegere ambassadeur in Bagdad Viktor Posuvalyuk, verbleef hiertoe bijna twee maanden in Irak. Door deze activiteiten verhoogde Rusland zijn aanzien in de Arabische wereld.

Voor zijn beleid ten aanzien van Irak kreeg Primakov vooral hulp uit communistische en nationalistische kringen, maar ook de Staatsbedrijven die zich bezighouden met de verkoop van gas, olie en wapens steunden zijn bemiddelende rol. Zelfs met Israël – door Primakov scherp bekritiseerd vanwege de bouw van nieuwe nederzettingen in bezet gebied – wist de nieuwe minister via de crisis een betere relatie op te bouwen. Onderminister Posuvalyuk kreeg namelijk van Saddam Hoessein de belofte dat de joodse staat niet opnieuw met raketten zou worden bestookt wanneer de Verenigde Staten Irak bombardeerden. Hij kon dit persoonlijk in Jeruzalem gaan melden.

Wat betreft het verminderen van de VN-sancties tegen Irak, waarvoor Rusland zich, gesteund door een aantal Arabische landen, sterk maakte, wist Primakov

weinig concreets te bereiken. Wel slaagde hij erin Frankrijk gedeeltelijk aan zijn zijde te krijgen en de Verenigde Staten en Groot-Britannië te isoleren in hun mening dat de sancties onverkort moesten worden gehandhaafd.⁸

Betrekkingen met Iran en Turkije

De relaties met Iran, die waren opgebloeid nadat de Sovjetunie het land direct na afloop van de oorlog met Irak in 1988 moderne straalvliegtuigen en andere wapens had geleverd, werden vooral bepaald door Teherans terughoudende reacties op de onafhankelijkheid van de vroegere sovjetrepublieken met een in meerderheid islamitische bevolking in Centraal-Azië en de Kaukasus. Samen met Moskou werkte Iran aan een oplossing voor de burgeroorlog in Tadzjikistan. Gezamenlijk ook steunden zij de militaire oppositie tegen de soennitisch-fundamentalistische Talibaan in Afghanistan. Teheran zag verder af van bemoeienis met de oorlog in Tsjetsjenië.

Vanwege die terughoudendheid en gezamenlijke belangen ging Rusland door met levering van wapens en technologie aan Iran. Door de economische problemen in dit land namen deze leveranties overigens nooit een grote vlucht. De voltooiing van de atoomcentrale in Bushehr en de levering van enkele onderzeeboten en raketten lokten echter zodanig scherpe protesten uit van de Verenigde Staten, Israël, Saoedi-Arabië en de Golfstaten, dat Rusland begin 1998 beloofde van levering van S-300 luchtdoelraketten af te zien.

Korte tijd later ontstonden spanningen tussen de twee landen over contracten voor oliewinning uit de Kaspische Zee. Na aanvankelijk met Teheran te hebben gepleit voor gezamenlijke exploitatie van de olie- en gasvoorraden in die zee door alle vijf oeverstaten, sloot Rusland begin 1998 een contract met Kazachstan. Moskou leek hiertoe vooral te zijn overgegaan na berichten over een toenadering tussen Iran en de Verenigde Staten. Iran zou dan op termijn met hulp van westerse oliemaatschappijen in staat zijn als alternatieve transportroute van olie en gas uit de Kaspische Zee te fungeren.⁹

De Russisch-Turkse betrekkingen zijn een voorbeeld van Moskous buitenlandse politiek in de jaren '90, waarbij niet-politieke belangengroepen een grote invloed op het beleid uitoefenen. De Amerikaanse Midden-Oosten-deskundige Freedman merkte hierover op dat 'it often appears that Russia's right hand does not know – or worse perhaps – does not care what its left hand is doing'. Hij doelt hierbij vooral op de belangrijke rol die de staatsconcerns spelen. Als voorbeeld noemt hij de levering van gevechtshelikopters voor inzet tegen de Koerdische PKK in 1997, ter-

wijl de regering in die zelfde tijd officiële congressen van Koerdische organisaties toestond.

De weinig coherente politiek ten aanzien van Turkije is opmerkelijk, omdat dit land verreweg Ruslands grootste handelspartner in de regio is. Turkse aannemers zijn actief bij een groot aantal projecten in Rusland. Dit land levert op grote schaal olie en aardgas aan Turkije. In december 1997 sloten de twee landen een contract voor de bouw van een aardgasleiding onder de Zwarte Zee. Met deze leiding kan na 2010 in de helft van de Turkse behoefte aan aardgas worden voorzien.

Op politiek gebied bestaan er echter tal van spanningen. Oorzaak is zeker niet alleen het zwalkende Russische beleid. Zo terughoudend namelijk als Iran zich opstelde ten aanzien van de islamitische GOS-republieken, zo voortvarend, althans in Russische ogen, is Ankara zich gaan bemoeien met deze staten, waar een deel van de bevolking een Turkse taal spreekt. Turkije knoopte hartelijke betrekkingen aan met Azerbeidzjan en steunde dit land in de oorlog met Armenië. Ook met Kazachstan bestaan er goede relaties. Ankara heeft vergevorderde plannen om samen met deze landen een leiding aan te leggen voor het vervoer van olie uit de Kaspische Zee naar de Turkse havenplaats Ceyhan aan de Middellandse Zee.

Turkijes belangrijkste steen des aanstoots is de voorgenomen Russische levering van S-330 luchtdoelraketten aan de regering van Grieks-Cyprus. Ankara heeft bedreigd deze raketten bij plaatsing te zullen vernietigen, ook al zullen daarbij Russische adviseurs omkomen. Er zijn in de Bosporus al schepen die ervan werden verdacht de raketten te vervoeren, doorzocht. Rusland van zijn kant heeft scherpe kritiek op deze 'piraterij', die het in strijd acht met afgesloten verdragen. Moskou verdenkt Turkije er verder van de Tsjetsjeense rebellen te steunen. In Turkije bestaat brede sympathie voor dit verwante volk.¹⁰

Samenvattend kan men zeggen dat de betrekkingen met zowel Iran als Turkije worden gekenmerkt door een grote mate van politieke behoedzaamheid.

Recente ontwikkelingen

Primakov werd mede vanwege het feit dat hij Ruslands buitenlandse politiek weer een eigen gezicht had gegeven zonder onverantwoorde risico's te nemen, in augustus 1998 door Jeltsin tot minister-president benoemd. Zijn opvolger, de beroepsdiplomaat Ivanov, zette de actieve Midden-Oostenpolitiek voort. Hij richtte zich daarbij primair op Syrië, waarmee de betrekkingen na het verdwijnen van de Sovjetunie lange tijd moeizaam waren geweest. Een belangrijke rol hierbij speelde de betaling van de militaire leveranties, waarover een ernstig conflict bestond.

Rusland meende dat de schuld 12 miljard dollar bedroeg; Syrië hield het op 10 miljard, die het overigens ook niet kon terug betalen. Pas in 1994 hervatte Rusland mondjesmaat de levering van onderdelen.

Ivanov bracht in april 1999 een bezoek aan Damascus, waarbij hij zijn steun uitsprak voor de Syrische eis de onderhandelingen over de Golan-hoogte te hervatten op het punt waar ze drie jaar daarvoor waren afgebroken. De Israëlische premier Rabin zou destijds hebben toegezegd in geval van een vredesverdrag de gehele Golan te willen ontruimen, waar zijn opvolgers Netanyahu en Barak niet toe bereid waren.

Na enig uitstel bracht ten slotte de Syrische president Assad voor het eerst sinds ruim negen jaar in juli 1999 een bezoek aan Moskou. De besprekingen gingen over de schuldenlast, waarbij Rusland genoeg nam met een gedeeltelijke en gespreide betaling, nieuwe militaire leveranties, zoals de moderne Mig 29, de S-300 luchtdoelraket en politieke steun. Wat die politieke steun betreft verklaarde Rusland zich bereid een bemiddelende rol te spelen tussen Israël en Syrië.¹¹

Een maand later, in mei 1999, bracht Barak voor het eerst sinds zijn verkiezingswinst een bezoek aan Moskou. Hij vertelde Jeltsin en Ivanov dat Rusland een grotere rol in het vredesproces kon spelen, in het bijzonder bij het bereiken van een overeenkomst tussen Israël en Syrië. De Israëlische radio vernam uit de omgeving van Barak dat hij zijn Russische gesprekspartners had gevraagd 'het raadsel Assad', waarmee zij immers de nodige ervaring hebben, te helpen verklaren. Barak liet overigens wel blijken ernstig verontrust te zijn over Russische levering van modern militair materieel aan Syrië en atoomtechnologie aan Iran. Jeltsin stelde Barak echter gerust met de mededeling dat het geen Russisch belang was de technologie voor massale-vernietigingswapens aan Iran of andere landen te leveren.¹²

Tijdens een bezoek aan Israël van de kort daarvoor afgetreden Jeltsin maakte minister Ivanov begin januari 2000 bekend dat Rusland samen met de Verenigde Staten in februari een Midden-Oostenconferentie in Moskou zou beleggen. Die aankondiging kwam op een moment dat de onderhandelingen van Israël met zowel Syrië als de Palestijnse autoriteit zich in een impasse bevonden.

Van een warm onthaal van het Russische voorstel in de regio was echter geen sprake. Israël liet weten aanwezig te zijn, maar Syrië en Libanon zeiden niet te zullen komen. De Egyptische minister van buitenlandse zaken Amr Moussa verklaarde dat zijn land vertegenwoordigd zou zijn, maar dat hij de voorkeur gaf aan bilaterale oplossingen voor de regionale problemen. Madeleine Albright liet weten dat de Verenigde Staten de conferentie zagen als aanvulling op de bilaterale gesprekken.

De bijeenkomst in Moskou vond begin februari plaats. Na een toast van Ivanov en Albright hielden de aanwezige landen: Israël, Egypte, Jordanië, Tunesië, Saoedi-Arabië en de Palestijnse Autoriteit zich voornamelijk bezig met de samenstelling van vier commissies die zaken als de waterproblematiek in de regio, milieu, handel en de Palestijnse vluchtelingen moesten gaan aanpakken.¹³

Balans van het nieuwe beleid

De conferentie in Moskou is een voorlopig hoogtepunt van de inspanningen van Rusland om opnieuw een rol van belang in het Midden-Oosten te spelen. De vraag is in hoeverre het daarin is geslaagd. In de eerste plaats zijn de landen waarmee het de nauwste banden onderhoudt nog steeds Irak en Syrië. Dit zijn thans niet meer dan stagnerende politiestaten geleid door een familiekliek. Ook met het islamitische Iran heeft Moskou betrekkelijk goede relaties. Alle drie landen verkeren echter in de regio en in de internationale gemeenschap in een min of meer geïsoleerde positie en hebben ook met elkaar gespannen verhoudingen.

Verder is Rusland erin geslaagd met een aantal staten in het Midden-Oosten de betrekkingen te normaliseren en tot economische samenwerking te komen. Israël en Turkije lopen daarbij duidelijk voorop, maar ook met Egypte, Jordanië en de Golfstaten zijn de handelsbetrekkingen geïntensiveerd. Egypte en Jordanië is onlangs op bescheiden schaal militair materieel geleverd. Ook met Saoedi-Arabië onderhoudt Moskou relaties, die weliswaar weinig hartelijk zijn, maar die toch in februari jl. de Saoedische aanwezigheid in Moskou mogelijk maakten.¹⁴ Er is dus zonder meer sprake van verbreding van aanwezigheid in de regio.

In economisch opzicht balanceert Rusland nog immer op de rand van de afgrond en handelscont(r)acten zijn van levensbelang. Turkije is het duidelijkste voorbeeld van die in hoofdzaak financiële basis van de betrekkingen. In politiek opzicht bestaan er tal van irritaties, maar deze hebben nauwelijks een terugslag op de sterk groeiende handel. Irak en Syrië zijn Moskou nog een kleine 20 miljard dollar schuldig voor militaire leveranties. Een zo groot mogelijk deel van die bedragen terug ontvangen en eventueel nieuwe contracten sluiten is een belangrijk Russisch doel. Ook in de betrekkingen met Iran spelen economische motieven een hoofdrol.

Moskou beseft terdege dat een oplossing van de economische problemen uit het Westen moet komen. Dat betekent dat Rusland over het algemeen voorzichtig omgaat met de levering van uit technologisch en strategisch oogpunt gevoelig materiaal. Hierbij komt dat de regio in politiek opzicht instabiel is. Rusland

heeft geen behoefte aan toenemende spanningen, die zich bovendien tegen het land zelf kunnen richten.

De deplorabele staat van Ruslands economie verhindert ten slotte dat Moskou een rol van groot politiek belang in het Midden-Oosten kan spelen. Dit was ook al het geval vóór de instorting van het communistische systeem, zoals Egypte twintig jaar geleden duidelijk maakte toen het de hulp van Washington inriep om vrede met Israël te bereiken.¹⁵ Maar na 1991 weet elke staat in het Midden-Oosten dat Amerika in politiek en economisch opzicht de grote machtsfactor in de regio is. Zelfs Syrië deed een beroep op Washington om een vergelijk met Israël over de hoogte van Golan te bereiken. ■

Noten

- 1 Robert Dannreuther, 'Is Russia Returning to the Middle-East?', in: *Security Dialogue*, 29(3), 1998, blz. 350, 351.
- 2 Hans Schippers, 'De Sovjetunie en Israël: een gecompliceerde relatie', in: *Internationale Spectator*, mei 1986, blz. 329-330; Talal Nizameddin, *Russia and the Middle East*, Londen, 1999, blz. 33-41.
- 3 Nizameddin, a.w. noot 2, blz. 44-53.
- 4 Robert O. Freedman, 'Russia and the Middle East: the Primakov Era', in: *Meria*, 2(2), mei 1998, blz. 1, 2.
<http://www.biu.ac.il/SOC/besa/meria/journal/1998/issue2/jv2n2al.html>
- 5 Alain Gresh, 'Russia's Return to the Middle East', in: *Journal of Palestine Studies*, XXVIII, (1), najaar 1998, blz. 68-70.
- 6 Dannreuther, a.w. noot 1, blz. 348-349.
- 7 *Ibid.* Zie voor Primakov: Michael Stein, 'Primakov: Saddams vriend', in: *NRC Handelsblad*, 31 december 1997.
- 8 Freedman, a.w. noot 4, blz. 3, 4.
- 9 *Ibid.*, blz. 4, 5; ook Gresh, a.w. noot 5, blz. 71-73.
- 10 Freedman, a.w. noot 4, blz. 5, 6; Gresh, a.w. noot 5, blz. 73, 74. Zie voor uitgebreide beschouwing over de relaties: Nizameddin, a.w. noot 2, blz. 220-248.
- 11 *BBC Online Network*, 'Russia declares support for Syria's stand in Middle East', 24 april 1999; 'Syrian president seeks Russian support', 5 juli 1999. De betaling van de nieuwe wapenleveranties zou zijn gegarandeerd door de Arabische Emiraten en Iran.
- 12 *Ibid.*, 'Russia offered more active role', 3 augustus 1999.
- 13 ABC news.com, 'Egypt raises doubts about multilateral peace track', 20 januari 2000; *BBC Online Network*, 'Mid-East neighbours set talks agenda', 1 februari 2000.
- 14 *BBC Online Network*, 'Russia upgrades Egyptian air defence missiles', 16 maart 1999; Nizameddin, a.w. noot 2, blz. 185-196.
- 15 Dannreuther, a.w. noot 1, blz. 346, 347; ook Gresh, a.w. noot 5, blz. 76.

Over de auteur

DR. H. SCHIPPERS, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven. In dit blad publiceerde hij eerder artikelen over links socialisme in Israël (januari 1985); de Sovjetunie en Israël (mei 1986); Moskou en de Palestijnen (mei 1987), Le Pen en het Franse onbehagen (juni 1993); de Nationale Alliantie in Italië (september 1994); Palestijns moslimfundamentalisme (juli/augustus 1997); en de samenwerking tussen Turkije en Israël (juli/augustus 1999).

Grensgebieden?

SANDER HUISMAN

Regionale samenwerking tussen Kaliningrad, Litouwen, Oekraïne, Polen en Wit-Rusland

VANAF EIND 14DE TOT BEGIN 20STE EEUW vormden huidig (oostelijk) Polen, Litouwen, Oekraïne, Wit-Rusland en Kaliningrad een grensgebied van impéria. Waar natuurlijke grenzen ontbraken, verschoven de staatsgrenzen in deze regio door de zwakte van een regime of de sterkte van een buur.

Deze ontwikkeling liep van de tiende eeuw bij de oprichting van de eerste staten tot het einde van de Sovjetunie in 1991. Vooral in de 18de en 19de eeuw werden deze landen een speelbal van de Europese grote mogendheden Duitsland en Rusland, en verloren ze door russificatie een deel van hun identiteit. Onder communisme en nazisme veranderde de regio opnieuw.

Met de val van de Muur en het IJzeren Gordijn en van de communistische regimes keerde na vijftig jaar de dynamiek terug in de politiek van de regio. Polen greep na 1989 zijn kans. Het had een onafhankelijke geschiedenis om op terug te vallen. Litouwen had dezelfde ervaring en wilde zich eveneens van Moskou afwenden, maar kon dit streven in de eerste jaren na 1991 (als ex-sovjetrepubliek) nog niet in concreet beleid omzetten. De exclave Kaliningrad, die tijdens de Sovjetunie als militaire basis diende, zocht als autonoom gebied binnen de Russische federatie een nieuw *raison d'être*. Oekraïne ging op zoek naar een eigen identiteit. De cultuur van het land was door Moskou zowel 'gekaapt' als 'bestreden', waardoor het voor Kiev moeilijk was zich te onderscheiden; bovendien was het ook niet mogelijk zomaar een duidelijk onafhankelijk beleid uit te stippelen. Wit-Rusland had zijn *finest hour* als modelrepubliek van de USSR beleefd en moest zichzelf nog ontdekken.

Het was begin jaren '90 de vraag of door de veranderde geopolitieke situatie de landen in de regio inderdaad weer een grensgebied van invloedssferen zouden vormen: nu tussen de uitbreidende en welva-

Kaliningrad, Litouwen, Oekraïne, Polen en Wit-Rusland: een grensgebied op het breukvlak van invloedssferen. De regio weerspiegelt uiteenlopende koersen van democratisering en economische hervorming. Alleen samenwerking over scheidslijnen heen kan leiden tot meer stabiliteit.

rende NAVO en Europese Unie enerzijds, en het instabiele en reactionaire Rusland anderzijds. Zou de instabiliteit die de regio eeuwenlang kenmerkte weer haar intrede doen? Dat hing onder meer af van het beleid van de nieuwe regimes en van de relaties die de landen ten opzichte van elkaar ontwikkelden. De nieuwe regimes meenden een keuze te moeten maken: vasthouden aan de banden met de voormalige USSR, of zich richten op integratie in de NAVO en de EU. Polen, Litouwen en Oekraïne deden het laatste, terwijl Wit-Rusland en Kaliningrad poogden te herstellen van het uiteenvallen van de Sovjetunie. Al snel tekende zich een scheiding af. Warschau en Vilnius richtten zich op Brussel, Minsk op Moskou, Kiev zocht een tussenweg, terwijl de lokale bestuurders van Kaliningrad ondanks de gebondenheid aan Moskou zich graag regionaal wilden profileren.

Alle regeringen negeerden één kardinale ontwikkeling, die gekenmerkt kan worden als de 'vergeten' derde optie. In de constellatie van na de Koude Oorlog verloor het concept veiligheid zijn primair politiek-militair karakter. Het begrip werd diffuser, minder statisch en minder hiërarchisch. De nadruk leek te verschuiven van traditionele vraagstukken van *hard security* naar die van *soft security*, zoals democratisering, mensenrechten, economie, milieu en georganiseerde misdaad. Door het wegvallen van de opgelegde samenwerking in Comecon en Warschaupact waren

de post-communistische landen voor het eerst sinds eeuwen weer op zichzelf aangewezen. Zodoende kreeg interdependentie een essentiële dimensie in het nieuwe Europa, die zich uitte in de mogelijkheid van vrijwillige regionale samenwerking.

Deze nieuwe vormen van samenwerking zouden wezenlijk kunnen bijdragen aan de Europese veiligheid. Hoewel deze samenwerkingsverbanden een lagere status hadden dan de NAVO of de EU, brachten ze landen samen die vóór 1989 nog elkaars stilzwijgende vijanden waren. Ook de oude scheidslijn van de Koude Oorlog verloor zodoende haar belang. De samenwerkingsgroepen vormden belangrijke structuren voor de agenda van vraagstukken van *soft security*. De grootste kracht van deze coöperatie zou liggen in samenwerking tussen lidstaten van de NAVO en de EU, kandidaat-lidstaten, en ten slotte staten die op korte termijn geen perspectief op lidmaatschap hadden (zoals Rusland en Oekraïne). Zo zou een potentiële nieuwe rigide scheidslijn in Europa kunnen worden voorkomen of ten minste poreus blijven.¹

Regionale samenwerking in het grotere kader van de Europese integratie is een manifestatie van het proces van regionale differentiatie en integratie dat zich na 1989 ontwikkelt. Zij leert de post-communistische democratieën de voordelen van wederzijds compromis en consensus kennen. Bovendien maakt zij deze landen deel van gezamenlijke principes, besluitvormingsprocedures en normen en waarden, wat uiteindelijk kan leiden tot een internationale *society of states*: een regionale veiligheidsgemeenschap.² Regionale samenwerking op lokaal en nationaal niveau helpt blijvende stabiliteit te waarborgen. Maar is zij in deze regio wel te verwezenlijken?

Kaliningrad: een eiland van stagnatie³

Door het uiteenvallen van de Sovjetunie verloor Kaliningrad de status van 'garnizoenstaat'. Het bleef onduidelijk hoe in de veranderde geopolitieke constellatie Moskou een nieuwe rol zou geven aan de exclave. Kaliningrad fungeerde aanvankelijk als legerplaats voor de uit de voormalige DDR, Polen en Litouwen teruggetrokken sovjettroepen. Hierover maakten Litouwen en Polen zich grote zorgen, te meer daar Moskou niet openbaar maakte hoeveel troepen er zouden blijven. Thans herbergt Kaliningrad zo'n 40.000 man.

In 1991 werd besloten van de exclave een Vrije Economische Zone te maken. Aldus zou Kaliningrad een venster op het Westen worden. Maar door bureaucratische rompslomp en onwil bij bestuurders komt die openstelling niet van de grond, waardoor economische ontwikkeling uitblijft. Defensieplanners in het Kremlin willen een open exclave naar het Wes-

ten voorkomen, omdat zo'n constructie steeds onafhankelijker van Rusland zou kunnen opereren.

Deelname aan Baltische en andere regionale samenwerkingsverbanden zou de exclave en de regio alleen maar ten goede komen. De gunstige lokatie tussen West en Oost, alsmede het bezit van de enige diepe haven aan de Baltische kust bieden goede perspectieven. Polen en Litouwen hebben met Kaliningrad samenwerkingsverbanden opgezet voor communicatie, economie en infrastructuur.⁴ Ook willen zij graag militair vertrouwenwekkende maatregelen (CSBMs) ondernemen met Moskou en Kaliningrad. Een economisch ontwikkelde en in de regio integreerde exclave zal niet geïsoleerd raken door de Poolse en Litouwse toetreding tot de NAVO en de EU. Blijft Kaliningrad door de huidige bestuurlijke tegenstellingen echter zo gesloten als nu, dan zal het een eiland van stagnatie binnen de grenzen van de EU blijven, met deplorabele ecologische en sociale omstandigheden.

Litouwen: in de voetsporen van Polen

Na zich in de eerste jaren na 1991 voornamelijk te hebben gericht op bestendiging van de onafhankelijkheid van Moskou, kwam het Litouws buitenlands beleid in 1994 in een nieuwe fase terecht. Het land sprak zich uit voor lidmaatschap van EU en NAVO. Volgens Vilnius kon het alleen door integratie in de westerse instellingen de eigen (en Baltische) veiligheid waarborgen. Litouwen neemt deel aan het Partnerschap voor Vrede en de Euroatlantische Partnerschapsraad, en probeert te voldoen aan de NAVO-standaarden. Toch werd ook aandacht besteed aan bilaterale en multilaterale samenwerking in de regio.

Vilnius en Warschau hebben een strategisch partnerschap gevormd, dat zich vooral richt op integratie in EU en NAVO, alsmede op economische ontwikkeling en veiligheid en stabiliteit in de regio. Terwijl de betrekkingen met Moskou gevoelig blijven (vooral over transport vanuit Rusland over Litouws grondgebied naar Kaliningrad), heeft Litouwen een actieve en coöperatieve houding aangenomen ten opzichte van Kaliningrad. Voor Vilnius is Kaliningrad een veiligheidsfactor van de eerste orde. Litouwen wil de exclave meer bij de regio betrekken door persoonlijke contacten en economische, politieke en culturele samenwerking. Ook probeert het visumvrije contacten te behouden ter bevordering van de integratie van de exclave en om de eigen bevolking vrij naar Rusland te kunnen laten reizen. Ook met Wit-Rusland zou Litouwen een samenwerkingsverband willen opzetten.

In december 1999 werd Litouwen door de EU uitgenodigd voor toetredingsonderhandelingen. Vilnius is al enige jaren bezig eigen regelgeving te harmonise-

ren met het *acquis communautaire*. Georganiseerde misdaad en illegale migratie beschouwt het als grootste dreigingen (naast de instabiliteit in Rusland). Met Warschau zijn er afspraken over samenwerking aan de grens en verbetering van de infrastructuur. Litouwen zou Polen mogelijk kunnen 'inhalen' bij de toetredingsonderhandelingen, omdat het vanwege zijn kleinere omvang een hanteerbaarder hervormingsproces doormaakt.

Oekraïne: dolend tussen West en Oost

Argwanend erkende het Westen in 1991 Oekraïne. De nieuwe wereldorde had er een probleem bij: een instabiele staat met een onopgeloste sovjetefenis. De relatie met Rusland werd de eerste jaren overheerst door geschillen, zoals het eigendom van de Krim, de verdeling van de Zwarte-Zeevloot, de aardolie- en gasleidingen, en de nucleaire boedelscheiding. Oekraïne raakte in een diepe economische crisis. Op allerlei gebieden was men er nog steeds op Rusland aangewezen en had men grote moeite een onafhankelijk buitenlands beleid te ontwikkelen. In 1991 trad het land toe tot het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). Oekraïne steunde echter alleen een economische invulling van het GOS en verzette zich tegen elke poging van Moskou en Minsk om er een politieke of militaire supranationale instelling van te maken.

Kievs buitenlands beleid ontbeert een duidelijke richting en hangt sterk af van het publiek waar de president zich op richt. In Oost-Oekraïne zegt Koetsjma de banden met Moskou te willen aanhalen, en in West-Oekraïne juist dat hij wil integreren in het Westen.⁵ In 1994 ondertekende Kiev een Partnerschap en Samenwerkingsovereenkomst met de EU; in 1997 volgde het NAVO-Oekraïne Handvest. Door de sterk achterblijvende hervormingen is de relatie met het Westen echter verslechterd. Aan beide documenten wordt slechts in Oekraïne waarde gehecht; de EU en de NAVO hebben sinds de ondertekening trouwens weinig actie ondernomen om er inhoud aan te geven.

Oekraïne wil EU-lid worden en vraagt van Brussel openstelling van de interne markt en opheffing van visumplicht. Elke toenaderingspoging van Kiev wordt echter zeer terughoudend benaderd. Deze houding is gevaarlijk, want Brussel zal er juist voor moeten waken dat een zwak Oekraïne in de handen van Rusland wordt gedreven. Kiev steunt NAVO- en EU-toetreding van zijn westelijke buurlanden, maar vraagt tegelijkertijd wel aandacht en begrip voor de eigen situatie. In 1999 toonde het zich bezorgd over de economische gevolgen van de toetreding van de buurlanden tot de EU, en vreesde zelfs isolement. Doordat Oekraïne de boot naar westerse integratie dreigt te missen, is deelname aan regionale samenwerkings-

structuren (vooral met de westelijke buurlanden) van groot belang.

Oekraïne maakt zich zorgen over de prioriteit die het Westen geeft aan Moskou, waardoor het zich in een geïsoleerde positie voelt gedreven. Het dreigt een niemandsland te worden tussen Rusland en Wit-Rusland enerzijds en anderzijds de euro-atlantische gemeenschap, die Kiev alleen met politieke *statements* ondersteunt. Moskou dringt aan op nauwere samenwerking in het GOS. Polen probeert actief en coöperatief tegenwicht te bieden en is (economische) samenwerkingsverbanden aangegaan.⁶ Een welvarend en stabiel Oekraïne zal een brug zijn tussen Rusland en het Westen; een zwak Oekraïne zal hoogstens een buffer zijn, geen perspectieven hebben op integratie in NAVO en EU en zelfs de stabiliteit van Polen en Litouwen in gevaar brengen.

Polen: een nieuwe regionale grote mogendheid

Met het Poolse NAVO-lidmaatschap kregen de regionale verhoudingen in 1999 een nieuwe dimensie. Hoewel de veiligheid en de internationale positie van Warschau fundamenteel zijn verbeterd, moet nog worden afgewacht hoe de 'opgeschoven zone van stabiliteit' de oostelijke buurlanden zal beïnvloeden. Polen ziet zich als brug tussen West-Europa en zijn oostelijke buurlanden, als het ware als ambassadeur van deze landen, en heeft zich tot doel gesteld een nieuwe scheidslijn met alle energie te voorkomen. Polen assisteert en steunt *Litouwen* en *Oekraïne* bij hun westelijke oriëntatie. Het heeft met beide landen al jarenlang intensieve samenwerkingsverbanden op politiek, economisch en militair gebied. Het meest in het oog springen de infrastructurele projecten en de Pools-Litouwse en Pools-Oekraïense PFP bataljons. Wit-Rusland en Rusland beschouwen Polen als overloper naar de opgeschoven NAVO, een alliantie die nog altijd als vijandelijk wordt gepercipieerd.

De Pools-Russische betrekkingen hebben na 1989 een nieuwe dimensie gekregen. Moskou en Warschau lijken in een soort competitie te zijn verwickeld om de invloed in de Baltische staten, Oekraïne en Wit-Rusland. De scherpe Poolse kritiek op het Russisch optreden in Tsjetsjenië en de uitzetting onlangs van negen Russische diplomaten uit Polen hebben de betrekkingen ernstig bekoeld. Ook met *Wit-Rusland* zullen de betrekkingen, zolang Loekasjenko er in het zadel zit, niet verbeteren. Warschau komt op voor mensenrechten, democratische normen en waarden en steunt de vervolgde oppositie; dit alles wordt niet gewaardeerd door de regering in Minsk. In 1998 werden nieuwe reis- en grenscontroles voor Wit-Russen en Russen geïntroduceerd; daardoor zijn de contacten tussen Polen en Wit-Rusland verder afgenomen.⁷

Nu Polen lid van de NAVO is, lijkt de positie van Oekraïne kwetsbaarder. Voor Oekraïne, dat benadrukt dat de weg naar Europa via Warschau loopt, is het strategisch partnerschap met Polen van levensbelang. Polen, dat beseft dat Kiev een buffer zal worden wanneer het niet slaagt in een succesvolle democratisering, geeft in zijn oostelijk beleid de hoogste prioriteit aan Oekraïne. Hoewel Warschau de economische ontwikkeling pogt te stimuleren, er vele contacten plaatsvinden tussen presidenten en parlementen en er een Pools-Oekraïens PFP-bataljon is gevormd, lijkt het strategisch partnerschap vooral op papier te bestaan.

Wit-Rusland: de regionale schurkenstaat

Om de onafhankelijkheid behoefde in Wit-Rusland niet te worden gestreden; het verkreeg haar door de opheffing van de USSR in december 1991. Het land raakte terstond in een diepe economische crisis. Het was dan ook niet verwonderlijk dat het GOS in Minsk werd opgericht, voornamelijk op initiatief van de Wit-Russen, teneinde economisch met Rusland te herintegreren. Sinds het aantreden van Aleksandr Loekasjenko als president in 1994 is Wit-Rusland verder achterop geraakt bij de buurlanden, en ontwikkelde het zich tot de schurkenstaat van de regio. Loekasjenko zette door middel van manipulatie parlement en oppositie buitenspel, liet leden van de oppositie vervolgen of gevangen zetten, werkte onafhankelijke media en advocaten op allerlei manieren tegen en liet demonstranten in elkaar slaan.

De protesten van buurlanden, het westen en internationale organisaties, zoals de OVSE, zijn telkens weer vruchteloos. Bovendien blijft, ondanks de dalende levensstandaard, de meerderheid van de bevolking Loekasjenko steunen. Zijn conservatieve standpunten doen het goed bij het publiek. Zo lijkt het regime een logisch gevolg van de oude sovjetmentaliteit en de nostalgie naar de relatieve welvaart en stabiliteit van het vorige systeem. Het effect van de politieke cultuur van de eerste drie jaar onafhankelijkheid was dat de bevolking het parlementair systeem niet als een verbetering van de maatschappij opvatte.⁸

Minsk bevindt zich in een internationaal isolement. Het heeft geen goede relaties met zijn buurlanden, met uitzondering van Rusland. Polen, Litouwen en Oekraïne hebben kritiek op Rusland, de enige mogendheid waar Wit-Rusland naar luistert. Loekasjenko wil al sinds zijn aantreden een Slavische Unie oprichten met Rusland en Oekraïne, hoewel de laatste daar geen behoefte aan heeft. Deze aspiraties zijn met het door Jeltsin en Loekasjenko gesloten Unieverdrag in december 1999 deels werkelijkheid geworden. Loekasjenko is voorzitter van de unie, die tot op heden een lege huls is gebleven. In theorie zal de unie de

militair-strategische situatie in de regio kunnen veranderen en een bedreiging kunnen vormen voor Litouwen, Oekraïne en Polen.

Overige perspectieven voor regionale samenwerking

Na de Koude Oorlog raakten voor de grenslanden veiligheid en regionaliteit hecht met elkaar verbonden. Regionale samenwerking zou kunnen bijdragen aan regionale en internationale integratie en eventueel marginalisering en internationaal isolement kunnen voorkomen. Toch hadden de samenwerkingsinitiatieven die vanuit de regio werden ontplooid een ander doel. In de context van de uitbreidende EU en NAVO hebben de Baltische en Midden-Europese landen prompt de Baltische Assemblée en het Visegrad-samenwerkingsverband ontwikkeld, die zich juist moesten richten op coördinatie van de toetredingsstrategieën van deze landen. Op initiatief van Wit-Rusland richtten Minsk, Moskou en Kiev het GOS op, dat zich zou bezighouden met hechtere samenwerking tussen deze voormalige sovjetrepublieken. Er werden ook talloze andere initiatieven ontplooid, echter telkens door een land of organisatie van buiten de regio. Deze initiatieven richtten zich op democratiseringsprocessen en economische hervormingen om de staten in transitie te helpen stabiliseren.

Zo kwam in 1992 op Deens initiatief de *Council of Baltic Sea States* (CBSS) tot stand. Deelnemers zijn de vijf welvarende Scandinavische landen; de drie Baltische staten, die onder de invloed van Moskou willen uitkomen; Polen, de nieuwe regionale grote mogendheid; en Rusland, de opkrabbende opvolger van de Sovjetunie. De CBSS richt zich op bestrijding van de milieuproblematiek en georganiseerde misdaad, en stimulering van handel in de Baltische regio. In hetzelfde jaar kwam op Turks initiatief de *Black Sea Economic Cooperation* (BSEC) tot stand, waaraan elf landen deelnemen, o.a. Turkije, Rusland, Oekraïne, Georgië en Moldavië. Ankara's voornaamste beweegredenen zijn bevordering van economische samenwerking en een strategisch partnerschap met Rusland.

Onder het Finse EU-voorzitterschap werd in december 1999 de *Noordelijke Dimensie* opgezet. Deze richt zich op de Baltische staten, Polen en Noordwest-Rusland (inclusief Kaliningrad) en probeert regionale samenwerking en communicatie te stimuleren en een gunstig klimaat te scheppen voor uitbreiding van de EU, zonder een nieuwe scheidslijn te creëren. De Verenigde Staten hebben voor dezelfde landen in 1997 het *Northern European Initiative* (NEI) opgezet, dat de grensoverschrijdende en regionale samenwerking met projecten wil stimuleren. Een andere door Washington geïnitieerde samenwerkingsvorm is het GUUAM (deelnemers: Georgië, Oezbekistan, Oekraïne, Azer-

beidzjan en Moldavië), dat zich richt op versterking van de onafhankelijkheid ten opzichte van Moskou.

Al deze regionale samenwerkingsinitiatieven, van de Baltische Zee tot aan de Zwarte Zee, vallen terug op historische breukvlakken en lopen langs lijnen van zeer uiteenlopende transformatieprocessen. Ieder van deze initiatieven richt zich op een ander geografisch gebied en op een ander doel. Vrijwel alle samenwerkingsvormen richten zich op *soft security*. De regionale samenwerking op het gebied van *hard security* vindt grotendeels op bilateraal niveau plaats.

Polen en Litouwen nemen primair deel aan vormen van samenwerking die zich richten op westerse integratie. Ze werken met westerse buurlanden succesvol samen in initiatieven als het *Central European Free Trade Agreement* (CEFTA), de CBSS en Visegrád. Met de oostelijke buurlanden is de samenwerking een stuk minder intensief. Een meerderheid van de lokale bestuurders in Kaliningrad wil graag hecht samenwerken met landen in de regio, maar een meerderheid van de beleidsmakers in Moskou wenst zo'n openheid niet. Wit-Rusland acht alleen Rusland een belangrijke speler, waarmee het graag wil samenwerken, in het GOS, maar liever nog in een Slavische Unie. Oekraïne ten slotte heeft een vage notie van de richting waarin zijn buitenlands beleid moet gaan. In het GOS richt Oekraïne zich op hechtere samenwerking met Moskou, in het GUUAM wil het juist zijn zelfstandigheid vergroten, terwijl het in het BSEC zich als regionale grote mogendheid wenst te profileren.

Het is de vraag hoe de komst van de nieuwe Russische president Poetin de regionale betrekkingen zal beïnvloeden. Polen, Litouwen en Oekraïne hebben de hoop uitgesproken dat hij voor stabiliteit in Rusland zal zorgen, zonder de fragiele democratie in gevaar te brengen. Vooral in Kiev en Vilnius wordt gehoopt dat de nieuwe leider in het Kremlin hun onafhankelijkheid en soevereiniteit respecteert. Warschau wenst dat de beschadigde relatie hersteld wordt en dat in plaats van emoties pragmatisme en realisme de betrekkingen zullen domineren. Minsk hoopt daarentegen dat Poetin achter het in december 1999 gesloten Unieverdrag staat en zich zal inzetten voor invulling daarvan.

Met de uitbreiding van NAVO en EU zullen de instabiele staten Oekraïne, Wit-Rusland en Rusland de grote uitdaging blijven voor de Europese veiligheid. Voor deze landen zal de uitbreiding van de EU een grotere rol gaan spelen dan die van de NAVO. De EU-uitbreiding zal hoogstwaarschijnlijk resulteren in een nieuwe deling tussen de landen die nu aan de EU grenzen, en de GOS-landen: tussen *haves* en *have-nots*.⁹ Landen die tot de EU toetreden zullen een grens- en visaregime voor hun buurlanden moeten invoeren. Voor de *have-nots* zullen de handel en het personenverkeer ernstig belemmerd worden, terwijl

de *haves* nieuwe investeringen aantrekken en EU-ontwikkelingsgelden ontvangen. Polen en Litouwen willen daarom de visumvrije contacten met Kaliningrad, Oekraïne en Wit-Rusland behouden. Het lijkt waarschijnlijk dat er zich een nieuwe regionale assymetrie ontwikkelt tussen economisch en politiek zwakke/instabiele en sterke/stabiele staten.

Conclusie

Aan het eind van de bipolaire wereld stonden nieuwe staten voor de taak zelfstandig een buitenlands beleid uit te stippelen en de regionale betrekkingen te herdefiniëren. Polen en Litouwen omarmden Brussel; Wit-Rusland omhelsde Moskou; en Oekraïne poogde niet tussen wal en schip te raken. Samenwerking met buurlanden kwam in eerste instantie onderaan de prioriteitenlijst te staan.

Doordat de bestuurders van Kaliningrad, Kiev, Minsk, Vilnius en Warschau als groep in geen enkel opzicht beleidsdoeleinden delen, lijkt de regio een traditioneel lot beschoren: een grensgebied op het breukvlak van invloedssferen. De landen maken uiteenlopende interne ontwikkelingen door bij hun democratisering en economische hervormingen. Litouwen en de nieuwe regionale grote mogendheid Polen integreren in het westen, Oekraïne doolt, Wit-Rusland hoopt met Rusland op te gaan in een unie en Kaliningrad is een eiland van stagnatie. Alleen regionale samenwerking tussen landen 'aan beide zijden van de lijn' kan echter stabiliteit bewerkstelligen. Veel hangt af van hun wil om op politiek en economisch niveau samen te werken. Thans komen echter alle samenwerkingsinitiatieven van buiten de regio, en geen van hen richt zich op al deze landen.

In gevallen van samenwerking richt men er zich eenzijdig op de bilaterale verhoudingen met regeringen, en organiseert zich *niet* als multilateraal samenwerkingsverband. Gezien de uiteenlopende doelstellingen die de bestuurders nastreven, is dit een logische ontwikkeling, en is het simpelweg niet realistisch de lat hoger te leggen. Bovendien meenden Polen en Litouwen aanvankelijk dat regionale betrokkenheid hun toetreding tot de NAVO en de EU in gevaar zou brengen. Een regionale veiligheidsgemeenschap is afwezig, en zal zich ook niet snel ontwikkelen. Het westen zal er goed aan doen Litouwen en Polen te steunen bij hun stimulering van democratisering en economische hervormingen in Kaliningrad, Oekraïne en Wit-Rusland en om daarnaast regionale samenwerkingsverbanden en grensoverschrijdende contacten in de regio te bevorderen. ■

Noten

- 1 A. Cottey, 'Europe's new subregionalism', juli 1999 (niet gepubliceerd).
- 2 A. Hyde-Price, 'Patterns of international politics', in: S. White, J. Batt en P. Lewis (red.), *Developments in Central and East European politics*, Basingstoke/Londen, 1998, blz. 255-275, i.h.b. 263.
- 3 Kaliningrad wordt hier als aparte entiteit behandeld vanwege zijn strategische ligging en zijn speciale karakter (politiek, economisch, maatschappelijk en historisch). De exclave is één van de 89 *oblasts* van de Russische Federatie en wordt bestuurd door gouverneur Leonid Gortsjenko. Het is echter de enige *oblast* die geen directe landverbinding met Rusland heeft; het ligt ingesloten tussen Litouwen en Polen.
- 4 R. Vetter, 'Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union', in: *Osteuropa*, 50(2), 2000, blz. 144-160, i.h.b. 152-153.
- 5 M. Drent, 'Oekraïne: in de marge van Europa', in: *Oost-Europa Verkenningen*, 159 (maart 2000), blz. 38-47, i.h.b. 40.
- 6 M.M. Balmaceda, "'Two's a company, three's a crowd': the role of Central Europe in Ukrainian security", in: *East European Quarterly*, 32(3), 1998, blz. 335-351, i.h.b. 340.
- 7 Naar aanleiding van de weigering van Moskou en Minsk om met Warschau een akkoord te sluiten over de terugkeer van illegale immigranten.
- 8 K.J. Mihalisko, 'Belarus: retreat to authoritarianism', in: K. Dawisha en B. Parrott, *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova*, Cambridge, 1997, blz. 223-281, i.h.b. 254.
- 9 A. Cottey, 'Security on NATO's new frontier', in: *Contemporary Security Policy*, 20(2), 1999, blz. 1-30, i.h.b. 3-4. Deze termen zijn ontleend aan Ronald D. Asmus en F. Stephen Larrabee.

Over de auteur

[DRS S. HUISMAN](#) is historicus en als Programme Manager verbonden aan het Centre for European Security Studies van de Rijksuniversiteit Groningen.

Verschenen in mei

Clingendael A-4 publikatie

NMD: De Amerikaanse Waterlinie

door *Kees Homan* en *Bert Kreemers*

Deze zomer – zo is de bedoeling – neemt de Amerikaanse president een beslissing over de invoering van een afweersysteem tegen ballistische raketten. Zo'n 'National Missile Defense' moet het Amerikaanse grondgebied beschermen tegen druk en chantage door 'schurkenstaten', zoals Noord-Korea.

Hoe ziet zo'n verdedigingssysteem er uit en is de dreiging wel reëel? Wat betekent de invoering voor de veiligheid van de bondgenoten in Europa en wat zijn de gevolgen voor de betrekkingen tussen het Westen en Rusland? Betekent de invoering het einde van het ABM-verdrag en dempt het de verwachtingen voor verdere stappen op wapenbeheersingsgebied?

De bondgenoten, waaronder Nederland, is gevraagd naar hun opvattingen. Kiest Nederland positie? Een gefundeerde stellingname is wenselijk. Deze publikatie beoogt daartoe een eerste aanzet te zijn.

Deze Clingendael A-4-publikatie is in de loop van mei beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 10,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'NMD'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3245383, tst. 340/360.

'Der Gang nach Kigali' van Belgisch buitenlandminister Louis Michel

DIRK ROCHTUS

Tijdens een vergadering van de Rubens Stichting, een Vlaamse denktank voor de externe relaties van de Vlaamse Gemeenschap, vielen er eind februari van dit jaar ongemeen kritische geluiden te horen over het beleid van Louis Michel, de Belgische federale minister van buitenlandse zaken. De oud-ambassadeur Jan Adriaenssens had het over het 'publicitaire activisme' van Michel, terwijl professor Yvan Vanden Berghe van de Universiteit Antwerpen de mening was toegedaan dat de politicus uit het Waalse Jodoigne de gevoeligheden van zijn gemeenschap, de Franstalige, opdrong aan België als geheel. Die kritiek was ook ingegeven door de wijze waarop Michel had gereageerd op de recente gebeurtenissen in Oostenrijk, waar de rechtspopulistische FPÖ in de regering was opgenomen. Uitspraken van Michel dat het moreel ongeoorloofd was te gaan skiën in Oostenrijk of zelfs dat de EU zonder dat land kon, gingen de wereld rond. Het leek er wel op alsof vooral dat laatste beoogd werd.

Ook toen Michel in de daaropvolgende weken gas terugnam, rechtvaardigde hij zijn nogal onbesuisd optreden met de stelling België weer op de kaart gezet te hebben. Vooral intellectuelen uit neo-unitaristische hoek vielen hem daarin bij. België zou hebben getoond meer te zijn dan de optelsom van pijnlijke affaires of schandalen, zoals Dutroux en Augusta.

Een *public-relations*-stunt dus voor België? Of dat in werkelijkheid ook het nodige resultaat oplevert voor België, moet nog worden aangetoond. Een Nederlandstalige politicoloog van Harvard University, Tom Ertman, vertelde me dat er in de media aan de Oostkust van de Verenigde Staten amper over België wordt gerept.

Bovendien mag de vraag gesteld worden welke prijs België voor zijn harde houding tegenover Oostenrijk betaalt. Uit de hele zaak blijkt dat de lidstaten van de EU het wel durven opnemen tegen een kleine lidstaat, maar verstek lieten gaan en dat zullen blijven doen,

De nieuwe Belgische minister van buitenlandse zaken, Louis Michel, reist gedreven de wereld rond om de strijd aan te binden tegen de schenders van mensenrechten. Heeft hij daarmee België weer op de kaart gezet?

wanneer extremisten van links of rechts in een grote lidstaat, zoals Italië, aan de macht komen. De verantwoordige Italiaanse reacties op een nog voorzichtige zinspeling van de Duitse bondskanselier Schröder in *Die Zeit* op de regeringsdeelname van de Italiaanse neofascisten enkele jaren geleden, spraken boekdelen. Het ziet ernaar uit dat de kleine lidstaten van de EU steeds minder in de melk te brokken hebben en zich inmenging in het intern functioneren van hun democratische instellingen moeten laten welgevallen. Zelfs andere kleine lidstaten vormen geen toeverlaat, zoals het voorbeeld van België als waterdrager van Frankrijk laat zien.

In de beleidsnota van het Belgische ministerie van buitenlandse zaken stond het al onder het kopje 'Mensenrechten en solidariteit' te lezen: 'België moet zich gedreven tonen.'¹ Het minste wat van Louis Michel gezegd kan worden, is dat hij gedreven de wereld rondreist om, zoals de nota het noemt, de 'strijd aan te binden tegen de daders van Mensenrechtenschendingen' en ernaar te streven dat de mensenrechten 'wereldwijd worden gerespecteerd'.² Dat is binnen Europa natuurlijk gemakkelijker gezegd en gedaan dan daarbuiten. Het, terecht, beweren dat over het universalisme van de mensenrechten geen compromissen gesloten kunnen worden, is één zaak, het aannemen van een consequente houding daaromtrent, ook tegenover een Kabila, een Khadafi of zelfs een Poetin een andere. Het vergt ook heel wat minder moed de uitlevering van een grijsaard als Pinochet, die door de hele wereld wordt uitgespuwd, te vragen dan staatshoofden voor de rechter te dagen

die zich ook thans nog schuldig maken aan de gruwelijkste schendingen van de mensenrechten.

Op het verwijt als zou hij een politiek van twee maten en twee gewichten voeren, antwoordt Michel steevast dat Oostenrijk nu eenmaal lid van de EU is en als zodanig harder moet worden aangepakt dan bijvoorbeeld Turkije, dat juist door het voorhouden van de wortel die het kandidaat-lidmaatschap betekent, tot de nodige democratische hervormingen genoopt zou kunnen worden. Dat klinkt aannemelijk, maar het onbehaaglijke gevoel blijft dat Michel eerder uit is op het nodige effect dan dat hij door integriteit bewogen wordt. Het is juist dat de EU een waardengemeenschap is, die erop moet toezien dat haar democratische gezindheid door de lidstaten wordt gerespecteerd. Vastgesteld kan worden dat de Oostenrijkse regering nog geen enkele bepaling van het Europese recht met de voeten heeft getreden, hoe verwerpelijk bepaalde uitspraken of ideeën van sommige van haar leden ook mogen zijn. De sancties tegen die mede-lidstaat staan dan ook in geen verhouding tot de welwillende houding die de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten dikwijls aannemen tegenover strategisch of economisch belangrijke landen waar de mensenrechten metterdaad en soms op grote schaal worden geschonden. Ook al gaat het hier niet om EU-lidstaten, ze bevinden zich wel op het Europese continent, zoals Rusland; of ze kloppen als kandidaat-lid aan bij de EU, zoals Turkije. Beide landen zijn bovendien lid van de Raad van Europa. Behoren ze dan niet ook tot die Europese waardengemeenschap?

Een gedreven man dus, deze Louis Michel, of, zoals hij het zelf uitdrukte: 'Ik ben geen diplomaat, ik ben een politicus.'³ Een merkwaardige, maar ook aanvechtbare uitspraak. Michel mag dan wel als beroeps politicus in de maakbaarheid van de samenleving geloven, als chef van de Belgische diplomatie moet hij noodgedwongen rekening houden met de gevoeligheden van de leiders en de bevolking van die landen waarmee zijn buitenlands beleid te maken krijgt. Zo niet, dan keert zijn morele bevlogenheid zich ten langen leste als een boemerang tegen het eigen land. Zijn politiek van *Austria-bashing* getuigde op bepaalde momenten van zoveel kleingeestigheid – zoals op de top van Lissabon in maart jl., toen hij weigerde op de groepsfoto te staan – dat zelfs de Vlaamse minister-president Patrick Dewael zich geroepen voelde hem een brief te schrijven. Volgens Dewael zouden de sancties alleen mogen slaan op het politieke en diplomatieke domein, maar niet op dat van cultuur en economie.⁴

Inzake Oostenrijk heeft de publieke opinie, maar ook de *intelligentsia* in Vlaanderen al vroeg een meer bezonnen houding aangenomen dan die in het Franstalige gedeelte van België. Vele gewone Vlamingen hebben, bij alle afkeer jegens extreem-rechts, de reacties

tegen Oostenrijk als overtrokken en buiten alle proporties ervaren. Daar komt nog bij dat er statistisch gezien meer contacten en vriendschapsbanden bestaan tussen Vlamingen en Oostenrijkers dan tussen Franstalige Belgen en Oostenrijkers. De *francofone* politicus Louis Michel heeft deze psychologische dimensie bij de Vlamingen lange tijd volledig genegeerd. Pas twee maanden na het uitbreken van de hele heisa rond Oostenrijk heeft hij toegegeven dat de gevoeligheden in Vlaanderen anders liggen. Als Waal verstond hij daar in het begin even weinig van als bepaalde Vlaamse intellectuelen, die deze verwijzing naar het verschil in politieke cultuur tussen Vlaanderen en Franstalig België ten onrechte als een uitdrukking van 'conservatief Vlaams nationalisme' bestempelden.⁵

De reden waarom de Franstalige Belgen heviger, ja hysterischer reageerden op de zwart-blauwe regering in Wenen, heeft alles te maken met hun verwerping van elke vorm van etnisch of zelfs maar cultureel-linguïstisch geïnspireerd nationalisme. Zelfs in eigen land hebben sommige francofone politici er nog altijd moeite mee het territorialiteitsprincipe te erkennen op grond waarvan België verdeeld is in vier taalggebieden die alle, met uitzondering van Brussel, taalkundig homogeen zijn. Nadat de Vlaamse Beweging er tegen het einde van de 19de eeuw in was geslaagd de gelijkwaardigheid van het Nederlands met het Frans in bestuur en justitie erdoor te drukken, liet de bekende Waalse socialist Jules Destrée zich in zijn beroemde *Open Brief aan Koning Albert I* uit 1912 heel bitter uit over de flaminganten: 'Ils nous ont pris la Flandre.' Voor de Franstaligen komt zelfs het gematigde Vlaams-nationalisme van een democratische en betrekkelijk linkse partij als de Volksunie heel verdacht over. Het hoeft dus niet te verwonderen dat ze al te vlug Haider met Hitler vergeleken, op het gevaar af zodoende het nationaal-socialisme te banaliseren.

De regeringsdeelname van de FPÖ zien Belgische politici als inbreuk op een taboe, zeker omdat het Vlaams Blok de laatste jaren in Vlaanderen aan een haast onstuitbare opgang bezig is. Het zijn dan ook vooral overwegingen van binnenlands-politieke aard die Michel en andere Franstalige politici tot zo'n onverzoenlijke opstelling tegenover Oostenrijk bewegen. Patrick Dewael meent in zijn bovenvermelde brief dat Michel Oostenrijk aangrijpt 'om de eigen achterban tevreden te stellen'. Een slappe houding tegenover de regeringsdeelname van de FPÖ zou volgens de Franstalige politici een precedent in België kunnen scheppen, mocht het Vlaams Blok in de buurt van de macht komen. Maar ook hier reageert Michel vanuit een nobile, maar wereldvreemde positie. Anders dan zijn collega's in Vlaanderen wordt Michel, die ook jarenlang burgemeester van Jodoigne is geweest, niet rechtstreeks geconfronteerd met het extreem-rechtse gevaar, dat in Wallonië zelf niet van de grond komt. De belangrijkste

verklaring hiervoor is dat de regionalistische aspiraties van de Waalse Beweging in het verleden steeds gerecupereerd werden door de Parti Socialiste (PS). Voor Michel is het heel wat eenvoudiger sancties tegenover Oostenrijk te bepleiten die *mutatis mutandis* ook tegen Antwerpen zouden moeten aangewend, mocht het Vlaams Blok er bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 'incontournable' worden. Michel hoeft zich immers niet in dezelfde mate als Vlaamse politici het hoofd te breken over de vraag of de harde opstelling van de EU-14 tegenover Oostenrijk niet averechts werkt, in die zin dat de Oostenrijkse bevolking zich mokkend verschanst achter het *Laager* van de FPÖ en of een gelijksoortig fenomeen zich zou kunnen voordoen in Vlaanderen. Eveneens volgens Dewael zou de wedloop aan sancties bijdragen tot 'versterking van de Vrijheidspartij van Jörg Haider'. Daarmee sluit de Vlaamse minister-president zich eigenlijk aan bij de opinie die een aantal Vlaamse intellectuelen medio februari al in een open brief aan Louis Michel vertolkte. Ze wreven de minister onder meer een contraproductieve politiek aan, die bovendien de volken van de EU-lidstaten tegen elkaar zou opzetten.⁶

Afrika

Tegen deze achtergrond wordt de uitspraak van professor Vanden Berghe dat Michel vanuit de gevoeligheden van zijn eigen Franstalige gemeenschap reageert, heel wat begrijpelijker. Een ander voorbeeld is Michels nieuwe Afrika-politiek. Terwijl er in februari 1995 nog in de Kamer gedebatteerd werd over de Afrika-nota van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Frank Vandembroucke, die een lans brak voor verschuiving van de aandacht naar Zuidelijk Afrika, gooit Michel nu het roer weer om in de richting van Centraal-Afrika. Hij onderkent in zijn nota weliswaar de betekenis van Zuid-Afrika gezien het belang ervan 'voor de evolutie in andere Afrikaanse regio's en de idee van de Afrikaanse Renaissance',⁷ maar de meeste aandacht gaat nu naar Kongo en het Grote-Merengebied.

Kongo als voormalige kolonie en Rwanda en Burundi als voormalige mandaatgebieden vervulden in het recente verleden een belangrijke rol in de Belgische buitenlandse politiek. Begin jaren '90 kwam het tot een breuk tussen België en het toenmalige Zaïre van Mobutu wegens de grove schendingen van de mensenrechten in dat land. Ook ten aanzien van Centraal-Afrika speelt de dubbele motivering van Michel. Enerzijds wil hij een bijdrage leveren aan herstel van de democratie en versterking van het respect voor de mensenrechten in een regio die geteisterd wordt door zwaarwichtige interne conflicten, anderzijds streeft hij zodoende ook naar herprofilering van België in dit gebied, dat decennia lang tot zijn invloedssfeer behoorde. Op de vraag van de

Vlaamse journalisten Axel Buyse en Bernard Bulcke wat wij daar in Afrika verloren hebben, antwoordt Michel onomwonden: 'Wij hebben er onze eer verloren. Wij hebben er ons moreel gezicht verloren op internationaal vlak.'⁸ Hij zinspeelt daarbij op de beslissing van de vorige regering om de Belgische blauwhelmen uit Rwanda terug te trekken, nadat er tien van hen op 7 april 1994 door lokale milities waren afgeslacht. Mede daardoor kon de genocide ongehinderd van start gaan.

Het humane element koppelt Michel echter onmiddellijk aan de baten die België van een actief ingrijpen in de regio kan verwachten: 'Het Afrika-beleid gaf aan het kleine land dat België is, een zeer grote invloed. Het deed ons bestaan, diplomatiek. Het maakte ons geloofwaardig. Wij waren een partner, op dezelfde voet als de grootste landen. Dat kan ook nu nog, als wij dat willen. Het is een manier voor België om te bestaan op internationaal niveau.'⁹ Dit citaat van Michel laat aan duidelijkheid niets te wensen over. De buitenlandse politiek kadert in een groter actieplan van de regering om van België een 'modelstaat' te maken. Zelfs de Koning had in zijn nieuwjaarstoespraak aangedrongen op het oppoetsen van het blazoen van België, dat in de afgelopen jaren zo vreselijk was besmeurd. Axel Buyse meent echter dat een 'te sterke benadrukking van Afrika als vehikel voor een neo-belgicistisch diplomatiek reveil' in Vlaanderen niet gepruimd zou worden.¹⁰

Ook in verband met Afrika kan weer de vraag gesteld worden welke prijs België voor het 'publicitair activisme' van zijn minister van buitenlandse zaken bereid is te betalen. Het plan van premier Guy Verhofstadt om samen met Louis Michel op 7 april in de Rwandese hoofdstad Kigali een krans neer te leggen voor de slachtoffers van de genocide, deed professor Filip Reyntjens van de Universiteit Antwerpen in de pen klimmen. In een vrije tribune in *De Standaard* waarschuwde de Rwanda-expert de minister van Buitenlandse Zaken ervoor dat een bezoek aan Kigali in slechte aarde zou vallen bij Kabila.¹¹ Met deze kritiek geconfronteerd in een tv-debat reageerde Michel diezelfde avond prompt met de opmerking dat hij dan maar ook Kinshasa zou aandoen. Zo'n overijlde 'besluitvorming' roept vragen op over de conceptuele achtergrond en het lange-termijndenken in het buitenlands beleid van de minister. Het lijkt wel alsof Michel eerder door de emotie dan door de rede voortgestuwd wordt. Ook dat zou passen in de 'emocratie' die de Belgische politiek sinds de affaire-Dutroux manifest in haar greep houdt. Ministers die hun tranen de vrije loop laten of hun gevoelens van woede of vreugde niet onder stoelen of banken steken, vormen geen zeldzaamheid meer in België. De waardige staatsman schijnt plaats te maken voor de volkstribun.

Verhofstadt en Michel hebben op 7 april jl. in Kigali respect betuigd aan de slachtoffers van de genocide.

Ook de vermoorde Belgische paracommando's werden tot grote genoegdoening van hun families herdacht. De premier maakte met zijn korte, maar krachtige rede een diepe indruk. Toch lijkt het allemaal een wat modieuze bedoening. De verontschuldgingen van de premier voor de fouten van de regering – de vorige wel te verstaan – passen goed in de huidige excuus-cultuur die ook door de paus en andere hoogwaardigheidsbekleders wordt gepraktiseerd. Het werkt ietwat vrijblijvend, zeker wanneer de excuses verbonden worden met een sneer naar de vorige regering, die als het 'boze tegenbeeld' wordt afgeschilderd. Is de Nieuwe Politieke Cultuur die uit deze 'Gang nach Kigali' zou moeten blijken, wel oprecht? Er zij even herinnerd aan het incident waarbij Eddy Boutmans, de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, als groene politicus (AGALEV) bezwaren opperde tegen het feit dat Michel een aantal ambtenaren van zijn liberale PRL van de oude ABOS-structuur¹² (ondergebracht bij ontwikkelingssamenwerking) naar haar opvolger DGIS, Directie-Generaal voor internationale samenwerking (ondergebracht bij buitenlandse zaken), verplaatste. Uiteindelijk werd het conflict bijgelegd doordat Boutmans voortaan zou worden geconsulteerd en een eigen budget zou krijgen voor ontwikkelingssamenwerking.¹³

Samengevat beklijft het beeld dat Louis Michel door zijn voortvarend optreden soms contraproductief werkt, zoals het voorbeeld van Oostenrijk aantoont, of door zijn bedoeling België te herprofilieren twijfel doet rijzen omtrent de integriteit van zijn humanistische motieven, zoals in het geval van Centraal-Afrika. Zijn bewonderaars voeren aan dat er nu eindelijk iets gebeurt. Dit wekt de valse indruk dat Michels voorgangers stil heb-

ben gezeten. Niets is minder waar. Een tegenvoorbeeld is het internationale verdrag op het verbod van landmijnen, dat mede onder impuls van België en de toenmalige minister van buitenlandse zaken Erik Derycke tot stand is gekomen. Tegenover een blind activisme moet een buitenlands beleid staan dat, steunend op gerijpte concepten en een lange-termijnvisie, in de diepte werkt. De grootheid van een buitenlands beleid wordt niet bepaald door emoties of show-effecten, maar door voldragen staatsmanschap. ■

Noten

- 1 Te vinden op internet-site http://diplobel.fgov.be/Politics/policy_beleid_4_1_NL.htm
- 2 *Ibid.*
- 3 In een interview met de commerciële televisiezender VTM op 23 februari 2000.
- 4 *De Morgen*, 25 maart 2000.
- 5 Zie de Gentse politicoloog Rik Coolsaet in *De Morgen*, 21 februari 2000, in een uiteenzetting *ad hominem*.
- 6 *Financieel-Economische Tijd*, 15 februari 2000.
- 7 http://diplobel.fgov.be/Politics/policy_beleid_3_1_NL.htm
- 8 *De Standaard*, 20 januari 2000.
- 9 *Ibid.*
- 10 *De Standaard*, 21 februari 2000.
- 11 *De Standaard*, 23 februari 2000.
- 12 ABOS = Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking
- 13 *De Morgen*, 1 april 2000.

Over de auteur

DR D. ROCHTUS is docent diplomatieke geschiedenis aan de Handelshogeschool Antwerpen en gastlector aan de Universiteit Antwerpen (UIA).

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

Agenda

| | |
|--|---|
| <p>Activiteit New Trends in European Environmental Policy (workshop)</p> <p>Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht</p> <p>Organisator EIPA</p> <p>Kosten 595 euro</p> <p>Datum 8-9 juni</p> <p>Aanmelding EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)</p> | <p>Activiteit Asylum, Immigration and Schengen Incorporated: An Assessment Following the Entry into Force of the Amsterdam Treaty (8ste Schengen-colloquium)</p> <p>Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht</p> <p>Organisator EIPA</p> <p>Kosten 595 euro</p> <p>Datum 22-23 juni</p> <p>Aanmelding EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)</p> |
| <p>Activiteit A Helpless Giant? America and the Post-Cold War World (rede door Mark Danner, publicist van The New Yorker; (discussie onder voorzitterschap van Paul Scheffer)</p> <p>Plaats West-Indisch Huis, Herenmarkt 97 Amsterdam</p> <p>Organisator Atlantische Commissie i.s.m. The John Adams Institute, Amsterdam</p> <p>Kosten f 7,50</p> <p>Datum 14 juli (20.00 u)</p> <p>Aanmelding Atlantische Commissie (tel. 070-3639495; fax 070-3646309)</p> | <p>Activiteit The Intergovernmental Conference 2000 (seminar)</p> <p>Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht</p> <p>Organisator EIPA i.s.m. Universiteit van Amsterdam</p> <p>Kosten 794 euro</p> <p>Datum 17 juli</p> <p>Aanmelding EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)</p> |

Ontwaken of vergaan: een boodschap voor Europa

FRANS A.M. ALTING VON GEUSAU

DRS E.J. KORTHALS ALTES, Nederlands diplomaat en laatstelijk ambassadeur in Madrid, verliet in 1986 vrijwillig de diplomatieke dienst in verband met zijn publieke uitspraken over de dwaasheid van de wapenwedloop, in het bijzonder van het Amerikaanse Strategisch Defensie Initiatief en de afschrikingsstrategie van de NAVO. In het laatste hoofdstuk van zijn boek schrijft hij met een gevoel van diepe dankbaarheid terug te zien op de inspiratie die zijn leven veranderde in deze beslissende fase van zijn levensloop. Zijn boek is het produkt van die nieuwe inspiratie.

De titel die boven deze bespreking staat, was in het Engels (*Awake or perish!*) de oorspronkelijke titel voor het essay. De kerngedachte van het boek kan in één zin worden samengevat: Alleen een geestelijke vernieuwing die leidt tot een radicale verandering in onze houding, kan Europa en de wereld nog van de ondergang redden.

In het eerste deel beschrijft de auteur hoe wij mensen onze oriëntatie verloren hebben in een duistere wereld van eigen maaksel. Onder die wereld tikken drie tijdbommen van: totale vernietiging door een oorlog met kernwapens; de vernietiging van ons natuurlijk milieu; en gewelddadige sociale conflicten. Deel twee behandelt de nieuwe spiritualiteit als de sleutel tot de noodzakelijke verandering. In deel drie poogt de auteur zijn visie te vertalen

in actie om de harde werkelijkheid te veranderen.

Hoe zijn leven veranderde. Wie de gedachten-gang van de auteur wil

begrijpen, doet er goed aan vooral hoofdstuk 5 in deel twee ('Christian faith – a personal journey') en de bladzijden 180-182 in hoofdstuk 12 van deel drie te lezen. Daarin beschrijft hij hoe zijn leven veranderde. Niet eigen inzicht, maar de woorden van Christus in een droom die hij had, veranderde zijn leven. Het is van belang deze zeer persoonlijke geloofservaring met respect te benaderen. Wij Nederlanders hebben niet de gewoonte zo openhartig daarover te spreken. Zoals hij zelf in de Introductie schrijft, had Korthals Altes er moeite mee zijn innerlijke schroom te overwinnen. Hij heeft het toch aangedurfd en zo kreeg het boek een dimensie die uniek genoemd mag worden in een politiek en economisch essay over Europa. Met enige nadruk schrijft ik: 'een politiek en economisch essay'. Het is geen meditatieboek over spiritualiteit, zoals de ondertitel suggereert, maar een oproep tot spirituele vernieuwing als weg naar politieke en economische verandering.

Wat betekent deze dimensie voor zijn boek? Het eerste wat opvalt, is de erkenning van eigen beperkin-

Edy Korthals Altes: *Heart and Soul for Europe. An Essay on Spiritual Renewal* (met een voorwoord van de Aartsbisschop van Canterbury).

Assen: Van Gorcum, 1999; 200 blz.; f 50,-; ISBN: 90-232-3479-0

gen. Niet eigen redenering, maar zijn geloofservaring gaf hem de moed zich uit te spreken en de consequenties daarvan te aanvaarden. In het boek steunt hij uitdrukkelijk op inzicht verkregen uit de Bijbel en het voorbeeld van zulke persoonlijkheden als Franciscus van Assisi, Karl Barth of Romano Guardini. Aan het einde van zijn boek schrijft hij: 'Als we ons werkelijk willen bevrijden uit de dodelijke greep van een cultuur, die het leven tot zijn uitsluitend "horizontale" dimensie heeft gedegradeerd, moeten wij dagelijks ruimte maken voor de ontwikkeling van ons innerlijk leven. Regelmatig dagelijks gebed en meditatie zijn van essentieel belang.' (blz. 183)

Het tweede opvallend aspect is dat de verandering in zijn leven hem vrij maakte. Hij werd bevrijd van zijn schroom openhartig vanuit zijn geloof in Christus te spreken over de problemen van de bewapening en – in zijn boek – over de problemen van Europa.

Het derde opvallende punt is zijn gedrevenheid. Zijn gehele betoog wordt gedreven door de

overtuiging dat alleen een innerlijke, geestelijke vernieuwing kan leiden tot de radicale ommekeer die Europa vandaag de dag nodig heeft.

Wie zo gedreven is, kan de toestand in Europa en de wereld niet anders zien – het vierde kenmerk – dan in termen van scherpe contrasten, *awake or perish*. We leven in een krankzinnige wereld op weg naar haar ondergang. Alleen een geestelijke vernieuwing – het herstel van ons transcendentaal bewustzijn – kan ons nog van die ondergang redden. Evenals in een klassieke symfonie, klinkt deze melodie vanaf het begin en wordt zij in vele variaties door het gehele boek heen steeds weer herhaald.

Toch – een vijfde kenmerk – is Korthals Altes beslist geen doemdenker. In de goede traditie van het Joods-Christelijk denken voorspelt hij niet de onvermijdelijke ondergang. Hij schetst 'de wereld' in sombere tinten om zijn pleidooi voor geestelijke vernieuwing kracht bij te zetten. Aan zijn eigen persoonlijke geloofservaring ontleent hij de hoop dat het anders kan lopen. Als een gedreven man heeft hij wel haast; de veranderingen die hij nodig vindt, moeten op korte termijn hun beslag krijgen.

De rest is commentaar. Bij het lezen van zijn boek moest ik denken aan de volgende legende die ik vond in Elie Wiesels *Sages and Dreamers* (Summit Books, 1991): 'Een vreemdeling bezocht Shammai en vroeg heel snel onderwezen te worden in de gehele Tora – terwijl hij op één voet stond. Shammai joeg hem weg. Natuurlijk ging hij toen naar Hillel, die hem hartelijk ontving en zei, "Als dat het is wat je verlangt, zo zij het. De kern van de Wet is dit : doe anderen niet wat jij niet wilt dat zij jou aandoen. De rest is commentaar – ga nu heen en leer het."'

In de kerngedachte van Korthals Altes kan de lezer ook onderwezen worden terwijl hij op één voet staat. Zodra hij heen gaat – en dus weer met twee voeten op de grond staat –

begint pas het echte werk. Geestelijke vernieuwing leer je pas wanneer je eenmaal met het echte werk begonnen bent. De auteur geeft de lezer het voordeel van zijn commentaar op het werk waaraan hij na de verandering in zijn leven is begonnen.

In het commentaar spreken naast de christen ook de ervaren diplomaat, de econoom en de genuanceerde intellectueel. Over zichzelf schrijft hij vanaf zijn jeugd door zijn christelijke overtuiging geleid te zijn. De verandering in zijn leven was eerder een herontdekking dan een radicale ommekeer. In het tweede deel van zijn boek geeft hij een eigentijdse inhoud aan één van de grondgedachten uit de Joods-Christelijk Openbaring, zoals verwoord in de teksten die hij aanhaalt uit de Bijbel : geestelijke vernieuwing (bekering) is geen losstaande gebeurtenis, maar een dagelijkse opgave. Wanneer de dreiging echter groeit, zal ook de waarschuwing luidter en harder moeten klinken. In het boek komen vooral die zaken aan de orde, die volgens de auteur naar de ondergang leiden. Men hoeft – om met Churchill te spreken – geen aanstoot te nemen aan felle kritiek, wanneer ten behoeve van grotere nadruk de werkelijkheid een ogenblik buiten beschouwing wordt gelaten.

Zijn beschrijving van de toestand in Europa is trouwens wel genuanceerder dan de kerngedachte en zijn waarschuwingen doen vermoeden. Hij ziet tekenen van verandering en stelt zijn hoop op de invloed ten goede van kerken en godsdiensten, ja eigenlijk van alle mensen van goede wil.

Tussen diagnose en verandering. Het boek is geen onheilsscenario, maar een 'cri de coeur'. De auteur wil ertoe bijdragen de drie tijdbommen onschadelijk te maken. In het eerste deel wil hij dus uitleggen hoe die tijdbommen er gekomen zijn. Hij vindt de verklaring in de marginalisering van de transcendentie,

het horizontalisme en de gerichtheid van de autonoom gemaakte mens op zichzelf, op de dingen en op het genot van aardse goederen – een ontwikkeling die hij toeschrijft aan het denken van de Verlichting. Zo wordt spirituele vernieuwing of herstel van het geloof in de transcendentie bestemming van de mens de schakel tussen zijn diagnose in het eerste deel en de veranderingen die hij voorstelt in het derde deel. Uit de beschrijving van zijn innerlijke verandering weten wij dat het verzet tegen de wapenwedloop de aanleiding was. In zijn diagnose en latere voorstellen spreekt echter vooral de politieke econoom in de auteur, die in de dominantie van het economische-machts- en marktdenken de voornaamste oorzaken ziet voor de drie tijdbommen onder de ontwikkeling van Europa en de wereld.

De meest interessante voorstellen voor een radicale verandering in onze houding zijn te vinden in het negende hoofdstuk, in het bijzonder blz. 125, 131 en 135. Het economisch denken moet weer gericht worden op het 'gemeenschappelijk goed' van de mensheid in haar geheel, vandaag en voor de komende generaties. Zijn kritiek op bewapening en het verouderd veiligheidsdenken in het tiende hoofdstuk sluit af met een voorstel aan de 'Europese religies' een gemeenschappelijke verklaring aan te nemen (blz. 155/56), met acht punten over een actieve vredespolitiek. Hoofdstuk 11 behandelt de Europese Unie, de uitdagingen waarvoor zij is gesteld en de waarden waarvoor zij in haar intern en extern beleid zegt te staan. Naar zijn mening ontbreekt het de Unie aan visie en een duidelijke doelstelling en zal alleen 'krachtige leiding van de religies' de EU-regeringen tot een nieuwe en creatieve koers kunnen bewegen. In ieder geval zal de radicale verandering moeten komen van een spiritueel vernieuwd Europa.

What can I do? From zapping

zombies to acting persons. Zo luidt de titel van het twaalfde en laatste hoofdstuk. Na de – al besproken – beschrijving van zijn eigen antwoord op deze vraag duidt hij vier terreinen voor concrete actie aan: in de politiek (actieve steun voor de democratie); in de economie (een soberder levensstijl); in het onderwijs (aandacht voor de bronnen van onze beschaving); en in de *civil society* (actieve deelname in NGO's). Het hoofdstuk sluit af zoals het boek begon: Europa staat voor een 'dodelijk dilemma': *Awake or Perish!* Aan zijn christelijke overtuiging

ontleent de auteur de hoop dat zij die verantwoordelijke posities bekleeden op hun kritieke uur het gevaar zullen zien en ernaar zullen handelen. Voor zijn lezers in een meer bescheiden maatschappelijke positie wijst hij op het bijbelse verhaal van David tegen Goliath als bron van hoop op een leefbare toekomst.

Een moedig boek. Er is moed voor nodig een diplomatieke carrière af te breken en vanuit een persoonlijke geloofservaring de noodzaak voor spirituele vernieuwing de centrale plaats te geven in een politiek en economisch essay over Europa. Op

de vraag van de Schepper: Adam, waar ben je? probeerde Adam zich te verbergen. Zo niet Korthals Altes. Hij had de moed in zijn concrete situatie op zoek te gaan naar een antwoord en zijn antwoord is de moeite van het lezen meer dan waard. De rest is commentaar en staat – zoals de auteur zelf hoopt – ter discussie.

DR F.A.M. ALTING VON GEUSAU is emeritus hoogleraar van de Katholieke Universiteit Brabant en de Universiteit Leiden.

Flitsen van Russen tijdens de Tweede Wereldoorlog

GER VAN ROON

Na zijn in 1995 verschenen boek *Het verdriet van Rusland* over het verdwijnen van het Russische boerenbedrijf, beschrijft Marius Broekmeyer met veel details in zijn nieuwe boek hoe gruwelijk de 'vaderlandse oorlog' voor de mensen in de Sovjetunie is geweest. Zijn bronnen zijn persoonlijke herinneringen, die tussen 1985 en 1999 zijn gepubliceerd en die hij in een compilatie van kroniekmatige verhalen presenteert. In de Inleiding licht de auteur zijn methode als volgt toe: 'Ik geef flitsen, ik beschrijf episodes, ik maak als het ware moment opnames, ik geef persoonlijke herinneringen, gedachten, ervaringen, opvattingen weer van bepaalde, individuele personen.' (blz. 10)

Het boek bestaat uit vier delen. Begonnen wordt met de voorgeschiedenis. Nadat de Duitsers op 22 juni 1941 hun aanval waren begonnen, moet Stalin, die van geen gevaar had willen weten, voor zijn arrestatie hebben gevreesd, toen de leden van het Politbureau naar hem toekwamen (blz. 64). Stalin had niet willen geloven dat Hitler de Sovjetunie zou aanvallen, voordat hij Engeland had verslagen. In de Duit-

se troepenconcentraties zag hij slechts een drukmiddel om tot betere handelsvoorwaarden te komen. Zijn

hoop was gevestigd op het toemen van de spanningen tussen Hitler en Frankrijk-Engeland. Dan zou de Sovjetunie voorlopig neutraal kunnen blijven en een gunstig moment kunnen afwachten. Stalins uiteindelijke doel was en bleef de aanval (blz. 36). Wel hadden de Duitse belangstelling voor de Balkan en de 'missie' van Hess hem doen aarzelen.

Ook in het Russisch militair denken en de militaire voorschriften nam het streven naar de beslissende slag, en daarmee naar de aanval en niet naar de verdediging, een dominante plaats in. Voor deze nadruk op de aanval beroept Broekmeyer zich o.a. op Viktor Soevorov, die in de Duitse aanval een preventieve actie ziet (blz. 57). Wel geeft Broekmeyer toe dat er nogal wat kritiek is op Soevorov. Zelf heeft Broekmeyer geen archiefonderzoek gedaan. Al in 1989 heeft Gabriel Gorodetsky in de

Marius Broekmeyer: *Stalin, de Russen en hun oorlog 1941-1945*.

Amsterdam: Jan Mets/Gent: Scoop, 1999; 320 blz.; f49,90; ISBN: 90-5330-277-8

prestigieuze *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* Soevorovs these dat Stalin Duitsland op 6 juli 1941 had willen aanvallen, met tal van argumenten weerlegd.

In het tweede deel van het boek wordt kroniekmatig het verloop van de oorlog weergegeven. Voor velen, maar niet voor het garnizoen van Brest, kwam de Duitse aanval als een verrassing. Veel officieren uit de grensgebieden waren met verlof geweest. Al op de eerste dag ging bijna de hele Russische luchtmacht en ging een groot deel van de mobilisatievoorraden in het westen van de Sovjetunie verloren. Als gevolg van de zuiveringen in 1937 en 1938 miste het leger een groot aantal ervaren commandanten. In plaats van een Russische aanval moesten veel eenheden in de grensgebieden zich snel terugtrekken om niet omsingeld te worden. De miljoenen Russische krijgsgevangenen en uit-

gebroken militairen werden als verraders aangemerkt.

In zijn preek op de eerste dag van de Duitse aanval plaatste de metropoliet van Moskou het gebeurde in historisch perspectief en werd zo de patriottische trendsetter. Op de mobilisatie volgden evacuaties en demontages van fabrieken. Op 7 oktober 1941 gaf Stalin opdracht tot een vredespoging, die echter mislukte (blz. 83). Uitvoerig gaat de auteur in op de situatie in Moskou, Leningrad en Stalingrad. In 1943 begon over de hele linie de Russische opmars, die zou eindigen met de verovering van Berlijn. In dit

tweede deel van het boek gaat het om persoonlijke ervaringen en reacties. Hoe beleefden soldaten en officieren de gruwelen van deze oorlog?

Het derde deel is thematisch opgebouwd. Aan de orde komen uiteenlopende onderwerpen als de vrouwen, de joden, krijgsgevangenen, de Goelag, partizanen, verdreven volken (Wolga-Duitsers, Tsjetsjenen [blz. 197-199]), collaboratie, straffen, de oorlogvoering, de generaals, de slachtoffers, gewonden, vermisten en de soldaten. In het laatste deel staan impressies uit de naoorlogse tijd met demobilisatie, repressie, de positie van de vetera-

nen en de hongersnood.

Broekmeyer concentreert zich in dit boek op herinneringen vanaf 1985. Wat daarvoor is gepubliceerd, bijvoorbeeld na de dood van Stalin, ontbreekt. Dit geeft aan het relaas een zekere eenzijdigheid. Wat vooral opvalt in dit boek, is de onconventionele methode, waardoor de individuen de meeste aandacht krijgen. De compositie verdient geen schoonheidsprijs.

DR. G. VAN ROON is emeritus hoogleraar in de politieke geschiedenis aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Tien jaar na de val van de muur

ERIK DIRKSEN

Het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft de afgelopen jaren een centrale rol gespeeld bij de beleidsvorming inzake Midden- en Oost-Europa (MOE). In het MOE-beleid van EZ ligt de nadruk op economische ontwikkeling van de regio en de rol die het Nederlandse bedrijfsleven daarin kan spelen. Het instrument om dit alles te bevorderen, is economische hulpverlening, die zoveel mogelijk gericht is op de markt. Met relatief weinig middelen beoogt men een groot 'multiplier effect' te bereiken, waarbij die middelen worden ingezet om de drempel te verlagen voor het Nederlandse bedrijfsleven in MOE. In het kader van de in dit verband noodzakelijke *public relations* liet EZ in 1994, in samenwerking met Instituut Clingendael, de bundel *Vijf jaar na de val van de muur* het licht zien. Dat boek was gericht op ondernemers die op enigerlei wijze zaken wilden doen in MOE.

Nu, vijf jaar later, is onder redactie van medewerkers van EZ opnieuw een publikatie verschenen

die handelt over de MOE-volks-huishoudingen. Het past binnen de ruime aandacht die de media vorig jaar besteedden aan de herdenking 'Tien jaar na de val van de muur'.

In *The Second Decade* staat niet zozeer zakendoen met en investeren in MOE centraal, maar veeleer de mogelijkheden voor verdergaande Europese integratie. Dat blijkt meteen al uit de ondertitel: 'Prospects for European integration after ten years of transition'. Het is een professioneel oegend Engelstalig werk, waaraan behalve Nederlandse auteurs ook specialisten uit andere Europese landen hebben meegewerkt.

In hoofdstuk 2, in de bijdrage van 'Oost-Europa Bank'-economen Stern en Wes, wordt verwezen (blz. 43) naar waar het in de toekomst in MOE eigenlijk om gaat. In veel landen is de overheid niet écht marktgericht en is bureaucratische interventie nog veel te groot. Ontoerei-

Ministry of Economic Affairs of the Netherlands:
The Second Decade – prospects for European integration after ten years of transition.
The Hague: Sdu Publishers, 1999; 295 blz.; f 49,90;
ISBN: 90-12-08807-0

kende wet- en regelgeving, vooral in de financiële sector, dient aangepakt te worden. Vooral de belastingwetgeving is een voorbeeld van de remmende werking van de overheid. Er is veel te veel manipulatie van oligopolistische *insider*-groepen, waarin te veel economische macht is samengebundeld. Daarnaast zal alles op alles moeten worden gezet om iets te doen aan de maatschappelijke problemen, zoals de dalende levensverwachting in een aantal GOS-landen, de achteruitgang van de gezondheidszorg en de extreme inkomensongelijkheid.

En daar gaat het nu om. Het boek is sterk macro-economisch gericht. Er wordt in een bijdrage als bovengenoemde wel geïdentificeerd wát er gedaan moet worden, maar niet hóe dat dan vervolgens zou moeten worden uitgevoerd. Dat

moeten de betrokken landen zelf uitmaken.

In het derde hoofdstuk wordt dieper ingegaan op institutionele veranderingen. Op gedegen wijze worden de hierboven geschetste problemen door Bos e.a. geanalyseerd. Daarnaast gaan zij, helaas iets beperkter, in op het wantrouwen van het grote publiek ten aanzien van civiele instituties en de daaruit voortvloeiende onderontwikkeling van een *civil society*. Het belang van 'vertrouwen' en van voldoende *social capital* voor de ontwikkeling van een hoogontwikkelde kapitalistische samenleving wordt in het algemeen, ondanks Francis Fukuyama's *Trust*, nog steeds onderbelicht.

Het laatste hoofdstuk van het eerste, algemene deel gaat in op buitenlandse handel en investeringen, m.a.w. de openstelling van de transitielanden voor de invloeden van de mondiale economie. Het door drie van de redacteuren van het boek geschreven hoofdstuk is, hoewel inhoudelijk interessant, een samenvoeging van diverse thema's. In het eerste gedeelte wordt aan de hand van een econometrisch 'zwaartekrachtmodel' (de specialiteit van Biessen, een van de auteurs) voorspeld dat de export van goederen van Midden-Europese origine naar West-Europa onder het potentieel mogelijke niveau ligt en dus zal toenemen. Daarna wordt ingegaan op de bilaterale handelsbetrekkingen van Nederland met MOE. Ook dit gedeelte heeft een sterk econometrische inslag en er wordt in geconcludeerd dat Nederlandse exporten naar de regio in de periode 1993-1997 enigszins onder druk stonden.

Na lezing van dit eerste deel van het boek is al duidelijk wat de zwakke kant ervan is. Het is niet duidelijk voor wie dit boek is geschreven. Het hoofdstuk over handel is meer geschikt voor specialisten dan voor algemene belangstellenden, terwijl voor het 'institutionele' hoofdstuk het omgekeerde geldt. Zo te zien hebben Stern en

Wes in hun hoofdstuk over macro-economische ontwikkelingen gepoogd vanuit een specialistisch gezichtspunt een bijdrage voor een algemeen publiek te schrijven.

Interessant is deel II, waarin wordt ingegaan op de potentiële uitbreiding van de EU. Dit deel opent met een bijdrage van Hans van den Broek, op het moment van schrijven als Eurocommissaris verantwoordelijk voor de externe Europese betrekkingen. Hij gaat o.a. in op het feit dat de term 'toetredingsonderhandelingen' in feite misplaatst is. Het *acquis* is niet onderhandelbaar. De enige doelstellingen van de onderhandelingen zijn: vaststellen of de kandidaat-lidstaat volledig op de hoogte is van de betekenis van het *acquis*, vaststellen of men in staat en van plan is het toe te passen, en het bediscussiëren van overgangsregelingen. Van den Broek ziet de toetreding als een inherent ingewikkeld proces, en niet als een éénmalige gebeurtenis voor de betrokken landen op zich. De landen dienen echter te beseffen dat zij toetreden tot een club waarin de vier vrijheden van verkeer – van goederen, diensten, kapitaal en arbeid – centraal staan. Overhaaste toetreding, uit politieke overwegingen, waarbij voor de toetreders zeer langdurige overgangsperioden nodig zijn, wijst hij af.

Hoewel het boek in een zeer korte tijd (medio 1999) werd geproduceerd, is op het moment van verschijnen deze gedachte politiek al weer achterhaald. De huidige Commissie schijnt aan een versnelde toetreding, althans met de mond beleiden, de voorkeur te geven.

Rollo & Smith (beiden van de University of Sussex) zien de Midden-Europese toetreding als onderdeel van het transitieproces. Toetreding dient als katalysator voor interne politieke en economische transitie en als stimulering van economische groei en ontwikkeling. In tegenstelling tot Van den Broek zien zij voor bepaalde aspecten van het

acquis wél uitzonderingsmaatregelen voor MOE-toetreders weggelegd, die dan financieel door de EU zouden moeten worden ondersteund.

DNB-president-directeur Wellink hamert er in zijn bijdrage op dat voordat MOE-landen zich formeel bij de euro kunnen aansluiten, er toch aan bepaalde macro-economische en structurele evenwichten dient te worden voldaan. Hij gaat in op het belang van lage inflatie, evenwichtige wisselkoers, onafhankelijkheid van de Centrale Bank, evenwicht op de lopende rekening, het ontbreken van een excessieve binnen- en buitenlandse schuld, verdergaande liberalisering van de kapitaalrekening en herstructurering van de financiële sector. Hij neemt ook waar dat er theoretisch een kans bestaat dat MOE-landen zich eerder bij de EMU/eurozone zullen aansluiten dan sommige huidige EU-lidstaten, zoals Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

Inmiddels heeft Wellink in *NRC Handelsblad* (8 april jl.) ervoor gewaarschuwd dat snelle toetreding van MOE-landen tot de EMU tot risico's voor de euro kan leiden. Te snelle toetreding van landen met economische achterstand zou destabiliserend voor het gehele eurogebied kunnen blijken.

Een, zo op het oog, vreemde eend in de bijt is de bijdrage over de toetreding van Portugal. Portugals toetreding wordt door de samenstellers van de bundel echter als enigszins vergelijkbaar gezien met de toetreding van de MOE-landen. Een belangrijke les die de auteur Mateus trekt uit Portugals toetreding, is dat de overheid van het toetredende land zich al in een vroegtijdig stadium dient te prepareren op toezicht op financiële EU-overdrachten naar de particuliere sector. Aangezien belangengroepen sterk in de verleiding komen voordelen uit deze overdrachten te behalen, ligt corruptie altijd op de loer.

Lovenswaardig is het dat in twee hoofdstukken een Midden-Europees

perspectief op de toetreding aan bod komt. Deze bijdragen hebben beide een veel institutionelere aanpak. Zo lezen we dat Polen officieel 1 januari 2003 als toetredingsdatum heeft gekozen. Dat lijkt politiek gezien verklaarbaar, maar economisch gezien niet realistisch. Om een voorbeeld te noemen: de eerste verdraging in het toetredingsoverleg tussen Polen en de EU is recent (april 2000) opgetreden. Onderhandelingen over verlaging van importheffingen en exportsubsidies op landbouwartikelen zijn op niets uitgelopen. Ook zijn er nog veel te veel bedrijven in staatshanden. Uiteraard wordt, bijvoorbeeld in de Poolse bijdrage, ingegaan op onderzoeken (o.a. van Baldwin *et al.*, [blz. 186]) die tot een voor MOE positieve kosten/baten-analyse komen met betrekking tot de toetreding.

In Hongarije is men nog optimistischer dan in Polen en verwacht men op 1 januari 2002 te kunnen toetreden. In de Hongaarse bijdrage van Inotai wordt trouwens gewaarschuwd voor een te lage bekwaamheid van overheids personeel. Te veel capabele personen zijn weggevoerd door het veel lucratiever bedrijfsleven. En juist de toetreding tot de EU stelt aan ambtenaren hoge eisen.

Deel III behandelt de benarde positie van Rusland en Oekraïne. In twee hoofdstukken van Gros resp. Pynzenyk wordt de treurige economische situatie van beide landen geschilderd vanuit een macro-economische invalshoek. Na een analyse van prijsliberalisatie, handelsliberalisatie en macro-economische stabilisatie komt Gros voor Rusland tot de conclusie dat het beleid toch wel inconsistent was. Hij gaat vooral in op een in zijn ogen grote fout: Russische importen werden zowel gestimuleerd door Westerse exportkredieten als met Russische importsubsidies. Hierdoor ontstond grote budgettaire onevenwichtigheid. Hij hekelt het foutieve Russische beleid, dat importen juist had moeten

belasten.

Dat is alles goed en wel, maar toch spreekt hier een eenzijdige, technocratische visie uit. In de sovjettijd ging het om het fysieke bezit van goederen. Dat betekende dat in de sovjetvisie importen van groter belang waren dan exporten. Er werd alleen geëxporteerd om importen mogelijk te maken. In de Westerse neo-mercantilistische visie is exporteren een doel op zich zelf. De inkomsten uit exporten zijn in deze visie belangrijker dan de geëxporteerde goederen zelf. Het sovjetdenken zit nog steeds in het huidige Russische economische beleid. Gros gaat helemaal niet op dit soort verklaringen in, maar geeft zijn oordeel alleen uit een Westerse visie.

Pynzenyk beschrijft met bittere ironie het pijnlijke transformatieproces in Oekraïne. Hier zijn effectieve hervormingen vervangen door imitaties van hervormingen, omdat het hele begrip 'economische hervorming' onvoldoende draagvlak heeft. In de ogen van het publiek zijn economische hervormingen synoniem met daling van de levensstandaard – *ergo* economische ontwikkeling staat stil.

In een laatste hoofdstuk (van Michalopoulos) wordt ingegaan op de tot nu toe vergeefse aanvraag tot lidmaatschap van de WTO van beide landen. Dit is toch wel een heel specialistisch onderwerp en zal hoofdzakelijk van belang zijn voor direct bij deze materie betrokkenen.

Eigenlijk gaan deze drie hoofdstukken in op wat theoretisch zou hebben gekund, maar wat in de praktijk niet haalbaar bleek. Als zodanig zijn ze een goede afspiegeling van de surreële situatie in deze twee landen van de voormalige Sovjetunie.

Uit de hierboven geschetste inhoud van de diverse hoofdstukken blijkt dat men drie hoofdthema's uit de economische Oost-Europakunde heeft willen behandelen: de macro-economische gevolgen van de tran-

sitie; de aansluiting van MOE-landen bij de EU; en de ontwikkelingen in het GOS. Daarbij heeft men zich uiteraard moeten beperken en dat heeft geleid tot onevenwichtigheid. Sommige hoofdstukken (in het bijzonder die van Biessen *et al.*, Wellink en Michalopoulos) zijn voor specialisten interessant, andere meer voor een breder publiek (bijv. die van Van den Broek, Rollo & Smith, Mateus), terwijl de overige bijdragen daar tussenin zitten. Ook de keuze van de onderwerpen is nogal eclectisch (waarom wel bijdragen over de [potentiële] Portugese, Poolse en Hongaarse toetreding en niet over bijv. de Griekse, Tsjechische of Estische?). De redactie is hierin waarschijnlijk afhankelijk geweest van de toezegging van uitgenodigde auteurs. Men is erin geslaagd toch een aantal uitstekende internationaal bekende Oost-Europadeskundigen bij elkaar te halen (bijv. Stern, Rollo, Smith, Rosati, Inotai en Gros).

Het boek is in de eerste helft van 1999 geschreven. In de bijdragen klinkt zo nu en dan door dat men uitgaat van vijf potentiële eerste toetreders uit MOE: Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië. Na de gebeurtenissen in Kosovo in 1999 heeft de EU echter nu ook met de overige vijf geassocieerde MOE-lidstaten de onderhandelingen geïntensiveerd.

Dit alles neemt niet weg dat *The Second Decade* een interessante en belangwekkende uitgave is, een *must* voor eenieder die zich voor de economische (en impliciet politieke) ontwikkelingen in MOE interesseert. De recensent heeft het boek kunnen gebruiken als lesmateriaal op het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

DRS E. DIRKSEN is universitair docent aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie en aan het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

Misha Glenny: The Balkans 1804-1999. Nationalism, War and the Great Powers.

Londen: Granta Publications, 1999; xxvi + 726 blz.; f 100,= ISBN 1 86207 050 4

In deze geschiedenis van de Balkan zijn de volgende gebieden – als volgens de auteur daartoe behorend – betrokken: Griekenland, Kroatië, Roemenië, Turkije en het Ottomaanse Keizerrijk, Bulgarije, Bosnië en Hercegovina, Montenegro, Macedonië en Albanië. Gebeurtenissen in deze landen zijn soms van invloed op meer perifere gebieden: ook ontwikkelingen in Slovenië, Vojvodina, Hongarije, Moldavië, Anatolië, Cyprus en de Griekse Egeïsche en Ionische eilanden worden, waar nodig, kort besproken. Teneinde de gebeurtenissen in ex-Joegoslavië te kunnen begrijpen, was het volgens Glenny nodig de geschiedenis van het gebied in zijn geheel, alsmede de rol van de grote mogendheden daarin, te schetsen. Hij verdeelt zijn geschiedenis in perioden waarin zich karakteristieke ontwikkelingen afspeelden. Ze vangt aan in 1804, toen er in Servië sprake was van een boerenopstand die economisch was gemotiveerd, maar waarin ook al een nationalistisch aspect te ontwaren viel. Het was een opstand van Orthodoxe christenen in een moslimstaat. De studie eindigt met de desintegratie van Joegoslavië en de NAVO-interventie in Kosovo. Een van de conclusies is dat er in het verleden sprake was van drie buitenlandse interventies in de Balkan, met een desastreus resultaat: in 1878 op het Congres van Berlijn, toen de daar aanwezige mogendheden besloten de Ottomaanse macht in de Balkan te vervangen door een systeem van machtsevenwicht tussen elkaar beconcurrerende allianties; in 1914, als gevolg van het fatale Oostenrijks-Hongaarse ultimatum aan Servië dat na de Eerste Wereldoorlog zou culminereren in het Verdrag van Lausanne, met zijn massale bevolkingsuit-

wisseling tussen Turkije en Griekenland; en ten slotte de niet-uitgelokte Italiaanse aanval op Griekenland in 1940, die na de Tweede Wereldoorlog zou uitlopen op de consolidatie van niet-representatieve pro-sovjettregimes in Bulgarije, Roemenië en een pro-westers regime in Griekenland. De afgelopen jaren waren het wel niet de grote mogendheden die de oorlogen in Kroatië, Bosnië en Kosovo veroorzaakten, maar 'they frequently made matters worse'. De interventie, deze keer door de 'internationale gemeenschap', was weinig succesvol. Van de NAVO-interventie in Kosovo kan nauwelijks worden beweerd dat ze een morele of politieke overwinning is. Als de grootste militaire machine in de geschiedenis niet in staat is orde en recht te vestigen in een kleine provincie, wat houdt de toekomst dan in voor het grotere internationale protectoraat Bosnië-Hercegovina en voor andere gevarenzones in de Balkan, zo vraagt de auteur zich af. (F.v.d.B.)

John Pinder (red.): Foundations of Democracy in the European Union. From the Genesis of Parliamentary Democracy to the European Parliament.

Basingstoke & Londen: Macmillan Press Ltd, 1999; xii + 1551 blz.; f ISBN 0-333-77470-1

Deze volumineuze bundel bevat essays over bijdragen van Europese landen aan de ontwikkeling van de democratie. Van Caenegem (oud-hoogleraar Gent) onderzoekt de democratische tendensen in middeleeuws Vlaanderen en trekt een vergelijking met Noord-Italië. Waar het 'Nederlandse' gebied zich ontwikkelde tot een federale staat onder één heerser en zijn tradities van consen-

sus en vrijheid behield tot aan het bewind van Philips II, mondde de ontwikkeling in Italië uit in kleine lokale, absolutistische eenheden. De Nederlander Kossmann gelooft niet dat de ontwikkeling in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden het pad effende voor de ontwikkeling van de Engelse representatieve parlementaire democratie. Maar de Republiek toonde wel aan dat haar systeem, gebaseerd op overleg, consensus en relatieve tolerantie, beter in staat was welvaart, burgerschap en orde te genereren dan het absolute koningschap. Israel (auteur van een magistrale studie van de Republiek) is van mening dat de *Glorious Revolution* van 1688 in Engeland als gevolg van de Nederlandse interventie van doorslaggevende betekenis is geweest voor de verdere evolutie van het Britse parlementaire systeem. Dat alle organen van de Republiek achter de kostbare en omvangrijke militaire interventie stonden, die stadhouder Willem III op de Britse troon bracht, schrijft hij toe aan twee oorzaken. Ten eerste de bedreiging die er voor de Republiek uitging van de absolutistische vorst Lodewijk XIV, die samenwerkte met de Engelse troon. Ten tweede was er een ideologisch motief: de Republiek wenste een politiek model in Engeland gelijkend op dat van de Republiek. Bonwick (Keele University) toont de Britse politieke wortels aan van de Amerikaanse revolutie en de aspecten waarin ze van het Britse model verschilt. Voyerne (oud-hoogleraar Parijs) behandelt de ideeën van Proudhon over vrijheid en gelijkheid, alsmede de structuur waarin die waarden konden worden gerealiseerd. Gleys (Brunel University) analyseert de grote Angelsaksische invloed op de ontwikkeling van de

Duitse democratie na de Tweede Wereldoorlog; Corbett (Europees Parlement) de invloed van het Europese gedachtegoed op de EU. Pinder (Europa College, Brugge) constateert dat de Gemeenschap binnen haar competentiegebied 'an effective rule of law, based on fundamental rights' heeft weten te ontwikkelen, maar dat een vertegenwoordigend regime nog in het pre-democratisch stadium verkeert. (F.v.d.B.)

Europese Commissie: Algemeen verslag over de werkzaamheden van de Europese Unie 1999.

Brussel/Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000; xvi + 556 blz.; 38 euro
ISBN 92-828-8158-X

Dit verslag, begin 2000 aangeboden aan de voorzitter van het Europees Parlement, bevat een overzicht van de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen in 1999. De volgende onderwerpen komen erin aan de orde: activiteiten die betrekking hebben op *Agenda 2000*, op het Burgerchap van de Unie, op de Mensenrechten en fundamentele vrijheden, de Economische en Sociale ruimte van de Gemeenschap, de Uitbreiding van de Unie, de rol van de Unie in de wereld, Justitie en Binnenlandse zaken, Financiering van de Unie, Institutionele vraagstukken, Instellingen en Organen en ten slotte Voorlichting en Communicatie. Ook treft men in een bijlage een chronologisch overzicht aan van de activiteiten van de Unie, alsmede een lijst van de instellingen en organen van de Unie inclusief adres en telefoonnummer. De bijlage bevat verder tabellen die betrekking hebben op de medebeslissings-, samenwerkings- en raadplegingsprocedures en op de procedure betreffende internationale overeenkomsten. Meer gegevens over de Europese Unie zijn te vinden op Internet via de Europaserver (<http://europa.eu.int>). (F.v.d.B.)

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99.
Bonn: Europa Union Verlag GmbH, Institut für Europäische Politik, 1999; 560 blz.; f 120,65
ISBN 3-7713-0580-2

In deze bundel komen uitvoerig handel en wandel van de Europese Unie aan de orde. Tientallen Europeespecialisten uit EU-lidstaten werkten eraan mee. Uit Nederland Richard Berkhout en Alfred Pijpers, verbonden aan het Instituut Clingendael. In deze studie wordt allereerst de balans opgemaakt van de stand van zaken van de Europese integratie in de periode 1998/99 in het algemeen, en per instelling en onderwerp in het bijzonder. Daarna volgt een analyse van de buitenlandse politiek en van de politieke infrastructuur van de Unie, waarna vervolgens de Europapolitiek van de afzonderlijke lidstaten en van 'andere organisaties en staten' de revue passeren. In een bijlage treft men gegevens aan over de instellingen van de EU (of waar die gegevens te verwerven zijn), een overzicht van de diverse beslissingen die zijn genomen, uitslagen van verkiezingen en de politieke samenstelling van het Europees Parlement. Verder een zeer uitgebreide bibliografie, gerangschikt naar onderwerp, en een chronologie van de belangrijkste gebeurtenissen op het terrein van de Europese integratie in 1998, per maand en naar onderwerp gerangschikt. Een uitgebreid personen- en zakenregister sluit dit jaarboek af. (F.v.d.B.)

Steven Everts: The impact of the euro on transatlantic relations.

Londen: Centre for European Reform, 1999; 61 blz.; £ 10
ISBN 1 901229 15 7

In de afgelopen periode heeft Europa zich voornamelijk beziggehouden met de mechanismen van de interne integratie. De volgende fase van de Europese integratie – aldus Everts –

zal gaan over de vraag hoe Europa zich gaat verhouden tot de rest van de wereld, in het bijzonder de Verenigde Staten. Everts gaat na wat in dit verband de *impact* van de EMU kan zijn. Hij constateert dat de Amerikaanse politici en beleidsmakers nauwelijks over de EMU hebben nagedacht, dan wel er sceptisch tegenover staan, terwijl aan Europese kant een duidelijke consensus over de 'externe implicaties van de euro' ontbreekt. Tegen deze achtergrond analyseert hij de (toekomstige) positie van de euro en gaat hij na wat de invloed kan zijn van de EMU op de transatlantische handel. Wat dit laatste betreft zou de EMU moeten streven naar 'more rewarding trade and investment relations' tussen Amerika en Europa, 'so far strife and recriminations have had the upper hand' (blz. 42). De laatste twee hoofdstukken zijn gewijd aan wat hij noemt 'The intangible link: EMU and EU foreign policy' en aan de Amerikaans-Europese relatie. Het Britse standpunt dat de EMU pas 'massa' krijgt wanneer het Verenigd Koninkrijk toetreedt, acht Everts 'grossly exaggerated'. Hoewel een Brits lidmaatschap het extern effect van de EMU zeker zal vergroten, acht hij het geen 'critical factor'. De brochure bevat aanbevelingen. Teneinde een gelijkwaardige partner van de Verenigde Staten te worden en tegenspel te kunnen bieden, moeten de euro-landen meer vaart zetten achter hun pogingen gemeenschappelijke posities te creëren in IMF, Wereldbank en OESO. Ook is er de noodzaak van de instelling van 'a single political point of contact' in de vorm van de aanstelling van een 'Mr Euroland' als officiële en gemandateerde woordvoerder van het eurogebied in internationale onderhandelingen over monetaire en financiële kwesties. Zo'n figuur zou met eenstemmigheid moeten worden gekozen door de ministers van financiën van de euro-lidstaten en zijn basis moeten hebben in het secretariaat van de Raad van Ministers. (F.v.d.B.)

W. Kok

states that European co-operation shows a positive development, if one looks at the results of decision-making on the level of the European Council in the past year. On the one hand may be noted the pursuit of further deepening of the integration process in all three so-called pillars. On the other the important enlargement of the integration process with major parts of Central and Eastern Europe increasingly takes shape. European integration is and will remain a dynamic process. The Union as a quasi-political framework will never be completed. But the Union we have set out for will be much different in character from the present Union. There is no objection to that, as long as we keep in mind that it is a safe, democratic, enduring, prosperous and undivided we all strive for.

J.Q.Th. Rood

elaborates on the question whether the European Union becomes more intergovernmental. In particular the very prominent role of the European Council, the erosion of the European Commission's authority and the introduction of new methods of co-operation (e.g. benchmarking) lead many observers to the conclusion that the integration process has entered an intergovernmental stage, which after enlargement may end up in the Union's dilution. Those observations, however, tend to underestimate the strength of the integration process, which should not only be judged on the basis of legal or institutional criteria, but also on the basis of the level of market and policy integration between the member states. From this perspective, the so-called new intergovernmentalism may paradoxically be explained as a result of the integration process' success.

A. Szász

states that political rather than economic considerations were decisive in establishing the Economic and Monetary Union. In this form and on this scale, EMU is an experiment without precedent. It can only be sustained if it is a step in a continuing process of integration. This requires participants to be sufficiently homogeneous. Since enlargement will make the European Union less homogeneous, it implies the necessity of differentiation. EMU participants will have to accept the fact that their monetary and financial affairs are no longer domestic but common issues. The euro will only be of us all, if the public understands and accepts its reasons and implications, and if participants strictly fulfill their commitments. Structural reforms should not only be said to be necessary but should really take place.

B.J.S. Hoetjes

argues that the European Parliament should 'return' to the citizens. The relationship between the European Parliament and the European citizens may be improved through the introduction of a 'double mandate', *i.e.* every EP Member is at the same time a member of his/her national parliament or a provincial or municipal council. Only in this way the MEP's would be true people's representatives in all policy domains and at all levels of government.

J. Penders, former Europarliamentarian for the Christian Democrats, responds to this essay. He opposes the suggestion of a double mandate as he deems it nearly impossible to put it into practice.

Hans van Baalen

MP for the Dutch liberal party, VVD, argues that Russia can no longer claim to be a great power. Its economy, not its political rhetoric could secure Russia's place in the world. In order to achieve structural economic growth, Russia must first establish the rule of law, create an independent Central Bank, allow free media and opt for an efficient and politically neutral bureaucracy and liquidate and/or privatise its state industry. In short, Russia must become a modern civil society and free market democracy in which private initiative will be rewarded. President Putin was part of the Yeltsin oligarchy and the former KGB network and Soviet *nomenklatura*. One could imagine better credentials for a leader who has to guide Russia into the 21st century where the position of a nation will not be determined by nostalgia for the 20th century state structures. It is in Putin's hands: either structural reform or structural decay. It remains to be seen whether he is 'the man with whom we can do business' as British Prime Minister Tony Blair, US President Bill Clinton and Dutch Foreign Minister Jozias van Aartsen claim. The West must judge Russia on its actual policy results.

Hans Schippers

analyses continuity and change in Russian policy towards the Middle East. The interest in this region has long roots, going back to the 19th century. After the breakdown of Communism, Russian policy was a sort of mirror reflecting general tendencies in new political thinking. At first Moscow tried to establish a coalition with the West, distancing itself from its former allies Iraq and Syria; diplomatic ties with Israel were restored. After some years disillusion with the Western attitude to the country led to the a new foreign policy, in which Russia defines itself as a competitor but not as an

enemy of the West. In the Middle East this meant that Moscow tried to establish itself as counter balance to American influence. Mostly for economic reasons the sale of weapons and technology played an important role in this policy. However, because of the instable political situation in the region Moscow took care not to export sensitive weapon systems. With the ideological barriers of communism gone, Moscow was able to broaden its regional influence in the Middle East. However, its weak economic position means that this influence is still limited.

Sander Huisman

analyses how relations between Belarus, Kaliningrad, Lithuania, Poland and Ukraine have unfolded since the break-up of the Soviet empire, and how crucial is regional co-operations in avoiding newly emerging dividing lines. Under Lukashenko Belarus rapidly became a regional rogue state, enjoying only the support of Russia. Kaliningrad is bound in its development and in its regional integration by the rules set out in Moscow. Lithuania is well on the way to NATO and EU membership, and is walking the same path Poland has followed for the past years. Warsaw has become a new regional great power to which inspires states with the same 'west-

ern' ambition. Ukraine is internally divided, and thus does not have a distinct foreign policy. Its instability is hampering a successful western orientation. Regional relations have developed along historical lines, and along different levels of post-communist transformation and different (foreign) policy objectives. In this constellation where countries are focusing either on Brussels or on Moscow, cross-border regional co-operation cannot develop fully and is not able to enhance mutual communication and understanding. With the enlargement of NATO and the EU the prospects of the emergence of a new dividing line in this region become very real.

Dirk Rochtus

discusses the policy of the Belgian Foreign Secretary, Louis Michel, which is characterized by an intense interest for the universality of human rights. In his first year in office Michel stood out with pleas for sanctions against Haider's Austria and his reorientation of Belgian foreign policy towards Central Africa. His critics say that behind his noble aspirations stands the desire to profile Belgium at any price. In addition his voluntarism raises questions about the conceptual background of his policy.