

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 6 - juni 2007

Opbloei in de Balkan

Europa en Amerika: beter samenwerken dan inhalen

EU-top produceert energie- en klimaatakkoord



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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.

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, E. Drieskens, P. van Ham,
L. van den Herik, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.V.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker,
R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

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 2007

COLUMN

Bart Tromp
Vragen over Irak 285

ARTIKELEN

Onno Ruding
Amerika financieel-economisch
nog steeds nr 1?: Europese Unie
kan beter samenwerken dan
inhalen 287

OPBLOEI IN DE BALKAN?

Rob Boudewijn
Wie vandaag een ei steelt, steelt
morgen een os: Roemenië na
toetreding tot Europese Unie 294

Antoaneta Dimitrova
Bulgarije: duistere plek op
Europese kaart of laatbloei? 298

Klarita Gërzhani & Arthur Schram
Albanië: 15 jaar worstelen met
de instituties 301

Menno Weijs
Nieuw licht op nationalisme in
media van Bosnische moslims 305

Bibi van Ginkel
Genocide-uitspraak van
Internationaal Gerechtshof:
teleurstelling, geruststelling of
bron van onzekerheid? 309

**Edith Vanden Brande, Ulrik
Lenaerts & Yoko Eeckhout**
Energie- en klimaatakkoord op
Brusselse Lentetop: op klimaatop
warmt Europese Unie zich op 313

**Stephan Keukeleire & Arnout
Justaert**
Op naar 100 jaar Verdrag
van Rome: vernieuwde motor
voor nieuwe missies 317

RESPONS
Dick Leurlijk
De mythe van de 'Europese
blauwhelmen' 322

REPLIEK
Sven Biscop
Wel degelijk Europese
verantwoordelijkheid 323

BOEKBESPREKINGEN
Sipke de Hoop over
*Oost-Europese democratie
met vraagtekens* 324

Joost van Baak over
*Rusland als doorleefde
ervaring* 326

Mendeltje van Keulen over
België als Europa in het klein? 327

Mirte van den Berge over
*Europese besluitvorming:
duidelijk uitgelegd?* 329

Maike Heijmans over
*Ongegronde angst voor
economisch 'Fort Azië'* 330

Laura de Jong over
De Mexicaanse kloof 332

SIGNALEMENTEN 333

SUMMARIES 335

Vragen over Irak

Het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV bevat twee noviteiten. De eerste is dat niet alles op schrift blijkt te staan, de tweede dat de ongeschreven bepaling, namelijk dat er géén parlementair onderzoek naar de achtergronden van de steun aan de oorlog tegen Irak van het demissionaire kabinet-Balkenende I komt, geen staatsrechtelijk precedent heeft.

Om welke vragen zou het bij zo'n onderzoek moeten gaan? Dat wordt duidelijk bij een beknopte recapitulatie van de kwestie, die begon met de brief van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, september 2002, die stelde dat voor een gewapend optreden tegen Irak een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad 'wenselijk maar niet noodzakelijk' was.

Dit standpunt werd volkomen ongevraagd ingenomen op een moment dat de krantenlezer wist dat er binnen de Amerikaanse regering discussie gaande was over de vraag of Irak buiten de VN om zou worden aangevallen, of dat op een of andere wijze zo'n aanval door de VN gelegitimeerd zou moeten worden.

De Nederlandse stap kan moeilijk anders worden uitgelegd dan als steun voor de regeringsfactie in Washington die de VN wilde negeren. Tenzij men een zonderlinge redenering accepteert. Namelijk dat zo'n oorlog legitiem was op basis van resolutie 678 van de VN-Veilighedsraad uit 1990, die de lidstaten van de VN machtigde 'alle noodzakelijke middelen' te gebruiken om resolutie 660 (2 augustus 1990) ten uitvoer te brengen. Dat was de resolutie waarin van Irak geëist werd dat het de verovering van Koeweit ongedaan zou maken. Resolutie 678 deed daarna dienst als omnibusresolutie bij daaropvolgende resoluties die in 1991 werden aangenomen ter ontwapening van Irak inzake 'massavernietigingswapens' en ballistische raketten met een reikwijdte van meer dan 150 km.

De stelling dat deze resolutie *twaaalf jaar later* zonder meer als basis voor gewapend optreden tegen Irak dienst kon doen, hebben volkenrechtelijke deskundigen in 2002 in grote meerderheid verworpen (en geen enkele staat heeft zich erop beroepen). Toenmalig PvdA-Kamerlid Koenders verzocht de minister over deze kwestie advies in te winnen bij de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. Dit weigerde de bewindsman.

Volgens mijn informatie passeerde hij ook de terzake deskundigen van zijn eigen ministerie, toen hij deze brief opstelde. De eerste vraag is dus: waarom moest Nederland zo nodig op dit moment met deze positiebepaling naar buiten treden, en waarom is deze nooit van een deugdelijke argumentatie voorzien?

President Bush jr liet zich niets gelegen liggen aan het Nederlandse advies en koos korte tijd later tóch voor de weg van de VN. Deze gang resulteerde op 8 november 2002 in de vaststelling, door een unanieme Veiligheidsraad, van resolutie 1441. De tekst van deze resolutie was met opzet zo gekozen, dat deze bij weigerachtigheid van Saddam Hoessein niet als een mandaat voor militair optreden kon dienen. In de resolutie, zo stelde de Amerikaanse ambassadeur bij de VN vast, zaten geen 'hidden triggers'. Zij bevatte dan ook niet de formulering dat lidstaten naleving konden afdwingen met 'alle noodzakelijke middelen', de formulering die machtigt tot militair optreden, maar waarschuwde dat Irak 'ernstige gevolgen' onder ogen moest zien bij niet-nakomen van zijn verplichtingen.

VN-wapeninspecteurs kregen in '1441' veel verdergaande bevoegdheden dan onder de oude resoluties en de Iraakse dictator werd gelast bewijzen te overleggen dat hij niet langer over 'massavernietigingswapens' beschikte. Irak accepteerde de voorwaarden van resolutie 1441 op 13 november 2002. Op 27 november begonnen de VN-inspecteurs hun werk. Onder leiding van IAEA-directeur Mohammed ElBaradei begon de controle van wat er nog zou kunnen bestaan van het Iraakse nucleaire programma, terwijl het UNMOVIC-team, geleid door Hans Blix, zich toelegde op chemische en biologische wapens, alsmede ballistische raketten. De controles werden mogelijk toen Irak voldeed aan de eis in de resolutie dat het de bewijzen moest leveren niet meer over 'massavernietigingswapens' te beschikken, in de vorm van een 'accurate, volledige en complete verklaring'. Op 8 december arriveerde deze verklaring, die ongeveer 12.000 bladzijden telde, op het VN-hoofdkwartier in New York.

In zijn tussenreportages heeft Blix vervolgens steeds de druk op Irak aangehouden, teneinde aan ontbrekende gegevens te komen. Maar hij heeft nooit gezegd dat Irak zich *niet* aan resolutie 1441 hield, zoals de Nederlandse regering bij monde van

de minister-president heeft beweerd. Begin maart 2003 rapporteerde ElBaradei dat Irak noch over nucleaire wapens beschikte, noch over de middelen deze te produceren. Wat chemische en biologische wapens betreft verwachtte Blix dat de controle binnen enkele maanden kon worden afgerond. Opmerkelijk was vanzelfsprekend dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk kennelijk niet over informatie beschikten op grond waarvan de VN-inspecteurs de aanwezigheid van 'massavernietigingswapens' hadden kunnen vaststellen.

Aangezien resolutie 1441 daartoe geen ruimte gaf, begonnen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, toen de inspecties niets opleverden, hun best te doen een tweede resolutie aanvaard te krijgen, die wél toestemming gaf voor militair geweld, op grond van het door Irak niet-nakomen van resolutie 1441. Maar de rapportages van Blix gaven daartoe géén ruimte. Het is dan ook niet verwonderlijk dat beide staten er, ondanks grove druk op een aantal kleinere leden van de Veiligheidsraad, niet in slaagden een meerderheid achter zo'n resolutie te verenigen. Uiteindelijk waren maar twee van de dertien andere leden bereid deze te steunen. Daarop lieten Washington en Londen het niet op een stemming aankomen en gingen ze eigenmachtig tot de aanval over, met als argument dat de massavernietigingswapens van Saddam een onmiddellijke en rechtstreekse bedreiging van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk vormden. Het demissionaire kabinet-Balkenende verklaarde vervolgens zijn politieke steun aan de oorlog met het argument dat Saddam zich niet aan de resoluties van de Veiligheidsraad had gehouden. Dit roept vragen op.

Allereerst: op grond waarvan concludeerde het kabinet dat Irak zich niet aan resolutie 1441 hield? De wapeninspecteurs vonden dat niet, evenmin als de Veiligheidsraad. Anders dan premier Balkenende nog steeds beweert, gaf Irak gevolg aan resolutie 1441 en leverde het de bewijzen dat het niet meer over massavernietigingswapens beschikte.

In de *tweede* plaats: hoe kan Nederland eigenlijk een oorlog steunen die op heel andere gronden wordt gevoerd dan het de juiste acht? Waarom heeft het kabinet-Balkenende de Amerikaanse en Britse regering nooit gewaarschuwd dat zij om de verkeerde redenen Irak hebben aangevallen? De regering staat nu op het zonderlinge standpunt dat het feit dat één lidstaat van de VN vindt dat een andere zich niet aan een resolutie van de Veiligheidsraad heeft gehouden,

een volkenrechtelijke vrijbrief vormt voor weer andere staten om tegen die tweede staat een oorlog te beginnen, buiten de Veiligheidsraad om.

In de *derde* plaats is het argument van het kabinet dat het enkel en alleen vanwege het beweerde niet-nakomen door Irak van resoluties van de Veiligheidsraad tot steun aan de op andere gronden begonnen oorlog tegen Irak is gekomen, op zijn zachtst gezegd onoprecht. Wie de handelingen van de Tweede Kamer raadpleegt, leest dat de verantwoordelijke bewindslieden en de woordvoerders van de regeringspartijen in de aanloop tot de oorlog niets anders deden dan tamboereren op het gevaar van de massavernietigingswapens van Saddam als doorslaggevend motief voor een oorlog tegen Irak.

Volgens sommigen kwam de vlucht in deze juridische rechtvaardiging voort uit de behoefte de Nederlandse steun te plaatsen in de context van onze grote volkenrechtelijke traditie. Dat is dan een beschamende poging geworden om recht te praten wat krom is. Het regeringsstandpunt berust op een reeks aantoonbare onwaarheden. Om dit vast te stellen, is géén parlementair onderzoek nodig. Maar waarom heeft de regering dat standpunt ingenomen? Waarom hebben regeringspartijen dit door dik en dun onderschreven? Dit vraagt om een onderzoek dat betrekking heeft op de organisatie en kwaliteit van de ambtelijke advisering op de departementen van Buitenlandse en Algemene Zaken, op de goedgelovigheid en integriteit van de betrokken bewindslieden, alsmede op de competentie van Kamerleden van regeringspartijen. Want hoe is het mogelijk dat zij allen klaarblijkelijke leugens over oorlog en vrede ondersteunden of nog ondersteunen?

Het is een hoogst actuele kwestie, geen historische. Dat bleek wel toen de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen in een debat met de Tweede Kamer weigerde uit te sluiten dat Nederland steun aan een nieuwe oorlog, tegen Iran, zou geven buiten de VN om.

Bart Tromp is bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en *visiting senior fellow* bij het Instituut Clingendael.

Amerika financieel-economisch nog steeds nr 1?

Europese Unie kan beter samenwerken dan inhalen

De internationale economisch-financiële macht en invloed van een land worden door diverse factoren bepaald. Enerzijds de *kwaliteit* van zijn economie: arbeidsproductiviteit, innovatie, onderwijs, flexibiliteit, hervormingen, efficiency, alsmede politieke, sociale en financiële stabiliteit. Anderzijds de *kwantiteit* van zijn economie: het aantal inwoners, het gedeelte daarvan dat werkt en het gemiddeld aantal uren (per jaar) dat die actieven ook écht werken. Voorts spelen natuurlijke rijkdommen, ligging van het land en klimaat een grote rol.

Jarenlang is, vooral van Angelsaksische zijde, maar ook in Europa zelf, benadrukt dat Europa economisch achterloopt bij de Verenigde Staten en dat het daardoor begrijpelijk is dat Europa weinig kans maakt in economisch-financieel opzicht gelijkwaardigheid te bereiken. De Europese Unie heeft vanaf 2000 met behulp van de Lissabon-agenda haar best gedaan die achterstand in te halen. Tot nu toe heeft die agenda helaas weinig successen opgeleverd. Zij richt zich op de eerste, *kwalitatieve* categorie. Er moet inderdaad veel gebeuren, via structurele hervormingen, om de kwaliteit van de Europese economie te verbeteren. De critici van het achterblijvende Europa geven echter een eenzijdige voorstelling van zaken. De arbeidsproductiviteit als zodanig, dus gemeten *per gewerkt uur*, is in Europa gemiddeld niet veel lager dan in Amerika.

Waar zich wél een groot en groeiend probleem voordoet, is bij de tweede, *kwantitatieve* factor. In Europa – en vooral in landen als Nederland, Duitsland en Frankrijk – is het aantal gewerkte uren per werkende *per jaar* gemiddeld sterk gedaald en loopt het ver achter bij Amerika, en nog meer bij Azië. De oorzaken zijn bekend: meer deeltijdbanen, kortere werkweken en meer vakantiedagen. Plus het ziekteverzuim. Tevens is de werkloosheid in Europa structureel te hoog. Daarnaast kampen veel landen in Europa, vooral Duitsland en Italië, met langdurige demografische veranderingen: lagere geboortecijfers

en hogere leeftijden betekenen zowel vergrijzing als een rem op de omvang van de bevolking, maar nog meer een rem op de omvang van de produktie en de economie. Voor andere landen, zoals Rusland en Japan, geldt dit ook, maar in de Verenigde Staten blijft de bevolking juist toenemen, overigens niet louter door hogere geboortecijfers, maar vooral door hogere immigratie (legaal en illegaal) dan in Europa. Europa moet zich weinig illusies maken dat de *omvang* van zijn economie zich gunstig zal ontwikkelen ten opzichte van Amerika of reuzen als China en India.

Omvang is belangrijk: het betekent gewicht en potentieel ook politieke macht. Kleine landen, zoals Singapore of Luxemburg, kunnen nog zo efficiënt en slim zijn, zij zullen nooit een wereldmogendheid worden. Eén kwantitatieve factor werkt overigens wél in Europa's voordeel: de uitbreiding van de Unie in Midden- en Oost-Europa, waardoor zij nu bijna 500 miljoen inwoners telt, veel meer dan de Verenigde Staten.

Economische kracht van een verenigd Europa

Op de terreinen waar Europa werkelijk een gemeenschappelijk beleid voert en mondiaal als één blok optreedt en met één stem spreekt, is zijn internationale invloed veel groter is dan bij de andere beleids-onderwerpen. Ook erkent Amerika dit gewicht van Europa als gelijkwaardig aan dat van zichzelf. Het blijkt dus zeer wel mogelijk een situatie te bereiken waarin de Verenigde Staten niet (meer) mondiaal als supermogendheid kunnen optreden. Het is duidelijk dat zo'n gelijkwaardige mondiale rol van Europa alléén kan worden bereikt op economisch-financiële terreinen, en (nog) niet inzake het extern-politieke of militaire beleid. Het gaat om drie onderwerpen: internationale *handel*; *mededingingsbeleid*; en *monetair* beleid.

De basis van dit Europese gewicht wordt gevormd door verdragsverplichtingen die het gemeenschappe-

lijk beleid bindend opleggen, waarbij dit beleid niet wordt uitgevoerd door de lidstaten, maar door communautaire executieve organen: de Europese Commissie (EC), respectievelijk de Europese Centrale Bank (ECB). De feiten tonen aan dat Europa in de praktijk die rol kan en wil spelen, omdat het zichzelf de juridische en organisatorische instrumenten heeft verschaft en die instrumenten ook actief toepast.

Dit geldt voor de *handelsbesprekingen*, waar de EC namens de gehele EU optreedt en dus het enorme gewicht van de totale externe handel van de EU-lidstaten op de onderhandelingstafel kan leggen. Een soortgelijke situatie geldt voor het *mededingingsbeleid*, waar de EC de bevoegdheid heeft fusies of overnames van ondernemingen te blokkeren, indien die zouden leiden tot ongewenste beperkingen van de concurrentie of tot machtsposities *in Europa*. Dit geldt ook voor fusies tussen twee *Amerikaanse* ondernemingen die beide actief zijn in Europa, zoals *General Electric* tot haar schrik heeft moeten constateren. Het is nu zonneklaar dat grote Amerikaanse ondernemingen de invloed van het Europese kartelbeleid zwaar wegen in hun besluiten inzake fusies en overnemingen.

Wat betreft de *Europese en Monetaire Unie* (EMU) en de euro omvat het eurogebied (nog) niet de gehele EU. Dit doet afbreuk aan de invloed van de euro en de ECB, niet alleen in die niet-EMU landen zelf, maar ook mondiaal. Toch houden zowel de Verenigde Staten als derde landen steeds meer rekening met die ene munt en met het beleid van de ECB.

De Amerikaanse houding jegens Europa

De Verenigde Staten hebben vele decennia de Europese integratie positief benaderd. Dit werd al duidelijk in 1948, toen een van de voorwaarden van de Marshall-hulp beoogde de economisch-financiële samenwerking tussen de West-Europese landen weer op gang te brengen. Wat zijn nu de werkelijke gevoelens van de Amerikaanse autoriteiten op terreinen zoals de bovengenoemde drie, waar de Verenigde Staten moeten constateren dat er geen sprake (meer) is van Amerikaanse dominantie. Vermoedelijk zien de Amerikanen voordelen *en* nadelen in een sterker Europa bij dit soort onderwerpen, die, hoewel belangrijk, niet van de orde van militaire hegemonie zijn. Die voordelen hebben te maken met vage benaderingen, zoals: 'wat goed is voor Europa, is goed voor Amerika.' Hogere economische groei en welvaart in Europa leiden inderdaad tot o.a. meer export

naar Europa. De Amerikaanse ambassadeur bij de EU, C. Boyden Gray, heeft dit onlangs bevestigd: 'Having supported every major step toward closer European integration over the past 50 years, the United States should not need to defend its record. [...] The US wouldn't mind losing a little bit of competitive ground to the EU if the benefits of a more integrated and growing EU economy mean a much higher combined GDP – and higher productivity and job growth – for both.'

Na de recente oproep van bondskanselier Angela Merkel tot een nieuw transatlantisch economisch partnerschap zei Robert Kimmitt, *Deputy Secretary of the Treasury*, op 19 maart 2007: 'The United States and Europe would be able to forge much closer economic and financial links if the European Union moved toward a more competitive and integrated single market economy.' Met andere woorden: nauwere banden, graag, maar Europa moet eerst zijn eigen huis beter bewoonbaar maken. Men kan erover twisten of de Amerikanen uit volle overtuiging die nauwere economische banden met Europa wensen of dat deze reactie meer een beleefde uitstelmanoeuvre betekent.

Amerika zou wél zeer bezorgd zijn – en terecht – over integratie van een verenigd Europa en een zwaarder gewicht van Europa in mondiaal verband, als dat gepaard zou gaan met een toenemend protectionisme of een groeiende anti-Amerikaanse houding. Die vrees bestond in de jaren 1980, toen er bedenkelijke pogingen werden ondernomen een 'fortress Europe' tot stand te brengen met beperking van o.a. vrij verkeer van kapitaal en vrijheid van vestiging, ten nadele van ingezetenen van derde landen, waaronder de Verenigde Staten. Dat soort, meestal met Frankrijk geassocieerde, protectionistische neigingen is toen met enige moeite de kop ingedrukt, vooral door Nederland, Groot-Britannië en, in mindere mate, Duitsland. Bij een anti-Amerikaanse houding moet men denken aan de Europese reacties op de oorlog in Irak en de geringe sympathie voor de huidige regering-Bush. Hoewel die houding zich zeker in algemene zin voordoet, is er in de financieel-economische sector geen sprake van. Bij zaken als directe (bedrijfs)investeringen, bedrijfsovernemingen, exporten en import, financiële beleggingen, e.d. valt hiervan aan beide kanten van de oceaan bijna niets te bespeuren.

Aan Europese zijde is men bezorgd over de Amerikaanse neiging tot extra-territorialiteit, ook op

financieel gebied. Die zorg is reëel. De extra-territoriale effecten van Amerikaanse maatregelen lijken niet doelbewust te zijn teweeggebracht om niet-Amerikaanse bedrijven en burgers het leven moeilijk te maken. De basis ligt eerder in de houding van een groot en economisch relatief gesloten land, dat bij binnenlands gerichte maatregelen weinig heeft nagedacht over (ongewenste) gevolgen voor buitenlanders c.q. effecten buiten het Amerikaans territorium. Ik weet uit ervaring dat als die buitenlanders bezwaar maken, de Amerikaanse reactie vaak verbaasd of onverschillig is. Pas als de gelaedeerde buitenlanders via hun nationale overheden, of de EU, gezamenlijk ernstig bezwaar maken en dreigen met retaliatie, leidt dat veelal tot aanpassing van die maatregelen.

De Verenigde Staten kunnen op financieel-economisch terrein in sommige opzichten nog steeds de mondiaal dominante rol spelen. Een voorbeeld: hoewel Europa op monetair gebied met de euro gelijkwaardig is geworden aan de dollar, geldt dit niet voor een bij uitstek monetair instituut: het IMF. Hoewel het Amerikaans economisch-financieel gewicht in de wereld relatief is afgenomen en dat van Europa toegenomen, spelen de Amerikanen in IMF en Wereldbank nog steeds de dominante rol die men al in 1944 had verworven: kapitaal-quota en stemgewicht zijn verreweg de grootste van alle lidstaten (c. 17% van het totaal), zodat men als enige land over een veto beschikt (die drempel ligt bij 15%). De EU zou die situatie kunnen veranderen door als één lidstaat, met één quota, in de Bretton Woods-instellingen te opereren. Dan zou het Europese stemgewicht groter worden dan het Amerikaanse, met eveneens een veto-recht. De Europese landen hebben daar om allerlei nationale redenen nooit voor gevoeld. Europa is bij *dit* aspect van het monetaire leven dan ook *niet* een der twee mondiale grote mogendheden geworden.

Handel

In grote lijnen vertoont de transatlantische relatie sinds de Tweede Wereldoorlog een positieve ontwikkeling op het terrein van de internationale handel. Aan beide kanten van de Atlantische Oceaan is constructief meegewerkt aan de mondiale handelsliberalisatie in het kader van eerst GATT en daarna WTO. Hoewel beide partijen steeds probeerden voorrang te verlenen aan specifieke nationale belangen, en hoewel er soms crises dreigden, vooral inzake landbouwproducten, en hoewel zich neigin-

gen tot protectionisme voordeden, zijn grote successen geboekt in afschaffing van onderlinge handelsbelemmeringen, zowel kwantitatieve (invoerquota) als tarieven (invoerrechten). De totstandkoming van de EEG (later EU) heeft daartoe belangrijk bijgedragen.

Als men de huidige situatie van de DOHA-ronde (in WTO-kader) analyseert, blijkt dat er nog steeds een ernstige impasse heerst en dat velen de Verenigde Staten en de EU te zamen als de belangrijkste veroorzakers van de waarschijnlijke mislukking zien. Dit verwijt is deels terecht, omdat zowel Europa als Amerika politieke onwil blijft vertonen om noodzakelijke en redelijke concessies te doen op het terrein van landbouw (invoerrechten, uitvoersubsidies, kwantitatieve invoerbeperkingen en binnenlandse subsidies aan boeren). Maar dat andere DOHA-deelnemers, zoals Japan, en enige belangrijke ontwikkelingslanden, zoals India, eveneens ernstig tekortschieten in het landbouwdossier, krijgt onvoldoende aandacht.

Het is zeer te betreuren dat de Verenigde Staten noch de EU in staat zijn voldoende voortgang te boeken: hoewel er zeker meningsverschillen en belangentegenstellingen bestaan, is het *gezamenlijk* belang om DOHA tot een goed einde te brengen, veel groter. Dat gezamenlijk belang van vele Europese en Amerikaanse industriële, financiële en andere ondernemingen ligt vooral bij liberalisering van het dienstenverkeer, in het bijzonder het openen van markten in vele ontwikkelingslanden. Het wordt steeds meer onaanvaardbaar dat verdere mondiale liberalisering van goederen en diensten (plus andere onderwerpen, zoals bescherming van intellectueel eigendom) afhankelijk blijft van de deelbelangen van één, sterk gekrompen bedrijfstak in de industriële landen, namelijk de landbouw.

De zorg bestaat dat gebrek aan succes bij de *multilaterale* DOHA-handelsliberalisatie vele landen ertoe zal brengen actiever de weg in te slaan van *bilaterale* handelsakkoorden. Men ziet dit nu al met initiatieven van Amerikaanse, Europese en Aziatische zijde. Het klinkt zo constructief: bilaterale handelsliberalisatie is toch ook liberalisatie en derhalve een goede ontwikkeling. In feite is dit echter een slechte 'second-best'-aanpak. Ten *eerste* leiden bilaterale onderhandelingen thans tot minder druk op de ketel van voortgang bij de DOHA-onderhandelingen. Dat is nu zeer gevaarlijk. Ten *tweede* levert bilaterale liberalisatie het principiële en praktische nadeel op



dat nieuwe handelsdistorsies ontstaan. De handel tussen die twee landen wordt immers op kunstmatige en in feite discriminerende wijze bevorderd.

Euro en dollar

Een kwestie die allang spanningen geeft binnen Europa en ook tussen Amerika en Europa, heeft betrekking op de vraag of de euro als internationale reserve- en handelsvaluta de Amerikaanse dollar van zijn troon moet stoten; op die troon zit de dollar al sinds de jaren 1940. Het gaat hier om het streven de euro de eerste valuta ter wereld te maken: de eerste, in de zin van de grootste, namelijk de valuta waarin een groter deel van de internationale reserves van de (nationale) monetaire autoriteiten wordt aangehouden, respectievelijk waarin een groter deel van de internationale handels- of kapitaalmarkttransacties wordt afgewikkeld dan in welke andere valuta ook. Het zal niet verrassen dat een dergelijke doelstelling sterk leefde bij politici in Frankrijk en – in mindere mate – Italië en België, maar ook bij enige leden van de EC in de jaren 1970, 1980 en 1990. Ook nu laait deze hartstocht nog wel op. Zij komt primair uit de koker van ‘algemene’ politici en minder van vakmensen: ministers van financiën en presidenten van centrale banken. Er zit ongetwijfeld een anti-Amerikaanse of anti-Angelsaksische houding achter. Deze politiek-monetaire wens heeft daarentegen nauwelijks enige rol gespeeld in landen als Duitsland en Nederland (en ook Groot-Britannië).

De kern van het verschil ligt in de vraag wat de primaire doelstelling is van de Europese monetaire integratie. In de traditionele Franse benadering wordt aan *monetair* beleid prioriteit gegeven boven integratie op *economisch* terrein, zoals begrotings-, belasting- en loonbeleid. Eerst betrof dit de Franse steun aan de EMU en het Verdrag van Maastricht, om de dominantie van Duitsland en de onafhankelijke *Bundesbank*, met de DM en het eigen Duitse rente- en wisselkoersbeleid, als leider in Europa te elimineren. Daarna ging het om het bereiken van een doelstelling die wel in een monetaire verpakking werd vormgegeven, maar een internationaal *politiek* karakter had: verzwakken van de mondiale dominante positie van de dollar en (dus) de Verenigde Staten: een externe beleidsdoelstelling zonder specifiek economisch karakter.

Vanaf het begin van de langdurige onderhandelingen die resulteerden in de EMU en euro in 1999, gold voor politici, centrale bankiers en economen in

vele lidstaten dat de primaire doelstelling van deze monetaire integratie *economisch* en tevens *intern-Europees* was, namelijk verdieping van de interne markt en daardoor verhoging van de economische groei in Europa.

Tot op zekere hoogte deel ik de bezorgdheid van velen in Europa over de dominante positie van de dollar. Die bezorgdheid heeft echter een economische en niet een politieke grond, namelijk dat deze monetaire suprematie het Amerika te gemakkelijk maakt zijn omvangrijke betalingsbalanstekorten te financieren. De Amerikaanse tekorten vormen door hun omvang en langdurig karakter de weerspiegeling van een fundamentele verstoring in de Amerikaanse economie: in de verhouding tussen binnenlandse besparingen en consumptie.

Te gemakkelijke financiering in de zin van: in de eigen valuta, tegen relatief lage rente en voor hoge bedragen waarover andere landen bij soortgelijke tekorten niet kunnen beschikken. Zo'n situatie leidt in economische zin internationaal tot ongewenste distorsies. Het is echter de vraag of een uitdrukkelijk streven van Europa om de euro de dollar te laten verdringen, er veel toe kan bijdragen om die onevenwichtigheden tegen te gaan.

Een beleid in Europa waarbij alle lidstaten meewerken aan maatregelen ter verbetering van de functionering van hun markten en van de EMU zelf, verdient de voorkeur; bij dat laatste kan men denken aan het Stabiliteits- en Groeipact, aan het nationale budgettair-fiscale beleid en (voor zover nodig) aan het functioneren van de ECB. Verwijderen van de resterende belemmeringen en beleidstekortkomingen in de interne markt in Europa dient het *doel* te zijn. Zo'n ontwikkeling kan tot *gevolg* hebben dat de rest van de wereld gestimuleerd wordt internationale handels-transacties en beleggingen van nationale monetaire reserves meer in euro en minder in dollars te laten plaatsvinden. Dat is de juiste aanpak. Het creëren van een economisch aantrekkelijker alternatief leidt dan tot een minder dominante positie van de dollar. Het is echter economisch minder relevant en zal politiek eerder tot spanningen met Amerika leiden, als Europa zelf als *beleidsdoelstelling* zou hanteren het statistisch passeren van de dollar door de euro als 's werelds reserve en/of handelsvaluta no. 1.

Analyse van de ontwikkelingen sinds 1999 laat zien dat de euro dank zij de gunstige economische effecten van de monetaire integratie mondiaal een steeds grotere rol speelt. Dit geldt vooral voor

gebruik van de euro in transacties op de internationale financiële markten. De voorheen kleine en inefficiënte nationale geld- en kapitaalmarkten in Europa zijn getransformeerd tot één grote geïntegreerde markt, met een bredere keuze aan financiële instrumenten en looptijden, met meer diepte en omzetten en met betere liquiditeit dan voorheen. Dit alles biedt grote voordelen voor alle participanten uit Europa, Amerika en elders. Mondiaal gezien is de markt voor obligatie-emissies luidend in euro nu ongeveer even groot in omvang als die luidend in dollars. De huidige situatie kent dus twee dominerende valuta's in deze belangrijke markt, in plaats van één (de dollar). Wat betreft de euro als internationale handelsvaluta is de groei van het gebruik van de euro tot nu toe veel minder geprononceerd gebleken ten opzichte van de dollar. Wat betreft de reservevaluta's is de dollar duidelijk nog de nummer één in de wereld van de centrale banken (boven 60%), maar het aandeel van de euro is groeiende (nu boven 25%); de andere valuta's spelen slechts een kleine rol.

Waarschijnlijk wordt de euro op vele terreinen het enige alternatief van betekenis voor de dollar. De euro zal de dollar niet snel in omvang overtreffen, maar geleidelijk wel een rol in vergelijkbare omvang gaan vervullen. Het is beter dat de landen in de EU en de Eurozone een economisch en monetair beleid voeren dat het beste is voor Europa zelf dan een politieke doelstelling nastreven om mondiaal de dollar in omvang te overtreffen.

Financiële centra: Amerika kwetsbaar?

New York heeft geleidelijk Londen verdrongen van de eerste plaats onder de internationale financiële centra in de wereld. Dit vormde een van de belangrijke elementen van de dominerende positie die de Verenigde Staten in economisch-financieel opzicht mondiaal hebben opgebouwd. In continentaal Europa heeft geen land de mogelijkheid gezien enigszins in de buurt van New York te komen. Het enige financiële centrum in Europa dat wél in die buurt kon blijven, was Londen, zelfs toen de Britten besloten (voorlopig) buiten de EMU te blijven.

Het was daarom opvallend en enigszins verrassend onlangs noodsignalen te vernemen in de Verenigde Staten dat New York snel zijn voorsprong aan het verliezen is en dat het toenemende concurrentie heeft te duchten van zijn oude rivaal Londen bij internationale kapitaalmarkttransacties. Er zijn verklarende factoren voor deze ontwikkeling, zoals de uit

de hand gelopen praktijk van juridische procedures jegens ondernemingen en personen om tot schadevergoeding te komen: de 'litigious society', en dan vooral de 'class action lawsuits'. Deze praktijk schrikt buitenlandse bedrijven en personen af zaken te doen in en met Amerika en verzwakt de internationale concurrentiepositie van het Amerikaanse bedrijfsleven. Dit geldt ook voor de vérgaande nieuwe wetgeving inzake *corporate governance* en financiële verslaggeving door ondernemingen en vooral de Sarbanes Oxley Act ('Sarbox'), maar tevens de richtlijnen van de Securities and Exchange Commission (SEC). Zelf steun ik deze Sarbox ter bestrijding van misstanden in het (Amerikaanse) bedrijfsleven op hoofdzaken, maar deel wel de kritiek dat de uitwerking te gedetailleerd en derhalve te tijdrovend en administratief kostbaar is. Daarnaast betreft het een uiting van de in Amerika prevalerende aanpak met voorschriften die zijn gebaseerd op een groot aantal precieze regels, in plaats van – zoals in Europa – voorschriften die zwaarder gewicht geven aan principes die moeten worden toegepast met behulp van het eigen oordeel ('judgment') van betrokkenen. Degenen die nog durven beweren dat Amerika weinig 'red tape' en derhalve een flexibeler samenleving kent, moeten zich bezinnen.

Unilateralisme en isolationisme

Velen spreken de zorg uit dat de Verenigde Staten zich in unilaterale en/of isolationistische richting bewegen. Een unilaterale koers zou een principiële breuk betekenen met de leidende rol die Amerika heeft gespeeld in het opzetten na de Tweede Wereldoorlog van een netwerk van *multilaterale* instellingen: VN, IMF en Wereldbank, GATT en, met een meer selecte groep landen, OESO en NAVO. Een isolationistische koers zou een terugkeer betekenen naar de periode na de Eerste Wereldoorlog. Beide ontwikkelingen zijn inderdaad ongewenst, uiteindelijk ook voor Amerika zelf.

We hoeven niet bezorgd te zijn dat Amerika een *isolationistische*, in zichzelf gekeerde richting inslaat. Er zijn te veel ontwikkelingen, zoals terrorisme, die de Amerikanen ertoe brengen juist wél actief in te grijpen, her en der in de wereld, om hun belangen of die van andere landen te verdedigen. De zaak ligt moeilijker wat betreft de neiging tot *unilateralisme*. Amerika heeft zijn prioritaire aanpak verschoven in de richting van unilaterale acties en daardoor de multilaterale instellingen verzwakt. Hoewel die

tendens al langer zichtbaar was, is in de periode van president Bush Jr. de intensiteit aanzienlijk versterkt. Ik vrees dat die beleidslijn nog jaren een rol zal spelen, hoewel vele Amerikanen nu wel inzien dat verzwakking van de multilaterale instellingen grote nadelen inhoudt. De status van politiek en militair machtigste land brengt kennelijk de verleiding mee op vele terreinen te proberen een eigen weg te gaan, zelfs op financieel-economisch terrein, waar Amerika niet (meer) de dominerende grote mogendheid is.

Onze zorg betreft dus een Amerika dat unilateraal wenst te opereren, met daarbij een neiging tot extra-territorialisme, en minder een isolationistisch Amerika.

Macht in dimensies

De ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben geleid tot een vérgaande mate van economische integratie, vanzelfsprekend in de eerste plaats binnen Europa, maar ook in transatlantisch verband en zelfs op wereldschaal. Er is werkelijk sprake van globalisering: een in de meeste opzichten positieve ontwikkeling. Deze economische integratie is bevorderd door maatregelen van overheidszijde, maar toch ook in sterke mate door de particuliere sector. Het bedrijfsleven is in extreme mate geïnternationaliseerd: productie, medewerkers, management en zelfs de ondernemingen zelf als gevolg van internationale fusies en overnemingen. Het is nu niet meer zo relevant te spreken van macht of succes van 'het Amerikaanse' tegenover 'het Europese' bedrijfsleven. In beide gevallen zijn vele ondernemingen werkelijk multinationalaal geworden en elk voor zich in feite deels Amerikaans en deels Europees.

Deze vérgaande mate van integratie geldt niet op het *politieke* vlak, zeker niet op mondiale schaal: zie de beperkte rol van de VN; maar ook niet in de transatlantische relatie: zie de huidige verwijdering, vooral maar niet alleen als gevolg van de oorlog in Irak. De economische wereld is de politieke wereld ver vooruit wat betreft internationale integratie. De politieke dimensie wordt nog steeds sterk nationaal bepaald. Men hoeft maar te kijken naar Frankrijk.

Als men de *militaire* kant van de externe politiek analyseert, speelt de NAVO nog steeds een belangrijke rol in de transatlantische samenwerking. Maar dat gebeurt op een terrein waar geen sprake is van een transatlantisch evenwicht. Het militaire gewicht van de Verenigde Staten is immers onvergelijkbaar met dat van Europa. Militair kan Amerika zich

mondiaal permitteren een eigen weg te volgen, ook als Europa het daarmee niet eens is. Op dit terrein geldt een unipolaire wereld, met de macht van de sterkste.

Economisch-financiële macht van Amerika

Wat moeten wij de komende jaren verwachten van de mondiale economisch-financiële verhoudingen? Vergeleken met de politieke en vooral militaire machtsverhoudingen, waar de Verenigde Staten de eerste viool zullen blijven spelen, ligt dat minder duidelijk bij economisch-financiële kwesties. Als naar landen afzonderlijk wordt gekeken, blijven de Verenigde Staten de grootste economie ter wereld. Het Amerikaanse aandeel in de wereldproductie (BNP) is echter geleidelijk maar duidelijk teruggelopen sinds het hoogtepunt kort na 1945. Vooral China zal aanzienlijke voortgang maken met zijn aandeel in de wereldeconomie, maar het zal nog lang duren voordat het in de buurt van Amerika komt. Als we echter rekenen met regionale groeperingen van landen, dan is de EU in veel economische en financiële opzichten al even groot en machtig als de Verenigde Staten. Dit zal waarschijnlijk zo blijven. In ieder geval is er geen sprake meer van een dominerende positie van Amerika. Mondiaal gezien zal Azië, als regio, de komende jaren zijn betekenis duidelijk zien toenemen ten opzichte van zowel Amerika als Europa. Die constatering is echter in de realiteit minder relevant, omdat de landen in Azië niet – zoals Europa – bereid zullen zijn tot een vérgaande mate van economische en/of politieke integratie: de onderlinge verschillen qua historie en nationale belangen (bijvoorbeeld tussen China en Japan) zullen nog lang prevaleren. Amerika, Europa noch 'Azië' zal economisch-financieel zijn stempel kunnen opleggen aan de rest van de wereld. Kortom, Amerika kampt met zwakke punten die zijn economisch-financiële positie kwetsbaar maken. Ik noem er drie:

1 de *afhankelijkheid van de invoer van energie* is toegenomen. Amerika doet te weinig aan tegengaan van de groei van zijn olie- en gasverbruik, terwijl het politiek (nog) niet bereid is de productie van kernenergie voor elektriciteitscentrales te vergroten. Dat maakt Amerika niet alleen inzake zijn toch al zwakke betalingsbalans kwetsbaar voor stijgende energieprijzen, het wordt ook afhankelijker van geopolitieke manoeuvres van energie-exporterende landen;

2 de zeer *substantiële betalingsbalanstekorten*. Het gaat hierbij niet primair om de politiek gevoelige, stijgende Amerikaanse tekorten jegens China, maar om de *totale* tekorten. Daardoor is Amerika niet alleen financieel maar ook politiek kwetsbaar. Europa kampt niet met een dergelijk probleem. In financieel opzicht is Amerika sterk afhankelijk geworden van de bereidheid van de landen met grote overschotten en monetaire reserves om door te gaan met het financieren van die Amerikaanse tekorten door steeds grotere bedragen in dollars te beleggen. De Amerikanen wekken de indruk zich hierover geen grote zorgen te maken, mede omdat die overschotlanden weinig alternatieven voor die beleggingen in dollars zouden hebben: 'Onze tekorten zijn hun probleem, niet het onze.' Deze redenering wordt echter ondermijnd door de toenemende rol van de euro als alternatief voor de dollar. Daarnaast wordt Amerika ook politiek kwetsbaarder voor zover overschotlanden politieke meningsverschillen met Amerika tot uiting brengen door hun dollarreserves om te zetten in andere valuta. Ook daarop reageren Amerikanen laconiek, namelijk dat landen als Japan en China zichzelf benadelen doordat hun exporten het moeilijker krijgen bij een dalende dollar en doordat hun (dollar) reserves minder waard worden: die verkopen oefenen immers druk uit op de koers van de dollar. Dat is waar, maar het kan toch gebeuren;

3 Grote betalingsbalanstekorten leiden, op termijn, meestal tot *verzwakking van de eigen valuta*. Amerika zal nog jaren met problemen inzake de dollar kampen. Ook daar is de Amerikaanse reactie nuchter, namelijk dat die daling van de dollar-koers op termijn gunstig is voor de Amerikaanse goederenuitvoer en remmend voor de invoer. Die constatering blijkt in vele gevallen de realiteit weer te geven. Zij staat echter haaks op de uitspraak van vele Amerikaanse ministers van financiën dat een sterke dollar in Amerikaans belang is. Bovendien zijn er ook belanghebbenden in eigen land zelf die nadeel ondervinden van een dollardepreciatie. Ten slotte leert de ervaring dat landen in Europa en Japan protesteren als hun exporten worden bedreigd door een depreciërende dollar.

Tot slot: het zal in het eigen belang van zowel Amerika als Europa nodig zijn dat deze twee 'blokken' nauwer samenwerken om onderlinge spanningen en mondiale instabiliteit op het terrein van handel,

economie en valuta's binnen de perken te houden. Of zij daarin slagen, is echter niet zeker. Een *Afleidingsgang* op financieel-economisch gebied is onverstandig en onwaarschijnlijk. Tenzij er onverhoopt nieuwe transatlantische politieke spanningen zouden ontstaan, is het waarschijnlijker – en ook wenselijker – dat dialoog en samenwerking zullen toenemen en resulteren in nauwere afstemming – of zelfs harmonisering – van economisch-financiële regelgeving op velerlei gebied. Hetzelfde valt te verwachten inzake de internationale handel. Nauwere transatlantische coördinatie op wisselkoersgebied teneinde meer stabiliteit tussen euro en dollar te bereiken, ligt echter voorlopig niet in het verschiet.

Dr H.O.C.R. Ruding is voorzitter van het Centre for European Policy Studies (CEPS) te Brussel, oud-minister van Financiën en voormalig Vice Chairman van de Citibank te New York. Dit artikel is een bekorte en bewerkte versie van de vierde in de reeks Van Bylandt-Lezingen: Einde van de Pax Americana? (Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken NGIZ en Instituut Clingendael).

Wie vandaag een ei steelt, steelt morgen een os

Roemenië na toetreding tot Europese Unie

Over de vraag of Roemenië in 2007 tot de Europese Unie zou kunnen toetreden, bestond lange tijd gereede twijfel. Dat het land tóch per 1 januari 2007 is toegetreten, was voornamelijk de verdienste van president Traian Basescu én de minister van justitie Monica Macovei, die na 15 jaar stagnatie eindelijk werk maakten van *corruptiebestrijding* en hervorming van het justitieel apparaat.¹ Op basis van hun status en de vooruitgang die de laatste twee jaar werd geboekt wat betreft beide probleemgebieden, kreeg Roemenië het voordeel van de twijfel. Amper vier maanden na de toetreding stonden beide politici al weer op straat en raakte het land in een diepe politieke crisis. Nu bestaat er twijfel of de door de EU gewenste hervormingen worden doorgezet. Is Roemenië terug bij af?

De eerste scheuren in de december 2004 aangetreden centrum-coalitie van de liberale PNL van premier Calin Popescu-Tariceanu en de Democratische Partij (PD) van president Basescu werden in de zomer van 2006 zichtbaar. Aanleiding was de vraag of Roemenië de 600 in Irak actieve militairen moest terugtrekken. Na dit eerste publieke gevecht zouden op weg naar het EU-lidmaatschap nog vele verbale schermutselingen tussen president en premier volgen op andere terreinen, zoals de (intensivering van de) corruptiebestrijding, waarmee de populaire Basescu als burgemeester van Boekarest tussen 2000 en 2004 naam had gemaakt.

Na al ruziënd de drempel van de EU te hebben overschreden, kregen de kemphanen nieuwe conflicten, zoals over benoeming van de Roemeense Eurocommissaris en uitstel van de op 13 mei voorziene verkiezingen van de Roemeense leden van het Europees Parlement.² Voorlopig dieptepunt in de verwijdering tussen de president en de door hem zelf benoemde premier vormde het optreden van Tariceanu op de nationale televisie op 20 februari 2007. Het ogenschijnlijk onschuldige interview over 'de rol van mediamagnaten in Roemenië' ontaarde in politiek moddergooien naar de president, waarbij Tariceanu hem ervan beschuldigde in opdracht van een aluminiumfabriek te hebben

geïntervenieerd om een goedkope energiedeal te bewerkstelligen. Kort daarop belde Basescu de nationale televisie op en vielen de tot de premier gerichte woorden *live* te beluisteren: 'Ik vraag u om niet publiekelijk te liegen. Het feit dat u nu op tv bent, betekent niet dat u alles wat u van mij vindt, ook maar kunt zeggen.' In dit telefoongesprek beschuldigde Basescu op zijn beurt Tariceanu van allerlei schimmige deals.³

Vijf weken na dit tv-optreden kondigde Tariceanu, die de gepercipieerde inmenging in zijn werkzaamheden beu was,⁴ het einde van de coalitie aan, aangezien Basescu 'de grondwet geschonden zou hebben'. Ook de acht ministers die namens de PD zitting hadden in de centrum-coalitie, werden heengezonden, inclusief de partijloze minister van justitie Monica Macovei. Basescu accepteerde deze beschuldiging niet en werd hierin bijgestaan door het Roemeense Constitutionele Hof, dat oordeelde dat er niet genoeg redenen waren om de president af te zetten. Toch stemde het Roemeense parlement, op basis van een aanklacht in stalinistische toonzetting, waarin de president werd beschuldigd van 19 'ernstige schendingen van de grondwet', op 19 april met 322 stemmen voor, 108 tegen en 10 onthoudingen voor afzetting van Basescu.⁵ Tariceanu regeert nu door met een ultra-minderheidskabinet, dat op steun van zo'n 55 van de 322 parlementariërs kan rekenen, maar vooral in het zadel wordt gehouden door gedoogsteun van de Sociaal-Democratische Partij PDS.*

Was het land echt rijp voor lidmaatschap?

De verlamme politieke crisis die het gevolg is van het conflict, roept twee vragen op. In de eerste plaats is het onduidelijk of de doorgevoerde hervormingen wat betreft corruptiebestrijding en het justitieel apparaat, de twee grootste zorgenkinderen van de EU, zullen beklijven én – misschien nog belangrijker – doorgezet worden nu de EU-kampioen op dit gebied, Macovei, is afgeserveerd. Ten tweede, in hoeverre moet een kandidaat-lidstaat 'klaar' zijn om tot

* In het op 19 mei jl. gehouden referendum heeft driekwart van de Roemeense stemmers zich uitgesproken voor het aanblijven van de door het parlement geschorste president Basescu. Het constitutionele hof zal hem nu opnieuw moeten aanstellen als president.

de EU te kunnen toetreden? Roemenië is na slechts vier maanden lidmaatschap terug bij af in een crisis die niet alleen het land zelf verlamt,⁶ maar ook raakt aan het functioneren van de EU. Deze vraag is des te actueler gezien de recente politieke conflicten in andere nieuwe EU-lidstaten.

Nu de grote hervormers, Basescu en Macovei, al zo snel aan de kant zijn gezet, dient de vraag zich aan of het toelaten van het land niet zozeer te danken was aan verandering van het (politieke) systeem, maar veel meer gebaseerd was op de verandering van de personele bezetting van de Roemeense regering. De partijloze burgerrechtenactiviste Macovei, oprichtster van de Roemeense afdeling van corruptiewaakhond *Transparency International* en voorzitter van het Roemeense Helsinki Comité, was voor Brussel immers hét definitieve garantiebewijs. Na de jarenlange holle retoriek van het voorafgaande bewind onder leiding van president Ion Iliescu en premier Adrian Nastase, die de corruptiebestrijding slechts met de mond beleden (terwijl Nastase vanwege de 'Tante Tara'-affaire⁷ nu door justitie vervolgd wordt), maakte Macovei écht werk van corruptiebestrijding. Niet langer werden slechts bijklussende politieagenten aangepakt, maar met steun van Basescu pakte zij de corruptie ook in de hogere politieke echelons energiek aan.

Ook de noodzakelijke justitiële hervormingen werden metterdaad opgepakt. Kenmerkend voor Macoveis dadendrang was dat ze onmiddellijk na haar aantreden een nieuwe arbeidsmoraal op haar departement introduceerde: zij verplichtte haar ambtenaren, tegen alle Roemeense gebruiken in, voortaan acht uur per dag te werken. En hoewel Macovei de eerste was om te erkennen dat de corruptie anno 2007 niet als sneeuw voor de zon verdwenen zou zijn, maakte haar voortvarende aanpak, waarbij niets en niemand werd ontzien, diepe indruk in Brussel. Roemenië leek eindelijk op de goede weg en een jaar uitstel van het lidmaatschap – wat technisch mogelijk zou zijn geweest, ook gezien de vele terreinen waar volgens Brussel nog te weinig progressie was geboekt – zou de positie van Macovei ondermijnen. Zo'n uitstel zou immers betekenen dat zij haar werk niet goed had gedaan, wat onvermijdelijk tot haar aftreden zou hebben geleid. Vandaar de keuze, niet op basis van een systeemverandering, maar louter uit personele overwegingen, Roemenië het voordeel van de twijfel te gunnen. Het blijft hoogst twijfelachtig of Roemenië *zonder* minister Macovei en president Basescu het groene licht had gekregen.

Vele parlamentsleden zagen het voortvarende werk van Macovei de afgelopen twee jaar handenwringend aan, omdat het de privileges van de corrupte politieke elite aantastte. Zij durfden haar echter niet té hard aan te pakken, aangezien dit de EU-toetreding in gevaar zou kunnen brengen. Via omgekochte mediaticycoons 'lekten' parlementariërs talloze compromitterende berichten over Macovei, die zij vervolgens weer diende te ontzenuwen. Maar dat het de politieke elite in het nauw menens was, bleek in februari 2006, toen een noodverordening van Macovei, waarin de Corruptiebestrijdingsdienst de bevoegdheid kreeg parlementariërs te onderzoeken, in de Senaat werd verworpen. Ook de installatie van het door Brussel gewenste Nationaal Integriteitsagentschap hebben parlementariërs met schimmige belangen in de zakenwereld met succes getraineed.

Het is opmerkelijk hoe snel de in het nauw gedreven politieke elite haar masker liet vallen toen de buit,

Het is nu aan de premier aan te tonen dat de boedel van zijn oud-minister van justitie in goede handen is

het EU-lidmaatschap, eenmaal binnen was.⁸ Al op 13 februari trachtte de Senaat Macovei af te zetten met een tien pagina's lange motie, waarin zij onder andere werd beschuldigd van 'machtsmisbruik'.⁹ Het kan geen toeval zijn dat de motie werd ingediend door Dan Voiculescu – die niet alleen senator is, maar ook een eigen commercieel televisiestation bezit en onder Ceaușescu een hoge officier van de *Securitate* was – aangezien een fors aantal van Voiculescu's partijgenoten van de Conservatieve Partij inmiddels door justitie in staat van beschuldiging was gesteld.

Anderhalve maand later lukt het de hervormers af te zetten, in wat Macovei een 'coup' noemt: 'Ik was als corruptiebestrijder te voortvarend bezig en was daarmee een gevaar geworden, dat uit de weg moest worden geruimd. Bij de corruptiezaken die ik heb aangekaart, zijn mensen tot op het hoogste niveau betrokken. [...] Dit is shockerend voor alle hervormingsgezinden [...] De PSD is feitelijk terug aan de macht. Kopstukken uit de *Securitate* nemen hun posities weer in.'¹⁰

Opnieuw voordeel van de twijfel?

Het is nu aan Tariceanu aan te tonen dat de boedel

van Macovei in goede handen is. Worden de door Brussel gewenste justitiehervormingen en corruptiebestrijding voortvarend voortgezet? Hier is ernstige twijfel op zijn plaats: Tariceanu heeft zich nooit met deze terreinen ingelaten en lijkt de hervormingen slechts verbaal te steunen, zonder dat deze zullen beklijven, laat staan kunnen worden voortgezet. De acht heengezonden hervormingsgezinde ministers zijn vervangen door een jonge, totaal onervaren ploeg ministers, die weinig op hebben met Brussel en aldaar volkomen onbekenden zijn. Zo liet Macoveis opvolger, de jonge en onervaren Tudor Chiariu, die zich zoveel mogelijk van zijn voorganger probeert te distantiëren, optekenen: 'I care about the needs of the citizens, not about pleasing Brussels and getting nice phrases in the monitoring reports.'¹¹ De nieuwe regering lijkt te herhalen waar de socialistische voorganger zo goed in was bij de onderhandelingen over het EU-lidmaatschap: talloze beloften, instituties die op papier vlekkeloos werken, maar geen enkele concrete hervorming. Een teken aan de wand is dat de directeur van het oliebedrijf Rompetrol, Dinu Patriciu, die vanwege verdenking van corruptie op Macoveis *shortlist* stond, maar nauw bevriend is met Tariceanu, vervolging nu lijkt te ontlopen. Ook de oprichting van het Nationale Integriteitsagentschap, volgens Brussel onmisbaar in de strijd tegen corruptie, lijkt op de lange baan geschoven. De twijfel over lidmaatschap van Roemenië lijkt nu bewaarheid te worden: Roemenië is *back in business*.

Deze constatering roept de vraag op in hoeverre een kandidaat-lidstaat (politiek) 'klaar' moet zijn om tot de EU te kunnen toetreden. Ten aanzien van de meest recente uitbreiding zijn er grofweg twee scholen te onderscheiden: diegenen die meenden dat toetreding van de twee Balkanlanden (Bulgarije en Roemenië) in 2007, dan wel 2008, vanwege de aanhoudende problematiek op justitieel terrein en de corruptie, té vroeg zou zijn: toetreding kan pas als aan de (meeste) voorwaarden is voldaan. Anderzijds diegenen die juist stellen dat de toetreding per 2007 (2008) een disciplinerend effect zou hebben, aangezien de nieuwe lidstaten vanaf de toetredingsdatum aan hun verplichtingen dienen te voldoen.¹² Met het huidige Roemenië lijkt zich hier een derde mogelijkheid voor te doen: (schijnbaar) voldoen aan de (toetredings)regels vooraf of na de toetreding is irrelevant: kandidaat-lid dan wel lid zijn heeft *op zich zelf* geen disciplinerende werking.

Hoewel de Roemeense situatie uniek is, zijn er vergelijkbare precedenten. Zo werd september 2006 in Hongarije bekend dat de socialistische premier Gyurcsány stelselmatig had gelogen over de eco-

nomische situatie in zijn land. Ondanks massale betogingen gedoogde de president zijn aanblijven. In Tsjechië ontstond een patstelling van een half jaar, toen de twee grootste politieke partijen weigerden een compromis te sluiten om een regering te vormen. In Polen, ten slotte, heeft de conservatieve regering-Kaczynski een ware communistenjacht ontketend, wat de samenleving ernstig heeft ontregeld, terwijl het lijkt of deze regering, die zelf ook geen voorbeeld van stabiliteit is, met 15 ministerswisselingen in minder dan tien maanden, Europa definitief de rug heeft toegekeerd. Klopt dan tóch het beeld dat deze landen nog niet 'klaar' waren?

De politieke crisis in deze landen verleent de burgermunitie voor het argument dat deze lidstaten nooit toegelaten hadden mogen worden: een belangrijke factor in de huidige uitbreidingsmoeheid. Daarnaast speelde natuurlijk de angst overspoeld te raken door horden gelukzoekers, één van de redenen van het Franse *Non*, belichaamd in de 'Poolse loodgieter'. Dit was voor het Verenigd Koninkrijk – dat bij de uitbreiding van 2004 de grenzen wél openhield – de reden de grenzen voor Roemenië gesloten te houden. De weerstand van een meerderheid van de Europese bevolking tegen Roemeense toetreding per 2007 werd verder gevoed door de perceptie van fraude, corruptie, justitiële misstanden en het niet erg nauw nemen met de (EU-) regels. Ondanks fikse (publieks)diplomatieke inspanningen van Roemeense zijde heeft het land zich niet aan dit imago kunnen ontworstelen. De huidige politieke crisis bevestigt dit beeld alleen maar.

Critici merken dan ook op dat wellicht *aanvullende criteria*, maar zeker meer (politieke) begeleiding en aandacht, nodig zijn om te garanderen dat een kandidaat *werkelijk* een volwaardig functionerende democratische rechtsstaat is vóór de toetreding: 'De schokgolven die de toetreding daar (de nieuwe lidstaten, RB) teweegbrengt in het politieke bestel en de samenleving, dient zij (de EU, RB) even nauwgezet te begeleiden als de economische transitie.'¹³ In deze visie benadrukt Brussel té veel alleen de economische transitie, de opbouw van een functionerende markteconomie, en worden de noodzakelijke en bijbehorende politieke voorwaarden stelselmatig genegeerd.¹⁴ De Kopenhagen-criteria stellen echter wel degelijk voorwaarden aan goed bestuur, democratie en rechtsstaat. Dan valt moeilijk in te zien hoe nog méér politieke begeleiding tot een (beter) functionerende rechtsstaat zou kunnen leiden. Dat meer aandacht nodig is voor de politieke stabiliteit van kandidaat-leden, lijkt op basis van de Roemeense ervaring echter evident.

Wat nu, Brussel?

Brussel heeft met het toelaten van Roemenië geen munitie meer in handen om het land te disciplineren. Wat de EU resteert zijn slechts 'soft power'-maatregelen, in de vorm van vrijwaringsclausules. Op basis hiervan mag de Europese Commissie de komende drie jaar ingrijpen indien de corruptiebestrijding en de justitiële hervormingen niet aan de Europese normen voldoen. En Roemenië voldeed en voldoet niet aan de Europese normen. Wil de Europese geloofwaardigheid niet in het geding komen, dan dient de EU niet alleen haar eigen regels consequent te externaliseren, dus toe te passen op de (potentiële) kandidaten, maar ook te internaliseren, dus te toetsen of de huidige lidstaten aan de spelregels voldoen. De Roemeense toetreding werd de Europese bevolking 'verkocht' met de garantie dat de nieuwe lidstaat door middel van deze vrijwaringsclausules aan een uniek toezichtsregime zou worden onderworpen. En, zo luidde de boodschap, Brussel zou zeker niet schromen in te grijpen, indien de hervormingen in gevaar zouden komen.

Europees Commissaris voor Justitie Franco Frattini stelde aanvankelijk in een eerste reactie dat de crisis een interne aangelegenheid was en dat hij (de beslissing van) het 'Roemeens parlement respecteert'. Kort daarop verklaarde hij echter dat 'indien de hervormingen die geïnitieerd zijn door Macovei niet gecontinueerd worden, de EU zich zou kunnen beroepen op de vrijwaringsclausules tegen Roemenië. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor het beroep dat Roemenië op de EU-fondsen zou kunnen doen.'¹⁵ Nu het enige garantiebewijs dat Brussel had, nl. dat Macovei corruptiebestrijding en hervorming van het justitieel apparaat metterdaad ter hand nam, kort na toetreding kon worden verscheurd, dringt zich de vraag op hoe 'hard' de Europese vrijwaringsclausules nu precies zijn. Hervormingen lijken met het verdwijnen van Macovei ten einde te zijn gekomen. De boodschap voor Brussel is duidelijk: om eigen geloofwaardigheid en gezag te herstellen én Roemenië weer in het gareel te brengen, dienen de vrijwaringsclausules geactiveerd te worden. Niet alleen als boodschap richting Roemenië, maar ook als signaal naar de eigen, eurosceptische bevolking.

Noten

- 1 De titel van dit artikel citeert een Roemeens gezegde dat refereert aan de *corruptie* in alle geledingen van de maatschappij.
- 2 *Romania and European Integration*, No. 3 (67), maart 2007, blz. 2.
- 3 BBC News, 'Romanian leaders clash on live TV' (www.news-vote.bbc.co.uk, 21 februari 2007)
- 4 Na de omwenteling van 1989 is in korte tijd een nieuwe Constitutie opgesteld. Daarin is de bevoegdheidsafbakening tussen president en premier bijzonder diffuus, waardoor de werkzaamheden van Basescu door Tariceanu als inmenging in zijn competenties worden ervaren. Tariceanu heeft nu opdracht gegeven dit gedeelte van de Constitutie te herschrijven, waarbij de rol van de president zeer marginaal wordt en niet veel meer om het lijf heeft dan een louter ceremoniële functie.
- 5 Agentia Nationala de Presa ROMPRES, 'Parlamentul l-a suspendat din functie pe presedintele Traian Basescu' (www.rompres.ro/full_medianews.php). Volgens Roemeens recht mag het parlement de president voor 30 dagen op non-actief stellen, waarna de bevolking in een referendum mag besluiten of hij al dan niet dient af te treden. Het referendum zal plaatsvinden op 20 mei. Indien 9 miljoen of meer burgers tegen Basescu stemmen, dient hij af te treden. Dan dienen binnen drie maanden nieuwe presidentiële verkiezingen uitgeschreven te worden. Mocht het zover komen, dan maakt de immens populaire Basescu grote kans herkozen te worden.
- 6 Naast de institutionele impasse kunnen 18 vacante ambassadeursposten, waaronder die in Londen, Parijs en Washington, niet ingevuld worden. De impasse kan daarnaast nog betekenen dat Roemenië 32 miljard euro aan geoordeelde Europese subsidies misloopt. Zie: *Le Monde*, 27 maart 2007.
- 7 Toen Justitie Adrian Nastase na afloop van zijn ambtsperiode vroeg naar de financiering van zijn talloze villa's, die miljoenen waard bleken te zijn, luidde het antwoord dat hij die van zijn Tante Tara had gekregen, die met een schamel staatspensioen-tje een kommervol bestaan leidt in een appartement van amper 17 vierkante meter.
- 8 Dit ook tot verbazing van Macovei: 'I didn't expect it to happen so soon', in: *International Herald Tribune*, 28 maart 2007.
- 9 'Crusading minister loses post in Romania', in: *International Herald Tribune*, 3 april 2007.
- 10 'Schorsing van President Basescu is een coup', in: *NRC Handelsblad*, 22 april 2007.
- 11 Valentina Pop, 'Romania's backlash to kleptocracy' (www.euroobserver.com/9/23918/?rk=1, 24 april 2007).
- 12 J.S. van den Oosterkamp & A.S.M. Galama, 'De toetreding tot de Europese Unie van Bulgarije en Roemenië', in: *SEW*, 3, 2007, blz. 8.
- 13 Wim Blockmans, 'Nieuwe lidstaten verspreiden gif binnen de EU', in: *NRC Handelsblad*, 31 maart 2007.
- 14 Zie hiervoor bijv.: Tom Gallagher, 'Europe opens the door to an unreformed Romania', in: *Financial Times*, 1 oktober 2006.
- 15 www.euractiv.com/en/enlargement/major-government-reshuffle-romania/article-162948.

Rob Boudewijn is verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael.

Bulgarije: duistere plek op Europese kaart of laatbloeiër?

In de maanden voorafgaande aan hun toetreding op 1 januari 2007 waren Bulgarije en zijn buurland Roemenië het doelwit van zware kritiek van Europese en in het bijzonder ook Nederlandse politici. Naast meer algemene kritiek op de uitbreiding was er weinig vertrouwen in de doorgevoerde democratische hervormingen. Het moment van toetreding werd gezien als het voorbeeld van een te snel genomen besluit, nl. dat de landen in 2007 of uiterlijk in 2008 zouden toetreden. Dat was, volgens Nederlandse politici, een verkeerde aanpak, waardoor 'corrupte' landen te gemakkelijk de Unie binnen werden geloodst zonder dat ze aan alle 'criteria' hadden voldaan.¹ Zelfs Rusland roerde zich, toen zijn voormalige satellieten EU-lid werden: het kondigde een verbod op het importeren van vlees vanuit de EU aan vanwege een gebrek aan vertrouwen in het Bulgaarse systeem van veterinaire controle.

De vraag is of Bulgarije en Roemenië in bestuurlijk opzicht nog steeds gezien worden als 'Heart of Darkness' van Europa? De vergelijking met Joseph Conrads metafoor – waarvan het object niet op het continent van Afrika, maar in de menselijke geest is te vinden – is niet zo overdreven als het lijkt. Het is onwaarschijnlijk dat degenen die forse kritiek hebben geuit op de Bulgaarse politiek en economie – en in het verlengde die van Roemenië, Polen en andere landen in Midden- en Oost-Europa – zich uitgebreid hebben verdiept in de recente ontwikkelingen. Het gevolg is dat het publieke debat vooral door *vooroordelen* wordt gedreven en dat critici de *nuances* die altijd bestaan uit het oog verliezen.

De Bulgaren zelf zijn erg sceptisch over de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in eigen land. Het is de laatste jaren moeilijk een analyse te vinden zonder scherpe kritiek op de onmacht van politici en ambtenaren in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. De toetreding is voor hen geen 'success story'. Een paar maanden na dit historische succes tonen de peilingen weinig vertrouwen in de huidige regeringscoalitie, onder het leiderschap van de socialistische premier Stanisjev. Een peiling van maart 2007 laat zien dat 60% van 1.027 ondervraagden niet tevreden is over het beleid van het kabinet.² Twee maanden eerder was dit nog 55%. In de verkiezingsstrijd voor

de Bulgaarse leden van het Europees Parlement (in mei 2007) krijgen populistische formaties, zoals de partij GERB van de burgemeester van Sofia, Bojko Borissov, relatief veel steun. Andere partijen die ook kans maken om zetels te bemachtigen, zijn de Turks-etnische Beweging van Rechten en Vrijheden (DPS) en de nieuwe kleine nationalistische partij *Ataka* ('Aanval').

Wat zijn de oorzaken van dit complexe en tegenstrijdige beeld van Bulgarije dat in het land zelf en in Europa is ontstaan? In menig opzicht is Bulgarije een *laatbloeiër* wanneer het om politieke en economische hervormingen gaat. Pas in 1997 is daarmee begonnen, nadat het socialistische kabinet van Videnov na maanden van vreedzame demonstraties was opgestapt. De belangrijkste oorzaken waren het economische bankroet van Bulgarije en een torenhoge inflatie. Na de verkiezingen trad het kabinet van UDF-leider Kostov aan, dat ingrijpende maatregelen doorvoerde. Met de volgende regeringen is de inflatie teruggebracht van 311% in 1997 tot 6,5% in 2006. Daarnaast is de economische groei opgelopen tot 6,1% in 2006. Maar de wijze waarop de economie werd hervormd, de weinig transparante privatisering en de invloed van netwerken van voormalige communistische functionarissen en nieuwe *maffiosi*, hebben bij veel Bulgaren een bittere smaak in de mond gelaten. Evenals in andere post-communistische landen is er ondanks de economische groei veel somberheid over de politiek. De verklaring daarvoor kan gevonden worden in de duistere en intransparante wijze waarop de huidige *status quo* tot stand is gekomen.

Europese dimensie van oude conflicten

De politieke sfeer in Bulgarije, na de drukke maanden van de voorbereiding op de toetreding, is kalm, met wellicht een gevoel van anticlimax. Het is alsof er niet veel is veranderd; zelfs de door de media en het publiek gevreesde explosie van prijzen is uitgebleven. Het karakter en de vorm van de Bulgaarse democratie worden niettemin juist in deze periode bepaald. De voorwaardelijkheid en de eisen voor hervormingen van de Europese Unie hebben een grote positieve invloed op dit proces gehad. Zon-

der de ambitie van het EU-lidmaatschap, dat alle belangrijke politieke partijen deelden, zou Bulgarije er heel anders hebben uitgezien – wellicht zoals de regimes in Rusland of Servië.

De criminele netwerken die kort na de val van het communisme zijn gevormd, waren in belangrijke mate onderdeel van de structuren van de staat. Aldus hebben zij in de eerste jaren van de hervormingen gebruik gemaakt van het wettelijk vacuüm en zich veel publieke eigendom toegeëigend. Het is niet duidelijk in welke mate de netwerken nog steeds deel uitmaken van de bestuursstructuren, een fenomeen dat in het Westen vaak ten onrechte als ‘corruptie’ wordt aangeduid. ‘State capture’ is een betere omschrijving, overname en beheersing van de staatsstructuur door ‘rent seeking’ elites. Tegelijkertijd wordt hiermee de capaciteit van de staat verzwakt in zijn belangrijkste functies: het bieden van veiligheid en publieke voorzieningen, zoals gezondheidszorg.³

Vragen vanuit Europa over georganiseerde criminaliteit en corruptie, vooral in de laatste maanden voor toetreding, hebben politici tot actie aangezet. Het is nog te vroeg om over een echte verbetering te spreken. Men begrijpt dat zolang er executies van criminelen en schietpartijen in de centra van grote steden plaatsvinden (zoals nog begin april 2007 in Burgas aan de Zwarte Zee), er geen sprake kan zijn van succes in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Wél zijn Justitie en de huidige openbare aanklager Seveltj bezig met het schoonmaken van eigen schip en de vervolging van verdachte ambtenaren en politici, inclusief een aantal voormalige aanklagers.

Als antwoord op de eisen van de Europese Commissie om het openbaar bestuur neutraal en onafhankelijk te maken, is in de periode 1998-2004 een aantal wetten aangenomen. Deze vormen de kern van een nieuw bestuursstelsel en beperken de mogelijkheden van politieke benoemingen in het ambtelijk apparaat. Het resultaat is geen onvoorwaardelijk succes. Aan de ene kant geven politieke partijen hun macht over het ambtelijk apparaat moeilijk op. Ze gebruiken elke reorganisatie en hervorming als excuus om de regels te omzeilen en eigen mensen in belangrijke posities te benoemen. Aan de andere kant zijn er nieuwe spelers in het politieke spel gekomen in de rol van waakhond: de nationale en plaatselijke ombudsmannen en de commissie gelijke behandeling. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties veel actiever geworden waar het het in de gaten houden en verantwoording afleggen van politici

betreft. Veel van deze instellingen maken gebruik van de Europese regelgeving die in het proces van toetreding is geïntroduceerd. Een voorbeeld is de commissie gelijke behandeling, die in 2006 is ingesteld en, met een flink aantal lopende onderzoeken, een zeer actieve rol speelt. Zodoende zijn Europese regels onopvallend maar doorslaggevend onderdeel geworden van een strijd voor beter bestuur.

Europese regelgeving brengt echter niet alleen voordelen. In een zich ontwikkelende economie met veel kleinere bedrijven verhogen Europese regels de kosten, bijvoorbeeld door hogere milieunormen en door sociaal beleid. Ook beperken de nieuwe Europese regels, soms terecht, bepaalde economische activiteiten; ze zijn dan inzet van maatschappelijk conflict. Op basis van de Europese habitatrichtlijn⁴ moet Bulgarije bijvoorbeeld ook natuurgebieden aanwijzen die deel gaan uitmaken van het Europese *Natura 2000*-netwerk. Dat heeft tot veel commotie geleid. Vooral de aanwijzing van gebieden aan de Zwarte Zee heeft tot protesten geleid van grondeigenaren die hun land tegen forse winst aan projectontwikkelaars voor de bouw van hotels dachten te kunnen verkopen. Milieuorganisaties, daarentegen, vechten tegen beperking van het aantal beschermde gebieden. Volgens opiniepeilingen van Alfa Research⁵ zijn de meeste burgers voor het beschermen van de natuur op basis van een Europees-breed beleid, maar ontevreden met de werk van de Minister voor Milieu, die de gebieden voor het beschermde *Natura 2000*-netwerk heeft bepaald.

Ten slotte heeft het belangrijkste buitenlands-politieke thema in Bulgarije, te weten het proces in Libië tegen de tot de doodstraf veroordeelde Bulgaarse verpleegsters, nu ook een Europese dimensie gekregen. Vijf Bulgaarse verpleegsters en een Palestijnse arts zijn in mei 2004 ter dood veroordeeld voor schuld aan de vermeende besmetting met HIV van meer dan 400 Libische kinderen. De langdurige campagne van Bulgarije voor de vrijlating van de verpleegsters kreeg aanvankelijk weinig bijval van de Europese Unie. Sinds de toetreding zijn Europese instellingen, zoals de Commissie, en grote lidstaten, zoals Frankrijk, actief betrokken bij de diplomatieke pogingen de Libische regering op andere gedachten te brengen. Europa is deel van het binnenlandse politieke debat hierover geworden door het voorstel van een aantal journalisten en politici de verpleegsters bij alle grote Bulgaarse partijen als lijsttrekker te nomineren voor het Europees Parlement. De grote par-

tijen zelf toonden echter weinig enthousiasme voor deze actie. Alleen de populistische formatie 'Recht en Orde' heeft geprobeerd de echtgenoot van één van de verpleegsters op haar lijst te plaatsen, maar het gelukte haar niet deze kandidaat te registreren. Sommigen verwachten dat deze mislukte actie de opkomst bij de Europese Parlementsverkiezingen zal drukken, juist vanwege het gebrek aan politieke respons op het sterke gevoel van solidariteit met de verpleegsters onder het grote publiek.

Toch een succesvolle achterblijver?

Vanuit Nederlands perspectief is het misschien moeilijk te geloven dat Bulgarije, na een lange weg en met een vertraagde toetreding, wel degelijk een succesverhaal genoemd kan worden. Bulgarije staat tegenwoordig meer bekend als 'nieuwe lidstaat van de Europese Unie' dan als Balkanland. Natuurlijk ligt het geografisch midden in het Balkangebied, maar Bulgarije heeft de connotaties van conflict en etnische spanningen voorlopig achter de rug gelaten.

Bulgaarse sfeer na toetreding kalm, met wellicht een gevoel van anticlimax

Net zoals het vroegere Joegoslavië kent Bulgarije een aantal belangrijke etnische minderheden. Dat zijn Turken en Pomaks, die vaak als één grote islamitische groep worden beschouwd, alsmede de Roma, die de meest sociaal geïsoleerde en arme etnische groep zijn. Dezelfde explosieve mix van etnische groepen in combinatie met economische achteruitgang en een geschiedenis vol met conflicten heeft, anders dan in (ex-)Joegoslavië, in Bulgarije niet tot grote spanningen en oorlog geleid. Dit is een onbekend succesverhaal van de Bulgaarse politiek. De prijs van dit succes is de centrale rol in de Bulgaarse politiek van de Beweging voor Rechten en Vrijheden, de partij die etnische Turken vertegenwoordigt. Dank zij een stabiele steun van ongeveer acht procent van het electoraat (steun van etnische Turken en Roma), heeft deze partij van Ahmed Dogan een sleutelrol gespeeld in de vorming van regeringscoalities, inclusief de huidige regering van premier Stanisjev.

Kiezers vinden deze rol echter steeds problematischer, niet zozeer vanwege de etnische achtergrond

van de partij, maar vanwege het uitgesproken cliëntelisme van partijleider Ahmed Dogan.⁶ Niettemin is de vertegenwoordiging van Turken, Pomaks en Roma op politiek niveau in parlement en regering zeer belangrijk gebleken als maatregel tegen het oplaaien van etnische conflicten, vooral in de moeilijke jaren na de val van het communisme. Vanuit dit perspectief en voor de landen die tegenwoordig 'Balkanlanden' worden genoemd, zoals Macedonië, Montenegro en Servië, kan Bulgarije een rolmodel zijn voor moeilijke maar toch succesvolle hervormingen, die uiteindelijk resulteren in toetreding tot de Europese Unie.

Noten

- 1 Veel kritiek kwam van de Nederlandse Europarlementariërs Joost Lagendijk (GroenLinks) en Camiel Eurlings (CDA), die stelden dat het achteraf bezien onverstandig was een datum voor de toetreding vast te stellen, omdat volgens hen Bulgarije nog niet aan de criteria van het lidmaatschap voldeed.
- 2 Alfa Research press release, www.aresearch.org/docs/March2007AlphaResearchpressrelease.doc, (eigen vertaling).
- 3 Zie voor een excellente analyse van dit proces, Venelin I. Ganey, 'Post Communism as an episode of state building: A reversed Tillyan perspective', in: *Communist and Post Communist Studies*, vol. 38, 2005, blz. 425-445.
- 4 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de 'Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna'.
- 5 Peilingen op www.aresearch.org/doc.php?en=0&id=82, 23 april 2007, eigen vertaling.
- 6 Dogans uitspraak dat het 'normaal' is dat iedere partij de belangen behartigt van een kring ondernemingen, werd door het grote publiek als openbare bekentenis van corruptie beschouwd. Dat heeft geleid tot ontevredenheid over de gevestigde politieke elite en steun voor (recent opgekomen) populistische en nationalistische formaties, zoals de partij *Ataka* ('Aanval').

Mw dr A.L. Dimitrova is universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Haar onderzoek en onderwijs zijn gericht op instituties en beleid van de Europese Unie en de democratische hervormingen in Centraal- en Oost-Europa. In dit kader publiceerde zij onder meer *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East* (Manchester University Press, 2004). Onlangs heeft zij deelgenomen aan een onderzoek naar de omzetting van Europese richtlijnen. Het eindrapport, 'De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken', is te vinden via de WODC-website.

Albanië: 15 jaar worstelen met de instituties

Ruim 15 jaar geleden viel in Oost-Europa het ene communistische regime na het andere. Democratieën en vrije-markteconomieën groeiden als paddestoelen uit de grond. De vele (Westerse) experts overspoelden deze jonge democratieën met (vaak tegenstrijdige) adviezen over de weg die het snelst tot 'Westerse' welvaart zou leiden. Ondanks scherpe meningsverschillen over hoe dit walhalla moest worden bereikt, waren de meeste deskundigen het over een aantal uitgangspunten eens. In de eerste plaats zou het maximaal 15 jaar duren tot Oost-Europa het Westen had ingehaald. Ten tweede, om dit te bereiken moesten de oude economische instituties uit de communistische tijd worden vervangen door instituties die zich in Westerse vrije markten hadden bewezen. Volgens velen zou dit laatste zelfs snel en pijnlijk moeten gebeuren, zoals bij het lostrekken van een oude pleister (denk aan de beroemde *shock therapy* van Jeffrey Sachs).

Inmiddels is de voorspelde periode voor de meeste landen ruimschoots verstreken. Hoewel er verscheidene landen zijn waar de transitie succesvol verloopt, is er nauwelijks sprake van het dichten van de kloof met het Westen. Het enige Oost-Europese land waarvan wordt aangenomen dat het de kloof volledig heeft gedicht, is Slovenië. Opmerkelijk genoeg heeft dit land echter al in een vroeg stadium gebroken met de Westerse adviseurs. De Sloveense regering legde een hele reeks adviezen van Jeffrey Sachs naast zich neer. In het algemeen kijken de meeste landen – ook die landen die het advies uit het Westen trouw volgen – nog steeds tegen een enorme achterstand aan.

In dit artikel nemen we een land onder de loep dat als een van de laatste het communisme van zich heeft afgeschud: Albanië. Dit Balkanland, dat grenst aan het Westerse Griekenland en slechts door de Adriatische Zee wordt gescheiden van het grote voorbeeld Italië, heeft pas in 1992 de eerste echt vrije verkiezingen gekend. De nieuwe democratie volgde op ruim 40 jaar van een van de meest extreme vormen van communisme die Europa heeft gekend. Een communisme dat het land uiteindelijk volkomen isoleerde van de rest van de wereld. Nu, in 2007, zijn de 15 jaren na transitie voltooid. De Albanese regeringen hebben voor het stimuleren van de econo-

mie talloze Westerse adviseurs ingeroepen en trouw geluisterd naar wat de Verenigde Staten en de Europese Unie van hen verlangden. Nog steeds is Albanië echter een van de armste landen van Europa.

Economische ontwikkelingen

Na de val van het communisme kende de Albanese economie enkele jaren van (op papier) mooie economische groei. Tussen 1993 en 1997 was de jaarlijkse groei van het reële bruto nationaal product (BNP) gemiddeld ongeveer 10%. Terwijl het nodige op deze cijfers valt af te dingen (als je op nul begint, dan heb je na tien jaar met 10% groei nog steeds heel weinig), bleek in 1997 ook dat de economische ontwikkeling feitelijk op drijfzand was gebouwd. Het instorten van het financiële stelsel, waarvan de belangrijkste fundamenten bleken te bestaan uit piramide-fondsen, leidde tot een ongekende economische en politieke ineenstorting, die het land terugbracht naar af en die een ernstige humanitaire crisis veroorzaakte.

Er moest dus vanaf 1998 opnieuw worden begonnen. Sindsdien fluctueert de economische groei. In de gehele transitieperiode tot op heden is de groei van het Albanese reële BNP echter beperkt gebleven tot gemiddeld 5% (deze cijfers zijn afkomstig van UNICEF). Dat betekent dat het BNP sinds de omwenteling ongeveer is verdubbeld. (Ter vergelijking: in dezelfde periode is het reële BNP in Nederland met ongeveer 35% toegenomen.) Hoewel er enigermate sprake is van 'inhalen', betekent de enorme achterstand waarmee Albanië begon, dat de kloof nog steeds ongekend groot is. Zo was in 2005 het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking in Nederland meer dan 14 keer zo hoog als in Albanië. Er is, kortom, geen sprake van dat de voorspelde inhaalslag na 15 jaar is voltooid.

Verscheidene Albanese regeringen hebben wel geprobeerd de adviezen van economische experts op te volgen. Er is op grote schaal geprivatiseerd en de inflatie is in de hand gehouden (in het algemeen onder de 10%; sinds 2000 zelfs minder dan 5%). Het gevolg hiervan is wél dat de werkloosheid in Albanië nog altijd hoog is. De schattingen lopen uiteen van 15% tot 40%. Hierbij moet echter worden aangetekend dat die werkloosheid erg moeilijk te meten is.

Veel mensen werken zwart of in kleine, niet-geregistreerde bedrijven. Desalniettemin blijft de werkloosheid een van de meest ernstige economische problemen waarmee het land te kampen heeft.

Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de Albanese economie is de stroom overboekingen van geëmigreerde landgenoten. Naar schatting 35% van de Albanese tussen 15 en 65 jaar is werkzaam in het buitenland. Velen sturen regelmatig geld naar achtergebleven familie. Hoewel dit een belangrijke impuls geeft aan de economie, is dit natuurlijk een voor het land inefficiënte toestand. Relatief veel van de emigranten zijn goed opgeleid (en werken vaak in het buitenland onder hun niveau). Zo wordt geschat dat meer dan 40% van de hoogleraren en wetenschappelijke onderzoekers het land tussen 1990 en 1999 heeft verlaten. Het zou de Albanese economie een grote impuls geven als juist deze hoog opgeleiden hun talenten in hun vaderland zouden benutten.

Toch zijn er ook positieve ontwikkelingen te melden. Steeds vaker lukt het kleine ondernemers om een legaal opgezet bedrijf tot een succes te maken. Op de ondernemingszin en het doorzettingsvermogen van de gemiddelde Albanese valt niet veel aan te merken. Dat is een indicatie dat het onder de juiste omstandigheden snel beter zou kunnen gaan. Om die omstandigheden te creëren, kunnen de verantwoordelijken echter beter kijken naar de specifieke situatie en kenmerken in eigen land dan dat ze blind blijven varen op Westerse modellen en adviezen.

De institutionele benadering

Men kan de ontwikkelingen in voormalige communistische landen pas echt goed begrijpen als men rekening houdt met de specifieke kenmerken van de afzonderlijke landen.¹ Hier belichten we twee kenmerken die van groot belang zijn geweest voor de ontwikkelingen in Albanië: de *zwarte markt* en de *invloed van clans* op de politiek.

Het is niet vanzelfsprekend dat economische instituties die in één land goed werken, ook elders goed zullen functioneren. Volgens de belangrijkste inzichten uit de zg. neo-institutionele Economie worden instituties gezien als het noodzakelijke raamwerk waaromheen een samenleving is opgebouwd. Men maakt onderscheid tussen formele en informele instituties.² Onder *formele instituties* vallen alle wetten en regels waaraan individuen moeten voldoen, alsmede de organisaties die deze uitvoeren en handhaven. *Informele instituties* zijn bijvoorbeeld geldende gedrags-

normen en algemeen aanvaarde conventies over wat wel of niet acceptabel is. De economische ontwikkeling van een land wordt volgens Nobelprijswinnaar Douglas North bepaald door een combinatie van formele en informele regels en de mechanismen om deze te handhaven. Relevant voor de ontwikkelingen in Albanië is de conclusie dat formele instituties van de ene op de andere dag kunnen worden veranderd, maar dat informele instituties zich slechts langzaam aanpassen. Na 40 jaar ervaring met de meest strenge vorm van communisme kon men zich niet van de ene dag op de andere aanpassen aan een heel nieuw stelsel van regels. In de woorden van North: 'Since it is the norms that provide "legitimacy" to a set of rules, revolutionary change is never as revolutionary as its supporters desire, and performance will be different than anticipated.'³ Met andere woorden, je kunt de Westerse *instituties* wel in de Oost-Europese economieën invoeren, maar je kunt de daarbij behorende Westerse *normen* niet opleggen (of je deze nu positief of negatief beoordeelt, deze zijn nodig voor het goed *functioneren* van de Westerse instituties).

Zwarte markt

Deze inzichten kunnen worden toegepast op één van de belangrijkste economische kenmerken van het post-communistische Albanië, t.w. de omvangrijke zwarte economie. Hoewel de schattingen sterk uiteenlopen, wordt algemeen aangenomen dat de omvang van de zwarte sector minstens één derde van het BNP betreft. Veel waarnemers is dit een doorn in het oog. Men gaat ervan uit dat als een dergelijk omvangrijk deel van de economie informeel (niet geregistreerd) blijft, dit dan ten koste gaat van de economische ontwikkelingen, bijvoorbeeld omdat de inkomsten van de staat te laag blijven om een fatsoenlijke infrastructuur te kunnen garanderen, of omdat de wél geregistreerde ondernemingen zich afkeren tegen de oneerlijke concurrentie. Bovendien is het zwarte werk vaak slecht betaald en wordt het onder bedroevende omstandigheden uitgevoerd. Daar staat tegenover dat zwarte inkomsten voor velen de enige kans op overleven betekenen. Niettemin bepleiten de meeste adviseurs dat de zwarte sector wordt bestreden. De formele instituties zijn daartoe dan ook aangepast. Er is een stelsel van wetten en regels om de zwarte sector op te sporen en overtreders te bestraffen. In de praktijk komt daar echter weinig van terecht.

Wij willen hier geen oordeel uitspreken over de

voor- en nadelen van de zwarte sector. Wél willen we dit omvangrijke deel van de Albanese economie gebruiken als voorbeeld van hoe een verkeerd inzicht in de rol van instituties tot verkeerd beleid kan leiden. Men heeft tevergeefs geprobeerd deze sector aan te pakken. In overeenstemming met de theorie van North heeft Edward Feige de hypothese geformuleerd dat deze sector juist tot *bloei* zal komen als formele en informele instituties *tegenstrijdig* zijn.⁴ In een uitgebreide enquête in Tirana zijn data verzameld die het mogelijk hebben gemaakt deze hypothese direct te toetsen.⁵ De uitkomsten tonen ondubbelzinnig het gelijk van Feige (en North) aan. Doordat de sociale normen en gewoonten van de Albanese botsen met de nieuwe formele regels, wordt het zwart werken eerder gestimuleerd dan tegengegaan door alle maatregelen. Alle goedbedoelde adviezen werken averechts, omdat men geen goed inzicht heeft in de instituties van het land. Zo zouden Albanese veel eerder bereid zijn tot het betalen van belastingen, als er meer vertrouwen zou zijn in de overheid. Dit vertrouwen wordt niet gekweekt door allerlei regels en maatregelen tegen ontduiking, maar door meer en betere publieke voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

Politiek

Een tweede kenmerk dat van grote invloed is op de ontwikkelingen in Albanië, ligt in de politieke sfeer. De Albanese politiek wordt sinds de ontwikkeling van de democratie beheerst door twee politici, Fatos Nano van de Socialistische Partij (SPA) en Sali Berisha van de Democratische Partij (DPA). Hoewel in het bijzonder laatstgenoemde zich openlijk afkeert van het vroegere communisme, hebben beiden hun wortels daarin (zo was Berisha nota bene lijfarts van de communistische dictator Enver Hoxha). In de strijd om de macht schuwen beide leiders niet ondemocratische middelen in te zetten (zo heeft Berisha in de eerste jaren na de transitie Nano nog gevangen laten nemen). Vanuit het Westen klinkt dan ook vaak de oproep aan deze twee om af te treden en de macht binnen hun partijen (die samen meestal meer dan 80% van de stemmen weten te verwerven) over te dragen. Sinds kort lijkt Nano daaraan gehoor te geven, maar Berisha blijft aan en is zelfs premier van het land.

De roep om af te treden (te zien als een verandering in een *formele* institutie) doet echter geen recht aan de onderliggende *informele* instituties. Zo wordt de Albanese politiek gekenmerkt door 'clans' en door

grote groepen kiezers die zich aan een clan verbonden voelen.⁶ Deze clans en groepen zijn grotendeels geografisch gebonden: in het noorden van Albanië wonen de 'Ghegs'; in het zuiden de 'Tosks'. In het midden van het land (waar ook Tirana ligt) voelen minder inwoners zich verbonden met een clan. Sali Berisha is een Gheg en wordt vooral in het noorden gesteund, terwijl Fatos Nano een zuidelijke Tok is. Bij elke wisseling van de macht tussen de twee werd de laatste jaren een groot deel van de mensen in publieke functies vervangen, vaak door mensen uit de clan van de winnaar van de verkiezingen. Hoewel krachten binnen en buiten Albanië zich hiertegen verzetten, blijkt het een informele institutie te zijn die maar moeilijk is te veranderen.

De invloed van clans is echter nog groter en beïnvloedt de verkiezingen zelf. Het blijkt dat kiezers in Albanië op een wezenlijk andere manier hun stem bepalen dan de meeste kiezers in het Westen. Uit talrijke onderzoeken is bekend dat kiezers in het Westen hun stem bepalen door een afweging van

Zwarte sector belooft minstens een derde van het BNP

politieke voorkeuren en een evaluatie van het gevoerde beleid. Zo blijkt uit empirische studies bijna altijd dat Westerse regeringspartijen profiteren van een aantrekkelijke economie, doordat de gemiddelde kiezer eerder op een regeringspartij zal stemmen als het goed gaat met de economie.

Uit eigen empirisch onderzoek in Albanië blijkt het iets anders te liggen. Kiezers in het noorden nemen het een regering van de SPA (Nano) wél kwalijk als het slecht gaat met de economie, maar een regering van de DPA (Berisha) niet. Het omgekeerde zien we in het zuiden. Verkiezingen worden dan ook veel sterker door dit soort 'clan-invloeden' bepaald dan wij in het Westen gewend zijn. Een oproep tot aftreden van Berisha als partijleider is daarom waarschijnlijk onvoldoende om de democratie een echte injectie te geven. Wat nodig is, is een verdere ontwikkeling van de democratische mentaliteit van de kiezer zelf, alsmede van de politieke elite.

Aansluiten op Albanese eigenschappen

Met de ontwikkeling van Albanië gaat het allemaal veel langzamer dan voorspeld. Dit komt vooral door een verkeerde inschatting van het belang van

bestaande nationale instituties en gewoonten. Wie dit land echt wil helpen zich te ontwikkelen, moet daarbij uitgaan van de specifieke eigenschappen van Albanië en de Albanese. Zo is eerder al de ondernemingszin genoemd die er heerst. Op talrijke terreinen kan vruchtbaar gebouwd worden aan eigen bedrijven; denk bijvoorbeeld aan de toeristische sector. Een manier om het land metterdaad op weg naar economische welvaart te helpen, is dan ook het actief stimuleren van initiatieven van de Albanese zelf. Zij kennen hun eigen instituties als geen ander en weten wat daarbij past. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan wordt gegeven door de burgemeester van Tirana, Edi Rama. In enkele jaren tijd is hij erin geslaagd de hoofdstad te veranderen van een stinkende, post-communistische betonstad tot een bruisende, kleurrijke metropool. Zijn voornaamste gereedschap hierbij werd niet alleen ingegeven door externe adviezen over vrije markt en openbaar bestuur, maar werd ook sterk beïnvloed door zijn kennis van de Albanese normen en karaktereigenschappen. Hij zorgde ervoor dat de gemiddelde inwoner van Tirana weer trots werd op de stad en een toekomst zag waarvoor men bereid was aan opbouw te denken. Als zijn voorbeeld wordt gevolgd, dan kan het snel veel beter gaan in Albanië.

Noten

- 1 Zie K. Gërxhani, 'The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey', in: *Public Choice*, 120, 2004, blz. 267-300.
- 2 Zie bijv. D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- 3 D.C. North, 'Economic Performance through Time', in: *American Economic Review*, 84, 1994, blz. 359-368, in het bijzonder blz. 366.
- 4 E.L. Feige, 'Underground Activity and Institutional Change: Productive, Protective and Predatory Behavior in Transition Economies'; in: J.M. Nelson e.a., *Transforming Post-Communist Political Economies*, Washington D.C.: National Academy Press, 1997, blz. 21-35.
- 5 Zie K. Gërxhani, 'Tax Evasion in Transition: Outcome of an Institutional Clash? Testing Feige's Conjecture in Albania', in: *European Economic Review*, 48, 2004, blz. 729-745.
- 6 Zie K. Gërxhani & A. Schram, 'Albanian Political-Economics: Consequences of a Clan Culture', in: *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 4, 2000, blz. 5-14.

Dr Klarita Gërxhani is universitair docent aan de Faculteit Maatschappij- en Gedragwetenschappen; prof.dr Arthur Schram is hoogleraar Experimentele Economie; beiden aan de Universiteit van Amsterdam.

Nieuw licht op nationalisme in media van Bosnische moslims

Westerse media zagen de Bosnische Moslims vooral als slachtoffer van het agressieve nationalisme van de Serven en Kroaten. De leiders van de Bosnjakken deden echter ook hun best nationalisme te stimuleren. Dat blijkt uit een onderzoek naar de inhoud van de Bosnische krant *Ljiljan*.

Tijdens de burgeroorlog in Bosnië, die tussen 1992 en 1995 woedde, zouden de Bosnjakken, zoals de van oorsprong islamitische bewoners van Bosnië en Herzegovina tegenwoordig meestal genoemd worden, ten prooi zijn gevallen aan de machtsweldlust van Slobodan Milošević en Franjo Tuđman. In West-Europa wisten slechts weinigen van het bestaan van moslims op de Balkan. In 1993 beschrijft Peter Michielsen de Bosnische moslims als 'ingetogen', 'vreedzaam' en 'een beetje fatalistisch'. Hij vergelijkt hun mentaliteit met die van de Serviërs: 'Waar de Serviërs ongeduldig en opstandig zijn en zich zien als "het gebroed van wolven en leeuwen", zijn de Bosnische moslims loyaal en ordelievend.'¹ Het artikel van Michielsen is typerend voor de manier waarop westerse media de Bosnjakken graag zagen. Ze waren slachtoffer van het nationalisme van anderen.

De Bosnische president Alija Izetbegović, die in de media altijd sympathiek, redelijk en warm overkwam, verdedigde naar buiten toe een multi-etnisch Bosnië – een idee dat onder westerse politici en diplomaten populair was. In werkelijkheid had de leider van de Partij voor de Democratische Actie (SDA) een dubbele agenda. Terwijl Izetbegović zich voor de internationale gemeenschap presenteerde als vertegenwoordiger van de voormalige Joegoslavische deelstaat Bosnië en Herzegovina, manifesteerde hij zich voor het binnenlands publiek als leider van alle Bosnjakken en niet van de andere in Bosnië levende bevolkingsgroepen. Hij stimuleerde nationalisme onder de moslimbevolking op dezelfde manier zoals de Serven en Kroaten dat deden. De door Izetbegović beheerste media benadrukten de bindende factoren van de Bosnjakken, zoals hun nationale mythen en de islam. De nationalistische krant *Ljiljan*, vernoemd naar de lelie in het Bosnjakse wapenschild, zette haar lezers ertoe aan te denken in termen van *etnische verschillen*, vijandschap en haat.

De media in het uiteenvallende Bosnië

Vlak voor het uitbreken van de Bosnische burgeroorlog woonden er in Bosnië en Herzegovina ongeveer 4,3 miljoen mensen, waarvan 43,7% zich als Bosnjak of Bosnische moslim zag. De voorouders van de Bosnjakken hebben zich tijdens de Osmaanse overheersing tot de islam bekeerd, maar veel Bosnjakken zijn niet meer religieus. De Bosnjakken spreken Servo-Kroatisch, maar sinds de burgeroorlog zien ze hun dialect steeds vaker als een aparte taal. In de begintijd van Tito's Joegoslavië werden de islamitische inwoners van de deelrepubliek Bosnië en Herzegovina tot ofwel de Serven ofwel de Kroaten gerekend. Pas sinds 1968 hadden ze de mogelijkheid bij volkstellingen het vakje 'Bosnische moslim' aan te kruisen.

In 1990 konden de inwoners van de Joegoslavische deelstaat Bosnië en Herzegovina voor het eerst hun eigen volksvertegenwoordigers kiezen. De meeste politici profileerden zich op etnische basis, omdat dat de aangewezen manier was zich te onderscheiden van de communisten. De politieke partijen speelden goed in op de behoefte van mensen in onzekere politieke en economische tijden bescherming te zoeken bij de 'eigen groep'. De verkiezingen verliepen vrijwel volledig langs etnisch-nationalistische lijnen. De grootste partij werd de SDA van Izetbegović, gevolgd door de Servische Democratische Partij (SDS) en de Kroatisch Democratische Unie (HDZ). Deze drie nationalistische partijen vormden een nieuwe regering. Dit monsterverbond moest haast wel leiden tot uiteenvallen van het land.

Door het vertrek van Serven en Kroaten uit multi-etnische organen werd Bosnië in de praktijk in drieën gesplitst. De belangrijkste omroep, *RTVSA*, en de belangrijkste krant, *Oslobođenje*, werden door (oud-) communisten gedomineerd en bleven zich aanvankelijk op alle bevolkingsgroepen richten. Daardoor beschouwden vertegenwoordigers van *alle* etnische groepen deze media als hun vijand en werden ze van officiële kant zwaar tegengewerkt.

De *RTVSA* kreeg nauwelijks nog subsidie en ging in 1992 failliet; *Oslobođenje* bleef een multi-etnisch Bosnië verdedigen en bediende daarmee een aanvankelijk grote groep mensen, voornamelijk in

Sarajevo. Deze groep slonk in de loop van de oorlog steeds verder. Intussen zetten de nationale partijen eigen media op. De drie ministeries van informatie controleerden de media streng en hoewel het aantal kranten en omroepen rap groeide, werd hun politieke pluriformiteit steeds kleiner. Kranten die een vredelievend geluid lieten horen, zoals het weekblad *Dani*, waren eerder uitzondering dan regel.

Eind augustus 1992 kwam het eerste nummer van het weekblad *Ljiljan* uit. Al snel wist het blad, dat volgens geruchten mede met geld uit Saoedi-Arabië tot stand was gekomen, tienduizenden lezers aan zich te binden. Samen met *Slobodna Bosna* (Vrij Bosnië) was *Ljiljan* de belangrijkste representant van de Bosnjaks-nationalistische media. Hoofdredacteur Džemaludin Latić was partij-ideoloog van de SDA en één van de belangrijkste adviseurs van Izetbegović. Vanaf 1993 ontsloeg hij alle niet-Bosnjakse medewerkers en dissidente Bosnjaken. *Ljiljan* stond kritiekloos ten opzichte van het

fanatici, die de Bosnjakse natie koste wat kost willen vernietigen en daar een satanisch genoegen in scheppen. 'Met speciaal plezier vernietigden de *Četniks* de stadswijken waar Moslims en Kroaten woonden, en vooral de vernieling van gebedsruimten en begraafplaatsen smaakte zoet.'² Volgens *Ljiljan* zijn voor de Serven alle middelen geoorloofd om een groot deel van Bosnië te veroveren. Ze zouden de geschiedenis vervalsen en net doen of de beoogde gebieden altijd Servisch geweest waren. Het weekblad beschrijft hun geschiedenis als een voortdurend streven naar een groot-Servisch rijk, dat de minderheden zou onderdrukken of verjagen. De Joegoslavische tijd zou hier een voorbeeld van zijn, omdat volgens *Ljiljan* in die jaren de Serven alle touwtjes in handen hadden op politiek, economisch en militair gebied.

De actuele stand van zaken in de oorlog bepaalt het beeld dat *Ljiljan* van de Kroaten schetst. De hele oorlog door waren er op kleine schaal gevechten geweest tussen Kroaten en Bosnjakken, maar alleen tussen januari 1993 en mei 1994 was er sprake van een grootschalige oorlog, door de officiële propaganda ondersteund. In die periode is de berichtgeving over de Kroaten vergelijkbaar met die over de Serven. Over de strijd die zich in sommige dorpen en steden afspeelde vóór 1993, zwijgt het blad volledig. Na mei 1994 verschijnen er wel artikelen over gevechten tussen Bosnjakken en Kroaten en over misdaden die Kroaten in 1993 begaan hadden, maar de algemene teneur is dan weer positief of op z'n minst neutraal. *Ljiljan* ziet de Kroaten niet meer als medeslachtoffers, maar ook niet als plegers van oorlogsmisdaden. De krant beschrijft ze als deelnemers aan de oorlog, die uit rationele overwegingen handelen en daarom een mogelijke onderhandelingspartner vormen.

Het nationalistische weekblad stelde niet alleen Serven en Kroaten in een negatief daglicht, het hele wereldbeeld van de krant *Ljiljan* is doorspekt met 'wij/zij'-denken. Redacteuren zien de strijd tussen Serven, Kroaten en Bosnjakken als symbolisch voor de verhoudingen in de wereld. De westerse wereld – hoewel gewaardeerd vanwege de hoge levensstandaard – schildert de krant als immoreel af. Het verval van normen en waarden in het christelijke Westen stellen de redacteuren op één lijn met de onwil in het conflict in te grijpen. Paradoxaal genoeg beschouwen de Bosnjakken zichzelf wél als Europees en nemen zij het Europa kwalijk hén niet te accepteren. 'We kunnen slechts machteloos toekijken

Het hele wereldbeeld van *Ljiljan* is doorspekt met

'wij-zij'-denken

Bosnjakse leger en probeerde actief de Bosnjakse nationale identiteit, inclusief de islamitische component, te versterken.

De propaganda van *Ljiljan* had twee hoofddoelen. Ten eerste trachtte het blad de Bosnjakse natie te homogeniseren en te mobiliseren om de politieke doelen van het regime te ondersteunen. *Ljiljan* versterkte de idee van de Bosnjakse nationale identiteit door alle andere mogelijke individuele identiteiten, zoals woonplaats, sociale klasse of beroep, te negeren en alleen de *zelfdefiniëring aan de hand van de etnische groep* te benadrukken. Ten tweede legitimeerde de berichtgeving voortdurend de politiek van het regime door een beeld te scheppen van 'wij', als het totaal tegenovergestelde van de 'ander'. Het bijbehorende taalgebruik was zeer direct en meestal agressief. Voortdurend werden etnische haat, vulgair nationalisme en chauvinisme gepredikt.

Het beeld van de 'ander'

Berichtgeving over de Servische bevolking als slachtoffer ontbreekt in *Ljiljan*. De journalisten scheppen een beeld van een volk van enkel daders. Ze beschrijven *Četniks* – zoals ze de Serven noemden – als

hoe Europa deelneemt aan de vernietiging van een autonome Europese natie, alleen omdat ze iets “anders” zijn’, aldus *Ljiljan*.³

De islamitische wereld zien de Bosnjakken wél als onderdeel van de ‘wij-groep’. In *Ljiljan* staat veel informatie over financiële, materiële, humanitaire en morele hulp uit de islamitische landen. Het meest verbonden voelen de Bosnjakken zich met onderdrukte islamitische minderheden – mensen die zich in dezelfde situatie bevinden als zichzelf. *Ljiljan* koppelt conflicten waarin zij verwickeld zijn, zoals de strijd in de Palestijnse gebieden en in Tsjetsjenië, direct aan de Bosnische oorlog. Het idee dat er elders op de wereld nog lotgenoten zijn, versterkt het ‘wij-gevoel’ van de Bosnjakken.

Nationale geschiedenis en mythen

Behalve een gevoeld onderscheid tussen ‘wij’ en ‘zij’ is ook het ophemelen van *gemeenschappelijke mythen, herinneringen en symbolen* essentieel voor het ontstaan van een natie. Elk volk haalt uit zijn ‘nationale geschiedenis’ zijn bestaansrecht, maar het is niet voor elk volk even gemakkelijk een dergelijke geschiedenis vast te stellen. De geschiedenis van het gebied dat nu Bosnië heet, is onlosmakelijk verbonden met de geschiedenis van Servië, Kroatië, het Osmaanse Rijk en Oostenrijk-Hongarije. De Bosnjakken waren tot het eind van de twintigste eeuw nooit een op zich zelf staande eenheid. Daarom moeten de Bosnjakken op mythen teruggrijpen om het bestaan van hun eeuwenoude natie aan te tonen. Zo cultiveert *Ljiljan* de ‘slachtoffermythe’, de ‘mythe van de Bosnische kerk’ en de ‘mythe van Koningin Katarina’.

De Bosnjakken betogen dat ze het slachtoffer zijn van de loop van de geschiedenis. Andere volken zouden steeds geprobeerd hebben hen te overheersen of zelfs te vernietigen. Veel passages uit *Ljiljan* gaan over die geschiedenis van martelaarschap, maar ze verwijzen tegelijkertijd naar de actuele situatie in de burgeroorlog.

De Bosnische kerk is volgens de meeste westerse historici een twaalfde-eeuwse afplitsing van de rooms-katholieke kerk. De meeste Bosnjakken gaan er echter van uit dat deze kerk deel was van de beweging van de Bogomilen uit Bulgarije. De gelovigen zouden een dualistische leer aanhangen en daarmee behoren tot een van de vele richtingen van de gnostiek en het manicheïsme. De mythe dat de Bosnische kerk een dualistische sekte geweest zou zijn, is belangrijk voor de identiteitsvorming van de Bosnische

moslims, omdat zij later vaak beweerd hebben van deze groep af te stammen. Met de opkomst van de Osmanen op de Balkan zouden ze *en masse* tot de islam zijn bekeerd, omdat hun geloof daar al dichterbij stond dan bij het katholicisme. Daarmee pretendeerden de moslims al langer een ‘eigen’ groep te zijn en dus geen met de Osmanen collaborerende Kroaten (katholieken) of Serven (orthodoxen) te zijn geweest.

Koningin Katarina, de vrouw van Stjepan I Tomašević, de laatste koning van een middeleeuws koninkrijk op het grondgebied van het huidige Bosnië, zou de moeder van de Bosnjakse natie zijn. Hiermee legitimeren de Bosnjakken hun aanspraak op het grondgebied van Bosnië en tonen ze de continuïteit in hun geschiedenis aan. Een belangrijk element van de ‘bewijsvoering’ baseert zich op haar vermeende rol als beschermvrouwe van de Bosnische kerk.

Deze drie elementen zien de journalisten van *Ljiljan* als de rode draad door de Bosnische geschiedenis. Hier voegt het blad nog een moderne mythe aan toe: de *persoonsverheerlijking* van de leider van de Bosnjakken – Alija Izetbegović. De president van Bosnië en partijleider van de SDA wordt gekenschetst als ‘vader aller Bosnjakken’. Zijn politieke carrière en zijn leidende rol in de oorlog gaven Izetbegović het imago van vader van de strijd voor rechtvaardigheid en als degene die het volk zijn vrijheid zou bezorgen. Om deze rol kracht bij te zetten, maakte Izetbegović gebruik van zijn vaderlijke uitstraling en warm overkomend karakter. In de beeldvorming kwam hij over als een tweede vader van elke Bosnjak, doordat media hem toonden met kinderen of in huiselijke situaties.

De islam als normen- en waardenstelsel

Het *derde bindende element* van een natie zijn de *gezamenlijke waarden, normen, regels en gebruiken*. Volgens *Ljiljan* voorziet de *Koran* hierin. Het tijdschrift ziet de Bosnjakken als een onderdeel van de islamitische wereldgemeenschap – de *umma*. De naam ‘islam’ is de bindende factor op basis waarvan deze gemeenschap haar identiteit vormgeeft. Elke natie binnen de *umma* verbindt een andere betekenis aan deze term. *Ljiljan* neemt duidelijk afstand van de fundamentalistische interpretatie en legt veel sterker de nadruk op de sociaal-ideologische aspecten waar de islam voor staat. De Bosnjakken willen niet vergeleken worden met mensen die in naam van de islam terroristische aanslagen plegen of niet-moslims onder-

drukken of discrimineren. Ze voeren slechts oorlog omdat ze worden aangevallen en hun land moeten verdedigen, niet om hun godsdienst aan hun burens op te leggen.

Dat neemt niet weg dat volgens *Ljiljan* de rol van de islam in het dagelijks leven zeer groot moet zijn. De Bosnjakken verbinden politiek en religie duidelijk aan elkaar en de ideologie schrijft voor dat de gemeenschap niet door niet-moslims bestuurd mag worden. De Bosnische islam legt echter ook veel nadruk op elementen die nauwelijks botsen met de moderne Europese en Amerikaanse normen en waarden. Deze *Bosnische interpretatie van de islam* neemt een centrale positie in binnen de identiteit van de Bosnjakken, niet alleen doordat zij hen onderscheidt van andere bevolkingsgroepen in de regio, maar ook doordat zij hun geschiedenis, wereldbeeld en hun normen en waarden aan elkaar verbindt.

Bosnjakse krant predikte nationalisme

De burgeroorlog in Joegoslavië werd zowel in Joegoslavië zelf als in het Westen als een conflict van nationaliteiten gezien. Een groep mensen wordt echter pas een natie wanneer politici, intellectuelen of media hen daartoe aanzetten. De leden van een dergelijke groep voelen duidelijke scheidslijnen tussen natiegenoten en anderen. Wie een natie wil creëren, zal dit *gevoel* moeten aanwakkeren. Alle betrokken partijen maakten in hun strijd om de macht gretig van dit propagandamiddel gebruik.

De leiding van de Bosnjakken predikte via *Ljiljan* haat ten opzichte van de andere groepen. Daarnaast stimuleerde het blad een natiebesef onder de Bosnjakken. Dit bewustzijn zou voornamelijk gebaseerd moeten zijn op de *geschiedenis van het volk* en op de *islam*, de onderscheidende elementen ten opzichte van de andere bevolkingsgroepen in Bosnië. De politieke leiding van de Bosnjakken gebruikte de media om mensen tegen elkaar op te zetten.

Mensen die een nationalistische krant lazen, kregen dezelfde denkkaders als hun *natiegenoten* en vervreemdden van hun *landgenoten* van de andere groepen. Ook de specifieke inhoud van de kranten droeg bij aan het proces van in- en uitsluiting. Redacteurs probeerden bewust de eigen groep te homogeniseren en de andere groepen te demoniseren. Oorlogsberichtgeving was hierbij eerder een instrument, dan een doel op zich zelf.

Inmiddels – meer dan elf jaar na het einde van de oorlog – is het Bosnjaks nationalisme weliswaar

enigszins van scherpe en agressieve kanten ontdaan, maar de belangrijkste elementen van de huidige nationale identiteit zijn tijdens de oorlog gevormd. Vanwege de door het Dayton-akkoord gecreëerde politieke situatie leven de Bosnjakken nog steeds in één land met de Serven en Kroaten, maar de nationale aanduiding 'Bosnjak' is veel belangrijker dan de op het staatsburgerschap slaande term 'Bosniër'. De nieuw ontstane natie zal zich nu moeten richten op verzoening met de andere bevolkingsgroepen in hun land.

Noten

- 1 Peter Michiels, 'Moord op een cultuur', in: *NRC Handelsblad*, 3 september 1993.
- 2 Ibrahim Halilović & Mehmet Buhic, 'Jajce neće nikada pasti [Jajce zal nooit vallen]', in *Ljiljan, List za slobodnu Bosnu i Hercegovinu* [*Ljiljan, tijdschrift voor een vrij Bosnië en Herzegovina*], 31 augustus 1992.
- 3 Benjamin Bošnjak, 'Evropa i Fašizam [Europa en Fascisme]', in: *Ljiljan, List za slobodnu Bosnu i Hercegovinu*, 1 september 1993.

Menno Weijs studeerde geschiedenis en journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is werkzaam als freelancejournalist en is redacteur van *Donau*, tijdschrift over Zuidoost-Europa. Dit artikel is gebaseerd op zijn doctoraalscriptie over de representatie van nationale identiteit van de Bosnjakken.

Genocide-uitspraak van Internationaal Gerechtshof

Teleurstelling, geruststelling of bron van onzekerheid?

Op 26 februari jl. deed het Internationaal Gerechtshof in Den Haag voor het eerst uitspraak in een zaak waarin een staat een andere staat van genocide beschuldigde.¹ In zijn uitspraak in de zaak tussen Bosnië-Herzegovina en de Republiek Servië (voorheen Servië en Montenegro) stelde het Hof dat niet bewezen was dat de Republiek Servië aansprakelijk gesteld kon worden – noch direct noch als medeplichtige – voor het plegen van genocide in Bosnië-Herzegovina. Wél concludeerde het Hof dat Servië verantwoordelijk werd gehouden voor het *niet voorkómen* van genocide in Srebrenica en voor het *niet* straffen of meewerken aan bestraffing van daders van genocide.

In deze uitspraak lijkt het Hof zich niet ongevoelig te tonen voor politieke verhoudingen en wekt het bovendien de indruk invulling te geven aan het door de VN omarmde beginsel van de *responsibility to protect*.² Door Bosnië-Herzegovina niet geheel met lege handen naar huis te sturen en te erkennen dat Servië meer had moeten doen om de gruwelijke gebeurtenissen in Srebrenica te voorkómen, kwam het Hof ten minste tegemoet aan het gevoel van onrecht waar het land dat om een uitspraak had gevraagd, al jaren mee kampt. Deze uitspraak voorkomt bovendien dat Servië totaal geïsoleerd zou geraken, terwijl het pogingen doet lid te worden van de Europese Unie, door het niet direct schuldig te achten voor het plegen van genocide. De wijze van interpreteren van de verplichting om genocide te voorkomen, roept echter vragen op met betrekking tot de strekking en reikwijdte van deze verplichting. Heeft het Hof hier in vérgaande mate invulling willen geven aan de *responsibility to protect*? En kunnen willekeurige staten die de economische en militaire macht hebben in het vervolg aansprakelijk gesteld worden voor het *niet voorkómen* van genocide? Juist deze laatste vraag is ook van belang voor Nederland, aangezien het de ambitie heeft aan militaire uitzendingen bij te dragen in regio's met soms zeer hoogoplopende inter- en intrastatelijke spanningen.

Jurisdictie en bewijsvoering

Op 20 maart 1993 diende Bosnië-Herzegovina een klacht in bij het Internationale Gerechtshof tegen Servië en Montenegro wegens schending van het Genocideverdrag.³ Het Internationaal Gerechtshof is niet automatisch het rechtsprekend orgaan voor alle internationaal-rechtelijke conflicten tussen staten. Per zaak dient daarom altijd in eerste instantie de rechtsmacht (jurisdictie) van het Hof te worden vastgesteld. Het Hof kan op drie gronden rechtsmacht hebben bij een geschil tussen staten: 1 in zijn algemeenheid doordat staten al in het verleden de rechtsmacht hebben erkend voor toekomstige geschillen met staten die deze rechtsmacht ook hebben erkend; 2 als speciaal aangewezen geschillenbeslechtsorgaan bij de interpretatie van een specifiek verdrag; of 3 als *ad hoc*-orgaan dat door partijen aangewezen wordt om een gerezen conflict te beslechten.

In deze zaak verzet de gedaagde partij zich tegen de jurisdictie van het Hof, maar dit doet die bezwaren af met een verwijzing naar de eerdere uitspraak die het deed naar aanleiding van preliminaire bezwaren, waarbij het toen al vastgesteld had de bevoegdheid te hebben om een uitspraak te doen.⁴ De argumentatie van het Hof is dat aangezien het al een uitspraak heeft gedaan over zijn bevoegdheid, het hier niet op terug zal komen, oftewel *res judicata*.

Het Hof spreekt vervolgens recht op basis van de toepasselijkheid van het *Genocideverdrag*, aangezien zijn bevoegdheid in deze zaak enkel daarop gebaseerd is. Doordat de rechtsmacht op deze wijze is verkregen, is deze gelijktijdig tot de interpretatie van het Genocideverdrag beperkt. Het was derhalve in deze zaak niet bevoegd om *algemeen volkenrecht* toe te passen, en kon dus geen uitspraken doen over *andere* schendingen, zoals oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid.

Voor er volgens het internationaal recht sprake is van genocide, dient bewezen te worden dat er een vooropgezet plan bestond om een bepaalde groep

geheel of gedeeltelijk uit te roeien. De groep dient bovendien te kunnen worden onderscheiden op basis van bepaalde kenmerken, zoals etniciteit, nationaliteit, ras of religie. De bewijslast voor genocide is derhalve zeer zwaar. In deze zaak kwam het Hof dan ook niet verder dan bewezen te verklaren dat er sprake is geweest van genocide in *Srebrenica*.⁵ Het Hof beargumenteerde dat er weliswaar sprake is geweest van massale moordpartijen in Bosnië-Herzegovina, maar dat er in die gevallen geen (specifiek) bewijs geleverd is van een vooropgezet plan een bevolking uit te roeien. Deze moordpartijen zouden wel gekwalificeerd kunnen worden als oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid, maar – zoals reeds aangegeven – het Hof heeft geen rechtsmacht in deze zaak om daarover te oordelen.

Staatsaansprakelijkheid voor genocide

Het Hof onderzocht vervolgens in hoeverre Servië aansprakelijk gehouden kan worden voor de genocide in Srebrenica. Het internationaal recht onderscheidt diverse vormen van staatsaansprakelijkheid. Ten aanzien van de genocide in Srebrenica onderzocht het Hof of Servië derhalve directe staatsaansprakelijkheid droeg of dat er sprake was van samenspanning of medeplegen van genocide, danwel of Servië verantwoordelijk kan worden gehouden voor het *niet voorkómen* van genocide.

Voor *directe staatsaansprakelijkheid* diende aangetoond te worden dat Servische staatsorganen betrokken waren bij genocidehandelingen. Het kon ook mogelijk zijn dat de VRS – het Bosnisch-Servische leger van de Republica Srpska – de Republica Srpska zelf of de Scorpions – een paramilitaire groepering uit Servië – als *de facto* staatsorganen van Servië handelden. Om dit laatste vast te kunnen stellen, diende aangetoond te worden dat er een duidelijke afhankelijkheid was aan de kant van de Bosnische Serviërs en dat instructie en controle op deze handelingen plaatsvonden aan de kant van de Serviërs. Pas dán konden deze handelingen leiden tot directe staatsaansprakelijkheid van Servië.

Wanneer de vraag naar de meest directe vorm van staatsaansprakelijkheid ontkennend zou worden beantwoord, diende de vraag naar aansprakelijkheid voor samenspanning of medeplegen van genocide zich aan. Hierbij diende aangetoond te worden dat er sprake was van hulp of assistentie bij het plegen van genocide, terwijl er tevens kennis was van de omstandigheden van de onrechtmatige daad, en van

de onrechtmatigheid van de daad. Het diende dus te worden vastgesteld dat Servische verantwoordelijken of functionarissen voor verlenen van hulp en assistentie aan de Bosnische Serviërs op de hoogte waren van het vooropgezette plan van de Bosnische Serviërs genocide te plegen.

Voorafgaand aan de vragen met betrekking tot de uiteenlopende vormen van staatsaansprakelijkheid diende echter de vraag beantwoord te worden of op basis van het Genocideverdrag een *staat* verantwoordelijk gehouden kan worden voor het plegen van genocide. Deze vraag is van belang, gezien het feit dat het verdrag in het bijzonder draait om de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van het individu. Het Hof interpreteerde echter niet alleen de letter maar ook de geest van het verdrag, en concludeerde dat het bij genocide in de eerste plaats gaat om een *internationaal misdrijf*, waaruit logischerwijs volgt dat staten een dergelijke daad dus niet mogen plegen. Daarnaast stelde het Hof dat de verplichting om genocide te *voorkómen*, zoals neergelegd in artikel 1 van het verdrag, automatisch meebrengt dat een staat ook verantwoordelijk gehouden kan worden voor het (mede-)plegen van genocide, waarbij dus naast een gebod tot preventie ook een verbod tot het plegen van genocide voor staten geldt, volgens de interpretatie van het Hof. Een andere uitspraak zou een vervreemdend effect hebben gehad, daar in die situatie de staat niet aansprakelijk gehouden zou kunnen worden voor de handelingen van staatsorganen, terwijl het wel aansprakelijk zou zijn voor het niet voorkómen van de genocide die door die zelfde staatsorganen is begaan.

In de uitspraak heeft het Hof de aanklachten met betrekking tot de directe aansprakelijkheid en de aanklachten met betrekking tot samenspanning of medeplegen van genocide afgewezen. Het Hof was echter niet unaniem. Zo zijn er verschillen van mening ten aanzien van de interpretatie van het recht en van de feiten met betrekking tot de vraag of Servië verantwoordelijk was voor het plegen van genocide; over de vraag of Servië medeplechtig was; en of er sprake was van een schending van de verplichting om genocide te voorkómen. De verschillen van mening zijn neergelegd in de *dissenting opinions* van de vice-president Al-Khasawneh (Jordanië), rechter Tomka (Slowakije) en rechter Keith (Nieuw-Zeeland).⁶

Interpretatie van preventie van genocide

Meest opvallend in de uitspraak van het Hof is de interpretatie die gegeven wordt aan de verplichting om genocide te voorkómen. Volgens het Hof is in deze niet het resultaat maar het gedrag maatgevend. Wanneer genocide plaatsvindt, is een staat dus niet per definitie aansprakelijk voor het niet voorkómen van de genocide. Van staatsaansprakelijkheid is enkel sprake wanneer de staat aantoonbaar faalde in het nemen van de nodige maatregelen voor het voorkómen van de genocide. Omgekeerd kan een staat enkel aansprakelijk gehouden worden voor niet voorkómen van de genocide, wanneer deze ook metterdaad heeft plaatsgevonden. In deze zaak geldt dat dus slechts voor de genocide in Srebrenica; het was immers bewezen *dat* deze had plaatsgevonden. Daar het Hof concludeerde dat Servië op de hoogte was van het gevaar dat dreigde in Srebrenica, danwel dat het redelijkerwijs ervan op de hoogte had kunnen zijn, stelde het Servië aansprakelijk voor het niet voorkómen van genocide.

Van belang is dat het Hof stelde dat Servië in de gelegenheid verkeerde de Bosnische Serviërs te beïnvloeden, gezien de sterke politieke, militaire en financiële banden tussen Servië en de Servische Bosniërs. Of in zijn algemeenheid een staat aansprakelijk kan worden gehouden voor het niet voorkómen van genocide en de mate waarin dat het geval is, is volgens het Hof afhankelijk van de geografische afstand van de desbetreffende staat tot de 'plaats van delict', alsmede van de andere banden tussen de belangrijkste actoren bij de gebeurtenissen. Hoewel de geografische afstand wel een rol van betekenis speelt, daar de mate van invloed mogelijk groter zou kunnen zijn, is echter *extraterritoriale werking* van de verplichting niet uitgesloten. Ook een land als de Verenigde Staten, dat zich op grote afstand van conflicten in bijvoorbeeld Afrika bevindt, kan vanwege politieke, militaire of economische banden volgens deze interpretatie gehouden zijn zijn invloed naar beste vermogen te laten gelden teneinde genocide te voorkómen. Welke handelingen genomen zouden moeten worden, is verder uiteraard begrensd door het internationaal recht. Consequentie van deze beperking is dat een staat niet in strijd met het beginsel van non-interventie of het geweldsverbod mag trachten genocide te voorkómen. Voor een dergelijk ingrijpen is immers een mandaat van de VN-Veiligheidsraad nodig.⁷ Er zijn echter nog vele andere middelen die ingezet kunnen worden om invloed uit te oefenen.

De vraag die natuurlijk onmiddellijk rijst naar aanleiding van deze uitspraak, is of *Nederland* volgens deze standaard aan zijn inspanningsverplichting om genocide te voorkómen heeft voldaan. In dat kader is van belang na te gaan hoe groot de invloed van Dutchbat was op de Bosnische Serviërs. Uit de rapporten van de VN⁸ en van het NIOD⁹ is op dat punt naar voren gekomen dat Nederland in die zin niets te verwijten valt.

Naar aanleiding van deze uitspraak rijzen er voor het heden en de toekomst echter nog enkele belangrijke vragen. Gezien het feit dat het Hof geen territoriale begrenzing toekent aan de verplichting genocide te voorkómen, is de vraag terecht wat de exacte reikwijdte van de verplichting is. Er is pas sprake van een schending van de preventieplicht wanneer de genocide plaats heeft gevonden. De (poging tot) preventie dient echter vóór die tijd plaats te vinden. De preventieplicht ontstaat derhalve wanneer een staat zou kunnen weten en zou moeten begrijpen dat er een serieus gevaar is dat genocide op handen is. Uit

Het Hof was niet unaniem in afwijzing aanklachten met betrekking tot directe staatsaansprakelijkheid

omstandigheden moet af te leiden zijn dat een staat zou kunnen weten dat er een plan is om genocide te plegen. Met deze interpretatie creëert het Hof in wezen een verplichting voor alle staten die partij zijn bij het Genocideverdrag alles in het werk te stellen om genocide te voorkómen, en geeft het in die zin invulling aan het bij de *UN Summit 2005* door de VN omarmde beginsel van de *responsibility to protect*.¹⁰ De VN omschreven echter vooral het belang van dit beginsel, en hadden nog niet metterdaad handen en voeten aan dit beginsel gegeven.

Of er een schending van de preventieplicht bestaat, hangt vervolgens af van de mate van invloed die een staat op de genocide plegende staat heeft. Hoe groter de politieke, militaire en economische macht derhalve van een staat, hoe eerder deze dus het risico loopt de preventieplicht te schenden.

Teleurstelling, geruststelling of onzekerheid?

Voor sommigen zal de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof een *teleurstelling* zijn geweest. Hoewel het Hof een uitspraak in de zaak niet op

basis van argumenten aangaande gebrek aan rechtsmacht uit de weg is gegaan, heeft de uitspraak toch enigszins de smaak van een *compromis*. Anderzijds kan als *geruststelling* worden gesteld dat de toepassing van het Genocideverdrag een bevestiging is van het belang van dit verdrag en dat de uitspraak tevens de boodschap uitdraagt naar de internationale gemeenschap dat dergelijke ernstige internationale misdrijven niet ongestraft blijven. Tot op heden was de toepassing immers overgelaten aan internationale straftribunalen.

De uitspraak is echter ook een bron van *onzekerheid*. Sommigen spreken zelfs van het openen van de 'doos van Pandora'.¹¹ Hoever gaat de verplichting tot preventie eigenlijk? Nu territoriale nabijheid niet *per se* een vereiste lijkt te zijn, is ook de vraag hoe groot de invloed van een land op een ander land moet zijn om bij het nalaten van het uitoefenen van invloed te kunnen spreken van het schenden van de preventieplicht. Wat zijn bijvoorbeeld de verplichtingen van de internationale gemeenschap ten aanzien van de situatie in Darfur? En hoe zit het met Congo? Duidelijk is dat niet enkel Afrikaanse buurlanden verplicht zijn tot 'ingrijpen'. Ondanks hun territoriale nabijheid is wellicht hun politieke, militaire of economische macht onvoldoende om die invloed echt vorm te geven. In het scenario van Afrika richten de blikken zich dan al snel op de Verenigde Staten, enkele Europese landen en wellicht ook China. Wegkijken van dergelijke misstanden was natuurlijk gezien de *responsibility to protect* toch al niet niet aanvaardbaar. Het risico echter om de *preventieplicht* van het Genocideverdrag te schenden en daarvoor staatsaansprakelijkheid te moeten dragen, is van een andere orde. Ondanks deze onzekerheid zou het overigens een mooie uitkomst zijn als het Hof met de hier behandelde uitspraak eraan bij heeft gedragen dat staten zich meer bewust zijn van hun volkenrechtelijke en morele verplichtingen jegens de zwakkeren in onze maatschappij.

Noten

- 1 *Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina versus Serbia and Montenegro), Judgement*, ICJ Reports 2007, 26 februari 2007, General List no. 91.
- 2 *In Larger Freedom: Towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, UN DOC A/59/105, 21 maart 2005.

- 3 Het Internationaal Gerechtshof heeft op basis van artikel IX van het Genocideverdrag jurisdictie om de statenklacht te behandelen.
- 4 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina versus Serbia and Montenegro), Preliminary Objections, Judgement*, ICJ Reports 1996, (II), blz. 610, par. 17. De gedaagde partij had zich ook tegen deze uitspraak verzet en om herziening gevraagd, maar in een uitspraak van 3 februari 2003 had het Hof dit verzoek verworpen.
- 5 Het Hof leunt voor de bewijsvoering zwaar op de uitspraken van het Joegoslavië Tribunaal. Daarnaast maakt het gebruik van het rapport van de VN-secretaris-generaal, *The Fall of Srebrenica*; het NIOD-rapport, *Srebrenica, 'a safe area'*; en het rapport van de CIA, *Balkan Battlegrounds*.
- 6 Zie ook G. Molier, 'Het Internationaal Gerechtshof, Srebrenica en het Genocide-Verdrag', in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 36, nr 1, 2007, blz. 8-24, in het bijzonder blz. 8-9.
- 7 De discussie ten aanzien van humanitaire interventie wordt hier buiten beschouwing gelaten.
- 8 *The Fall of Srebrenica*, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35, UN DOC A/54/549, 15 november 1999.
- 9 Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, *Srebrenica, een 'veilig' gebied - Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een 'Safe Area'*, november 1996.
- 10 *In Larger Freedom*, a.w. noot 2.
- 11 Zie bijv. Molier, a.w. noot 6, blz. 8-24.

Bibi van Ginkel is jurist en als senior research fellow verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

Energie- en klimaatakkoord op Brusselse Lentetop

Op klimaatopwarming verwarmt Europese Unie zich op

Als we de hoofdrolspelers mogen geloven, zal de bijeenkomst van de 27 Europese staats- en regeringsleiders van 8 en 9 maart 2007 de geschiedenis ingaan als 'de beste lentetop ooit'. Men had het met enig gevoel voor dramatiek over 'de belangrijkste doelstelling sedert de Top van Lissabon' en 'het belangrijkste milieuakkoord sedert Kyoto'. De jaarlijkse lentetop, sinds 2000 traditioneel gewijd aan de economische vernieuwing in het kader van het Lissabon-proces, stond dit jaar volledig in het teken van energie en klimaat. Van economische vernieuwing was haast alleen sprake in relatie tot de opwarming van de aarde (bijvoorbeeld investeringen in schone technologieën). De slogan *werk, werk, werk* heeft plaatsgemaakt voor een nieuwe hype: *klimaat, klimaat en nog eens klimaat*.

Europa is dus weer een ambitie rijker. Tijdens de 'klimaatop' kozen de Europese leiders voor een nieuwe industriële revolutie, gebaseerd op een energiebesparing van 20%; een toename van het aandeel hernieuwbare energie tot 20% van de energiemix; en een daling van de emissies van broeikasgassen met op zijn minst 20% – en mogelijk met 30% – en dit alles tegen 2020.¹ Voornemens die kunnen tellen.

Krijgt de lezer ook enig *déjà vu*-gevoel bij zoveel ambitie? In Maastricht (1991) beloofden de lidstaten plechtig voortaan een gemeenschappelijk buitenlands beleid te voeren. Tijdens de Top in Luxemburg (1997) besloten de Europese leiders de werkloosheid uit Europa te bannen en in Tampere (1999) sprak de EU zich uit voor een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Zeven jaar geleden, op een zonnige dag in Lissabon, heette het dat Europa tegen 2010 'de meest concurrerende en dynamische kennis – economie ter wereld' zou worden. Ambitieuze doelstellingen zijn natuurlijk de eerste voorwaarde voor het doorbreken van verlamming, maar hoog mikken is niet voldoende. Bij de halfweg-evaluatie van de Lissabon-doelstellingen was er niet veel optimisme meer. Ook van de andere grote ambities is weinig gerealiseerd. Zal het deze keer dan wel lukken?

De duivel en het detail

Europa is sterk in het formuleren van ambitieuze doelen, maar heeft de afgelopen jaren een slechte reputatie verworven in het nakomen ervan. Politieke prioriteiten worden in Europa vaak zeer vaag gehouden, zodat elke lidstaat er zich in kan vinden. Europese leiders mogen dan een visie hebben en er zich ook metterdaad op vastleggen, ze vergeten vaak dat de duivel schuilt in het detail. Dat geldt ook voor de klimaatproblematiek.

De grootse klimaat- en energieplannen roepen eigenlijk meer vragen op dan antwoorden. In de eerste plaats is er de beperking van de *emissies* met 20% of 30%, maar het gaat om een algemene doelstelling: sommige lidstaten zullen een grotere inspanning moeten leveren dan andere. Hetzelfde geldt voor de *hernieuwbare energie*. In Spanje is het gemakkelijker zonne-energie op te wekken dan in Nederland; in Denemarken hebben ze meer aan windenergie dan in Luxemburg. Er is afgesproken dat er rekening moet worden gehouden met de nationale omstandigheden, dus zal niet iedereen eenzelfde niveau behoeven te realiseren. Maar uiteindelijk moeten er wel afspraken over deze verdeling worden gemaakt en het is altijd prettig als de burens de zwaarste inspanning voor hun rekening nemen. Dit is een recept voor pittige conflicten.

Tegelijk leidt ook de nucleaire kwestie tot onduidelijkheid. De Lentetop ontweek het onderwerp en dit tot frustratie van landen zoals Frankrijk, die nucleaire energie als de basis van hun energieproductie beschouwen. De polemiek werd hiermee afgewend, maar daarmee is de besluitvorming gewoon uitgesteld. Wanneer de discussie over het concrete aandeel van hernieuwbare energie in de nationale energiemix gevoerd wordt, zal er onvermijdelijk ook een hartig woordje over het aandeel van kernenergie vallen.

Bovendien is het aan de lidstaten om sectorale doelstellingen vast te leggen voor hernieuwbare energie, wat een breuk inhoudt met de huidige com-

munautaire sectorale aanpak (zoals bijvoorbeeld de richtlijn ter bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen). De sector zelf vreest dat uiteenlopende nationale wettelijke kaders de rechtszekerheid zullen ondermijnen. Er is behoefte aan een gelijk economisch speelveld om een interne energiemarkt te creëren en deze efficiënt te laten werken.

De moeilijke 'wie-doet-waar-wat'-vragen moeten dus nog gesteld worden. In feite is het ook niet de taak van de Europese Raad om de details te bespreken. Van het hoogste politieke niveau wordt slechts verwacht dat het de algemene impulsen geeft. De Europese leiders spelen de bal door naar het lagere niveau, maar de praktijk laat zien dat de 'gewone' vakministers het moeilijk hebben om de bal efficiënt op te vangen. Het huidige 'burden sharing agreement', waarmee de EU zich vastlegde op een emissiereductie van 8% tegen 2008-2012, is pas met veel moeite tot stand gekomen. Niets doet vermoeden dat het ditmaal gemakkelijker wordt, aangezien de diversiteit met 27 lidstaten geweldig is toegenomen.

De Lentetop bood duidelijke signalen: aan bedrijfsleven, transportsector, politici en publieke opinie

Er zullen dus allerlei oplossingen gewikt en gewogen worden. De Commissie zal de '20-20-20 doelstelling' uitwerken in samenspraak met de lidstaten, ver van mediaschijnwerpers. In de lidstaten zelf is er ook een discussie aan de gang tussen de politieke partijen onderling en rijzen er twijfels over de invulling van de Europese en nationale klimaatplannen; onder andere de Nederlandse Tweede Kamer plaatste vraagtekens bij de concrete uitwerking van de klimaatplannen en in België eist Groen! de functie van klimaatminister op in de volgende regering, omdat volgens Groen! de andere politieke partijen de nieuwe Europese betrokkenheid niet willen vertalen in concrete nationale doelstellingen.²

Het is aan de lidstaten om te scoren

De toekomst zit nog vol vraagtekens, maar ook uit de afgelopen jaren kunnen we weinig hoop putten. De strategie waarbij lidstaten eigen actieplannen opstellen en de Commissie slechts een rol als bewaker van het proces vervult, lijkt niet echt te werken. In de

eerste periode van de Europese emissiehandel, 2005-2007, sjoemelden de lidstaten met de toekenning van emissierechten. Veel lidstaten stelden te hoge plafonds, ze speelden de weldoener en gaven de emissies gratis en met overschot weg aan de bedrijven. Op het einde van de rit werd er minder CO₂ uitgestoten dan in eerste instantie toegekend, waardoor de prijzen crashten in mei 2006. In combinatie met de extreem zachte winter werd dit jaar een dieptepunt bereikt van ongeveer 1 euro voor een ton CO₂ (ter vergelijking: voor de periode 2008-2012 streeft de Commissie naar een prijs tussen de 20 en 30 euro). De emissiemarkt had dus behoefte aan een duidelijk signaal.

Daarom overlegt de Commissie thans met de lidstaten over hun klimaatplannen voor de periode 2008-2012. De Commissie heeft zich voorgenomen strenger op te treden. Hoewel de emissiereductiedoelstellingen bindend zijn en de Commissie zelfs een inbreukprocedure op gang kan brengen bij het Hof van Justitie, ontbreekt het de Commissie aan slagkracht om op te treden. De richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten voorziet ook een harmonisatie voor de uitvoering van emissiehandel, maar uiteindelijk zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de naleving. Bij het streven naar doelstellingen zijn vooral de politieke wil en de groepsdruk belangrijk. De ervaring met de Lissabon-agenda leert dat de resultaten dan wel eens kunnen tegenvallen.

Milieu alleen volstaat niet

Anders dan voor sociaal beleid functioneert Europa veel beter voor milieubeleid. Tot nu toe steunde het klimaatbeleid voornamelijk op het gemeenschappelijk milieubeleid. Indien men de hoge ambities wil waarmaken, zullen echter knopen moeten worden doorgehakt in concrete domeinen waar de besluitvorming juist iets moeizamer verloopt. De uitdaging schuilt in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk duurzaam transportbeleid, energiebeleid en groene fiscaliteit. Als gevolg van het unanimitetsvereiste zal het een nachtmerrie worden om met 27 lidstaten op het gebied van energie en fiscaliteit wetgeving te ontwerpen.³ In de jaren negentig, met veel minder lidstaten, kon men al geen compromis vinden over een CO₂-heffing. Het groene fiscaliteitsinstrument dat reeds bestaat – de richtlijn belasting op energieproducten – introduceert geen nieuwe belasting, enkel gemeenschappelijke minimumbelastingtarieven. Uiteindelijk blijft het effect van dit initiatief beperkt door talrijke hiaten en uitzonderin-

gen in de richtlijn; zo wordt het belastingtarief niet aangepast aan de inflatie, zijn er uitzonderingen voor energie-intensieve sectoren en kunnen bedrijven een reductie krijgen wanneer ze vrijwillige akkoorden afsluiten met hun overheid.

En dan is er het verzet van de transportsector, vooral gecoördineerd vanuit Duitsland. De suggestie van de Griekse EU-milieuc commissaris Stavros Dimas om een snelheidsbeperking op Duitse auto-wegen in te voeren (reducert uitstoot van CO₂), beschouwde Berlijn als provocatie. Zowel de federale SPD-ministers Wolfgang Tiefensee (Verkeer) en Sigmar Gabriel (Milieubeleid) als de vereniging van Duitse autofabrikanten (VDA) haastten zich te zeggen dat een snelheidslimiet niet meer dan een symbolisch effect zou hebben. SPD-fractievoorzitter Peter Struck waarschuwde voor 'klimaathysterie', die niet ten koste van arbeidsplaatsen in de auto-industrie mag gaan.

Een maand vóór de grote klimaatop in maart vond 'ecokanselier' Angela Merkel het nog nodig zich publiek tegen de andere plannen van Dimas af te zetten. Dimas verdedigde het standpunt dat de nieuwe automotoren vanaf 2012 nog slechts 120 gram koolstofdioxide zouden mogen uitstoten. Dit treft de Duitse auto-industrie relatief zwaar, aangezien Duitsland gemiddeld grotere en zwaardere auto's produceert. De Duitse Commissaris voor industriebeleid, Günter Verheugen, verzette zich ook al fors tegen te strenge CO₂-normen voor de Europese autosector, waardoor de Europese plannen sterk werden uitgehold. En als kers op de taart verzette Duitsland zich ook tegen de jaarlimiet van 453 miljoen ton CO₂ die de Europese Commissie wil opleggen voor het Duitse klimaatplan 2008-2012. Dimas haalde hard uit: 'Duitsland is absoluut geen rolmodel bij de bescherming van het klimaat.'

Maar toch rolt de bal

Dat na deze eerdere negatieve geluiden uitgerekend het Duitse voorzitterschap de Europese leiders ertoe kon bewegen ambitieuze doelstellingen te formuleren, is dan ook des te opvallender. Op de Duitse motieven komen we nog terug. De Lentetop gaf in elk geval wel duidelijke signalen aan het bedrijfsleven, aan de transportsector, aan onderzoekers, aan nationale politici en aan de publieke opinie. De klimaatproblematiek wordt op het hoogste niveau als ernstig beoordeeld en dat is doorgedrongen tot de hoofden van de Europeanen. Of de doelstellingen

volledig zullen worden verwezenlijkt, valt nog te bezien. Maar dat er inspanningen zullen plaatsvinden, lijkt wel vast te staan.

Nergens ter wereld wordt overigens met dezelfde politieke gedrevenheid aan klimaat-maatregelen gewerkt. Trouwens, wie op internationale fora zo ver de nek uitsteekt, kan intern moeilijk doen alsof er niets aan de hand is. Het proces dat nu op gang is gekomen, zal zonder twijfel nog op veel praktische en principiële problemen stuiten, maar het kan wellicht niet meer worden teruggeschroefd. Kortom: de bal is aan het rollen gebracht en er is wel degelijk een nieuwe, min of meer gemeenschappelijke visie onder de Europese leiders.

Europa heeft behoefte aan een succesverhaal

Dan blijft nog de vraag waarom uitgerekend Duitsland in dit dossier aan de kar trok. Het Duitse voorzitterschap wilde in de eerste helft van 2007 kost wat kost een Europees succes boeken. Sinds het 'neen' van de Fransen en Nederlanders in het referendum over de Grondwet zit Europa in een crisis: het Europese project motiveert nog maar weinigen. Na twee jaar van verlamming (ook wel 'reflectie' genoemd) komt er nu toch weer beweging in het vermoeide Europa: Europa gaat vooroplopen in de strijd tegen de opwarming van de aarde. Het is een thema waarmee men de Europese bevolking opnieuw warm kan maken voor het Europese project.

Het energiedebat staat al langer op de Europese agenda. Op de Top in *Hampton Court* (oktober 2005) drukten de staats- en regeringsleiders voor het eerst de wens uit samen te beraadslagen over het energievraagstuk. De Europese leiders maakten zich zorgen over de dalende Europese olie- en gasvoorraden, over het gasconflict tussen Oekraïne en Rusland, toenemende Europese afhankelijkheid voor energie, o.a. van Rusland, en over de spectaculaire stijging van de olieprijs.⁴ Op de Europese Top in *Lahti* (november 2006) stond de buitenlands-politieke dimensie van het energiedebat centraal.⁵ Het bewandelen van deze route was weinig succesvol: het Finse voorzitterschap beet de tanden stuk op de relatie met Rusland. Nu krijgt het energiedebat onder Duits voorzitterschap een heel andere oriëntatie. Voortaan ligt de klemtoon op de *milieudimensie van de energieproblematiek*. Slim gezien van het Duitse voorzitterschap.

De strategie om te kiezen voor energie en klimaat was grotendeels een kwestie van opportuniteit. Deze problematiek vormde wellicht het enige grote thema



waar de EU potentieel had om op korte termijn tot een betekenisvol resultaat te komen. Het programma van Lissabon had niet tot de nodige geestdrift geleid. De verdere ontwikkeling van een sociaal Europa was geen prioriteit voor de nieuwe lidstaten en het project rond betere regelgeving werd voornamelijk als een neoliberaal programma beschouwd.

Voor energie en klimaat liggen de zaken anders. De film van Al Gore en de warme winter zullen een en ander wel in een stroomversnelling hebben gebracht, maar op het Brusselse Schumanplein zijn ze al langer bezig met de klimaatproblematiek. De Europese Commissie plande al een hele tijd de lancering van een nieuw pakket maatregelen. Vervolgens was er het rapport van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), dat in februari 2007 dagenlang het internationale nieuws domineerde. Het rapport stelt onder andere dat de relatie tussen menselijke activiteiten en klimaatverandering niet langer ter discussie kan staan. Duitsland zou dit Europese thema ook internationaal kunnen uitspelen als voorzitter van de G8. Een zeer belangrijk argument is bovendien dat klimaatverandering een realiteit is geworden. De EU-bevolking voelt zich sterk betrokken bij het onderwerp: klimaat is 'hot'. Indirect moet het akkoord dus het vertrouwen van de Europeanen in de Europese Unie herstellen. Dit akkoord kan de publieke opinie bewijzen dat het Europese project wel degelijk ergens toe dient, en zelfs het verschil tussen waardering en weerzin kan betekenen.

Geen enkele politieke familie kon om dit thema heen. Europa had behoefte aan een succesverhaal en het Duitse voorzitterschap was onvermijdelijk op het milieuthema uitgekomen. Een ambitieus Europees project op dit vlak zou heel wat meer tot de verbeelding spreken dan een nieuw rondje Lissabon-strategie. Het is belangrijk dat de Europese Unie weer een doel heeft en een datum. In het verleden, zoals bij de vorming van de interne markt, bleken dit onontbeerlijke ingrediënten om het integratieproject uit het slop te halen. Als gevolg van de grondwetperikelen had de Unie een schreeuwende behoefte aan een dergelijk signaal. De Lentetop werd het succesverhaal dat de Europese instellingen nodig hadden. Europa is goed voor het klimaat, maar het klimaatprobleem is evenzeer goed voor de Europese Unie.

Noten

- 1 *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad Brussel, 8-9 maart 2007.
- 2 F. Verhoest, 'Alleen Groen! levert geloofwaardige Klimaatminister' – Interview met Vera Dua, voorzitter Groen!, in: *De Standaard*, 6 april 2007.
- 3 'The Idea of Europe – The European Union Now', Lecture by Mr. Jos Delbeke, Director, European Commission DG for the Environment "EU Climate Change Policy: a new approach in environmental policy", Lipsius Centre for European Studies, 19 maart 2007.
- 4 Geannoteerde agenda van de Informele bijeenkomst EU-staats-hoofden en regeringsleiders, Hampton Court, 27 oktober 2005.
- 5 P. Ludlow, 'The European Council at Lathi. Innovation, Energy and Russia', *Briefing Note*, No.4.7, *EuroComment*, oktober 2006.

Edith Vanden Brande en Yoko Eeckhout zijn verbonden aan de faculteit Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent; Ulrik Lenaerts is adviseur leefmilieu van de Belgische federaal minister van leefmilieu Bruno Tobback.

Op naar 100 jaar Verdrag van Rome

Vernieuwde motor voor nieuwe missies

Indien Paul-Henri Spaak, Konrad Adenauer en de andere ondertekenaars van het Verdrag van Rome een blik zouden kunnen werpen op de huidige Europese Unie, zouden ze wellicht uitermate positief verrast zijn. Ze zouden tot hun grote verbazing zien dat hun Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) van zes lidstaten zijn uitgegroeid tot een Europese Unie van 27 lidstaten, inclusief tien staten die veertig jaar lang tot het communistische sovjetblok behoorden en drie staten die geleid werden door militaire dictaturen (Spanje, Portugal en Griekenland). Ze zouden met vreugde opmerken dat de EU naast een gemeenschappelijke markt en een landbouwbeleid nu ook een monetair, macro-economisch, regionaal, sociaal, milieu-, technologie-, consumenten-, justitie-, veiligheids- en buitenlandbeleid heeft. Ze zouden vaststellen dat een groot deel van de EU-burgers met dezelfde munt betaalt en niet meer halt hoeft te houden bij grensovergangen. Ze zouden voorts tot hun grote verwondering merken dat de EU militaire en civiele vredesoperaties uitvoert op de Balkan, in Indonesië en Congo. Ze zouden zien dat de democratische legitimiteit van de EU is toegenomen, nu er een rechtstreeks verkozen Europees Parlement bestaat, dat op enkele belangrijke beleidsterreinen samen met de Raad van Ministers beslissingen neemt. En ze zouden zich wellicht vooral afvragen waarom iedereen nu spreekt over een zware crisis in het Europese integratieproces.

Vanuit het tijdsperspectief van vijftig jaar Europese integratie willen wij de huidige EU evalueren, verklaren en deels ook relativiseren. We tonen aan dat het onjuist is het Europese integratieproces weer te geven als een geleidelijk sterker wordende entiteit, die nu, na vijftig jaar succesvolle vaart, *geblokkeerd* raakt door de recente uitbreiding en door de negatieve referenda in Frankrijk en Nederland. Onze stelling is bovendien dat het op zich zelf niet abnormaal is dat de EU nu lijdt aan enkele ernstige groeipijnen en een crisisperiode doormaakt, gezien de grote transformatie die het Europese integratieproces de laatste halve eeuw heeft ondergaan. Tot slot bieden we enkele uitwegen uit de huidige crisis, onder meer door vijftig jaar vooruit te kijken.

Een uitzonderlijke crisis?

Crisis en meningsverschillen tussen de lidstaten over de aard van het integratieproces zijn de afgelopen halve eeuw meer regel dan uitzondering geweest. Ook het Verdrag van Rome van 1957 is tot stand gekomen in een context van crisis en onduidelijkheid over de finaliteit van het Europese project. Het Verdrag ter oprichting van een Europese Defensie Gemeenschap was in 1954 door de Franse Assemblée in de koelkast gezet. Het vèrgaande supranationale integratiemodel van de in 1952 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) was voor de Fransen niet voor herhaling vatbaar. Het Europese project bevond zich in een ernstige crisis. Toch gaven de zes lidstaten slechts een jaar later, onder impuls van de Benelux-landen, het startsein voor onderhandelingen die zouden leiden tot EEG en EURATOM. Het institutionele systeem dat het Verdrag van Rome vastlegde, was een *compromis* tussen twee uiteenlopende integratiemodellen: een intergouvernementele benadering (die de macht van de lidstaten benadrukte en hun een centrale positie gaf in het institutionele systeem) en een supranationale benadering (waarin de lidstaten macht overdroegen aan onafhankelijke Europese instellingen). Het was een compromis dat de fundamenteel uiteenlopende visies eerder toedekte dan oploste, zodat conflicten in het integratieproces waren ingebakken. Wat de zes stichters echter wél verenigde, was de overtuiging dat een politiek Europa noodzakelijk was en dat het Europese project niet louter economisch mocht zijn.

Wanneer we kijken naar de vijftig jaar na ondertekening van het Verdrag van Rome, merken we dat het aantal perioden dat het integratieproces *niet* in een crisis, in vertwijfeling of stagnatie verkeerde, erg beperkt was. De *eerste* periode was 1958-1964, onmiddellijk na ondertekening van het verdrag, toen tot ontzetting van de Britten het nieuwe EEG-project levensvatbaar én dynamisch bleek te zijn. De *tweede* periode was 1985-1991, toen de EG onder impuls van Commissievoorzitter Delors en van de Frans-Duitse as de interne markt vormgaf, de bevoegdheden van de EG uitbreidde, de rol van het Europees Parlement versterkte en voorbereidingen

startte voor een monetaire unie – hetgeen zou leiden tot het Verdrag van Maastricht van december 1991.

De andere perioden vóór 1985 werden gekenmerkt door crises of stagnatie die ernstiger waren dan wat we nu meemaken. Daarbij denken we aan de crisis die in 1965 begon met de ‘lege-stoel-politiek’ van de Franse president De Gaulle; het onvermogen van de EEG in de jaren ’70, toen de oliecrisis en de economische crisis de Gemeenschap teisterden; en de existentiële crisis begin jaren ’80, toen de Britse premier Thatcher onder het motto ‘I want my money back’ de Europese besluitvorming jarenlang blokkeerde. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat deze meest serieuze crises in het bestaan van de Europese integratie plaatsvonden in een periode dat de EEG uit nog maar zes, respectievelijk negen en tien lidstaten bestond.

Na 1991 zette een periode van vertwijfeling in, die tot uiting kwam in de moeizame ratificatie van het Verdrag van Maastricht in Denemarken en (ook toen) Frankrijk. Wat daarna volgde was weliswaar geen diepgaande crisis, maar wel een periode van aarzeling tussen ‘verdieping’ (versterking van de EU)

tutionele en andere hervormingen niet worden uitgevoerd, terwijl deze toch nodig zijn om een EU met 27 lidstaten enigszins behoorlijk te laten functioneren. Ten *tweede* legt deze crisis twijfel en onenigheid bloot over aard en finaliteit van het integratieproces. Aan die crisis liggen echter ook enkele belangrijke knelpunten ten grondslag die in het huidige debat nogal beperkte aandacht krijgen en die we daarom in detail bekijken.

Een demografisch tekort

Bij de uitbreiding van de Unie van zes lidstaten naar 27 dringen zich uiteraard niet alleen institutionele aanpassingen op. Ten *eerste* hebben de opeenvolgende toetredingen van nieuwe lidstaten geleid tot grotere meningsverschillen over aard, intensiteit en richting van het integratieproces. Er zijn duidelijke verschillen in visie over het *mission statement* van de Unie. Waar er vanaf het begin van het integratieproces onenigheid was over de aard van het ‘politieke Europa’, is er nu ook onenigheid over de vraag of dat politieke Europa verder moet worden versterkt. In tegenstelling tot de oorspronkelijke zes traden diverse nieuwe lidstaten immers alleen om economische redenen toe, waarbij ze de ontwikkeling van een politiek Europa eerder als een bedreiging beschouwden.

Ten *tweede* is het in een organisatie met 27 soevereine lidstaten alleen al om kwantitatieve redenen veel moeilijker werken dan in een organisatie met zes. Het is met 27 moeilijker onderhandelen, naar compromissen zoeken en met standpunten en gevoeligheden van alle lidstaten rekening te houden.

Ten *derde* is er een knelpunt dat erg weinig aandacht krijgt in het debat, namelijk het toenemend *demografisch deficit* in het institutionele systeem van de EU. Dit demografisch tekort behelst het toenemend onvermogen de aanzienlijke verschillen in bevolkingsaantallen in de lidstaten om te zetten in een door iedereen als billijk te ervaren systeem van politieke vertegenwoordiging in de Ministerraad, het Parlement en de Commissie. Waar er vijftig jaar geleden in de EEG een evenwicht bestond tussen drie grote (Frankrijk, Duitsland, Italië) en drie kleine lidstaten (de drie Beneluxlanden), is er sinds de laatste uitbreidingsronden een grote onevenwichtigheid ontstaan tussen de zes landen met een hoog bevolkingsaantal en het groot aantal landen met een kleiner bevolkingsaantal.

Enkele cijfers kunnen dit illustreren. Duitsland heeft met 82,5 miljoen inwoners een groter be-

Vanuit getalsmatig en historisch perspectief is

Sarkozy’s voorstel voor een ‘G 6’ toe te juichen

en ‘verbreding’ (uitbreiding van het aantal lidstaten). De Verdragen van Amsterdam (1997) en Nice (2001) verruimden de bevoegdheden van de EU en pasten het institutionele systeem aan, maar onvoldoende om de EU klaar te stomen voor de uitbreiding met de Midden- en Oost-Europese staten in 2004. Dit wees op het belang van de hervormingen zoals voorzien in de ‘Grondwet voor Europa’, die alle lidstaten in 2004 plechtig ondertekenden. De legitimiteit van die ‘Grondwet’ leek overigens groot, als uitkomst van een onderhandelingsproces waarin voor de eerste maal ook alle nationale parlementen en het Europees Parlement waren betrokken.

Het vervolg is echter bekend: de negatieve uitslagen in de referenda in Nederland en Frankrijk in 2005, alsmede de weigering van het Verenigd Koninkrijk en enkele andere landen de Grondwet nog voor te leggen aan hun parlement of bevolking, dompelden de EU in een dubbele crisis. Ten *eerste* kunnen daardoor de in de Grondwet voorziene insti-

volkingsaantal dan de in demografisch opzicht 16 kleinste lidstaten samen. Om het nog concreter te maken: Bondskanselier Merkel vertegenwoordigt meer mensen dan de regeringsleiders van Hongarije, Tsjechië, Zweden, Oostenrijk, Bulgarije, Denemarken, Slowakije, Finland, Ierland, Litouwen, Letland, Slovenië, Estland, Cyprus, Luxemburg en Malta samen. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Spanje en Polen vertegenwoordigen samen bovendien 77% van de gehele bevolking in de EU en dragen ook het leeuwendeel van de Europese economie.

De 'Grondwet voor Europa' stelde enkele aanpassingen voor aan het institutionele systeem, zoals het vereisen van een dubbele meerderheid voor het nemen van besluiten in de Ministerraad (namelijk instemming van 55% van de lidstaten, die samen minstens 65% van de EU-bevolking vertegenwoordigen). Dergelijke institutionele aanpassingen volstaan echter niet om de Europese wagen weer op volle snelheid te laten rijden.

Behoeftte aan een politieke motor

Gezien deze knelpunten is het overigens niet verwonderlijk dat de grootste lidstaten steeds vaker proberen in onderling overleg het EU-beleid voor te bereiden en te sturen, via vergaderingen waaraan alleen ministers, diplomaten en ambtenaren uit de *grote zes* deelnemen. Dit fenomeen ziet men niet alleen op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid, maar geleidelijk ook inzake migratiebeleid en op diverse sociaal-economische beleidsterreinen.

Relevant in deze context is ook het voorstel dat de Franse presidentskandidaat Nicolas Sarkozy vorig jaar lanceerde om een 'G6' te creëren, bestaande uit de zes grootste lidstaten. Deze G6 zou – eventueel samen met geïnteresseerde kleinere lidstaten – initiatieven kunnen nemen om het Europese beleid vooruit te stuw en formele beslissingen in de Raad te vergemakkelijken. Het zou in ieder geval een – nu nog ontbrekend – forum bieden om de vaak grote meningsverschillen tussen de grote lidstaten te overbruggen. Sarkozy's voorstel deed vele wenkbrauwen fronsen en werd vooral bij de kleinere lidstaten onthaald als anti-Europees en anti-communautair.

Een terugblik op 50 jaar integratie leidt echter tot een andere evaluatie. Dan zien we immers dat vooruitgang in het integratieproces er niet alleen kwam door de stuwende kracht van de Europese Commissie (die nu duidelijk ontbreekt), maar ook door

de dynamiek die uitging van de sterke *Frans-Duitse*. Gezien hun ver uiteenlopende visies op zowel het economisch beleid als op het politieke Europa leidde een compromis tussen Parijs en Bonn/Berlijn meestal tot een resultaat waarin ook de andere lidstaten zich konden vinden. Dit compromis vormde dan de basis voor uitwerking en formalisering via het gewone institutionele systeem van de EU, waarbij alle lidstaten betrokken werden. Deze Frans-Duitse motor werd de afgelopen decennia door de meeste andere lidstaten aanvaard en heeft zich trouwens ook herhaaldelijk bewezen, zoals bij de totstandkoming van de EMU. In de huidige context van de 27 lidstaten tellende EU is de Frans-Duitse motor als zodanig niet sterk genoeg meer.

Vanuit demografisch én historisch perspectief is Sarkozy's voorstel niet alleen begrijpelijk, maar ook toe te juichen – vooral omdat hij dit ook koppelt aan versterking van het politieke Europa. Voor de toekomst van de EU moeten we immers hopen dat de grote lidstaten metterdaad in staat zullen zijn hun meningsverschillen te overbruggen en elkaar te vinden via onderling overleg – als basis voor verdere wetgevende en politieke initiatieven via de gewone institutionele weg.

Gezien de vrijwel totale overeenstemming onder de lidstaten dat ze geen verdere stappen naar een supranationaler Europa accepteren, is het aanvaarden van een dergelijke nieuwe politieke motor wellicht de enige mogelijkheid om de inertie van de EU aan te pakken. Bovendien, net zoals de Frans-Duitse motor zich niet liet stoppen door tegengas vanuit Londen, mogen we aannemen dat een nieuwe dynamiek onder het merendeel der grootste lidstaten zich niet zal laten tegenhouden indien één van hen obstructie pleegt.

Beleidsuitdagingen in 2030-2050

Een ander, vaak onderschat knelpunt heeft te maken met de beleidsterreinen van de EU. Dat aantal is sterk toegenomen, inclusief beleidsterreinen die vroeger tot de kern behoorden van de nationale soevereiniteit (monetair beleid; buitenlands en veiligheidsbeleid). Vanuit dit perspectief heeft het integratieproces een sprong gemaakt en is vijftig jaar Verdrag van Rome een succes gebleken. Niettemin heerst er ook op beleidsvlak een malaise, aangezien bij zowel de bevolking als de politieke elite in de lidstaten twijfel rijst over nut en voordelen van het Europese beleid.

Een *eerste* oorzaak is dat lidstaten zich nu minder dan vroeger kunnen identificeren met één bepaald beleidsterrein van de EU. Voor Frankrijk was dat het gemeenschappelijke landbouwbeleid, dat de landbouwsector steunde via de EG-begroting. Voor de Duitsers was dit de gemeenschappelijke markt, die voor afzetgebieden zorgde voor hun exportgerichte industrie. Voor Griekenland, Spanje en Portugal was dit het regionale beleid, dat hen in staat stelde de economische kloof met de andere lidstaten te versmallen. Nu zien de 'oude' lidstaten echter dat het belang van het landbouw- en regionaal beleid relatief gezien is verminderd, dat de vérgaande budgettaire steun in twijfel wordt getrokken en dat de nieuwe lidstaten een groter deel van de koek opeisen. Bovendien beschouwt men de nu uitgebreide interne markt niet alleen meer als pluspunt, maar ook, of zelfs meer, als bedreiging – gezien de komst van nieuwe concurrenten, de lagere lonen in de nieuwe lidstaten, de toegenomen migratie, enz.

De afgelopen 15 jaar is het aantal nieuwe beleidsterreinen in de EU fors toegenomen: milieu, consumentenbescherming, technologie, interne veiligheid, buitenlands en veiligheidsbeleid, enz. Dit zijn echter geen terreinen waarmee de lidstaten zich in dezelfde mate als vroeger kunnen identificeren en waarvan ze metterdaad de voordelen ervaren. Met uitzondering van de monetaire unie zijn de bevoegdheden en de budgettaire mogelijkheden van de EU op de meeste van die beleidsterreinen bovendien veel beperkter, waardoor ook de effecten van een Europees optreden veelal beperkter zijn.

Waarvoor heeft de Europese bevolking de Europese Unie nodig? Het onbeantwoord laten van die vraag is hét zwakke punt van de Grondwet voor Europa. De voorafgaande onderhandelingen namen niet die vraag naar de meerwaarde van de EU, maar een voor de meeste EU-burgers oninteressante institutionele problematiek als uitgangspunt. In plaats van te starten vanuit de bestaande verdragen, hadden de debatten op de volgende vragen moeten zijn gericht: wat zijn de grote uitdagingen waar Europa de volgende 30 jaar voor staat, in welke mate en hoe kan de EU ertoe bijdragen om die uitdagingen aan te pakken, en welk Europees beleid is bijgevolg noodzakelijk voor de toekomstige veiligheid en welvaart van de Europeanen?

Een dergelijk publiek en politiek debat over uitdagingen en beleid is thans even noodzakelijk als de huidige pogingen de kernelementen van de Grond-

wet voor Europa zoveel mogelijk te behouden. De EU zal immers niet uit de huidige malaise raken door het redden van de Grondwet alleen – in welke vorm en onder welke naam dit ook mag gebeuren. De EU zal alleen een nieuwe dynamiek vinden als de legitimiteit van het integratieproces wordt versterkt bij de bevolking in *alle* lidstaten – hetgeen veronderstelt dat men de EU noodzakelijk acht voor het waarborgen van eigen welvaart en veiligheid en die van kinderen en kleinkinderen. Diverse initiatieven, vooral de vergadering januari 2007 in Madrid van de twintig 'vrienden van de Grondwet' (de landen die de Grondwet hebben geratificeerd of zullen ratificeren), geven aan dat een eerste belangrijke stap is gezet: het te boven komen van het in 2005 en 2006 vaak overheersende fatalisme/defaultisme over de toekomst van het integratieproces, zowel inhoudelijk als institutioneel.

Een meervoudige 'Inconvenient Truth'

Dit debat kan zich echter niet alleen baseren op de opiniepeilingen bij de Europese bevolking (*Euro-barometer*), waaruit blijkt dat er een relatief grote overeenstemming bestaat over wat men als uitdagingen en gevaren ziet. Het publiek debat moet ook uitgaan van de belangrijke rapporten van de OESO, de Europese Commissie en studiediensten van o.m. de *Deutsche Bank* en *Goldman Sachs*. Die rapporten bieden een prognose van de situatie waarin Europa zich binnen 30 à 50 jaar zal bevinden, in een context van toenemende globalisering, internationale machtsverschuivingen en een vérgaande veroudering van de Europese bevolking. Ze schetsen een toekomst waarin de grote EU-landen *niet* meer voorkomen op de lijst van economisch sterkste staten, maar waarin hun plaats wordt ingenomen door de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China). De topvijf van de sterkste economieën in 2050 zal worden aangevoerd door China, gevolgd door de Verenigde Staten, India, Japan en Brazilië - dus *zonder* EU-lidstaten. Het is een toekomst waarin de BRIC-landen ook steeds meer de internationale economische en politieke spelregels bepalen.

Een tijdsperspectief van 30-50 jaar en een vergelijking met de rest van de wereld maakt het ook gemakkelijker in de debatten de gerichtheid op onderlinge verschillen tussen de lidstaten te boven te komen en de ogen te openen voor het centrale belang van de EU als beleidsarena. Een 'meervoudige *Inconvenient Truth*' is nodig om het debat op gang te

brenge en de lidstaten en hun inwoners te overtuigen van het belang van de EU en haar optreden.

Het voorbeeld van het sociaal beleid en, concreter nog, van de bescherming van zwangere werknemers, kan dit duidelijker maken. Wanneer we alleen kijken naar de EU, vallen vooral de verschillen tussen de lidstaten op en rijst de vraag of een gemeenschappelijk beleid wel mogelijk is. Zo biedt België een minimaal zwangerschapsverlof van 15 weken, terwijl dit in Zweden één jaar is en in Roemenië twee jaar. Bekeken vanuit een lange-termijn- en mondiaal perspectief ziet het beeld er totaal anders uit. Dan blijkt dat we in tegenstelling tot het grootste deel van de wereld allemaal hetzelfde basisprincipe delen, namelijk dat zwangere werknemers juridisch bescherming genieten, niet ontslagen mogen worden en een minimale periode zwangerschapsverlof krijgen. En daaruit volgt ook de uitdaging waarvoor de EU staat: zullen we de volgende 50 jaar de *basisprincipes* van ons sociaal-economisch systeem kunnen waarborgen, en zullen we voldoende welvaart creëren om de Europese welvaartsstaat te blijven financieren.

Dit lijkt ons de grote opdracht voor het jubileumjaar 2007: niet alleen het erkennen van de grote verworvenheden van het integratieproces, maar ook het vaststellen van de grote uitdagingen die de EU de komende 50 jaar moet aanpakken. Dit debat moet leiden tot definiëring van de kerntaken voor de volgende decennia, alsmede tot hervormingen waardoor de EU ook de middelen en instellingen krijgt om welzijn, welvaart en veiligheid van de Europese bevolking te waarborgen.

Dit 'kerntakendebat' zal ongetwijfeld pijnpunten en meningsverschillen tussen de 27 lidstaten blootleggen, niet het minst op sociaal-economisch vlak. Door in het debat uit te gaan van een mondiaal en lange-termijnperspectief is er een kans dat onder de Europese bevolking en politieke elite een scherper besef ontstaat dat het behoud van de huidige welvaart en veiligheid niet vanzelfsprekend is, en dat een sterkere EU om die reden van nationaal belang is.

Stephan Keukeleire is Jean Monnet Professor in European Integration and EU Foreign Policy, Visiting Professor aan het Europa College te Brugge.

Arnout Justaert is assistent aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven.

New publication in the series Clingendael Diplomacy Papers No. 11

Caught in the Middle: UN Involvement in the Western Sahara Conflict

by Jérôme Larosch, 29 p.

For over 30 years the Western Sahara conflict has played a major role in blocking any attempt at regional cooperation in north-west Africa and it continues to do so until the present day. The United Nations has played a major role in the conflict, especially since the creation of the UN mission for the Western Sahara, MINURSO. This paper evaluates the UN's efforts and looks at the analytical perspective of negotiation theorists on third-party intervention. The current deadlock in the Sahara proves to be stable, because not only the conflicting parties themselves, but also the international community, seem to be satisfied with the current situation. In the final analysis, the UN have been very effective in reaching their true objective: a lasting ceasefire. Larosch argues that any evaluation of third-party intervention by the UN should pay attention to the political considerations of individual member states, especially within the Security Council, rather than the conviction that the UN intervenes out of a desire to solve the conflict.

The Western Sahara conflict has proved to be more than just another decolonization issue. The struggle in the territory has been lasting and will remain to be so for the foreseeable future. The current status quo is held in place by three factors: the interests at stake are small, historical relations between Morocco and Algeria form a heavy burden on the issue; and

the international community does not wish to engage and contribute to a solution, or is not able to at the moment. The great powers involved stick to the importance of maintaining good relations with Morocco and Algeria. They would welcome a solution only if it is acceptable to all of the parties and does not require them to choose sides. This creates an almost inescapable situation. The UN supports the self-determination of the people of Western Sahara, but the Security Council refuses to commit itself to the possible outcome of this self-determination process. As long as both of these desires – self-determination but also a mutually acceptable solution – remain in place, a way out of the conflict is hard to imagine.

Jérôme Larosch is a member of the Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP). For this paper, the author undertook research for three months at the International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA) in Laxenburg (Austria).

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070 - 3746605, email: cdsp@clingendael.nl

De mythe van de 'Europese blauwhelmen'

N.a.v. Sven Biscop, 'Europa en het Midden-Oosten: tijd voor leiderschap - naast of tegenover de Verenigde Staten', opiniestuk in *Internationale Spectator*, april 2007, blz. 218-219.

In zijn artikel in de *Internationale Spectator* van april 2007 gaat Sven Biscop nader in op de vraag 'wat deed en doet de EU?' tegen de achtergrond van 'drie recente nieuwsfeiten uit het Midden-Oosten': de vorming van een Palestijnse regering van nationale eenheid, de nasleep van de oorlog in Zuid-Libanon en het nucleaire programma van Iran. Hij doet in dat verband een klemmend beroep op de Europese Unie om het initiatief naar zich toe te trekken, onder het motto 'De EU kan het zich [in al die gevallen] niet veroorloven *niet* te handelen'.

Ik haal er twee elementen uit voor een reactie. Biscop wijst erop dat EU-lidstaten 'in onderling overleg bijna achtduizend *Europese blauwhelmen* naar Libanon' stuurden.* Dat is een redenering die ik vaker tegenkom bij pleitbezorgers van 'Europa', een neiging zich snel rijk te rekenen door het Europese karakter van sommige besluiten te benadrukken. Elders in zijn bijdrage zegt hij dat 'de EU verantwoordelijkheden op zich [heeft] genomen, verwachtingen gecreëerd en haar reputatie en soldaten op het spel gezet.' Verderop in zijn betoog noemt hij als een van de noodzakelijke onderdelen van een EU-initiatief voor het Midden-Oosten het 'actief bemiddelen tussen binnenlandse politieke actoren in Libanon, inclusief Hezbollah – met 8000 troepen ter plaatse kan de EU niet volstaan met de kat uit de boom te kijken.'*

Mijn bezwaar tegen Biscops voorstelling van zaken richt zich vooral tegen het feit dat het bij de uitzending van de 8000 militairen helemaal niet gaat om 'Europese blauwhelmen', zoals hij, in het voetspoor van Solana c.s., ons graag wil doen geloven – alsof de EU als collectief een besluit had genomen om Europese blauwhelmen te sturen. Het gaat hier om militairen c.q. nationale contingents die door afzonderlijke lidstaten van de EU op grond van een eigen, nationale afweging ter beschikking worden gesteld van de VN, en niet op basis van een 'Joint Action'. Vorig jaar werd inderdaad 'in onder-

ling overleg', en ongetwijfeld ook op aandrang van Solana, besloten tot een groot Europees aandeel in de uit te breiden VN-vredesmacht UNIFIL, maar dat kan moeilijk worden neergezet als een contingent 'Europese blauwhelmen'. Het besluit van Nederland bijvoorbeeld om deel te nemen aan de maritieme component van UNIFIL, was een *autonoom Nederlands besluit*, en dat geldt ook voor de besluiten van de andere Europese landen die troepen ter beschikking stelden van UNIFIL II. Wél was er vorig jaar even sprake van dat de EU een missie zou sturen naar Zuid-Libanon, maar dat idee werd al weer snel losgelaten – om redenen die Biscop heel goed begrijpt.

Bedenkingen heb ik ook, maar nu om andere redenen, bij Biscops ongeclausuleerde oproep aan de EU om 'de diplomatieke onderhandelingen met Iran te heropenen' en de onderbouwing daarvan. Met dat pleidooi gaat hij volledig voorbij aan de opstelling van de Veiligheidsraad, die duidelijk heeft gemaakt dat Iran eerst moet voldoen aan de eis de verrijking van uranium op te schorten, maar die ook heeft aangegeven dat de beoogde opschorting kan bijdragen aan een diplomatieke oplossing 'die garandeert dat Irans nucleaire programma uitsluitend vreedzame doeleinden dient'. De Raad riep Iran op te gaan onderhandelen over de voorstellen die de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad en Duitsland in juni 2006 hebben geformuleerd. Deze omvatten o.a. een herbevestiging van Irans recht op kernenergie conform het Non-Proliferatieverdrag en steun bij de bouw van licht-waterreactoren. Dat lijkt me een veel meer voor de hand liggende weg om te bewandelen.

Drs D.A. Leurdijk is verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag.

* mijn cursivering (DAL)

Wel degelijk Europese verantwoordelijkheid

Uiteraard zijn het de *nationale regeringen* die beslissen om blauwhelmen te sturen, of om deel te nemen aan een EU- of NAVO-operatie. Alvorens die beslissing te nemen wat Libanon betreft, was er tussen de EU-lidstaten echter wel degelijk *overleg in de context van de Europese instellingen*. De EU zelf stelde het sturen van de Europese blauwhelmen in een verklaring volgend op een extra vergadering van de Raad van Ministers (26 augustus 2006) duidelijk voor als *de Europese Unie* die haar verantwoordelijkheid opneemt. Toenmalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan, die de vergadering bijwoonde, drukte zich op dezelfde manier uit. Nog belangrijker is dat vele *waarnemers in de regio* zelf in de versterkte UNIFIL een Europese aanwezigheid zien. Dat er daarvoor verwachtingen gecreëerd werden ten aanzien van de EU, niet alleen ten aanzien van de VN, staat daarom voor mij buiten kijf.

Dit scenario geeft voor mij aan hoe de EU in de toekomst flexibel met operaties zou kunnen omgaan. Het versterken van de uitzendbaarheid van de strijd-

krachten van de EU-lidstaten, via toenemende integratie en 'pooling', lijkt me het best in EU-verband te gebeuren. In welk verband die strijdkrachten ingezet worden voor operaties, EU-, NAVO- of VN-verband, wordt echter het best geval per geval beoordeeld in functie van de situatie. In het geval van Libanon is het interessant dat de NAVO vanaf het begin géén optie was, vanwege politieke redenen. Nog maar eens een bewijs dat het EVDB haar nut heeft.

Wat Iran betreft ben ik het ermee eens dat opschorting van verrijking nodig is om opnieuw tot substantiële onderhandelingen te komen. Maar vanzelf zullen de sancties niet tot opschorting leiden. Dat vergt voorafgaande diplomatieke contacten. Voor mij is de EU de aangewezen actor.

Prof.dr Sven Biscop is als *senior research fellow* verbonden aan Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel – en doceert Europese veiligheid aan de Universiteit Gent.

Internationale Spectator

Maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

Iedere maand ACHTERGRONDEN EN ANALYSES VOOR wie meer informatie nodig heeft dan een goede krant of weekblad kan bieden.

Nu met eigen website: www.internationalespectator.nl. Voor abonnees betekent dit gratis toegang tot de digitale (archief)bestanden.

Wie zich nu abonneert ontvangt het eerste abonnementsjaar de speciale kennismakingskorting van € 51,50
Startersabonnement voor studenten € 25,00



Instituut Clingendael

Stuur de bon naar:
Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3, 9400 AA Assen

Bestelbon

Ja, ik wil op de hoogte blijven van de internationale betrekkingen en neem tot wederopzegging een abonnement op *Internationale Spectator*

Naam

Instelling

Adres

Postcode/woonplaats

- particulier € 51,50
 instelling € 61,50
 student € 25,00

Datum

Oost-Europese democratie met vraagtekens

Padraic Kenney:

The Burdens of Freedom. Eastern Europe since 1989.

Londen: Zed Books, 2006; 224 blz.; £ 50,= (hb)/£ 12,99 (pb);

ISBN: 978-1-842776629 (hb)/978-1-842776636 (pb)

Padraic Kenney: The Burdens of Freedom. Eastern Europe since 1989.

Londen: Zed Books, 2006; 224 blz.; £ 50,= (hb)/£ 12,99 (pb);

ISBN: 978-1-842776629 (hb)/978-1-842776636 (pb)

Er zijn boekenkasten vol geschreven over het moeizame transformatieproces in Midden- en Oost-Europa. Padraic Kenney, hoogleraar geschiedenis aan de Universiteit van Colorado (Boulder), voegt daar een erudiet en vlot geschreven geschiedenis van vijftien landen in hun transitie van communisme naar democratie aan toe. Er zijn winnaars en verliezers geweest in het harde proces van transformatie en aanpassing. De herstructurering heeft geleid tot nationale verdeeldheid en economische ongelijkheid, maar volgens Kenney zijn alle landen op weg naar hetzelfde doel: democratische eenheid en welvaart. Het is opvallend dat hij ronduit optimistisch blijft over deze opbouw. Ondanks alle hindernissen en de uitbarsting van geweld die de transformatie vergezellen, ziet de auteur vooral dynamiek, enthousiasme en overal een groeiende *civil society*. Alle Midden- en Oost-Europese staten zijn beter af dan vóór 1989. Er is meer politieke en economische vrijheid, betere toegang tot informatie en consumptiegoederen, en meer veiligheid.

De auteur slaagt er door zijn thematische aanpak in, het proces

van de opbouw van democratische stabiele staten en hun integratie in internationale structuren in slechts 150 pagina's te beschrijven. Dat is een knappe prestatie, gezien alle diverse dimensies die hij analyseert. Tegelijkertijd is het bijna onvermijdelijk dat hij soms wel al te gemakkelijk tot bepaalde conclusies komt. De toonzetting is voorts nogal negatief wanneer de auteur de rol van het Westen bespreekt, terwijl omgekeerd het glas altijd meer dan halfvol is als hij de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa analyseert. Dat laatste is weliswaar verfrissend, maar niet altijd goed onderbouwd. Kenney's centrale boodschap luidt dat sommige landen direct op het pad van de politieke democratie zijn beland, terwijl andere ver achterop zijn geraakt, maar dat alle landen wel dezelfde reis naar hetzelfde eindpunt maken. Hij geeft als voorbeeld Servië, waar in het jaar 2000 Milošević werd afgezet in een niet-gewelddadige revolutie. De schok die drie jaar later door dat land ging na de moord op premier Zoran Djindjić ziet Kenney als een stap naar een nieuwe politieke cultuur.

Met net zoveel recht zou men kunnen stellen dat de moord op de Servische premier de democratisering van Servië ver heeft teruggeworpen. Er is nog weinig te bespeuren van nationale zelfreflectie, een levendige *civil society* en een brede intellectuele oppositie tegen een nationalistische politiek. En vooral de laatste twee aspecten vindt de auteur wel erg belangrijk voor het bekijken van verandering, zo blijkt al uit de inleiding. Uit een brede en onvolledige schets van de oppositie tegen het communistische systeem in het laatste decennium vóór 1989 leidt hij een algemene regel af ten aanzien

van de val van het communisme: voor vreedzame en duurzame revolutionaire veranderingen van een autoritair regime naar een stabiele democratie zijn op zijn minst een generatie van intellectueel verzet en vijf jaar van publieke oppositie nodig.

Het eerste hoofdstuk gaat o.a. over de wijze waarop de Oost-Europese economieën zich hebben ontwikkeld tot serieuze concurrenten van hun westerse burens. Dit proces moet niet worden opgevat als een overwinning voor het neoliberalisme, integendeel, vele wegen leiden naar Rome. Kenney benadrukt dat vooral de mate van sociale en economische ontwikkeling vóór de val van het communisme de kans op een succesvol hervormingspad beïnvloedt. Voorts waren burgerlijk activisme en een sterke stedelijke infrastructuur belangrijke factoren. De auteur laat ook zien wat het effect van oorlog en vluchtelingen is op bijvoorbeeld de economie van Albanië en Macedonië ten tijde van de oorlog in Kosovo. Deze landen namen toen méér vluchtelingen op dan alle westerse landen te zamen tijdens de gehele Joegoslavische oorlog. De auteur toont zich voorts kritisch over de westerse vrees voor de instroom van economische vluchtelingen, die volgens hem niet door feiten wordt gestaafd. Hij zet zich eveneens scherp af tegen de recent toegenomen bedenkingen tegen verdere uitbreiding van de Europese Unie. Deze terughoudendheid heeft geleid tot het weg nemen van prikkels voor hervormingen en stimuleert een politieke terugkeer van voormalige communisten en populistten op het politieke toneel.

In hoofdstuk twee worden de gevaren van populisme en etnisch nationalisme echter juist genuanceerd. Het nationalistische en extremisti-

sche gedachtegoed is niet sterker bij Oost-Europese partijen dan bij hun tegenhangers in West-Europa. Deze ideeën hadden vooral succes in het klimaat van economische onzekerheid van medio jaren negentig, maar de partijen hebben sindsdien hun boodschap aangepast of zijn dramatisch verkleind. De auteur lijkt daar voorbij te gaan aan de kracht van het Servische nationalisme, de grootte van de Roemeense nationalist en de groeiende aanhang voor Bulgaarse populist. De rest van het hoofdstuk bestaat uit een bespreking van de uiteenlopende soorten minderheden in Oost-Europa en een adequate, maar nogal beschrijvende paragraaf over het uiteenvallen van Joegoslavië.

Hoofdstuk drie, ontegenzeggelijk het meest interessante, behandelt de erfenis van het verleden, waarbij de leidraad is hoe deze erfenis de pogingen van Oost-Europese landen tot een democratische politiek en hun visie op hun plaats in de wereld beïnvloedt. Niemand ontkomt eraan de prijs voor de onafhankelijkheid te betalen, aldus Kenney. De uitlevering van de Kroatische generaal en vermeende oorlogsmisdadiger Ante Gotovina vormt voor Kroatië de sleutel voor de toegang tot de EU. Zijn Albanese tegenhanger Ramush Haradinaj, voormalig leider van de UCK en de latere premier, maakte met zijn vrijwillige gang naar het Tribunaal in Den Haag juist de weg vrij voor de onafhankelijkheid van Kosovo. Ook over de revolutieperiode is veel lezenswaardigs te noteren. Het is opmerkelijk dat weinig landen 1989 groots vierden, deels dank zij de vrees dat er te veel compromissen zijn gesloten tussen de oppositie en de communisten. Het is ook opvallend dat overal juist twintigers en dertigers werden benoemd en juist de anti-communistische dissidenten (de helden van 1989) na een paar jaar uit beeld verdwenen. Volgens Kenney

vormden zij een slechte herinnering voor degenen die niet opstonden tegen het communistische regime. Een betere verklaring is de mate waarin dissidenten zich konden aanpassen aan een democratische politiek, waarin het uiteindelijk ging om concrete resultaten.

De problematiek van het onderzoek en straffen van functionarissen die hadden gecollaboreerd met het communistische systeem, is eveneens interessant. De auteur gaat in op het verschil in benadering tussen landen (zo kozen de Tsjechen voor een systeem van uitsluiting uit publieke ambten, terwijl de Polen tot voor kort liever een streep onder het verleden zetten) en plaatst kanttekeningen bij de mogelijkheden om op een betrouwbare en rechtvaardige wijze collaboratie te straffen. Met betrekking tot de omgang met de repressie onder Stalin constateert Kenney dat landen er vooral huiverig voor zijn de *geschiedenis* uit handen te geven. De geschiedenis bood immers juist zoveel mogelijkheden om slachtoffer, verzetsheld, collaborateur of onderdrukker te zijn. Een beoordeling van die tijd zou al snel leiden tot een eigentijds politiek slagveld over het verleden. In Midden- en Oost-Europa zijn daarom geen waarheids- en verzoeningscommissies opgericht, zoals in Zuid-Afrika. Deze verklaring lijkt wat al te gemakkelijk.

Wat maakt dat landen succesvol omgaan met hun verleden? Is dat bijvoorbeeld westerse druk of zijn het landen met een grote democratische traditie en penetratie van westerse normen? De veranderingen in bijvoorbeeld Slowakije, Roemenië en Kroatië zouden deze ondersteunen. Kenney bewijst met het voorbeeld van Tsjechië dat bovenstaande verklaringen niet dekkend zijn. Ondanks sterke westerse wortels en een president die voortdurend hamerde op morele

vraagstukken, hebben de Tsjechen zich toch verzet tegen een onderzoek naar de meest schaamtevolle episode in hun geschiedenis, namelijk het doden van duizenden Tsjechische Duitsers gedurende de gedwongen verdrijving in 1945-1946. Slechts 3% van de Tsjechen was bereid officieel excuus aan te bieden, terwijl in Polen – waar de verdrijving veel minder zwaar was en de bevolking juist veel meer te lijden had gehad van de Duitse bezetting – bij een vergelijkbaar onderzoek maar liefst 33% van de ondervraagden daartoe bereid was. De auteur meent dat de omgang met het verleden in Polen wordt vergemakkelijkt door de aanwezigheid van een sterke *civil society* en als gevolg van de grootte van het land. Een groot land is minder kwetsbaar voor bedreigingen door etnische geschillen of taal.

De verzoening met het verleden bestaat in de voormalige communistische landen tegenwoordig vooral uit de problematiek van onteigening en teruggave van bezit aan de oorspronkelijke eigenaren. Maar ook dat geeft de nodige problemen, waarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de rooms-katholieke kerk die opeens weer grootgrondbezitter wordt, of aan land, kastelen en cultuurogoed dat opnieuw in handen komt van oude (Duitse) adel. De nostalgische hang naar een (communistisch) verleden, een andere actuele trend, wordt door Kenney sterk gerelativeerd en juist positief bekeken. Dat verleden biedt iedereen wat wils: voor sommigen stabiliteit en relatieve welvaart, voor anderen grotere aandacht voor sociale kwesties, en voor sommigen was het de tijd van nationale grootheid. De auteur blijft onveranderlijk optimistisch: '[t]he surprise is that the mutability of memory is becoming accepted.'

In de laatste twee hoofdstukken (over de democratiseringspolitiek en

de betekenis van Oost-Europa voor het 'nieuwe' Europa) blijft de auteur positief over de interne krachten. Behalve de mate van steun van westerse landen is vooral de aanwezigheid van een *civil society* bepalend voor de mate van democratie en stabiliteit. Ook naar buiten toe blijkt Midden- en Oost-Europa minder een lijdend onderwerp van westerse dominantie, maar vooral een onafhankelijke en invloedrijke actor. Kenney noemt o.a. de brede steun aan de regimeverandering in het Midden-Oosten. Niet onwetendheid of financieel gewin – een aantal landen kreeg NAVO-bases in ruil voor steun – maar vooral de toegenomen eigenwaarde leidde tot een opstelling in de kwestie-Irak die botste met die van de Europese bondgenoten. De Oost-Europeanen weten wat het is om onder een dictatuur te leven, willen hun vrijheid verspreiden en hebben het idee dat zij ook iets te bieden hadden, namelijk kennis over het opbouwen van een democratie, een *civil society* en een levensvatbare economie. Dat hun ervaring niet door de Amerikanen is gebruikt, doet niets af aan de kennis en waarden van deze nieuwe Europese landen. Zij

dragen ook bij aan de vorming van het nieuwe Europa, doordat zij het idee van Europa heel serieus nemen. Zo dragen de Polen sterk bij aan het debat over Europese waarden; ook de sterke band tussen de nieuwe EU-landen en de Verenigde Staten zal van grote invloed zijn. Of die laatste twee ontwikkelingen nu zo gunstig zijn, blijft onbesproken.

Een belangwekkend punt dat Kenney in het laatste hoofdstuk aanroert, is de vraag of alle westerse inspanningen voor multi-ethniciteit en democratie wel juist zijn. Landen met stabiele democratieën blijken juist homogene staten. De auteur stelt provocerend de vraag of het Westen door de deugden van multi-ethniciteit te prediken en Oost-Europese landen te dwingen hun traditie op dat vlak niet te negeren, niet juist het tegendeel heeft bereikt. De auteur meent wél dat een supranationaal Europa één van de beste garanties is voor pluriformiteit. Het aanbieden van een tijdpad voor lidmaatschap van de Europese Gemeenschap/Unie zou, ook als men naar de kosten kijkt, het beste middel zijn geweest om de Joegoslavische oorlogen te voorkomen. Militaire

interventie, humanitaire hulp en wederopbouw hebben 107 miljard dollar gekost, terwijl een pakket van schuldenverlichting en ontwikkelingshulp om versnelde toegang tot de EU (toen nog EG) te krijgen, naar schatting slechts 11 miljard dollar zou hebben gekost. Dat is achterafpraat, maar uit het oogpunt van staatsopbouw en de westerse ingrepen in Afghanistan en Irak, en mogelijke toekomstige westerse interventies, wel iets om over na te denken. Hoewel dit boek niet handelt over de uitbreidingsproblematiek en de grenzen van de uitbreiding, kunnen er voldoende argumenten in worden gevonden om de recente terughoudendheid van Europa op dit vlak te heroverwegen. Kenney heeft er alle vertrouwen in, gezien zijn concluderende woorden: '[e]ven if expansion is not in the works, the conversation about expansion continues.'

Sipke de Hoop

Dr Sipke de Hoop is universitair docent Midden- en Oost-Europese Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Rusland als doorleefde ervaring

Karel Onwijn:

Van onze correspondent. Standplaats Moskou.

Amsterdam: KIT Publishers, 2006; 224 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-6832-593-0

Dit is deel vier in een serie onder de titel *Van onze correspondent*; eerdere standplaatsen waren Nairobi, Tilburg en Peking. Karel Onwijn heeft met dit deel een buitengewoon leesbaar en informatief Ruslandboek geschreven

vanuit een grote persoonlijke betrokkenheid. De aanduiding 'Ruslandboek' is geheel verdiend, omdat Onwijn erin is geslaagd in 224 bladzijden een zeer compleet beeld te geven van het leven in Rusland sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie. Het is tegelijkertijd een soort autobiografie van de historicus Onwijn, die als student (nog net tijdens de Koude Oorlog) gebiologeerd raakt door het raadsel Rusland, voor een journalistieke stage naar Moskou gaat, vervolgens acht jaar in Moskou woont en aldaar werkt

als correspondent voor een aantal kranten in Nederland en België, zich intens inlaat met alle aspecten van het leven in Rusland, er vrienden maakt en een professioneel journalistiek netwerk opbouwt, er trouwt en vader wordt, om zich ten slotte weer in Nederland te vestigen en zich te verbazen over zijn ambivalenties jegens beide landen en volkeren.

Het is een ontwikkeling die verscheidene correspondenten hebben doorgemaakt sinds de jaren '90 van de vorige eeuw, sinds Rusland door

Gorbatsjovs politiek van *glasnost* en *perestrojka* een fase van fundamentele verandering inging en buitenlanders metterdaad in Rusland konden gaan wonen en werken. Tegelijkertijd laat Onwijns boek ook zien hoezeer bepaalde constanten het Russische leven en de Russische mentaliteit zijn blijven bepalen door alle stormachtige veranderingen en onzekere tendensen heen, en hoe ook de restauratieve verschijnselen van dit moment hierop in hoge mate zijn terug te voeren. Zijn Ruslandbeeld geeft de visie van een historisch onderlegde journalist, met een systematische aandacht voor de concrete sociologie van zijn Russische omgeving; directe ervaringen en concrete waarnemingen worden regelmatig in een breder, generaliserend kader geplaatst.

De titel van het openingshoofdstuk, 'Kenniss maken met een buitenaards universum', doet recht aan de fascinerende vreemdheid die iedereen altijd heeft ervaren die zich serieus in Rusland heeft verdiept, die taal geleerd heeft en er gewoond

heeft. Voor de ervaren Ruslandganger betekent de lectuur van Onwijns boek een voortdurende stroom van herkenning en *déja-vu*-ervaringen; voor wie Rusland niet kent, moet het ronduit verbijsterend zijn. Daarbij komt onvermijdelijk de vraag op: als het leven in Rusland werkelijk zo chaotisch, absurd, bureaucratisch, corrupt, autoritair, onpraktisch, ongerieflijk, onvrij en tegenstrijdig is, wat brengt iemand van buiten er dan toe er steeds weer naar terug te keren en er met liefde over te blijven praten? Dit boek geeft daar niet zozeer een sluitend antwoord op, want dat is onmogelijk; het is eerder een zeer gedetailleerde formulering van de vraag zelf. Het belicht alle relevante aspecten van het leven in Rusland. De negatieve kanten die zo onvermijdelijk en prominent naar voren komen, betreffen haast zonder uitzondering de institutionele, abstracte, bureaucratische verschijnselen, waar de Rus van de wieg tot het graf aan onderworpen is.

Maar de uiteindelijke balans wordt toch bepaald door de individuele

stellingname van de auteur en door zijn emotionele betrokkenheid, die vooral gevoed lijkt te worden door de vriendschappen en individuele contacten, door gedeelde ervaringen en zo nu en dan ook door een triomfervaring, wanneer men door slimme improvisatie het systeem te slim af kan zijn. Bovendien is het Russische leven in zijn ongrijpbare vreemdheid natuurlijk een onuitputtelijke bron van groteske situaties en kleurrijke of ontroerende anekdoten. In het hoofdstuk 'Omgaan met de Rus en zijn bureaucratie' wordt een fascinerende en genuanceerde taxatie gegeven van de Russische volksaard, van de tegenstrijdigheden, alsmede van de lokale logica, die de Russen in de loop der eeuwen hebben ontwikkeld in hun omgang met het leven in Rusland en met de buitenwereld.

Joost van Baak

Prof.dr J.J. van Baak is hoogleraar Slavische taal- en letterkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

België als Europa in het klein?

J. Beyers & P. Bursens:

Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie.

Leuven: Acco, 2006; 217 blz.; 27,50 euro;

ISBN: 90-334-5952-3

De verzuchting van de auteurs komt in het laatste hoofdstuk: tot besluit, waarom is de beeldvorming over het functioneren van de Belgische federatie toch vaak zo negatief? Door commentatoren van buiten, maar ook in de Europese studies, worden onze zuiderburen frequent weggezet als een partner met een trouwe

federale inborst, die in de uitvoering daarvan toch vaak moet lijden onder 'institutionele slonzigheid' (blz. 198). Het leidt ertoe dat Nederland nog wel eens over België heen kijkt – en ten onrechte, volgens de Nederlandse België-kenner Dirk-Jan Eppink. En ook de auteurs van dit boek over het Belgische Europebeleid wijten het negatieve imago aan een fatale combinatie van een naïef ideaalbeeld van het functioneren van politieke systemen en een beperkte blik van de buitenwacht op dat wat politiek en bestuur 'typisch Belgisch' maakt.

Het doel van dit boek is deze laatste leemte te vullen, door het inzichtelijk

maken van het samenspel tussen de Europese en de Belgische politiek. In eerste instantie bedoeld voor Vlaamse studenten 'humaniora', maar de auteurs hopen een breder lezerspubliek te trekken. Hoewel het politicologisch jargon hiervoor nog wel eens een obstakel kan zijn, is een studie in de Nederlandse taal daartoe natuurlijk zeer geëigend. Dit was echter een negatieve keuze, zo onthullen de auteurs in de inleiding heel eerlijk. In opzet was het boek wel degelijk Engelstalig, maar een boek over België bleek voor de grote uitgevers op de internationale markt onvoldoende interessant. Daarom worden in de

EU-studies vaak de grote lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk) ten voorbeeld gesteld, wat een ongewenste wetenschappelijke vertekening in de hand werkt. De opgelegde keuze komt desalniettemin niet alleen de toegankelijkheid van dit boek ten goede, het bood de auteurs in hun eigen woorden de kans hun 'geesten en pennen te scherpen' in het normaliter Engelstalige EU-studies-jargon.

Het boek is een eerste bijdrage aan de europeaniseringsliteratuur waarin wordt ingegaan op het effect van Europa op de Belgische politiek. Dit effect is, zoals de titel al doet vermoeden, niet te onderschatten. In het eerste, theoretische hoofdstuk worden daartoe stellingen geponeerd, die in het vervolg worden uitgeschreven. Om te beginnen de europeanisering van de politiek van de lidstaten, die, in tegenstelling tot wat men zou verwachten, tussen de lidstaten niet tot convergentie heeft geleid. Omdat landen de manier van omgaan met Europees beleid zelf kunnen bepalen, biedt de praktijk zicht op een grote mate van differentiatie al naar gelang nationale politiek en bestuurlijke structuren en tradities. De vervolgvragen, zeker in de complexe Belgische staatsstructuren, zijn of deze *impact* wijst in de richting van 'uitholling' of van 'versterking' van het centrale niveau. Met andere woorden: wint de uitvoerende macht aan zeggenschap ten nadele van wetgevende macht, of zijn het de deelstaten die zich door europeanisering versterkt weten?

Deze discussie komt aan de orde in zeven hoofdstukken, waarin achtereenvolgens ingegaan wordt op de parlementaire en politieke afstemming en vertegenwoordiging van Belgische EU-standpunten in de Raad van Ministers; de rol van politieke partijen; het parlement; en belangengroepen. De slag naar de inhoud

wordt gemaakt in hoofdstukken over het gemeenschappelijk landbouw- en milieubeleid en de praktijk van verdragsherzieningen. Een behandeling van de stekeligheden van het JBZ of GBVB had overigens de spanning tussen intergouvernementeel en federaal ongetwijfeld (nog) sterker belicht. De praktijk van implementatie van Europese wetgeving en beleid vormt het sluitstuk van de analyse.

Een centrale boodschap van het boek is die van Europese beleidsvorming als *tweerichtingsverkeer*. Belgische vertegenwoordigers geven mede vorm aan EU-wetgeving, die op nationaal niveau moet worden geïmplementeerd. Uit de hoofdstukken over dit proces rijst het beeld van voortdurende aanpassing en versterking van processen, in een poging meer centraal te coördineren en de parlementaire betrokkenheid institutioneel te versterken. Van het laatste komt overigens in de praktijk nog niet veel terecht – een constatering die de auteurs mede verklaren uit de breed gedeelde, pro-Europese houding van de Europese elite. Was België met Nederland bij de onderhandelingen over de Kolen- en Staalgemeenschap nog pleitbezorger voor incorporatie van een intergouvernementeel Raad van Ministers in het supranationale bouwwerk van Commissie en parlementaire Assemblee, vanaf de jaren zeventig groeide de politieke steun ten faveure van een federaal Europa. Dit moet mede gezien worden in het licht van het proces van nationale staatsvorming dat in deze periode zijn beslag kreeg, waarbij de idee van Belgische eenheid werd gekoppeld aan het proces van eenwording op Europees niveau. Waar de pro-Europese gezindheid in Nederland vanaf begin jaren negentig door groeiend eurocriticisme werd genuanceerd, speelt de Belgische politiek op EU-niveau nog regelmatig de federale kaart.

Ook heel herkenbaar voor Haagse EU-watchers is de verklaring, door deze *permissive consensus*, van de desinteresse en laksheid van Belgische politieke partijen en hun vertegenwoordigers daar waar het gaat om de pro-actieve behandeling van Europese zaken. De wetgevende macht blijft hiermee zonder twijfel de zwakste schakel in de bepaling van Belgische Europapolitiek, waarin de federale overheid een stevige vinger in de pap houdt. Het is het bekende beeld van de nationale regering als 'poortwachter' tussen het binnenlands en EU-beleid, zichtbaar in de richting en mate van activiteit van decentrale overheden. Zowel Belgische deelstaten als Nederlandse provincies en gemeenten richten zich nog altijd primair op de nationale overheid, alvorens, vaak bij gebrek aan steun, 'Europees te gaan'.

Het boek bestendigt, kortom, het beeld van de EU als een complex, meerlagig systeem, dat van Europa zoveel meer maakt dan buitenland. Maar kunnen we daarmee, zoals in de laatste zin van het boek, stellen dat België fungeert als een Europa in het klein, of: Europa als een België in het groot? Het is ontegenzeggelijk een mooie uitsmijter. En zeker, in het Belgische optreden op EU-niveau komt een aantal ongerijmdheden in het Belgische stelsel wel heel pregnant tot uiting. De ingewikkelde staatsstructuur bemoeilijkt centrale coördinatie; de brede politieke consensus werkt parlementaire en publieke desinteresse in de hand. Maar pas op: ook hier is een beperkte blik gevaarlijk. Zo blijft de groeiende rol van het Europees Parlement door het boek heen opvallend onderbelicht. En waar Europarlementariërs zich steeds vaker en sterker roeren in het Europese wetgevingsproces, wordt de Belgische Europapolitiek traditioneel gedomineerd door een klein aantal federale

'olifanten'. De ervaring en behendigheid van nationale politici in het tot stand brengen van complexe politieke compromissen maakten mannen als Spaak, Tindemans, Davignon, Verhofstadt en Dehaene (auteur van

het voorwoord bij dit boek) bij uitstek geschikt voor het Europese handwerk. En dat zijn de politieke kopstukken die juist Europa zo node mist.

Mendeltje van Keulen

Dr M. van Keulen is verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Europese besluitvorming: duidelijk uitgelegd?

Hendrik Vos:

Besluitvorming in de Europese Unie - Een survival kit.

Leuven: Acco, 2006 (eerste druk); 207 blz.; 20,- euro;

ISBN: 90-334-6264-8

Europese besluitvorming is bij uitstek een onderwerp dat door niet-EU-adepten wordt gezien als saai en stoffig. Het gebruik van eurojargon maakt de werkwijze van Brussel nog extra complex. Er worden niet alleen lastige termen gebezigd als verordening, *acquis* en comitologie, ook huis-, tuin- en keukenvoorwerpen kunnen in de EU op omslachtige manier worden omschreven. Zo zijn er komische voorbeelden te vinden, met frases als een enkelvoudig eenmansgraafinstrument, een supplementair systeem voor indirect zicht en de niet voor de weg bestemde mobiele machine.

Moedig is dan ook de poging van Hendrik Vos om in *Besluitvorming in de Europese Unie; een survival kit* het onderwerp op aansprekende wijze voor het voetlicht te willen brengen. Hij doet dit door Europese besluitvorming aan de hand van concrete voorbeelden van de diverse vormen van beslissingen in de Europese Unie te behandelen. Achtereenvolgens worden 'historische beslissingen', Europese wetten, de uitvoering van Europese wetgeving en de open-coördinatie methode uitvoerig beschreven. Het idee achter deze onderverdeling

is dat 'wie Europese besluitvorming wil begrijpen, onderscheid moet maken tussen verschillende soorten van beslissingen,' aldus Vos.

Vos geeft zelf ten geleide al aan dat niet alle categorieën Europese beslissingen aan bod komen. Toch is dit jammer, aangezien een aantal van de terreinen die niet behandeld worden, juist onderwerpen zijn die voor de buitenwacht zo onoverzichtelijk zijn, zoals besluitvorming op meer intergouvernementele beleidsterreinen (de totstandkoming van een Europees buitenlands beleid, justitiële en politieke samenwerking) en Europese deelname aan internationale overeenkomsten. Ook de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen, de rol van de monetaire unie en andere vormen van verdergaande samenwerking, zoals Schengen, blijven buiten beschouwing.

Voordat Vos de diverse soorten beslissingen behandelt die in zijn boek wél aan bod komen, staat hij stil bij de theorieën over Europese besluitvorming uit de politieke wetenschap. Dit hoofdstuk geeft een wetenschappelijk tintje aan het veelal beschrijvende boek. De aloude tegenstelling van het intergouvernementalisme versus het neofunctionalisme passeert de revue, maar ook modernere theorieën zoals het *principal-agent*-perspectief, vormen van institutionalisme, netwerktheorieën en *multilevel governance* worden besproken. Aardig is wel dat een groot deel van deze uitgewerkte

theorieën weer terugkomen in het concluderende hoofdstuk, echter zonder deze weer expliciet te noemen; herkenbaar voor de ingewijde, maar geen storend theoretisch geneuzel voor een leek.

De eerste vier hoofdstukken van het boek geven een gedegen beschrijving van de totstandkoming van de diverse soorten beslissingen: van het Constitutioneel Verdrag tot verordeningen en comitologie. In het hoofdstuk 'Historische beslissingen' wordt de totstandkoming behandeld van beslissingen die het aanzien van de Unie veranderen of een sterke impact hebben op het functioneren van de Unie in haar totaliteit. Dit brede spectrum, van nieuwe verdragen tot uitbreidingsbeslissingen, is lastig te beschrijven door het veelal politieke en vaak *ad hoc*-karakter en het hoofdstuk blijft daardoor wat ongestructureerd.

De hoofdstukken over Europese wetten en de uitvoering van Europese wetgeving bevatten juist tal van duidelijke schema's en veel cijfers en vergelijkingen. De instellingen van de Europese Unie worden behandeld in verscheidene hoofdstukken, hetgeen wat onordelijk kan overkomen. Wél is lovenswaardig dat Vos niet alleen de formele gang van zaken belicht, maar ook ruim aandacht schenkt aan de informele gang van zaken in het Europese kwartier van Brussel. Deze benadering en het grote aantal concrete voorbeelden maken het boek

minder droog dan andere werken over de besluitvorming in de EU.

In het laatste inhoudelijke hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de deelname van het federale België aan de Europese besluitvorming. Wie in dit gedeelte van het boek een helder en duidelijk overzicht verwacht van de verdeling van bevoegdheden tussen de diverse Belgische bestuurslagen, komt bedrogen uit. Het hoofdstuk richt zich eerder op de lezer met behoorlijke voorkennis van het Belgisch staatsbestel. In het hoofdstuk is wel een analyse van rol en invloed van wetgevende regio's binnen de Europese Unie te vinden, uitgewerkt naar Belgisch voorbeeld. Conclusie hierbij is dat de rol die de wetgevende regio's

kunnen spelen op het Europese vlak, grotendeels afhangt van de ruimte die hun hiervoor gegeven wordt door het centrale of federale niveau.

Na het lezen van *Besluitvorming in de Europese Unie; een survival kit* blijft bij mij de twijfel bestaan of Vos inderdaad de ondertitel van het boek, 'een survival kit', geheel waarmaakt. Het boek is echter zeer toegankelijk en geeft zeker een goede inleiding tot de formele en informele aspecten van Europese besluitvorming. Onduidelijk blijft ook voor wie Vos het boek nu precies geschreven heeft: voor een studieboek blijft het te beschrijvend, voor de ingewijde te bekend en voor de leek toch te uitgebreid. Maar voor diegene die na het lezen van deze

boekbespreking zich nog steeds afvraagt wat er in het Berlaymontgebouw wordt bedoeld met eurojargon als een 'enkelvoudig eenmansgraafinstrument', een 'supplementair systeem voor indirect zicht' en de 'niet voor de weg bestemde mobiele machine', hierbij de vertaling: respectievelijk 'spade', 'achteruitkijkspiegel' en 'grasmaaier'.

Mirte van den Berge

Drs Mirte van den Berge studeerde politicologie, met een specialisatie Internationale Betrekkings. Zij is werkzaam bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Ongegronde angst voor economisch 'Fort Azië'

Naoko Munakata:

Transforming East Asia – The Evolution of Regional Economic Integration.

Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2006; xix + 258 blz.; \$ 24,95 (£ 14,99); ISBN: 0-8157-5887-1

Oost-Azië staat aan de vooravond van een nieuwe fase in de economische samenwerking. De landen in de regio kunnen het economisch regionalisme (ofwel door de overheid gestuurde samenwerking) ombuigen in een effectief subsysteem van de mondiale instituties. Integratie helpt het wederzijds wantrouwen tussen de landen van Noord- en Zuidoost-Azië te verzachten. Daarnaast vergroot zij de stabiliteit in de meest dynamische regio van de wereld, die een derde van de wereldbevolking herbergt en een vijfde van het mondiaal bruto product genereert. De drie grote mogendheden in de regio – Japan, China en de Verenigde Staten – staan in een

historische constellatie die het mogelijk maakt economische integratie in Oost-Azië naar een nieuw niveau te tillen. Aldus Naoko Munakata, schrijfster van het boek *Transforming East Asia*. Munakata is senior diplomaat bij het Japanse ministerie van buitenlandse zaken en was voor haar onderzoek als gastonderzoeker verbonden aan het *Center for Northeast Asian Policy Studies* van de *Brookings Institution* in Washington.

Dit gemakkelijk leesbare boek is waardevol vanwege de gedetailleerde chronologie van de evolutie van regionale economische integratie in Oost-Azië. Munakata beschrijft de functionele, rationele economische berekening waarmee leiders te werk gaan, maar merkt daarbij wel op dat staten door politieke factoren en gebrekkige binnenlandse voorbereidingen niet altijd zo rationeel calculerend handelen. Een historische les is dat wanneer de drang naar regionale samenwerking zwak is, (aanstaande)

deelnemers de nadruk neigen te leggen op *wie* mag aanschuiven voor onderhandelingen in plaats van *waarover* de samenwerking zou moeten gaan.

De eerste hoofdstukken schetsen de achtergrond: de veranderende attitudes en nieuwe visie van leiders in de regio, alsmede de groei van buitenlandse investeringen en regionale productienetwerken. Deze culminereren in de huidige ambitie en in het daarbij gehanteerde pragmatisme. Munakata bekritiseert pessimisten die regionale samenwerking zien als ongewenste tegenhanger van 'globalisering' en antiwesters sentiment, en beargumenteert dat dergelijke samenwerking juist een bijdrage kan leveren aan mondiale handelsliberalisering. Preferentiële handelsovereenkomsten zijn volgens de schrijfster een pragmatische manier om regionale problemen tijdig en gericht te behandelen en beleidsverbeteringen te genereren die uiteindelijk ook op mondiaal niveau

worden aangenomen. Daarnaast helpt grotere aandacht van politieke leiders binnenlands verzet tegen grotere internationale concurrentie te overwinnen. Regionale samenwerking in Oost-Azië is toegenomen door defensief regionalisme, intraregionale economische onafhankelijkheid en intraregionale competitieve dynamiek. Zij wordt daarentegen tegengewerkt door gebrek aan samenhang als gevolg van diversiteit en wantrouwen, buitenregionale afhankelijkheid en terughoudendheid over institutionalisering.

Deze punten worden uitgewerkt in vier hoofdstukken die opeenvolgende fasen in de evolutie van regionale integratie schetsen. De eerste fase loopt van het Plaza Akkoord (een akkoord over wisselkoersen van de – toenmalige – G-5) in 1985 tot 1992. Deze periode kenmerkt zich door defensief regionalisme: de zoektocht naar een regionaal forum en de oprichting in 1989 van de *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). APEC ontpopt zich in de tweede fase tot het belangrijkste samenwerkingsverband. Ook wordt nu gezocht naar een manier waarop een verbond van louter Oost-Aziatische landen vorm kan krijgen. Met de financiële en economische crisis van 1997 begint de derde fase, die de regio bevrijdt van het taboe op *East Asia-only frameworks* en vrijhandelsovereenkomsten (*Free Trade Agreements* of FTAs). Traditionele obstakels worden overwonnen en de Verenigde Staten reageren positiever op voorstellen voor economische samenwerking. De vierde periode begint in 2000 met het voorstel van China voor een ASEAN-China FTA. Verhoudingen in de regio veranderen fundamenteel door de opkomst van China; de wedloop voor handelsovereenkomsten in de regio en intraregionale competitieve dynamiek neemt een vogelvlucht.

Het laatste inhoudelijke hoofdstuk

gaat in op de rol en strategie van de drie grootste mogendheden in de regio: Japan, de Verenigde Staten en China. Deze dienen binnenlandse beleidsvraagstukken aan te pakken voordat zij een werkelijk positief effect kunnen hebben op Oost-Aziatisch regionalisme. Zo moet Japan een *grand strategy* ontwikkelen, dienen de Verenigde Staten op topniveau meer aandacht aan Azië-beleid te schenken en moet China een betrouwbaarder partner worden voor landen in de regio. De spanningen tussen Japan en China en de militaire opbouw van China worden gezien als grootste struikelblokken voor regionalisme. Desalniettemin is er volgens de schrijfster thans sprake van een historisch verbond dat de mogelijkheid schept voor een werkelijke doorbraak in regionalisme. Nu Japan zijn economie zichtbaar herstructureert, de houding van de Verenigde Staten veel minder negatief is en China investeert in binnenlandse ontwikkeling, kan een positieve alliantie het regionalisme naar het volgende stadium van pan-regionale integratie tillen.

De rationele benadering van economische integratie die dit boek beschrijft en voorstaat, blijkt voor de Oost-Aziatische regio zeer bruikbaar. De conclusie dat Oost-Aziatische landen sterke motieven hebben om open te blijven staan voor andere regio's van de wereld, is in detail beschreven en duidelijk onderbouwd. Kritische analyse en commentaar van de schrijfster zelf blijven echter vaak achterwege, waardoor de lezer zich afvraagt of Munakata als onderzoeker of als Japanse bureaucraat schrijft en redeneert. Dit wordt versterkt doordat allerlei theorieën en citaten zonder uitleg of commentaar aangehaald worden en er geen duidelijke eigen visie naast gezet wordt.

Zo betitelt Munakata Japan en Korea als 'het meest onwaarschijnlijke

koppel dat de golf van bilaterale FTAs in Oost-Azië begon' (blz. 109), om het voorstel van een Japans-Koreaanse handelsovereenkomst (1998) even later zonder veel uitleg neer te zetten als meest logische stap 'als Oost-Azië dan toch aan FTAs zou beginnen'. Ook blijft onduidelijk hoe dit rijmt met de conclusie dat het Chinese voorstel voor een *China-ASEAN FTA* het begin markeerde van de wedloop om handelsovereenkomsten. Het is spijtig dat Munakata, evenmin als grote namen als Drysdale en Baldwin, op dit vlak geen wezenlijke bijdrage heeft kunnen leveren aan de bestaande literatuur.

Ondanks de goed uitgewerkte rationeel-economische benadering is dit boek daarom vooral nuttig voor lezers die verlangen naar overzicht in het complex van ontwikkelingen op het gebied van economische samenwerking in Oost-Azië. Door de chronologische, beschrijvende vorm is het een nuttig (naslag)werk met veel bruikbare noten. De functionele *insider's view* die Munakata biedt is de moeite waard, maar haar behandeling mist de vernieuwende, kritische blik die de lezer zich gewenst zou hebben.

Maaïke Heijmans

Maaïke Heijmans is werkzaam als *Research Fellow for Asia Studies* bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

De Mexicaanse kloof

Alexander Dawson:

First World dreams: Mexico since 1989.

Nova Scotia, Canada: Fernwood Publishing Ltd, 2006; 194 blz.; \$ 22,95; ISBN: 1-84277-660-6

De auteur Alexander Dawson geeft zelf aan dat het jaar 1989 als beginpunt van de beschrijving van Mexico's globaliseringsproces voor veel Mexicanen geen logische keuze is. Mexicanen noemen, wanneer er gevraagd wordt naar memorabele momenten uit hun recente verleden, zelden het jaar 1989. Voor Mexicanen vertellen het jaar 1968 (het jaar van het bloedbad in Tlatelolco), 1985 (de aardbeving in Mexico-stad), 1994 (de inwerkingtreding van NAFTA en het oproer in Chiapas van de Zapatistas) of het jaar 2000 (toen er na meer dan zeventig jaar een eind kwam aan de macht van de PRI) het verhaal van Mexico's moeizame weg naar democratie en globalisering.

In hoofdstuk 2 begint Dawsons beschrijving van het Mexico sinds 1989, wanneer president Salinas aan de macht komt. Zijn zesjaren-termijn (van 1988 tot 1994) karakteriseert de auteur als een periode van grote politieke en economische hervormingen en anderzijds als een tijd van politiek geweld en corruptieschandalen. Kroon op het werk van Salinas werd de *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), het vrijhandelsverdrag tussen Canada, de Verenigde Staten en Mexico, dat op 1 januari 1994 in werking trad voor zo'n 400 miljoen consumenten. Maar 1994 werd niet het gouden jaar waarop Salinas had gehoopt. Door binnenlandse oorzaken, zoals de opstand in Chiapas van de Zapatistas en de economische crisis, leek de verwachte rijkdom van de eerste wereld voor veel Mexicanen

verder weg dan ooit. De auteur wijdt een heel hoofdstuk aan dat rampjaar 1994.

In het volgende hoofdstuk behandelt Dawson de laatste dagen van de *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). Met president Zedillo, die in december 1994 aantrad, ontstond meer politieke transparantie in de partij die al sinds 1928 aan de macht was en ooit werd gekenmerkt als 'de perfecte dictatuur'.

Tijdens de presidentsverkiezingen van 2000 gebeurde het onvoorstelbare. De leider van de oppositiepartij PAN (*Partido Acción Nacional*), Vicente Fox, won met zijn verkiezingsleus 'el cambio' (de verandering) die verkiezingen en versloeg zo na zeventig jaar de PRI. Fox beloofde dat een van de belangrijkste thema's van zijn presidentstermijn de migratieproblematiek zou zijn. Dawson gaat in het hoofdstuk 'Bordercrossing in an age of terror' hier verder op in. Van de ongeveer 10 miljoen Mexicaanse immigranten in de Verenigde Staten, verblijven er zo'n 5 miljoen illegaal. Ongeveer 500.000 Mexicanen steken jaarlijks de grens over; bij deze oversteek sterven ieder jaar weer tussen de 300 en 400 migranten. Fox stond hervorming van het migratiebeleid voor, met vrij verkeer van personen, maar 11 september leidde alleen maar tot verscherping van de grenscontrole en verharding van het beleid voor immigranten.

In het hoofdstuk 'A decade of Nafta' gaat Dawson dieper in op de economische verhouding tussen Mexico en de Verenigde Staten. Over de welvaart die NAFTA heeft gebracht, zegt Dawson: '...there are now two Mexicos, the Mexico of the peso and the Mexico of the dollar. Those who have been able to take advantage of increases in trade and access to the

dollar economy have prospered, but those who traditionally made their incomes from the domestic economy are, according to a popular saying, *jodidos* (the screwed)...' (blz. 125)

Ook Fox heeft dus uiteindelijk de kloof tussen het welvarende noorden en het achtergestelde zuiden van Mexico niet kunnen dichten. In hoofdstuk 7, 'Democracy in Mexico', geeft Dawson Fox wel *credits* voor het feit dat het hem gelukt is een grotere politieke vrijheid te creëren, met economische en financiële stabiliteit.

Dawson beschrijft in het laatste hoofdstuk de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2006, maar niet de uiteindelijke uitslag. Dit is jammer, want deze verkiezingsresultaten lieten goed de verdeeldheid binnen Mexico zien. De rechtse Calderón en favoriet van het rijke noorden won de verkiezingen met 35,9%. De kandidaat van het arme zuiden, López Obrador, behaalde 35,3% van de stemmen. De rol van de PRI bleek, met 22,2%, definitief uitgespeeld. Het verschil tussen rijk en arm, noord en zuid, een produkt van de globalisering en NAFTA, komt naar voren in deze verkiezingsuitslag. De vraag is of Calderón, met zo'n minimale overwinning, in staat zal zijn deze twee Mexico's adequaat te regeren. Dawson heeft in ieder geval met dit boek een goede basis gelegd voor een beter begrip van de problematiek waarmee Mexico kampt.

Laura H. de Jong

Laura H. de Jong studeert Romaanse Talen en Culturen aan de Rijksuniversiteit Groningen. In de eerste helft van 2006 verbleef zij in het kader van deze studie in Mexico.

Donau: Tijdschrift over Zuid-Oost Europa.

Groningen: Midden- en Oost-Europa Genootschap Spartak, 2006; eerste jaargang, nummer 1; 121 blz.; 6,- euro per nummer; zie: www.donaustroom.eu

Bulgarije is een land van corruptie, georganiseerde misdaad en een haperende rechterlijke macht. Dat is het beeld dat blijft hangen naar aanleiding van het toetredingsproces van Bulgarije tot de Europese Unie. Dit is ook het Bulgarije dat wordt beschreven in een interview in *Donau*, een nieuw Nederlands tijdschrift over Zuidoost-Europa. In 'Aanmodderen met corruptiebestrijding' vertelt de Groningse student Berend Sangers over zijn ervaringen in Bulgarije. Sangers deed daar voor zijn afstudeerscriptie onderzoek via *Transparency International*, een niet-gouvernementele organisatie die over de hele wereld onderzoek doet naar corruptie en jaarlijks een corruptie-index samenstelt. Sangers staat buitengewoon kritisch ten opzichte van de effectiviteit van corruptiebestrijding in Bulgarije. Het fenomeen is wijdverspreid ('Bulgarije is corruptie'), komt in alle lagen van de samenleving voor en de Europese Commissie lijkt nauwelijks over de middelen te beschikken de corruptie werkelijk aan te laten pakken. Want, zo legt Sangers uit, toezicht houden is lastig, wanneer ten minste een van je vier informatiebronnen (de regering) zelf een plek is waar corruptie veelvoudig voorkomt. Daarnaast heeft Sangers zijn twijfels over de validiteit van de meetinstrumenten die *Transparency International* hanteert. Deze NGO, een tweede informatiebron van de EU, doet op basis van gesprekken met lokale ondernemers en deskundigen schattingen met betrekking tot het corruptieniveau in een land.

In hetzelfde nummer van *Donau*

beschrijft Tim de Beer de stand van de strijd tegen corruptie in Oost-Europa anno 2006. Evenals Sangers schetst De Beer een weinig rooskleurig beeld van de voortgang van corruptiebestrijding in deze regio. Vooruitgang en succes bij het bestrijden van corruptie zouden niet noodzakelijkerwijs samenhangen met processen van liberalisering en democratisering. Griekenland en Italië, beide oude lidstaten, met een eerbiedwaardige democratische traditie en beide slecht scorend op de index van *Transparency International*, zijn daarvoor sprekende voorbeelden. Aandacht voor institutionele hervormingen als middel tegen corruptie zou volgens De Beer niet werken zonder veranderingen van attitudes van de bevolking en 'een gewenste financiële moraal'. Hoe die financiële moraal te veranderen? Daar geeft De Beer geen antwoord op.

Donau is een sympathiek tijdschrift, met artikelen, columns, essays, recensies en interviews waarin vanuit een brede wetenschappelijke interesse aandacht wordt besteed aan Zuidoost-Europa. Het eerste nummer heeft als thema 'Buitenstaander'. In vier artikelen worden historische, sociale en politieke ontwikkelingen vanuit de rol van de buitenstaander geanalyseerd. De 'buitenstaanders' in deze artikelen zijn Britse en Nederlandse reizigers in respectievelijk Roemenië en Joegoslavië, de West-Europese perceptie van de oude Griekse cultuur en Hongaarse minderheden in Midden-Europa. Vanuit deze perspectieven analyseren de auteurs het spanningsveld tussen representatie en eigen ervaring, verbeelding van de 'wilde', ongepolijste Balkan door de lens van de eigen 'geciviliseerde' samenleving.

Het eerste nummer van *Donau* wordt ingeleid door de bekendste Nederlandstalige Balkan-specialist en hoogleraar slavistiek aan de Universiteit van Gent, Raymond Detrez. (C.W.)

Raymond Detrez: Bulgarije.

Amsterdam: KIT Publishers, 2006 (KIT, Landenreeks); 120 blz.; 14,50 euro ISBN 90-6832-429-2

Van de hand van Detrez verscheen onlangs in de *Landenreeks* een uitgave over Bulgarije. De *Landenreeks* is een uitgave van het Amsterdamse Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), bestaat al meer dan 50 jaar en telt inmiddels meer dan 60 delen. In dit deel wordt in ongeveer 120 pagina's een beeld geschetst van het hedendaagse Bulgarije, de geschiedenis, bevolking, economie en cultuur. Zo beschrijft Detrez hoe de aartsvaders van de Orthodoxe kerk Cyrillus en Methodius door Oost-Europa trokken om het christendom te verspreiden en schildert hij het door duizenden schapen bevolkte Balkangebergte, de kloof tussen stedelijke bevolking en boerengemeenschap en de uit de Ottomaanse overheersing stammende spanning tussen etnische Bulgaren en Turkse Bulgaren. In aparte tekstblokken worden specifieke thema's, zoals de Macedonische kwestie, de Bulgaarse keuken en omgangsvormen verder uitgediept. Dit 'Bulgarije in vogelvlucht' is een welkome bron van informatie voor hen die geïnteresseerd zijn in Bulgarije als vakantiebestemming, maar het is tegelijkertijd een aardige kennismaking met deze nieuwe lidstaat van de Europese Unie. Want Bulgarije is natuurlijk veel meer dan corruptie, georganiseerde misdaad en een haperende rechterlijke macht. Het is een land met een fascinerende geschiedenis, dat van oudsher deel uitmaakt van Europa, maar nog duidelijk de sporen draagt van de Ottomaanse overheersing en het communisme; bovendien is het een land waar prachtige wijnen worden geproduceerd en waar het ruikt naar geroosterd vlees, look en rozenolie. (C.W.)

Derek Drinkwater: Sir Harold Nicolson and International Relations. The Practitioner as Theorist.

Oxford: Oxford University Press, 2005; xi + 244 blz.; \$ 99,= ISBN 0-19-927385-5 (hb)

Dit boek beschouwt Nicolson (1886-1968) niet alleen als 'a gifted man of letters, an elegant stylist, and foreign affairs commentator', maar ook als iemand die een bijdrage leverde aan de theorie van de internationale betrekkingen. Nicolson, diplomaat, politicus en auteur, bekritiseerde reeds in 1919, als lid van de Britse delegatie aanwezig op de Parijse Vredesconferentie, in een brief aan zijn vrouw Vita Sackville-West, het optreden van Lloyd George, Clemenceau en Wilson. Het is verbijsterend – zo schrijft hij – deze drie 'onwetende en onverantwoordelijke' mannen bezig te zien: 'cutting Asia Minor to bits as if they were dividing a cake [...] while for the last two months we were praying and begging the Council to give us time to work out a scheme ...' Nicolson komt uit Drinkwaters studie van diens leven, (klassieke) opleiding, culturele invloeden, zijn werken, analyses en publicaties te voorschijn als een 'liberal realist', iemand die meent dat in de internationale betrekkingen macht en eigenbelang een grote rol spelen, maar dat ook idealisme, normen en waarden en politieke structuren van belang zijn. Interessant zijn ook Nicolson's opvattingen tijdens de Tweede Wereldoorlog over het 'Europese federalisme'. Voor een duurzame Europese federatie was zijns inziens een stabiel, democratisch Frankrijk nodig, evenals een sterke Duitse democratie. En een verenigd Europa had eerder kans op succes als het was gebaseerd op gedeelde overtuigingen ('beliefs'), sentimenten en economische belangen, dan wanneer het werd opgelegd door 'constituties

en institutionele arrangementen'. In een slothoofdstuk worden praktijk en theorie van Nicolson's handelen en denken tegenover elkaar gezet. Nagegaan wordt waarin hij zich onderscheidt van zowel 'realisten' als 'idealisten' en wat zijn eigen bijdrage is aan de theorie van de internationale betrekkingen. Eindconclusie is dat Nicolson 'never lost his liberal realist faith that in striving patiently to achieve idealist ends by realist means and by rejecting utopianism, human beings could transform international society for the better'. (F.v.d.B.)

Johan H.J. van Balen: Break-Even 1 & 2. De Europese Unie in de Wereld en de Nieuwe Wereldorde.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2006; 690 blz.; 39,90 euro ISBN 90-5911-474-4

Het bestuderen van de geschiedenis kan een belangrijke bijdrage leveren aan het denken over de toekomst. Op deze zinvolle gedachte is de, kennelijk noodzakelijkerwijs in twee dikke pillen gepubliceerde, verhandeling *Break-Even* gestoeld. Het doel is door kennis te nemen van de geschiedenis een concept voor een 'Nieuwe Wereld Orde' te ontwerpen. De ambitie van de auteur, die in de functie van Directeur Sales & Marketing in verscheidene landen werkzaam was en zijn ervaringen uit de doeken wilde doen, gaat nogal ver. De Nieuwe Wereldorde moet namelijk nieuwe oorlogen en terrorisme voorkomen, en eenieder waar ook ter wereld de gelegenheid geven zich (economisch) te ontwikkelen en zijn ambities te verwezenlijken. Economische samenwerking is 'Dé weg' en moet mensen met elkaar verbinden. Een mooie gedachte, die enigszins nieuwsgierig maakt. Het boek is helaas in beperkte mate gestructureerd, wat de leesbaarheid

ernstig beperkt. Een inhoudsopgave ontbreekt, evenals een indeling in hoofdstukken. Daarbij staat de gepresenteerde informatie rijp en groen door elkaar. Van het Verdrag van Rome tot het Verdrag van Amsterdam en van de BSE-crisis tot de ESF-subsidies. De Nieuwe Wereldorde wordt in de laatste pagina's van het bijna 700 blz. tellende boek uit de doeken gedaan. Het blijft hier bij een voorgestelde structuur met een Wereldraad en enkele subraden. Waarom deze Wereldraad een oplossing biedt, blijft ook voor de welwillende lezer een raadsel. (S.v.d.H.)

H.O.C.R. Ruding

discusses the question whether the United States still are global financial and economic power Number One. He compares the European Union's performance to the USA's ranking and concludes that the EU should follow the path of Transatlantic cooperation in e.g. trade and monetary matters rather than attempt to rival the American partner. Onno Ruding is a former Minister of Finance of the Netherlands and was Vice Chairman of Citibank, New York.

Rob Boudewijn

discusses the idea that Romania has returned to a pre-accession general condition. For a long time it was unclear whether Romania would be ready to join the European Union in 2007. The approval to join, strongly influenced by a positive Commission report, was to a large extent the merit of Minister of Justice Monica Macovei and President Traian Basescu, both politicians with a good track record in the fight against corruption. Continuous quarrels between the President and Prime Minister Tariceanu meant, however, that all reform-minded ministers of the Democratic Party, including Macovei, were sent home in April 2007. At the same time, the Romanian Parliament started an impeachment procedure against the President, accusing him of violations of the Constitution. It is only due to unofficial support by the former Communist party, that the minority government of Tariceanu is still in power. Macovei's fight against corruption has affected the political elite, including parliamentarians, directly. Fear of reforms has led Tariceanu to replace all previous ministers by inexperienced successors who have a keen interest in maintaining the status quo. Romania is in fact back to basics with a stagnation of the reform process. It can rightfully be asked, also in light of policy developments in Hungary, the Czech Republic and Poland, how the 'readiness' of candidate-members should be assessed before they can join the EU. There should be more focus on political stability in addition to economic criteria. The EU is facing a situation where the Commission has almost no powers left, except for the soft powers of the safeguard clauses. They grant the Commission some powers to take over supervision in the field of corruption and justice when it deems necessary to do so. Given the circumstances this is no longer an unrealistic scenario.

Antoaneta Dimitrova

presents a profile of Bulgaria after the accession to the European Union. Harsh words of criticism of Bulgaria, before it completed the process of accession, have sometimes been driven by ignorance which makes it appear as the dark spot on the map of Europe. Despite real governance problems and challenges, it is worth taking a more nuanced approach to the achievements and failures of Bulgarian democracy so far. When assessing Bulgaria's place in the EU, it can be seen as a successful laggard – in comparison with other states in the region and in terms of its political solution to ethnic problems which have proven explosive elsewhere. Domestically, reforms since 1997 have reinvigorated the economy, but during the transformation period rent-seeking networks have emerged and weakened state capacities. This has led to inability of the state to perform basic functions. The expropriation of public property during privatization has left the general public disillusioned with politics and the old networks linked to organized crime remain the biggest challenge to Bulgarian democracy. Nevertheless, with the accession to the EU new actors have emerged, attempting to use the new European rules to improve the quality of Bulgarian democracy. Preparing for membership has thus played a positive political role, creating new channels of accountability and changing domestic opportunities. Now also the first, inevitable political conflicts have emerged between winners and losers affected by the introduction of European legislation. Familiar domestic and foreign policy debates such as the plight of Bulgarian nurses sentenced to death in Libya have also acquired a European dimension.

Klarita Gerxhani & Arthur Schram

explain how Albania's transition is marked by a confrontation with traditional institutions. In the early nineteen-nineties, western advisors predicted that transition countries would catch up with western economies within 15 years. Fifteen years ago the first truly democratic elections were organized in Albania. Yet, Albania is still one of the poorest countries in Europe in spite of carefully abiding by the policies suggested by western advisors. This article uses new-institutional theory and attributes the slow progress in Albania to a mismatch between radically introduced formal western institutions and slowly-changing informal local institutions. Two examples are given to illustrate this mismatch. First, Albania is

characterized by a large informal sector constituting more than one-third of its GDP. Standard western practices to combat this sector (consisting of laws, audits and fines) have not succeeded. The reason is that they fail to take account of informal institutions such as a lack of trust in the government. Creating such trust would be much more effective. As a second example, the influence of clans in Albanian electoral politics is discussed. It is argued that formal democratic institutions will not function well unless the democratic mentality of the Albanians and their political elite is simultaneously developed.

Menno Weijts

reassesses the self-representation of Bosnian Muslims during the Yugoslavian civil wars of the 1990s. In Western media the Bosnian Muslims were predominantly seen as victims of the aggressive nationalism of Serbs and Croats. However, the political leaders of the Bosniacs also tried to stimulate nationalism among their population. This appears from an analysis of the contents of the Bosnian newspaper *Ljiljan*. This weekly, which was in close contact with the SDA, the political party of Alija Izetbegović, actively encouraged its readers to think in terms of ethnic differences, hostility and hate. Moreover, *Ljiljan* promoted patriotism among the Bosniacs and national consciousness, based on an assumed common history and on Islam, features distinguishing them from the other nations in Bosnia. The common image in the West of Bosniacs as victims of the nationalism of others therefore needs modification.

Bibi van Ginkel

assesses the International Court of Justice's 'genocide judgement' in the case between Bosnia and Herzegovina versus Serbia and Montenegro. The Court decided that Serbia did not bear direct state responsibility for genocide in Srebrenica. However, it also decided that Serbia did bear state responsibility for not preventing the genocide from happening. The latter in particular raises several questions as to the scope of the obligation to prevent genocide. Since, according to the Court's argumentation, this obligation has an extra-territorial effect and is especially dependent on the degree of political, military or economic influence a state can have on another state, one might wonder what the consequences of this interpretation will be, for instance, for non-neighbouring and even non-African states if a case of genocide would be established in Darfur.

Edith Vanden Brande, Ulrik Lenaerts & Yoko Eeckhout

question the ambitious goals the EU leaders set on climate change at their 'Spring Summit' in March 2007. The EU's Member States committed themselves to achieve three goals by 2020: reduce greenhouse gas emissions by at least 20%; a 20% saving on energy consumption; and a binding target to increase the share of renewables in the overall energy 'mix' to 20%. There has been no shortage of political rhetoric on this issue, but will the Member States match their words and deeds? The authors state that the EU leaders indeed made a strong engagement, but the devil is in the detail. The European Council only provides the general political guidelines; the hard work has yet to come. The Member States already disagree about who must do what and where and as the past has taught us, it is very difficult for the EU ministers to come to an agreement. The authors conclude that the future is a big question mark. Ambitious goals need an ambitious policy and that is exactly the problem. The German EU-Presidency has to deal with a very strong transport sector. The authors then wonder why specifically Germany took the lead in this theme. The answer is quite obvious: Germany's overall objective is 'relaunching Europe'. It is seen as an opportunity to reconnect Europe with its people: Europe is good for the climate, but the climate problem is also, similarly, good for the EU.

Stephan Keukeleire & Arnout Justaert

deal with the Treaty of Rome's golden jubilee. During the festivities of this jubilee, the European Union is said to be in a deep crisis. However, fifty years of European integration should be seen as a turning point. A critical assessment of these fifty years and the positive evolution of the EEC and Euratom into a Union help us put the current crisis into perspective. Indeed, the debate on the 'Constitution for Europe' is the occasion to sharpen the discussion on the future of the EU and to ask the question which tasks the EU should perform the next fifty years and how the institutions should work to realize these tasks. From an institutional point of view, the EU needs a dynamic political force which has the support of the biggest member states, ensuring also that the demographic deficit be solved. Substantially, the Union should become the political arena *par excellence* to tackle the challenges for the following fifty years.