

## COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

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

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

## REDACTIEBUREAU

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

## KERNREDACTIE

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

## ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,  
W. Coussens, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

## ADMINISTRATIE-ADRES

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

## NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Abonnees ontvangen een factuur

## ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:  
Particulier € 50,50  
Instelling € 58,-  
Student € 41,- (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 72,50  
Instelling € 82,-  
Student € 61,-

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

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

## ADVERTENTIE-TARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

## Inhoud juni 2004

ALFRED PIJERS

**Crisis kan Nederlands EU-voorzitterschap lelijk opbreken** 285

M.VAN KEULEN & J.Q.TH. ROOD

**Nederland op de voorzittersstoel van de Europese Unie** 287

J.W.VAN DER MEULEN

**Centraal-Europa en het EU-veiligheidsbeleid:  
Oud of Nieuw Europa** 293

OTTO HOLMAN

**Terugkeer naar Europa: veranderingen  
in het Spaans buitenlands beleid onder Zapatero** 298

CEES VAN BEERS & ANDRÉ DE MOOR

**Sleutel succes WTO-ronde in handen EU** 303

PETER VAN KEMSEKE

**Washingtons 'nieuwe NAVO':  
accessoire of sluitstuk van 'effective multilateralism'?** 307

JAN BURUMA

**Bulgarije op weg naar Brussel** 312

JAN JACOB VAN DIJK

**Europa als waardengemeenschap** 316

## OPINIE

BOB MOLENAAR

**Het F-woord staat weer op de agenda** 320

## BOEKBESPREKINGEN

EPPO JANSEN OVER

**Democratische legitimering van de Europese Unie** 322

J.W.VAN DER MEULEN OVER

**De onderbuik van Midden-Europa** 324

MENDELTIJE VAN KEULEN OVER

**Europa: voor de burger best belangrijk?** 325

TOM SAUER OVER

**Transatlantische spanningen** 326

MARC JANSEN OVER

**Het begrip Rusland opnieuw ter discussie** 328

J.W.L. BROUWER OVER

**Vervluchtigend België** 329

MONICA DEN BOER OVER

**Europese politie-samenwerking meer dan papieren tijger?** 331

## AGENDA

332

## SIGNALEMENTEN

333

## SUMMARIES

335



# Instituut Clingendael



Bij de Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael" te Den Haag is per 1 januari 2005 de functie vacant van

## **DIRECTEUR M/V**

Het Instituut Clingendael heeft ten doel de kennis van en de meningsvorming over internationale vraagstukken (waaronder de Europese integratie) en het buitenlands en veiligheidsbeleid van Nederland te verdiepen en te verbreden. Daartoe verricht het wetenschappelijk onderzoek, ontplooit het opleidingsactiviteiten en geeft het voorlichting. Het probeert een brug te zijn tussen beleid en wetenschap. Het ontvangt ongeveer de helft van zijn middelen in de vorm van subsidies van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie.

Het Instituut is echter geheel zelfstandig in de uitoefening van zijn taken en niet gebonden aan enige politieke partij of richting dan wel godsdienstige of levensbeschouwelijke stroming. Het telt op dit ogenblik ruim 70 medewerkers.

### **Selectiecriteria**

- zijn/haar wetenschappelijke reputatie en activiteiten op het gebied van de hedendaagse internationale betrekkingen en de plaats van Nederland daarin;
- deskundigheid in het analyseren van beleidsvraagstukken;
- uitstekende communicatieve eigenschappen en inspirerend optreden;
- ruime ervaring in het leiding geven aan een moderne organisatie, waarbij grote waarde wordt gehecht aan het stimuleren van teamgeest in een pluriforme groep medewerkers;
- het bewezen vermogen om vlot, helder en accuraat te formuleren in woord en geschrift, zowel in het Nederlands als in het Engels en een andere moderne taal;
- bereidheid en vermogen deel te nemen aan de nationale en internationale discussie op het vakgebied en het contact met zusterinstellingen en andere organisaties in binnen- en buitenland te onderhouden en te intensiveren;
- bereidheid de functie voor ten minste vier jaar te vervullen.

De benoeming van de directeur geschiedt door het Bestuur van de Stichting, na inspraak van de Ondernemingsraad. De honorering is conform de regelingen van het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (schaal 17 of 18). Het Instituut is aangesloten bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Aan degenen die belangstelling hebben voor deze functie wordt verzocht zich vóór 1 juli a.s. schriftelijk te wenden tot de voorzitter van het Bestuur (tevens voorzitter van de selectiecommissie), mr H. van den Broek, p/a drs. P.W. Meerts, secretaris selectiecommissie, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag. Een curriculum vitae en een lijst van publicaties dienen te worden toegevoegd. Ook zij die de aandacht op mogelijke kandidaten willen vestigen, worden verzocht zich schriftelijk tot de voorzitter te wenden.

Nadere inlichtingen over de desbetreffende functie worden op verzoek verstrekt door de huidige directeur, Prof.dr A. van Staden (tel. 070-3245384 / e-mail: [astaden@clingendael.nl](mailto:astaden@clingendael.nl)).

# Crisis kan Nederlands EU-voorzitterschap lelijk opbreken

ALFRED PIJPERS

OFFICIEEL NEEMT NEDERLAND HET EU-VOORZITTERSCHAP pas op 1 juli van Ierland over, maar veel Haagse politici en ambtenaren zijn feitelijk al maanden geleden aan de klus begonnen. Premier Balkenende en minister van Buitenlandse Zaken Bot hebben een *grand tour* gemaakt langs de Europese hoofdsteden, en ook diverse centra van de wereldpolitiek aangedaan, waaronder Washington en Peking. Minister Bot bezocht tevens het Midden-Oosten. De meeste departementen hebben speciale taakgroepen ingesteld om de vele extra werkzaamheden in goede banen te leiden. Honderden Haagse ambtenaren hebben trainingen gevolgd om zich voor te bereiden op het grote moment. Er wacht een overvolle agenda, met de kwestie-Turkije en – mogelijk – de afronding van de Europese Grondwet als ijkpunten voor succes. Als voorzitter van de Raad voor Externe Betrekkingen vertegenwoordigt minister Bot de EU ook naar buiten toe. Er zijn topconferenties voorzien met onder meer Korea, China en de landen betrokken bij de Asia-Europe Meetings (ASEM). Den Haag wordt tijdelijk een pleisterplaats voor de Europese diplomatie. De regering-Balkenende wil graag de boeken in als bruggenbouwer; een geslaagd voorzitterschap is haar veel waard. Premier Balkenende kan een bad in de grote Europese politiek ook goed gebruiken voor zijn binnenlandse reputatie.

Alles dus botertje tot de boom. Totdat we beseffen dat de meeste EU-voorzitterschappen van de laatste jaren ernstig op de proef zijn gesteld door crises en calamiteiten. Voorbeelden te over. In december 1999 kreeg het Finse voorzitterschap plotseling te maken met een Russisch ultimatum aan de rebellen in Tsjetsjenië. Finland durfde wegens zijn speciale relatie met Rusland geen scherpe confrontatie aan, maar Frankrijk en Duitsland drongen aan op stevige maatregelen. Daartoe werd ook besloten op de Europese Raad in Helsinki, de Finse gastheren ten spijt.

Het Franse voorzitterschap had een jaar later veel te lijden onder de oplopende spanningen in de Palestijnse gebieden. Het conclaaf van Camp David was in de

zomer van 2000 mislukt, en in oktober vlogen de kemphanen elkaar weer volop in de haren. Frankrijk had in december 2000 in Marseille een grote Euro-mediterrane top belegd in het kader van het Barcelona-proces. Die had mede de kroon moeten vormen op het Israëliësch-Palestijnse vredesproces. De bijeenkomst liep echter op niets uit, omdat sommige Arabische landen niet met Israël aan tafel wilden zitten. Een grote tegenslag voor het Franse voorzitterschap, dat zich door middel van deze top, waar een nieuw veiligheidshandvest had moeten worden ondertekend, een eigen rol had toegedacht in het Midden-Oosten, naast de Amerikaanse inspanningen.

België was EU-voorzitter toen terroristen op 11 september 2001 voor een mini-holocaust zorgden in New York en Washington. Europa was in rep en roer. Chirac en Blair werden onmiddellijk op het Witte Huis ontvangen, maar de officiële externe vertegenwoordiger van de EU, de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel, lukte het zelfs niet zijn Amerikaanse collega Colin Powell aan de telefoon te krijgen. België slaagde er wel in om tamelijk snel noodmaatregelen te initiëren (zoals het Europese Arrestatiebevel), maar kon niet voorkomen dat de grote drie de Europese regie op veiligheidsgebied overnamen, tijdens hun bijeenkomsten in Gent en later (in een iets groter gezelschap) in Londen.

Het Griekse voorzitterschap vorig jaar was goeddeels lamgelegd door de grote transatlantische en Europese verdeeldheid inzake Irak. Athene moest machteloos toezien hoe rivaliserende clubjes een gemeenschappelijke Europese besluitvorming blokkeerden. Van een sturende rol bleef niets over. In oktober 2003 moest de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken en fungerend EU-voorzitter, Frattini, netjes thuisblijven toen Fischer, Straw en De Villepin naar Teheran reisden om een dreigende nucleaire crisis te bezweren. Dat kan minister Bot dus ook overkomen later dit jaar, bruggenbouwer of niet.

Het Ierse voorzitterschap had met 'Madrid' en de complicaties rond Cyprus ook het nodige te verstouwen. In februari jl. belegden de grote drie een top in Berlijn, zonder dat de Ieren daarbij werden uitgenodigd. Opvallend was dat toen niet alleen de buitenlandse politiek op de agenda stond, maar ook zeer communautaire onderwerpen, zoals het Lissabon-proces en de samenstelling van de Europese Commissie.

Crises vormen dus een grote belasting voor het EU-voorzitterschap. Tegelijkertijd is de speelruimte voor het Raadsvoorzitterschap kleiner geworden. De grote EU-lidstaten nemen steeds vaker en openlijker het roer in handen. Soms worden ook Spanje en Italië uitgenodigd, maar de kleine landen hebben meestal het nakijken, ook indien zij het EU-voorzitterschap bekleeden. De kwestie-Irak laat zien dat op militair gebied de EU-lidstaten praktisch hun eigen gang gaan. Van een gemeenschappelijke consultatiereflex is nauwelijks sprake. Ook dat gegeven werkt natuurlijk door in het Nederlandse voorzitterschap.

Daarbij komt dat diverse voorzitterschapstaken allengs zijn overgenomen door de secretaris-generaal van de Raad, annex Hoge Vertegenwoordiger voor de Europese buitenlandse politiek. Die hoge functionaris zit het Veiligheidscomité van de EU voor en geeft lei-

ding aan diverse EU-organen voor conflictpreventie en militaire samenwerking. Als EU-vertegenwoordiger, bemiddelaar en crisismanager is Javier Solana vaak zichtbaarder dan de Raadsvoorzitter, zeker als die uit een van de kleinere lidstaten afkomstig is. Het bescheiden EPS-secretariaat van weleer is in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een directoraat-generaal, met vele tientallen experts. Intussen is er in de persoon van Gijs de Vries tevens een coördinator voor terreurbestrijding aangesteld, die ongetwijfeld ook een eigen rol wil spelen. Daarnaast kent de Europese Commissie nog allerlei diensten op het gebied van de civiele crisisbeheersing en rampenbestrijding.

In geval van een crisis kan Den Haag het beste snel overeenstemming zien te bevorderen tussen de grote drie, veel overlaten aan de bevoegde EU- (en NAVO-) instanties, en een heldenrol vermijden. Dit laatste mede in het besef dat met de Europese grondwet in het verschiet het roulerend voorzitterschap in zijn nadagen verkeert. ■

#### Over de auteur

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

## New Clingendael Essay April 2004

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

by Peter van Ham

42 p.

Price: € 7,50

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

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

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

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

# Nederland op de voorzitterstoel van de Europese Unie

M. VAN KEULEN & J.Q.TH. ROOD

NEDERLAND NEEMT PER 1 JULI A.S. HET voorzitterschap van de Raadsstructuur van de Europese Unie van Ierland over. Dat EU-voorzitterschap is om een aantal redenen uniek. Zo is het waarschijnlijk de laatste keer dat Nederland Raadsvoorzitter-'oude-stijl' zal zijn. Mocht het ontwerpverdrag voor een Europese grondwet uiteindelijk geratificeerd worden, dan zal immers het voorzitterschap niet langer exclusief toevallen aan een enkele lidstaat, maar worden vervangen door een tamelijk gecompliceerd systeem van functionele en team-voorzitterschappen.

De laatste keer dat Nederland voorzitter is, zal het die taak moeten uitoefenen onder omstandigheden die als bijzonder mogen worden gekenschetst. Nederland zal als eerste Raadsvoorzitter in de gehele periode met een Unie van 25 lidstaten worden geconfronteerd. Bovendien krijgt ons land te maken met een nieuwe Europese Commissie, die op 1 november van dit jaar – ver in het Nederlands voorzitterschap – zal aantreden. Tot slot treft het Nederlands voorzitterschap als mede-wetgever een nieuw samengesteld Europees Parlement. Nieuw samengesteld in tweeërlei zin: nieuw gevormd op basis van de uitslag van de Europese verkiezingen in juni én met een omvangrijk en onervaren contingent parlementariërs uit de nieuwe lidstaten. Kortom: Nederland wacht een voorzitterschap dat qua condities bepaald niet eenvoudig zal zijn, te minder omdat op de agenda een aantal moeilijke dossiers prijkt. Om er slechts twee te noemen: het besluit over Turkse toetreding en verkennende besprekingen over de toekomstige financiële perspectieven voor de Unie – aangenomen dat bij aanvang van ons voorzitterschap overeenkomstig het voorneemen van de Europese Raad inderdaad overeenstemming zal zijn bereikt over het nieuw grondwettelijk verdrag voor de Unie.

*Nederland wordt voorzitter van een sterk uitgebreide Europese Unie. Commissie en Parlement zullen in gewijzigde samenstelling aantreden. Er staan vele, politiek gevoelige thema's op de agenda. Dit alles vergt grondige voorbereiding en bovenal politiek leiderschap.*

Wat betekenen deze bijzondere omstandigheden voor het Nederlandse voorzitterschap, in het bijzonder voor het ambitieniveau en de organisatorische en inhoudelijke aanpak? Dwingen deze omstandigheden voorzitter Nederland, nog sterker dan al normaal het geval is, tot een terughoudende opstelling met betrekking tot de eigen stokpaardjes? Of is het juist aan Nederland politieke leiding te geven aan een Unie in overgang? Wat is eigenlijk de stand van zaken in de Nederlandse voorbereiding en wat is de Nederlandse inzet? En, tot slot: vallen kort voor aanvang misschien al lessen te trekken uit het Nederlands voorzitterschap?

De laatste vraag is relevant met het oog op diverse organisatorische maatregelen in de voorbereiding van het voorzitterschap, gericht op een strakkere binnenlandse afstemming van het EU-beleid. De vraag is of, in het licht van het veranderende speelveld binnen een uitgebreide Unie, ook ná het voorzitterschap aan deze veranderde structuur moet worden vastgehouden. Breder geformuleerd: dwingt die verandering van het speelveld Nederland tot een *herbezinning* op zijn huidige wijze van EU-organisatie en -coördinatie, en valt er in die zin iets van het voorzitterschap te leren?

## Ontwikkeling van het voorzitterschap

Het Raadsvoorzitterschap heeft zich parallel aan de politieke evolutie van de Europese Unie ontwikkeld tot een belangrijke institutie. Mét Commissie en Raadssecretariaat is het voorzitterschap verantwoordelijk voor de kwaliteit en voortgang van de wetgevingsmachine. Tijdens het Nederlands voorzitterschap vinden naar schatting zo'n 1000 ministeriële bijeenkomsten, comité- en werkgroepvergaderingen plaats. De Europese collega's verwachten daarin van het voorzitterschap, naast het nodige bestuurlijke organisatie-talent, een hoge mate van politieke betrokkenheid, zich uitend in sturing en leiderschap waar dat nodig blijkt; alsmede een gezonde dosis creativiteit om aanvaardbare en werkbare compromissen te bewerkstelligen. In de door de Raad gedomineerde tweede en derde pijler van de EU wordt de voorzitter weliswaar ondersteund door nieuwe coördinatiemechanismen op EU-niveau, zoals de hoge vertegenwoordiger van het buitenlands beleid en de nieuwe terreurcoördinator, maar de voorzitter blijft boegbeeld van de Unie en aanspreekpunt voor derde landen en organisaties.

De zes maanden voorzitterschap bieden de lidstaat die dit ambt bekleedt, ook de mogelijkheid tot het plaatsen van nationale accenten op de lopende Raadsagenda. Nationale belangenbehartiging, in normale tijden de belangrijkste taak van overheden binnen de besluitvorming, is echter van alle mogelijke rollen van een voorzitter het meest controversieel, omdat die kan botsen met die andere rolopvatting, nl. van 'honest broker' en hoeder van het gemeenschappelijk belang.<sup>1</sup> De andere lidstaten verwachten van een voorzitter vooral een optreden dat strookt met die tweede rolopvatting. In de komende maanden is het standpunt dat Nederland binnen de EU inneemt, simpelweg het standpunt van de voorzitter. Conflict tussen deze twee taken, die van lidstaat en van voorzitter, kan overigens vermeden worden door handig te agenderen of bijvoorbeeld door het nationaal standpunt als basis te nemen voor een compromis. Anders moet de nationale positie simpelweg inschikken tot nut van het algemeen. Eén ding is zeker: de lidstaat in kwestie kan onmogelijk alle verwachtingen waarmaken. De omstandigheden op EU-niveau en de binnenlandspolitieke agenda bepalen uiteindelijk aan welke kerntaken een nationaal voorzitterschap prioriteit kan geven.

## Een Unie in verandering

Een blik op de EU-agenda voor de tweede helft van 2004 leert dat de belangrijkste taak die Nederland te wachten staat misschien wel daarin gelegen is om met alle stuurmanskunst die het bezit de EU in roerige tij-

den op koers te houden. Nederland neemt het stokje van Ierland over op een moment dat er in Brussel nauwelijks acht weken ervaring is opgedaan met een Raadsstructuur-à-la-25. Hoewel de Unie vier maal eerder in haar bestaan nieuwe lidstaten verwelkomde, is de huidige uitbreiding gemeten naar een aantal criteria uniek. Betekent de toetreding tot de EU een grote politiek-bestuurlijke opgave voor het heterogeen gezelschap toetreders, ook voor de EU is de succesvolle integratie van de acht Midden- en Oost-Europese, alsmede twee Mediterrane lidstaten een geweldige uitdaging.

Een belangrijke consequentie van de uitbreiding is dat de *Europese besluitvorming* voor spelers afzonderlijk op termijn *minder inzichtelijk en beheersbaar* wordt. De functie van de Raad van Ministers als politiek gremium voor nationale belangenbehartiging zal naar verwachting verder eroderen tot een hamerforum, omdat onderhandelen binnen een zo groot en heterogeen gezelschap van 25 delegaties onmogelijk blijkt. Op het politieke niveau zal het er vermoedelijk toe leiden dat de bewindspersonen vaker dan nu al het geval is thuis zullen blijven en de Brusselse zaken zullen overlaten aan hun permanent vertegenwoordigers. Dit legt een zware last op het ambtelijke voorportaal van het Raadswerkgroepniveau, waar de bilaterale en informele contacten nog meer aan belang zullen winnen. Bovendien zal in een EU-25 sprake zijn van grotere onderlinge rivaliteit en een sterke behoefte aan profilering van individuele lidstaten. Ook nieuwe coalitiepatronen zullen zich moeten uitkristalliseren. In het bijzonder de opstelling van de nieuwe lidstaten, met hun politieke groeipijnen en gebrekkig bestuurlijk vermogen, is vooralsnog onvoorspelbaar.

Een uitgebreide Unie biedt de lidstaten echter ook *uitdagingen en kansen*. Buiten het Raadstraject, in de voorbereiding en uitvoering van EU-regelgeving, vinden individuele belangenvertegenwoordigers in deze informele context een maximum aan invloed en minimum aan risico voor de eigen positie. De Commissie ziet in het Grondwetsvoorstel het recht van initiatief en strategische planning tot nieuwe terreinen uitgebreid worden. Door de verwachte complexiteit bij de vorming van nieuw beleid zal deze instelling, nog sterker dan nu al het geval is, inzetten op haar bevoegdheden voor *beleidscoördinatie* en bij de 'gedelegeerde' *uitvoering* van regelgeving. De neiging tot nationalisering van het Europees Parlement, waarbij nationale Europarlementariërs door hun hoofdsteden actief worden ingezet in de nationale belangenbehartiging (hetzij door het verschaffen van informatie, hetzij door hen direct aan te spreken op hun vermeende verantwoordelijkheid voor het nationale belang), zal bovendien worden versterkt. Kan een land zijn gelijk

niet direct in Brussel halen, dan zal het in of via het Europees Parlement trachten een vinger in de pap te krijgen.

Voor al deze ontwikkelingen biedt 2004 een *overgangsjaar*. Hoe dan ook wacht het Nederlands voorzitterschap wat concrete Europese besluit- en beleidsvorming betreft een moeilijk halfjaar. Het Europees Parlement zal tot ver in het najaar druk doende zijn zichzelf te organiseren. Weliswaar zullen de beleidsonderdelen van de Europese Commissie, verrijkt met een grote groep ambtenaren uit de nieuwe lidstaten, in alle politieke turbulentie de constante factor vormen, maar van het politiek gewicht van de nieuwe Commissie-voorzitter, voorgedragen op de Europese top van juni, zal het afhangen in welke richting die Commissie zich zal ontwikkelen.

Ondanks de welkome praktische ondersteuning door het Raadssecretariaat, de rechterhand van iedere voorzitter, staat Nederland voor een groot gedeelte van zijn voorzitterschap dus *alleen* voor een politieke agenda waarop niettemin serieuze hoofdpijndossiers opdoemen. In willekeurige volgorde: de toekomstige uitbreiding van de Unie met Turkije, Roemenië, Bulgarije en Kroatië; de eerste besprekingen over de meerjarenbegroting tot 2013; revitalisering van het economische hervormingsproces van Lissabon; en de verdere ontwikkeling van het JBZ-instrumentarium. Parallel hieraan: de ratificatieprocedures, referenda inclus, over de nieuwe Europese Grondwet. Om op de complexe externe context (transatlantische relatie; de verdere ontwikkeling van de situatie in Irak, Afghanistan en het Midden-Oosten; en de volgende ronde in het Wereldhandelsoverleg) maar niet verder in te gaan.

### Selectieve keuze van prioriteiten

Het behoeft in het licht van het voorgaande geen betoog dat het Nederlandse Raadsvoorzitterschap een vroegtijdige en serieuze voorbereiding vereist. Dat geldt voor alle voorzitterschappen, maar wel in het bijzonder indien een land – zoals in het geval van Nederland – met dermate bijzondere omstandigheden wordt geconfronteerd. In Den Haag is zowel op departementaal als interdepartementaal niveau dan ook een reeks van maatregelen genomen teneinde te dezen grondige voorbereiding te verzekeren. Twee zaken staan daarbij centraal: de organisatorische en logistieke voorbereiding op een klus die ook vóór de uitbreiding al gekenmerkt werd door een hoge mate van complexiteit, en de inhoudelijke voorbereiding, die zich in belangrijke mate toespitst op de welbekende keuze van prioriteiten als onlosmakelijk onderdeel van het voorzitterschapsprogramma en waarop het vervolg van dit artikel zich zal richten.

De *inhoudelijke voorbereiding* begint met de vraag naar de *prioriteiten* die een land op de Europese agenda zou willen c.q. moeten plaatsen. Daarbij gaat het niet alleen, en wellicht zelfs niet in de eerste plaats, om het aantal prioriteiten (veel of weinig), maar vooral om de vraag *welke* onderwerpen een land in het bijzonder tijdens het eigen voorzitterschap op de agenda zou willen plaatsen. Die keuze is in belangrijke mate van invloed op succes of falen van een voorzitterschap. Maar de opstelling die een land in deze kiest, staat niet los van de gekoesterde rolopvatting ten aanzien van het voorzitterschap. Is het voorzitterschap een instrument dat vooral ten dienste staat aan de behartiging van het Europees belang, wat een voorzitter veronderstelt die als eerlijk makelaar optreedt? Of biedt het voorzitterschap bij uitstek een mogelijkheid nationale prioriteiten of zelfs belangen te behartigen, o.a. via *agenda setting* en door handig gebruik te maken van de prerogatieven van het voorzitterschap?

Ieder voorzitterschap vertrekt daarbij vanuit de lopende Europese agenda, zoals die vooral is vormgegeven op basis van het werkprogramma van de Commissie. Sinds de afspraak van de Europese Raad van Sevilla dat de continuïteit van het voorzitterschap zou moeten worden versterkt, lijken de mogelijkheden het voorzitterschap aan te wenden voor de behartiging van eigen – nationale – belangen verder ingesnoerd. Zo functioneert een voorzitterschap in het kader van een strategisch *meerjarenprogramma*, voor drie jaar op te stellen door opeenvolgende voorzitters, en daarnaast binnen een operationeel *jaarprogramma* geschreven door de twee desbetreffende voorzitters. Wanneer we daarbij optellen de korte duur van het voorzitterschap, de afhankelijkheid van het succes van vóór-gaande voorzitterschappen, en de verwachting dat een land ten tijde van zijn voorzitterschap de eigen voorkeuren ondergeschikt maakt aan de rol van 'onpartijdig' voorzitter – dan moet welhaast de conclusie zijn dat een voorzitter zich alleen kan onderscheiden door het aanbrenge en verschuiven van accenten op de Europese agenda.

Ook die rolopvatting veronderstelt echter prioriteitsstelling, omdat die Europese agenda in de loop der jaren is verbreed en zich thans in toenemende mate afspeelt buiten het communautaire vlak. Nu is prioriteitsstelling nooit het sterkste punt geweest van de Nederlandse Europese diplomatie. Het beginsel van departementale autonomie, in combinatie met een relatief zwakke positie van de premier, die vooral functioneert als *primus inter pares*, en een ministerie van Buitenlandse Zaken met slechts een regisserende en faciliterende rol, maken prioritering tot een moeilijke en tijdrovende aangelegenheid.<sup>2</sup> In 1997 leidde dit ertoe dat de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo het Europees Parlement trots meld-

de dat hij slechts één ambitie had: het uitvoeren van de Europese agenda. Maar vervolgens kreeg Nederland als kritiek dat het op die Europese agenda zoveel prioriteiten had, dat *au fond* iedere prioriteit ontbrak.<sup>3</sup>

Is dat gevaar anno 2004 nu minder? Die vraag is extra relevant in het licht van de gememoreerde omstandigheden van dit voorzitterschap. Ietwat zwart-wit zou bijvoorbeeld gesteld kunnen worden dat die omstandigheden, gegeven het moment van aantreden van de nieuwe Europese Commissie en het nieuwe Europees Parlement, wat betreft wetgeving betekenen dat het Nederlands voorzitterschap geen zes maanden maar slechts zes *weken* duurt: vanaf 1 november tot de Europese Raad van december. In dit perspectief is een weloverwogen, maar selectieve keuze van prioriteiten een *conditio sine qua non* voor succes, zeker als Nederland de ambitie heeft een actief en sturend voorzitterschap uit te oefenen.

De vaststelling van prioritair dossiers – d.w.z. dossiers waarop voortgang te boeken valt en die waar mogelijk ook nog een Nederlands belang dienen – wordt overigens bemoeilijkt door het gegeven dat Nederland in dit opzicht afhankelijk is van de agenda die de Ieren achterlaten. Bovendien doemt altijd dreigend het gevaar van internationale crises, aanslagen of rampen die met het voorzitterschap aan de haal kunnen gaan.

### De stand van zaken in de voorbereiding

Juist door de onvoorspelbaarheid van het komende voorzitterschap is een strakke en ondubbelzinnige interne afstemming uitermate belangrijk. Zowel op departementaal als interdepartementaal niveau is derhalve met het oog op een adequate en vroegtijdige voorbereiding een reeks van maatregelen genomen. Om het voorzitterschap organisatorisch in goede banen te leiden is een interdepartementaal coördinatorenoverleg ingesteld en is een Centrale Projectorganisatie opgezet. Binnen departementen zijn voor de inhoudelijke voorbereiding voorzitterschaps-werkgroepen en coördinatoren benoemd. Tussen departementen fungeren in aanvulling op de 'normale' coördinatiestructuur<sup>4</sup> een Interdepartementale Werkgroep Voorzitterschap en een Ministeriële Stuurgroep. De eerste groep, die in de voorbereiding van het voorzitterschap in 1997 goede diensten heeft bewezen,<sup>5</sup> bestaat uit vertegenwoordigers van alle departementen, die onder leiding van Buitenlandse Zaken tot inhoudelijke afstemming van Nederlands inzet pogen te komen.

Meest in het oog springt de Ministeriële Stuurgroep, bestaande uit premier, vice-premiers, de minister van Buitenlandse Zaken en zijn staatssecretaris voor Europese Zaken en aangevuld met vakministers

voor zover de agenda daartoe aanleiding geeft. Deze groep heeft in de voorbereiding tot taak de Nederlandse ambitie te bepalen en te bewaken. Maar de belangrijkste uitdaging voor deze groep ligt ten tijde van het voorzitterschap bij het bewaken van een coherent optreden van Nederland als voorzitter en een adequaat handelen ten tijde van crises. Een kwaliteit die overigens het vermogen veronderstelt met één stem te spreken en metterdaad de regie te voeren – een capaciteit waaraan het de laatste tijd te vaak heeft ontbroken, iets wat Nederland tijdens het voorzitterschap lelijk zou kunnen opbreken.<sup>6</sup>

Bij dit overzicht van maatregelen en voorzieningen past een aantal kanttekeningen. Om te beginnen is er vooralsnog geen sprake van het doorbreken van de bekende, niet-hiërarchische coördinatiestructuur voor Europees beleid. De Ministeriële Stuurgroep heeft geen besluitvormende, afdwingende bevoegdheden en het primaat van de vaststelling van prioriteiten blijft in handen van de departementen, en daarbinnen in belangrijke mate bij de beleidsdirecties. Stuurgroep en Interdepartementale Werkgroep zijn vooral bedoeld om het 'normale' proces van informatie-uitwisseling en afstemming te intensiveren, teneinde fricties tussen de rol van voorzitter en Nederlands belangen als lidstaat in een vroegtijdig stadium te onderkennen.

De inhoudelijke prioritering voor het voorzitterschap heeft derhalve 'bottom-up', vanuit de afzonderlijke departementen, vorm gekregen. Dit is een veelal langdurig proces (geweest), waarbij de grootste opgave lag in de beperking van het aantal prioriteiten tot een hanteerbaar en realistisch geheel. Ook binnen de departementen immers wenst ieder 'koninkrijk' met eigen prioriteit(-en) op de agenda te prijken. Duidelijk is nu al dat niet alle departementen het aantal prioriteiten beperkt hebben weten te houden. Daarbij moet aangetekend worden dat de vaststelling op centraal niveau van een beperkt aantal *overkoepelende* prioriteiten – de Lissabon-agenda, het Tampere-proces en de externe betrekkingen van de Unie – in deze geen tegenwicht heeft geboden. Deze 'prioriteiten' zijn te breed en alomvattend om metterdaad richting te kunnen geven.

Wél zijn de departementen zich bewust (geweest) van de beperkte wetgevende mogelijkheden die het Nederlands voorzitterschap in het licht van de bijzondere omstandigheden ter beschikking staan. Deze constatering heeft geresulteerd in een relatief intensieve inzet op *informele* (d.w.z. niet-besluitvormende) ministerraden en op de organisatie van vele evenementen en conferenties, gericht op de toekomstige EU-agenda. Een begrijpelijke aanpak, maar een aanpak die op langere termijn alleen succes zal garanderen indien Nederland zich verzekert van *follow-up* door volgende voorzitterschappen en door de Europe-

se Commissie. Het verleden heeft geleerd dat niet altijd voldoende in deze nazorg wordt voorzien, met het risico dat het bewuste onderwerp even snel van de EU-agenda verdwijnt als het erop terechtkwam.\*

### Succes verzekerd?

Kan Nederland, deze voorbereiding overziende, met een gerust hart het voorzitterschap tegemoet treden? Het is een welhaast niet te beantwoorden vraag. Voor het succes van een voorzitterschap is de eigen voorbereiding immers een noodzakelijke, maar zeker niet voldoende voorwaarde. Gezien de bijzondere omstandigheid van de uitbreiding naar een Unie van 25 kan men in dit verband de opvatting koesteren dat het Nederlandse voorzitterschap als belangrijkste inzet zou moeten hebben te bewijzen dat een uitgebreide EU in de praktijk kán functioneren. Een stevige uitdaging, in het licht van de onvoorspelbaarheid van de effecten van deze uitbreiding op het dagelijks functioneren van de EU en van de bij de nieuwe lidstaten ruim aanwezige frustratie over hun behandeling in de aanloop naar het lidmaatschap. Er zullen dus vooral veel tact, inlevingsvermogen en geduld worden gevraagd.

Een goede organisatie kan echter niet zonder inhoudelijke voortgang. Ook in dit opzicht staat Nederland voor een uitdaging. Gezien de bijzondere positie van Commissie en Parlement tijdens het Nederlandse voorzitterschap zal immers het leiderschap van de Unie zoveel sterker door het voorzitterschap moeten worden uitgedragen – in concurrentie natuurlijk met de grote lidstaten. Dat leiderschap zal in het bijzonder op het vlak van de externe betrekkingen (met alle risico's van crises en conflicten) en bij de grote dossiers (Turkije, Financiële Perspectieven en eventueel de Europese constitutie) moeten worden getoond, waarmee de schijnwerper in alle scherpste staat afgesteld op de Europese Raad, en daarmee op onze premier en minister van Buitenlandse Zaken. Hun vermogen leiding te geven zal in belangrijke mate bepalend zijn voor beeldvorming inzake het Nederlands voorzitterschap, en daarmee voor de vraag of dat voorzitterschap in de perceptie van de buitenwereld succesvol was.

### Het leven na het voorzitterschap

De voorbereiding op het EU-voorzitterschap en de periode van voorzitterschap dwingen op alle niveaus, ambtelijk en politiek, tot extra scherpste bij de Europese dossiers. EU-beleid wordt in deze periode binnen en tussen departementen organisatorisch en inhoudelijk

actiever gestuurd – de hierboven beschreven maatregelen getuigen daarvan. Het Europees bewustzijn is bovendien groter dan onder normale omstandigheden. Deels gaat het dan om maatregelen die direct samenhangen met de voorzitterschapstaak, in het bijzonder met de organisatorische en logistieke voorzieningen; maatregelen die na afloop niet langer noodzakelijk zijn. Deels gaat het echter ook om voorzieningen – in het bijzonder bij de inhoudelijke afstemming en strategiebeoordeling – die wellicht de Nederlandse belangenbehartiging ook na het voorzitterschap ten goede kunnen blijven komen. Zo introduceerde het ministerie van LNV bij het voorzitterschap van 1997 zogeheten *dossiersteams*: teams van ambtenaren die tot taak hadden een voor LNV belangrijk geacht dossier voor te bereiden en te begeleiden tijdens het voorzitterschap. Deze teams maakten niet alleen een zeer gerichte en flexibele inzet van het ministerie mogelijk, maar door ook ambtenaren van andere relevante ministeries bij de teams te betrekken, was men in staat sneller – buiten de logge coördinatiestructuur om – te anticiperen en te reageren op veranderingen in het Brusselse krachtenveld. De positieve ervaringen met deze maatregel leidden tot continuering ervan na afloop van het voorzitterschap. Andere ministeries hebben dergelijke teams reeds ingevoerd of overwogen dit te doen.

Anno 2004 is er zoveel meer reden de vraag te stellen of het voorzitterschap inzichten en vernieuwingen oplevert die ook voor de periode erna relevant kunnen zijn. Dit sluit aan op de al langer gaande discussie over de vraag of het tamelijk re-actieve, weinig strategische, onbuigzame en tijdrovende model van Haagse EU-standpuntbepaling in het licht van de veranderende Brusselse werkelijkheid aanpassing zou behoeven. Pogingen tot verandering in het verleden raakten nimmer de kern van het model en beperkten zich tot het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse inzet bij de benoeming van Europese topambtenaren.<sup>7</sup> De vraag naar structurele aanpassing van de coördinatiestructuur – binnen én tussen departementen – is klemmender in het licht van de uitbreiding en de gevolgen daarvan voor de wijze van opereren in Brussel. Die uitbreiding zal – naast de relatieve afname van de Nederlandse machtspositie – vooral tot gevolg hebben dat het nog belangrijker wordt de Nederlandse standpunten vroegtijdig uit te zetten, daarvoor coalitiegenoten te vinden en omwille van onderhandelingsruimte in een meer divers samengesteld gezelschap over de nodige onderhandelingsruimte te beschikken. Kortom, het Nederlandse model wordt uitgedaagd op snelheid en coherentie van optreden en flexibiliteit van het onderhandelings-

\* Op 28 mei keurde de ministerraad de Nederlandse voorzitterschapnotitie goed, waarin de prioriteiten van het Nederlandse voorzitterschap zijn aangegeven. De titel van deze notitie is: Het Nederlands voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2004; accenten.

mandaat, en dus op het vermogen tot regievoering.

Voor zover het voorzitterschap er nu toe leidt dat de 'Europese reflex' bij overheid en politiek op scherp wordt gezet, is dat al een eerste welkome bijdrage aan versterking van de Nederlandse belangenbehartiging. Zeker in antwoord op de neiging zich van Europa af te keren, komt het voorzitterschap, zo gezien, op het juiste moment.<sup>8</sup> Ook de extra investeringen van departementen in training en kennisopbouw, het leggen van contacten met de andere lidstaten, het aangaan van intensieve(-re) relaties met Raadssecretariaat, Commissie en EP, kunnen alleen dan als waardevol worden beschouwd, wanneer deze de komende jaren worden voortgezet. Zoals gezegd ligt er vooral in het relatiebeheer met de nieuwe lidstaten een uitdaging voor het voorzitterschap. Deze investering in aandacht en zorg en een heldere profilering als betrouwbare partner kan Nederland echter ook na het voorzitterschap veel *goodwill* en nuttige contacten opleveren.

Voor een werkelijk antwoord op de noodzaak tot grotere snelheid en flexibiliteit is echter meer nodig. Dat meer moet niet worden gezocht in 'structurele' aanpassingen, zoals die in het verleden wel zijn voorgesteld: een zwaardere rol van de premier, de aanstelling van een zware minister van Europese Zaken, verschuiving van de coördinatie naar het ministerie van Algemene Zaken, enz. – ingrepen die door de politieke gevoeligheid ervan meer kwaad dan goed zullen doen. Veeleer valt te denken aan maatregelen op het niveau van de 'werkvloer', zoals die ook in de voorbereiding op en tijdens het voorzitterschap worden toegepast. De vraag is dan vooral of met het oog op de noodzaak van strakkere regievoering het model van de ministeriële stuurgroep en interdepartementale werkgroep en de aangescherpte procedures binnen departementen voortzetting verdienen.

Hoe dan ook zal in de toekomst scherper in de gaten moeten worden gehouden dat Nederland niet alleen stelselmatig *vroegtijdig* intervenieert in het Brusselse circuit, maar vooral dat dit op een *coherente* wijze gebeurt. Dit laatste vraagt om een zwaardere rol van de directies Internationale Zaken binnen de departementen en van het ministerie van Buitenlandse Zaken als overkoepelende coördinator. Snel en adequaat reageren lijkt ook een ander samenspel tussen *Permanente Vertegenwoordiging* (PV) en *Den Haag* te vergen. Beide instellingen kunnen niet zonder elkaar: Brusselse besluiten zijn niet levensvatbaar zonder de steun van de Haagse departementen. Zo goed als een sterke Haagse (politieke) centralisering van de EU-standpuntbepaling niet past bij de Nederlandse bestuurscultuur, zou ook een verschuiving van de verantwoordelijkheden – en daarmee ook van personeel – naar de PV niet aanvaardbaar zijn. Maar dit laat

onverlet de noodzaak de PV een grotere eigen onderhandelingsruimte en -rol te geven in een Unie van 25 of meer lidstaten. Als vooruitgeschoven post van Den Haag verkeert bij uitstek de PV immers in de positie de haalbaarheid van de Nederlandse inzet te beoordelen en alternatieven te formuleren. Maar dat veronderstelt dan wel de nodige onderhandelingsmarge, met andere woorden een flexibeler instructie uit Den Haag.

## Conclusie

Nederland staat voor een bijzonder voorzitterschap; bijzonder vanwege de omstandigheden in Europa en vanwege de achterliggende periode van Nederlands onbehagen met de Europese integratie. Het eerste vereist een adequate voorbereiding en bovenal politiek leiderschap. Het tweede vraagt erom het voorzitterschap vooral niet te zien als een eenmalige gebeurtenis, maar als een investering in de Nederlandse belangenbehartiging binnen de Europese Unie. ■

## Noten

- 1 Zie J.A. Schout & S. Vanhoonacker, 'A contingency theory for the presidency', in: F. Larson (red.), *The Treaty of Nice*, Odense University, 2004.
- 2 M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, 'De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 287-292.
- 3 J.Q.Th. Rood, 'De angst van het Nederlands voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, maart 1997, blz. 128-131.
- 4 De structuur van interdepartementale werkgroepen (BNC, PV-instructie-overleg, CoCo en CoCoHan).
- 5 M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, 'The Netherlands' Presidency of 1997', in: O. Elgström (red.), *European Union Council Presidencies*, Londen: Routledge, 2003.
- 6 A. van Staden e.a. (red.), *De herontdekking van de wereld; Nederlands buitenlands beleid in revisie?*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2004, blz. 99-100.
- 7 Zie voor een overzicht van deze maatregelen de *Notitie over de positionering en coördinerende rol van Buitenlandse Zaken in het Europese en internationale beleid*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 19 september 2001 (BSG-525/01).
- 8 P.C.J. van Grinsven & J.Q.Th. Rood, 'De ontdekking van Europa, het Europese onbehagen van Nederland', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 119-122.

## Over de auteurs

DRS M.VAN KEULEN is als wetenschappelijk medewerkster verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael en het Centre for European Studies van de Universiteit Twente.

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

# Centraal-Europa en het EU-veiligheidsbeleid

J.W. VAN DER MEULEN

## Oud of Nieuw Europa

HOE VER GAAT DE ATLANTISCHE GEZINDHEID van de nieuwe EU-lidstaten in Midden-Europa? Is hun steun aan Bush in Irak een uitzonderlijk geval van pro-americanisme geweest en zullen ze in de toekomst als regel een meer evenwichtige positie tussen Europa en de Verenigde Staten innemen? Of zijn ze inderdaad 'vazallen', die bij conflicten automatisch de partij van Washington zullen kiezen? Zo ja, welke consequenties zal dit hebben voor het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB), waaraan de toetredende landen sinds 1 mei op volwaardige basis deelnemen?

Duidelijk is dat ook al vóór de Irak-oorlog sprake was van een geprofileerde Atlantische oriëntatie en – vooral ook – een sterk pro-Amerikaanse gezindheid. De oorlog zelf was echter aanleiding om deze houding met nadruk te bevestigen. Tien Midden-Europese landen, nl. de acht toetreders plus Bulgarije en Roemenië, stuurden op 2 februari 2003 de zogeheten Vilnius-brief aan de regering-Bush en deelden hierin diens opvatting dat er 'compelling evidence' bestond voor de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak. Aan de oorlog zelf nam alleen Polen deel, met een (bescheiden) aantal militairen; het werd na afloop door Washington beloofd met de leiding over één van de vier sectoren. Maar alle Midden-Europese landen leverden vervolgens eenheden aan de Coalitie-troepen.

Vooraf de Vilnius-brief, die volgde op de Brief van de Acht (Groot-Britannië, Denemarken, Polen, Tsjechië, Hongarije, Italië, Spanje en Portugal) aan de regering-Bush, werd in Duitsland en Frankrijk hoog opgenomen. De Franse president Chirac meende dat de ondertekenaars 'een goede gelegenheid hadden gemist om hun mond te houden' en uitte zijn twijfel over hun rijpheid voor het EU-lidmaatschap. In

*De nieuwe EU-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa hebben het afgelopen jaar een grote Atlantische gezindheid ten toon gespreid. Het is voorbarig daaruit te concluderen dat het Europees veiligheids- en defensiebeleid niet op de huidige voet zou kunnen worden voortgezet.*

Duitsland werden de toetreders alom gebrandmerkt als Amerikaanse paarden van Troje. De Amerikaanse minister van defensie Rumsfeld maakte vervolgens zijn geruchtmakend onderscheid tussen 'oud Europa' en het 'nieuwe Europa', en constateerde dat het Europese politieke zwaartepunt bezig was naar het oosten te verschuiven. Uiteraard leidde dit tot nieuwe golven van verontwaardiging in die landen die door Rumsfeld tot de eerste categorie waren gerekend. In Berlijn, dichtbij het station waar de treinen uit Warschau arriveren, werd een spandoek opgehangen met de tekst 'Welkom in het oude Europa'. Beleidsmakers in Midden-Europa spraken van een 'ernstige politieke crisis'.<sup>1</sup> Maar hoe diep zijn de tegenstellingen tussen deze twee typen Europeanen nu werkelijk?

Ongetwijfeld is de affiniteit met Amerika in de nieuwe lidstaten groter dan in de meeste andere EU-landen. Het Amerikaanse samenlevingsmodel, de economische orde en de nadruk die op nationale identiteit wordt gelegd: dit alles komt sterk overeen met de in Midden-Europa heersende voorkeuren. George Bush eindigt bij opiniepeilingen steevast als de populairste buitenlandse politicus. Een speciale band vormen ook de gemeenschappen van emigranten in de Verenigde Staten die afkomstig zijn uit landen als Polen en Slowakije.

Maar voor een groot deel heeft het gevoel van ver-

bondenheid met Amerika te maken met *veiligheid*, en met de wijze waarop in Midden-Europa over veiligheid gedacht wordt. Bij de discussies de afgelopen jaren over de toetreding tot de NAVO is steeds weer gewezen op de kwetsbare positie van de regio, op de Duitse en Russische overmacht waaraan de Midden-Europese landen gedurende de twintigste eeuw hebben blootgestaan, en op de onwil van Frankrijk en Engeland in 1938 en 1939 om bijstand te verlenen tegen Hitlers agressie. Met respect en dankbaarheid brengen de leiders in herinnering hoe de Verenigde Staten tijdens beide wereldoorlogen op beslissende ogenblikken hebben ingegrepen en tijdens de Koude Oorlog Moskou door een uitputtende wapenwedloop op de knieën wisten te brengen.<sup>2</sup> Ook door hun aanhoudende weigering de inlijving van de Baltische republieken te erkennen, hebben de Amerikanen dankbaarheid geoogst. In de jaren '90 waren het opnieuw de Verenigde Staten die, alle bezwaren van Moskou negerend, de weg effenden voor uitbreiding van de NAVO. Volgens Midden-Europese commentatoren bestaat er een opmerkelijke tegenstelling tussen de zakelijke en soepele wijze waarop het Atlantisch bondgenootschap zich uitbreidde, en de talrijke kleineringen en uitgedeelde onvoldoendes die gepaard gingen met de EU-expansie. Of, zoals de Berlijnse correspondent van de Londense *Times* het heeft geformuleerd: 'Het hoeft nauwelijks te verbazen dat de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Oost-Europa zo snel verinnigen: Washington, zelfs in de aanloopfase naar een oorlog in het Midden-Oosten, biedt deze verwaarloosde landen bemoediging en een welomschreven strategische rol. Brussel daarentegen stelt hooguit een tweede-rangpositie in het vooruitzicht.'<sup>3</sup>

Opmerkelijk is verder dat, anders dan in West-Europa, de Amerikaanse opvattingen over het desnoods eenzijdige en desnoods pre-emptieve gebruik van militaire middelen nauwelijks op kritiek zijn gestuit. West-Europa pleegt met enige nadruk te wijzen op volkenrechtelijk verankerde beginselen als het zich onthouden van geweld en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Verscheidene Midden-Europese politici van hun kant hebben echter betoogd dat de regio in het verleden voor de consequente toepassing van het principe van niet-inmenging een hoge prijs aan mensenlevens heeft moeten betalen. Niet-inmenging: dat was immers bij uitstek het beginsel waar Moskou in de Koude-Oorlogsjaren zo'n grote waarde aan hechtte.

### **Kwetsbare positie**

In de discussies over veiligheid komt steeds naar voren dat de Midden-Europese landen zich nog altijd

in een kwetsbare positie bevinden. Terwijl uitdrukkingen als 'bufferstaten' of 'frontstaten' gemeden worden, karakteriseren zij zichzelf wél als 'grenslanden' of 'randstaten'. De belangrijkste dreiging komt naar hun opvatting nog steeds van de kant van de Russische federatie. Hoewel deze militair verzwakt is, vormt zij naar hun opvatting een zorgwekkende bron van instabiliteit. Op de langere duur wordt trouwens evenmin het herstel van de vroegere machtspositie uitgesloten. De talrijke vormen van druk op de overige landen van het GOS – onderbreking van de aardgasleveranties aan Belarus; plannen voor een 'Slavische Unie' met Minsk en Kiev – doen vermoeden dat Moskou zelf in elk geval ambities in deze richting heeft. In militair opzicht zijn Rusland en Belarus vrijwel geïntegreerd; aan de westgrens van Belarus staan Russische troepen. In Oekraïne zullen zich volgens de bestaande afspraken nog zo'n vijftien jaar lang Russische militairen bevinden.

Zeker, dank zij de twee uitbreidingsronden van de NAVO, in 1999 en 2004, geniet Midden-Europa aanmerkelijk meer bescherming. Maar de protesten van Moskou tegen de jongste uitbreiding en zij dreigen met 'tegenmaatregelen' illustreren dat de Russische dreiging niet is verdwenen. Vooral Estland, Letland en Litouwen, die na de toetreding hun luchtruim hebben opengesteld voor patrouillevluchten door NAVO-gevechtsvliegtuigen, hebben hiermee rechtstreeks te maken gekregen. Zo schenden Russische gevechtstoestellen herhaaldelijk het Baltische luchtruim en heeft de commandant van de Russische Oostzeevloot, admiraal Baloejev, aangekondigd de paraatheid te zullen verhogen.

Paradoxaal genoeg heeft de toetreding tot de EU, die zeker in de Baltische landen mede was bedoeld om de veiligheid te bevorderen, de gevoelens van bedreiging nog verder doen groeien. Zo vaak heeft de Europese Commissie in haar rapporten op de gevaren gewezen waar de nieuwe EU-oostgrenzen aan blootstaan – terrorisme, smokkel, drugs- en wapenhandel, georganiseerde misdaad, illegale migratie – en zo duidelijk wordt in deze rapporten aangegeven dat de nieuwkomelingen tegen deze gevaren nog niet zijn opgewassen, dat nieuwe bezorgdheid het onvermijdelijk gevolg is geweest. Tegelijk bestaat er weinig hoop dat de EU voor bescherming kan zorgen: de opbouw van een Europese defensie bevindt zich pas in een beginfase. Ook het feit dat de EU bezig is samenwerkingsverbanden met Moskou te ontwikkelen, terwijl de onderdrukking in Tsjetsjenië onverminderd voortduurt, is reden tot wantrouwen en waakzaamheid.

Onder deze omstandigheden bestaat er in Midden-Europese ogen geen andere uitweg uit de veiligheidsdilemma's dan een hechte relatie met Washington. Alleen Amerika heeft de militaire kracht om de regio

voor onaangename verrassingen te behoeden. 'Nooit in de geschiedenis heeft een mogendheid zo'n grote wereldomspannende superioriteit verkregen over andere spelers op het internationaal toneel',<sup>4</sup> aldus de Poolse staatssecretaris van buitenlandse zaken Adam Rotfeld, die er tevens op heeft gewezen dat anti-amerikanisme voor democratisch geregeerde landen geen optie is.<sup>5</sup> Zeker uit de mond van iemand die in de Koude-Oorlogsjaren geheel achter Moskou stond en die in 1981 de militaire machtsgreep in Polen verdedigde, is dit een opmerkelijke uitspraak.

Met de keuze voor Amerika uitte de Midden-Europese landen tegelijk hun gehechtheid aan een belangrijke en blijvende rol voor de NAVO, waar ze intussen alle lid van zijn. De inspanningen van de afgelopen jaren om het bondgenootschap aan te passen aan de nieuwe internationale verhoudingen en aan de nieuwe bedreigingen, worden natuurlijk van harte gesteund. Operaties buiten het verdragsgebied, een rol voor de NAVO bij vredesoperaties en in de strijd tegen het terrorisme: gaarne akkoord. Maar zo mogelijk nog belangrijker vindt Midden-Europa de voortzetting van de klassieke taak van het bondgenootschap, nl. gemeenschappelijke verdediging tegen externe agressie. Zo is 'het zorgen voor een stabiele omgeving in en rond Estland' volgens het Estse Veiligheidsconcept de eerste taak van de strijdkrachten. De Estse premier Kallas rechtvaardigde in 2003 het partijkiezen voor Amerika in de Irak-oorlog met het argument dat Estland de militaire steun van de Verenigde Staten nodig had voor het geval in Rusland 'een nieuwe Stalin' de macht zou grijpen.<sup>6</sup> De Poolse Nationale Veiligheidsstrategie noemt als belangrijke functie van de NAVO 'het beschermen van Polen tegen de mogelijkheid van directe bedreigingen'.<sup>7</sup>

Een laatste motief voor de pro-Amerikaanse opstelling vormt de overweging dat de eigen positie in Europa aan gezag kan winnen wanneer men goede vrienden is met 's werelds machtigste mogendheid. Vrijwel alle Midden-Europese landen vrezen dat ze in de EU nauwelijks invloed zullen hebben en dat een klein gezelschap van grotere lidstaten voortaan over hun lot zal beslissen. De Tsjechische president Klaus heeft geschreven dat zijn land door toe te treden is opgehouden een onafhankelijk land te zijn.<sup>8</sup> Tegelijk bestaat echter de opvatting dat deze zwakte tegenover de grotere lidstaten kan worden gecompenseerd door 'een speciale relatie met de Verenigde Staten'.<sup>9</sup> Vooral in Polen bestaat de hoop op de vorming van een club van Vier binnen de Unie: Londen, Parijs, Berlijn en Warschau. (De Duitse ex-president Von Weizsäcker heeft zich eveneens in deze zin uitgelaten.) Kleinere lidstaten hebben dit soort ambities uiteraard niet, maar ook hier heerst de neiging de grotere EU-landen te laten zien dat ze althans op het gebied van buiten-

lands beleid en veiligheid over alternatieven beschikken. Onderwijl treft men de meest extreme vorm van pro-americanisme aan in het verkiezingsprogramma van de Liga van Poolse Gezinnen. Deze nationalistische partij bepleitte in 2001 toetreding tot de North American Free Trade Association (NAFTA).

### Nadelen en nuances

Toch zou het voorbarig zijn op grond van de steunbetuigingen aan de Atlantische samenwerking van de afgelopen jaren en de solidariteit met de Verenigde Staten tijdens en na de Irak-oorlog te constateren dat Midden-Europa dusdanig Atlantisch gericht is, dat het EVDB van de EU op de huidige voet niet gecontinueerd zal kunnen worden. Om te beginnen: de regeringen in Midden-Europa mogen dan de Amerikanen wat betreft Irak politiek terzijde hebben gestaan, aan de vooravond van de oorlog bleek onder de bevolking steevast een meerderheid tegen het zenden van troepen naar de Golf te bestaan. In Polen, dat metterdaad meevocht, was 60% van de bevolking tegen het sturen van militaire eenheden. De eerdergenoemde Vilnius-brief gaf evenmin blijk van enthousiasme over militair geweld. De parlementen in Tsjechië en Hongarije drongen aan op een nieuwe resolutie van de VN-Veiligheidsraad. In het algemeen geldt dat de nieuwe lidstaten niet alleen pro-Atlantisch en pro-Amerikaans zijn, maar ook hechten aan een effectieve rol van de VN.

Daarnaast groeit het inzicht dat er aan al die voorkeuren voor Atlantische samenwerking ook nadelen zijn verbonden. In verscheidene Midden-Europese landen zullen vermoedelijk de komende jaren Amerikaanse militaire bases worden gevestigd. Dit zou een zichtbaar blijk betekenen van Amerikaanse verbondenheid en wellicht ook enige inkomsten opleveren. Bedacht moet echter worden dat de te vestigen bases qua omvang niet vallen te vergelijken met de bases die de Verenigde Staten tijdens de Koude-Oorlogsjaren in Duitsland vestigden. Ze dienen nu eenmaal niet voor verdediging tegen een massale sovjetaanval en zijn vooral bedoeld als steunpunten in de strijd tegen het terrorisme.<sup>10</sup> Als zodanig leveren ze uiteraard ook grote risico's op, want de gastlanden zullen bij uitstek doelwit van terroristische aanslagen kunnen worden. Het treindrama in Spanje is in de Midden-Europese pers dan ook uitvoerig in dit licht becommentarieerd. Een ander nadelig effect van een pro-Amerikaanse gezindheid zijn we al eerder in dit verhaal tegengekomen: zichtbare spanningen met enkele EU-partners, waaronder Frankrijk en Duitsland. Mede om deze reden hebben de Midden-Europeanen steeds aangedrongen op spoedige overname van hun verantwoordelijkheden in Irak door NAVO en VN.

Dat aan de NAVO een prijskaartje hangt – zowel qua geld als wat betreft vrijheid van handelen – is ook gebleken bij de modernisering van de strijdkrachten. Het Pentagon heeft geconstateerd dat Polen, Tsjechië en Hongarije, die in 1999 NAVO-lid zijn geworden, het op dit terrein ernstig laten afweten. Polen noch Hongarije is van plan zich de komende jaren te houden aan de overeengekomen niveaus van militaire uitgaven van resp. 2% en 1,8% van het BNP.<sup>11</sup> 'Modernize or you will get marginalized', zo waarschuwde de toenmalige NAVO-secretaris-generaal Lord Robertson in 2002 tijdens zijn bezoek aan Polen.<sup>12</sup> Tot ongenoegen van de Amerikanen hebben Hongarije en Tsjechië contracten afgesloten voor Brits-Zweedse Gripen-gevechtsvliegtuigen en niet voor de door Washington aanbevolen F-16. Polen heeft dit wél gedaan. De vraag is intussen ook welke toekomst de NAVO nog heeft. De afnemende belangstelling van de regering-Bush voor West-Europa en haar gebleken voorkeur voor unilateraal optreden bij belangrijke conflicten hebben de betekenis van het bondgenootschap – na het einde van de Koude Oorlog toch al sterk verminderd – nog verder doen afnemen.

Een laatste reden om geen overhaaste conclusies te trekken, is de aantrekkingskracht van de EU. Na toetreding zullen de Midden-Europese landen deel uitmaken van een hecht netwerk van politieke, economische en financiële Europese relaties, waardoor de Atlantische reflexen vermoedelijk minder vanzelfsprekend zullen worden. De handel met en de investeringen uit de EU-landen zijn omvangrijker dan die met en uit de Verenigde Staten. De financiële EU-steun in het pre-accessietijdperk was al zeer aanzienlijk (bijna 3 miljard euro per jaar), de komende jaren zal opnieuw van forse overdrachten sprake zijn. Van de Verenigde Staten valt in dit opzicht veel minder te verwachten. Ook op het gebied van het buitenlands beleid van de EU kunnen de toetreders de samenwerking al snel als nuttig en interessant ervaren, zeker als het gaat om de relaties met de oostelijke buurlanden.

### Onderlinge verschillen

Dat de scheidslijnen tussen oud en nieuw Europa minder scherp zijn dan tijdens de Irak-oorlog werd gedacht, komt ook naar voren als de Midden-Europese landen afzonderlijk worden bekeken. De pro-Amerikaanse houding is het duidelijkst in de *Baltische republieken*, maar zelfs hier zijn vanuit de samenleving kritische geluiden opgestegen. In het bijzonder organisaties en media van het Russische bevolkingsdeel maakten van de gelegenheid van de Irak-oorlog gebruik om het aanstaande NAVO-lidmaatschap ter discussie te stellen en neutraliteit te bepleiten. Ook in *Polen* werd tijdens de oorlog kritiek geleverd, onder meer door

nationaal-klerikale partijen en bewegingen die zich beriepen op pauselijke pleidooien voor verzoening. Boerenleider Andrzej Lepper noemde het Amerikaanse optreden 'moreel-illegitiem'. Ook een aantal academici heeft gewaarschuwd tegen een te eenzijdige veiligheidsband met de Verenigde Staten.<sup>13</sup> In vergelijking met de stormen van afkeuring die de regering-Miller op andere beleidsterreinen moest incasseren – de toetreding tot de EU inbegrepen – waren de uitingen van twijfel over de Atlantische koers echter gematigd.

Onzekerheid en onduidelijkheid kenmerken de *Tsjechische* houding. Tegenover overtuigde Atlantici als premier Spidla, minister van buitenlandse zaken Svoboda en minister van defensie Tvrdik staat de afwijzende houding niet alleen van de communistische partij, maar ook van een deel van Spidla's sociaal-democraten. Een eigen geluid liet de afgelopen jaren de huidige president Klaus horen. Als leider van de oppositionele Burgerpartij ODS verzette hij zich in 1999 tegen het NAVO-optreden in Kosovo; in 2003 veroordeelde hij ook de aanval op Irak. Tijdens een diner met de Amerikaanse ambassadeur in Praag verzocht hij deze zelfs om de regering-Bush over te halen Tsjechië te verwijderen van de lijst van bondgenoten. David Král, directeur van het Europa-instituut in Praag, heeft de ambivalente Tsjechische houding omschreven als poging op twee stoelen tegelijk te zitten.<sup>14</sup> Min of meer dezelfde verwarde toestanden heersen in *Slowakije*, waar volgens peilingen een meerderheid van de bevolking tegen voortzetting van de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa is en waar populistische, nationalistische en communistische partijen maanden voorafgaande aan de NAVO-toetreding oppositie hebben gevoerd.

Duidelijke aarzelingen bestaan ook in *Hongarije*, waar niet alleen oppositiepartijen tegen een 'speciale relatie' met de Verenigde Staten hebben gewaarschuwd, maar waar de regering zelf zich van duidelijke stellingname onthoudt. De regering-Medgyessy was zichtbaar aangeslagen door de commentaren van Chirac op de Vilnius-brief. De steun aan Washington tijdens de Irakese oorlog leek vooral het gevolg van Amerikaanse en Britse diplomatieke druk. In duidelijke verlegenheid kwam Boedapest toen er in september 2003 geruchten circuleerden over Amerikaanse plannen op de Hongaarse luchtmachtbasis bij Taszar 28.000 Irakese politiemensen te trainen.<sup>15</sup> (Eerder hadden Amerikaanse militairen hier Irakese dissidenten opgeleid.) De oppositie wees meteen op de veiligheidsrisico's die het land zou lopen. Niettemin liet Medgyessi weten dat de plannen althans bespreekbaar waren.

Een aparte plaats neemt *Slovenië* in. Het land is weliswaar toegetreden tot de NAVO, maar de traditie van niet-gebondenheid – zo kenmerkend voor het oude Joegoslavië en mede geïnspireerd door de hou-

ding van buurland Oostenrijk – leeft voort. Bij het referendum over de NAVO, in maart 2003, bleek verder dat, zeker onder de jeugd, scepticisme heerst.<sup>16</sup> Opvallend was ook dat president Drnovsek en premier Rop, na ondertekening van de Vilnius-brief door minister Rupel van buitenlandse zaken, benadrukten dat het land niet tot de coalitie tegen Irak behoorde.

### Consequenties voor EVDB: naar een nieuw evenwicht?

Wat zijn de mogelijke consequenties van dit alles voor het sinds 1999 bestaande EVDB? Van het begin af hebben de toetredingslanden dit onderdeel van EU-samenwerking met gering enthousiasme, zo niet met achterdocht bekeken. De mogelijkheden voor Europa gezamenlijk een effectief veiligheidsbeleid te voeren werden beperkt geacht, aan de ontwikkeling van een eigen handelingsbekwaam defensievermogen werd openlijk getwijfeld. In de Europese Conventie namen de kandidaat-lidstaten het standpunt in dat de pogingen het EVDB meer inhoud te geven, en in het bijzonder het concept van gestructureerde samenwerking, niet ten laste mochten gaan van de inspanningen in de NAVO. De gevaren waar destijds de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright voor waarschuwde – afkoppeling, duplicatie en discriminatie – werden door Midden-Europese delegaties herhaaldelijk onderstreept. In het bijzonder ook de samenkomst in april 2003 van Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg, die het spookbeeld opriep van een Frans-Duits directorium en groeiende spanningen met de Verenigde Staten, ontmoette negatieve commentaren.

In de nabije toekomst valt niet te verwachten dat de nieuwe lidstaten hun gezindheid fundamenteel zullen veranderen. (In geen geval kunnen ze, met hun bescheiden BNP, een substantiële bijdrage leveren.) Maar in feite zal de vraag hoe storend hun houding zal zijn, afhangen van een aantal *andere factoren*. Zo is het waarschijnlijk dat toenemende samenwerking tussen de EU en het Rusland van Poetin de neiging zal doen groeien meer bescherming bij Washington te zoeken. Ook bij nieuwe conflicten tussen Europa en Amerika zullen de regeringen in Midden-Europa geneigd zijn de Amerikaanse positie te kiezen, ook al stuit dit intern op weerstanden. Natuurlijk zal hun houding ook worden bepaald door hun inschatting van de effectiviteit van de NAVO. Tegelijk is echter niet uitgesloten dat, in het geval van desintegratie van het bondgenootschap, Washington zal proberen op het niveau van veiligheid de Midden-Europese landen direct aan zich te binden. Het besluit van Polen tot aankoop van de F-16 en het in 1998 ondertekende *US-Baltic Charter* zijn mogelijke aanzetten in deze richting.<sup>17</sup>

Uit het voorafgaande mag echter blijken dat het

maken van keuzen tussen Frankrijk/Duitsland en Amerika voor de nieuwe EU-landen pijnlijk is. Bovendien is niet uitgesloten dat ze, zeker na een paar jaar van goede samenwerking binnen de Unie, zich geleidelijk meer betrokken bij het EVDB gaan voelen. De Tsjechische onderzoeker Radek Khol, die in 1996 op het Instituut Clingendael werkte, heeft in een recent *paper* dan ook de positie van Nederland als mogelijk voorbeeld aanbevolen: een traditioneel Atlantisch georiënteerde EU-lidstaat, die echter tijdens de Irak-crisis een evenwichtig beleid voerde en die niet afwijzend staat tegen het geven van meer inhoud aan EU-samenwerking ter zake van defensie.<sup>18</sup> ■

### Noten

- 1 Zie bijv. het commentaar van Krzysztof Miszczak, als raadgever verbonden aan het Poolse ministerie van buitenlandse zaken: 'Polen und die Zukunft der europäischen Sicherheit', in: *Europäische Sicherheit*, november 2003, blz. 17.
- 2 Zie o.a. de toespraak van de toenmalige Tsjechische president Vaclav Havel tijdens de uitreiking door het Institute for East-West Studies van de 1997 *European Statesman Award*.
- 3 'The EU is the last thing many of these countries need', *TimesOnline*, 11 december 2002.
- 4 A. Rotfeld, *How should Europe respond to the new America*, Warschau: Center for International Relations, 2003, blz. 4.
- 5 'Europa – Ameryka – Polska. Dylematy polityki zagranicznej RP', in: *Polska w Europie*, 2(44) 2003, blz. 162.
- 6 *RFE/RL Newline Central & Eastern Europe*, 12 december 2003.
- 7 *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warschau, 22 juli 2003.
- 8 *Mlada Fronta Dnes*, 22 april 2004.
- 9 Zie bijv. M.A. Cichocki, *Stara czy Nowa Europa*, Warschau: Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2003, blz. 18.
- 10 *RFE/RL Newline*, 11 maart 2004.
- 11 M. Rhodes, 'Whose Trojan Horses?', in: *Perspectives*, 18/2002, blz. 67.
- 12 *RFL/RL Newline*, 18 februari 2002.
- 13 J. Rostowski, 'Liberalnie i bezpiecznie', in: *Rzeczpospolita*, 3 maart 2004.
- 14 D. Král, *Czech Republic and the Iraq crisis*, Praag: Europeum, 16 april 2004.
- 15 *International Herald Tribune*, 3 september 2003.
- 16 D. Lajh & A. Krasovec, *Referendum Briefing No 3*, Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, 2003, blz. 8.
- 17 K.-O. Lang, *Trojanische Pferde der USA oder proeuropäische Atlantiker? Die neuen Mitglieder der EU und ihr Verhältnis zu Amerika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003, blz. 29.
- 18 R. Khol, *Ceska republika a Společna zahraniční a bezpečnostní politika EU*, Praag: Europeum, 2003, blz. 8.

DRS J.W. VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

# Terugkeer naar Europa

OTTO HOLMAN

## Veranderingen in het Spaans buitenlands beleid onder Zapatero

NU DE KRUIDDAMPEN VAN DE DRAMATISCHE bomaanslagen in Madrid zijn opgetrokken, is het zwartepieten begonnen. Het is niet langer de kwestie of de ETA al dan niet verantwoordelijk was voor de terroristische actie, het debat gaat nu veeleer over de vraag of de regering-Aznar voldoende rekening heeft gehouden met de mogelijkheid van aanslagen die werden georganiseerd door netwerken buiten Spanje. De nieuwe minister van binnenlandse zaken, José Antonio Alonso, sprak onlangs van 'politieke onvoorzichtigheid' de aanslag op Spaanse doelen in Casablanca van mei 2003 had immers laten zien dat Spanje doelwit van volgende aanslagen zou kunnen zijn. De voorganger van Alonso, Angel Acebes, reageerde onmiddellijk met kwalificaties als miserabel, onfatsoenlijk, middelmatig en incompetent. Ook het besluit van de nieuwe premier, de socialist José Luis Rodríguez Zapatero, om de Spaanse troepen versneld uit Irak terug te trekken (en dus niet een eventuele resolutie van de VN-Veiligheidsraad af te wachten) kwam hem op harde kritiek te staan. De gedoodverfde nieuwe premier, maar na de onverwachte verkiezingsnederlaag van de *Partido Popular* op 14 maart oppositieleider, Mariano Rajoy, sprak van een onsolidair besluit, dat Spanje nog kwetsbaarder zou maken tegenover het terrorisme. Veel fundamenteeler dan de vraag wie in Spanje het meest (on)verantwoordelijke gedrag vertoont in de strijd tegen het (internationale) terrorisme, is echter de vraag naar de betekenis van de recente regeringswisseling voor de buitenlandse politiek van Spanje.

### De Europapolitiek onder Felipe González (1982-1996)

Direct na de parlementaire verkiezingen ontspoon zich in de internationale pers een vergelijkbare discussie.

*Wat betekent de regeringswisseling in Madrid voor de Spaanse buitenlandse politiek? Zij keert terug naar haar 'natuurlijke omgeving', d.w.z. de Europese Unie. Maar bij het streven naar een hechter Europa zal ook de regering-Zapatero het nationaal belang zeker niet uit het oog verliezen.*

Aan de ene kant stonden commentatoren die benadrukten dat de verkiezingsuitslag van 14 maart en de daaropvolgende koerswijziging in het Spaans buitenlands beleid (geheel in lijn met de verkiezingsbeloften van Zapatero) de veerkracht van de Spaanse democratie lieten zien. Aan de andere kant stelden terrorismedeskundigen dat Al-Qaeda de eigenlijke winnaar van de Spaanse verkiezingen was. De daders hadden immers het best denkbare resultaat geboekt met hun terreuractie: de pro-Amerikaanse *Partido Popular* was in de oppositie gedrukt en de nieuwe regering kondigde de terugtrekking van Spaanse troepen uit Irak aan. Van een triomf van de Spaanse democratie was dus geen sprake, veeleer speelden de weekhartige socialisten de transnationale terroristische netwerken in de kaart.

Beide groepen gingen in hun redenatie enigszins kort door de bocht. Het staat enerzijds vast dat de Spaanse socialisten bij een normale gang van zaken niet als grootste partij uit de verkiezingen zouden zijn gekomen. De bomaanslagen hebben dus wel degelijk een beslissende invloed gehad op de uitslag. Anderzijds is de aanstaande koerswijziging in het Spaans buitenlands beleid minder opmerkelijk en opportunistisch dan sommige deskundigen beweren. Het lijkt erop dat de socialisten de lijn oppakken die in het democratische Spanje van na 1975 – in het bijzonder

tijdens de lange regeringsperiode van de socialisten tussen 1982 en 1996 – werd uitgestippeld en grote weerklank vond (en vindt) onder brede lagen van de bevolking.

Eén van de meest prominente specialisten op het terrein van de Spaanse buitenlandse politiek, Esther Barbé, onderscheidde een aantal jaren geleden drie prioriteiten in het buitenlands beleid onder Felipe González: naast Europa waren dat Latijns-Amerika en de Middellandse-Zeeregio. Deze drie gebieden waren echter niet van gelijksoortig belang. Barbé sprak van een driehoek bestaande uit een top, de Europese dimensie, en twee daaraan ondergeschikte hoekpunten.<sup>1</sup> Anders gezegd, de Spaanse socialisten waren ervan overtuigd dat Spanje nog onvoldoende vermogen bezat op eigen kracht een effectief buitenlands beleid te voeren. Europeanisering van buitenlands en veiligheidsbeleid zou het kader moeten vormen waarbinnen nationale doelstellingen gestalte konden krijgen. Nauwe bilaterale banden met Frankrijk en (vooral) Duitsland vormden een essentieel onderdeel van dit 'Europese project'.

Tegelijkertijd beseften de socialisten dat de toekomst van Spanje binnen een verenigd Europa en de mate waarin een eventueel gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zou kunnen worden beïnvloed en vormgegeven, zouden afhangen van een succesvol economisch moderniseringsproces. De voltooiing van de interne markt en de totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie (EMU) werden in de loop van de socialistische regeerperiode derhalve ijkpunten in de Spaanse Europapolitiek. De disciplinerende werking die uitging van Europese economische en monetaire eenwording, speelde hierbij een centrale rol: Europa vormde de ultieme legitimatie om binnenslands orde op zaken te stellen.<sup>2</sup> Tot slot was het kenmerkend voor de buitenlandse politiek van de socialisten dat zij – waar mogelijk – consensus zochten in het parlement, vanuit de overtuiging dat de meest ingrijpende beslissingen (lidmaatschap van EU en NAVO; EMU; economische aanpassing) kwesties van nationaal belang waren.

Overigens waren de eerste tekenen van een meer realistische Spaanse opstelling binnen Europa ook al in de nadagen van het tijdperk-González te bespeuren. In de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie van 1996 werd een regeringsnotitie gepubliceerd waarin de Spaanse prioriteiten werden samengevat. De notitie was doortrokken van de gevolgen voor Spanje van een uitbreiding van de Europese Unie naar 'circa 30 lidstaten in het begin van de volgende eeuw'. Gewaarschuwd werd onder meer voor een dreigende verschuiving in de stemmenweging binnen de Raad van Ministers ten koste van de grotere staten (waartoe Spanje gemakshalve werd gere-

kend), voor een dreigende periferisering van Zuidelijke lidstaten en hun specifieke belangen, en voor afname van de financiële middelen die Spanje in het kader van de structuurfondsen uit Brussel zou krijgen (na uitbreiding).<sup>3</sup> Maar ondanks deze scherpere toonzetting bleef het vertrouwen in Europese oplossingen voor Spaanse problemen een centraal uitgangspunt van de socialistische Europapolitiek. Met het aantreden van de conservatieve *Partido Popular* zou de toonzetting geleidelijk verscherpen en zelfs ontaarden in regelrechte obstructie, maar – belangrijker – zou de pro-Europese buitenlandse politiek van na de democratische omwenteling plaatsmaken voor een steeds geprononceerder pro-Atlantisch beleid.

### **De pro-Atlantische koers onder Aznar (1996-2004)**

De socialisten onder leiding van Felipe González verloren in 1996 de verkiezingen niet zozeer vanwege de aantrekkelijkheid van het alternatief dat Aznar de kiezers bood, maar vanwege de vele corruptieschandalen die de PSOE teisterden. Na veertien jaar stuitten de socialisten op de grenzen van de macht. Onder leiding van Aznar werd het door de socialisten gevoerde economische beleid in grote lijnen voortgezet, maar voltrok zich een radicale verandering in het buitenlands beleid. Daar waar González de Spaanse prioriteiten in het bredere kader van de Europese Unie trachtte te verwezenlijken, ging Aznar meer en meer een eigenzinnige koers varen. Spaanse belangen konden wellicht beter worden gediend door een nauwe bilaterale samenwerking met de Verenigde Staten aan te gaan. Vooral in zijn tweede ambtstermijn (vanaf 2000) kwam deze verschuiving van een pro-Europese naar een pro-Atlantische buitenlandse politiek virulent aan de oppervlakte. Een en ander culmineerde onder meer in de pro-Amerikaanse opstelling van Spanje ten tijde van de oorlog in Irak, de initiërende rol van Aznar in de opstelling van de brief van acht Europese landen ter ondersteuning van de Verenigde Staten (op 30 januari 2003 in verscheidene Europese kranten gepubliceerd), en in een steeds recalcitranter opstelling van Spanje in Europese kwesties. Drie samenhangende factoren waren verantwoordelijk voor deze nieuwe buitenlands-politieke oriëntatie.

In de eerste plaats wist Aznar een vrijwel absolute macht binnen zijn partij en regering op te bouwen. Zijn autoritaire manier van regeren – die vooral na het behalen van een absolute meerderheid in het Spaanse parlement in 2000 ongekende proporties aannam – ging gepaard met ijzeren partijdiscipline en een ronduit arrogante bejegening van de parlementaire oppositie. Tijdens de oorlog in Irak negeerde hij een vrijwel volledige oppositie onder de Spaanse bevolking tegen een Spaanse betrokkenheid en koos hij ondubbelzinnig

nig voor een prominente rol van Spanje op het internationale toneel aan de zijde van Bush en Blair. Deze opstelling resulteerde in een ernstige confrontatie met Duitsland en Frankrijk. In de Spaanse pers en academische literatuur wordt voorts gewezen op Aznars welhaast obsessieve strijd tegen het ETA-terrorisme (mede omdat hij als oppositieleider zelf doelwit van een aanslag was geweest). De aanslagen in de Verenigde Staten van '9/11' versterkten hem in de opvatting dat zijn strijd tegen de ETA onderdeel was van de internationale *War against Terrorism* onder leiding van de Amerikanen. Nauwe betrekkingen met de Verenigde Staten zouden hem van de noodzakelijk geachte logistieke steun kunnen verzekeren.<sup>4</sup>

Voorts had Aznar de ambitie Spanje een leidinggevende rol in de internationale gemeenschap te geven. Toetreding tot de selecte club van meest geïndustrialiseerde landen was onderdeel van deze strategie. Goede relaties met de Verenigde Staten zag hij in dit verband als nuttiger dan de bestaande band met de as Berlijn-Parijs. Deze enigszins megalomane (en in ieder geval eigenzinnige) opstelling van Aznar werd niet gedeeld door een deel van zijn eigen partij en zeker niet door het overgrote deel van de Spaanse bevolking. De onthutsende beelden van de groepsfoto tijdens de beruchte topontmoeting tussen Bush, Blair en Aznar op de Azoren (aan de vooravond van de Irak-oorlog) werden meermalen op de Spaanse televisie vertoond: Aznar staat naast zijn Portugese ambtgenoot (die 'slechts' gastheer is), merkt dat en loopt opzichtig achter Blair en Bush langs om ten slotte aan de zijde van zijn 'amigo George' te gaan staan. De vaderlijke omarming van Bush doet vervolgens de rest.

In de tweede plaats werd de nieuwe oriëntatie ingegeven door een nuchtere kosten-batenanalyse. Onder Felipe González groeide Spanje uit tot de grootste ontvanger van gelden uit de Europese structuurfondsen. Voor de periode 2000-2006 is voor Spanje een bedrag van meer dan 38 miljard euro gereserveerd in het kader van de doelstelling-1 van het Europees regionaal beleid. Daarnaast is nog een bedrag van ruim 7 miljard euro gereserveerd in het kader van de andere doelstellingen.<sup>5</sup> Met de *big bang*-uitbreiding van de Europese Unie richting Midden- en Oost-Europa in het vooruitzicht en met het oog op de financiële meerjarenplanning van de Unie vanaf 2006 leefde in Spanje al langer het vermoeden dat deze positie als netto-ontvanger eindig is. In het beste geval zullen structuurgelden moeten worden gedeeld, in het slechtste geval komt Spanje niet langer in aanmerking voor deze interne ontwikkelingshulp. Doelstelling-1 ondersteuning is immers toebedacht aan regio's met een BNP per hoofd van de bevolking van 75% of lager dan het EU-gemiddelde. De toetreding

van minder welvarende landen zal het EU-gemiddelde dus omlaag brengen, waardoor de meeste Spaanse regio's niet langer in aanmerking komen voor regionale steun. De groeiende assertiviteit onder Aznar kan hiermee ten dele worden verklaard: naarmate de baten van Europese integratie afnemen, kunnen de Spaanse belangen voortvarender worden doorgezet, indien noodzakelijk tegen de wil van het 'oude Europa' (lees: Duitsland en Frankrijk) in.

*Tot slot* kan de pro-Atlantische koers van de regering-Aznar niet los worden gezien van de economische expansie van het Spaanse bedrijfsleven naar het buitenland, in het bijzonder richting de 'nieuwe wereld'. In de tweede helft van de jaren negentig zijn de uitgaande buitenlandse directe investeringen groter geworden dan de binnenwaartse: in 2000 waren de cijfers (als percentages van *gross fixed capital formation*) respectievelijk 38,3% en 26,3%.<sup>6</sup> Sinds het midden van de jaren negentig is er sprake van een ware invasie van Spaanse bedrijven en banken in Latijns-Amerika. In 1995 bedroegen de netto investeringen er nog slechts 258 miljoen euro, om vervolgens explosief te stijgen naar ruim 21 miljard euro in 2000 (of 44% van het totaal in het buitenland geïnvesteerd kapitaal door Spaanse bedrijven).<sup>7</sup> In een aantal gevallen gaat het om bedrijven – zoals Endesa, Telefónica en Repsol – die nog steeds ten dele door de Spaanse overheid worden gecontroleerd, of om banken – zoals Santander Central Hispano – die traditioneel dicht bij de *Partido Popular* staan.

Deze investeringen in de achtertuin van de Verenigde Staten vormden een belangrijke, additionele verklaring voor de koerswijziging in het Spaans buitenlands beleid onder de regering-Aznar. Goede bilaterale betrekkingen met de regering-Bush werden in dit verband dus ook ingegeven door economische belangen. Zo werd de Spaanse infiltratie in het Mexicaanse bankwezen ingegeven door de lucratieve bemiddeling in de overboeking van gelden van Mexicaanse werknemers in de Verenigde Staten naar familieleden in het moederland. Omgekeerd zag de regering-Bush – terecht of ten onrechte – voordelen in een hechte relatie met Spanje, mede in het licht van verwerving van de electorale steun van de *Latinos*. Overigens had de Spaanse *reconquista* van Latijns-Amerika ook een keerzijde: de economische en financiële crisis in landen als Argentinië en Brazilië vanaf 2001 ging niet alleen gepaard met een afname van Spaanse buitenlandse directe investeringen in de regio (en zelfs een negatieve stroom in de eerste helft van 2003) en met een sterke daling van de winsten van de bedrijven en banken die in de periode daarvoor massaal naar Latijns-Amerika waren getrokken, maar ook met een dramatische toename van migratiestromen in omgekeerde richting.<sup>8</sup>

## Buitenlands-politieke prioriteiten van de regering-Zapatero

De bomaanslagen in Madrid op 11 maart en de poging van de regering-Aznar de ETA als enig verantwoordelijke naar voren te schuiven, speelden een doorslaggevende rol in de onverwachte verkiezingsuitslag. Tot vlak voor de aanslagen had kiezersonderzoek uitgewezen dat de *Partido Popular* afstevende op een ruime overwinning. Het was nog slechts de vraag of de regeringspartij opnieuw een absolute meerderheid in het *Cortes* zou behalen. Zoals wel vaker ging het collectieve geheugen van de kiezers niet verder dan de portemonnee: het succesvolle economische beleid van de regering-Aznar leek een grotere rol te gaan spelen dan de collectieve woede over de Spaanse betrokkenheid bij de oorlog in Irak ruim een jaar eerder. Totdat de bomaanslagen het Spaanse politieke klimaat dramatisch veranderden en de socialisten als grootste partij uit de verkiezingen te voorschijn kwamen (weliswaar zonder een absolute meerderheid te behalen: de PSOE kreeg 164 van de 350 zetels).

De eerste uitspraken van Zapatero lijken erop te wijzen dat Spanje weer terugkeert naar wat in de jaren tachtig de 'natuurlijke omgeving van het Spaanse buitenlandse beleid', d.w.z. de Europese Unie, werd genoemd. In interviews in de loop van 2003 had hij overigens een en ander al aangekondigd. Deze correctie op het beleid van Aznar is dus minder opmerkelijk of ingegeven door recente gebeurtenissen dan sommigen ons willen doen geloven. Daarnaast lijkt Zapatero meer een beleid van samenspraak en consensus voor te staan dan zijn voorganger, meer vertrouwen te hebben in Europese oplossingen voor gemeenschappelijke problemen en minder zijn oren te laten hangen naar particularistische economische belangen. Dit alles zal een positieve uitwerking kunnen hebben op de Spaanse democratische verhoudingen en wellicht ook op de verhoudingen binnen Europa.

Ten aanzien van het binnenlands beleid valt een aantal zaken op. De nieuwe regering-Zapatero telt evenveel mannen als vrouwen en de eerste vice-premier is een vrouw, Maria Teresa Fernández de la Vega. Voor een land als Spanje is dit een ongekende noviteit en wellicht meer dan een indicatie dat de nieuwe premier serieus werk maakt van zijn verkiezingsbelofte een nieuwe regeerstijl te ontwikkelen. Transparantie van beleid, een constante dialoog met de regionale regeringen en – waar mogelijk – consensus in het nationale parlement over zaken als terrorismebestrijding en buitenlands beleid vormen onderdeel van deze nieuwe stijl. Op economisch terrein zal de nieuwe regering het succesvolle beleid van Aznar in grote lijnen voortzetten. In het bijzonder het beleid gericht op begrotingsevenwicht zal worden gecontinueerd

onder leiding van de voormalige eurocommissaris en nieuwe minister van economische zaken en financiën Pedro Solbes. Hoe deze doelstelling valt te rijmen met andere verkiezingsbeloften – verhoging van minimumloon en pensioenen en meer uitgaven voor onderwijs en technologieontwikkeling – staat nog te bezien.

Ten aanzien van het laatste punt, meer aandacht voor innovatie, wil de nieuwe regering een duidelijk andere koers varen. Eén van de consequenties van de *big bang*-uitbreiding richting Oost-Europa is dat een deel van het bedrijfsleven dat in het verleden naar Spanje is getrokken, nu wegtrekt naar landen als Slowakije, vanwege de combinatie van hoog gekwalificeerde arbeid en relatief lage lonen in de nieuwe lidstaten. De nieuwe Spaanse regering lijkt – meer dan de regering-Aznar, die sterk leunde op de speculatieve groei van de binnenlandse huizenmarkt en op de buitenlandse expansie van het Spaanse bedrijfsleven – te beseffen dat Spanje geen andere keuze heeft dan zich toe te leggen op ontwikkeling van hoger in de markt gelegen, technologisch geavanceerde sectoren.

Tot slot wil de regering-Zapatero een einde maken aan de in Spanje gebruikelijke praktijk dat een regeringswisseling gepaard gaat met een massale stoelendans aan de top van de aan de Spaanse overheid gelieerde bedrijven. Toen Aznar in 1996 aan de macht kwam, werden binnen een tijdsbestek van een aantal maanden bevriende ondernemers aan de top van bedrijven als Telefónica, Repsol, Endesa en Caja Madrid geplaatst. Zapatero heeft aangekondigd dat hij deze versmelting van politieke en economische belangen wil doorbreken.

Op het terrein van het buitenlands beleid zijn de grootste veranderingen te verwachten. De eerste buitenlandse reizen van de nieuwe premier vormen wat dat betreft een belangrijke graadmeter. De eerste reis ging naar Casablanca, alwaar Zapatero een eerste poging deed de onder Aznar sterk verslechterde bilaterale relatie met Marokko te verbeteren. Visserijconflicten, territoriale aanspraken (Ceuta en Melilla), de Westelijke Sahara, illegale migratie en de potsierlijke confrontatie met het stuk rots voor de kust van Marokko (het eilandje Perejil) als inzet waren bronnen van voortdurende spanning tussen beide landen ten tijde van het Aznar-bewind.

Op zijn volgende reizen bezocht Zapatero Frankrijk en Duitsland. Ook deze bezoeken hadden meer dan symbolische betekenis. Het is de nieuwe regering er veel aan gelegen de relatie met de as Berlijn-Parijs te herstellen. Dit is wellicht het meest betekenisvolle onderdeel van de aangekondigde koerswijziging in het Spaans buitenlandse beleid: daar waar Aznar vertrouwde op de ontluikende speciale relatie met de Verenigde Staten en een confrontatiepolitiek met

Duitsland en (vooral) Frankrijk niet schuwde, keert Zapatero terug in de boezem van Europa. Daarbij wordt expliciet de wens uitgesproken opgenomen te worden in de as Berlijn-Parijs. Het valt te bezien of kanselier Schröder zijn belofte in die richting, gedaan tijdens de topontmoeting met Zapatero op 28 april, zal waarmaken. Een derde prioriteit in het 'nieuwe' buitenlandse beleid is de verbetering van de betrekkingen met Latijns-Amerika. Gestreefd wordt naar een relatie gebaseerd op wederzijdse gelijkheid. De verkoeling in de relatie tussen Spanje en de Verenigde Staten heeft in ieder geval al tot positieve reacties geleid in een aantal landen in de regio.

Ook al is het nu nog te vroeg vast te stellen dat de aangekondigde koerswijziging meer is dan een reeks gratuite uitspraken, het heeft er alle schijn van dat de nieuwe regering inderdaad terugkeert naar de 'driehoek van buitenlands beleid' ten tijde van de regering-González. En wederom lijkt de Europese dimensie het kader te worden waarbinnen de andere prioriteiten zullen worden nagestreefd. Betekent dit nu dat de regering-Zapatero terug zal keren naar de ondubbelzinnig pro-Europese politiek uit de tweede helft van de jaren tachtig? De verwachting is dat de meer realistische, op specifiek nationale belangen gerichte opstelling aan de vooravond van de IGC van 1996 (vooral ten aanzien van institutionele en financiële kwesties) ook in de komende periode als leidraad zal dienen. Weliswaar heeft Zapatero de wens uitgesproken de discussie rondom de Europese grondwet los te trekken, maar tevens gesteld dat een flexibeler opstelling van Spanje ten aanzien van de stemmenweging in de Raad van Ministers alleen op basis van een grotere compromisbereidheid in de andere hoofdsteden van de Europese Unie kan plaatsvinden.

Van een geheel andere orde is de kwestie rondom de financiële overdrachten na 2006. Op dit terrein laat de nieuwe regering een veel strijdvaardiger geluid horen. De uitbreiding van de Unie mag er niet toe leiden dat Spanje de rekening moet betalen, zo liet de staatssecretaris voor Europese zaken, Alberto Navarro, onlangs in een interview weten.<sup>9</sup> Ook de nieuwe Spaanse regering zal dus een afweging blijven maken tussen welbegrepen nationaal belang en de doelstelling van een hechter Europa op terreinen als buitenlands en veiligheidsbeleid. ■

## Noten

- 1 Zie Esther Barbé, 'Spain and CFSP: The Emergence of a "Major Player"?', in: R. Gillespie & R. Youngs (red.), *Spain: the European and International Challenges*, Londen: Frank Cass, 2001, blz. 51-52.
- 2 Voor een uitgebreide analyse van het buitenlands en economisch beleid tijdens de socialistische regeerperiode, zie Otto Holman, *Integrating Southern Europe. EC Expansion and the Transnationalization of Spain*, Londen: Routledge, 1996, in het bijzonder de hoofdstukken 4 en 5.
- 3 Zie Otto Holman, 'Het naderende einde van het tijdperk-González. Spaanse politiek en economie na Maastricht en voor de IGC', in: *Internationale Spectator*, december 1995, blz. 636-641.
- 4 Overigens kan deze keuze onder de noemer van strategische misrekening worden gerangschikt. Enerzijds heeft de speciale band met de Verenigde Staten niet veel opgeleverd in de strijd tegen de ETA. Anderzijds lijkt Spanje vooral gebaat bij een goede samenwerking met Frankrijk, omdat het zuidelijk deel van dit land meer dan eens de schuilplaats bleek van ETA-leiders.
- 5 European Commission, *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Com(2004) 107, Luxemburg, februari 2004, blz. 182, 185.
- 6 UNCTAD, *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Genève/New York: United Nations, 2002, blz. 319, tabel B.5.
- 7 Zie *El País*, 28 maart 2002 (Negocios, blz. 16).
- 8 Sinds januari 2003 kan iedereen met Spaanse voorouders in aanmerking komen voor de Spaanse nationaliteit. Het Spaanse ministerie van buitenlandse zaken heeft berekend dat ruim 1 miljoen mensen in potentie gebruik zouden kunnen maken van deze mogelijkheid. Alleen al uit Argentinië werden begin 2003 ruim 400.000 aanvragen verwacht. Zie *El País*, 19 januari 2003 (Reportaje, blz. 4-5).
- 9 *El País*, 2 mei 2004: 'El difícil "puzzle" de Europa', blz. 9.

## Over de auteur

DR O. HOLMAN is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Politologie, PSCW, van de Universiteit van Amsterdam.

# Sleutel succes WTO-ronde in handen EU\*

CEES VAN BEERS & ANDRÉ DE MOOR

DE MISLUKTE TOP VAN DE WERELDHANDELSORGANISATIE (WTO) in de Mexicaanse badplaats Cancún (september 2003) heeft tot uiteenlopende reacties geleid. De andersglobalisten en veel niet-gouvernementele organisaties (NGO's) vierden de mislukking als hun tweede triomf – na het debâcle van de WTO-bijeenkomst in 1999 in Seattle. De Nederlandse commentaren spitsten hun analyses toe op het functioneren van de WTO, de dubieuze rol van de NGO's, het nieuwe blok van grote ontwikkelingslanden en de, mede door de situatie in Irak gevoede, angst dat wat de wereldhandel betreft bilaterale regionale initiatieven de multilaterale onderhandelingen zouden gaan vervangen.<sup>1</sup> De Amerikaans/Indiase econoom Bhagwati betoogde daarentegen dat de mislukking van de handelstop geen ramp behoeft te zijn.<sup>2</sup> De onderhandelaars hebben het Doha-mandaat immers opnieuw bevestigd en zijn na Cancún met elkaar in gesprek gebleven.

Ook ingewijde onderhandelaars en geïnformeerde waarnemers hebben aangegeven dat Cancún wellicht niet zo'n mislukking was, zoals hiervoor gesuggereerd. Op diverse onderdelen was overeenstemming bereikt over de tekst van de Mexicaanse voorzitter Derbez, terwijl op deze tekst vrij snel na de top werd voortgeborduurd. Verder heeft de Amerikaanse onderhandelaar Zoellick in januari 2004 een brief naar alle leden gestuurd, waarin hij zijn aanvankelijke dreiging bilaterale handelsakkoorden te sluiten, laat varen en duidelijk op zoek gaat naar multilaterale oplossingen.

## Nieuwe krachten, andere verhoudingen

In Cancún is duidelijk zichtbaar geworden wat de verdere onderhandelingen en ook de toekomst van de

*De onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie moeten worden vlotgetrokken, want de inzet van deze 'Doha-ronde' van de WTO is hoog. De sleutel tot succes ligt in handen van de Europese Unie. Een uitdagende taak dus voor het Nederlandse voorzitterschap.*

WTO zal bepalen. De opkomende macht van vooral de grote ontwikkelingslanden is een factor van betekenis geworden, waar de rijke landen, in het bijzonder de Verenigde Staten en de EU, niet meer omheen kunnen. De ontwikkelingslanden hebben in Cancún een krachtig en hecht machtsblok gevormd, dat zich in de onderhandelingen niet (meer) uit elkaar liet spelen.<sup>3</sup> Deze G-20 beschouwt een akkoord over landbouw als de topprioriteit in de Doha-ronde en de groep heeft hierover een hard standpunt ingenomen. De landbouw moet vérgaand worden geliberaliseerd, waarbij in het bijzonder de rijke landen hun markten moeten openstellen en hun handelsversturende subsidies moeten afschaffen.

Dit harde standpunt komt voort uit een diepe onvrede over de huidige situatie en uit wantrouwen tegenover de rijke landen. In de vorige internationale handelsronde (de Uruguay-ronde) is immers ook afgesproken de landbouwsector te liberaliseren, met verplichtingen voor zowel rijke als arme landen. Maar na jaren van onderhandelingen en uitvoering van de afspraken is het effect van de Uruguay-ronde voor de ontwikkelingslanden nog nauwelijks zichtbaar. De landbouwsubsidies in de rijke landen zijn met \$300 miljard per jaar nog even hoog en de handelsbarrières

\* Dit artikel werd redactioneel afgerond vóór het uitgaan van de brief van de EU-Commissarissen Lamy (Handel) en Fischler (Landbouw) aan alle WTO-leden, waarin de bereidheid van de EU wordt uitgesproken alle exportsubsidies op landbouwgebied af te schaffen indien belangrijke handelspartners van de EU hetzelfde doen.

nauwelijks minder dan 20 jaar geleden. De tariefstructuren zijn in de loop der jaren zelfs diverser en ingewikkelder geworden en zij vielen veelal buiten het formele Uruguay-akkoord, al dan niet via uitzonderingsclausules. Ook producten van belang voor arme landen zijn buiten schot gebleven. Een nieuw akkoord over landbouw heeft voor ontwikkelingslanden dus alleen zin met vérgaande en heldere afspraken over landbouwhervorming. De G 20 zal aan deze harde opstelling zeer waarschijnlijk vasthouden.<sup>4</sup>

Een landbouwakkoord hangt er dus grotendeels van af of de voorstellen van de EU en de Verenigde Staten een serieuze bereidheid tot hervorming weerspiegelen. In de aanloop naar Cancún konden beide economische machtsblokken echter weinig overtuigen. In de EU werden de drastische voorstellen van Eurocommissaris Fischler sterk afgezwakt en slechts aanvaard als een gedeeltelijke hervorming, die pas in 2007 begint. De komende jaren blijft de landbouw in de EU dus nog steeds flink beschermd. De Amerikanen besloten in 2002 om de komende tien jaar \$180 miljard extra in de landbouw te pompen. Bovendien sloten de EU en de Verenigde Staten vlak vóór Cancún een akkoord over een onderhandelingskader voor de landbouwbesprekingen. Dit kader was weliswaar niet kwantitatief ingevuld, maar het wakkerde wel het wantrouwen van de ontwikkelingslanden aan.

### Multilateraal succes en bilaterale dreiging

In tegenstelling tot beweringen in de *Internationale Spectator* van november 2003<sup>5</sup> waren de Verenigde Staten wel degelijk actief aanwezig in het onderhandelingscircuit van Cancún. Dat was in elk geval opmerkelijk, vergeleken met de duidelijke afwezigheid van de regering-Clinton in Seattle. Vooraf was de regering-Bush wel dubbelzinnig in haar signalen over de WTO-ronde. De omvangrijke extra subsidie voor de landbouw en de hoge tarieven op staalimporten gaven het signaal af dat nationale belangen het toch wonnen van multilaterale. Het is inderdaad vreemd te pleiten voor meer vrijhandel, terwijl men zelf om binnenlands-politieke redenen het protectionisme vergroot. Niettemin bleek de regering-Bush gevoelig voor de uitspraak van het WTO-panel inzake de staaltarieven en de mogelijkheid van de EU tegenacties te ondernemen. Ook het feit dat onderhandelaar Zoellick een 'fast-track negotiating authority' wist te vernieuwen, duidde erop dat de Amerikanen de WTO-onderhandelingen wel degelijk serieus namen.

In een directe reactie op de mislukking in Cancún heeft Zoellick gedreigd een multilateraal akkoord minder prioriteit te geven en het Amerikaans belang na te streven door het afsluiten van bilaterale of regionale overeenkomsten. Maar na de eerste emoties lijkt deze

dreiging nu van de baan. Uit Zoellicks brief van januari jl. blijkt duidelijk dat de Amerikanen de multilaterale weg willen blijven bewandelen. De boodschap is dat 2004 geen verloren jaar mag worden in de WTO-onderhandelingen. Verder beschouwen de Verenigde Staten landbouw als het belangrijkste onderwerp, dat als eerste moet worden opgelost. Bij de in de brief vermelde voorstellen vallen de totale afschaffing van exportsubsidies (met een duidelijke einddatum) en aanzienlijke vermindering van handelsversturende subsidies in het bijzonder op. Zij markeren een terugkeer naar de eerdere positie, waarmee de Amerikanen hun aanvankelijke toenadering richting de EU lijken op te geven en opschuiven naar de G 20. De Verenigde Staten zijn waarschijnlijk overtuigd geraakt van de krachtige positie van de ontwikkelingslanden en beschouwen een akkoord met de G 20 als de potentiële doorbraak in de Doha-ronde.

De motivatie voor de wijziging van de Amerikaanse positie is, gezien de voorgeschiedenis, opmerkelijk. Het is aannemelijk dat het opnieuw inslaan van de multilaterale weg vooral is ingegeven door het feit dat landen als China en India tot de G 20 behoren. Voor de Verenigde Staten zijn dit de toekomstige groeimarkten en een goede relatie hiermee is van groot belang. Het verklaart ook de nadruk in de brief van Zoellick op een akkoord over liberalisering van industriële producten en diensten na een positief resultaat op landbouwgebied. Dit betekent dat de EU in een geïsoleerder positie dreigt te komen. Hoewel de EU in Cancún wel tot concessies op landbouwgebied bereid bleek, zullen deze, gezien de nieuwe Amerikaanse positie, waarschijnlijk niet ver genoeg gaan. Kortom, de EU zal meer op tafel moeten leggen.

### Minder is beter

Feitelijk was Cancún helemaal niet zo'n mislukking zoals veelal werd gesuggereerd. De zg. Derbez-tekst bevatte belangrijke deelakkoorden op verscheidene onderdelen, maar de top is (mede) mislukt omdat de hele Doha-ronde van start is gegaan als 'single undertaking', d.w.z. er is pas *dan* een akkoord als men het over alles eens is. Dit is een kwetsbaar uitgangspunt: als immers één bouwsteen gaat schuiven, stort het hele bouwwerk in elkaar – en dat is wat in Cancún gebeurde. Niettemin biedt de Derbez-tekst veel aanknopingspunten voor vervolg en in feite bouwt de brief van Zoellick hierop voort.

Het vlottrekken van de onderhandelingen in de Doha-ronde moet beginnen met het inperken van de agenda. Velen menen dat de WTO-ronde veel *te breed en te complex* en in feite ononderhandelbaar is geworden. Voor veel ontwikkelingslanden is het eenvoudigweg ondoenlijk – in termen van competentie en mens-

kracht – over alles te kunnen onderhandelen, terwijl zij er dikwijls voor kiezen niet met zaken in te stemmen waarbij men niet of onvoldoende betrokken is geweest. Dit vergroot de kwetsbaarheid van de ‘single undertaking’. Verder wordt de agenda zwaar belast door de zg. ‘Singapore issues’.<sup>6</sup> Vooral de EU is erop gebrand over deze ‘Singapore issues’ een akkoord te sluiten, mede als wisselgeld voor verwachte concessies op landbouwgebied. Bij veel ontwikkelingslanden is er echter nauwelijks tot geen bereidheid te bespeuren hierover zelfs te praten. De EU was in Cancún al bereid investeringen en concurrentie als onderhandelingsonderwerpen te laten vallen en dat lijkt ook verstandig. Ook de Amerikanen spreken in de brief van Zoellick er de voorkeur voor uit in elk geval deze twee ‘Singapore issues’ van de agenda te schrappen.<sup>7</sup>

Het loslaten van het ‘single undertaking’-uitgangspunt maakt een stapsgewijze benadering mogelijk, waarbij achtereenvolgens (deel-)akkoorden kunnen worden bereikt zonder de hele Doha-ronde in gevaar te brengen.<sup>8</sup> Dit vergt wel vertrouwen en het wederzijds honoreren van *goodwill* van onderhandelaars en dus om een krachtige *facilitator*. Door hun middenpositie alsook door hun doorgaans flexibele opstelling *tijdens* onderhandelingen zouden de Verenigde Staten deze rol op zich kunnen nemen.

Allerlei aanverwante zaken, zoals de onderhandelingen over milieu, lijken minder prioriteit te hebben en kunnen desnoods van de agenda worden afgehaald, en wel om twee redenen. Ten eerste omdat het onderhandelingscapaciteit vrijmaakt voor de belangrijkste zaken; ten tweede omdat het milieu door vermindering van de landbouwsubsidies al veel beter zal zijn beschermd.

### Doorbraak naar succes via de landbouw

De landbouw vormt de sleutel tot succes. De Doha-ronde is te belangrijk om te mislukken, zeker in de strijd tegen armoede. De Wereldbank heeft berekend dat de succesvolle afsluiting van de Doha-ronde meer dan \$500 miljard kan opleveren en bijna 150 miljoen mensen boven de armoedegrens van \$2 per dag kan brengen; tweederde hiervan is op het conto van de landbouw te schrijven. De landbouwonderhandelingen dienen dan ook absolute prioriteit te krijgen en geïntensiveerd te worden.

Een landbouwakkoord heeft ingrijpende gevolgen voor zowel rijke als arme landen. Gezien hun economische kracht en de jarenlange omvangrijke subsidiëring en bescherming van de landbouw in de rijke landen ligt het voor de hand dat zij als eerste beginnen met het afbreken hiervan. De geweldige prijs- en exportsubsidies moeten worden afgeschaft en toegang tot de markten in rijke landen moet worden verbeterd. Maar ook de arme landen zullen hun *input*-subsidies aan

boeren en hun binnenlandse voedselsubsidies moeten aanpakken, hoewel de omvang van subsidiëring veel kleiner is dan in de rijke landen. Daarnaast beschermen ontwikkelingslanden hun landbouw met hoge tariefmuren, juist ook *binnen de eigen regio*. Niettemin zal een handelsakkoord voor alle landen betekenen dat de landbouw drastisch zal worden hervormd en tariefmuren vérgaand worden afgebroken.<sup>9</sup>

### Verdergaande hervorming van de EU-landbouw mogelijk

Gezien het belang van een landbouwakkoord en de opstelling van de andere partijen in de onderhandelingen verkeert de EU in een sleutelpositie om de Doha-ronde te maken of te breken. Succes vraagt om radicale en ingrijpende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU, die veel verder gaat dan de huidige concessies. Een dergelijke hervorming is niet alleen vereist, maar ook mogelijk. Een eerste noodzakelijke ingreep is de volledige loskoppeling van landbouwsubsidies van prijzen en inkomens. Dit is essentieel voor de verbetering van de effectiviteit van het GLB en het elimineert veel van de negatieve neven-effecten van de landbouwsubsidies.

In de EU worden agrarische producenten onder andere gesubsidieerd door het betalen van kunstmatig hoge garantieprijzen voor hun produkten. Als gevolg daarvan wordt er extra geproduceerd, hetgeen leidt tot extra vraag naar en dus hogere prijzen voor grond, kunstmest, pesticiden e.d., die de boereninkomens onder druk zetten. Daarmee wordt de effectiviteit van de subsidies ondermijnd. Vervolgens worden de uit dit landbouwbeleid voortvloeiende overschotten met veel extra subsidies in ontwikkelingslanden gedumpt. Daarnaast worden boeren in ontwikkelingslanden belemmerd door de hoge tarieven op landbouwimporten bij de buitengrenzen van de EU.

Afschaffing of sterke vermindering van deze subsidies zal leiden tot minder concurrentievervalsing en tot afbraak van importbelemmeringen. Meer invoer van landbouwprodukten uit ontwikkelingslanden en dus meer ontwikkelingsmogelijkheden voor deze landen via internationale handel zijn het gevolg.

Een probleem is dat er veel weerstand van specifieke groepen bestaat tegen hervorming van de landbouwsubsidies. Er zijn immers economische en politieke barrières tegen hervorming. *Politieke barrières* worden gevormd door de boeren-lobby's, die zich sterk weten te organiseren. De politieke barrières zijn sterk gelieerd aan de *economische barrières*. Deze zijn ontstaan omdat de subsidies hebben geleid tot gedragsverandering ten aanzien van investeringen bij de boeren als subsidieontvangers. Die investeringen kunnen niet op korte termijn ongedaan worden gemaakt zonder dat het grote financiële gevolgen heeft voor de subsidieontvangers.

Zij hebben immers veel geïnvesteerd in kunstmest, intensieve grondbewerking e.d. Om deze barrière te slechten is het nodig dat een deel van de vrijkomende subsidiegelden wordt gebruikt om boeren uit te kopen en hen te compenseren voor verlies van bepaalde rechten. Een ander deel van deze middelen kan worden ingezet om boeren te belonen voor milieuvriendelijke activiteiten, zoals biologische landbouw, voor betalingen van milieudiensten of het onderhouden en beheren van de natuur en het natuurlijk landschap.<sup>10</sup> Deze groene betalingen zijn niet handelsversturend en dus niet strijdig met de WTO-bepalingen. Tot slot zal een deel van het vrijgekomen geld kunnen worden gebruikt voor het herstructureren van overheidsbudgetten.

Een dergelijk vérgaande landbouwhervorming, is in het financiële en milieubelang van de EU. De uitbreiding met relatief arme en landbouw-intensieve lidstaten, zoals Polen, leidt immers tot een druk op de publieke uitgaven. Samen met de wens van de nettobetalers de nationale EU-aftocht te maximeren tot 1% van het BNP, maakt dat de noodzaak van een verdergaande hervorming van het GLB alleen maar pregnanter.

Naast de publieke financiën in de EU zal ook het milieu baat hebben bij vermindering van landbouwsubsidies. Prijs subsidies leiden ertoe dat boeren veel meer bestrijdingsmiddelen, kunstmest en water gebruiken om een zo hoog mogelijke produktie te halen. Daarvoor worden ze immers beloond door hogere subsidieontvangsten. Afschaffing van deze subsidies zal de milieudruk verminderen.<sup>11</sup>

### Maken of breken

Samenvattend kan worden gesteld dat de baten van de Doha-ronde groot zijn: de WTO, de ontwikkelingslanden, alsmede de publieke financiën en het milieu in de EU kunnen er veel bij winnen. De weerstand van specifieke en gevestigde belangen in de EU en de Verenigde Staten en hun invloed op de respectievelijke regeringen mogen niet worden onderschat. Niettemin is er wel degelijk een *win-win*-situatie te creëren, waar ook de grootste landbouwsubsidieverschaffers baat bij hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de EU, waar de meeste subsidies worden gegeven.

De 'sense of urgency' van deze WTO-ronde is ook hoog. Als deze ronde niet slaagt, zullen de wereld economie en vooral de ontwikkelingslanden niet de zó benodigde impuls krijgen. Als gevolg daarvan blijft de armoede in de wereld bestaan, en daarmee ook de voedingsbodemp voor onvrede en terrorisme. Ook zal de

WTO zelf dan een weinig rooskleurige toekomst tegemoet kunnen zien; het internationale handelsoverleg zal zeker aan kracht en relevantie inboeten.

De jaren 2004 en 2005 worden doorslaggevend in de WTO-onderhandelingen. De sleutel tot succes van de Doha-ronde ligt in handen van de Europese Unie – een uitermate zware verantwoordelijkheid voor het komende Nederlandse voorzitterschap. ■

### Noten

- 1 Zie o.a. L.B.J. Brinkhorst, 'Hoe verder na Cancún', in: *Internationale Spectator*, november 2003, blz. 524-526; P. van Dijk & Gerrit Faber, 'WTO Top van Cancún: onderbreking of eind van Doha-ronde', in: *Internationale Spectator*, november 2003, blz. 527-531.
- 2 J.B. Bhagwati, 'Don't cry for Cancún', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2004, vol. 53, no.1, blz. 52-63.
- 3 Deze groep wordt de G 20 genoemd, maar bevat inmiddels 22 landen, waaronder China, India, Brazilië en Zuid-Afrika.
- 4 Daarnaast bestaat er bij ontwikkelingslanden onvrede over het uitblijven van naleving van de norm voor ontwikkelingshulp en over de schamele (financiële) toezeggingen door rijke landen tijdens andere internationale bijeenkomsten, zoals de Duurzaamheidstop in Johannesburg in 2002.
- 5 Zie de artikelen genoemd in noot 1.
- 6 Het betreft hier vier onderwerpen: investeringen, concurrentie, handelsfacilitering en overheidsaanbesteding, waarvan in 1996 in Singapore werd besloten deze in toekomstige onderhandelingen in te brengen.
- 7 Als alternatief suggereert Zoellick voor investeringen en concurrentie een plan van aanpak te ontwikkelen. Voor handelsfacilitering en overheidsaanbesteding ziet hij nog wel mogelijkheden om tot overeenstemming in de onderhandelingen te komen.
- 8 Zie bijv. het pleidooi van de Argentijnse ambassadeur bij de WTO, A. Chiaradia, 'A scenario for progress in WTO agriculture negotiations', in: *Bridges*, jrg. 8, no. 2, februari 2004, blz. 3-4.
- 9 Voor de arme voedsel-importerende ontwikkelingslanden zou voor een overgangperiode een speciaal fonds kunnen worden opgericht. Een dergelijk *Food Security Fund* zou met een klein deel van de revenuen van subsidiehervorming kunnen worden gefinancierd. Zie bijv. Cees van Beers & André de Moor, *Public Subsidies and Policy Failures*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2001.
- 10 Keyzer & Merbis, 'WTO and the Failure of Seattle', in: *The Economist*, jrg. 148, no. 2, 2000, blz. 259-271.
- 11 Zie ook Van Beers & De Moor, a.w. noot 9.

### Over de auteurs

CEES VAN BEERS is verbonden aan de Technische Universiteit Delft; ANDRÉ DE MOOR is werkzaam op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

# Washingtons 'nieuwe NAVO'

PETER VAN KEMSEKE

## Accessoire of sluitstuk van 'effective multilateralism'?

'IN ITS NEW MISSIONS, STRUCTURE AND advanced military might, NATO personifies the "effective multilateralism" President G. Bush has championed to meet the challenges of our time.' Deze uitspraak van de Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Nicholas Burns, opgetekend in *The International Herald Tribune* van 19 december 2003, geeft aan dat de NAVO – opnieuw – een vaste plaats lijkt in te nemen in de veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten. Een soortgelijke boodschap werd een maand later zo mogelijk nog explicieter de wereld ingestuurd door *Secretary of State* Colin Powell in *Foreign Affairs*: 'Above all, the President's strategy is one of partnerships that strongly affirms the vital role of NATO and other U.S. alliances – including the UN'.<sup>1</sup>

Dit soort verklaringen, waarin het belang van de NAVO wordt onderstreept, zijn allesbehalve nieuw. Sinds de oprichting van het bondgenootschap, inmiddels 55 jaar geleden, zijn ze als het ware gaan behoren tot de declaratoire routine van het Amerikaanse diplomatieke bedrijf. Opvallend zijn echter de stelligheid en consistentie waarmee Washington recent zijn gehechtheid aan de NAVO uitdraagt – alsof moet worden aangetoond dat de Verenigde Staten de NAVO-moeheid, die was ingetreden na de interventie in Kosovo in 1999, en die uiterst scherp tot uiting kwam na '9/11', nu achter zich willen laten.

### 'Lessons learned' uit de Kosovo-interventie

Talrijk waren de politieke commentatoren die na de val van de Berlijnse Muur de snelle desintegratie van het Noord-Atlantisch bondgenootschap voorspelden. Dat was echter niet de conclusie die de regering-Bush Sr. trok uit de teloorgang van het sovjetimperium. Integendeel, aangezien het de NAVO was die de Sov-

*De Amerikanen lijken na een kortstondige unilateralistische fase de NAVO als bouwsteen in hun buitenlandse strategie te hebben herbevestigd. Daartoe moet het bondgenootschap wel in de revisie. Op de NAVO-top in Istanboel zal dit vernieuwingsproces van start moeten gaan.*

jetunie gedwongen had concessie op concessie te doen, had de Alliantie haar waarde meer dan bewezen. 'Never change a winning team' – zo klonk het in het Witte Huis.

Kort daarna, begin jaren negentig, werd de NAVO met een nieuwe uitdaging geconfronteerd: het gewelddadig uiteenvallen van Joegoslavië. De vraag of de NAVO in Bosnië en Herzegovina moest ingrijpen, leidde in de lente van 1994 tot een diepe crisis tussen de lidstaten, die duurde totdat de Verenigde Staten zich na de slachtpartij op de markt in Sarajevo (februari 1994) konden vinden in een ultimatum aan Servië. Het is maar zeer de vraag of zonder die tussenkomst van de NAVO Milošević bereid zou zijn geweest de Dayton-akkoorden te ondertekenen. Toen het enkele jaren daarna tot een zware strijd kwam in Kosovo, stond de geloofwaardigheid van een (opnieuw verdeelde) NAVO nogmaals op het spel. Ook nu was de inzet van de NAVO bepalend. Het bondgenootschap riep de oprukkende Servische troepen een halt toe, maakte een einde aan de genocide en zorgde ervoor dat de vluchtelingen konden terugkeren. NAVO-secretaris-generaal Lord Robertson noemde bij zijn afscheid deze NAVO-interventie een van de grootste successen van de organisatie.<sup>2</sup>

Beleidsmakers in de Verenigde Staten, en dan vooral aan Republikeinse zijde, trokken echter andere

lessen: de interventie in Kosovo had de gapende technologische kloof met de Europese NAVO-lidstaten nog eens duidelijk aangetoond, terwijl juist die lidstaten door de in de NAVO-Raad gehanteerde consensusregel wél controle konden uitoefenen op de inzet van de Amerikaanse middelen. Met andere woorden, het politieke besluitvormingsproces werd als hinderlijk ervaren voor de militaire efficiëntie. Deze vaststelling gaf aanleiding tot een debat in Washington, waarbij het nut en belang van de organisatie misschien wel meer ter discussie werden gesteld dan na de val van het communisme het geval was geweest. Door de radicaalsten onder hen werd oorlog als een te ernstige zaak beschouwd om aan de NAVO toe te vertrouwen. Het bondgenootschap was door de Kosovo-interventie een symbool geworden van een soort neo-wilsoniaans multilateralisme, dat meer ten dienste stond van een door de 'internationale gemeenschap' gedragen mensenrechtenbeleid dan van het nationaal belang van de Verenigde Staten. Daarvoor was het bondgenootschap in 1949 niet opgericht: de NAVO ging, zo was te horen, 'out of area to avoid going out of business'. De enige echte functie van de NAVO was immers oorspronkelijk collectieve zelfverdediging. Of, zoals een *senior associate* van de *American Foreign Policy Council* in Washington onlangs nog in herinnering bracht: 'NATO has justified nondefensive operations and even a war against Serbia by referring to the North Atlantic Treaty, which legitimizes nothing of the kind.'<sup>3</sup> Voor diegenen die zonder meer al moeite hadden met het concept 'alliantie', was de organisatie destijds opgericht met één welbepaald doel (collectieve defensie tegen de USSR), in één welbepaalde regio, voor één welbepaalde periode: het samenwerkingsverband was geenszins bedoeld als een permanente alliantie.

Het was tegen de achtergrond van dergelijke analyses dat *American Airlines 11* en *United Airlines 175* zich op 11 september 2001 door de Twin Towers boorden en de nieuwe – intussen Republikeinse – overheid als reactie daarop de 'War on Terror' verklaarde. Gezien de ervaringen in Kosovo behoeft het niet te verwonderen dat de NAVO niet de meest centrale plaats zou innemen in die mondiale strijd tegen het terrorisme. De interventie in Afghanistan werd uitgevoerd door een door de Amerikanen geleide *ad hoc*-coalitie. Pas in een tweede fase, vanaf augustus 2003, werd ook de NAVO daarbij betrokken, eerst via een aanwezigheid in Kaboel, vervolgens ook buiten de Afghaanse hoofdstad in zogenaamde 'Provincial Reconstruction Teams'. Ook in de oorlog tegen de Iraakse leider Saddam Hoessein speelde 'NATO as such' geen rol en bleef de bijdrage van de NAVO hoofdzakelijk beperkt tot logistieke steun aan een door Polen geleide divisie.

Het is verleidelijk in de gemarginaliseerde rol van

de NAVO (en andere internationale organisaties) een illustratie te zien van enkele basiselementen die het Amerikaans buitenlands beleid onder de huidige regering kenmerken. Basiselementen die worden aangeduid als 'unilateralisme', een diep wantrouwen tegenover internationale instellingen, en een zeer groot vertrouwen in de Amerikaanse superioriteit.

### **Amerikaans unilateralisme: 'We will not hesitate to act alone'**

Het basisdocument dat de 'unilaterale koerswijziging' van de Verenigde Staten nog het best lijkt samen te vatten, is de *National Security Strategy* (NSS) van 17 september 2002, die het licht zag bijna op de dag af een jaar na de dramatische gebeurtenissen in New York en Washington. De bekendmaking van het document wekte heel wat kritiek. Het merendeel van die kritiek richtte zich hoofdzakelijk op enkele passages (in een document van 22 pagina's) die de mogelijkheid van een preëemptieve aanval openlieten – een idee dat al met al niet zo vernieuwend is als doorgaans wordt aangenomen.<sup>4</sup> Het *inzoomen* op dat ene element mag echter de kernboodschap van de strategie niet in de schaduw plaatsen. Die *boodschap is drievoudig*. Ten *eerste* legt de tekst sterk de nadruk op 'a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests'.<sup>5</sup> Het zijn waarden en principes, zo stelt de (NSS), die het buitenlands beleid richting moeten geven. Macht wordt, met andere woorden, gebruikt om een machtsbalans te *creëren* – wat een wijziging van de *status-quo* impliceert – 'die vrijheid bevordert'. Een *tweede element* van belang is het opbouwen van een (militaire) capaciteit die een positie van hegemonie mogelijk moet maken: 'Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equalling, the power of the United States.' Een *derde* en laatste *element* laat zich samenvatten in de zin: '[w]e will not hesitate to act alone, if necessary'. De nationale veiligheidsstrategie was zodoende een perfecte weerspiegeling van de toenmalige interne machtsverhoudingen, en van de staat van oorlog waarin de Verenigde Staten zich in de nasleep van '9/11' bevonden.

Geen van bovenstaande elementen is echt nieuw. Eisenhovers interventie in Libanon of die van Reagan in Libië – om er slechts enkele te noemen – hadden ook een unilateraal karakter. En na Pearl Harbor hechtte president Truman ook veel belang aan het behoud van de Amerikaanse superioriteit en sloot hij het gebruik van (preëemptief) geweld nooit uit. Maar tegelijk richtte hij zijn aandacht op de reconstructie van Europa en had hij oog voor multilaterale structuren. De NSS van 2002 was nieuw door de *accenten* die

werden gelegd (waarden, militaire superioriteit, unilateraal optreden), en door de *radicale stijl en retoriek* waarin die prioriteiten werden gegoten. Sherle R. Schwenninger vatte de 'American Grand Strategy' die de NSS in de nasleep van '9/11' propageerde, als volgt kernachtig samen: 'In a unipolar world defined by American supremacy, the United States must have the flexibility to work through ad hoc coalitions and the freedom to use international institutions as it sees fit.' Wakkere commentatoren voelden echter toen al aan dat een dergelijk beleid niet duurzaam kon zijn.<sup>6</sup>

### **Naar een 'Strategy of Partnerships': de terugkeer naar en van de NAVO**

In deze context krijgen de recente verklaringen van o.m. het *State Department* hun juiste reliëf. Vooral de bijdrage van Colin Powell in het eerste nummer van *Foreign Affairs* van dit jaar is erg verhelderend. De voornaamste doelstelling in dit artikel is in grote mate 'to repair the distortions' van het Amerikaans buitenlands beleid. Dat beleid – aldus Powell – is niet unilateralistisch, niet onevenwichtig met een te grote nadruk op militaire methoden, en niet geobsedeerd door terrorisme noch door preëemptieve oorlogvoering op grote schaal. Powell 'contextualiseert' de Nationale Veiligheidsstrategie: *op dat ogenblik* (na 9/11) was het absoluut noodzakelijk 'to reassure the American people' (Powell noemt dat 'common sense') en de vijand een signaal te geven dat hij 'in big trouble' was. Tegenover het verkeerd begrepen unilateralisme plaatst Powell 'het primaat van partnerschappen': 'Partnership is the watchword of US strategy in this administration.' Samenwerking tussen de grote mogendheden en de oorlog tegen het terrorisme zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: het ene voedt het andere en omgekeerd. De basis voor die samenwerking ligt er reeds, want 'de Verenigde Staten zijn gezegend met vele duurzame vriendschappen'. En geen enkele is belangrijker, zo besluit Powell nog, dan de vriendschappen zoals bezegeld in de NAVO<sup>7</sup> – een NAVO die tegemoet komt aan de Amerikaanse belangen, wel te verstaan.

### **'NATO reflecting US interest': ambitieus programma voor Istanboel<sup>8</sup>**

Tegelijkertijd met het opnieuw bevestigen van de NAVO als bouwsteen in de Amerikaanse buitenlandse strategie werd de rol die de NAVO daarin dient te vervullen ook steeds preciezer ingevuld. Tijdens de bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie in Eever (december 2003) gaf zowel Colin Powell als Donald Rumsfeld duidelijk uiting aan het belang dat de Verenigde Staten stellen 'in

using NATO for the most vital security operations of the day', een 'NATO in the frontline against terrorism'.<sup>9</sup> Een dergelijke 'nieuwe NAVO' willen de Amerikanen boven de doopvont houden tijdens de eerstvolgende topbijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de 26 NAVO-lidstaten juni a.s. in Istanboel. Centraal in die topontmoeting staat – weinig verrassend – het thema 'partnerschappen'.

### **Behoeftte aan partners: 'the more, the better'?**

Eén manier waarop de NAVO nuttig kan zijn voor de Verenigde Staten is door het *Euro-Atlantisch Partnerschap* (EAPC), waarvan 46 landen deel uitmaken en dat *grosso modo* samenvalt met het lidmaatschap van de OVSE, te heroriënteren. Vanaf haar oprichting in 1997 heeft de EAP Council aan de 'constructive ambiguity' geleden die in feite het Verdrag van Washington zelf kenmerkte. President Clinton was vanaf 1993, evenals het *State Department*, voorstander van uitbreiding van de NAVO met landen uit Midden- en Oost-Europa. Hij beschouwde die als een 'uitbreiding van de cirkel van democratieën'. Daarmee vertolkte hij de idee dat de NAVO vanaf haar oprichting bedoeld was als méér dan louter een verdedigingsmiddel tegen de Sovjetunie. Zij was ook een club van lidstaten met gezamenlijke waarden en een 'common destiny' – een argument waarmee ook de interventie in Kosovo zou worden verdedigd. Het Pentagon daarentegen was veel minder gewonnen voor een snelle uitbreiding van de NAVO, en wilde die beperkt zien tot louter militaire contacten, die de interoperabiliteit met de troepen uit het voormalige Oost-Europa in vredesoperaties zouden verhogen. Met dat doel voor ogen werd in 1994, tijdens de Top van Brussel, het 'Partnership for Peace'-programma (PFP) opgericht.<sup>10</sup> Voor sommigen was het hele partnerschapsconcept een instrument van collectieve *veiligheid* in ruime zin (het uitbreiden van de democratische zone waarbinnen de kans op etnische en andere conflicten sterk wordt gereduceerd). Voor anderen was het in de eerste plaats een instrument voor collectieve *defensie*, gericht op de interoperabiliteit tussen de militaire eenheden van de oude en nieuwe NAVO-lidstaten.

De zelfde tweedeling is ook nu zichtbaar, op het moment dat de discussie zich niet meer richt op de Midden- en Oost-Europese partners, die intussen volwaardige NAVO-leden zijn geworden, maar op *Centraal-Azië en de Kaukasus*.<sup>11</sup> Tijdens een Conferentie in Praag (oktober 2003) gaf de Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO Burns een indicatie van het Amerikaanse denken terzake, toen hij stelde: 'They [Central Asia and the Caucasus] don't share all the democratic values that we share – we in the Alliance – but they share a strategic perspective that they want to be part

of peacekeeping, and they want to be part of conflict prevention.<sup>12</sup> Eén blik op de wereldkaart toont al snel het belang van de Centraal-Aziatische en Kaukasische landen voor de conflictgebieden waaraan de Verenigde Staten thans het meest aandacht moeten besteden: Afghanistan en Irak. Een grotere betrokkenheid van de NAVO-partnerlanden, en van de NAVO zelf, zou immers de druk op Washington aanzienlijk verlichten. Het verklaart waarom de NAVO steeds nadrukkelijker aanwezig is in Afghanistan. Irak lijkt hetzelfde scenario te zullen volgen. Een dergelijk concept van partnerschap kan, in de visie van Burns, gemakkelijk ingepast worden in een interpretatie van de NAVO als organisatie voor collectieve defensie van Europa en Noord-Amerika: die defensie kan immers niet meer vanuit Europa of Noord-Amerika zelf georganiseerd worden.<sup>13</sup> De huidige dreigingen – een samenhang van terrorisme en massavernietigingswapens – komen immers van elders.

Een ander *partnerschap* dat in Istanboel centraal zal staan, is dat met de landen van wat Washington *The Greater Middle East* (GME) pleegt te noemen, een geesteskind van president Bush en zijn National Security Council.<sup>14</sup> GME is een wat vage omschrijving van een regio die *grosso modo* het gebied 'van Marokko via Jordanië tot Qatar' omvat, zij het dan zonder 'die landen die banden hebben met het terrorisme'.<sup>15</sup> Het zwaartepunt van Bush' ambitieus opgevatte project 'to foster the growth of democracy in the Greater Middle East to remove conditions there that breed tyranny, despair and anger' ligt bij internationale fora als de G-8, maar ook voor de NAVO is er plaats in het project.<sup>16</sup> Zonder dat men de samenwerking zou willen institutionaliseren, zouden afzonderlijke landen uit de regio (inclusief het Golfgebied, Afghanistan, misschien op termijn ook Irak?) kunnen deelnemen aan een brede waaier van programma's op het terrein van anti-terrorisme, de strijd tegen de proliferatie van massavernietigingswapens, grensveiligheid, ontminning, humanitaire operaties – en voor sommige onder hen zelfs reeds militaire hervormingen. Een dergelijk 'Istanbul Cooperation Initiative' – de locatie van Istanboel is symbolisch, als culturele en geografische brug naar de Arabische en de islamwereld – zou min of meer ('meer', als het van de Verenigde Staten afhangt) aansluiten bij de bestaande 'Mediterrane Dialoog', die de NAVO onderhoudt met zeven landen rond de Middellandse Zee.

Rest nog één, misschien wel het allerbelangrijkste, partnerschap: dat tussen de NAVO en de Europese Unie. Het afgelopen jaar is zonder enige twijfel een heel bewogen jaar geweest voor de transatlantische betrekkingen. De noodzaak tegen Irak ten oorlog te trekken, werd door een kerngroep van Europese landen niet gedeeld, wat tot uiteenlopende standpunten

leidde binnen het bondgenootschap zelf. Anderzijds slaagden de Verenigde Staten en de Europese Unie erin om op 17 maart 2003 het zogenaamde 'Berlijn Plus'-akkoord te sluiten, waardoor de EU de mogelijkheid kreeg een beroep te doen op NAVO 'assets and capabilities' voor EU-operaties waaraan de NAVO 'as such' niet wenste deel te nemen. Dit akkoord, dat de samenwerking tussen beide organisaties vastlegde, werd nog in dat zelfde jaar in de praktijk gebracht in 'Operatie Concordia' in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Tijdens de Top van Istanboel zal een nieuwe stap worden gezet in de NAVO-EU-betrekkingen, met de beslissing – in het kader van het 'Berlijn Plus'-akkoord – SFOR (Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina, een NAVO-operatie) eind 2004 aan de EU over te dragen. Daarmee lijken de transatlantische betrekkingen weer op het juiste spoor te worden gezet.

### Een getransformeerde NAVO

Teneinde metterdaad 'een aantrekkelijke bruid' te worden voor de Amerikanen dienen eerst nog twee 'tekortkomingen' van de NAVO, die tijdens de Kosovo-interventie sterk werden ervaren, te worden weggerukt: de volgens Washington soms hinderlijke *besluitvormingsprocedures* en het ongelijke *militair (-technologisch) vermogen* van de Europese NAVO-lidstaten.

De Amerikaanse minister van defensie Donald Rumsfeld raakte beide thema's aan tijdens zijn *persbriefing* na de informele bijeenkomst van de NAVO-ministers van defensie in Colorado Springs, oktober 2003. Rumsfeld riep de NAVO op haar besluitvormingsstructuren aan te passen 'so that its military commanders can take effective action against fast-moving threats in the 21st century'.<sup>17</sup> De perceptie van de politiek-militaire gemeenschap in Washington lijkt te zijn dat om gepast te reageren op de huidige 'asymmetrische bedreigingen', de NAVO-Raad (het hoogste – 'politieke' – beslissingsorgaan, bestaande uit de ambassadeurs van de NAVO-lidstaten) meer moet vertrouwen op de secretaris-generaal en SACEUR, de hoogste NAVO-bevelhebber in Europa. Bovendien moeten landen met een 'bijzondere verantwoordelijkheid' ook meer invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, zoals de nucleaire mogelijkheden ook meer invloed hebben in de Nuclear Planning Group van NAVO. Met andere woorden: de NAVO als 'the ultimate coalition of the willing'.

De gehele bijeenkomst in Colorado Springs stond trouwens in het teken van de 'transformatie' van de NAVO. Sluitstuk daarvan moet de *NATO Response Force* (NRF) worden, zoals aanbevolen door de Verenigde Staten tijdens de Top van Praag (november

2002). Met de NRF krijgt de NAVO voor het eerst in haar geschiedenis, zoals ambassadeur Burns het uitdrukte, 'a quick reaction force for hostage rescue, peace interventions and combat operations far from Europe'.<sup>18</sup> Vooral die laatste zin laat er geen twijfel over bestaan dat de Verenigde Staten een instrumentarium inzake veiligheidsoperaties willen dat 'out of area', op wereldschaal, kan opereren. De verplichtingen die de NAVO-lidstaten in Praag op zich hebben genomen om hun militaire capaciteit te verhogen en operaties 'duizenden km van Parijs en Berlijn' mogelijk te maken (o.a. programma's inzake *airlift* en *sealift*, het bijtanken in de lucht, precisiegeleide raketten), vormen daar een onderdeel van. Een ander element waarop de Amerikanen sterk de nadruk leggen, is verhoogde inzetbaarheid van de (Europese) strijdkrachten. Ook op dat terrein verwacht Washington vooruitgang tijdens de Top van Istanboel.

### Conclusie: 'de nieuwe NAVO'

Nieuwe partners, nieuwe militaire mogelijkheden, een nieuwe strategische – wereldomvattende – missie. Een dergelijke 'nieuwe NAVO' kan een plaats verwerven in de visie van president Bush op het Amerikaanse buitenlandse optreden. Dat programma willen de Verenigde Staten minstens gedeeltelijk bekrachtigd zien in Istanboel. Een succesvolle top, die vooral het multilateralisme van het Amerikaanse beleid onderstreept en aantoont dat de Verenigde Staten wel degelijk bondgenoten hebben, ook met betrekking tot Irak, zou voor Bush een flinke opsteker zijn op weg naar de Amerikaanse presidentsverkiezingen van november 2004. De toon van de laatste *National Security Strategy* is dus merkbaar anders. Nu wordt het nog uitkijken naar de substantie. ■

### Noten

- 1 Colin L. Powell, 'A Strategy of Partnerships', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2004.
- 2 *Secretary-General's Farewell Speech to the NATO Council*, 17 december 2003.
- 3 E. Wayne Merry, 'We can't be partners with an obsolete alliance', in: *International Herald Tribune*, 4 februari 2004.
- 4 Melvyn P. Leffler, '9/11 and the past and future of American foreign policy', in: *International Affairs*, 79, 5(2003), blz. 1045-1063.
- 5 *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 september 2002.
- 6 Melvyn P. Leffler, *Harmsworth Inaugural Lecture*, uitgesproken op Oxford University, 20 mei 2002.
- 7 Powells mening wordt niet door iedereen gedeeld; in een vrije tribune in *The International Herald Tribune* (4 februari 2004) schreef E. Wayne Merry, een voormalig Pentagon-official: 'NATO is not the vehicle to restore trans-Atlantic partnership; the alliance today is the major impediment.'

- 8 N. Burns, 'A broader mission for NATO', in: *International Herald Tribune*, 19 december 2003.
- 9 *Ibid.*
- 10 De hoofddoelstelling van het PFP was het stimuleren van defensiehervorming en interoperabiliteit.
- 11 Under-Secretary of State for Political Affairs Marc Grossman voor de NATO Parliamentary Assembly, Orlando (Florida), 11 november 2003.
- 12 Thans leveren 17 Pfp-partners troepen aan KFOR, 14 aan SFOR en 14 aan ISAF.
- 13 N. Burns, Conferentie in Praag over 'NATO and the Greater Middle East', 19 oktober 2003.
- 14 President Bush presenteerde zijn *Forward Strategy of Freedom in the Middle East* voor het eerst voor het American Enterprise Institute in Washington. Zij wil een antwoord bieden op het 2002 *Arab Human Development Report*, en heeft als doel nu 'een dosis democratie' toe te dienen die over twintig jaar vruchten zal dragen. Zie ook: Colin L. Powell, *The US-Middle East Partnership Initiative: Building Hope for the Years Ahead*, Washington DC: The Heritage Foundation, 12 december 2003. Een zeer kritische bespreking is Brzezinski, 'Bush's GME', in: *International Herald Tribune*, 9 maart 2004; en Quentin Peel, 'A big idea that Europe won't buy', in: *Financial Times*, 5 februari 2004.
- 15 President G. Bush, *Speech at the occasion of opening the exhibit of the life of Churchill*. Library of Congress, Washington, 4 februari 2004.
- 16 *Ibid.*
- 17 Donald Rumsfeld, Press briefing Colorado Springs, 8 oktober 2003.
- 18 Burns, a.w. noot 8.

### Over de auteur

PETER VAN KEMSEKE studeerde geschiedenis en promoveerde aan de Katholieke Universiteit Leuven. Voorts behaalde hij zijn M.A. International Relations aan de CSU te Los Angeles. Thans is hij verbonden aan de Belgische Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Deze bijdrage geeft de persoonlijke visie van de auteur weer.

# Bulgarije op weg naar Brussel

JAN BURUMA

TOEN DE CAMERA'S VAN DE WERELDPERS zich in november 1989 bij de Berlijnse Muur verdrongen, werd de Bulgaarse dictator Todor Zjivkov tijdens een paleiscoup in Sofia afgezet. Pas in de dramatische winter van 1996-1997 nam de Bulgaarse bevolking het heft in eigen handen. Vanaf medio 1997 zette het centrum-rechtse kabinet-Kostov een hervormingsgezinde koers in. Als beloning hiervoor mocht het land in maart 2004 lid worden van de NAVO.

Over drie jaar wordt dit proces naar alle waarschijnlijkheid afgerond met het lidmaatschap van de Europese Unie.

De paleiscoup op 10 november 1989 kwam niet echt onverwacht. Toen secretaris-generaal Todor Zjivkov in het Plenum van het Centrale Comité van de communistische BKP van zijn functies werd ontheven,<sup>1</sup> was er al langer onenigheid binnen de top van de Partij. Zjivkov was in 1956 aan de macht gekomen. Hij regeerde Bulgarije met straffe hand,<sup>2</sup> en liep volkomen in de pas met de Sovjetunie. Dissidenten waren er niet of nauwelijks.<sup>3</sup>

In 1987 introduceerde Zjivkov de Bulgaarse variant van Gorbatsjovs *perestrojka*. Ogenscheinlijk bleef de Bulgaarse dictator daarmee strikt in de lijn van Moskou. Toch bekoelde de relatie. In die tijd kwamen de eerste oppositiebewegingen op, zoals de milieubeweging Eko-Glasnost en de vakbond Podkrepa. Het was echter duidelijk dat onder Zjivkov geen wezenlijke veranderingen tot stand zouden komen. De hervormingsgezinde *apparatsjiks* Petâr Mladenov, Aleksandâr Lilov en Andrej Ljoekanov riepen op 10 november 1989 het Centraal Comité bij elkaar. Zjivkovs rol was uitgespeeld. Het was echter geenszins de bedoeling van Mladenov c.s. af te rekenen met het communisme. Ze wilden een hernieuwde start maken met de BKP. Dat mislukte, de geest was uit de fles.

*Bulgarije hoopt in de niet al te verre toekomst toe te treden tot de Europese Unie. Hoewel een ruime meerderheid voorstander is van het EU-lidmaatschap, overheerst onder de Bulgaren een afwachtende houding, gewend als ze zijn aan hun rol als speelbal van de grote mogendheden.*

## Polarisatie

In juni 1990 won de neo-communistische BSP de eerste vrije verkiezingen voor de *Narodno Sâbranie*.<sup>4</sup> Kabinetten volgden elkaar in hoog tempo op; deze werden voornamelijk gedomineerd door de BSP. Van oktober 1991 tot oktober 1992 was de centrum-rechtse SDS van Filip Dimitrov aan de macht. Zij was een samenraapsel van anti-communistische bewegingen, die het onderling oneens waren.<sup>5</sup> Ze had nauwelijks een partijkader en ontbeerde politieke ervaring. De communistische structuren bleken taai; de SDS was niet in staat tot een breuk met het verleden. Zheloe Zjelev (SDS), een van de weinige dissidenten onder het regime-Zjivkov,<sup>6</sup> won in januari 1992 wel de eerste rechtstreekse presidentsverkiezingen.<sup>7</sup> Hoewel die functie in Bulgarije ceremonieel is en de formele macht van het staatshoofd beperkt, is de morele en symbolische waarde ervan groot.

De BSP en de SDS bestreden elkaar in een hevig gepolariseerd politiek en maatschappelijk klimaat. De privatisering kwam nauwelijks van de grond. Op papier werd die vanaf 1991 uitgevoerd door het Agentschap voor Privatisering. In de praktijk kwamen de weinige staatsbedrijven die werden verkocht, meestal voor een appel en een ei in handen van de

voormalige *nomenklatoera*. Naar schatting werd 1% van de bevolking binnen korte tijd rijk. *Multigroup*, een conglomeraat van bedrijven dat in 1990 was opgericht door leden van de oude *nomenklatoera*, werd een van de belangrijkste en machtigste consortia. Het had zijn imperium opgebouwd met wiggewassen kapitaal van het vroegere Comité voor Staatsveiligheid en de BKP.<sup>8</sup> De overgrote meerderheid van de bevolking overleefde slechts met moeite in de grijze economie. Op een bevolking van ruim 8 miljoen emigreerden zo'n 700.000 veelal jonge, hoogopgeleide Bulgaren naar het Westen.

In december 1994 kwam de BSP onder leiding van Videnov terug. De neo-communist wilde de oude structuren niet metterdaad aanpakken. In 1996 steeg de inflatie naar 250% en nam het bruto nationaal produkt (BNP) af met 10%, de sterkste daling sinds 1989. Dagenlang was Sofia het toneel van massale demonstraties en het parlement werd bestormd. Tussen de bedrijven door werd Petăr Stojanov (SDS) in januari 1997 als nieuwe president beëdigd.<sup>9</sup>

In april 1997 kwam de SDS, nu onder leiding van Ivan Kostov, terug aan de macht.<sup>10</sup> Ze had geleerd van de fouten in de eerste helft van de jaren negentig. Kostov sloot akkoorden met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Bulgarije kwam per 1 juli 1997 onder een *currency board*, waarbij de Bulgaarse munt (lev) aan de Duitse mark werd gekoppeld.<sup>11</sup> De nieuwe macro-economische politiek werkte. De inflatie was in 1999 teruggebracht tot 6%, het begrotingstekort tot 1%, terwijl het BNP met 2,5% groeide.

Kostovs buitenlands beleid was gericht op lidmaatschap van de EU en de NAVO. Binnenslands waren zijn hoofdthema's de privatisering van staatsbedrijven, het terugdringen van de bureaucratie en de intensivering van de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie. In 2000 was ongeveer 70% van de staatsbedrijven geprivatiseerd. De salarissen mochten niet of nauwelijks stijgen, maar prijzen voor bijvoorbeeld elektriciteit en stadsverwarming moesten meer marktconform worden. In 1999 stegen ze met 29%. Kostov had weinig keus, gebonden als hij was aan de akkoorden met het IMF en de Wereldbank. De SDS-premier werd na verloop van tijd verweten dat hij zich net zozeer aan corruptie schuldig maakte als zijn voorgangers. In augustus 2000 moest hij toegeven dat hij smeergeld had ontvangen van een maffiabaas.

De Bulgaren uitten hun onvrede door bij de parlementsverkiezingen van juni 2001 massaal te kiezen voor Simeon II, eigenlijk Simeon von Saxe-Coburg, door veel Bulgaren 'tsaar Simeon' genaamd. Hij is de zoon van de voormalige koning Boris III.<sup>12</sup> Bulgarije kwam daardoor voor het eerst sinds jaren op een gunstige manier in de wereldpers. Met zijn centrum-

rechtse NDSV lanceerde Simeon II zijn ambitieuze '800-dagen plan' om corruptie uit te bannen. Inhoudelijk verschilde het politieke programma van premier Sakskobergoetski weinig van dat van Kostov in 1997. Begin 2002 leefde bijna 13% van de Bulgaren op of onder de armoedegrens, tegen 36% in 1997. Een derde van de bevolking verdiende in 2002 zijn brood in de grijze economie.

### **Kerncentrale als struikelblok**

Het lidmaatschap van de Europese Unie is pas sinds 1997 een serieus thema. Voor toelating moet Bulgarije, net als alle andere kandidaat-lidstaten, voldoen aan de voorwaarden uit het *acquis communautaire*, dat 30 hoofdstukken telt.<sup>13</sup> Hét grote struikelblok in de onderhandelingen tussen Sofia en Brussel vormde lange tijd de sluiting van de kerncentrale in Kozlodoej. De centrale werd als prestige-object van de BKP gebouwd door sovjetingenieurs en in 1974 in gebruik genomen. Zij heeft vier VVER-440 megawatt reactoren en is van hetzelfde type als de centrale in Tsjernobyl. Tussen 1988 en 1993 werden twee nieuwe eenheden gebouwd van een veiliger en moderner type. Bulgarije is voor zo'n 45% van zijn energievoorziening afhankelijk van de kerncentrale, die bovendien goedkope energie levert. In 1980 werd begonnen met de voorbereidingen van een tweede centrale in Belene, eveneens aan de Donau. In 1990 kwam daar een eind aan vanwege geldgebrek en protesten van milieugroeperingen. Zij is inmiddels omgebouwd voor aardgas. In 1992 zag het parlement definitief af van de bouw van een tweede kerncentrale. Na de ramp met de centrale in Tsjernobyl in 1986 was er immers veel bezorgdheid over de veiligheid van de centrale in Kozlodoej en dergelijke centrales van sovjetmakelij in Oost-Europa.<sup>14</sup>

Al in 1991 had Brussel de Bulgaarse autoriteiten verzocht de centrale te sluiten. Het bedrijf kreeg daarvoor in 1993 zo'n 22 miljoen dollar van de Oost-Europa Bank.<sup>15</sup> Daarmee moesten de VVER-reactoren (van het type-Tsjernobyl) in 1998 gesloten worden. Het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) beschouwde de centrale in Kozlodoej lange tijd als een van de gevaarlijkste van Oost-Europa.

In 1998 kwam Kostov terug op de belofte uit 1993. Bulgarije was nog steeds in grote mate afhankelijk van kernenergie en alternatieven waren er niet of nauwelijks. Bovendien zou sluiting volgens de premier meer kosten dan aanpassing aan de EU-normen. Hij werd gesteund door directeur Nikolov van de kerncentrale. Volgens hem zou sluiting de toetreding van Bulgarije tot de EU eerder hinderen dan bevorderen. Het Balkanland zou dan immers een belangrijke energiebron ontberen, de inkomsten uit export zou-

den verminderen, dure energie zou geïmporteerd moeten worden en men zou milieu-onvriendelijke kolencentrales moeten bouwen.<sup>16</sup>

Volgens Nikolov moesten de reactoren hun complete levensduur tot 2012 uitdienen om de energievoorziening te waarborgen. Het land had geen geld voor geïmporteerde, duurere energiebronnen. Er zijn grote economische belangen met de kerncentrale gemoeid. Kozlodoej verschaft werkgelegenheid aan zo'n 6.500 mensen in de arme Donauregio. Bovendien wordt 4% van de geproduceerde energie geëxporteerd, voornamelijk naar Griekenland en Turkije. Dat levert anderhalf miljard dollar per jaar op. Nikolov vond dat de centrale geen belemmering zou mogen zijn in de gesprekken met Brussel. Bovendien waren de reactoren veiliger geworden na een renovatie met Westerse apparatuur ter waarde van 150 miljoen dollar. Kostov kwam met Brussel overeen de oudste reactor in 2002 te sluiten en de overige drie zo snel mogelijk daarna.

In maart 1999 besloot het parlement echter de reactoren open te houden, teneinde de energievoorziening niet in gevaar te brengen. In oktober ging Kostov een stap verder. Hij zei dat Bulgarije niet van zijn energiebeleid af zou wijken als de EU geen financiële compensatie zou geven voor vervroegde sluiting. De EU eiste daarop van Sofia een nieuw schema voor sluiting van de omstreden reactoren als voorwaarde voor een uitnodiging op de EU-top in december 1999.

Begin november 1999 ging de Bulgaarse regering akkoord om met Brussel te onderhandelen over de voorwaarden voor vervroegde sluiting. Günter Verheugen, de EU-commissaris voor de uitbreiding, zegde financiële steun toe bij het vervroegd sluiten van de vier verouderde eenheden. De twee eenheden die in 1989 in gebruik zijn genomen, zouden met Brusselse financiering worden gemoderniseerd. Voor de vier oudste eenheden ging dat niet op, zij konden niet op betaalbare manier worden aangepast aan Westerse veiligheidseisen. Reactoren 1 en 2 zouden in 2003 gesloten worden, de beide andere in 2006. Het parlement besloot in oktober 2002 echter dat de reactoren 3 en 4 pas gesloten zouden worden als Bulgarije EU-lid zou zijn. Als voorwaarde voor sluiting in 2006 vroeg de Bulgaarse regering bovendien om een inspectie door EU-deskundigen, hopend dat Brussel op grond van die bevindingen zijn standpunt zou wijzigen. Onder Brusselse druk ging Sofia echter in november 2002 om. Eind 2002 gingen de gevaarlijkste reactoren 1 en 2 dicht, de beide andere volgen eind 2006.

Bulgarije had intussen goede vorderingen gemaakt op het gebied van democratie en vrije markt. Daarom werd het land in december 1999, samen met buurland Roemenië, toegelaten tot de kandidaat-lidstaten. Sinds maart 1998 werd met zes landen<sup>17</sup> onderhandeld, vijf

zaten 'in de wachtkamer'. Begin 2000 begonnen de onderhandelingen tussen Brussel en Sofia.

Op 30 november 2000 beslisten de ministers van binnenlandse zaken van de EU-lidstaten dat de visumplicht voor Bulgaren zou worden opgeheven. President Stojanov toonde zich daar zeer tevreden over; nu was de Berlijnse Muur ook voor de Bulgaren echt gevallen. Volgens Verheugen had Bulgarije goede vorderingen gemaakt met het verscherpen van de grenscontroles en het aanpakken van valse reisdocumenten. In de herfst van 2000 was in Bulgarije een uitgebreide campagne gehouden tegen de visumplicht.<sup>18</sup> Voor Bulgaren kostte een visum voor een EU-land vaak een maandsalaris (in 2000 iets meer dan 200 D-Mark). Wel moest Bulgarije nog enkele geschilpunten met Roemenië rechtzetten, zoals de tweede Donau-brug bij Vidin, transporten van nucleair afval van Kozlodoej via Roemenië naar Oekraïne en de verdeling van de inkomsten uit de transporten van aardgas uit Rusland via deze landen naar Griekenland en Turkije.

Een ander heikel punt voor de toetreding tot de EU zijn de mensenrechten, vooral de situatie van de Roma, zo'n 3,6% van de bevolking. Na de val van het communisme verslechterde hun situatie dramatisch. Velen van hen leven in getto's en veel Bulgaren koesteren een diep wantrouwen tegen hen. Ze worden vaak geïntimideerd en mishandeld door de politie. Er heersen onder hen veel analfabetisme en grote werkloosheid. Bij de privatisering van staatsbedrijven werden Roma vaak als eerste ontslagen.<sup>19</sup> Het kabinet-Kostov riep daarom een programma in het leven dat de integratie van Roma moest bevorderen. Ook moesten hun vertegenwoordigers opgenomen worden in het lokale en centrale bestuur. Die visie werd gedeeld door president Stojanov, die stelde dat de toetreding tot de EU mede afhing van de manier waarop zijn land de problemen van de Roma aanpakt.

### Regionale samenwerking

Parallel aan inspanningen om aan de Brusselse eisen te voldoen, liepen programma's om de Balkanregio er bovenop te helpen. De belangrijkste daarvan waren de PHARE-projecten<sup>20</sup> en het Stabiliteitspact voor Zuid-Oost-Europa.<sup>21</sup> Het Westen vond dat de landen in die regio zich niet puur en alleen op hulp van buitenaf moesten richten, maar ook onderling moesten samenwerken en handel drijven. Die zagen de noodzaak daarvan zeker in, maar vonden dat de EU haar markt moest openen voor Balkanprodukten – te meer omdat de Balkanlanden veel vergelijkbare exportprodukten hebben, zoals landbouwprodukten, textiel en kleding. Ook bezagen zij die nadruk op regionale samenwerking met de nodige argwaan. Zo zei premier Kostov

dat Bulgarije te lijden had van het slechte imago van Servië.

Niettemin bleef de EU in haar jaarlijkse rapportages positief over de Bulgaarse vorderingen op politiek en economisch terrein. Eind 2001 werd wel geconstateerd dat het land nog steeds geen goed functionerende markteconomie had. Het kabinet-Sakskoborgotski heeft goede hoop dat Bulgarije de onderhandelingen in 2004 zal kunnen afronden en in 2007 volwaardig lid zou kunnen worden. De industriepolitiek en het economisch en monetair beleid vormden punten van het *acquis* waarover Brussel en Sofia het nog eens moesten worden. De harmonisatie van de Bulgaarse en EU-wetgeving liep op zich zelf goed, maar de implementatie aan de Bulgaarse kant liet nog te wensen over. Het grootste struikelblok is echter de hervorming van de rechterlijke macht.

De bevolking staat positief tegenover het lidmaatschap. In 1999 was 49% vóór toetreding. In oktober 2003 was dat gestegen naar 73%.<sup>22</sup> Toch overheerst een afwachtende houding. Het is vooralsnog onduidelijk hoeveel de energieprijzen zullen stijgen en in hoeverre Brussel de financiële toezeggingen met betrekking tot de kerncentrale in Kozlodoej zal nakomen. Historisch gezien is deze pragmatische houding begrijpelijk. De Bulgaren hebben zich vaak de speelbal gevoeld van de grote mogendheden.<sup>23</sup> Dat begon eind 19de eeuw, toen de kaart van de Balkan op het Congres van Berlijn (1878) opnieuw werd ingedeeld. Na de steun aan de NAVO in 1999 vonden de Bulgaren dat het Westen zijn beloften – financiële toezeggingen – weer eens niet nakwam. En met Bulgaarse troepen in Irak moet Sofia laveren tussen Brussel en Washington. Bulgarije zal in 2007 naar alle waarschijnlijkheid klaar zijn voor de EU, maar veel Bulgaren vragen zich af in hoeverre Brussel klaar is voor hen. ■

## Noten

- 1 NRC Handelsblad, 27 november 1989.
- 2 Tsvetan Todorov (red.), *Voices from the Gulag: Life and Death in Communist Bulgaria*, Pennsylvania State University Press, 2000.
- 3 Voor de moord op de schrijver Markov, zie Jan Buruma, 'De paraplumoord van september 1978', in: *De Groene Amsterdammer*, 13 september 2003. Ook: Georgi Markov, *Ontmoetingen met Todor Zhivkov*, Amsterdam: Uitgeverij Bas Lubberhuizen, 1992.
- 4 Letterlijk 'Volksverzameling'.
- 5 Uit: Raymond Detrez, *Bulgarije, mensen, politiek, economie, cultuur, milieu*, NOVIB, 2000.
- 6 *Ibid.*
- 7 NRC Handelsblad, 21 januari 1992.
- 8 Detrez, a.w. noot 5.
- 9 *De Volkskrant*, 20 januari 1997.
- 10 NRC Handelsblad, 21 april 1997.

- 11 Per 1 juli 1997 was de wisselkoers 1000 leva voor 1 D-mark. Per 1 januari 1998 was het 1 lev voor 1 D-mark. Per 1 januari 1999 werd dat 1955,83 leva voor de – girale – euro.
- 12 Boris III was in de jaren '30 van de vorige eeuw koning van Bulgarije. In 1943 overleed hij onder mysterieuze omstandigheden tijdens een bezoek aan Hitler. Omdat Simeon toen nog maar zes was, werd zijn oom Kiril regent. Toen de Bulgaren in 1946 in een dubieus referendum de monarchie afschaften, ging de familie in ballingschap in Spanje.
- 13 Van audiovisueel beleid tot sociaal beleid.
- 14 Detrez, a.w. noot 5.
- 15 Officieel 'Bank for Economic Reconstruction and Development' (EBRD), in 1991 opgericht om de landen van het voormalige Oostblok financieel bij te staan in de overgang naar een markteconomie.
- 16 Dat zijn ook de achterliggende redenen voor de recente verklaring van de Bulgaarse regering (3 mei jl.) de kerncentrale in Belene toch te willen voltooien. Voor dit project, dat twee miljard dollar zal kosten, hoopte Sofia in juli een keuze te maken uit vijf potentiële (buitenlandse) investeerders. De centrale in Belene moet in 2010 gereed zijn.
- 17 Hongarije, Tsjechië, Polen, Slovenië, Estland en – als enige niet ex-communistisch land – Cyprus.
- 18 Een opmerkelijke vorm van protest was de parade van Bulgaarse topmodellen op 7 november 2000 voor de ambassade van EU-voorzitter Frankrijk. Een rood (!) tapijt deed daarbij dienst als *catwalk*.
- 19 Detrez, a.w. noot 5.
- 20 Het PHARE-programma is een van de drie 'pre-accessie programma's' van de EU om de kandidaat-lidstaten van Centraal- en Oost-Europa bij te staan in hun voorbereidingstraject op het lidmaatschap van de EU.
- 21 Daarvoor werd 2,4 miljard euro opgebracht. Een van de eerste projecten is de verbetering van de grensovergang Blace tussen Macedonië en Albanië.
- 22 [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/cceb\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm)
- 23 De Britse publicist en Balkankenner Misha Glenny heeft dat uitstekend beschreven in *De Balkan 1804-1999: nationalisme, oorlog en de grote mogendheden* (Kosmos, 2000).

## Over de auteur

JAN BURUMA is bibliothecaris/informatiespecialist bij het Wetenschappelijk Bureau Belastingadviseurs van Deloitte. Hij is daarnaast redacteur van het *Balkan Bulletin* van de Stichting Oost-Europa Projecten.

# Europa als waardengemeenschap

JAN JACOB VAN DIJK

IN DE TWEEDE HELFT VAN 2004 ZAL Nederland het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie bekleden. Ons land zal de Unie door een aantal lastige discussies moeten voeren: over de financiering van de EU; de beslissing of de onderhandelingen kunnen worden afgerond met Bulgarije en Roemenië; de vraag of Turkije voldoet aan de politieke criteria van Kopenhagen, waardoor de onderhandelingen kunnen worden gestart; en, als het de Ieren niet lukt, de afronding van de IGC. En dan praten we nog niet eens over alle vraagstukken die in de vakronden aan de orde zijn. Het zal een zwaar halfjaar worden, te meer omdat op 1 november de Europese Commissie zal worden afgelost. Ook zal het Europees Parlement voor het eerst in nieuwe samenstelling bijeenkomen. Dat maakt het alleen maar lastiger om een goed voorzitterschap te verwezenlijken.

In deze bijdrage zal kort worden ingegaan op het standpunt van het CDA ten aanzien van thema's die tijdens het Nederlandse voorzitterschap zullen spelen. Daaraan voorafgaand wordt de vraag aan de orde gesteld welke gedachten het CDA heeft ten aanzien van de toekomst van de Unie.

## De toekomst van de Unie

De Europese samenwerking kent haar oorsprong in het streven te voorkomen dat er ooit nog oorlog zal plaatsvinden in het westelijk deel van het Europese continent. Maar ook wilde men de welvaart in de lidstaten bevorderen. Daartoe moest de economische samenwerking tot stand komen, eerst via de EGKS, later via de komst van de douane-unie, gevolgd door de interne markt en de EMU. Vooraanstaande christen-democraten als Schuman en Monnet stonden aan de wieg van de Europese integratie. In christen-demo-

*Wat is het standpunt van het Christen-Democratisch Appel (CDA) ten aanzien van de thema's die op de agenda staan tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie? En hoe denkt het CDA over de toekomst van de Unie?*

cratische kringen werden voorstellen voor verdere samenwerking zoveel als mogelijk ondersteund. In tegenstelling tot andere politieke stromingen werd niet alleen de achterliggende doelstelling van de samenwerking belangrijk geacht, maar was ook de vorm van samenwerking van belang. Het CDA heeft als een van de weinige Nederlandse politieke partijen nog steeds het streven naar een federaal Europa in zijn verkiezingsprogramma staan. Het denkt daarbij aan een confederaal model, waarin een duidelijk onderscheid in bevoegdheden tussen de Unie en het nationale niveau is gemaakt.<sup>1</sup> Dat betekent dat de Unie op bepaalde terreinen bevoegdheden heeft, maar dat op andere terreinen de bevoegdheid aan het nationale niveau is voorbehouden. Het vraagstuk van de subsidiariteit heeft voor de christen-democraten altijd een belangrijke rol gespeeld.

Het CDA ziet Europa ook als een gemeenschap van gedeelde waarden. Deze waarden staan in het nieuwe grondwettelijk verdrag, waarover in de IGC wordt onderhandeld, goed beschreven. 'De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en door het verbod op discriminatie.'<sup>2</sup>

Het belang van de gemeenschappelijke waarden is ook om een andere reden van groot gewicht. De EU heeft zich ontwikkeld tot een constructie die het beleid van de nationale regeringen op vrijwel elk terrein beïnvloedt, direct of indirect. Besluiten van de EU grijpen steeds dieper in op het nationale beleid. Steeds vaker gaat het om de kern van nationale soevereiniteit. Er zijn concrete voorstellen op het terrein van het strafrecht, de ontwikkeling naar een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, coördinatie van vennootschapsrecht en -belasting, enz. Dergelijke wijzigingen kunnen slechts in concrete voorstellen uitmonden, indien de lidstaten over gemeenschappelijke waarden beschikken.

De opvatting dat de Unie meer is dan een sociaal-economisch samenwerkingsverband is breed aanvaard. Dat blijkt onder andere uit de zg. 'Kopenhagen-criteria'. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen van 1993 werd gesproken over de oostwaartse uitbreiding van de EU. De voormalige Oostbloklanden klopten op de Europese deur. Voordat onderhandelingen konden aanvangen, werd binnen de Unie gediscussieerd over de vraag aan welke criteria zij moesten voldoen. Deze werden geformuleerd in de Kopenhagen-criteria.

In de eerste plaats moest voldaan zijn aan de *politieke criteria*: er moest sprake zijn van een goed functionerende democratische rechtsstaat, met respect voor de mensenrechten en minderheden. Dit kan beschouwd worden als een korte samenvatting van de waarden zoals die nu zijn beschreven in art. 2 van de Grondwet voor Europa.<sup>3</sup> In de tweede plaats moesten de landen succesvol de overgang hebben gemaakt van een centraal-geleide economie naar een sociale *markteconomie*; en ten derde moesten ze de bestaande *Europese regelgeving* in hun nationale wet- en regelgeving hebben overgenomen.

### **Politieke criteria en de uitbreiding**

In de tweede helft van 2004 zal de uitbreiding veel aandacht vragen. Er staan *drie vraagstukken* op de agenda. In de *eerste plaats* de vraag of Bulgarije en Roemenië de onderhandelingen over de 31 hoofdstukken nog dit jaar kunnen afronden. Beide landen streven naar toetreding tot de EU per 1 januari 2007. In een noodgeval zou de besluitvorming over de toetreding nog kunnen worden verplaatst naar eind juni 2005, maar alles is erop gericht dat eind dit jaar een besluit kan worden genomen.

Voor de beantwoording van de vraag of deze lidstaten gereed zijn, zal het desbetreffend rapport van de Europese Commissie, dat in oktober zal verschijnen, worden afgewacht. Voor het CDA is het duidelijk dat in ieder geval aan de politieke criteria moet zijn

voldaan. Ten aanzien van Roemenië bestaat daar thans ernstige twijfel over. De opbouw van het Roemeense rechtsstelsel laat veel te wensen over, waardoor het moeilijk is de corruptie op een effectieve manier te bestrijden. Indien dit niet goed wordt opgelost, zal het onmogelijk zijn Roemenië als lid toe te laten. Ook de Roemeense bevolking is het meeste gebaat bij een goed opgebouwd rechtsstelsel, voordat de toetreding tot de EU een feit is. In de Tweede Kamer heeft het CDA hier veel aandacht voor gevraagd, daarbij niet gesteund door diverse andere politieke partijen.<sup>4</sup>

De overgang naar een sociale markteconomie werd door de Europese Commissie in haar laatste voortgangsrapport nog optimistisch ingeschat. De overname van het *acquis communautaire* in de nationale wetgeving lijkt niet op onoverkomelijke problemen te stuiten. Dat zelfde geldt voor de de financiële hoofdstukken. De grootste belemmering wat Roemenië betreft wordt gevormd door de politieke criteria.

Op één terrein is lering te trekken uit de manier waarop de onderhandelingen met de tien nieuwe lidstaten zijn gevoerd: de overgangsmaatregelen voor het vrij verkeer van werknemers. Bij de zojuist afgeronde uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten werden hiervoor overgangsmaatregelen voorgesteld. De Vijftien konden zelf besluiten of ze hier wel of niet gebruik van zouden maken; veel regeringen besloten al op voorhand dit niet te doen. De regeringen die blij gaven dat wél van plan te zijn, werden door de toenmalige Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken bekritiseerd. Vlak voor de werkelijke uitbreiding werd echter duidelijk dat vrijwel alle bestaande lidstaten toch op een of andere manier het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten zouden belemmeren.

Voor het CDA is daarmee aangetoond dat een dergelijke afspraak géén herhaling verdient. Om onduidelijkheid te voorkomen, is het beter als EU één lijn te trekken ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers, bijvoorbeeld door te voorzien in een overgangstermijn van vijf jaar. Dat neemt niet weg dat de manier waarop de Nederlandse regering, in overleg met de Kamer, het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten heeft geregeld, onze instemming heeft. Het ging er ons van meet af aan om te voorkomen dat er grootschalige druk op de Nederlandse arbeidsmarkt zou ontstaan. Ook wilde het CDA voorkomen dat er *braindrain* zou optreden: deze landen hebben hun hoog opgeleiden juist nodig om hun eigen economie verder te ontwikkelen.

Het *tweede vraagstuk* betreft *Kroatië*. Naar alle waarschijnlijkheid zal tijdens de Europese Raad van juni formeel worden besloten dat dit Balkanland de status van kandidaat-lid zal verwerven. Daaraan ligt een rapport van de Commissie ten grondslag. Belang-

rijkste vraag is of Kroatië aan de *politieke criteria* voldoet. In dat kader speelt voor dit land of het volledig meewerkt met het Joegoslavië-tribunaal. Indien dat het geval is, zoals thans wordt bevestigd door Carla Del Ponte, is een belangrijke belemmering weggenomen. Maar dan nog moet er kritisch gekeken worden naar de politieke criteria: is er sprake van een democratische rechtsstaat met respect voor mensenrechten en minderheden? De Kroatische regering hoopt op toetreding in 2007, maar dat lijkt geen realistisch standpunt. Het toont echter wel de ambitie van de Kroatische regering. De CDA-fractie is tegen het bepalen van data: het enige dat telt is het voldoen aan de toetredingscriteria.

*Tot slot de kwestie-Turkije.* Als er één thema is dat tijdens het Nederlandse voorzitterschap veel aandacht van de (nationale en internationale) media zal krijgen, dan is het de vraag of de toetredingsonderhandelingen met Turkije van start mogen gaan. Dit vraagstuk ligt al vanaf 1963 op tafel. In dat jaar werd de toezegging van het Turkse kandidaatlidmaatschap gedaan, en zij werd in 1999 en 2002 nog eens bevestigd. Deze toezegging is een hard gegeven, waaraan niet kan en mag worden voorbijgegaan.

Turkije behoort tot Europa en kan om die reden ook deel uitmaken van de Europese Unie. Daarnaast is het om geopolitieke redenen van belang dit land zo nauw mogelijk bij de EU te betrekken. Turkije ligt dichtbij Rusland en het Midden-Oosten en kan aldus een brugfunctie vervullen. Dat brengt ons bij een volgend argument. Indien het mogelijk is een land met een overwegend islamitische bevolking te laten samenwerken met en deel uit te laten maken van een supranationale organisatie waarin tot nu toe uitsluitend landen met een overwegend christelijke bevolking participeren, kan dit wellicht ook een voorbeeldfunctie hebben voor andere landen met een overwegend islamitische bevolking. Turkije kent een formele scheiding tussen godsdienst en staat. Deze argumenten zijn voor het CDA voldoende om te pleiten voor toetreding van Turkije tot de EU.

Wanneer deze principiële vraag is beantwoord, zal ook hier onderzocht moeten worden of Turkije voldoet aan de politieke criteria. Ook deze vraag zal pas definitief beantwoord kunnen worden als de Commissie in oktober 2004 haar rapport aan de Raad zal aanbieden.

Het is duidelijk dat de huidige Turkse regering veel werk heeft verzet. De doodstraf is afgeschaft, de rol van het leger in de veiligheidsraad is teruggedrongen en andere wijzigingen in het bestel hebben de nodige hinderpalen geslecht. Maar nog niet alle hobbels zijn weggenomen. Ofschoon het leger geen deel meer uitmaakt van de veiligheidsraad, heeft het nog steeds een dominante positie in het maatschappelijk,

economisch en politiek leven. Een ander probleem vormt het respect voor de mensenrechten, in het bijzonder de positie van minderheden. De positie van de Koerden is nog steeds niet gelijk aan die van de Turken. Koerden ontberen de mogelijkheid hun eigen taal te spreken en verkeren ook maatschappelijk gezien nog steeds in een achtergestelde positie. De Koerden worden in Turkije niet als een minderheid beschouwd en krijgen daarom ook niet de bescherming die minderheden in andere landen genieten.<sup>5</sup>

Volgens de Turkse grondwet bestaan er uitsluitend religieuze minderheden, zoals de christenen en de joden. Maar ook deze minderheden hebben niet dezelfde rechten als de dominante godsdienst, de islam. Het is nog steeds niet onmogelijk een predikantenopleiding in Turkije te starten of een kerk te bouwen in de Turkse steden. Er mag dan formeel een scheiding tussen godsdienst en staat zijn, de praktijk is anders.

In deze situatie zal een duidelijke verbetering moeten optreden, vooraleer de toetredingsonderhandelingen van start kunnen gaan. Het CDA beseft dat een resolute afwijzing van het noemen van een datum de positie van de hervormingsgezinde regering kan aantasten. Anderzijds is het noodzakelijk dat het draagvlak onder de huidige EU-bevolking voor de Europese samenwerking en de uitbreiding van de Unie gehandhaafd blijft. Ook wat betreft de geloofwaardigheid van de EU zal de Turkse regering metterdaad aan de criteria moeten voldoen, voordat de onderhandelingen over de diverse hoofdstukken kunnen worden gestart. Voor het Nederlandse voorzitterschap ligt de moeilijke taak strikt met de politieke criteria om te gaan en tegelijk de Turken een reëel perspectief te bieden op onderhandelingen.

### Financiële Perspectieven

Februari jl. presenteerde de Commissie haar voorstellen inzake de financiële meerjarenperspectieven voor de periode 2007-2013. Deze voorstellen gingen uit van een plafond van 1,24%. De jaarlijkse schijven betekenden een verhoging van 0,90% van het BNP in 2004 naar 1,14% van het BNP in 2013. Deze plannen ontlokten een storm van protest bij diverse regeringen. Vooral het voorstel tot forse verhoging van de EU-begroting in een tijd dat veel regeringen genoodzaakt zijn harde saneringsmaatregelen te treffen, stemde weinigen tevreden. Van te voren hadden zes lidstaten laten weten dat de begroting onder de 1% BNP zou moeten blijven.<sup>6</sup>

Bij nadere analyse van de plannen vallen enkele zaken op. In de eerste plaats wordt geen drastische hervorming van de structuurfondsen voorgesteld. Deze zullen de komende periode blijven functioneren

zoals nu al het geval is. Daar heeft de Commissie echter een belangrijk element aan toegevoegd: zij wil niet uitsluitend kiezen voor de zwakke regio's, maar ook de sterke regio's verder versterken. Daarmee blijft de versnippering van het structuurfondsenbeleid in stand, wat de effectiviteit niet ten goede komt.

In de tweede plaats wordt een verdrievoudiging van de middelen voor *onderzoek en ontwikkeling* voorgesteld. In de analyse wordt versterking van de concurrentiekracht van de EU bepleit (vgl. het zg. Lisbonproces). De sleutel hiertoe is gelegen in vergroting van investering in onderzoek en ontwikkeling. Daaraan werd op de Europese top van Barcelona (2002) zelfs de concrete doelstelling verbonden dat lidstaten 3% van het BNP zouden moeten investeren in onderzoek. Daarvan zouden de regeringen 1% voor hun rekening moeten nemen, het bedrijfsleven de rest. Nu blijkt dat het bedrijfsleven bij dit streven achterblijft, vindt het CDA dat deze investering niet moet worden overgenomen door de Commissie. Daar komt bij dat voor verwezenlijking van een verbeterde concurrentiepositie investeringen in innovatie noodzakelijk zijn, maar vooral ook het treffen van maatregelen die geen geld kosten. Denk aan het gemeenschaps-octrooi, dat er nog steeds niet is.

Onder het Nederlandse voorzitterschap zal over deze voorstellen een eerste discussie plaatsvinden. Het slot van de onderhandelingen is voorzien voor 2005. Aan het begin zal de toon worden gezet. Voor het CDA staat eerlijke lastenverdeling binnen de Unie voorop. Dat meer welvarende lidstaten nettobetalers zullen zijn en blijven, is dan ook niet meer dan logisch. Maar lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau zullen ook een vergelijkbare nettobijdrage per hoofd van de bevolking moeten afdragen. Daarvan is thans geen sprake. Om dat doel te bereiken is een nettobegrenzer een ideaal instrument. Los van het feit dat hiermee een eerlijke verdeling van lasten wordt bereikt, wordt ook voorkomen dat structuurfondsen als vereveningsmechanisme worden gebruikt. Tijdens de laatste onderhandelingen is gebleken dat de netto-betalers deze fondsen alsnog gebruiken om zoveel mogelijk van hun bijdrage terug te krijgen. Of dat overeenkomt met het karakter van de structuurfondsen, namelijk versterking van de structuur, is maar de vraag.

## Conclusie

Wellicht zal het Iers voorzitterschap de IGC succesvol afronden. Mocht echter ook dit dossier aan de agenda van het Nederlandse voorzitterschap worden toegevoegd, dan is die overvol. Dat zal een grote wissel trekken op de capaciteiten van de Nederlandse regering. Tegelijk is het ook een uitdaging deze onderhan-

delingen te mogen voeren en ze tot een goede einde te brengen. Zeker nu het naar alle waarschijnlijkheid de laatste keer is dat Nederland voorzitter is van alle Raadsformaties. Of we met weemoed zullen terugverlangen naar het voorzitterschap of met vreugde van dit instituut afscheid zullen nemen, zal in belangrijke mate afhangen van het succes van het komend Nederlandse voorzitterschap.

## Noten

- 1 Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dit voor het CDA een evoluerende verdeling van bevoegdheden is.
- 2 Art. 2 van het Ontwerp Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, 18 juli 2003.
- 3 Een ander bewijs voor de EU als waardengemeenschap is de manier waarop de EU mensenrechten in haar handelspolitiek en buitenlands beleid een rol laat spelen. Ook is er het door een Conventie in 2001 opgestelde Handvest van Grondrechten.
- 4 Zo diende de VVD bij het debat over de Europese Raad van maart 2004 een motie in waarin werd gevraagd onderhandelingen tussen Roemenië en de EU voort te zetten. Het CDA meende dat extra nadruk op de politieke criteria gelegd had moeten worden. De VVD-motie kreeg de steun van de PvdA, D66, GroenLinks, LPF en SP. ChristenUnie, SGP en CDA wezen de motie af.
- 5 In dat geval kan verwezen worden naar de herbevestiging van de uitspraak van een militaire rechtbank in de zaak-Leyla Zana, 21 april 2004.
- 6 Dat waren Duitsland, Zweden, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland.

## Over de auteur

DR. J.J. VAN DIJK is lid van de Tweede Kamer voor het CDA. Tevens neemt hij als hoogleraar de leerstoel christelijk-sociaal denken waar aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

# Het F-woord staat weer op de agenda

BOB MOLENAAR

DE DUITSE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN JOSCHKA Fischer was de eerste die het 'F-woord' weer op de agenda plaatste. In mei 2000 zette hij een koers uit die van 'confederalisme' naar een 'federatie' moest leiden. Tal van anderen volgden, onze Beneluxpartners, Italië's president Ciampi, zelfs Chirac – De Gaulle zal in zijn graf van walging het hoofd hebben afgewend. In januari 2001 publiceerde PvdA-Eurolijsttrekker Max van den Berg, samen met ruim twintig fractiegenoten, een brochure over 'Het nieuw federalisme'. Dezelfde groep kwam in februari 2004 nogmaals naar buiten, met een pleidooi voor versterking van instellingen en beleid in de landen van de euro, als kerngroep binnen het geheel van het uitgebreide Europa. Christen-democraten als Karl Lamers en fractievoorzitter Pöttering pleitten eveneens voor versterking van het functioneren van de instellingen binnen het patroon van een op het werk van de Europese Conventie van vorig jaar gebaseerde Europese grondwet. Heel recent zei in eigen land PvdA-voorman Wouter Bos in een 'speech' voor 'excellencies' (waarom geen inleiding voor gewone Nederlanders, die er best met hem over hadden willen discussiëren?) 'beyond federalism' te willen gaan, verder dus dan het federalisme, en noemde dat een 'nieuw realisme'.

Maar waar gaat die discussie dan eigenlijk over? Wat is dat bepleite, door anderen verfoeide, en nu ook 'voorbijgestreefde' federalisme? Het gezaghebbende, in Straatsburg uitgegeven tijdschrift *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* wijdde er al vorig jaar een compleet themanummer aan. Het vond het *federalisme* toegepast in zo'n 25 landen, met in totaal 40% van de wereldbevolking. Van het oer-voorbeeld van de Zwitserse kantons – die, grappig genoeg, hun federatie nog koppig confederatie blijven noemen – loopt een lange weg naar het nieuwbakken federalisme in België, dat Frans- en Nederlandstalige burgers in één staat bijeen moet houden. De Verenigde Staten, de Bondsrepubliek Duitsland, de Russische

Federatie, maar ook Oostenrijk en Italië passeren de revue. Allemaal voorbeelden die zozeer verschillen van het Europese gebeuren, dat het redactorenduo van het themanummer een Europese federatie *niet* ziet zitten.

Voor iemand die nu al zo'n vijftig jaar de discussie rond het federalisme actief meemaakt, is de helderheid in dat debat nog ver te zoeken. Voor- en tegenstanders bekogelen elkaar heftig met argumenten waarin steevast appels en peren met elkaar worden vergeleken. Daarom een poging meer helderheid te krijgen.

Allereerst is er een duidelijk verschil tussen federale structuren die *van onderop* door de *samenstellende elementen* worden opgebouwd, en stelsels die vanuit een *centraal gezag* worden toegestaan. De eerste groep is die van de zuivere leer: van Zwitsers tot Amerikanen zijn het de componenten die aan een hogere bestuurslaag datgene overdragen waar zij zelf niet meer toe in staat zijn. Zelf behouden zij een eigen stukje soevereiniteit. Zo definieerden in Europa Proudhon en Jean-Jaurès al het federalisme, en volgden Maritain en Denis de Rougemont, die na de bevrijding ook het personalistisch socialisme inspireerden dat ten grondslag lag aan de stichting van de Partij van de Arbeid. Daar kwam ook het laatste modesnufje: de *subsidiariteit*, vandaan, dat niets anders is dan spiegelbeeld van de federalistische visie.

Geheel anders is het federalisme van staten waar een centralistisch bewind aan componenten een grotere bewegingsvrijheid toestaat: de regio's in Italië en Frankrijk, en in het bijzonder ook de nieuwe status van Schotland en Wales zijn daar voorbeelden van. Heel toepasselijk heet dat laatste dan ook 'devolution' – het goede komt van boven, en kan dus ook weer teruggenomen worden.

Duitsland, en ook Oostenrijk, liggen daar tussenin; in de Bondsrepubliek Duitsland heeft het federalistische stelsel van bezettende macht de Verenigde Staten ook duidelijke sporen achtergelaten.

Overigens komen al die voorbeelden ook op één punt overeen, waarin zij principieel van het Europese samengaan verschillen. Er is steeds als *eindproduct* sprake van een *natie-staat* en de componenten ervan worden *deelstaten*. De verwarring in de discussie over het federalisme in Europa komt in belangrijke mate voort uit het over één kam scheren van *Europa* en de *staten met federale structuren*. In Europa zijn de componenten *zelf* al hoog-ontwikkelde natie-staten; wat uit hun samengaan volgens federalistische lijnen tot stand komt, zal nooit een staat zijn, maar een geheel *sui generis*, een eigen vorm van staatkundige structuur, zoals dat nog niet elders in de wereld bestaat. Vooral schrijvers uit federaal georganiseerde natie-staten zien dat onderscheid over het hoofd en vereenzelvigen de federale staat met de structuren van een federaal Europa. Zelfs een zo gezaghebbend auteur als 'Dr.Dr.' Walter Hallstein schreef over de 'Unvollendete Bundesstaat'. Het andere woord uit die boektitel zou wel eens het meest treffend etiket voor het Europese gebeuren kunnen zijn. Schubert schreef zijn 'Unvollendete', wij zijn er met z'n allen in Europa ook al zo'n vijftig jaar mee bezig, en toekomstige generaties zullen er verder aan bouwen. Federalistische evolutie hangt immers af van twee factoren: de gebleken *noodzaak van overdracht* van niet meer behoorlijk te vervullen taken *naar een hoger niveau*, en de mate van *weerstand van de spelers* in de bestaande structuren, ambtenaren, ministers, parlementariërs in het nationale gebeuren. Zij remmen af en verzetten zich tegen wat zij als een uitholling van hun taak, een inbreuk op hun macht beschouwen. Onmacht wordt nu eenmaal niet gauw toegegeven.

Zo bezien was de Hoge Autoriteit van de door Schuman en Monnet gestichte Kolen en Staal Gemeenschap het eerste federalistische element in het

Europese integratiegebeuren. En in de loop der jaren hebben zich verdere elementen ontwikkeld, bevoegdheden van de Europese Commissie, van het Europees Parlement en de mogelijkheid van meerderheidsbesluiten in de Raad van Ministers. Door de jaren heen werden de zes eerst negen, dan elf, toen vijftien. Op 1 mei 2004 volgde de grote sprong van vijftien naar vijfentwintig. Telkens is er bij de 'verbreding' een discussie over de noodzaak van 'verdieping'. Dat is logisch, want de uitgebreide Unie vergt versterking van het functioneren van de instellingen. Het betekent niet meer werkerterreinen of zonder meer grotere bevoegdheden. Het betekent wél je er rekenschap van te geven dat het werk met meer leden ook zwaarder wordt. Wie dan ook met het oog op de uitbreiding een punt wil zetten achter de verdieping, heeft niet begrepen waar het om gaat.

Zowel binnen staatsverbanden als binnen een verband *sui generis* als de Europese Unie zal de federalistische aanpak *steeds* 'unvollendet' blijven en om aanpassing vragen. Zo kwam de burgemeester van deelstaat Bremen ons in de Amsterdamse Stopera voorlichten over het werk van de Duitse staatscommissie voor de vernieuwing van het Duitse federalisme. De maatschappij verandert, het wereldgebeuren biedt nieuwe mogelijkheden naast nieuwe gevaren. Er blijft dus voor de federalisten werk aan de winkel, al zijn hun ideeën al twintig maal dood verklaard. Om nog even terug te komen op de speech van Wouter Bos: voorbij het federalisme van gisteren komt dat van morgen. ■

#### Over de auteur

**BOB MOLENAAR** is o.a. oud-voorzitter van de Europese Beweging in Nederland (EBN).

## Clingendael essay

### BUURSCHAP HOUDEN De betrekkingen van de EU met de aangrenzende Oost-Europese landen

**J.W. van der Meulen**  
Euro 7,50

Door de toetreding van acht Centraal-Europese landen wordt de EU aan haar oostgrens met een geheel nieuwe situatie geconfronteerd en moet in het bijzonder de relatie met Oekraïne en Belarus opnieuw bekeken worden. In deze pas kort onafhankelijke landen behoren armoede, etnische spanningen en onvoldoende bestuurlijk vermogen tot de meest opvallende kenmerken. In de EU bestaat bovendien de vrees dat ze voor langere tijd een doorgangspek zullen zijn voor illegale migratie en als operatieterrein zullen dienen voor internationale criminele organisaties.

De auteur, J.W. van der Meulen, die als onderzoeksmedewerker voor Midden- en Oost-Europa verbonden is aan het Instituut Clingendael, gaat uitvoerig in op de plannen die de Europese Commissie voor de toekomstige relaties heeft opgesteld. Hierin wordt het model van de Europese Economische Ruimte aan de nieuwe buurlanden als na te streven doel aangeprezen. Van der Meulen betwijfelt echter of dit voorbeeld een voldoende prikkel vormt voor de gewenste economische en politieke hervormingen. Een verwijzing naar de mogelijkheid van het EU-lidmaatschap had naar zijn oordeel in deze plannen niet mogen ontbreken.

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

# Democratische legitimering van de Europese Unie

EPPO JANSEN

EUROPA IS EEN LANGE-TERMIJNPROJECT dat verwezenlijkt wordt door kortetermijnpolitici. Deze hebben daarvoor de neiging steeds weer het referentiekader van de nationale staat op te zoeken ('Met Europa scoor je niet.'). Over de vraag welke vormgeving de Europese eenwording uiteindelijk moet krijgen, maken zij zich weinig druk: 'We zien wel waar we uitkomen.' Dit pragmatisme heeft tot op heden heilzaam gewerkt en misschien ook wel voorkomen dat het proces vroegtijdig moest worden afgebroken. Zou een discussie over de *finalités* zijn afgedwongen, dan had immers een hooglopende ruzie het gevolg kunnen zijn. Zo zijn we blijven zitten in het Europa van de soms wel hele kleine stapjes.

Toch kun je je afvragen of het, nu we een Unie van 25 – en straks nog meer – lidstaten hebben, geen tijd wordt de contouren van het einddoel te markeren. Dat lijkt onlogisch, omdat het met een zo grote club waarschijnlijk nog moeilijker zal zijn overeenstemming te bereiken. Daar staat echter tegenover dat zo'n uitgebreid gezelschap vermoedelijk alleen goed bijeen kan worden gehouden, indien een eind komt aan de 'non-definitie'. Met een half miljard Europeanen kan gemakkelijk een vervreemding optreden ten opzichte van de oorspronkelijke integratiegedachte. Dat zou juist een vlucht naar voren vereisen, wil des-

integratie vermeden worden. Wie bezwaar heeft tegen het geformuleerde einddoel, moet het nastreven hiervan dan maar aan een kleinere groep landen overlaten.

In het licht van deze vraagstelling, die waarschijnlijk actueler is dan algemeen wordt erkend, komt het boekje van Alfred van Staden als geroepen. Hij gaat door met denken waar politici meestal afhaken. Zijn uitgangspunt daarbij is de geringe acceptatie van het eenwordingsproces bij het publiek en het gebrek aan democratische legitimatie. Zijn conclusie is dat, wil je op deze punten een bevredigende situatie bereiken, het eindstation moeilijk anders dan een federatie kan zijn: 'The democratic legitimation of the Union would require the creation of a federal government which is fully accountable to the EP and is responsive to the political preferences of European citizens.'

Alvorens tot zijn conclusie te komen, onderwerpt Van Staden drie gangbare theorieën, die het gebrek aan legitimatie bagatelliseren, aan een kritisch onderzoek. Deze theorieën komen, verkort weergegeven, op het volgende neer.

De *eerste theorie* gaat ervan uit dat de publieke steun aan democra-

Alfred van Staden: *The Right to Govern: The Democratic Legitimacy of the European Union*.

Den Haag: Instituut Clingendael, 2004; (Clingendael Study nr. 20); 50 blz.; 12,50 euro; ISBN: 90-5031-088-5

tische instellingen overal tanende is en dat je je daarom geen extra zorgen hoeft te maken over Europa. De *tweede theorie* stelt dat het bij de Europese integratie vooral om de verdeling en herschikking ('repartition') van goederen, diensten e.d. gaat en dat deze geen speciale democratische legitimatie behoeft. De *derde theorie* behelst de gedachte dat deze legitimatie achterwege kan blijven, omdat de landen die haar tot stand brengen, stuk voor stuk nu eenmaal democratisch worden bestuurd.

Het hoeft geen verbazing te wekken dat Van Staden geen van deze theorieën uiteindelijk aanvaardbaar vindt. 'On reflection, none of these seems to be really convincing or persuasive.' Hij komt vervolgens tot het inzicht dat het gebrek aan acceptatie en legitimatie een structurele oorzaak heeft. Van Staden sluit daarbij aan bij de opvatting van de door hem aangehaalde Nederlandse politicoloog Cees van der Eijk.<sup>1</sup> Deze acht de fundamentele zwakte van het Europese besluitvormingsproces dat noch de Europese

Commissie noch de Raad van Ministers over een mandaat van de kiezer beschikt. Doordat bovendien een vertrouwensrelatie met het Europees Parlement ontbreekt, zoals die in de lidstaten wel bestaat tussen regering en volksvertegenwoordiging, ontbreekt het de EU-instellingen aan legitimatie. Dit maakt weer dat bij Europese verkiezingen de burger geen mogelijkheid heeft enige voorstelbare richting te geven aan het Europese beleid. Zoals hierboven al is gebleken, deelt Van Staden de conclusie van Van der Eijk dat alleen de instelling van een *Europese regering*, die verantwoording schuldig is aan het Europees Parlement, dit probleem kan verhelpen en de gewenste legitimatie oplevert.

Geen heil verwacht Van Staden van de thans bewandelde weg, waar bij het Europees Parlement er telkens wat bevoegdheden bij krijgt. Hoewel de macht van het EP de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen, heeft dit niet kunnen verhinderen dat de opkomst bij Europese verkiezingen laag is en dat deze primair blijven gaan over nationale aangelegenheden. Aan de andere kant betwijfelt hij of de burgers beschikken over 'een gemeenschappelijke Europese identiteit', die gepaard gaat met voldoende 'vereniging' en 'loyaliteit' ten opzichte van wat een 'European system of selfgovernance' zou moeten zijn, in dit geval een *federatie*. Deze zelfde twijfel treft men aan bij Larry Siedentop (*Democracy in Europe*), naar wie Van Staden herhaaldelijk verwijst. De Amerikaan ziet een sterk remmende werking in de grote sociaal-culturele verschillen onder de Europeanen, ook al acht ook hij een federatie uiteindelijk de beste oplossing.

Van Staden is optimistischer: 'Identity is not a static and immovable phenomenon.' In dit verband veronderstelt hij dat 'de fictie' van nationale soevereiniteit, met daartegenover in de praktijk toenemend verlies aan nationale controle, een

ondermijnend effect zal hebben op de democratische legitimiteit van de nationale stelsels. Daarnaast, aldus Van Staden, lopen de diverse opvattingen inzake belangrijke Europese kwesties vaak niet meer langs nationale lijnen. Tot op zekere hoogte, zo meent hij, is identiteit een flexibel en maakbaar begrip. 'The history of the formations of European nations shows that identities may be cultivated and strengthened through purposeful policies.' Deze constatering doet denken aan de uitspraak van de Britse politicus Lord Hailsham in zijn *Granada Guildhall Lecture* van 1987: 'Nations begin by forming their institutions, but in the end, are continuously formed by them or under their influence.' Zou dit ook niet kunnen gelden voor de totstandkoming van een Europese federatie?

Het is duidelijk dat Van Staden hier op een volstrekt andere lijn zit dan mensen als Heldring en Bolkestein, die de kans op een Europese federatie categorisch afwijzen omdat er geen Europese *demos* (volk) is.

Je kunt je afvragen of Van Staden ter versterking van zijn betoog niet nog ander geschut had kunnen aanbrengen. Je kunt volhouden dat de vorming van een federatie zich vanzelf zal opdringen vanuit een toenevende convergentie van belangen onder Europese burgers, die zich genoodzaakt zien op aanvaardbare wijze te overleven in een steeds verder 'globaliserende' en 'digitaliserende' wereld. Daarbij is natuurlijk opmerkelijk dat – zoals Van Staden ook naar voren brengt – een meerderheid van de Europeanen volgens opinieonderzoek nu al voorstander is van een gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Daarnaast kan het begrip *demos* ook nu al wel worden gerelativeerd vanuit de Europese realiteit. Een anekdotisch voorbeeld. Als voetbalclub Real Madrid verliest van Bayern München, is de vreugde onder de Catalanen in Barcelona groot. Toch zijn er maar weinig Catalanen

die het Spaanse staatsverband zouden willen verlaten. Daarbinnen worden hun belangen toch het beste behartigd, zo is hun overweging. Er zijn trouwens nog wel meer landen zonder duidelijk eigen *demos*, die heel behoorlijk functioneren. Ook komt de vraag op ons af of in staten waar een steeds groter deel van de bevolking van allochtone afkomst is, de relaties met de nationale wortels niet steeds zwakker zullen worden. Dat kan weer zijn invloed hebben op het denken over een federatie.

Van Staden is niet erg specifiek over de vraag hoe en op welk moment je het huidige samenspel tussen de Europese instellingen zou moeten doorbreken om de weg naar een federatie in te slaan. Hij kiest begrijpelijkerwijs voor politisering van de Europese Commissie als 'the necessary price that should be paid for democratisation' en wijst de voorstellen van de Conventie op institutioneel gebied af als lang niet vérgaand genoeg: 'they avoid addressing the issue of where the centre of gravity in the EU system should lie – with the Commission or with the European Council.' Maar met een echte handleiding voor een 'vlucht naar voren' komt hij niet.

Een van de obstakels hier, zo zouden men kunnen stellen, is dat het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement (voor het eerst toegekend bij het Verdrag van Maastricht en sindsdien aanzienlijk uitgebreid) de macht van dit instituut heeft vergroot ten opzichte van de Raad van Ministers, maar intussen de positie van de Europese Commissie heeft verzwakt. Toch is het de Commissie die tegenover het EP verantwoording aflegt en niet de Raad. Wil men de weg naar een federatie inslaan, dan zou men hier op zijn schreden moeten terugkeren en de rol van de Raad aan de Commissie moeten toebedelen.

Het bewonderenswaardige van Van Stadens publikatie is dat hij in een zeer kort bestek (50 pagina's) via een strenge eliminatieprocedure

en op uitermate heldere en indringende wijze tot zijn conclusies komt. Het is een gedurfd boekje, dat een wezenlijke bijdrage vormt tot de verdere discussie over dit onderwerp, al zal het bij velen op ongehoofd stuiten. Toch zouden ook deze laatsten zich het volgende moeten afvragen. Indien een economische

reus door de wereld wandelt met een politiek dwergje aan zijn hand, maakt dat dan uiteindelijk ook de reus niet ongeloofwaardig?

#### Noot

- I 'Legitimitetsvragen in de EU en in de lidstaten', in: *Europa Periodiek*, jrg. 19, no 1, maart 2002.

MR Eppo JANSEN is o.m. gepensioneerd hoofd van het voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in Nederland.

## De onderbuik van Midden-Europa

J.W. VAN DER MEULEN

Renée Postma: Midden-Europa achter de schermen. Van Habsburg naar Brussel. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2004; 262 blz.; 17,95 euro; ISBN: 90-446-0417-1

Het interessantste stukje uit het boek staat aan het eind van het laatste hoofdstuk. De schrijfster, die tussen 1994 en 2003 voor *NRC Handelsblad* correspondent in Midden-Europa is geweest, versloeg in 2000 het bezoek van premier Kok aan Roemenië. In deze periode was de EU-uitbreiding nog geheel een zaak van bureaucraten in Brussel en in de hoofdsteden; politieke debatten werden angstvallig gemedend. Kok zelf, aldus Renée Postma, dacht de regio nog stevig in eigen hand te hebben. De gedachte kwam eenvoudig niet op dat de VVD, in het bijzonder Koks eigen minister van Financiën Zalm, stemmen zou proberen te winnen met eurokritische onderbuikgevoelens.

De Nederlandse premier, schrijft Postma, keek me dan ook ronduit geërgerd aan, toen ik hem vroeg of hij zo'n discussie over geld niet zag aankomen en of er ergens wel een scenario was opgesteld voor het geval het mis zou gaan. Met een blik van 'zo'n stomme vraag heb ik nog nooit gehoord' stond Wim Kok abrupt op uit zijn stoel en liep kwaad mompelend weg. Twee jaar later kwam de maidenspeech van

LPF-lid Winnie de Jong in het parlement, die waarschuwde dat de uitbreiding van de EU met corrupte landen als Polen ten koste zou gaan van de Nederlandse burger.

Het grootste deel van het boek bevat impressies uit de samenlevingen in de diverse delen van Midden-Europa, aan de vooravond van de toetreding. Met veel enthousiasme en een vaardige pen beschrijft Postma haar ontmoetingen, zowel met hoogwaardigheidsbekleders als met mensen uit de armere lagen van de bevolking. Het resultaat is een reeks boeiende verhalen, variërend van een relaas over stoere mijnwerkers in Zuid-Polen (die de aanwezigheid van een vrouw in hun schachten als een slecht voorteken beschouwen) tot een bloemlezing van enkele schrijnende corruptiegevallen.

Postma heeft hierbij een duidelijke neiging de mensen zelf aan het woord te laten. Dat komt de levendigheid natuurlijk ten goede en het levert ook een aantal 'bijblijverdjes' op. Zo presenteert ze een Oost-Slowaakse journaliste die tegen Roma tekeer gaat: ze werken niet, ze slaan hun kinderen, spugen op straat, proberen overal geld uit te slaan. 'Als ik

op de bus een Romavrouw in een nachtjapon zie, weet ik dat het een jonge moeder is die de benen heeft genomen uit het ziekenhuis en haar kind in de steek heeft gelaten. Dat kan ik niet accepteren.' Ook aan antisemitisme heerst geen gebrek: 'We weten het wel', mompelde een jongere zwager, 'Europa is van de joden. Het zijn de joden die ons Europa induwen.'

Maar tegelijk moeten we in het oog houden dat we hier niet te maken hebben met een sociologisch onderzoek, maar met persoonlijke indrukken uit een regio die alleen al door grote verscheidenheid aan talen moeilijk valt te karakteriseren. Hoe representatief alle genoteerde uitspraken zijn, en of de maatschappelijke vooroordelen in Midden-Europa groter zijn dan die in Duitsland of Nederland – de lezer zal er niet achter komen. Een probleem is ook dat Postma in haar geestdrift mensen wel eens méér wil laten zeggen dan ze in feite doen. Tijdens haar gesprek met een Slowaakse vrouwenarts merkt ze op: 'Hij zegt het niet met zo veel woorden, maar je ziet hem denken: waarom zouden we al die Roma geboren laten wor-

den als ze alleen maar ons belastinggeld komen opmaken.' Zinnen als 'aan de andere kant van de lijn hoor je Fatima verstijven', zijn eerder voorbeelden van synesthesie dan vormen van waarheidsgetrouwe verslaggeving. Opvallend is verder dat Postma extremistische uitlatingen bij voorkeur in de mond legt van corpulente personen. Een Tsjechische ingenieur 'met een kogelronde buik' merkt op: 'Svejk zei het al. Als je oorlog wilt kun je het krijgen.' De Poolse pater Orłowski – 'een trotse nationalist met een kogelronde buik' – beschuldigt de joden van het assisteren bij deportaties van de Poolse bevolking naar Siberië.

In samenhang hiermee: Postma had iets meer moeite mogen doen haar basisfeiten te laten kloppen. De Tsjechische historicus Frantisek Palacky leefde niet in de eerste helft van de achttiende eeuw, maar tussen 1798 en 1876. Dat Amerika wil voorkómen dat Amerikaanse burgers worden uitgeleverd aan het Internationaal Hof van Justitie, is eveneens onjuist; bedoeld is het Internationaal Strafhof. Volgens Postma meldden de Hongaren zich in 1994 'als eerste van de nieuwe democratieën voor een associatieverdrag met de EU'. In werkelijkheid sloot de EU (toen nog de EG) in december 1991 associatieverdragen met drie Midden-Europe-

se landen tegelijk, nl. Polen, Tsjechoslowakije en Hongarije. Twee oneffenheden in één zin dus. En dat *Gazeta Wyborcza* de enige krant 'ter wereld' is die essays afdruckt van Havel, Kolakowski, Habermas en Milosz zal door abonnees van het kwaliteitsblad *Rzeczpospolita* meteen worden tegengesproken.

Kortom, een prettig leesbaar boek. Maar geïnteresseerde lezers doen er goed aan ook de werken te raadplegen die in de literatuurlijst worden genoemd.

**DRS. J.W.VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.**

## Europa: voor de burger best belangrijk?

MENDELTIJ VAN KEULEN

Bob van den Bos: Europa, wat heb ik eraan? Wat de EU concreet doet en waarom.  
*Leidschendam: Meesterdruk, 2003; 136 blz.; 5,- euro; ISBN: 90-9017480-x*

Het beeld dat veel Nederlanders hebben van de Europese Unie is dat van een door politieke elite en bureaucraten bestuurde, ondoorzichtige besluitvormingsmachine, waarin Nederland zich als kleine lidstaat willoos moet schikken naar de grillen van Brussel. Zoals daar zijn: de dure euro; de prijsopdrijvende landbouwpolitiek en de mondiale machteloosheid van het verenigde Europa. In het voorwoord van dit boek over de doorwerking van Europees beleid in het dagelijks leven erkent de auteur, de Europarlementariër Bob van den Bos (D66), grif de vele negatieve clichés over dit onderwerp. Verklaringen hiervoor zoekt hij vooral in de nationale politiek, journalistiek en het onderwijs, waarin het Europese perspectief systematisch wordt onderbelicht. Er is sprake van een vicieuze cirkel: er is geen aandacht voor Europa, juist omdat het Brusselse nieuws in het

journaal wordt gevuld door een 'talking head' voor een blauw-gele vlag – en als gevolg van die ver-van-m'n-bed-show blijft de EU voor redacties geen onderwerp om mee te scoren. Zoals de meeste clichés is ook deze gemeenplaats niet ver bezijden de waarheid, hoewel eerlijkheidshalve moet worden opgemerkt dat dagbladen als *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant* hun Europa-redacties in de aanloop naar het komende Nederlandse EU-voorzitterschap aanzienlijk hebben opgetuigd.

Ook de voorzitter van het Europees Parlement, Pat Cox, onderschrijft in zijn voorwoord het loffelijk streven van zijn 'sociaal-liberale vriend' Bob van den Bos een boek te schrijven dat aangeeft wat burgers in het dagelijks leven nu eigenlijk voor voordelen beleven aan Europese samenwerking. Ook staatssecretaris Atzo Nicolaï, die het boek eind vorig

jaar bij de officiële presentatie in ontvangst nam, reageerde enthousiast, omdat, zoals hij opmerkte: 'dit boek geen positief verkoopverhaal voor Europa geeft, maar juist de positieve en de negatieve kanten van Europese regels laat zien'. Saillant genoeg raakt de voor EU-zaken verantwoordelijke bewindspersoon met deze opmerking precies aan de kritiek op de eenzijdig positieve 'Euro-paganda' die voorlichters en reclamestrategen over Europa plachten uit te storten.

In de eerste pagina's van het boek van Van den Bos lijkt het er juist even op dat deze die zelfde kant opgaat. Ronkende (en niet altijd even soepel lopende) teksten over 'het honderden jaren oude stelsel van soevereine nationale staten' dat 'in toenemende mate tekort schiet'; en de 'explosief toegenomen schaal van het bovennationaal maatschappelijk verkeer' die 'een bestuur vereist om alles in goede

banen te leiden' – het doet de lezer vrezen dat we hier te doen hebben met de zoveelste blij publieksfolder over het algemene nut van méér Europa. Gelukkig is het vervolg van de inleiding gewijd aan een kritischer beschouwing van het Europese *acquis*. Van den Bos refereert aan de paradoxale situatie dat het succes van de EU tegelijkertijd het integratieproces ondermijnt, omdat de verworvenheden van grensoverschrijdende samenwerking door Europese burgers inmiddels als gegeven worden beschouwd.

Het tweede hoofdstuk levert het obligate overzicht van de Brusselse besluitvorming en de rol van de EU-instellingen. Dit is wellicht onvermijdelijk, maar deze thematiek riskeert de zojuist betrokken lezer meteen weer van het onderwerp te vervreemden. Het feit dat Europese actualiteiten vooral in het afgelopen jaar werden gedomineerd door vage noties als stemmenweging en zetelverdeling, met de nadruk op de onenigheid van de lidstaten inzake 'hoge politiek', draagt stellig niet bij aan het dichten van het democratisch tekort. De auteur had bovendien een praktisch probleem: het feit dat het Europese beslissysteem op het moment van schrijven nog grondig in revisie was. De onderhandelingen over de Europese grondwet strandden enkele weken nadat dit boek was uitgekomen, en dat heeft ertoe geleid dat in

het derde hoofdstuk, dat deze verdragswijziging toelicht, nog naar de concept-tekst van dit document moest worden verwezen.

Het vervolg van het boek is opgedeeld in thematische hoofdstukjes, waarin 19 thema's en beleidsterreinen worden bestreken, variërend van milieu, volksgezondheid, consumentenzaken tot sport en onderzoek. Met behulp van subkopjes en geïllustreerd met fotomateriaal wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste maatregelen die de Unie op het desbetreffende terrein heeft genomen. En zo blijkt dat er ook voor de doorgewinterde Eurofiel nog altijd noviteiten in het integratieproces zijn te ontdekken. Wist u, bijvoorbeeld, dat er Europese afspraken zijn over borstvoeding op de werkplek; geluidslimieten voor trilhamera's en grasmaaiers; arbeid op steigers en ladders; en de minimuminvloed van Ondernemingsraden? Of dat 'Europa' onderzoek doet naar vergif in fopspenen en de positieve gezondheidseffecten van olijfolie? Het is maar een keur van de maatregelen en initiatieven die aan de orde komen. Daarmee levert het boek wat het op de achterflap belooft: het zet tientallen voorbeelden op rij van Europese regels die onze samenleving beïnvloeden.

Deze publikatie zal zijn nut daarom vooral bewijzen als een naslagwerk voor geïnteresseerden, die een beknopt en helder overzicht zoeken

van de materie waarmee Europese beleidsmakers zich zoal bezighouden. Echt lekker weg lezen veel tekstjes jammer genoeg niet, en dat komt vooral door de stugge en formele zinsneden, die soms direct lijken te zijn overgenomen uit de wat dat betreft beruchte officiële EU-publikaties. Hoewel hier en daar kritische noten worden gekraakt, zoals in de hoofdstukken over het Europese landbouwbeleid en de handelspolitiek, had het boek nog aan waarde gewonnen als meer alinea's waren voorzien van een opiniërende of relativierende noot. Wat het boek, ten slotte, vooral node mist is een concluderend hoofdstuk, dat ingaat op de prangende vraag wat al deze EU-regels in 's hemelsnaam toevoegen aan wat er in onze nationale verzorgingsstaten al allemaal geregeld is. Of, om de auteur in zijn inleiding te citeren: 'de noodzaak of meerwaarde van Europese regelgeving dient duidelijk te worden aangetoond, anders moet deze achterwege blijven.' Nu beklijft bij de kritische lezer na lezing vooral het beeld van de EU als bemoeizuchtig bovenbestuur – en dat kan toch niet de bedoeling zijn geweest.

DRS MENDELTIJE VAN KEULEN is wetenschappelijk medewerker bij de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael en het Centre for European Studies van de Universiteit Twente.

## Transatlantische spanningen

TOM SAUER

Niklaas Hoekstra (eindred.): *Transatlantic relations at a crossroads*. Den Haag/Amsterdam: Netherlands Atlantic Association/Germany Institute, 2003; 104 blz.; ISBN: 90-73329-14-0

De betrekkingen tussen de Verenigde Staten en het (vooral 'oude') Europa zijn op een dieptepunt beland,

althans met de oorlog tegen Irak in 2003. Het Duitsland Instituut van de Universiteit van Amsterdam en de

Nederlandse Atlantische Commissie (haar equivalent in België wordt er sinds kort de Euro-Atlantische Ver-

eniging genoemd) sloegen de handen in elkaar en organiseerden een conferentie over de soms emotioneel hoogoplopende controverses in het kader van dit thema in juni 2003. De beknopte bundel *Transatlantic relations at a crossroads*, die eigenlijk een samenraapsel is van de verwerkte speeches van de tien sprekers, is hiervan het resultaat. Naast twee bijdragen van (voormalige) ambtenaren (John Kornblum en Michael Rühle) zijn het vooral academici en onderzoekers die hun vooral pro-Amerikaanse houding (wat niet verwonderlijk is gezien een van de organiserende instellingen) kunnen ventileren. Het gevolg is dat men bijvoorbeeld een onderscheid maakt tussen unilaterisme en 'een agressieve vorm van multilateralisme' (blz. 8), om toch maar niet gezegd te moeten hebben waarover iedereen het eigenlijk eens is, namelijk dat de regering van Bush Jr een over het algemeen unilateralistische koers vaart, ook al werd hiervoor reeds de aanzet gegeven tijdens de regering-Clinton.

Verscheidene auteurs verwijten de Europese Unie ook dat ze geen strategische visie vertoont. Wat dat punt betreft heeft de EU intussen echter haar huiswerk gemaakt. In december 2003 werd het Strategisch Concept van de EU gefinaliseerd, waarvan zes maanden eerder al een ontwerp publiekelijk circuleerde, iets wat de auteurs van *Transatlantic relations at a crossroads* blijkbaar is ontgaan.

Wat het kritische gehalte ten aan-

zien van de Verenigde Staten betreft, is de bijdrage van Heinrich Vogel een verademing tussen de verbale kruisraketten die worden afgevuurd op de laffe houding van Europa en dan vooral Frankrijk en Duitsland. In diverse overige bijdragen krijgt immers in het bijzonder de Duitse bondskanselier Schröder de volle lading, waarbij men zich richt op zijn succesvol anti-amerikanisme tijdens de verkiezingscampagne in 2002 tot en met zijn a-historisch gedrag jegens de Verenigde Staten in het voorjaar van 2003. Het verst in hun *Europe bashing* gaan Michael Rühle, die het heeft over de 'as van de wezels' (blz. 65), en Maarten Brands. Beiden gaan ervan uit dat militaire middelen de voornaamste instrumenten zijn van het buitenlands beleid, dat de wereld daardoor unipolair is en zal blijven, en dat de Verenigde Staten iedereen aankunnen. De vraag die zich echter na een jaar Irak-bezetting stelt, is of dit laatste nog steeds het geval is. Voor Brands is de conclusie echter duidelijk: 'Er is geen coherentie in het buitenlands beleid van Duitsland, noch ten aanzien van de VS, noch ten aanzien van Europa, het Midden-Oosten, Turkije of de rest van de wereld.' (blz. 100) Punt, volgende regel.

De meest informatieve bijdrage is van de hand van Roy Stafford, hoogleraar aan de Amerikaanse *National Defense University*. Hij heeft het over de transatlantische verschillen qua bedreigingsanalyse en aanpak van het

terrorisme. Zo leren we dat de personeelsbezetting van Europol onlangs verdubbeld is tot 500 en dat het over een budget beschikt van 50 miljoen dollar, terwijl het FBI 30.000 medewerkers telt en over een budget van 3 miljard dollar beschikt (blz. 34). Ook interessant om weten is dat de aanslagen van 11 september de terroristen (slechts) 250.000 duizend dollar hebben gekost (blz. 39). Stafford gaat ook in op de politieke eisen van Bin Laden en de achterliggende oorzaken van het verschijnsel Al-Qaeda. Zo legt hij het verband met de Israëlisch-Palestijnse kwestie en erkent hij dat de Verenigde Staten de voornaamste verdediger zijn van de regering-Sharon. Hij geeft ook toe dat juist dit conflict de belangrijkste politieke kwestie vormt voor de Arabische landen en dat dit ook zo wordt gepercipieerd door de Amerikaanse diplomaten in de regio. We kunnen ons enkel afvragen of deze informatie eveneens beschikbaar is in het Witte Huis, gezien de recente beslissing van president Bush het beleid ten aanzien van de Israëlische nederzettingen gevoelig te veranderen ten nadele van de Palestijnen. Tot slot voorspelt Stafford aan het eind van zijn betoog correct dat de volgende terroristische aanslag weleens in Europa zou kunnen plaatsvinden (blz. 42).

**TOM SAUER** is post-doctoraal onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.

## CURSUS INTERNATIONALE POLITIEK

Instituut Clingendael verzorgt voor de partners van werknemers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie, en andere belangstellenden een cursus Internationale Politiek.

De cursus zal plaatsvinden op de **dinsdagmiddagen van 14 september t/m 23 november 2004**.

Tot de te behandelen onderwerpen behoren:

- \* Nederlands buitenlands beleid
- \* Ontwikkelingssamenwerking
- \* De Europese Unie
- \* De Verenigde Naties
  - De politieke situatie in de belangrijkste landen en regio's

De kosten bedragen: **400,- euro**.

Inschrijving: via Instituut Clingendael, afdeling Opleidingen, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, tel. 070-3746648; email: risri@clingendael.nl of czammito@clingendael.nl

# Het begrip Rusland opnieuw ter discussie

MARC JANSEN

Katlijn Malfliet & Francisca Scharpé (red.): The concept of Russia: Patterns for political development in the Russian Federation.

Leuven: Leuven University Press, 2003; 113 blz.; 15,= euro; ISBN: 90-5867-354-6

In de lente van 2003 werd aan de Universiteit van Leuven een lezingenserie gehouden onder dezelfde titel als van het hier besproken boek. Het ging daarin om Ruslands identiteit, de vraag of er sedert de val van het communisme nog sprake was van een eigen Russische weg, verschillend van de omringende landen, en, zo ja, hoe die dan viel te definiëren. De lezingen zijn nu gebundeld in een handzaam boekje. Zulke bundels hangen vaak als los zand aan elkaar, en ook in dit geval doet de titel weinig om die indruk weg te nemen. Toch is het een samenhangend, interessant geheel geworden.

Inleidster *Katlijn Malfliet* biedt een goed inzicht in wat onder de 'Russische idee' wordt verstaan, al heeft zij het recente verleden er te vluchtig aan vastgeplakt om de conclusie te wettigen dat 'Poetins Rusland ervan doortrokken zal blijven'. Inderdaad, de laatste verkiezingenreeks, uitlopend op een door Poetins partij totaal gedomineerd parlement en een onaantastbare positie van de president zelf, evenals het gemak waarmee de machtigste man van Rusland de rijkste man (Chodorkovski) tot overgave kon dwingen, laten zien dat de door Malfliet geschetste traditie nog altijd zeer krachtig is. Daar staat tegenover dat Rusland sedert 1991 niet langer het Euraziatische, multi-etnische rijk is van weleer, waardoor het, misschien tegen wil en dank, meer de kant van een natie-staat is opgedreven.

Dat is ook de reden waarom

*Geoffrey Hosking* in zijn bijdrage wat meer ruimte voor ontwikkeling openlaat dan Malfliet, al spreekt hij zeker niet van een doorbraak. Rusland is altijd een multi-etnisch project geweest, zo betoogt hij, gedefinieerd en gecontroleerd door de staat. De meeste Russen zagen zichzelf als behorend tot een superetnos met een universele missie, die andere volken op zijn minst politiek had te assimileren; dit viel moeilijk te rijmen met een Russische natie-staat. Maar door de politieke logica heeft Rusland nu toch, grotendeels ongewild, in elk geval de uiterlijke trekken moeten aannemen van een natie-staat. Vooralsnog wel een geïmproviseerde, beknotte en vervormde natie-staat, met een op grote schaal betwiste legitimiteit (vooral vanwege het gemis van Oekraïne en Wit-Rusland). Politiek zowel als economie wordt nog altijd gedomineerd door personen en netwerken van patronen en cliënten. Wetten, instituties en een *civil society* blijven zwak. Hosking besluit met te stellen dat het te gemakkelijk zou zijn dit dan maar de Russische vorm van een natie-staat te noemen. Maar het is ook niet duidelijk of zich iets anders aan het ontwikkelen is. Kortom, 'Rusland treedt de eenentwintigste eeuw binnen met een nog steeds niet gedefinieerde identiteit.'

Een van de nieuwe trekken van het postcommunistische Rusland is het federalisme. Maar onder Jeltsin was de decentralisatie volledig uit de hand gelopen, aldus *Irina Busygina*, en dit kwam niet de bevolking,

maar alleen regionale machtkliekten goede. Correctie was noodzakelijk, en in die zin valt Poetins recentralisatie positief te waarderen. Maar terecht meent zij dat de hervorming de ontwikkeling van een werkelijk lokaal zelfbestuur nog moeilijker maakt dan die al was. '[W]aarden als democratisering, een open samenleving en federalisme [...] raken op de achtergrond. De democratie dreigt ten slachtoffer te vallen aan de ideeën van een sterke staat en orde.'

Voor de buitenlandse politiek is meer optimisme op zijn plaats. Na het gezwank van Jeltsin is Rusland, zeker sedert 11 september 2001, 'objectief terechtgekomen aan de Westerse zijde van de verdeling in de wereld', aldus *Irina Kobrinskaya* (helaas gebruikmakend van een soms nodeloos ingewikkelde terminologie). Het terrorisme heeft een gemeenschappelijke vijand gecreëerd, die Rusland met het Westen verenigt. Pragmatisme heeft de restanten van Ruslands supermachtambities verdreven, al blijft men moeite hebben met een unipolair veiligheidssysteem onder leiding van de Verenigde Staten. Ook voor de toekomst verwacht Kobrinskaya onder Poetin een consistente en stabiele buitenlandse politiek.

*Philip Hanson* behandelt ten slotte op een ook voor de leek begrijpelijke manier Ruslands rol in de wereldeconomie. In de jaren onder Poetin heeft het land een sterke economische groei laten zien, maar het is volgens Hanson de vraag of die

voor de langere termijn is vol te houden, zeker gezien de grote afhankelijkheid van de internationale olieprijs. Ook blijft Rusland buiten organisaties die er internationaal toe doen, zoals de WTO, de EU en de NAVO, en die positie van buitenstaander brengt economische nadelen mee. Wel – en dat is ook van belang voor het onderwerp van

de bundel – verminderen de grotere openheid van de Russische economie en de toenemende integratie in de wereldeconomie de kans op isolationisme.

Uit de lezenswaardige bundel wordt duidelijk dat de Russische idee tot op de dag van vandaag relevant is. Hoe relevant, daarover verschillen de meningen. De lezer

krijgt in elk geval voldoende gezichtspunten aangereikt om zich daarover desgewenst zelf een oordeel te vormen.

DR M.C. JANSEN is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

## Vervluchtigend België

J.W.L. BROUWER

Marc Reynebeau: Een geschiedenis van België.

Tielt: Lannoo, 2004; 488 blz.; 29,95 euro;

ISBN: 90-209-4993-4

Dit boek is een *bestseller* in België. Sinds het in oktober 2003 verscheen, waren er al drie 'bijdrukken' nodig. Marc Reynebeau is een spraakmakend historicus en journalist: na lang te hebben gewerkt als redacteur van het weekblad *Knack* stapte hij onlangs over naar *De Standaard*. Hij werkte mee aan VRT-programma's en publiceerde enkele succesvolle boeken. Ook in deze geschiedenis van België sinds 1830 paart hij een vlotte pen aan een grote belezenheid. De indeling van het boek is helder; het verhaal blijft steeds beknopt. Een voorbeeld is het hoofdstuk over de Tweede Wereldoorlog. Daarin schetst Reynebeau in nog geen 25 bladzijden niet alleen de militaire nederlaag, de collaboratie, het verzet en de koningskwestie (die ontstond toen koning Leopold III in mei 1940 brak met het kabinet-Pierlot), maar vertelt hij ook over details als de synthetische *Ersatz*-produkten Marva en Tonka die de schaarse vetstoffen moesten vervangen. Politieke, economische, sociale en culturele thema's wisselen elkaar af.

De kracht van dit onderhoudende en genuanceerde boek ligt in de

combinatie van analyse met treffende anekdotes. De auteur lijkt een bijzondere belangstelling te hebben voor verkeer en vervoer. Zo geeft hij een fraaie beschrijving van de eerste Belgische trein. De locomotief 'La Flèche' begon in mei 1835 zijn reis van Brussel naar Mechelen met ruim twintig minuten vertraging. Dat lag niet aan de falende spoorwegtechniek, maar aan een haperend kanon, dat de start moest aankondigen. Na de Tweede Wereldoorlog waren de snelwegen het symbool van de vooruitgang. Zij waren zozeer de trots van het land, dat ze de hele nacht door werden verlicht. Astronauten beweerden dat vanuit de ruimte slechts twee tekenen van menselijke aanwezigheid op aarde zichtbaar waren, namelijk de Chinese Muur en – bij nacht – de driehoekige lichtvlek België.

De anekdotes passen goed in het betoog. Het spoorwegnet was niet alleen van groot economisch gewicht, het vormde ook een belangrijke manifestatie van de jonge staat die de aanleg ervan financierde. Bovendien bracht het grote veranderingen op het platteland teweeg. Volgens Reynebeau

hield de pastoor niet van het station: de stad kwam zo wel erg dichtbij en veelal was de stationschef de eerste liberaal in het katholieke dorp. *En passant* schuwt de auteur niet heilige huisjes omver te werpen. Zo maakt hij duidelijk dat er geen sprake van was dat 'België' in de Eerste Wereldoorlog de Vlaamse soldaten onrechtvaardig behandelde, bijvoorbeeld door hen doelbewust met de gevaarlijkste opdrachten te belasten. De ontevredenheid in de loopgraven was algemeen en voor Vlaamse soldaten entte deze zich op de taalkwestie.

Reynebeau stelt terecht dat België niet kunstmatiger is dan welke andere staat. Aan het ontstaan lag een authentiek nationaal streven ten grondslag. De opstandelingen van 1830 noemden zich wel degelijk 'Belgen'. Regionale sub-identiteiten bestonden ook toen, maar zij profileerden zich als *pars pro toto* van de nieuwe natie. Hoe de eenheidsstaat desondanks uiteenviel, is een rode draad in het boek. De auteur maakt aannemelijk dat de kiem daarvoor in een vroeg stadium is gelegd. Al snel gingen het overwegend agrarische en katholieke Nederlandstalige

landsdeel en het geïndustrialiseerde en sociaal-democratische Franstalige landsdeel verschillende richtingen op. Na de Tweede Wereldoorlog bleven de economische en sociale verhoudingen scheef, al waren de rollen nu omgedraaid en groeide de Vlaamse economie sneller dan de Waalse. In 1966 steeg het Vlaamse bruto binnenlands produkt voor het eerst boven het Waalse uit. Het federaliseringsproces rafelde de eenheidsstaat steeds verder uiteen. Een belangrijke stap was de grondwetswijziging van 1970/1971, waardoor de zogeheten cultuurgemeenschappen ontstonden. De staatsvorming ontwikkelde, aldus de auteur, een eigen dynamiek, die niet meer tot staan te brengen was.

Reynebeau maakt duidelijk dat de taalstrijd vanaf de jaren 1960 een zware tol heeft geëist. De politici waren zo druk bezig met deze gecompliceerde kwestie, dat zij allerlei andere problemen lieten liggen. In het laatste en misschien wel mooiste hoofdstuk ('Witte tijden, zwarte tijden') geeft de auteur een fraaie beschrijving van het recente onbehagen in de Belgische maatschappij. In de jaren '90 groeide het wantrouwen in de politieke instellingen en werd de roep om fundamentele veranderingen algemeen. Het nieuwe, assertieve burgerschap toonde zijn zwarte kant in de massale steun voor het extreem-rechtse Vlaams Blok en zijn witte kant in de volksbeweging rond de zogeheten Witte Marsen na de arrestatie van Marc Dutroux.

De auteur gaat niet in op de buitenlandse en vooral Europese politiek sinds de Tweede Wereldoorlog. Dat is opmerkelijk, omdat Europa, zoals de auteur overigens constateert, een belangrijk 'institutioneel valnet' vormt voor de Belgische landsdelen. De integratie relativeert immers het belang van de autonome staten. Niet voor niets gingen Vlamingen en Walen zich regionalisten noemen. De omissie is des te opvallender omdat België vooral in de

jaren '50 en '60 in Europa een eigen, *Belgische* politiek voerde en verscheidene Belgen een vooraanstaande rol in de Europese integratie speelden. Paul-Henri Spaak, bijvoorbeeld, is in dit boek slechts een binnenlands politicus. Reynebeau heeft overigens wél oog voor de buitenlandse betrekkingen van vóór 1940. Zo krijgt het vergeefse streven naar territoriale expansie in 1918-1919 ten koste van Nederland en Luxemburg ruime aandacht. Een belangrijke plaats neemt ook de Congopolitiek in.

In Vlaamse recensies van dit boek is erop gewezen dat Reynebeau (een 'Nederlandstalige Belg') een gematigd Belgisch nationalist zou zijn, die met nostalgie over zijn land schrijft.<sup>1</sup> Inderdaad behandelt de auteur Franstalige en Nederlandstalige bijdragen aan de Belgische geschiedenis op eenzelfde niveau. Hij kiest geen partij en velt, zoals hij zelf zegt, geen 'moralistische vonnissen'. Zo toont hij er begrip voor dat de Franstaligen de splitsing van de Leuvense universiteit als een uitdrijving hebben ervaren. Zij richtten in 1971 een nieuwe campus op in het Waals-Brabantse Louvain-la-Neuve. Tegelijkertijd maakt Reynebeau duidelijk dat de Vlaamse agitatie ('Walen buiten!') vanzelf sprak. Leuven was nu eenmaal het laatste tweetalige bastion in Vlaanderen en dat vloekte met de eentaligheid nadat in 1963 de taalgrens officieel was vastgelegd.

Deze 'boven-partijdigheid' is niet onlogisch voor een auteur die de Belgen wil laten zien hoe de nationale geschiedenis haar stempel op hen heeft gedrukt. Nostalgie is inderdaad hier en daar aanwezig. Bovendien betoogt Reynebeau aan het slot dat er een 'nieuwe authenticiteit' voor België denkbaar is, onder meer als laboratorium voor zowel de negatieve als de positieve kanten van de 'multiculturaliteit'. Ook kan het land dienen als een forum voor tegendraadse ideeën, zoals onder het eerste kabinet-Verhofstadt, met zijn

ambitieuze internationale politiek. Dat deed het weliswaar als een brullende muis, maar het gaf daarom niet minder blijk 'van generositeit en menselijke bekommernis'. Maar verder heeft Reynebeaus nostalgie toch haar grenzen. Een belangrijk motief voor het schrijven van zijn boek was immers het besef dat het einde van de staat België in zicht is.

## Noot

- 1 Gita Deneckere in *De Standaard*, 4 december 2003; en Marnix Beyen in *Ons Erfdeel*, xxxvii (2004) nr 2, blz. 279-281.

**DR. J.W.L. BROUWER** is als onderzoeker verbonden aan het **Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen**.

# Europese politiesamenwerking meer dan papieren tijger?

MONICA DEN BOER

Wil van der Schans & Jelle van Buuren: *Keizer in lompen: Politie-samenwerking in Europa*. Breda: Uitgeverij Papieren Tijger, 2003; 333 blz.; 24,90 euro; ISBN: 90-6728-126-3

*Keizer in lompen* is een impressionistisch, veelomvattend en bij tijd en wijlen spannend boek. Niet voor niets brengen de als links-kritisch bekend staande auteurs het groeiende spectrum aan internationale politiesamenwerking in kaart. Het veld is dermate sterk in ontwikkeling, dat leden van het parlement of rechters zich vaak nog niet eens expliciet hebben uitgesproken over de democratische of juridische inbedding van grensoverschrijdende opsporingsactiviteiten. Vanuit een semi-wetenschappelijke invalshoek stellen de auteurs diverse praktijken aan de orde, daarbij veelvuldig gebruik makend van citaten van sleutelfiguren die zij kennelijk allemaal hebben weten te verleiden tot een interview. De auteurs concentreren zich op twee dominante vragen: 1 hoeveel soevereiniteit zijn de Europese lidstaten (lees: Nederland) bereid op te geven voor het Europees politie- en justitiebeleid; en 2 hoever mag de Europese invloed zich uitstrekken? Dit zijn twee boeiende maar lastig meetbare vragen. Het is daarom passend dat de auteurs hier een mozaïek van meningen aan verbinden.

De praktijk van de internationale politie- en justitiesamenwerking speelt zich af op diverse niveaus, te weten het strategisch-politieke, het beleidsmatige en het operationele niveau. Wanneer de respondenten – onder wie gerenommeerde politiemensen, advocaten, rechters en wetenschapslieden – hun visie over internationale samenwerking uiteenzetten, blijken deze perspectieven

naadloos in elkaar over te gaan. Daarin toont zich ook het verschijnsel dat dit terrein zeer in beweging is, en dat de niveaus voortdurend op elkaar ingrijpen. De auteurs kiezen ervoor de respondenten te laten spreken, wat als nadeel heeft dat alle niveaus over elkaar heen buitelen: informele, bilaterale en EU-samenwerking worden soms (te) rap met elkaar in verband gebracht. Het voordeel van deze interview-methode is dat het boek een heel pure indruk geeft van de rauwe werkelijkheid.

Sommige citaten zijn dan ook niet van de lucht. Oud-rechercheur Langendoen zegt bijvoorbeeld over de Amerikaanse opsporingsdiensten, die in Europa op grote schaal actief zijn: 'Amerikanen infiltreren zich een slag in de rondte.' De woorden van advocaat Weski liegen er ook niet om, wanneer deze stelt dat Nederland hypocriet en serviel is jegens het buitenland: 'Mensen worden doelbewust weggetipt naar het buitenland zodat ze daar kunnen worden aangehouden. Nederland wast dan zijn handen in onschuld en doet net of de neus bloedt.' Nu zijn deze beschuldigingen niet gericht op personen, en daarom zijn zij ook te verteren. Maar wat de uitspraken potentieel ernstig maakt, is dat zij een belangrijke zenuw blootleggen: ondanks de wetgeving op de bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) spelen vele internationale opsporingshandelingen, zoals gepleegd door *liaison officers* en infiltranten, zich af in een juridisch vacuüm. Recente discussies over de

vermaarde 'U-bocht'-constructie en de verruiming van de regels ten aanzien van de inzet van criminele burgerinfiltranten tonen dat deze materie een grote actuele waarde heeft.

Waar de auteurs vlijmscherp doorheen prikken, zijn de veelgevierde principes van wederkerigheid en het vertrouwensbeginsel. In de praktijk blijkt het nogal eens tegen te vallen. Zo heeft Europol te kampen met een informatie-droogte, omdat inlichtingendiensten niet genegen zijn hun zachte informatie af te staan: de politiecultuur is een egoïstische cultuur, zo stelt een Belgische respondent. Een andere respondent meldt dat niet veel rechtshulpverzoeken van Turkije naar Nederland komen, maar wel gigantisch veel andersom, omdat we zo weinig wisselgeld hebben. Nederland heeft nog steeds de oude VOC-mentaliteit, zo wordt gezegd: 'We willen veel halen en zijn maar mondjesmaat bereid diensten terug te geven.' In een heel andere context meent een andere respondent dat Nederland een serviele houding verwacht van andere landen.

In het boek zit ook een aantal komische fragmenten, die veel laten zien van de culturele vooroordelen die er tussen de EU-lidstaten bestaan. Zo wordt verteld dat het college van procureurs-generaal zoveel verwijten kreeg, dat het naar huis ging met een *liste des chagrins*, waarna werd besloten tot oprichting van regionale Internationale Rechtshulp Centra (IRC's). Overigens is dit een prachtige illustratie van een ontwikkeling waarbij Europese samen-

werking noopt tot de inrichting van nieuwe nationale coördinatiestructuren, zoals het Landelijk Parket en meer recent ook de Landelijke Recherche.

Over de werking en effectiviteit van de supranationale organisaties, waaronder in het bijzonder Europol en Eurojust, zijn de auteurs duidelijk: zij komen nog maar matig uit de verf. In het veld bestaat te weinig draagvlak, mede omdat het allemaal door politici is bedacht en besloten. Teeven, bekend om zijn niet altijd even genuanceerde uitspraken, merkt over Eurojust op: 'Het lijkt me trouwens een hondenbaan om bij zo'n club te zitten.' Een gematigder toon wordt aangeslagen door de Nederlandse vertegenwoordiger bij Eurojust, Manschot, die de concentratie van Eurojust op het faciliteren van de samenwerking tussen lidstaten bij de opsporing en vervolging van zware, grensoverschrijdende georganiseerde misdaad typeert als een 'Echternachprocessie'. Ondanks de eraan toegeschreven matige werking, wordt in Brussel nog lustig gepleit voor nieuwe structuren, onder andere met het doel de coördinatie van civiele politiemissies naar het buitenland beter te kunnen

structureren. Aan het Europese institutionaliseringsproces wordt aldus voorlopig geen halt toegevoerd, maar wel zullen onder invloed van het nieuwe Grondwettelijk Verdrag de bevoegdheden van de Europese instellingen met betrekking tot politie- en justitiezaken worden verruimd.

Op allerlei manieren wordt de lezer te verstaan gegeven dat de Nederlandse politie het buitenland niet langer kan negeren. De druk wordt steeds groter om medewerking te verlenen, en dus zullen justitiële en politieke prioriteiten in toenemende mate afgestemd worden op buitenlandse eisen. Als we kritisch naar het drugs- en immigratiebeleid kijken, dan is dat eigenlijk een tendens die al jaren geleden is ingezet. Strafrechtelijk Nederland ervaart de tentakels van onder meer de VN en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het is overduidelijk dat bijvoorbeeld een toenemend repressief klimaat voor een deel te wijten is aan buitenlandse invloeden, waaronder dominant de veiligheids crisis na 11 september. De ommezwaai 'hangt in de lucht': het zal niet lang meer duren voordat de rechters zich scherper zullen richten

op controle van in het buitenland verkregen bewijs. En dat wordt tijd ook.

Het boek wordt intussen al veel en graag gelezen, vooral door politiemensen die met kennisproductieve projecten bezig zijn. Voor het politie-onderwijs is het boek dus zeker relevant, hoewel niet uit het oog verloren moet worden dat journalistiek impressionisme niet gelijkstaat aan wetenschap. Een kritische noot betreft de verdeling van de tekst: het hoofdstuk over grensoverschrijdende infiltraties leest als een spannend jongensboek, maar tegelijkertijd vraagt de lezer zich af waarom dit hoofdstuk zo disproportioneel lang is. Tevens doet de recensent een oproep aan de auteurs om bij een volgend boek het manuscript eens geheel door te laten zeven op spelfouten, waaronder d's en t's. Dergelijke dissonanten leiden alleen maar af tijdens het lezen van een anderszins goed geregisseerd verhaal.

**DR. MONICA DEN BOER** is directeur onderzoek & kennisontwikkeling van de landelijke politieopleiding LSOP te Apeldoorn. Daarnaast is zij als bijzonder hoogleraar verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

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

# Agenda

**Activiteit** **NATO After Enlargement: The Way Ahead**  
(conferentie onder voorzitterschap van Piet Bukman, ingeleid door minister van Defensie Henk Kamp)  
**Plaats** Sociëteit De Witte, Plein 24, Den Haag  
**Organisator** Atlantische Commissie  
**Kosten** gratis  
**Datum** 17 juni (09.00-17.30 uur)  
**Aanmelding** Atlantische Commissie, Bezuidenhoutseweg 237-239, 2594 AM Den Haag (voor aanvraag registratieformulier); tel.: 070-3639495; fax 070-3646309

**Activiteit** **Actualiteiten mensenrechtenverdragen**  
(interactief hoorcollege)  
**Plaats** Juridisch PAO Utrecht, Janskerkhof 3, Utrecht  
**Organisator** Juridisch PAO Utrecht i.s.m. Instituut voor de Mensenrechten (SIM) en het Willem Pompe Instituut  
**Kosten** 550,- euro (incl. cursusmateriaal, lunch en consumpties)  
**Datum** 28 sept (09.30-17.00 uur)  
**Aanmelding** Mw. Esther van Zoen (tel. 030-2538651); zie ook: [www.law.uu.nl/pao](http://www.law.uu.nl/pao)

**Corporate Governance** (seminar)  
European Institute of Public Administration (EIPA),  
O.L. Vrouweplein 22, Maastricht  
EIPA  
695,- euro  
17-18 juni  
Mw. Noëlle Debie (tel. 043-3296226; email: [n.debie@eipa-nl.com](mailto:n.debie@eipa-nl.com))

**Activiteit**  
**Plaats**  
**Organisator**  
**Datum**  
**Kosten**  
**Aanmelding**

Younkyoo Kim: *The Resource Curse in a Post-Communist Regime. Russia in Comparative Perspective.*

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2003; xiii + 181 blz.; £ 49,= ISBN 0-7546-0963-4

Deze studie trekt de conclusie dat de belangrijkste exportsector van de Russische economie, de omvangrijke energiesector (olie en gas), de economische en politieke groei negatief heeft beïnvloed. Rusland is door deze hulpbron een 'renteniersstaat' ('a rentier state') geworden, gebaseerd op een 'rent economy'. De kenmerken van zo'n economie worden nader uiteengezet. Exportinkomsten uit de energiesector – die de Russische economie domineert en die een zeer belangrijk deel van het nationale inkomen levert – worden onvoldoende aangewend voor binnenlandse productieve doeleinden. Ze worden voor een groot deel verdeeld en geconsumeerd: '...the origins of Russian oil rents are external to the economy and not domestically generated. That is to say, the predominant source of Russian wealth is not derived from the productive activities of the Russian people themselves, but [...] from overseas exogenous origins.' Daardoor is Rusland afhankelijk van en kwetsbaar voor fluctuaties van de wereldmarkten en de variabele vraag van de buitenlandse consumenten. Slechts een beperkt aantal mensen is betrokken bij de 'generation of rents', terwijl de meerderheid van de bevolking wel betrokken is bij de verdeling en de consumptie van deze inkomsten. De klasse die in het huidige Rusland de energiesector beheert, en daaraan grote macht ontleent, heeft steeds consistent pogingen tegengewerkt die tot meer marktwerking en democratisering of tot enige andere substantiële verandering in de *status quo* zouden kunnen leiden (blz. 141). In zijn betoog verwijst de auteur tevens naar wat de 'Dutch disease' wordt genoemd,

## S I G N A L E M E N T E N

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

de export-'boom' van gas in de jaren zestig, waarbij eveneens een groot deel van de inkomsten werd verdeeld en geconsumeerd, en die aanleiding gaf tot de economische crisis in de jaren zeventig: toenemende inflatie en werkloosheid, afnemende industriële export en een lagere inkomensgroei. Het laatste hoofdstuk biedt conclusies over de 'vloek' van de omvangrijke Russische (energie)hulpbron en beveelt maatregelen aan die liggen in de sfeer van institutionele hervormingen op het gebied van 'resource distribution' en verwezenlijking van een echte energiemarkt. In een appendix treft men statistische gegevens aan over de olie- en gasproductie in de diverse Russische gebieden in 1996, het buitenlands kapitaal, de Russische Joint Ventures en de schuldenlasten. (F.v.d.B.)

András Balogh, Gyöngyvér Szabó Hervai (red.): *On the Challenges of the 21st Century.*

Kodolányi University College, Hungary, 2003; 219 blz.; ([www.kodolanyi.hu](http://www.kodolanyi.hu)) ISBN 963-86320-6-2

Deze bundel, verzorgd door het Kodolányi European Integration Research and Development Institute, dat zich ten doel stelt onderzoek te verrichten naar de problemen van 'participatie in de Euro-Atlantische integratie', bevat veertien artikelen over de uitdagingen waarvoor de Euro-Atlantische wereld zich ziet gesteld. De auteurs zijn verbonden aan wetenschappelijke instituten in het Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Joegoslavië, Zwitserland, Oekraïne,

Zweden, Slowakije, Nederland en Kroatië. De bundel opent met een artikel van András Balogh, verbonden aan de afdeling geschiedenis van de Universiteit van Boedapest, waarin een overzicht wordt gegeven van de 'belangrijkste nationale actoren in het wereldsysteem' in de komende tien jaar – te weten, de Verenigde Staten, de Europese Unie, Japan, Rusland, China, Centraal-Europa en de Periferie. Daarbij komen hun status in het internationale systeem, hun beleid en hun onderlinge relaties aan de orde. Een van de conclusies is dat 'the US does not aim at dominance, but will keep its hegemonic role' (blz. 14-16). Daarna volgen essays over 'Global and European Security', de toekomstige vorm van de EU, alsmede de te verwachten nationale en regionale antwoorden op de uitdagingen van de globalisering. Verder zijn er artikelen over de Europese integratie en de positie van de regionale, etnische en linguïstische minderheden. Ten slotte is er een artikel over het verschijnsel van de opkomst van de zg. 'non-state actors'. Hierover schrijft Gyöngyvér Szabó Hervai, directeur van het Hongaarse instituut. Adam Daniel Rotfeld, directeur van SIPRI (Zweden), draagt het artikel 'Global Security: In Search for the New Organizing Principles' bij. Alfred van Staden, directeur van Instituut Clingendael, schrijft over de uitbreiding van de EU, terwijl de Oekraïner Igor Koval de buitenlandse politiek van Oekraïne 'in the context of globalisation' onder de loep neemt. (F.v.d.B.)

**Tapio Raunio & Teija Tiilikainen:**  
**Finland in the European Union.**  
*Londen/Portland (Oregon): Frank Cass Publishers, 2003; xii + 180 blz. £ 19,99*  
*ISBN 0-7146-8309-4*

Deze publikatie bevat een analyse van Finland als lid van de Europese Unie. De klemtoon valt op het binnenlands beleid inzake de Europese problematiek en de invloed die het Finse lidmaatschap heeft (gehad) op het Finse politieke stelsel. De belangrijkste kenmerken van het Finse politieke systeem worden behandeld en er wordt nagegaan waarom de Finse nationale overheden opteerden voor het lidmaatschap. Tevens wordt geanalyseerd hoe de politieke partijen en het parlement tegenover Europa staan en wat de opvattingen zijn van de Finse elite en het kiezersvolk. Finlands geopolitieke situatie en de economische afhankelijkheid van de wereldmarkt speelden een belangrijke rol bij de besluitvorming ten gunste van het lidmaatschap. Ook wordt nagegaan hoe het lidmaatschap van invloed is geweest op de Finse opvattingen inzake soevereiniteit en neutraliteit en hoe 'Europa' er medeverantwoordelijk voor was dat het Finse politieke systeem evolueerde van een 'semi-presidentieel systeem' naar een 'normale parlementaire democratie'. In aparte hoofdstukken wordt een analyse gegeven van 'Finland's First Presidency of the European Union' en van het Finse beleid jegens 'The Common Foreign and Security Policy'. In 1994 keurde 57% van het kiezersvolk toetreding tot de EU goed, zo lezen we in het voorwoord van de Finse premier Paavo Lipponen. Volgens het slothoofdstuk hangt de Europese toekomst van Finland in belangrijke mate ervan af of de Finse kiezers de positieve benadering van de elite blijven steunen. Onverschilligheid jegens de EU is in Finland wijdverspreid en in het

algemeen zijn de Finnen veel minder geestdriftig over de integratie dan de politici en de belangrijkste ambtenaren en diplomaten. Maar de anti-Europese bewegingen hebben tot nu toe slechts marginale betekenis en het is onwaarschijnlijk dat dit in de nabije toekomst zal veranderen. Oppositie jegens Europa zal vermoedelijk gekanaliseerd blijven via individuele leden van het Europees Parlement. Veel zal ook afhangen van de voorkeuren van de partijleiders, maar gezien het gefragmenteerde partijstelsel, dat ideologisch heterogene coalities bij de regeringsvorming noodzakelijk maakt, is het niet waarschijnlijk dat de basisprincipes van het Finse integratiebeleid zich in de toekomst ingrijpend zullen wijzigen. (*F.v.d.B.*)

**Farian Sabahi & Daniel Warner:**  
**The OSCE and the Multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia.**

*Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2004; xxii + 204 blz.; 83,15 euro*  
*ISBN 0-7546-3606-2*

Na '9/11' en de Amerikaanse interventie in Afghanistan is er sprake van hernieuwde belangstelling voor de acht ex-sovjetrussische gebieden in Centraal-Azië en de Kaukasus. Sinds 1992 participeren zij in de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). (De EU en de NAVO hielden hun deuren voor deze staten vooralsnog gesloten.) Het betreft onontwikkelde gebieden, waar armoede heerst. Etnische problematiek geeft aanleiding tot grote politieke instabiliteit en gewelddadigheden. Olie speelt in verscheidene gebieden een rol. De nieuwe landen ondervinden grote moeilijkheden bij het proces van statelijke consolidering, democratisering en economische ontwikkeling. De elf opstellen brengen aspecten van de ontwikkeling in deze staten in kaart en belichten vooral de rol van de OVSE, maar ook van

andere internationale instituties, en van landen als de Verenigde Staten, Rusland en China. Ze gaan het resultaat na van tien jaar onafhankelijkheid. Deel I bevat artikelen over het beleid van de OVSE in de regio, de (nieuwe) buitenlandse politiek van de acht staten ('Transcaucasia and Central Asia in the International Arena') en de houding van de Volksrepubliek China jegens de regio. Deel II gaat over natievorming. In dit verband wordt aandacht besteed aan de 'Islamic Revival' in Centraal-Azië, wordt het Russische beleid ten opzichte van Georgië geanalyseerd ('Assertiveness and Strategic Retreat') en is er een artikel over de natievorming in de Zuid-Kaukasus. Deel III houdt zich bezig met economische aspecten van de 'transitie'. Het strategisch belang van olie komt hier aan de orde, alsmede de verhouding van de staat tot de oliemaatschappijen. Zo treft men ook een studie aan over de evolutie van de 'oliediplomatie' in het Kaspische-Zeegebied, waarbij de nadruk valt op de problematische verhouding tussen Azerbaidzjan en Iran, 'twee landen verenigd in geloof' (*Shia Islam*), maar ten diepste verdeeld waar het hun gemeenschappelijke (olie)belangen in de Kaspische Zee betreft. In dit deel wordt ook de vraag gesteld wat de economisch-ecologische dimensie van de OVSE in de regio voorstelt. Volgens de auteur van het artikel daarover is deze dimensie 'the poorest in the OSCE'. Deel IV analyseert de 'humanitaire crises in post-Sovjet-Eurasia'. Dit deel bevat een bijdrage over het verloop van de bemiddelingsmissie van de OVSE in Georgië (daarbij gaat het om het 'Georgian-Ossetian' en het 'Georgian Abkhazian conflict'). In een ander artikel wordt een 'Humanitaire Veiligheids Agenda voor Centraal-Azië' ontvouwd. (*F.v.d.B.*)

**M. van Keulen and J.Q.Th. Rood**

look forward to the Netherlands EU Council Presidency which will start on July 1. In the next six months the Netherlands will be responsible for chairing approximately 1000 meetings at different levels, for delivering 'honest brokerage' in the decision-making process as well as the external political representation of the Union. The authors discuss the complex political context of this national Presidency as well as the state of the art regarding political and administrative preparations in The Hague. It is argued that, in order to make this unique Presidency successful, sound preparations and political leadership from The Hague will prove essential. Moreover, preparatory procedures, increased EU awareness at all government departments as well as co-ordination structures that have been specifically designed for the Presidency may also serve a higher aim, i.e. to ensure better and more strategic Dutch policy-making after its term as EU Council President.

**J.W. van der Meulen**

explains that the war in Iraq was an appropriate occasion for the new member states of the European Union in Central and Eastern Europe to confirm their Atlantic and pro-American inclination. In view of their fragile position and their fear of a recurrence of the Russian threat they regard a close relationship with Washington as the best way out of their present security dilemma's. Furthermore, they emphasise the continuation of NATO's traditional task, i.e., defence against external aggression. Nonetheless, the awareness grows that this orientation has its side effects. For instance, foreign military bases in Central Europe may become targets of terrorist attacks and modernisation of armed forces, as is required by NATO, will entail high expenditures. It is, moreover, to be expected that some form of positive accommodation will grow the longer the new EU member states take part in the European security policy. The fact that in the new EU member states a majority of the populations opposed the deployment of troops to the Gulf is remarkable. It should also be noted that the Atlantic reflexes differ considerably per country. Whereas Poland and the Baltic states are strongly focused on the United States, Slovenia and Hungary take a more reserved position.

**Otto Holman**

analyses the recent shift in government in Spain from the perspective of foreign policy orientation. The author argues that the Zapatero government is breaking with the pro-Atlantic foreign policy course of the Aznar government while at the same time returning to the basic pro-European elements of Spanish foreign policy during the previous socialist governments, headed by Felipe González (1982-1996). The so-called 'triangle of Spanish foreign policy' during this period, whose top

vertex was the European dimension, subordinating the two other priority areas, i.e. Latin America and the Mediterranean Region, will most likely be restored under the new government. This does not imply that the Zapatero government will easily give in when it comes to two pending questions: the distribution of power in the Council of Ministers of the European Union (as part of an agreement on the European Constitution) and, more importantly, the future redistribution of structural funds in the context of the new financial perspectives after 2006. Zapatero will probably continue to shift (as González did during his last term in office) between a declared wish to contribute to an ever closer Union, on the one hand, and a fierce defence of vital national interests, on the other.

**Cees van Beers and André de Moor**

elaborate on the possibilities to revitalise the negotiations in the framework of the World Trade Organization, WTO, the so-called 'Doha Round'. Agriculture will continue to play a key role here. Although the European Union has announced to stick by her current proposals, the Union should make more concessions as regards the reform of the Common Agricultural Policy. This will enhance the freedom of international trade, but it is also conducive to applying further budgetary reductions (in accordance with the recent proposal of the net contributors in the EU to reduce their payments to a maximum of one percent of Gross Domestic Product). The Netherlands' presidency of the European Council in the second half of 2004 may contribute to this by presenting effective proposals.

**Peter van Kemseke**

deals with the United States's position towards NATO. Since early this year policy-makers in Washington – including President Bush and Secretary of State Colin Powell – have been stressing (with more consistency than before) the importance of NATO as the cornerstone of 'effective multilateralism' championed by Washington to meet the challenges of our time. This is not without significance. Since the 1999 Kosovo intervention American policy-makers – especially on the Republican side – have mainly pointed to NATO's weaknesses. The Alliance had become a symbol of a sort of neo-Wilsonian multilateralism which acted more as an 'out-of-area' human rights defender than as a guardian of American interests. The Republican's rise to power resulted in a more mar-

ginal role for NATO which became clear in the wake of '9/11'. This was believed to illustrate some basic elements of American foreign policy, i.e. unilateralism, a profound distrust of international organizations, and a strong confidence in America's own superiority. Recently, however, Washington has been stressing 'partnership' as 'the catchword of US strategy'. Defining NATO's role therein will be the main challenge of the 2004 NATO Summit which will take place in Istanbul at the end of June.

#### Jan Buruma

examines Bulgaria's path towards full membership of the European Union. In November 1989, when communism fell in Central and Eastern Europe, the Bulgarian dictator Todor Zhivkov was ousted by some moderate *apparatchiks*. Years of stagnation followed. Only in 1997, when the Bulgarian economy was about to collapse, the neo-communist government was overthrown in a velvet revolution. Bulgaria will most likely become a member of the European Union in 2007 - but this will require tough negotiations. For a long time the main hurdle has been the atomic-power plant in Kozloduj (with a construction similar to the reactor in Chernobyl). The first parts of the plant were closed by the end of 2002, while the complete closure is envisaged for 2006. Yet, Bulgaria has not found a good alternative. The EU promised (financial) support. In the other thirty topics of the *acquis communautaire* the Kostov and Saxecoburggotski governments have made considerable progress since 1997. The Bulgarians themselves are not yet sure of their role in the EU

(despite the fact that about 70 percent is in favour of joining the Union), as they are fully aware of the fact that in the past their destination was frequently decided by the great powers.

#### Jan Jacob van Dijk

summarises the views of the Netherlands' Christian Democratic Party (CDA) – senior partner in the Netherlands coalition government – on the future of the European Union as well as on various other issues which will be on the agenda of the Netherlands EU Presidency in the next six months. The European Union cannot be regarded as merely a socio-economic cooperation project, but must be considered a community of values. These values are translated in the so-called Copenhagen criteria. These political criteria play a key role in the discussion on the EU's enlargement. According to reports of the European Parliament the situation in Rumania is not positive: its juridical system cannot stand the test of the EU. As regards EU membership of Turkey the author states that his party will only examine whether these criteria have been met. The answer to this question will determine whether negotiations with Turkey can start. The progress report of the European Commission, to be published in the autumn of 2004, will play a crucial role, but the CDA is not too optimistic. The CDA further accepts that the Netherlands will be a net contributor to the EU, but it will only support the new financial perspectives if a fair burden-sharing between member states with a comparable level of wealth will be agreed upon.

## ZOJUIST VERSCHENEN

### De Militaire Ambities van de Europese Unie: retoriek of werkelijkheid ?

door M. van den Doel

77 blz.

Prijs: € 7,50

De politieke crisis tussen Europa en de Verenigde Staten over de oorlog in Irak heeft een nieuwe impuls gegeven aan het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie. De wens om zo nodig onafhankelijk van de NAVO te kunnen optreden, is hierdoor versterkt. In de nieuwe grondwet van de Unie wordt die mogelijkheid dan ook geboden. Tegelijkertijd zijn er tal van militaire tekortkomingen, waardoor de politieke ambities van de Unie als 'global actor' worden beperkt.

De auteur, Theo van den Doel, inventariseert de nieuwe defensiesamenwerkingsvormen zoals die in het concept van de nieuwe grondwet zijn opgenomen en ontwikkelt in zijn essay politieke en militaire criteria die als toelatingscriteria voor deze militaire samenwerkingsverbanden zouden kunnen worden gehanteerd. Op basis van deze bevindingen wordt bezien of het Nederlandse defensiebeleid en de Nederlandse krijgsmacht voldoen aan deze toelatingscriteria. Ook analyseert hij uitvoerig het zogenaamde 'battlegroup'-concept (snelle inzet van een eenheid van circa 1500 man) dat autonoom militair optreden van de Unie mogelijk moet maken en beziet of een taakverdeling tussen deze Rapid Response Capability en de NATO Response Force (NRF) mogelijk is.

Van den Doel komt tot een aantal opmerkelijke conclusies. Zo constateert hij dat er een grote discrepantie bestaat tussen de politieke ambities van de Unie en de militaire invulling van het 'battlegroup'-concept. De militaire relevantie van de 'battlegroups' is beperkt. Wel kan het concept als politiek instrument worden gebruikt om het defensiebeleid van de Unie een stap verder te brengen. Wat de Nederlandse situatie betreft, is er bij handhaving van het huidige politieke ambitieniveau onvoldoende capaciteit bij de landmacht om gelijktijdig aan de NRF en aan de 'battlegroups' deel te nemen. Nederland moet niet alleen een zelfstandige 'battlegroup' leveren, maar de politieke en militaire risico's delen met een groot land. De Nederlandse inlichtingenpositie is zwak. Deze moet worden verbeterd om de afhankelijkheid van derden te verkleinen. Voor de inzet van 'snelle reactiemachten' zijn aanpassing van het Nederlandse politieke besluitvormingsproces en daarmee ook aanpassing van het Toetsingskader noodzakelijk.

Het essay wordt afgesloten met een aantal aandachtspunten op het gebied van veiligheid en defensie voor het Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie (juli-december 2004)

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)