

INTERNATIONALE

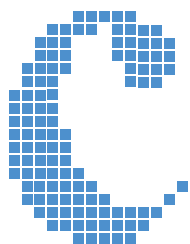
# Spectator

De Europese Unie en de zachte en harde *issues*

Naar een zelfstandige Europese defensie

Euro-Mediterraan partnerschap meer dan markt

Turkije en de Europese Unie: een vervolgdiscussie



Jaargang 54, nr 3, maart 2000

Instituut Clingendael



**Europese Beweging**  
Nederland

#### COLOFON

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

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

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

#### REDACTIEBUREAU

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

#### KERNREDACTIE

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

#### ALGEMENE REDACTIE

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

#### ADMINISTRATIE-ADRES

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

#### NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum  
Abonnees ontvangen een factuur

#### ABONNEMENTSPRIJS

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

#### ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

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

#### LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

## Inhoud maart 2000

E.P. WELLENSTEIN  
Oorverdovende stilte rond IGC 2000 113

M.C. BRANDS  
De Europese Unie: *soft on harsh issues, strong on soft issues* 115

P.J. TEUNISSEN  
*Peacekeeping Europe* moeizaam in de steigers: een politieke stap vooruit 124

G.J. FOLMER  
Zelfstandige Europese defensie: visioen of visie? 130

DIANA COMIS  
Het Euro-Mediterrane partnerschap: meer dan markt alleen 136

### DOSSIER TURKIJE

THOMAS VON DER DÜNK  
Bijna vergeten in de wachtkamer:  
Turkije en de Europese Unie 141

AHMET ERDOGAN  
De Europese Unie en Turkije: analyse of ideologie? 148

### BOEKBESPREKINGEN

S. ROZEMOND OVER  
Tweeëntwintig ministers 152

HANS VOLLAARD OVER  
Een kleurrijke schets van het nationaal denken 154

NICOLE EHLERS OVER  
Op de grens van Vlaanderen en Nederland 157

WENDY MOORE OVER  
Amerika en de Europese veiligheid 159

STEFAN DORMANS OVER  
Blik op recente Duitse geschiedenis 161

BERT KREEMERS OVER  
Wie is de baas bij Defensie? 163

INTERNET: De EU-uitbreiding 164

BOEKAANKONDIGINGEN 166

### SUMMARIES

**M.C. Brands**

assesses current perspectives, problems and pitfalls of a Common Foreign and Security Policy of the European Union after the decision at the EU Helsinki Summit of December 1999 to create a European defence capacity of its own. His analysis steers between the Eurosceptic attitude of 'the CFSP will come to nothing' and, on the other hand, 'the CFSP will now set the seal on European integration'. After discussing traditional and new American irritations over the divide between European rhetorics and the refusal of burden-sharing he makes a tour d'horizon round the capitals of the European 'big' powers who now seem to have agreed on a new footing of the CFSP, dealing with French ambitions of equivalence with the U.S., Germany's delicate two-sided approach to Europe and the U.S., and the U.K.'s reorientation away from exclusive Atlanticism. After referring to the fear of smaller member-states (e.g. the Netherlands) to be overruled it is explained that the Kosovo episode has caused the great leap forward of Helsinki. Industrial cooperation in European defence may be a prime mover as well as a crucial element in the new CFSP. In the short term, however, the evolution of a European autonomous defence will be severely hampered by inadequate defence budgets.

**P.J. Teunissen**

takes stock of recent developments in European defence matters. The EU and NATO decisions of last December are a substantial step forward towards a European capacity for peace operations, and, perhaps, towards a future European defence. At the same time many questions and ambiguities concerning Europe's defence efforts and its long-term goals remain. This is a basic reason why the institutional questions still have to be settled.

**G.J. Folmer**

deals with the prospect of a European defence. From its economic and demographic potential an independent European defence capacity is a reasonable objective. To achieve it, not only political will but also practical measures have to be taken. These measures comprise, *inter alia*, an increase in active personnel and a shift in the

organisational composition of the armies so that e.g. more engineers, more mobile medical units and logistics are available. As for the latter, nations should give priority to consider how to make use of civilian resources rather than to rely exclusively on military means. Furthermore, the command and control facilities should be improved to provide more mobile Headquarters at the Army Corps level in order to support sustained operations. Concurrently, the communications facilities at both the command and unit level should be improved to achieve communality and interoperability. Attention is drawn to the numbers involved. The EU's objective for 2003, *i.e.*, to have 50-60.000 troops standing ready at a 60 days notice, requires at least a second batch at the ready if an operation is to be sustained for just one year. For longer periods up to the indefinite operations such as in the Balkans, the total amount required will be 4 to 5 times that of the capacity in the field. Europe still has a long way to go; its objective can only be achieved if political will is not only expressed in procedural matters, but in practical measures as well.

**Diana Comijs**

surveys the European Union's relations with the Mediterranean countries. At the international stage, the EU is considered an economic giant. At the same time it is often seen as a political mouse. It should however be emphasized that the EU maintains not only economic, but also political ties with many regions. In the 1990s the EU has redefined its relations with the Maghreb and Mashrak countries. This so-called New Mediterranean Policy has created coherence between social, economic and security issues. The policy not only aims at the creation of a free-trade zone in 2010, but the EU has also explicitly committed itself to the peace process in the Middle East. However, economic development is considered to be the catalyst of social stability. Therefore, much attention is devoted to the economic element of the partnership. But too many problems still have to be resolved in this region. The free-trade area with the EU can only be a success if mutual trade barriers of the countries concerned are eliminated.

# Oorverdovende stilte rond IGC 2000

E.P. WELLENSTEIN

ER WAS EEN TIJD DAT IN NEDERLAND HET REILEN EN ZEILEN van de Europese Gemeenschap tot brede discussie leidde, zowel in politieke als in academische kring. In de motie-Van der Goes-Serrarens (PvdA-KVP) bracht een brede stroming in de Tweede Kamer, enkele jaren slechts na de Tweede Wereldoorlog, tot uiting dat ons land het tot stand brengen van 'boven-nationale verbanden' diende na te streven. Minister Joseph Luns werd als een nationale held ingehaald, toen hij in de jaren zestig het 'acquis' van de toen bestaande Gemeenschappen beschermde tegen de poging van generaal de Gaulle om dat met een overkoepelende intergouvernementele politieke structuur ('het plan-Fouchet') te ontmanen. Op de topconferentie in het najaar van 1972, waar president Pompidou de nieuwe toetreders (het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken) had uitgenodigd om samen met de oorspronkelijke 'Zes' plannen voor de toekomst uit te stippen, verdedigde onze toenmalige eerste minister Biesheuvel met verve en bijgevalen door onze Belgische vrienden de directe verkiezing van het Europese Parlement. Op het parlementaire vlak trad Schelto Patijn, de tegenwoordige burgemeester van Amsterdam, in Straatsburg op als rapporteur over de inrichting van directe verkiezingen, nadat daartoe later in de jaren zeventig eenmaal was besloten. Toen de Europese regeringsleiders halverwege de jaren zeventig Leo Tindemans vroegen een rapport op te stellen over de vormgeving van een 'Europese Unie', zoals die op de topconferentie van Pompidou in uitzicht was gesteld, nam de Nederlandse regering een eigen initiatief door de commissie-Spiereburg een – nog altijd zeer lezenswaardige – blauwdruk te laten uitwerken.

Nu hebben wij al decennialang 'boven-nationale doelverbanden', al twintig jaar een direct verkozen Europees Parlement, en sinds Maastricht ook een 'Europese Unie', en staan wij voor de belangrijkste uitdaging ooit van de Gemeenschap/Unie: ons klaar maken voor het op afzienbare termijn verdubbelen van het aantal lidstaten door het opnemen van landen met van de onze totaal afwijkende economische en maatschappelijke structuren, door hun totaal van de onze verschillende, diep tragische geschiedenis na de Tweede Wereldoorlog.

Jaren geleden alweer, na de val van de Muur, verklaarden onze regeringsleiders in Kopenhagen (1993) dat de Europese Unie openstond voor toetreding van de bevrijde landen in Midden- en Oost-Europa. Dat was niet anders dan een bevestiging van het Verdrag van Rome, dat immers voor alle Europese landen openstaat die de verdragsverplichtingen aanvaarden. Daar werd, begrijpelijk gezien de recente historie, aan toegevoegd dat democratie en markteconomie daartoe onontbeerlijk waren. En er werd ook nog als criterium gesteld dat de Gemeenschap harerzijds in staat moest zijn om die landen op te nemen.

Intussen is veel gebeurd: Europa-akkoorden, met vijf lidstaten lopen al toetredingsonderhandelingen, na Helsinki zullen die spoedig ook met anderen beginnen; in de *Agenda 2000* zijn in aansluiting op de reeds gegeven steun verdere geldstromen voorzien tot het jaar 2006. Maar aan die laatste voorwaarde van Kopenhagen, namelijk dat de Gemeenschap (nu de Unie) zelf ook het nodige moet doen om zich voor die grote uitbreiding klaar te maken, is weinig of niets gedaan. De halfhartige hervorming van het landbouwbeleid is daartoe nog onvoldoende, en op institutioneel gebied hebben de vijftien verantwoordelijke lidstaten alles voor zich uitgeschoven, laatstelijk bij de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam.

En nu staat de Unie voor de taak om in minder dan een jaar die broodnodige hervormingen te realiseren. Gezien de zeer korte tijdspanne is er een neiging zich daarbij tot het minimum te beperken: omvang en samenstelling van de Europese Commissie, stemmenweging in de Raad van Ministers, en eventueel uitbreiding van besluiten met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, gepaard aan co-decisie van het Europese Parlement.

De Nederlandse regering hoort terecht bij diegenen die een veel bredere agenda bepleiten. Helsinki heeft dat in december jongstleden opengelaten, maar de reële mogelijkheid om halverwege het jaar met succes nog moeilijke nieuwe punten aan de agenda toe te voegen en tóch eind 2000 klaar te zijn, lijkt zeer beperkt. Zo dat niet lukt, en men na de top van Nice in decem-

ber 2000 w er een nieuwe intergouvernementele conferentie zou moeten starten, zou dat proces tussen de huidige vijftien door het proces van de eerste nieuwe toetredingen heen gaan lopen, een z er onwenselijke complicatie.

Hier ligt dus een levensgroot probleem: de tegenwoordige, oorspronkelijk voor nota bene zes lidstaten gedachte structuur eenvoudig verder extrapoleren tot een dertigtal leden, zal een onwerkbaar, nog ondoorzichtiger gebouw opleveren. Verbeteringen in dat gebouw kunnen dan alleen plaatsvinden door unanieme besluiten over verdragswijzigingen, met ratificaties in de parlementen van een dertigtal landen, waarvan het ene of andere, de praktijk wijst dat al uit, in een binnenlandse impasse kan verkeren die ratificatie blokkeert. Slagvaardigheid van de Unie, toch noodzakelijk om haar missie te kunnen vervullen, kan men dan vergeten.

Die missie: uitbreiding Oostwaarts van de zone van welvaart, stabiliteit en solidariteit op democratische basis, die met zoveel inspanning en geduld in West-Europa tot stand is gebracht, zo ver en zo snel als de omstandigheden toelaten, vergt efficiënt beleid door herkenbare organen die openbaar verantwoording afleggen. Wat in december in Nice besloten wordt (en wellicht in Parijs wordt ondertekend), zal bepalend zijn voor wat daarna komt, als de uitbreiding in een stroomversnelling raakt. Er staat dus veel op het spel.

Tot nog toe heerst er in Nederland oorverdovende stilte als het gaat om publiek debat over een doorbraak die van levensbelang is voor de Europese Unie. Er is nu wel een aanzet voor discussie, namelijk het rapport *De IGC 2000 en daarna*, op 9 februari door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) uitgebracht en voorbereid onder leiding van de oud-EU-Commissaris Frans Andriessen.

Het rapport schroomt niet taboes te doorbreken: zo pleit het voor een veel kleinere Europese Commissie dan het aantal lidstaten, dus niet meer  en Commissaris per land. Het vraagt ook aandacht voor het functioneren van een steeds verder uitdijend Europees Hof van Justitie. Dat Hof had zelf in 1995 al gesignaleerd dat een zeer aanzienlijke toename van het aantal rechters zou kunnen betekenen dat een voltallige zitting 'de onzichtbare grens tussen een rechterlijk college en een raadgevende vergadering zou overschrijden'. Nu kan het Hof zich in Kamers splitsen; dat geldt echter niet voor de Europese Commissie, die immers collegiaal verantwoordelijk is en moet blijven.

Een ander belangrijk punt is de 'differentiatie', de mogelijkheid voor een beperkte groep lidstaten om samen verdere integratiestappen te zetten zonder dat iedereen mee hoeft te doen. De AIV wijst er terecht op dat de voorwaarden in het Verdrag van Amsterdam voor differentiatie veel te rigide zijn; erger nog is dat

dat verdrag juist waar differentiatie het meest voor de hand ligt, namelijk in het veiligheidsbeleid, dat nu zo op de voorgrond is gekomen, er geen plaats voor heeft ingeruimd.

De AIV wijst er met nadruk op dat wat in Nice wordt besloten, in het perspectief van een verdere toekomstvisie geplaatst moet worden. In dat perspectief oppert het rapport ook een oude gedachte, die in 1953 in samenhang met de plannen voor een Europese Defensie Gemeenschap door een parlementaire groep gelanceerd werd: een twee-Kamer-stelsel, met naast het direct gekozen Europese Parlement ook een Landen-Kamer.

Een van de vruchtbaarste ideeën in het rapport lijkt verder wat ook de adviesgroep van De Haene-von Weizsäcker-Simon de Europese Commissie had voorgesteld: maak uit de tegenwoordige gecompliceerde en volumineuze reeks Europese verdragen die bepalingen los die constitutionele betekenis hebben, en verklaar de overige bepalingen tot het *acquis* dat door de instellingen zelf, met de nodige waarborgen, naar bevind van zaken gewijzigd kan worden. Dan is men verlost van de noodzaak voor secundaire verdragswijzigingen intergouvernementele conferenties bijeen te roepen en zich afhankelijk te maken van moeizame, onzekere en zeer tijdrovende ratificaties in tientallen landen.

Het is een illusie te denken dat deze laatste gedachte al op de top in december verzevenlijkt kan worden: daarvoor is zij te complex. Maar het is misschien denkbaar dat het principe ervan wordt aanvaard; bovendien leent het denkbeeld zich voor uitbesteding aan een groep onafhankelijke juristen met een politiek zintuig, daar er niets in de bestaande regelgeving door wordt gewijzigd; men ruimt slechts de nodige flexibiliteit voor de toekomst in. Zes maanden zijn genoeg voor zo'n opdracht; en de regeringsleiders kunnen dan altijd nog zien of zij het resultaat aanvaarden.

Mocht dit idee vooralsnog bij de overige regeringsleiders geen ingang vinden, dan zou – mogelijk samen met andere 'gelijkgezinden' – Nederland een proeve in deze richting kunnen (laten) uitwerken. Wat van dit alles ook zij, men moet hopen dat ons politiek, academisch en publicitair *establishment* mede naar aanleiding van het rapport-Andriessen zich eens van onze polderproblemen losmaakt, om aandacht te schenken aan de fundamentele keuzen die dit jaar op Europees vlak aan de orde zijn en die ook voor de Lage Landen, ingebed als ze zijn in de komende ontwikkelingen in Europa, en afhankelijk van de kwaliteit daarvan, richtingbepalend zullen blijken. ■

Over de auteur

DRS E.P.WELLENSTEIN is oud-directeur-generaal voor buitenlandse betrekkingen van de EEG.

# De Europese Unie: *soft on harsh issues, strong on soft issues*

M.C. BRANDS

## Over de (on)mogelijkheid van een Europees veiligheidsbeleid

DE GROTE WATERSCHIEDING VAN 1989/91 heeft geleid tot *rehistorisering*. Europa kreeg een zwaardere historische ballast te torsen na de opheffing van de deling van ons continent. De quarantaine/het embargo op Oost-Europa met zijn vele atavismen eindigde, maar de relaties in Midden- en Oost-Europa zijn aanzienlijk anders dan in 1938, mede door het lonkend vooruitzicht zowel EU- als NAVO-lid te worden. Van de in 1990 alom verwachte conflicten in dat deel van Europa zijn de meeste achterwege gebleven, behalve op de Balkan en de Kaukasus. Dat zijn de ernstigste crisisregio's in Europa, maar de conflicten daar hebben niet geleid tot verscherpte tegenstellingen tussen de grote mogendheden.

We spreken over een *ander type Europa* dan in 1925 of 1938: met een ander conflict- en conflict-onderdrukkend potentieel. Er is veel minder sprake van interstatelijke conflicten, veeleer van de staat opbrekende conflicten. Geopolitieke of beter geo-historische factoren zijn uiteraard ook nu belangrijk, maar minder bepalend, o.m. door toenemende economische verstremming, zoals de ontwikkeling van de EU duidelijk demonstreert. Zo is er ook door integratie sprake van een volstrekt andere positie van Duitsland in Europa dan in het interbellum.

We zijn ondanks alle integratie echter nog ver af van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), waarover dezer dagen weer zoveel wordt gesproken, alsof we het morgen mogen verwachten. Maar dat er uit een poging daartoe te komen toch iets wat lijkt op een veiligheidsstructuur zou groeien, is toch niet helemaal uitgesloten. De oude regel: NAVO voor veiligheid en EG/EU voor de

*Het betoog van de oud-voorzitter van de Adviesraad Vrede en Veiligheid over veiligheid in Europa is niet gebaseerd op EU-gelovigheid, noch is het eurosceptisch van aard. Het laveert bewust tussen 'het wordt nooit wat' met het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) of: na Helsinki zorgt het GBVB voor voltooiing van de Europese integratie.*

economie, is in ieder geval in deze tijd onhoudbaar geworden.

Laten we met de succesnummers van de integratie beginnen: de *soft issues*: door uitbreiding van de *sphere of affluence* (in plaats van 'influence') conflicten bezweren. De EU-wachtkamer, waarin zoveel Midden- en Oost-Europese staten nu zitten, heeft al zeer pacificerend gewerkt (denk aan Hongarije jegens Roemenië). De versnelde discussie over uitbreiding met Bulgarije en Roemenië vindt ook eerder om zuiver buitenlands-politieke motieven plaats dan dat die landen ook maar in de verste verte klaar zouden zijn voor toetreding. Ook de minderheden-brandpreventie van de OVSE heeft vooral in kleinere landen als Letland succes geboekt. Maar de OVSE bleek al gauw volstrekt onmachtig in barre conflicten als in Joegoslavië of de Kaukasus.

Wat de successen van de EU betreft moet de Ierse kwestie worden genoemd; zonder de door de EU gestegen welvaart van de Ierse republiek was de Goede Vrijdag-overeenstemming inzake Noord-Ierland hoogst onwaarschijnlijk gebleven. Wellicht zal ooit het Baskisch probleem ook zo op Europese

manier kunnen verdampen. En heeft de EU – naast aardbevingen – ook geen rol gespeeld in de recente toenadering tussen Griekenland en Turkije? Maar als de historische kern van het *pacificatiewerk in Europa* zal de Frans-Duitse verzoening bovenaan de lijst blijven staan, samen met de europeanisering van wat ooit het Duitse vraagstuk heette.

Het GBVB was in 1991 al onderdeel van het Verdrag van Maastricht, maar tot 1999 werd er in dit dossier weinig praktische vooruitgang geboekt. Bosnië was een dieptepunt wat betreft het ontbreken van Europese samenwerking. De Duitse erkenning van Kroatië en Slovenië met haar rampzalige consequenties was een ander dieptepunt, dat in de tijd samen viel met de top van Maastricht. Ondanks alle plannen heeft Europa nog steeds geen eigen echte veiligheidsorganisatie. De *harmonisering van veiligheidsbelangen* bevindt zich nog in een beginstadium. Om misverstanden te vermijden: ook veiligheidsbelangen kunnen van aard veranderen en zijn allerminst een vastliggend, onveranderlijk gegeven dat alleen geopolitiek is bepaald.

Een recent voorbeeld van die verschillen vinden we in Bosnië wat betreft het arresteren van oorlogsmisdadigers: de Franse zone is voor hen een soort vrijhaven geworden. Zelfs over zo'n kwestie bestaat geen eensgezindheid, laat staan over een oude kwestie als hoe een *rogue state* als Irak in of buiten de VN aangepakt moet worden.

Terzijde zij over Europese besluitvorming opgemerkt dat zij, net als met de euro is gebeurd, van bovenaf plaatsvindt, door de regeringen, zonder een breed draagvlak in de afzonderlijke lidstaten. Oostelijke uitbreiding, euro, GBVB: over al deze grote kwesties wordt niet alleen besloten zonder veel belangstelling en discussie in de meeste lidstaten – met een paar uitzonderingen, zoals Denemarken en Frankrijk – maar ook zonder de steun van een meerderheid van hun bevolking.

### Veiligheidszones

Wanneer we over veiligheid in Europa spreken, valt ons continent bij alle zg. globalisering nog steeds uiteen in verschillende zones, met deels eigen oriëntaties en belangen. Welke veiligheidskringen/-zones met hun eigen problemen kunnen we dan onderscheiden? De Oostzee-regio in het noorden, de Noordzee-regio in het noordwesten, de Atlantische zone in het Zuidwesten, de Middellandse zee en de Alpen, de Adriatische zee, het Donau-gebied en Midden-Europa. En de politiek vulkanische regio's die uitblinken door grote instabiliteit: de Balkan en de Kaukasus, als gevolg van eeuwenlang over elkaar heen schuiven van vele rivaliserende imperiale

expansiebewegingen met hun eigen systemen van verdeel en heers.

Het einde van de Koude Oorlog betekende de *grote herverdeling/overheveling* van welvaart en veiligheid in Europa: geen ijzeren grens meer van de EG in het oosten, de Verenigde Staten op grotere afstand, regio-conflicten/-oorlogen die tijdens de Koude Oorlog onderdrukt waren geweest. De internationale politiek wordt in het algemeen sinds 1989/91 gekenmerkt door een hoge *vloeibaarheidsfactor*. Nu we het over instabiliteit hebben, komen we vanzelf bij de *harsh issues*. Voor het blussen van uitslaande branden blijft de NAVO, althans voorlopig, onmisbaar. Daar waar de vlam al in de pan is geslagen en alleen nog met militaire middelen orde kan worden geschapen in die brandende kwesties, is de EU vanaf het begin onderontwikkeld geweest en tot nu toe grotendeels gebleven. Hoe komt dat? Waarom is marktintegratie wel mogelijk geweest en een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid niet?

Laat me slechts enkele factoren noemen. Het grote veiligheidsvraagstuk vóór 1990 was de relatie met het communistisch blok en daarvoor gold een taakverdeling met de NAVO, met Washington als hoofdregisseur. De EU heeft in dit soort veiligheidsvraagstukken dus niet hoeven investeren, is niet toegekomen aan ontwikkeling van een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid, is daartoe dus ook niet uitgerust, heeft geen deskundigheid ontwikkeld. Zo is de EU nooit toegekomen aan ontwikkeling van een politieke structuur of institutie die kan handelen in crisistijden. De Unie heeft haar *anti-hegemonie-genen* vrij politiek spel kunnen geven. En die genen stammen uit een heel ver Europees verleden. Tot de eeuwenoude culturele rijkdom van Europa behoort immers juist die sterke anti-hegemoniestructuur. Nooit heeft er in Europa voor langere tijd een hegemonie in vrijheid bestaan. Differentiatie en onderlinge concurrentie/strijd zijn het antieke Europese handelsmerk. Verdere democratisering betekent ook nu nog voortgaande celdeling: zie de devolutie in wat eens het Verenigde Koninkrijk heette.

Integratie betekent functioneel *poolen* in grotere eenheden, ter versterking van de verzwakte nationale capaciteit op bepaalde gebieden. De EU is dus tot nu toe een economische eenheid, een markt gebleven en geen staat – met een eigen geweldsmopolie – geworden en zal dat voorlopig ook niet worden. Bovendien kent de EU – om de toestand nog ingewikkelder te maken – vier lidstaten die nog steeds hechten aan hun neutraliteit, hoe verschillend per land dat concept ook uitgelegd moge worden.

En dan is er nog het dilemma Turkije, zo belangrijk voor de Europese veiligheid, zeker wat betreft de Balkan, en NAVO-lid, maar in de voorzien-

bare toekomst geen EU-lid. En wat is de relatie/houding van de EU met wat nog steeds na de implosie van de Sovjetunie de Russische Federatie heet te zijn? Twee dingen zijn zeker: 1 Moskou is zelfs niet in de verste toekomst kandidaat EU-lid, zoals Turkije dat wel is; en 2 de gevaren van wat er in Rusland gebeurt – verdergaande desintegratie? – worden in de diverse EU-lidstaten niet alleen anders waargenomen, maar ook in hun gevolgen verschillend ervaren.

### Amerikaanse irritatie

Nu over naar de enige echte wereldmogendheid, *the keystone of world order*, de Verenigde Staten, en hun veranderde betrokkenheid bij Europa. De Amerikanen blijven op alle terreinen voor de EU van het grootste belang, uiteraard vooral vanwege de NAVO. Nog steeds zijn de Verenigde Staten, zij het op grotere afstand, *Europe's pacifier and unifying equalizer*. 'The US presence also reassures Germany's neighbours, who are watching closely Germany's efforts to redefine its role,' aldus David Hamilton. En de Duitse politieke commentator Josef Joffe houdt vol dat 'ihr [van Amerika] schieres Dasein verkürzt die Schlag Schatten des deutschen Kolosses [...] Amerika als grosse Rückversicherer [...], der Übervater'. Alleen in de luchtvaart, luxe goederen en landbouw 'is the US seriously challenged', aldus Heisbourg.

In Amerika bestaat al lang grote irritatie over het feit dat Europa nog steeds niet voor zijn eigen veiligheid kan zorgen (*not yet toilet trained*). De EU-veiligheid ligt al jaren in de windselen, maar de Amerikaanse ergernis over die stagnatie is na 1990 veel sterker geworden. Bovendien zijn er nog de oude problemen van *burden sharing* – wie betaalt wat voor de Kosovo-operatie? – en *out of area*-activiteiten van de NAVO. Die spanningen zijn daarnaast aanzienlijk verscherpt door de moordende economische concurrentie in de driehoek Amerika, Europa en Japan. Ook is er ergernis in Washington over de langzame uitbreiding van de EU. En waar blijft een decennium na de grote bevrijding van oostelijk Europa een *all-European project*? Tien jaar na de val van de Berlijnse muur is nog geen enkele nieuwe lidstaat uit Midden- of Oost-Europa in de EU opgenomen; vergelijk dat met de recente NAVO-uitbreiding met Polen, Tsjechië en Hongarije.

Een vaak gehoorde Amerikaanse – en ook Britse – kritiek op de Europese integratie richt zich op 'the E.U. as an *inward-looking economic union* of prosperous Western Europe, protectionist, corporatist, dirigist, federalist and socialist'. In het Congres en in de Amerikaanse media bestaat groot onbegrip over wat Europese integratie wel en niet is. Onkunde in de Verenigde Staten over Europa en *vice versa* spelen

een onzalige rol in de transatlantische betrekkingen, nu de oude NAVO-elite is uitgestorven op het toneel van de internationale politiek.

In het Congres zijn slechts weinig leden te vinden die voor echte internationalisten kunnen doorgaan. Hoeveel politieke leiders in het Huis van Afgevaardigden hebben zelfs niet eens een paspoort? De leider van de Republikeinen was in de laatste jaren niet in het buitenland geweest. Eén keer in Europa geweest te zijn, was volgens hem genoeg.

*Back to normalcy*, anti-interventionisme, unilateralisme (misschien zelfs een vorm van isolationisme): zijn dat niet de trefwoorden waarmee de stemming wordt gekarakteriseerd? De ergernis over het veel te grote aantal interventies de laatste jaren (*The U.S. is no globocop!*) is groot. Hebben zij ooit tot het gestelde doel geleid? En waren zij eigenlijk niet op de eerste plaats afleidingsmanoeuvres voor Clintons schandalen? In het algemeen bestaat in de Amerikaanse politiek een veel geringere belangstelling voor internationale politiek. *Domesticism* viert hoogtij in het Congres. Dat wil echter niet zeggen dat de Amerikaanse regering uit is op algehele loskoppeling van Europa. Het bestaan van een *hyperpower* is nu eenmaal erg eenzaam en vraagt om bondgenoten, en daar zijn er maar weinig van.

Inzake het GBVB zijn er twee sterke kritische stromingen in het Congres te onderscheiden: de ronduit anti-Europese en de Atlantische. De ene verwacht in het algemeen niet veel goeds van Europa, de andere is bang dat de transatlantische relaties eerder verzwakt dan versterkt zullen worden door een tweede pijler binnen de NAVO.

Aan deze kant van de oceaan heeft men uiteraard ook zo zijn kritiek op Washington. In Europese ogen is de verwerping van het Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) een van de vele bewijzen van het vermaledijde Amerikaans unilateralisme. Op 8 oktober 1999 publiceerden Chirac, Blair en Schröder in de *New York Times* een oproep tot ratificatie van dit verbod van kernproeven. Zij waarschuwden voor het gevaar van fundamentele divergentie binnen de NAVO, wanneer dit verdrag zou worden verworpen. 'The Senate's rejection of the CTBT bears more than a passing resemblance to the Senate's refusal to join the League of Nations in 1920,' aldus met kenmerkende overdrijving Heisbourg.

Over de juridische ellende van Clinton spreek ik verder niet; die heeft zeker niet bijgedragen tot een sterkere presidentiële positie tegenover een toch al onwillig Congres dat zich aan domesticisme overgeeft.

## Franse ambities

Wanneer het over een tweede pijler binnen de NAVO gaat, spreken we over oude dilemma's. De gedachte van meer gelijkwaardigheid van Europa en Amerika binnen het bondgenootschap stamt al uit de periode van de presidenten Kennedy en De Gaulle; de eeuwenlange tweeslachtige Frans-Amerikaanse relatie is de bakermat van deze gedachte. In de jaren '60 groeide ook twijfel over de Amerikaanse bereidheid Chicago te 'offeren' voor de verdediging van bijv. München. Naarmate het waarschijnlijker werd dat ook de Verenigde Staten vanuit de Sovjetunie konden worden aangevallen, was die twijfel alleen maar gegroeid en Kissinger versterkte – na zijn vertrek uit het ambt van *secretary of state* – die twijfel nog eens met zijn beruchte rede in september 1979 in Brussel, waarin hij de Europese twijfel bevestigde. President Reagan, met zijn wilde ideeën over SDI als een scherm over Amerika, heeft de twijfel over de koppeling tussen Amerikaanse en Europese veiligheid nog weer versterkt.

De laatste tijd werken de Amerikanen weer aan een *National Missile Defense System* dat de Verenigde Staten zou moeten beschermen tegen raketten van kwaadwillende staten, waar ook ter wereld. Weliswaar is het deze keer geen SDI of *Star Wars* als onder Reagan, maar wel wordt gedacht aan een schild (100 *interceptors*) tegen kleinere raketaanvallen van *rogues* als Noord-Korea. In de Pacific zijn al *anti-missile tests* uitgevoerd. Er is weliswaar nog niet definitief tot zo'n systeem besloten, maar deze aanloop alleen al wordt in Europa weer gezien als een dreigende ont koppeling van de Amerikaanse veiligheid van Europa en bovendien als mogelijke schending van het Anti-Bal-*listic Missile Verdrag* van 1972.

In Franse ogen is het eens te meer een bewijs van een *American security first program* en een verdergaande destabilisering van het globale strategische evenwicht, daarmee een impuls voor een nieuwe nucleaire wapenwedloop.

Frankrijk is niet alleen steeds de felste criticus van de Amerikaanse politiek, het is tegelijk – mede vanwege 'la hantise du déclin' (Robert Frank, 1994) – de creatiefste producent van alternatieve, al dan niet bruikbare, internationale samenwerkingsstructuren gebleken. Het is minder provinciaals in zijn opvattingen over wereldpolitiek dan Duitsland en meer continentaal gericht dan Londen. De NAVO betekent in Franse ogen een *erkenning van het Amerikaans leiderschap*. In zware crises kan dat niet anders, maar in minder ernstige omstandigheden zou Europa veel meer zelf moeten doen, om mede daarmee een tegenwicht tegen Amerikaanse belangen en opvattingen te bieden. Er moet dus meer *evenwicht in de alliantie*

komen: een Europese, vooral Franse replek op en verweer tegen de Amerikaanse dollarhegemonie op politiek, militair, op monetair, economisch en vooral ook cultureel gebied (film, televisie). In dit licht bezien gaat het om verdediging en behoud van de Europese beschaving.

Daarbij lonkt uiteraard ook steeds als extra attractie een mogelijk *Frans leiderschap van die tweede, Europese pijler*. Voor Parijs zijn de Verenigde Staten nu eenmaal een *hyperpuissance* zonder *countervailing force*, met nog meer hegemonie dan toen zij nog slechts één van de *superpowers* waren. 'Isn't the US too powerfull for anyone's good?' Europese integratie is de enige Franse mogelijkheid zich te weren tegen die Amerikaanse hegemonie en tegen de Amerikaanse globalisering. Het Franse streven is Europa op ooghoogte van Amerika te brengen, maar met behoud van de garantie dat de Amerikanen in de ergste crises blijven bijspringen. En wat betreft de zg. Franse toenadering tot de NAVO, waarover al zo lang wordt gesproken, geldt nog steeds het woord van Dominique Moïsi: 'The more the French embrace America, the more they resent it. America encapsulates both their nightmares and their dreams...'<sup>1</sup>

Aan het einde van de Koude Oorlog was Frankrijk wat betreft internationale status de grote verliezer in het westen. Het poogt nu via Europa gewicht terug te winnen: 'Europe as a cure for French impotence.' Chirac opereert bovendien vanuit een relatief zwakke politieke positie: rechts is danig verzwakt en hij onderhoudt een moeizame relatie met zijn socialistische premier Jospin, die mogelijk ook nog eens zijn opvolger zal zijn. Defensie is een van de weinige vrije jachtterreinen van een Franse president en daarvan maakt Chirac duidelijk gebruik. Opmerkelijk daarbij is de systematiek van de vele Franse (vaak kleine) stappen op basis van grote ideeën, met een sterke *sens de direction* en vasthoudendheid. En natuurlijk ook met een onmisbaar *show-element* en veel *make believe*.

En de paradox in dit Europa-spel is dat juist in een tijd dat het gaullisme in Frankrijk zelf op zijn retour lijkt, sommige gaullistische ideeën, zoals over meer Europese autonomie/tegenwicht tegenover Amerika, nu ook buiten Frankrijk hoger scoren dan in de jaren '80.

## Duitse spagaat

Hoe hecht de Frans-Duitse samenwerking door de jaren heen ook is gebleken, zij is gebaseerd op grote verschillen in buitenlandse politiek. Duitsland is nooit een warm voorstander van een tweepijler-structuur van de NAVO of van een activistischer buitenlands beleid van Europa geweest. 'Multilateralism in a

European or in a transatlantic context: that still is what Bonn prefers.' Berlijn hechtte tot nu toe aan een laag buitenlands profiel en een sterke binding met Washington, terwijl een leidende positie van Parijs in het GBVB alleen maar nog meer spanningen in de Frans-Duitse relaties en in die met Washington zou kunnen meebrengen. Aan Washington altijd de voorrang laten en het risico vermijden dat Washington er niet meer de noodzaak van inziet mee te doen in Europese veiligheidskwesties: is dat niet ook in Berlijn een vast uitgangspunt gebleven? Juist in een tijd waarin de Amerikaanse president en het Congres ook inzake Europa heftig met elkaar strijden, dient ieder extra negatief signaal vanuit Europa in dezen vermeden te worden. Die signalen om de Verenigde Staten (meestal) op afstand te houden, komen traditioneel toch al meer dan voldoende uit Parijs.

Nog steeds bestaat voor Berlijn de *spagaat van Adenauer*. Hoe belangrijk de Frans-Duitse samenwerking voor Berlijn ook is, betrokkenheid van Amerika bij Europa blijft essentieel voor Duitsland. Daartoe behoort de erkenning van het onontbeerlijk Amerikaans leiderschap in veiligheidszaken, vooral met het oog op het Russische gevaar, dat als gevolg van desintegratie of van mogelijk wilde pogingen dat proces te stoppen, blijft bestaan. Voor de Duitse regering moet een sterkere militaire presentie al dan niet in VN-verband nadrukkelijk onderscheiden worden van een actiever, activistischer buitenlands en veiligheidsbeleid in EU-verband, dat zich richt op crises in Europa of zelfs daarbuiten. Maar de laatste jaren verlangt ook Washington van Berlijn een sterkere internationale rol. De weinig doordachte rede van Clinton in Berlijn in 1994 was daarvan wel het duidelijkst bewijs.

Door Kosovo werd de nieuwe Duitse regering voor het internationale blok gezet. In de verkiezings-tijd was duidelijk beloofd dat de binnenlandse politiek weer veel meer nadruk zou krijgen. Maar na deze onwelkome verrassing heeft de Duitse regering in het algemeen lof geoogst voor haar optreden inzake Kosovo. Duitsland bleek niet alleen een betrouwbare NAVO-bondgenoot, maar had duidelijk ook een belangrijke eigen inbreng in de Kosovo-oorlog. En het heeft steeds zijn slechte geweten getoond over het feit dat de hele operatie niet in VN-verband plaatsvond. 'Volgende keer wel in VN-verband', bleef Duitsland steeds weer verzekeren.

En dan natuurlijk moeten Fischers opbouwplan en het Stabiliteitspact voor de Balkan nog genoemd worden. Europa mag het er niet bij laten de oorlogsmisdadigers op de knieën te dwingen. Daarna moet meteen het opbouwwerk beginnen, vooral ook om herhaling van dit kwaad te voorkomen. De toekomst van de Balkan moet volgens Fischer bepaald worden door een vorm van europeanisering, net als in Ierland

met enig succes is gebeurd. Hij liet zich niet de mond snoeren door het voor iedere discussie dodelijke 'argument' dat europeanisering van de Balkan alleen maar kan leiden tot balkanisering van Europa.

### Londen overstag

Opmerkelijk is dat Londen nu ook meedoet aan Europese plannenmakerij voor het GBVB, nadat Parijs al lang sterk daarop had aangedrongen. De veranderde Britse houding bleek uit de overeenkomst van St-Malo (december 1998) inzake 'strengthening of the European defence cooperation'. Met Berlijn had Chirac geen overeenstemming op dit gebied kunnen bereiken. Londen en Parijs nemen natuurlijk toch al een exclusieve positie in binnen de EU vanwege het bezit van kernwapens en hun permanente zetel in de Veiligheidsraad. Beide landen kennen bovendien traditioneel een sterke 'sneuvelbereidheid' in internationale operaties, wat voor Berlijn sinds 1945 volstrekt niet meer geldt.

We wisten inmiddels al wel dat Blairs houding jegens de EU geheel anders is dan die van zijn Conservatieve voorgangers, zoals ook blijkt uit zijn toenaaderingspogingen tot de euro. Gebruikt Blair nu de Europese defensie als omweg tot de euro? Dus niet de euro als vliegwiel voor een politieke unie, maar omgekeerd: het GBVB als middel om Groot-Britannië dichter tot de euro te brengen? Volgens Blair is de Europese integratie gelijk te stellen met Brits patriotisme; het is het enig reële antwoord op de eeuwige Britse *decline* (vooral ten opzichte van Duitsland). Binnen de EU kunnen de Britse nationale belangen het best behartigd worden en kan het eigen overwicht worden versterkt. Dat geldt trouwens ook voor Parijs en Berlijn; Blairs gedachte is dat samenwerking van deze drie grote lidstaten het tekort aan EU-leiderschap zou kunnen compenseren.

Maar deze defensie-stap was toch wel erg fors voor het nog altijd super-atlantische Londen. Misschien hangt deze wending ook samen met de geringe actuele waarde en de hoge kosten van het Britse nucleaire wapen, dat onafhankelijk noch *deterrent* schijnt te zijn. De Trident is een kostbaar relict van de Koude Oorlog. Is dit een stap in de richting van the *Euro-bomb* en naar een grotere bijdrage aan de Europese conventionele *capability*? Blair ziet zichzelf ook als bemiddelaar tussen Parijs en Washington in de historische complexe driehoeksverhouding Parijs/Londen/Washington. Parijs probeert Londen ertoe te bewegen zich meer te distantieren van Washington, terwijl Londen probeert Parijs dichter naar Washington te trekken.

Maar voor een hechte Frans-Britse samenwerking zijn nog vele horden te overwinnen: of het nu de

antagonistische geschiedenis sinds de Zevenjarige Oorlog is, de gekke-koeienziekte of de grote verschillen in economische belangen en oriëntaties, zoals blijkt in het EU-landbouwbeleid. St-Malo en de Frans-Duitse ontmoeting in Toulouse laten overigens nog weer eens zien hoe belangrijk bilateralisme binnen de EU is en zal blijven. En naarmate de EU in omvang groeit, is de neiging der groten sterker geworden om meer onderling te regelen en afspraken te maken.

### Nederlandse angst

Inzake de problemen in voormalig Joegoslavië heeft zich al een Contactgroep gevormd, bestaande uit de grote EU-lidstaten met de Verenigde Staten en Rusland. Daarin is al het idee ontwikkeld voor samenwerking der groten inzake defensie buiten EU-verband. Zonder dat er echt tot een kerngroep werd besloten, werd wel voorzien in een *regime der groten*, om te vermijden dat er met alle betrokken kleinere EU-lidstaten overlegd moest worden. Is daarmee die Contactgroep al niet het soort directorium geworden waar Nederland altijd zo bang voor was? Was die vrees er ook niet de oorzaak van dat de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie – beiden van de VVD – inzake het voorstel der groten om een Europese defensiecapaciteit te ontwikkelen, net als bij de totstandkoming van het Eurokorps in 1993 zo aarzelden? Probeert de Nederlandse regering nog steeds Atlantischer te zijn dan Washington, is haar politiek misschien post-atlantisch of leidt zij eenvoudigweg steeds tot een achterhoede positie? Nederland hinkte ook nu weer achteraan. Is dat misschien te wijten aan de VVD, met haar irreële, ouderwetse ideeën over de relatie tussen Europa en Amerika?

Is nu met dit regime der groten ook in de EU de Rubicon overschreden die het gelijkheidsprincipe van het overwichtsprincipe scheidt? Dit model zou zich tot een nieuwe 'oplossing' kunnen ontwikkelen voor de *asymmetrische verhoudingen* in Europa. Het groeiend aantal kleine lidstaten zal zich, als deze tendens zich doorzet, steeds meer *overruled* voelen binnen de EU. Denemarken is in dit verzet meestal het felst.

In dit verband zijn de verschillen opmerkelijk in de omgang tussen minister Kinkel en zijn collega Van Mierlo enerzijds en die tussen Fischer en Van Aartsen anderzijds. Steeds valt de geringere consideratie met de kleinen op, zoals ook de permanente vertegenwoordigers van kleinere landen van de EU in Brussel regelmatig kunnen constateren. Als mogelijke reactie hierop leidt een *samenballing der kleinen* tegen de groten waarschijnlijk tot niets. In Nederland wordt zelden de politieke afweging gemaakt of een regime der groten toch niet te prefereren zou zijn boven een toestand waarin de EU tot stagnatie gedoemd zou zijn

vanwege een gebrek aan sturing en leiding.

Wat die samenwerking der groten betreft, moet overigens worden opgemerkt dat er ook nu nog steeds onder hen grote verschillen in buitenlands beleid blijven bestaan: in oriëntaties, zwaartepunten en in inconsistenties qua doelstellingen (veiligheid, economie, ideële doelstellingen als mensenrechten). Want geen enkel buitenlands beleid is tenslotte consistent te noemen. Zo zal Berlijn, ondanks de Frans-Duitse samenwerking, blijven proberen Washington vanaf het begin bij grotere internationale problemen te betrekken, wat niet strookt met het Franse streven. Maar toch moet gezegd dat ook aan Duitse kant de drang tot Europese samenwerking nu sterker is dan voorheen vanwege de andere arbeidsverdeling tussen NAVO en EU.

### De impuls van Kosovo

Wat is de drijfveer om, ondanks alle obstakels en vertraging, nu vaart te zetten achter de plannen voor een GBVB? Waardoor is deze defensie-samenwerking in het afgelopen jaar dan toch ondanks deze verschillen in oriëntatie en opvattingen zo sterk versneld, zoals trouwens ontwikkelingen in de EU vaak schoksgewijs verlopen? Waardoor was, na de overeenstemming op de Top van Keulen (juni 1999) over het institutioneel kader van het veiligheidsbeleid, Helsinki's 'grote sprong voorwaarts' (december 1999) mogelijk? *The Economist* sprak zelfs over 'the EU turns its attention from ploughshares to swords'.<sup>3</sup>

Alom wordt ter beantwoording van deze vraag gewezen op het belang van de zg. *Kosovo-impuls*. Maar die blijkt te bestaan uit een bundel van wel zeer heterogene elementen. Het belangrijkste aspect was wel dat tijdens de Kosovo-operaties de grote tekorten van de Europese defensie weer eens zonneklaar bleken. De Amerikanen hebben op een laat moment nog wapentuig uit crisisregio's als Oost-Azië naar Europa moeten overbrengen, wat in Amerikaanse ogen echt de wereld op zijn kop zetten betekende. Maar ook belangrijk was het groeiend besef dat de ellende in Kosovo voorkomen had kunnen worden, wanneer er maar in een vroeg stadium een gemeenschappelijk EU-beleid zou hebben bestaan. Ook dat besef hoort tot de Kosovo-impuls. Hoe lang die impuls nog unificerend zal blijven werken, is de grote vraag.

Aan Europese kant was er kritiek op de gang van zaken tijdens het vredesoverleg in Rambouillet; vooral op de Amerikaanse wijze van beslissen: het unilateralisme van Washington. Kritiek ook vooral op de persoon van *Madam Not All Bright*. Er rezen vragen over de legitimiteit van het Amerikaanse leiderschap. 'Why is it that the US is relying primarily on military tools?' is een weer veel gehoorde vraag: de exclusief

militaire aanpak, die dan ook nog weer beperkt werd tot bombarderen – zij het met veel minder precisie dan eerder geclaimd – en *no ground troops*. De Amerikaanse neiging de Veiligheidsraad te omzeilen onderstreepte nog eens dat de Amerikaanse voorkeur niet uitgaat naar multilaterale diplomatie. De Duitse minister Fischer vond dan ook een diplomatieke aanvulling op de Amerikaanse aanpak noodzakelijk. Naast de bombardementen heeft hij zich vooral ook pleitbezorger van een sterker ‘Europees’ element getoond, zij het dat Europees hier niet betekende dat Parijs of Londen het steeds met hem eens waren. Rusland moest volgens Fischer niet buitengesloten, maar bij de brandhaard betrokken worden gehouden. Moskou positie werd volgens Fischer in Washington veel te sterk verwaarloosd.

Het was in Kosovo dat Duitsland voor het eerst volledig meedeed aan een gemeenschappelijke militaire operatie. Een Duitse generaal, Klaus Reinhardt, heeft nu zelfs het commando van KFOR in Kosovo. In het vervolg zal dus ook een militaire samenwerking der drie groten mogelijk blijven. Of de Duitse regering ideeën koestert over een EU-directorium, daarvan is tot nu toe nog niet veel gebleken. We kennen de Bondsrepubliek als ‘a gentle giant with a strong leadership avoidance reflex’. Het is nog te vroeg voor stellige beweringen over de vraag of er van nu af sprake zal zijn van ‘an emergent leader’, bekeerd tot een politiek der groten, en bovendien van ‘gelijkgezinden’ (nl. sociaal-democraten in de regering).

De andere vraag is wat er van het euromaximalisme dat in Duitsland zo lang heeft bestaan, is overgebleven. In dit verband mag de ontvruenderende opmerking van André Szász nog wel eens worden aangehaald. Hij heeft er onlangs in zijn boek over de euro op gewezen dat wanneer er in 1989 sprake zou zijn geweest van een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EG, dat dan de kansen op een Duitse vereniging aanzienlijk kleiner zouden zijn geweest.

### Stappen richting GBVB

De benoeming van Javier Solana als *Mr PESC* en secretaris-generaal van de WEU (10 lidstaten), met een eigen analysecentrum, is misschien wel het tastbaarste bewijs van de veranderingen richting GBVB. Aan de integratie van de WEU in de EU wordt nu metterdaad gewerkt. Maar naast Solana zijn er nog enige EU-commissarissen (Patten, Verheugen en Prodi) die zich met internationale politiek bezighouden. De taakverdeling is nog allerminst helder. En hoe zal de relatie van het invloedrijke Coreper zijn met het Politiek en Veiligheids Comité dat de defensie-capaciteit politiek zal gaan sturen? Op vele punten bestaat nog onduidelijkheid, wat inzake veilig-

heid niet steeds geruststelt.

Over wat er in Helsinki over een ‘defence capability of its own’ voor 2002/2003 is besloten, zijn ook nogal wat misverstanden gerezen. Deze crisis-interventiemacht zal geen staand Europees leger worden; de Rapid Reaction Force (RRF) moet in 60 dagen worden bijeengebracht. En de 60.000 man moeten na vier maanden worden afgelost; daarom zijn minstens 120.000 man nodig. Of dat lukt is onzeker.

Wat zal de relatie resp. de taakverdeling met de NAVO zijn? Enige Amerikaanse senatoren hebben het al nodig gevonden te beklemtonen dat de NAVO de *primary institution* moet blijven. De RRF mag alleen worden ingezet, wanneer de NAVO (lees Washington) niet mee wil doen. En moet de EU misschien in de verre toekomst ook nog een nucleaire macht worden? Ook daarover circuleren Franse ideeën, zoals o.m. bleek uit een recent boek van Bernard de Montferand, de Franse ambassadeur in Den Haag.<sup>4</sup>

Een belangrijke begunstigende factor achter deze samenwerking op defensiegebied is ongetwijfeld de sterkere samenwerking in de defensie-industrie van de grotere EU-lidstaten. Alle drie of vier grote partners zijn ook belangrijke wapenproducenten en -exporteurs. Zal het werkelijk ooit tot ‘a European Armament Agency’ komen door integratie in één consortium van de Europese defensie-industrie, die tot nu toe erg nationaal van aard was? Een samengaan van Dasa en Aérospatiale Matra, British Aerospace en nog andere, zoals de Spaanse en Italiaanse industrie? Ook Blair bepleit een uitgebreide *European Aeronautic Defense and Space Company* (EADC). De EADC speelt niet alleen een grote rol in de fabricage van de Airbus, maar ook in die van de Eurofighter, bestemd voor de Duitse, Britse, Italiaanse en Spaanse luchtmacht. Het gaat dus om een Europese bundeling van grote nationale belangen.

Negatieve Amerikaanse reacties op deze samenwerking waren te verwachten en kwamen dan ook van Boeing, Lockheed Martin en Raytheon. Transatlantische *mergers* waren tot nu toe moeilijk vanwege de *Pentagon safeguards*: Europa is volgens Washington op dat punt zo lek als een mandje. Groot-Brittannië wordt nog altijd beschouwd als het meest betrouwbaar wat geheimen betreft. Wellicht wordt transatlantische samenwerking in de toekomst vergemakkelijkt door fusies als die van Daimler en Chrysler.

Besluiten tot een *defence capability* is één ding, ervoor betalen is een andere politieke prioriteit of, beter, tot nu toe non-prioriteit. West-Europa besteedt 60% van wat de Amerikanen aan militaire defensie uitgeven; Europa's *output* is slechts 10% van de Amerikaanse.<sup>5</sup> Zullen de defensiebegrotingen verhoogd worden na de Helsinki-besluiten? Dat is onwaarschijnlijk; nog steeds wordt er van het zg. vredesdividend gepro-

fiteerd, terwijl er miljarden geïnvesteerd zouden moeten worden in die nieuwe Europese defensie-identiteit. Want Europa's zwakten zijn overduidelijk: *air transport command*, *satellite intelligence* en wat niet meer; 90% van alle technische hoofdsystemen voor strategische verkenning, controle van het luchtruim en satellietcommunicatie zijn in Amerikaanse handen. Frankrijk dringt nu aan op *spending targets* om *guidance systems* en *satellite intelligence* op te bouwen.

Taakspecialisering – niet ieder zijn eigen mini-krijgsmacht – kan leiden tot bezuiniging op defensiekosten; *overhead*-kosten van separate defensiestructuren kunnen daardoor worden gereduceerd. Maar grote nieuwe investeringen blijven noodzakelijk.

Europese defensiesamenwerking zou zich langs deze lijnen kunnen ontwikkelen, maar een mogelijk nog belangrijker vraag is of er ook bredere overeenstemming zal groeien inzake buitenlands beleid. Die gelijkgerichtheid is nodig om te kunnen besluiten waartoe, wanneer en onder welke voorwaarden die *defence capability* zou zijn aan te wenden. Hoe zal over deze belangrijke veiligheidskwesties besloten worden? Unanimiteit zal niet vaak bereikt kunnen worden, maar kan over deze kwesties wel met al dan niet gekwalificeerde meerderheid worden besloten? Een gemeenschappelijk beleden EU-standpunt inzake Tsjetsjenië lijkt nu na verloop van veel tijd te bestaan. Maar de vraag wat metterdaad te doen in een echte crisis in die regio, wanneer ons de stukken om de oren zouden vliegen, is een geheel ander onderwerp.

En dan spreken we hier alleen nog over Europa. Volgens zo verschillende waarnemers als François Heisbourg en Eric Hobsbawm is in Oost-Azië de grootste bedreiging voor de wereldvrede te vinden. China, Taiwan, de Korea's, Japan, Moskou en Washington: dat wordt het grootste gevaren-theater geacht.<sup>6</sup> Escalatie in het conflict-India/Pakistan kan evenmin worden uitgesloten. En welke rol zou de EU of een Europese lidstaat in die crisisregio's kunnen spelen? Of blijven deze regio's geheel voor Amerikaanse rekening? Tot nu toe was de Europese veiligheidsrol in dat deel van de wereld niet noemenswaard.

Het is zeker dat, als het in het Midden-Oosten ooit tot iets wat op vrede lijkt komt, dat vooral te danken is aan de Amerikanen, en niet aan Europa, waarvan de bijdrage, zoals gebruikelijk, tot *soft issues* beperkt bleef. Dat Franse deskundigen over een mogelijke wereldpolitieke rol van Europa speculeren, over een forse tegenhanger van het Amerikaans unilaterale is niet verwonderlijk, maar ook in Duitsland komen thans dergelijke ideeën voor.<sup>7</sup> En spreekt kanselier Schröder de laatste tijd ook niet van een Europa als *Puissance*?<sup>8</sup> Deze kanselier is in tegenstelling tot zijn voorganger niet karig met machts termen.

## Tot besluit

Gaat het GBVB een echtscheiding tussen de Verenigde Staten en de EU betekenen? Een ontkoppeling vanwege het GBVB dat een paard van Troje blijkt te zijn? Of door de bouw van een luchtkasteel? Of – weer een ander beeld – spreken we over een vliegende olifant? Of zal er juist sprake zijn van versterking van de NAVO door een Europese pijler (EVDI)? En zal toenadering van Parijs tot de NAVO volgen?

Een sterkere NAVO door meer evenwicht in de transatlantische relaties of juist haar verzwakking door concurrentie van een Europese *force*? Dat laatste lijkt onwaarschijnlijk, maar al deze plannen kunnen de relaties met Washington drastisch verstoren. Wel moet beklemtoond worden dat er ook voor Amerika grote belangen bij een sterke NAVO op het spel staan. De mening van een Franse expert als Heisbourg is duidelijk optimistisch: 'A shifting of the burdens together with a greater European role can probably be managed without destabilising the European-American relationship [...] In the case of Europe, a corresponding shift to greater self-reliance is probably manageable without provoking geostrategic earthquakes.'<sup>9</sup> Voorwaarden voor zo'n grotere *self-reliance* zijn volgens hem: 1 geen ontkoppeling; 2 geen duplicatie; en 3 geen discriminatie van een NAVO-lid als Turkije. Maar hij laat na te vertellen hoe vermeden kan worden dat *self-reliance* per definitie ontkoppeling zou kunnen gaan betekenen.

Of zal het besluit van Helsinki *überhaupt* in de praktijk niet zoveel voorstellen en zal de NAVO haar superioriteit blijven behouden? Maar ook dan zal de Amerikaanse irritatie gegroeid zijn en de bereidheid Europese zaken te klaren verzwakt. Chris Patten bracht zijn geringe enthousiasme onlangs als volgt onder woorden: 'If you finish up with no greater EU capacity to act autonomously when necessary, but with some shades of U.S. opinion thinking that we've distanced ourselves from Nato, it would be very damaging.'<sup>10</sup> Dat lijkt me reëler dan Ivo Daalders weinig overtuigende geruststelling dat er nog steeds sprake is van een 'underlying solidity of the trans-Atlantic relationship'.<sup>11</sup>

Voor Europa blijft de kardinale vraag hoelang het bij een volgende ernstige crisis in Europa zal duren, voordat Amerika zal helpen die crisis te bezweren. Inzake Bosnië duurde het vier bloedige jaren en toen waren waarschijnlijk in Daalders ogen de relaties over de oceaan heen toch ook solide. Storingen in de transatlantische verhoudingen zouden in de toekomst in noodgevallen de wachttijd echter nog aanzienlijk kunnen verlengen. Of is het zo dat de NAVO na de Koude Oorlog toch al zo op zijn retour is, en is dit Helsinki-plan alleen maar een 'reddend-

wat-er-nog-te-redden-is'-onderneming?

*Ambivalentie* is troef op al deze punten, zoals ook nu weer blijkt uit het besluit om per 1 april het bevel van KFOR – inclusief de Amerikaanse troepen dus – over te dragen aan het Eurokorps. Blijkt daaruit dat Europa, zoals het van Franse kant gretig wordt voorgesteld, een gelijkwaardige partner van de Verenigde Staten gaat worden? Of kan er een voorteken in worden gelezen dat Washington bezig is de *Kosovo-force* te 'europeaniseren', d.w.z. zich uit de *peacekeeping* op de Balkan terug te trekken, vooral ook omdat niemand het einde van die *peacekeeping/peace-enforcing* kan voorzien?

Zeker is dat na Helsinki de lof der Europese inconsequenties kan worden gezongen: sterke uitbreiding van Europese taken en geen verhoging, soms in enkele gevallen zelfs verlaging der defensiebegrotingen. Flora Lewis schreef over 'the modest Helsinki decision, still unfunded, to create a 60.000 man European defense force...' <sup>12</sup> De Amerikaanse *Secretary of Defense* William S. Cohen heeft al vóór Helsinki ernstige kritiek laten horen op de verlaging van het defensiebudget van de Bondsrepubliek. Onder Scharpings voorganger Rühle werd al 20 miljard bezuinigd en Scharping zelf kreeg nog eens een forse bezuiniging te verwerken.

De Duitse regering is trouwens niet de enige die enerzijds pleit voor een sterkere defensie-identiteit van Europa, maar tegelijk blijft bezuinigen op de defensiebegroting. Er wordt daar nu ook nog over verkorting van de dienstplicht gesproken. <sup>13</sup>

Een grote opeenstapeling van zware taken wacht de EU: de invoering van de euro, de oostelijke uitbreiding, de institutionele hervorming en dan nu ook nog dat GBVB: wordt dat niet wat erg veel voor de beleidsmakers; en waar zijn de nodige fondsen te vinden voor deze zeer dure programma's? Wat betreft euro, GBVB en oostelijke uitbreiding is er echter amper een weg terug.

Laat ik afsluiten – zoals politicologen dat vaak doen, wanneer ze niet weten hoe het verder zal gaan – met 'a best and a worst case scenario'. Het *worst case scenario* ligt voor het oprapen: een GBVB dat ondanks alle inspanningen tot weinig zal leiden vanwege gebrek aan middelen, tekort aan leiding, een geringe harmonisering van veiligheidsbelangen en totaal verstoorde relaties met Washington en dus in de NAVO: gebreken die alle overduidelijk zullen blijken bij een volgende brandende kwestie. Hierbij moet in mindering worden gebracht dat de NAVO zonder GBVB ook niet meer zou zijn als vroeger.

*The best case* zou betekenen een NAVO, versterkt door meer evenwicht tussen de Verenigde Staten en Europa, maar met behoud van Amerikaans leiderschap; we komen hiermee dicht bij de kwadratuur

van de cirkel – verdergaande harmonisering van Europese veiligheidsbelangen, een Europese Veiligheidsraad en een effectieve Europese defensiemacht die op zeer uiteenlopende veiligheidsrisico's, in Europa en daarbuiten, is voorbereid. En een Europese defensie-industrie die nauw samenwerkt met die in de Verenigde Staten. Kortom, te mooi om waar te kunnen zijn.

Het meest *reële scenario* zal waarschijnlijk, zoals gewoonlijk, wel weer tussen beide uitersten liggen. ■

## Noten

- 1 In: *Financial Times*, 22 november 1999.
- 2 Vgl. Andrew Gilligan in *The Spectator*, 22 januari 2000.
- 3 *The Economist*, 20 november 1999.
- 4 Bernard de Montferrand, *Défendre l'Europe. La tentation suisse*, Parijs: Economica, 1999.
- 5 De Amerikanen geven 3,2% van het BBP uit; Frankrijk: 2,8%; Groot-Brittannië: 2,6%, Duitsland 1,5%.
- 6 Lees daarover de jaargang 1999 van het Amerikaanse tijdschrift *The National Interest*.
- 7 Vgl. E.J. Lübckemeier van de Friedrich Ebert Stiftung, 'Woran es noch fehlt. Die EU muss eine Weltmacht werden', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 juli 1997.
- 8 "'Europe Puissance" als gemeinsames Ziel', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1 december 1999, zoals hij trouwens ook Duitsland een *Grossmacht* noemt.
- 9 In: *Survival*, winter 1999/2000.
- 10 In: *Wall Street Journal*, 6 december 1999.
- 11 In: *Wall Street Journal*, 10 december 1999.
- 12 In: *International Herald Tribune*, 17 december 1999.
- 13 Ik zal hier niet verder op de Nederlandse situatie ingaan; op dit punt is Nederland een uitzondering met een minister van defensie die beweerde rond te kunnen komen met de huidige begroting.

Over de auteur

DR M.C. BRANDS is hoogleraar nieuwe geschiedenis en directeur van het Duitsland Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

## BENOEMING

Dr C.W.A.M. van Paridon, lid van de algemene redactie van de *Internationale Spectator*, heeft met het uitspreken van zijn rede, getiteld *Over de afweging van kosten en baten van beleidsveranderingen: Observaties uit de 'modelpolder'* op 17 februari jl. zijn benoeming tot hoogleraar in de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, met de leeropdracht Economie, aanvaard.

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

# Peacekeeping Europe moeizaam in de steigers

PAUL TEUNISSEN

## Een politieke stap vooruit

EEN JAAR NA DE FRANS-BRITSE VERKLARING van St Malo heeft de Europese Raad te Helsinki besloten tot de vorming per 2003 van een Europese militaire capaciteit van 50.000 tot 60.000 man, *ad hoc* inzetbaar binnen 60 dagen en met het vermogen ten minste één jaar zelfstandig op te treden; een capaciteit gelijkwaardig aan een *Rapid Reaction Corps*. Ook moeten er gemeenschappelijke voorzieningen komen voor *command* en *intelligence*. Voor de overbrenging en ondersteuning van de strijdmacht worden o.m. een Europees luchttransportcommando en maritieme eenheden gevormd. In onderhandeling zijn aantallen van 500 grote vliegtuigen en 15 fregatten, of gelijkwaardige schepen. Voorafgaand aan deze militaire macht moet op zeer korte termijn een kleinere strijdmacht ingezet kunnen worden. De militaire macht is voorshands bestemd voor optreden in of rondom Europa, maar er is geen formele grens. Complementair eraan is ook een plan aanvaard voor niet-militair *crisis management*.

De besluitvorming omtrent inzet wordt voorbereid onder leiding van de secretaris-generaal van de Raad van Ministers, tevens Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Javier Solana. Onder zijn leiding vergadert een Politiek en Veiligheids Comité, bestaande uit vertegenwoordigers in de rang van ambassadeur, en een Militair Comité, bestaande uit de chefs van staven van de EU-landen of hun vertegenwoordigers. Er komt een Militaire Staf, in hoofdzaak belast met de planning voor militaire operaties die door de EU worden geleid, met inbegrip van het vaststellen van de voor een operatie benodigde nationale en multinationale militaire eenheden. Deze instanties worden vanaf maart 2000 *ad interim* ingesteld, totdat over een definitieve opzet is beslist. Daarbij is ook de vraag aan de orde of zij, met

*Komt er een peacekeeping Europe? Over veel bouwstenen hiervoor is nu overeenstemming bereikt, maar de institutionele kwesties zijn nog niet geregeld. Bovendien is nog onzeker hoeveel middelen beschikbaar komen.*

hun taakomschrijving, in het Europese-Unieverdrag moeten worden opgenomen.

Vervolgstappen zullen tijdens een Europese top in december 2000, onder Frans voorzitterschap, hun beslag krijgen. De NAVO-Raad van december 1999 heeft deze opzet onderschreven.

### Ambiguiteiten en onzekerheden

**Gezamenlijke interventiemacht versus Europees leger.** Officieel gaat het niet om een 'Europees leger' met een eigen generale staf, maar om een 'peacekeeping Europe', optredend op basis van een *pooling* van Europese middelen, hetzij met gebruikmaking van NAVO-middelen, in het kader van het EVDI-concept,<sup>1</sup> hetzij autonoom, maar in het laatste geval toch ook in overleg met NAVO en Verenigde Staten. Deelname van de EU-landen aan operaties is vrijwillig. Bovendien behouden de deelnemende landen tijdens de inzet de controle over hun eigen strijdkrachten, en zij kunnen deze terugtrekken. Er wordt dus gewerkt volgens formules van *Combined Joint Task Forces*, hetzij in NAVO-verband, hetzij zuiver Europees.

De EU wil een legerkorps kunnen vormen, omdat daarmee op strategisch niveau kan worden geopereerd. Het correspondeert bovendien met de omvang van de Westelijke strijdkrachten op de Balkan. Binnen de EU leeft de wens te zijner tijd de operatie aldaar van de Amerikanen over te nemen.

Over de gekozen opzet is echter nog veel discussie gaande en het is niet duidelijk in hoeverre het beoogde doel in 2003 wordt gerealiseerd. Er is geen sprake van 'sterke besluitvorming'. Dit hangt niet alleen samen met de vrijwillige deelname, maar ook met het feit dat de EU, anders dan de NAVO, geen dominante leider heeft. Dit kan gevolgen hebben voor de operaties. Vooral grotere operaties en *peace enforcement* vergen een strakke en slagvaardige leiding. Bij de acties op de Balkan hebben zich diverse malen meningsverschillen voorgedaan die tot weigering van medewerking dreigden te leiden, vooral met Griekenland. Zij konden slechts door Amerikaans ingrijpen worden bijgelegd.

Ten tweede is er de verhouding tussen doelstellingen en middelen. Tot op heden is niet duidelijk of de EU-landen in staat zijn zowel hun militair personeel in operationele functies uit te breiden, als hun investeringen en uitgaven voor exploitatie te verhogen. Bij de meeste Europese landen dalen de defensie-inspanningen, terwijl personeelskosten stijgen. De technische rapporten wijzen echter uit dat verhoogde defensie-inspanningen nodig zijn.<sup>2</sup>

De meeste Europese NAVO-landen hebben in de afgelopen jaren hun parate manschappen en reserves gereduceerd. Zij hebben materieel afgestoten en voorraden verkleind. Bovendien hebben zij hun verbandingen met NAVO-hoofdkwartieren binnen de eisen van de NAVO op eigen wijze geregeld en ook hun bewapening waar mogelijk op nationale prioriteiten afgestemd. Vandaar dat de Europese strijdkrachten onvoldoende interoperabel zijn, terwijl ook een gemeenschappelijk netwerk voor communicatie tussen de hoofdkwartieren ontbreekt. De Europese neutralen zijn uiteraard nog meer hun eigen weg gegaan. Voorts hebben de meeste NAVO-landen uitgaven voor middelen als strategisch transport en *intelligence* aan de Verenigde Staten overgelaten.

Het vormen van *pools* van duur materieel door gezamenlijke aanschaf levert alleen op langere termijn besparingen op. Het vraagt extra aankoopkosten en convergentie van het defensiebeleid, inclusief de *timing* van uitgaven. Taakverdeling vergt sterkere politieke eenheid. De eisen op het gebied van moderne middelen gelden vooral voor autonoom optreden van de EU. Deze problemen komen markant tot uiting bij Eurokorps. Dit is ver beneden zijn maximale sterkte van 80.000 man; de Franse en Duitse hoofdkwartieren hebben onderlinge communicatieproblemen en er is geen gemeenschappelijke aanschaf van materieel.

Vooral de operaties op de Balkan hebben uitgezeten dat het niet alleen gaat om technologie, maar ook om meer personeel, vooral landstrijdkrachten. Bij vredesoperaties moet effectief controle over de bevolking kunnen worden uitgeoefend. Een capaciteit van

50.000 à 60.000 manschappen in te zetten gedurende ten minste één jaar veronderstelt dat ten minste tweemaal zoveel troepen beschikbaar zijn, uitgaande van een aflossing na zes maanden. De praktijk van vredesoperaties leert evenwel dat veelal sprake is van een (veel) langere inzetduur dan één jaar, waardoor nog meer inzet van personeel voorhanden dient te zijn.

Opmerkelijk is dat Frankrijk en Groot-Britannië hun militaire inzet gaan concentreren op Kosovo, en Nederland op Bosnië. Minister Geoffrey Hoon heeft eind vorig jaar gewaarschuwd dat Groot-Britannië zijn inzet mogelijk niet vol kan houden.<sup>3</sup>

Vaak wordt over het hoofd gezien dat vredesoperaties intensieve voorbereidingen en politieke aansturing vergen. Medewerking is nodig, niet alleen van bondgenoten, maar ook van andere landen, voor transport, strijdkrachten, toepassing van sancties, enz. Ook moet er voldoende politieke steun in de Veiligheidsraad of in regionale organisaties zijn. De Verenigde Staten hebben doorgaans de daarvoor noodzakelijke invloed kunnen aanwenden en dat is van kardinaal belang geweest voor Westelijke vredesoperaties. Het is een minder zichtbaar *asset* van de NAVO waarop Europa vaak aangewezen zal zijn en dat tot toepassing van de EVDI-formule zal nopen. Het buitenlandse en veiligheidsbeleid van de EU is nog te zwak.

In mei 1999 concludeerde de WEU-ministeraad te Bremen dat de EU voorlopig alleen eenvoudige autonome operaties kan uitvoeren.<sup>4</sup> Deze conclusie is door externe beoordelaars onderscheven.<sup>5</sup> Maar blijft dit realisme maatgevend?

Hier ligt een dilemma. Van politieke zijde wordt gesteld dat de Europese samenwerking alleen vooruit komt met ambitieuze doelstellingen en tijdschema's. Maar op militair vlak treedt het verschil tussen ambities en realiteiten meedogenloos aan de dag, zoals in de jaren '90 op de Balkan en in Afrika is gebleken.

Andere opvattingen hechten niet zozeer aan de huidige militaire capaciteiten van de EU-landen, maar mikken vooral op versterking van de politieke structuur van de EU. De Europese defensiepolitiek zal aan betekenis winnen zodra de EU erin slaagt haar besluitvormingsprocedures en instellingen te versterken. Dit 'restant van Amsterdam' is aan de orde tijdens de IGC van dit jaar. Dit wordt algemeen beschouwd als een zeer moeilijke, maar ook urgente zaak, mede gezien de voorgenomen EU-uitbreiding. Bij succesvolle afloop van de conferentie zou een aantal vliegen in één klap worden geslagen: een beter functionerende EU, betere perspectieven voor de Europese defensiepolitiek, een beter uitgangspunt voor de uitbreiding, en dus ook voor het betrekken van de kandidaat-leden bij de Europese defensiepoli-

tiek. Ook de Europese defensiegemeenschap is dan een stap dichterbij. Vooral in Frankrijk wordt dit laatste het belangrijkste geacht. Als de EU maar besluitvaardiger is en zelfstandig militair kan optreden, zal dit op de lange duur tot een volwaardige Europese defensie leiden en tot een militaire capaciteit van mondiale betekenis. Dit moet de status van Europa als gelijkwaardig bondgenoot herstellen.<sup>6</sup>

Mede gezien deze mogelijke implicaties gelden de besluiten van Helsinki en Brussel in diplomatieke kringen als een 'keerpunt' binnen NAVO en EU. In deze visies wordt ook benadrukt dat de EU door de komst van de euro een veel sterkere economische macht is geworden. Die moet een eigen veiligheidsbeleid hebben en dus op den duur ook een eigen militaire capaciteit. Hier wordt overigens een bepaalde logica der ontwikkelingen geclaimd waarbij Atlantici voorbehouden maken. Zij wijzen op de economische vervlochtenheid van de EU en Amerika en op het feit dat Amerika al sinds de Eerste Wereldoorlog een rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Europa heeft, die zich na de Koude Oorlog tot in Midden-Europa en Centraal-Azië heeft uitgebreid. Ook bij de grotere EU-landen stuit versterking van de Europese besluitvorming op grenzen van nationale soevereiniteit en identiteit. Zolang dat zo is, komt er geen Europese defensie in de eigenlijke betekenis van het woord. Het maakt daarom een groot verschil of uiteindelijk gemikt wordt op een autonome Europese defensie, zoals Frankrijk wil, dan wel op militaire capaciteiten complementair aan die van de NAVO, zoals Groot-Britannië en Nederland voorstaan.

**'Flexibiliteit': Europese defensie in beperkte kring?** Bij het onderwerp Europese defensiepolitiek is ook de formule van 'flexibiliteit' uit het Verdrag van Amsterdam aan de orde. Volgens dit verdrag kan een meerderheid van de lidstaten in het kader van de *instellingen van de EU* een verdiepte samenwerking aangaan, mits deze in overeenstemming is met de Europese verdragen en EU-doelstellingen, en er geen veto's tegen worden uitgesproken. Vooral die laatste eis is een handicap. Een aantal lidstaten wil dat zij verdwijnt. Naar Britse opvatting zou dit echter tot een tweedeling binnen de EU leiden, waarbij niet alleen Groot-Britannië, maar ook nieuw toetredende lidstaten worden gemarginaliseerd.<sup>7</sup>

Er is veel voor te zeggen dat het veto tegen toepassing van de flexibiliteitsformule alleen erkend blijft indien een belangrijke minderheid bezwaar maakt. Maar dat zou een aanslag op de macht van de lidstaten zijn. Een andere benadering wil de toepassing van de flexibiliteitsformule ook mogelijk maken voor een *minderheid* van de lidstaten. Zo zou de EU echter erg verbrokken worden. Maar zelfs als de flexibiliteitsformule voor iedere zuil van de EU apart

wordt geregeld, zullen er inzake defensie voorlopig nog wel nationale veto's blijven. De afloop van dit debat staat dus nog lang niet vast.

**Crisisbeheersing, Petersbergtaken en de verdedigingstaak.** De Europese defensie heeft zich ook via een zijdeur aangediend. Sinds St Malo is gesproken van Europese capaciteiten voor *crisis management*. In het Verdrag van Amsterdam is *crisis management* al gedefinieerd als zijnde de Petersbergtaken, die het gehele spectrum omvatten van reddingsoperaties, tot en met vredesafdwinging. Gaat het om dergelijke crisisbeheersing in en rondom Europa, dan is al snel sprake van overlapping met de defensietaak van de NAVO.

De Petersbergtaken hebben vooral betrekking op militair en/of civiel optreden in verband met conflicten of rampen die zich *binnen* staten voltrekken; voorts op *peacekeeping* tussen staten waarbij op zijn minst een wapenstilstandsakkoord bestaat.

In november 1999 heeft o.m. de Duitse defensie-minister Scharping gesteld dat Europa het gehele spectrum van crisisbeheersingsoperaties aan moet kunnen. Aangezien crises thans in en rond Europa veel waarschijnlijker worden dan de traditionele oorlog, leek deze uitspraak een opening in de richting van een Europese defensiegemeenschap. De EU zou zelf als eerste moeten kunnen optreden als haar veiligheid door internationaal geweld in het geding zou zijn.

In de communiqués van Helsinki en Brussel is nader gepreciseerd dat de EU alleen militair optreedt voor Petersbergtaken. Het is dus ook niet de bedoeling dat de EU autonoom optreedt bij conflicten aan haar oostelijke grenzen. Hierbij weegt mee dat de Midden-Europese landen veiligheidsverdragen met de Verenigde Staten hebben, waardoor zij EU-bemoeienis af kunnen houden en een beroep kunnen doen op Amerika en de NAVO.

De besluiten van Helsinki houden vast aan het primaat van de NAVO. Deze blijft het kader voor de collectieve verdediging en zij houdt 'een belangrijke rol' bij crisisbeheersing.<sup>8</sup>

**De relatie met Amerika: complexe interdependentie.** Aanvankelijk is van Europese zijde vooral de optie van autonoom optreden beklemd. President Chirac zag dit als tegenwicht tegen de Amerikaanse hegemonie en als instrument voor Europese invloed in de wereld.<sup>9</sup> Premier Blair betoogde dat zijn land niet alleen goede relaties met de Verenigde Staten wenste, maar ook midden in Europa wilde staan.<sup>10</sup> De meeste Europese socialistische regeringen staan ook afstandelijker tegenover Amerika dan hun voorgangers. Dit heeft Amerikaans wantrouwen gestimuleerd, vooral in de Senaat, en een stevige Amerikaanse lobby in Europa. Het wantrouwen wordt vooral aangewak-

kerd door Britse Conservatieven. Inmiddels heeft Europa enig gas teruggenomen en is een subtieler situatie ontstaan. Frankrijk voegt zich dicht bij de NAVO, zoals blijkt uit de militaire samenwerking op de Balkan. Overeengekomen is dat het Engels de commandotaal van het Eurokorps is zodra het operationeel optreedt. De staf van het Eurokorps gaat *binnen* de NAVO-bevelsstructuur en versterkt met officieren uit andere deelnemende landen een half jaar leiding geven aan KFOR; zij mag zich daarmee bewijzen. Aan de andere kant staat Frankrijk in de internationale politiek vaak op afstand van de Verenigde Staten, ook in de Veiligheidsraad.

Desondanks wordt de Europese defensiepolitiek nu van Amerikaanse zijde officieel gesteund, mits deze leidt tot versterking van Europese capaciteiten, en de *verdedigings*capaciteit niet verder beperkt dan in overeenstemming is met de NAVO-planning. De Verenigde Staten hebben behoefte aan een betere *burden-sharing*, ook mondiaal, hetgeen door Frankrijk zorgvuldig wordt uitgebuit. De Verenigde Staten hebben moeite de capaciteiten te handhaven voor het voeren van twee bijna-gelijktijdige regionale militaire conflicten en het tegelijk handhaven van sancties tegen landen die zij als 'gevaarlijk' beschouwen. Voorlopig is het niet waarschijnlijk dat *alle* EU-landen bereid zijn samen met de Amerikanen over de hele wereld op te treden. Wél is denkbaar dat een aantal Europese landen dit doet, wederom op basis van een *Combined Joint Task Forces*-formule.

Anderzijds moet ook het volgende bedacht worden. Indien Europa militair op grotere schaal of op de hogere niveaus van het geweldsspectrum wil optreden, dan kan dat alleen met Amerikaanse steun. De kans is immers groot dat Europa bij een dergelijk optreden Rusland of China of regionale mogendheden tegenover zich vindt. China let scherp op de Westelijke politiek inzake vredesoperaties, gezien de mogelijke implicaties ervan voor Tibet, Sinkiang en Taiwan. Zelfbeschikking en nationale soevereiniteit staan vaak in een spanningsverhouding.

Inzake Europese operaties is voor de Verenigde Staten een *right of first refusal* vastgelegd. De EU treedt alleen zelf op als na overleg blijkt dat de NAVO als geheel niet betrokken wil zijn. Het ligt voor de hand dat als Amerika niet meedoet eerst bezien zal worden of een actie het best in EVDI-kader kan plaatsvinden, d.w.z. het gaat om operaties die weliswaar door de EU moeten worden geleid, maar waarbij gebruik wordt gemaakt van NAVO-middelen. Daarbij wordt dan wel van de Amerikanen verwacht dat zij zich in principe positief opstellen. Tegelijkertijd geven de beslissingen over deelname dan wel steun aan Europese acties de Amerikanen de mogelijkheid invloed in Europa te houden. Bovendien vormen zij

een test van de Europese gezindheid van de Verenigde Staten.

De NAVO-Raad van december 1999 heeft verklaard dat de formules voor beschikbaarheid van NAVO-middelen worden uitgewerkt. Er is een gegarandeerde toegang voor de EU tot de planningcapaciteiten van de NAVO, maar slechts een 'veronderstelling van beschikbaarheid van vooraf aangewezen capaciteiten van de NAVO en van gemeenschappelijke middelen'. Als die beschikbaarheid kan worden verduidelijkt, *ontschert* dit het verschil tussen autonome en niet-autonome Europese acties. Het blijft overigens een moeilijk onderwerp; er is al sinds 1996 over onderhandeld.

Ook is bekrachtigd dat er volledige openheid en consultatie tussen EU en NAVO moet zijn, ook tijdens de uitvoering van operaties. Dit is niet alleen van belang in verband met de planning en beslissingen over deelname, maar ook als escalatie dreigt en alsnog Amerikaanse steun noodzakelijk zou zijn.

In het kader van deze openheid wil Nederland dat de plaatsvervangend SACEUR een vaste plaats krijgt in het Militaire Comité van de EU.

#### De WEU in een nieuwe fase

Na het akkoord van St Malo formuleerde minister Albright de drie voorwaarden van geen ontkoppeling, geen discriminatie tegen Europese NAVO-landen die geen lid zijn van de EU, en geen verdubbeling van instellingen. Ambassadeur Vershbow vulde dit in Parijs aan met de opmerking dat de Verenigde Staten vasthielden aan de voorjaar 1997 met de WEU gesloten akkoorden: WEU-interventies zouden moeten berusten op gemeenschappelijke beslissingen.<sup>11</sup> Met het oog daarop werden periodieke gemeenschappelijke vergaderingen van de ministerraad van de WEU en de NAVO-Raad, resp. de ambassadeurs, gehouden en werd de secretaris-generaal van de WEU bij de vergaderingen van de NAVO-Raad uitgenodigd. Bovendien werden afspraken gemaakt over samenwerking tussen WEU en NAVO bij de planning. De NAVO zou de *zg. force planning* behouden en de zwaarste inbreng hebben bij de operationele planning. De WEU zou een eigen politieke en algemeen strategische planning mogen hebben. De *WEU-planning cell* kon ook nauwelijks meer aan.<sup>12</sup>

Over de toekomst van de WEU en de institutionele toerusting van de EU wordt nog op de millimeter onderhandeld. 'Functies' van de WEU op het gebied van planning en besluitvorming gaan naar de EU over. De EU krijgt een Politiek en Veiligheids Comité, een Comité van Chefs van Staven, een Militaire Staf en een *situation centre*. Deze worden aangeduid als 'nieuwe organen' van de EU. Tegelijkertijd worden in

ieder geval voorlopig de corresponderende organen van de WEU gehandhaafd, o.m. op grond van het argument dat de WEU anders is samengesteld wat betreft haar lidstaten en dat ook vertegenwoordigers van geassocieerde landen in haar staven werkzaam zijn. De *planning cell* schijnt grotendeels naar de EU over te gaan, maar haar capaciteit blijft vooralsnog beperkt. Aantallen van 60-90 officieren worden genoemd. Ook het Satellietencentrum en het Instituut voor Veiligheidsstudies gaan waarschijnlijk naar de EU over. Het WEU-verdrag en de functie van secretaris-generaal van de WEU blijven bestaan. Omdat deze tegelijk *Mr PESC* is, is een direct contact tussen EU en NAVO-Raad verzekerd. Ook blijft er samenwerking tussen NAVO en WEU met het oog op toekomstige door de WEU geleide operaties en zullen gecombineerde militaire oefeningen van NAVO en WEU plaatsvinden, o.m. om het EVDI-concept uit te testen.<sup>13</sup> Vooral de Amerikanen dringen hier thans op aan. Solana heeft na de NAVO-Raad van december 1999 gepleit voor meer samenwerking en 'een cultuur van volledige transparantie' tussen EU en WEU.<sup>14</sup> In ander verband raadde hij de WEU-Assemblee aan nauwere betrekkingen met het Europese Parlement te zoeken.<sup>15</sup> Als dit alles werkelijkheid wordt, kan de WEU voorlopig haar kameleonische bestaan voortzetten, nu ook als schakel tussen EU en NAVO.

Volgens Amerikaanse bronnen is het niet nodig dat de EU de akkoorden tussen NAVO en WEU letterlijk onderschrijft of overneemt. Ten dele kan dat ook niet, vanwege verschillen in procedures en tijdschema's voor besluitvorming. Maar de substantie moet overeind blijven. Naar Franse opvatting moeten de civiele en militaire vertegenwoordigers van de EU-landen in de nieuwe organen niet *gedouble-hatted* zijn met de NAVO. Hetzelfde geldt naar Franse opvatting voor de relatie tussen WEU en NAVO. Over deze kwestie wordt nog steeds onderhandeld. Binnen de WEU is het voorshands een kwestie van *nationaal* beleid. De vertegenwoordigers van sommige lidstaten hebben wél een dubbelfunctie bij de NAVO, bij andere is dat niet het geval.

Deze kwestie is van groot belang. De betrokken vertegenwoordigers moeten een mandaat krijgen van hun regeringen, want de ministers kunnen zelf niet altijd aanwezig zijn, en zeker niet tegelijk bij de EU-Raad en de NAVO-Raad. Bij afwezigheid van *double-hatting* kunnen verschillen in besluitvorming optreden. Mandaten en procedures voor besluitvorming moeten dus zorgvuldig worden geregeld. In ieder geval is reeds vastgelegd dat het aanzoeken en activeren van militaire eenheden door de EU verloopt volgens procedures die binnen de NAVO zijn ontwikkeld.

## De overige niet-EU-landen

De NAVO-landen die geen lid van de EU zijn, hebben het recht aan EU-operaties deel te nemen als de EU gebruik maakt van NAVO-middelen. Ook als de EU autonoom optreedt, zullen zij voor deelname worden uitgenodigd. De Europese landen die NAVO-lid noch EU-lid zijn zullen eveneens worden uitgenodigd. Rusland, Oekraïne en andere geïnteresseerde landen *kunnen* worden uitgenodigd. Deelname vindt plaats op basis van niet-discriminatie, maar toch behoudt de EU zich haar eigen recht van beslissing voor. Dit betreft zowel het initiëren als het beëindigen van een operatie en de algemene doelstellingen ervan. Er kan met de niet-EU-landen wél over deze kwesties geconsulteerd worden en daartoe zullen 'structuren' worden geschapen. Maar concreet is tot op heden alleen vastgesteld dat *als* tot actie is besloten, een *ad-hoc* comité van deelnemende landen wordt gevormd, waarin alle deelnemers op gelijke basis kunnen spreken over de dagelijkse leiding van de operatie. Voor de betrokken landen is dit waarschijnlijk te weinig. In de WEU hebben de met de EU geassocieerde landen de status van *associate partners* en daarmee het recht deel te nemen aan bijeenkomsten van de Raad van Ministers. Bovendien zal hun bijdrage vaak onmisbaar zijn: levering van strijdkrachten, medewerking aan sancties, beschikbaarstelling van hun grondgebied of luchtruim voor operaties, enz. Anderzijds wil de EU haar besluitvaardigheid waarborgen. De diplomatieke formules gaan voorshands niet verder dan dat 'een forum voor overleg in de context van de EU' tot stand moet worden gebracht. Intussen informeert de WEU de betrokken landen zo nauwkeurig mogelijk.

Voor slechts enkele van de betrokken landen is er perspectief op een oplossing door toetreding op afzienbare termijn tot de EU. Voor de meeste landen is dit geen reële mogelijkheid, gezien de grote interne verschillen tussen de EU en de kandidaat-leden. Overwogen wordt de kandidaat-leden eerder toe te laten tot de tweede en derde pijler van de Unie dan tot de eerste. Dat zal echter alleen een oplossing brengen als de besluitvorming in de Raad van Ministers van de EU is verbeterd. De EU staat in feite voor een krachtproef, met een onzekere afloop. Voorlopig blijven de consultatieprocedures binnen de NAVO eenvoudiger. Dat kan een argument zijn om waar mogelijk voor de EVDI-formule te kiezen.

## Nederlands beleid

Aan de Nederlandse regering is verweten dat zij de Europese militaire capaciteit te lang heeft afgewezen en eerst op het laatst onder druk van het parlement en de EU-partners overstag is gegaan. Hiervan moge

een en ander waar zijn, maar de inzet van de Nederlandse regering heeft er vermoedelijk mede toe bijgedragen dat, voordat sprake zal zijn van EU-optreden, eerst in de NAVO is vastgesteld dat het bondgenootschap niet in actie zal komen. De Nederlandse reserves ten aanzien van een potentieel autonome grote militaire macht hingen ook samen met het feit dat juist deze de vele militairen en hoge investeringen vergt die Europa voorlopig niet op kan brengen en die dubblures met de NAVO-middelen opleveren. Als het om grotere operaties gaat, houdt Nederland een voorkeur voor de EVDI-formule, omdat deze zowel politiek, economisch als militair realistischer is.

De Nederlandse steun voor een permanente overlegstructuur tussen EU en NAVO was eveneens minder excentriek dan in de Tweede Kamer is aangenomen. Ook Polen heeft hierop aangedrongen en de NAVO is op weg deze te realiseren.

Volgens Van Aartsen is ook vastgelegd dat de Europese defensiepolitiek geen zaak wordt van onderling overleg tussen de grote Europese landen, maar van overleg binnen de EU. Het is echter de vraag of dit afdwingbaar is. Als de grote landen eigen overleg willen, kan weinig hen daarvan weerhouden. Bovendien werkt het vaak sneller dan een EU-breed overleg. Het concept van de Europese militaire macht kon in een jaar tijd door akkoorden tussen de grote landen worden ontwikkeld. Ook kan bij toepassing van de formule van Europese *Combined Joint Task Forces* al snel een apart overleg tussen de grotere landen ontstaan.

Een kernelement van het Nederlands defensiebeleid is de handhaving van het Duits-Nederlandse legerkorps. Het vormt een bijdrage tot de verdedigingstaak van de NAVO, het kan tegelijk eenheden ten dienste van vredesoperaties stellen, de staf van het vervaand geïntegreerde korps kan leiding geven aan Europese vredesoperaties op korpsniveau. Het korps kan bovendien de Bondsrepubliek helpen haar oude politiek voort te zetten van zowel wedden op de NAVO als op militaire samenwerking in Europees verband. Wel zal ook het Duits-Nederlandse korps meer op snelle en flexibele crisisbeheersing moeten worden afgestemd.

## Evaluatie

Over veel bouwstenen voor een *peacekeeping Europe* is overeenstemming bereikt, maar er is nog geen werkelijk akkoord. De institutionele kwesties zijn nog niet geregeld<sup>16</sup> en onzeker is hoeveel middelen beschikbaar komen. In het perspectief van de Europese integratie is meer Europese militaire samenwerking een voor de hand liggende zaak. Met de kwestie van de autonomie ligt het veel moeilijker. De EU is naar West en Oost verweven in een web van politieke en veiligheidsrelaties. Haar eenzijdig daaruit tillen om een autonome

strategische entiteit te vormen, is alleen mogelijk als de EU-landen het daarover eens zouden zijn, als ze zelf voldoende middelen hebben en als de landen waarmee de EU verbonden is, geen voorbehoud maken. Aan deze voorwaarden is slechts in beperkte mate voldaan. Dit noopt tot realisme en een voorbehoud ten aanzien van Franse machtsaspiraties. Voorkomen moet worden dat de veiligheid in Europa per saldo wordt verzwakt. ■

## Noten

- 1 Juni 1996 heeft de NAVO in Berlijn richtlijnen vastgesteld voor het realiseren van een Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit in het kader van de verdragsorganisatie.
- 2 Declaration North Atlantic Council, 24 april 1999, par. 51 e.v. A European crisis reaction force – reply to the annual report of the Council, *Assembly of Western European Union, Document 1668*, 10 november 1999, Rapporteur Mr Zierer (hierna: *Zierer Report*). WEU Council of Ministers, 23 november 1999, *Audit of Assets and Capabilities*.
- 3 *NRC Handelsblad*, 24 januari 2000, blz. 4.
- 4 *Zierer Report*, blz. 10.
- 5 Van Eekelen, 'EU, WEU and NATO: Towards a European Security and Defence Identity', *NATO Parliamentary Assembly, Draft Final Report*, 6 oktober 1999, par. 27, 28.
- 6 *Zierer Report*, par. 101.
- 7 Minister Keith Vaz, 'Managing Change: The EU's institutional challenges for the next millennium', *Wilton Park Lecture*, 1 november 1999. *FCO Press Release*.
- 8 *EU Presidency Conclusions*, Helsinki, 11 december 1999, Annex IV.
- 9 Rede van president Chirac bij het vierde lustrum van het Institut Français des Relations Internationales, 4 november 1999.
- 10 'The case for Britain in Europe', Speech by the UK Prime Minister, Tony Blair, 14 October 1999, *Press Release, British Embassy, The Hague*.
- 11 US Ambassador to NATO Alexander Vershbow, 'ESDI: Berlin, St. Malo and beyond', 28 januari 1999, Parijs, *United States Information Agency*.
- 12 'The NATO Summit and its Implications for Europe', Report by Mr Cox, *Assembly of Western European Union, Document 1637*, 15 maart 1999, Chapter III.
- 13 *Final Communiqué North Atlantic Council*, 15 december 1999, par. 21.
- 14 'The Development of a Common European Security and Defence Policy', Berlijn, 17 december 1999, *WEU Press Review, No 218/99*, 20 december 1999.
- 15 *Address of the Secretary-General, Dr Javier Solana, to the WEU Assembly*, 30 november 1999, slot.
- 16 *Helsinki declaration: Follow-up for the Portuguese Presidency*.

Over de auteur

Mr P.L. TEUNISSEN is bijzonder hoogleraar sociologie van de internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen. In dat kader geeft hij ook het vak Europese samenwerking en integratie.

# Zelfstandige Europese defensie: visioen of visie?

G.J. FOLMER

MET DE BESLUITEN VAN HELSINKI LIJKT DE kogel wel door de kerk te zijn. Europa<sup>1</sup> maakt zich op om ook zelfstandig een opkomende crisis te bestrijden. Daarbij laat de Unie zich vooralsnog nauwelijks uit over geografische begrenzingsen, soorten crises, voorwaarden e.d. Daarom blijven die aspecten ook hier onbesproken. Vooropgesteld wordt dat een uitsluitend op crisisbeheersing gerichte, Europese defensiecapaciteit in materiële zin tot de mogelijkheden behoort. Maar de politieke ambitie moet door maatregelen worden gevolgd, niet alleen van procedurele aard, maar ook door werkelijke verbetering van de strijdkrachten.

Duidelijk geldt hier het spreekwoord 'waar een wil is, is een weg'. Het gaat niet om kosten-neutrale maatregelen, zoveel is wel zeker. Maar zelfs voor een grove schatting ontbreken de gegevens, alleen al omdat het veranderingstempo van grote invloed is. Dus zelfs met een positieve grondhouding ten aanzien van de Europese veranderingsgezindheid is het onontkoombaar het probleem te beschrijven door inventarisatie van tekortkomingen. Wat staat een zelfstandige Europese defensiecapaciteit in de weg?

## Een globale inventarisatie

Voor de beantwoording van deze vraag staan we aan de ernstige verleiding bloot kortweg te verwijzen naar het zg. *Defence Capabilities Initiative* (DCI). Al in de eerste fase van dit door de NAVO-top in Washington geïnitieerde onderzoek werd immers bekend dat de NAVO, en in het bijzonder de Europese lidstaten, op vijf gebieden sterk te kort schoten:

1 snelle ontplooiing van strijdkrachten en hun materieel;

2 voorziening in logistieke steun – ook op termijn – inclusief de mogelijkheden strijdkrachten op regelmatige tijdstippen te rouleren;

*Europa heeft stellig de personele en financiële mogelijkheden om een afzonderlijk inzetbare defensiecapaciteit te vormen. Maar vandaag de dag zijn er op vele terreinen nog de nodige tekortkomingen. Een inventarisatie.*

3 handhaving van de overlevingskansen van strijdkrachten en hun infrastructuur, in het bijzonder tegen massale-vernietigingswapens;

4 opheffing van interoperabiliteitsproblemen die zijn ontstaan door de uiteenlopende capaciteiten van de lidstaten, inbegrepen ongelijkheden in niveau en mogelijkheden van hun uitrusting en bewapening; en

5 het onvoldoende voorhanden zijn van een volledig interoperabele commandovoering, inbegrepen zulke aspecten als verbindingen en inlichtingen.

Hoewel een deel van deze aspecten, in het bijzonder het derde, minder raakvlakken heeft met het soort optreden dat Europa voor ogen staat en meer passen bij operaties hoger in het geweldsspectrum, is het lijstje veelzeggend.

In een interview met *NRC Handelsblad*<sup>2</sup> zei NAVO-secretaris-generaal Robertson: 'De zwakte van Europa ontstaat doordat we nog steeds geld uitgeven aan de wapens van de Koude Oorlog en niet aan die van morgen. We dupliceren en we wedijveren met elkaar. Daarom is DCI zo belangrijk, samengaan op logistiek gebied, *command and control*, communicatie, transport en precisie geleide wapens.' Kortom, niet voor misverstanden vatbaar. Eenzelfde geluid komt uit de hoek van WEU. In een rapport dat zich baseert op een *Audit* van de Europese strijdkrachtenstructuur en bewapening worden als belangrijkste tekortkomingen aangemerkt:

\* het gebrek aan strategische inlichtingen;

\* de beperkte mogelijkheden voor crisis-analyse en strategische planning;

\* onvoldoende mogelijkheden om multinationale *joint* hoofdkwartieren te ontplooiën, inbegrepen de daarbij behorende verbindingen;

\* onvoldoende strategische mobiliteit; en

\* onvoldoende precisie geleide wapens.

Europa, nauwkeuriger gezegd de WEU, is dus wel in staat relatief eenvoudige operaties uit te voeren, maar dit geldt in mindere mate voor de grotere en meer complexe opgaven.<sup>3</sup> Het zou echter een oversimplificatie van het probleem zijn het bij deze weinig optimistische constatering te laten. Wellicht leidt nadere beschouwing van de samenstellende delen van een (Europese) operatie tot beter inzicht over wat per deelgebied ontbreekt.

### Een Europese operatie

Het is niet zonder reden juist over een Europese operatie te spreken, omdat daarmee voor de helderheid zelfs een operatie die door NAVO wordt gedoogd en waarbij dus *command and control* en enkele andere capaciteiten van de NAVO kunnen worden geleend, wordt buitengesloten. Dat dient de helderheid en benadrukt (ten overvloede) dat we ons van die specifieke NAVO-capaciteiten geen overdreven voorstelling moeten maken. Feitelijk gaat het hier slechts om de in de geïntegreerde structuur aanwezige *command and control*-elementen en de AWAC-s-vliegtuigen.<sup>4</sup> Al het andere wat de NAVO maakt tot wat zij is, wordt door de lidstaten ter beschikking gesteld. Daardoor zal een Europese operatie met bovengenoemde NAVO-middelen, maar zonder deelname van de Verenigde Staten, niet zo heel veel verschillen van een volbloed Europese operatie, behalve op het vlak van de politiek-militaire besluitvorming, in het bijzonder door de inherente onderwerping aan het NAVO-vetorecht als logisch gevolg van het bij de NAVO geldende consensusprincipe.

**De mensen.** Laten we bij de in alle opzichten belangrijkste vraag beginnen. Heeft Europa genoeg troepen om zelfstandig operaties te kunnen uitvoeren? Aangezien we er niet aan ontkomen te constateren dat Europa in aantallen meer troepen op de been brengt dan de Verenigde Staten, moet het rekenkundige antwoord wel bevestigend luiden. Nadere beschouwing, waarbij beschikbaarheid het wint van aantallen, leidt echter tot een andere conclusie. Vooral de landen met (nog) dienstplicht hebben wel veel soldaten, maar die zijn in meerderheid niet beschikbaar voor vredebewarende of -herstellende operaties. Hier geldt voor vrijwel ieder land dat dienstplichtigen niet uitgezonden kunnen en mogen worden en dat dus vrijwilligheid een kernbegrip is. We moeten voorts bedenken dat iedere operatie, om het voortzettingsvermo-

gen in de tijd te waarborgen, ongeveer een werkvoorraad van het vier- à vijfvoudige aan personeel vergt. De theoretische trits is daarbij 'uitzenden, recupereren, trainen', maar in de praktijk is gebleken dat deze cyclus op termijn voor de betrokkenen (en ook voor hun families) te hoog gegrepen is. Vandaar dat de uitzend-frequentie over een langere periode eerder 1 op 5 dan 1 op 3 zal moeten zijn. In de hiervoor benodigde aantallen is dan nog niet gerekend het beslag dat intern wordt gelegd op ondersteunende diensten, enz. Uit de recente praktijk in vooral Bosnië en Kosovo blijkt dat Europees-NAVO zich globaal gesproken een langdurige inzet van c. 40.000 man kan veroorloven. Een grove schatting van beschikbare aantallen leidt dan alras tot de conclusie dat Europa dicht tegen de grenzen van zijn kunnen aanzit, en zich nauwelijks een extra operatie van enige omvang en langere duur kan veroorloven. Deze stelling wordt bevestigd door vrijwel alle voorstellen die de afgelopen tijd in de pers verschenen en die allemaal uitkwamen op rond de 50.000 man direct beschikbaar voor uitzending.

Ook de voorstellen van Helsinki komen op deze grootte-orde uit, met 50 à 60.000 troepen gereed binnen zestig dagen voor een operatie die ongeveer een jaar moet worden volgehouden. De onuitgesproken achterliggende gedachte bij zowel omvang als tijdsduur is dat Europa niet veel meer dan zo'n 125.000 soldaten ter beschikking heeft voor uitzending. Een zwak punt is dat het aantal operaties dat slechts een jaar duurt op de vingers van een hand is te tellen, en dat het merendeel van deze troepen thans niet beschikbaar is, omdat zij nog jarenlang op de Balkan gebonden zullen blijven. De ruimte voor nog een operatie is dus gering, wat maant tot politieke bescheidenheid. De conclusie dat verdergaande ambities meer parate soldaten vergen, ligt hier voor het grijpen. Een ander aspect is dat de verdeling van deze soldaten over de wapens en dienstvakken (een typisch grondtroepen-aspect) veelal nog Koude-Oorlog-georiënteerd is en geen recht doet aan de noodzaak de organisatie te structureren met:

\* meer genie met minder nadruk op gevechtstaken, en een grotere nadruk op bouwen (van bruggen, wegen, onderkomens);

\* meer geneeskundige-dienstenheden van een hogere kwaliteit en mobiliteit (om te verzekeren dat eventuele slachtoffers onder onze 'vredes'soldaten ter plekke optimale behandeling krijgen); en

\* meer logistieke eenheden (niet alleen vanwege de eigen behoeften, maar ook voor de voorziening in noodhulp).

In dit verband zou eens gekeken kunnen worden of al deze taken noodzakelijkerwijs door militairen moeten worden uitgevoerd, dan wel overgenomen kunnen worden door andere instanties. Zou het tover-

woord 'privatisering' hier enige betekenis kunnen hebben? Voor bepaalde logistieke taken en transportfuncties ligt dit eigenlijk voor de hand, zeker voor zover het gaat om optreden buiten de gevarezone, *in casu* het eigenlijke crisisgebied. Maar er zijn meer en andere aspecten. We moeten ook eens gaan beseffen dat alle operaties lijden onder een groot tekort aan politie (Civpol in VN-jargon). Het wordt dus hoog tijd dat hier gericht maatregelen worden getroffen. Of dit nu een verantwoordelijkheid is voor (para-)militaire organisaties, zoals de Koninklijke Marechaussee, *Carabinieri* of *Gendarmerie*, of dat hier een taak ligt voor de civiele politie-organisaties kan voorlopig in het midden worden gelaten. Maar zonder aandacht voor dit aspect zullen juist de kleinschaliger en laag in het geweldsspectrum gesitueerde operaties, waarvoor Europa zelfstandige ambities claimt, ernstige tekortkomingen vertonen.

In de *Prioriteitennota* en wederom in de *Defensienota 2000* is in Nederland een aantal van deze zaken tot op zekere hoogte onderkend. De reorganisatie van vooral de Nederlandse landstrijdkrachten volgt langs wegen van geleidelijkheid het bovenomschreven stramien. Meer parate soldaten vergt in de Nederlandse omstandigheden langere contracten. Alleen zo ontstaat bij gelijkblijvende wervingsresultaten een groter bestand. Een contractduur van 6 jaar genereert 1½ tot 2 maal meer militairen dan nu met korte contracten en gedeeltelijke contractverlengingen het geval is. Het garandeert ook dat iedere militair in zijn contractperiode minimaal twee maal kan worden uitgezonden en laat toe het laatste jaar volledig in het teken te zetten van een civiele beroepsopleiding, wat het *métier* aantrekkelijker maakt.

Een dergelijke trend heeft ook neveneffecten, die vooral ontstaan doordat we met een financieel gesloten systeem te maken hebben, waar capaciteitswinst (meer parate uitzendbare soldaten) moet worden betaald door capaciteitsvermindering elders (minder mobilisabele eenheden). De conclusie moet wel luiden dat de trend naar beroepslegers, naar meer paraat in een andere configuratie en naar minder mobilisabele eenheden onomkeerbaar is, ondanks alle nadelen voor een grootschalig, maar minder waarschijnlijk optreden. Dit is een aanvaardbaar risico inherent aan een op preventie gerichte strategie.

**De middelen.** Wat vervolgens te zeggen van de middelen? Hier geldt in zekere mate hetzelfde; er is genoeg, maar niet van de juiste soort. Ter illustratie daarom een voorbeeld uit de recente historie. Zou Europa in zijn eentje in staat zijn geweest zonder onaantoonbaar risico's te lopen een operatie als *Deny Flight* (handhaving van het vliegverbod boven Bosnië-Herzegovina) uit te voeren? Het 'juiste' antwoord is nee. Vliegtuigen om te patrouilleren zouden er genoeg

zijn geweest, maar géén AWACS, behoudens enkele Britse en Franse; géén geschikte vliegtuigen om de verdediging tegen radar-geleide luchtafweerwapens te voeren, behoudens een enkele Duitse Tornado; te weinig tankvliegtuigen om de noodzakelijke vluchtduur te waarborgen; en ten slotte géén mobiel *Combined Air Operations Centre* om de operatie te leiden.

In zekere zin zijn deze tekortkomingen een direct gevolg van vormen van taakspecialisatie, met Europa enerzijds (nadruk op relatief statisch optreden op kortere afstand van de thuisbasis) en de Verenigde Staten anderzijds (nadruk op flexibel en mobiel optreden in verband met wereldomvattende verplichtingen), zoals die tijdens de Koude Oorlog gaandeweg zijn ontstaan. Hoe het ook zij, als Europa verdergaande ambities koestert, zoals een *no-fly-zone* boven Montenegro (een niet geheel onwaarschijnlijk scenario), is het hoog tijd hieraan wat te doen. En, terzijde, het opzetten van een adequate Europese capaciteit op het gebied van *Combat Search and Rescue* zou heel goed zijn voor het moreel van onze piloten, die nu geheel afhankelijk zijn van de Amerikaanse capaciteiten op dit gebied. Over middelen gesproken, Europa kan een embargo heel goed handhaven met de veelheid van fregatten die de ruggengraat vormen van zijn marines. Maar de benzine kwam met stromen het voormalig Joegoslavië binnen, omdat men de speedboten van de smokkelaars moest laten gaan. Vergt dit misschien inzet van andere schepen, zoals snelle korvetten dan wel patrouilleschepen, of een ruimere inzet van douane? Wordt het misschien tijd te erkennen dat vredeshandhaving niet uitsluitend het domein van soldaten is, ondanks hun onontbeerlijke voorwaarden scheppende rol in vooral de eerste fasen van een interventie? Inzet van de luchtmacht heeft de crisis rond Kosovo tot een goed einde gebracht. Maar zou het niet praktisch zijn geweest als de Europese artillerie had beschikt over precisie-geleide munitie met een grote dracht, waarmee wellicht het luchtwapen plaatselijk had kunnen worden ontlast?

**De inzet.** De meeste crises vragen om snelle inzet. Veel tijd wordt terecht besteed aan planning en besluitvorming. Als deze voltooid is, moeten de noodzakelijke mensen en middelen snel ter plaatse zijn. Het benodigd transport is echter schaars. Het is de vraag of dit opgelost kan worden door uitsluitend vergroting van de zee- en luchttransportcapaciteit van de krijgsmachten na te streven. Daarnaast moet worden bezien of alle mogelijkheden tot het gegarandeerd beschikbaar krijgen van civiel transport op afroep volledig zijn uitgebuit. De kosten voor het beschikbaar houden en stellen zullen zeker opwegen tegen het uitsluitend in militair beheer vergroten van de capaciteit. Op deze wijze wordt flexibiliteit verkregen en kan de beperkte militaire capaciteit in personele en materiële

zin worden gebruikt voor transport naar plaatsen waar havenfaciliteiten ontoereikend zijn of waar alleen militaire vliegtuigen kunnen landen. De rol van de zwaardere transporthelikopter moet daarbij niet worden onderschat.

Er is behoefte aan Europese sturing van beschikbare middelen, in plaats van veel geld te besteden aan militaire capaciteiten voor piekbehoeften. Europa en de Europese staten doen er verstandiger aan hun luchtvaartmaatschappijen aan te moedigen en te steunen bij de aanschaf en instandhouding van zeer grote transportvliegtuigen dan ze zelf voor veel geld en beperkt nut in de militaire inventaris op te nemen. De initiatieven van respectievelijk Duitsland en Nederland om de coördinatie van het luchttransport en het zeetransport beter te regelen, hebben, als het alleen om de militaire componenten gaat, een te beperkte doelstelling en verdienen uitbreiding naar de civiele sector. Het ligt voor de hand dergelijke organisatie-elementen op te nemen in de *Planning Cell* van de *Military Staff* van de WEU, die de kern kan zijn van een dergelijke organisatie bij de Europese Unie.

**De bevelvoering.** *Command and control*, met inbegrip van de noodzakelijke verbindingen, vormt een hoofdstuk apart. Als de NAVO niet meedoet, moet Europa over staven beschikken die een operatie ter plekke kunnen commanderen. *De facto* zijn deze staven er niet, of ze zijn onvoldoende mobiel. Degeenen die er zijn, Frans of Brits, hebben nauwelijks aansluitmogelijkheden voor andere landen, zijn beperkt mobiel, waarbij over het taalprobleem, dat in sommige gevallen tot een zaak van nationale trots wordt verheven, beter kan worden gezweven. Het is hoopgevend dat hier een kentering kan worden waargenomen. De recente beslissing het Eurokorps<sup>5</sup> aan te wijzen om vanaf 1 april 2000 de leiding in Kosovo over te nemen van LANDCENT<sup>6</sup> is een belangrijke stap. Dat daarbij vooral op het gebied van de verbindingssystemen Amerikaanse hulp moet worden geboden, is overigens tekenend voor de Europese zwakte.

Maar het Eurokorps alleen is niet genoeg. Voorwaarde is dat dergelijke staven gecreëerd worden zonder dat duplicatie met de NAVO optreedt. De logische weg is daarvoor de aanwezige legerkorpsstaven te bestemmen. Deze stap ligt voor de hand wanneer we kijken naar de Staf van het ARRC,<sup>7</sup> die door de NAVO reeds tweemaal is ingezet voor deze taken. Bij hervorming en aanpassing van de legerkorpsstaven wordt zodoende gebruik gemaakt van initieel voor NAVO-optreden aanwezige bi- en multinationale staven, die echter, doordat ze niet tot de NAVO-commandostructuur maar tot de strijdkrachtenstructuur daaronder behoren, door de landen die erin deelnemen óók voor andere, Europese doeleinden kunnen worden aangewend. Dat vraagt dan wel heroriëntatie. Het Euro-

korps past heel goed in dit stramien, zeker nu door acceptatie van het Engels als commandotaal manifeste taalproblemen worden verkleind. Het Duits-Nederlandse legerkorps zou ook voor een dergelijke taak gereed kunnen worden gemaakt. Het is volledig mobiel, beschikt over de noodzakelijke verbindingen en is *joint* in de zin dat over een luchtmachtvertegenwoordiging in de staf wordt beschikt.

Natuurlijk zal deze aanpassing kosten meebrengen, maar deze vallen in het niet bij de kosten van nieuw te vormen *dedicated* staven. Ook hier geldt dat capaciteitswinst 'betaald' zal moeten worden. Noodgedwongen zal ook de onderliggende commando-organisatie hierbij betrokken worden. Een mogelijk gevolg kan dan zijn dat aan handhaving van het divisie-niveau een geringere betekenis zal worden toegekend. Ook moet in een Europese context minder waarde worden gehecht aan binding tussen de legerkorpsen en de daartoe behorende eenheden. Belangrijk is het te beschikken over een aantal staven die eenheden rechtstreeks kunnen aansturen. Tot welk legerkorps deze eenheden in de vredesstructuur behoren, Eurokorps of Duits/Nederlands Legerkorps of anderszins, is van ondergeschikt belang, zolang ze er maar door gecommandeerd kunnen worden. Er bestaat ook een Europese behoefte aan minimaal één commandoschip met voldoende faciliteiten om een landoperatie althans in haar beginfasen te leiden. Ter voorkoming van misverstanden, het gaat dan om een *land*-operatie en niet om een *landings*-operatie. Ook verbindingen in het crisisgebied en die vanuit het crisisgebied vergen veel aandacht. Satellietverbindingen krijgen hoge prioriteit. Plaatsbepalingsapparatuur dient tot op het laagste niveau beschikbaar te zijn, al was het maar voor de veiligheid van patrouilles (denk aan de Amerikaanse patrouille die in het grensgebied van Macedonië in Servische handen viel). Er is behoefte aan gsm-achtige gebiedsbedekkende verbindingssystemen tot op het laagste niveau, waarin aan datatransmissie een belangrijke plaats wordt ingeruimd.

De neiging bestaat voorrang te geven aan *command and control* op het hoogste niveau. De gedachte om een Militair Comité op Europees niveau te hebben, past daarin. Dit is echter minder belangrijk dan lokale *command and control*. De overname van de bestaande structuur van de WEU zou voor Europa voldoende zijn, ook op het gebied van planning. Wanneer de taken van een dergelijke militair-politieke organisatie zich beperken tot bemoeienis met de crisis, kan afgezien worden van een permanent instituut, dat door gebrek aan bezigheden zich geheel volgens Parkinson een nieuw arbeidsterrein schept.

**Taakspecialisatie.** Herhaaldelijk duikt de notie op dat een belangrijk deel van de noodzakelijke reorganisatie van de middelen door taakspecialisatie kan

worden bereikt. Dat is het paard achter de wagen spannen. Waar het op dit gebied gaat om zaken waarvoor meerdere landen een feitelijk niet bedrijfseconomisch verantwoorde hoeveelheid middelen op de been moeten houden, is het beter samen te doen en deze middelen te internationaliseren, m.a.w. te europeïseren. Kortom, de middelen gezamenlijk beheeren en inzetten. Dat beperkt tevens het risico dat het land dat een bepaalde taak in handen heeft, een operatie kan maken en breken. De grootste drogreden die overigens over taakspecialisatie valt te horen, is dat dan iedereen kan doen waar hij goed in is. Maar aan het eind staat altijd de onbeantwoorde vraag wie er goed is in infanterie. Misschien dat taakspecialisatie werkt voor de 'schonere' taken, maar het vuile werk moet ook gedaan worden, en ieder land heeft recht op zijn eigen aandeel in de risico's.

## Conclusie

Europa heeft onweerlegbaar de capaciteiten – in personele en financiële zin – om een afzonderlijk inzetbare defensiecapaciteit te vormen. Na de veelheid van voorstellen die eind 1999 de ronde deden, is de ambitie uitgekristalliseerd in een Europees streven om in 2003 binnen zestig dagen een maximum aantal van 50 à 60.000 troepen op de been te brengen voor een operatie gedurende ongeveer een jaar. Terecht wordt opgemerkt dat dit een tweede *pool* van beschikbare eenheden van ongeveer dezelfde omvang zal vergen.<sup>8</sup> Wat zou de omvang van een redelijke Nederlandse bijdrage aan de Europese ambitie moeten zijn? Wederom ruw geschat valt dat naar rato van de huidige uitzendpraktijk te begroten op 4 à 5%, *in casu* omstreeks 2000 man uitgezonden en dus redelijkerwijs beschikbaar 8 à 10.000 man. Ook als er een marine- en een luchtmachtbijdrage wordt verwacht, waarvan thans in de voorstellen nog geen sprake is, blijven deze getallen, alsmede de organisatorische omvang globaal genomen gelijk. Dit zou van Nederland een niet onaanzienlijke inspanning vergen, een inspanning die overigens in aantallen min of meer overeenkomt met het in de *Defensienota* uitgedragen ambitieniveau, waarbij dan tevens het heilloze pad van de te hoge uitzendfrequentie kan worden verlaten.

Deze ambitie, die qua aantallen overeenkomt met wat Europa bewezen heeft over een langere periode maximaal te kunnen opbrengen, vergt ook andere maatregelen. Eerste prioriteit is de vorming van commando-organen die in staat zijn een volledig Europese operatie te leiden. Dat is geen duplicering van NAVO-staven, maar verbetering van staven op legerkorpsniveau tot het peil van bijv. het ARRC, dat immers al succesvol in Kosovo en Bosnië werd ingezet. Deze stap is zelfs gunstig voor de NAVO, omdat zo het

potentieel waaruit NAVO voor operaties kan putten, mede wordt vergroot. Overigens is één staf onvolgende. Europa kan dus niet uitsluitend leunen op het Eurokorps, dat binnenkort zijn vuurproef in Kosovo zal ondergaan. Er zullen ten minste drie mobiele staven met hun verbindingseenheden moeten worden opgezet. Dat schept mogelijkheden voor het Duits/Nederlandse Legerkorps, eventueel in samenhang met het Duits/Deens/Poolse equivalent. Mogelijkheden ook om de lang besproken maar onvervulde NAVO-wens voor een tweede *Rapid Reaction Corps* in relatie tot Europese ambities te verwezenlijken.

De volgende prioriteit is verbetering van de interoperabiliteit, vooral op verbindingengebied in de vorm van gsm-achtige gebiedsbedekkende verbindingssystemen. Vervolgens dienen afhankelijk van de Europese ambities (voorbeeld: wil Europa een *no-fly* zone kunnen handhaven?) de ontbrekende middelen te worden aangeschaft. Parallel hieraan kan internationalisering van schaarse middelen plaatsvinden en kunnen stappen worden genomen om bepaalde activiteiten die niet noodzakelijkerwijs door militairen behoeven te worden uitgevoerd, toe te delen aan civiele organisaties of aan overheidsorganisaties bemand door burgers. Het gaat dan vooral om transport en logistieke activiteiten. De vorming van permanente beleidsstaven op het hoogste niveau heeft eerder een symbolische betekenis dan werkelijke waarde. Noodzakelijk is wel de zodanige opzet van een permanente planningsstaf, dat de decentraal uit te voeren activiteiten, waartoe groepen van landen of afzonderlijke landen zich verplicht hebben, conform een op te stellen tijdschema worden afgewerkt. Deze planningsstaf is bij de WEU al aanwezig en zou na uitbreiding met een politieke afdeling *linea recta* naar de EU kunnen worden overgeheveld. Om de urgentie te benadrukken zou rapportage rechtstreeks aan de Commissie of aan de ministers plaats moeten vinden. Een tussenlaag in de vorm van een Militair Comité of Senior Politiek Comité werkt eerder vertragend, omdat het de neiging zich met procedures in plaats van met uitvoering bezig te houden, eerder versterkt dan in toom houdt.

Als het Europa ernst is met een zelfstandige defensie-capaciteit voor crisisbeheersingsoperaties, zal de nationale soevereiniteit (wederom) wat moeten opschuiven. Of alle landen daartoe onbaatzuchtig bereid zijn, is een vooralsnog onbeantwoorde vraag. ■

## Noten

- 1 In dit artikel wordt onder Europa verstaan het Europa van de Europese Unie. Waar van toepassing zal voor de Europese NAVO-leden de term 'NAVO-Europa' worden gebruikt.
- 2 *NRC Handelsblad*, 13 november 1999.
- 3 *Defense News*, 6 december 1999.

- 4 AWACS = Airborne Warning and Control System.
- 5 Het Eurokorps is voortgekomen uit het Frans/Duitse legerkorps door toetreding van België, Spanje en Luxemburg. Het heeft zijn hoofdkwartier in Straatsburg.
- 6 LANDCENT: het *Joint Sub Regional Command Landforces Central* te Heidelberg is een van de NAVO-staven die naast het ACE [*Allied Command Europe*] *Rapid Reaction Corps* met enige regelmaat door de NAVO wordt gebruikt om *out of area*-operaties te commanderen.
- 7 ARRC = ACE [*Allied Command Europe*] *Rapid Reaction Corps*.
- 8 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter

van de Algemene Commissie voor Europese Zaken met betrekking tot de Voortgangsrapportage Finse Voorzitterschap.

#### Over de auteur

G.J. FOLMER is luitenant-generaal buiten dienst. In zijn laatste militaire functies als Nederlands Vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de NAVO, tevens Militair gedelegeerde bij de WEU en als Directeur van de Internationale Militaire Staf van de NAVO was hij betrokken bij de totstandkoming van de samenwerkingsprotocollen tussen NAVO en WEU. Hij is thans nog actief als o.m. lid van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

HOEWEL HET ECONOMISCH BELANG VAN DE Europese Unie

# NGIZ

Lezingenprogramma maart 2000

## NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

### DEN HAAG

**Onderwerp:** Europees Asielbeleid  
**Spreker:** Drs Job Cohen, Staatssecretaris van Justitie  
**Datum:** maandag 20 maart, 20.00-21.30 uur  
**Kosten:** geen  
**Plaats:** Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS-Centraal)  
**Aanmelding:** Leden NGIZ en SIB *zonder* aanmelden. Overigen: 070-3249423.

### AMSTERDAM

**Onderwerp:** Aan de vooravond van de Russische verkiezingen  
**Sprekers:** Dr Hubert Smeets, commentator NRC Handelsblad  
 Dr André Gerrits, universitair hoofddocent UvA  
**Datum:** donderdag 9 maart, 20.00-21.30 uur  
**Kosten:** geen  
**Plaats:** Eggertzaal Nieuw Kafé op de Dam (naast de Nieuwe Kerk) in Amsterdam  
**Aanmelding:** Leden NGIZ en SIB en genodigden Atlantische Commissie zonder aanmelden. Overigen aan de zaal.

### UTRECHT

**Onderwerp:** De toekomst van de Nederlandse strijdkrachten  
**Spreker:** Mr drs C. Homan, Generaal-majoor der mariniers b.d.  
**Datum:** vrijdag 17 maart, lunchlezing 12.15-14.00 uur  
**Kosten:** f 30,- (studenten f 10,-).  
**Plaats:** Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6 (bij de Dom), Utrecht  
**Aanmelding:** Dr H.A.H. Audretsch, tel/fax 030 2287408

**Onderwerp:** Europa: van onmacht tot grootmacht?  
**Spreker:** Z.E. Mr Hans van den Broek, oud-Eurocommissaris  
**Datum:** dinsdag 28 maart, 20.00-21.30 uur  
**Kosten:** geen  
**Plaats:** Academiegebouw van de Universiteit Utrecht, Domplein 29.  
**Aanmelding:** Dr H.A.H. Audretsch, tel/fax 030 2287408

Ons actuele programma kunt u ook naslaan op: [www.clingendael.nl/ngiz.htm](http://www.clingendael.nl/ngiz.htm)

*Wanneer u zich als lid van het NGIZ aanmeldt, profiteert u van de voordelen van het lidmaatschap, zoals toegang tot alle NGIZ-bijeenkomsten en tot de bibliotheek van Instituut Clingendael. Verder ontvangt u een gratis exemplaar van de in druk verschenen lezing van Gerald Segal over de Crisis in Azië.*

Jaarcontributie NGIZ lidmaatschap f 50,- (student f 25,-)

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

# Het Euro-Mediterrane partnerschap: meer dan markt alleen

DIANA COMIJS

algemeen wordt erkend, wordt de Unie op het internationale toneel maar al te vaak beschouwd als een politieke dwerg. Op dat negatieve beeld valt evenwel het nodige af te dingen.<sup>1</sup> Thans staan de relaties met de Midden-Europese landen het meest in de belangstelling. Al sinds de jaren '60 onderhoudt de Gemeenschap ook betrekkingen met de landen rond de Middellandse Zee, die in de loop der jaren zijn verdiept. Speelden in het begin hoofdzakelijk economische aspecten een rol, nu worden ook andere dimensies bij het beleid betrokken.

Halverwege de jaren '90 herzag de Gemeenschap haar beleid. Dit zg. 'Nieuw Mediterraan Beleid' bracht een samenhang aan tussen economische, sociale en veiligheidsaspecten. Het economische element vormt de kurk waarop het proces drijft. Het uitdrukkelijk aan de orde stellen van het veiligheidsvraagstuk bewijst echter dat de Unie bereid is haar brede verantwoordelijkheid op het internationale politieke toneel op zich te nemen.

Het Barcelona-proces, zoals het beleid meestal wordt genoemd naar de plaats waar in 1995 de 27 partnerlanden hun handtekening zetten onder de uitgangspunten, maakt duidelijk dat er een onverbreekelijke samenhang bestaat tussen veiligheid, sociale ontwikkeling en economische groei. Via economische ontwikkeling en welvaart worden de voorwaarden geschapen waarin ook de sociale en veiligheidsaspecten van het proces kunnen gedijen. Het Barcelona-proces wordt gekenmerkt door hooggespannen ambities. Maar er liggen ook struikelblokken op de weg.

## Het Nieuwe Mediterrane Beleid

In de jaren '60 hadden de relaties tussen de EU en de Mediterrane landen<sup>2</sup> vooral een handelspolitiek karakter. Het oorspronkelijk doel was vergroting van de

*De relaties tussen de Europese Unie en de Mediterrane landen zijn de afgelopen jaren aanmerkelijk verdiept. In de jaren '60 en '70 hadden zij een voornamelijk handelspolitiek karakter. De EU besteedt in haar Nieuw Mediterraan Beleid nu ook veel aandacht aan vrede en veiligheid.*

onderlinge handel. In de jaren '70 werd hieraan de wens toegevoegd de economische achterstand van de partnerlanden te verkleinen. Om die reden kregen Arabische produkten versneld toegang tot de Europese markt. Bovendien werd geld beschikbaar gesteld voor economische ontwikkeling en modernisering van de landbouw.

In het Barcelona-proces wordt deze lijn voortgezet. Weliswaar bevatten de akkoorden nog steeds een belangrijke handelspolitieke component, maar daarnaast zijn hulp en stimulering van de mediterrane economieën van steeds groter belang. De voornaamste toevoeging is evenwel de aandacht voor vrede en veiligheid.

De economische situatie van de landen rondom de Middellandse Zee is niet rooskleurig.<sup>3</sup> De werkloosheid is hoog (tussen de 15 en 20%). Buitenlandse investeringen blijven uit en de economieën zijn meestal vrij eenzijdig ontwikkeld. Om de economie in de regio te stimuleren, moet een vrijhandelszone tussen de EU en de Mediterrane partnerlanden in 2010 tot stand zijn gekomen. Zo hopen de partnerlanden een klimaat te scheppen waarin ook de sociale en veiligheidsaspecten van het proces kunnen gedijen.<sup>4</sup>

De toegenomen aandacht voor de zuidflank van Europa hangt paradoxaal genoeg nauw samen met de ontwikkelingen in Oost-Europa. Na de val van de

Muur richtte de EU zich sterk op de voormalige Oost-bloklanden. De zuidelijke lidstaten vreesden verwaarlozing van de zuidflank van Europa en drongen erop aan dat de EU een vergelijkbaar stabiliserend beleid zou ontwikkelen voor de Mediterrane landen. Voorts speelden de positieve ontwikkelingen in het vredesproces in het Midden-Oosten een belangrijke rol.

De wens van de EU deze regio te steunen in zijn ontwikkeling wordt ingegeven door welbegrepen eigenbelang. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid waar het gaat om het milieu en migratie. De zuidelijke lidstaten van de EU vormen met hun lange, grillige grenzen aan de Middellandse Zee een geliefde plaats voor Noord-Afrikaanse migranten om de EU binnen te komen. Tegelijkertijd is de Unie door de geografische nabijheid van de regio gevoelig voor politiek, economisch en sociaal destabiliserende ontwikkelingen die zich kunnen voordoen.

Om aan deze uiteenlopende doelstellingen tegemoet te komen, heeft het Barcelona-proces de vorm van een drieluik gekregen:

\* Politieke en veiligheidsaspecten (dialogo ter bevordering van vrede en veiligheid);

\* Economische en financiële aspecten (het instellen van een vrijhandelszone in 2010);

\* Sociale en menselijke aspecten (onderwijs; opleiding en jeugd; cultuur en media; migratie; volksgezondheid).

Ter uitvoering van de Verklaring van Barcelona is de EU ertoe overgegaan de vorige reeks bilaterale

verdragen te vervangen. Daarnaast stelt de EU via de MEDA-verordening ook geld beschikbaar om een eerste aanzet tot de gewenste ontwikkelingen te geven.

**Verordening 1488/96 (MEDA-verordening).**<sup>5</sup> De financiële ondersteuning van de EU aan de Mediterrane landen vond aanvankelijk plaats in de vorm van financiële protocollen. Voor goedkeuring van projecten was eenparigheid van stemmen vereist, wat verwezenlijking van projecten ernstig vertraagde. Bovendien ontbraken regels voor controle en toezicht. In de

**Tabel 2** Overzicht van de bedragen beschikbaar voor het Mediterrane beleid (in miljoenen euro)

1982-1987	941
1987-1992 (derde protocol)	1.555
1992-1995 (vierde protocol)	1.993
1995-1999	3.424,5

MEDA-verordening van 1996 zijn algemene toepassingsregels voor financiering van projecten neergelegd. Bovendien ligt het initiatief bij de Commissie, die wordt geadviseerd door het MED-comité. Het politieke belang van de Middellandse-Zeeregio wordt weerspiegeld door de voortdurende stijging van het budget. Voor de periode 1995-1999 heeft de Raad een bedrag van 3.424,5 miljoen euro ter beschikking gesteld voor de uitvoering van de associatie-akkoorden.<sup>6</sup> Dat is een verdubbeling ten opzichte van de periode 1987-1995.

Naar schatting 90% van het MEDA-budget wordt aan bilaterale activiteiten besteed, d.w.z. activiteiten waarbij slechts één partnerland is betrokken. Meestal gaat het om projecten ter ondersteuning van het sociaal-economisch transformatieproces, zoals scholing, leningen aan bedrijven, media-activiteiten, douanesamenwerking, subsidie aan ziekenhuizen en rehabilitatie van ex-gevangenen.<sup>7</sup> Daarnaast gaat 10% van het budget naar projecten waarbij meer partnerlanden betrokken zijn. Het gaat hier om programma's als MED-campus (samenwerking tussen universiteiten) en MED-Urbs (verbetering in de levens-

**Tabel 1** Stand van zaken nieuwe generatie associatie-overeenkomsten<sup>1</sup>

Partner	Onderhandelingen beëindigd	Overeenkomst ondertekend	Inwerkingtreding overeenkomst
Tunesië	Juni 1995	Juli 1995	Maart 1998
Israël	September 1995	November 1995	-
Marokko	November 1995	Februari 1996	-
PLO namens de Palestijnse Autoriteit	December 1996	Februari 1997	Juli 1997
Jordanië	April 1997	November 1997	-
Egypte	Juni 1999	-	-
Libanon	Onderhandelingen lopen	-	-
Algerije	Onderhandelingen lopen	-	-
Syrië	Onderhandelingen lopen	-	-

<sup>1</sup> Bron: *Meda Jaarverslag 1998*, <http://www.europamed.nl/>

<sup>2</sup> De Raad is akkoord met het onderhandelingsresultaat, maar de Egyptische regering heeft haar fiat formeel nog niet gegeven.

omstandigheden van de stadsbevolking en scholing in democratie).<sup>8</sup>

**Totstandbrenging van een vrijhandelszone in 2010.** De belangrijkste economische doelstelling van Barcelona is het tot stand brengen van een vrijhandelszone in 2010, die de gehele Unie en het gehele Middellandse-Zeegebied omspant. Dit veronderstelt ook dat de handelsbarrières tussen de Mediterrane landen onderling worden opgeheven. Alleen zo kan er een einde komen aan de eenzijdige economische afhankelijkheid van de meeste Mediterrane landen van de Unie. De EU is de grootste handelspartner van deze landen. Zo'n 50% van hun handel vindt plaats met de Unie.<sup>9</sup> De handelsbalans slaat echter sterk door in het voordeel van Europa. In 1997 was er een handelstekort van 29 miljard dollar met Europa.

Om deze zone tot stand te brengen, sluit de EU met alle Mediterrane landen afzonderlijk vrijhandelsakkoorden. Het gaat hier om gemengde akkoorden, d.w.z. dat niet alleen de EU, maar tevens de lidstaten partij zijn bij deze akkoorden. De reden is dat de akkoorden een terrein bestrijken dat ruimer is dan zuiver handelspolitieke onderwerpen. Naast handel zijn bepalingen gewijd aan migratie. Vrijhandel vormt evenwel een belangrijk deel van de akkoorden. Deze handel heeft voornamelijk betrekking op industriële producten. Voor landbouwproducten geldt een aantal beperkingen. Daarnaast openen de akkoorden de mogelijkheid vestiging en dienstverlening onder hun werkingssfeer te brengen. Er zijn ook bepalingen over mededinging opgenomen. Verder bieden de verdragen aanknopingspunten om op economisch terrein samen te werken. Naast dit economisch deel bevatten de associatie-akkoorden een hoofdstuk over de sociale dialoog.

De nieuwe reeks associatie-akkoorden (zie tabel 1) is voor een deel nog in onderhandeling. Dit betekent dat niet alle landen dezelfde 'startdatum' hantieren. Met verscheidene landen ligt het onderhandlingsproces al geruime tijd stil wegens politieke problemen. Bovendien is het de vraag of de Mediterrane landen in 2010 al hun onderlinge handelsbarrières (grotendeels) hebben weten te slechten. Het is dus niet waarschijnlijk dat in 2010 een vrijhandelszone zal zijn ontstaan die het gehele grondgebied van de Unie en dat van alle Mediterrane partners omvat. Wel is het mogelijk dat de EU met een aantal afzonderlijke landen tot een vrijhandelszone zal zijn gekomen.

**Het ontbreken van intra-regionale handel.** Zodoende zal een bundel van 'verticale' akkoorden tussen de EU en telkens een ander Midderraan land tot stand komen. Van één grote vrijhandelszone is echter nog geen sprake. Hiervoor is het noodzakelijk dat ook de regionale handel tussen de Mediterrane

landen onderling op gang komt. Die is nu zwak ontwikkeld: slechts zo'n 5% van de handel vindt plaats tussen landen uit de regio.

Hiervoor bestaan diverse oorzaken.<sup>10</sup> Zo zijn de tarieven met de EU inmiddels vrijwel afgebroken, maar onderling bestaan nog hoge tariefbarrières. Op korte termijn stuit het elimineren van deze douanetarieven echter op bezwaren. Zo ontleent een land als Libanon er het grootste deel van zijn inkomsten aan. Ten tweede zijn de economieën van de Mediterrane landen in hoge mate homogeen. Hierdoor zijn er weinig prikkels voor uitwisseling: alle Mediterrane landen zijn sterk in landbouw en zwak in industriële productie. Een ander probleem is de centrale rol die de staat speelt binnen het economisch bestel. Veel bedrijven zijn staatsbedrijven en derhalve *de facto* monopolies. Privatisering zal onderlinge concurrentie bevorderen.

De Commissie beseft de ernst van deze situatie. In een mededeling heeft zij de knelpunten op een rijtje gezet en hoofdlijnen geformuleerd om de intra-regionale handel te stimuleren.<sup>11</sup>

**Beperkingen op vrij verkeer van goederen.** Op het terrein van landbouw zijn er nog beperkingen. De Mediterrane landen proberen telkens de EU tot meer concessies te bewegen en klagen dat de Unie voorkomt dat zij profijt trekken van een van hun weinige sterke punten. Zo kan de Unie heffingen opleggen voor landbouwproducten waarvoor zij haar eigen producenten een minimumprijs garandeert. Hoewel de zon in Tunesië gratis is, is het dank zij deze heffingen dus niet waarschijnlijk dat producten uit Tunesië voor een lager bedrag in de supermarkten van de Unie zullen liggen dan een Unie-product. Verder bepalen de meeste akkoorden dat de EU de prijzen van verwerkte landbouwproducten uit de partnerlanden aanpast, wanneer de prijs van de in deze goederen verwerkte producten in de EU hoger is dan in de partnerlanden.

Het ziet er echter naar uit dat de Mediterrane landen voor hun pleidooi voor een liberaler landbouwbeleid binnenkort meer gehoor zullen krijgen. In het kader van de WTO is afgesproken dat uiteindelijk ook het landbouwbeleid dient te worden geliberaliseerd.<sup>12</sup> Kwantitatieve beperkingen moeten worden omgezet in tarifaire beperkingen. De tarieven moeten tussen 1995 en 2001 worden verminderd. Daarnaast dienen landen hun subsidie voor de landbouwsector tussen 1995 en 2001 te verlagen. Verder dient de exportsteun voor primaire landbouwproducten, zoals granen, vlees en zuivelproducten, in zes jaar met 36% te worden verminderd.<sup>13</sup> Vanaf 2000 zal in het kader van de Millennium-ronde van de WTO het landbouwbeleid opnieuw op tafel komen. De WTO-verplichtingen betekenen voor de EU een

extra druk van buitenaf om haar landbouwbeleid – dat toch al onder druk stond vanwege interne budgettaire redenen, alsmede de uitbreiding van de EU naar het oosten – aan te passen. Artikel 18 van het associatie-akkoord met Tunesië bepaalt dat de EU en Tunesië vanaf 1 januari 2000 opnieuw zullen onderhandelen over de liberalisering van landbouw en visserij. De nieuwe ontwikkelingen in WTO-kader kunnen dan worden meegenomen.

**Sociale en menselijke aspecten.** In de associatie-akkoorden is een hoofdstuk opgenomen dat betrekking heeft op de sociale dialoog. Hieronder valt o.m. het verbod om werknemers die zich legaal in een lidstaat bevinden te discrimineren wat betreft arbeidsvoorwaarden, beloning en ontslag. Tevens bevatten de meeste akkoorden een verbod onderscheid naar nationaliteit te maken, waar de sociale zekerheid in het geding is.

Onder de sociale aspecten van het Barcelona-proces valt ook het gevoelig punt van de migratie. Sinds 1995 kan het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie voor gemengde en communautaire akkoorden ook voorzien in de voorwaarde dat het op te stellen akkoord een terug- en overnameclausule bevat. Hiermee wordt bedoeld dat partnerlanden zich verplichten illegale immigranten die afkomstig zijn uit hun land (terugname) of uit een derde land en via hun land naar de EU zijn gereisd (overname) weer in hun land toe te laten. Het is een direct belang van de EU het vraagstuk van illegale immigratie aldus aan de orde te stellen.

**Politieke en veiligheidsaspecten.** Deelname van de EU aan de totstandbrenging van vrede en veiligheid in de Mediterrane regio is een van de gevoeligste onderdelen van het Barcelona-proces. In een mededeling uit 1995 noemt de Commissie het nastreven van vrede en stabiliteit en respect voor de mensenrechten als 'het belangrijkste streven van het Midderraan beleid van de Unie'. De ambities in het kader van het partnerschap voor vrede en stabiliteit zijn in uiterst omzichtige termen geformuleerd en richten zich o.m. op bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, terrorisme, georganiseerde misdaad en drugs; en stimulering van respect voor de mensenrechten. Het belangrijkste instrument is het voeren van een politieke dialoog.

**Het vredesproces in het Midden-Oosten.** Tussen het vredesproces in het Midden-Oosten en het economisch luik van het Barcelona-proces bestaat een opvallend verschil. De bedoeling is dat het Barcelona-proces een bijdrage levert aan een klimaat waarin regionale initiatieven, zoals het vredesproces, kunnen worden bevorderd. Naast het voeren van een politieke dialoog verschaft de EU via MEDA-acties geld om de levensomstandigheden van de Palestijnen te verbete-

ren, zoals investeringen in infrastructuur, onderwijs en *institution building*. De EU is veruit de belangrijkste donor van de Palestijnen, op grote afstand gevolgd door de Amerikanen. Zo draagt de EU bij aan een klimaat waarin het vredesproces kan worden bevorderd. Deze voorzichtige opstelling is in overeenstemming met de conclusies van de top in Lissabon, waar de Unie verklaarde zich vooral te willen richten op bescherming van de mensenrechten en veel waarde hechtte aan stimulering van economische ontwikkeling en *institution building*.<sup>14</sup>

De Unie maakt echter ook gebruik van instrumenten uit de derde pijler. In het kader van het GBVB heeft de Unie verscheidene activiteiten ondernomen ter ondersteuning van het vredesproces. Zo assisteert zij bij de oprichting van een Palestijnse politiemacht, nam zij deel aan een VN-vredesmacht om de veiligheid van de Palestijnse bevolking in de bezette gebieden te waarborgen en stuurde ze waarnemers naar de verkiezingen.<sup>15</sup> Hieruit blijkt dat de Unie voor interventies op het gebied van vrede en veiligheid gebruik maakt van een intergouvernementele constructie.

Thans wordt een gemeenschappelijke strategie voor het Barcelona-proces voorbereid. Dit voorstel lijkt echter geen belangrijke wijzigingen van het EU-beleid in te houden ten opzichte van het vredesproces. Ook hier spreekt de EU de wens uit een 'bijdrage te leveren aan een succesvolle uitkomst' van het proces en 'aan de vrede in de regio'. Keukeleire (zie noot 1) observeert dan ook dat een vergelijking tussen de EU en de Verenigde Staten leert dat de EU zich meer richt op vredesopbouw, terwijl de Verenigde Staten meer optreden als vredestichter.

## Conclusies

Het EU-beleid jegens de Mediterrane landen heeft zich sinds de jaren '60 ontwikkeld van handelspolitiek tot een beleid waarin ook aandacht bestaat voor sociale en veiligheidsvraagstukken. Het economisch deel van het Barcelona-proces is nog steeds de drijvende kracht. Achterliggende gedachte is dat een grotere welvaart een vruchtbare voedingsbodem zal vormen voor de andere doelstellingen.

Een eerste stap op weg naar economische groei is de totstandkoming van een vrijhandelszone tussen de Unie en alle partnerlanden in 2010. Maar is die datum wel haalbaar? Pas twee van de akkoorden zijn in werking getreden. Bovendien is voor totstandkoming van een vrijhandelszone juist opheffing van handelsbelemmeringen tussen de landen onderling nodig. Voor het welslagen van de vrijhandelszone moeten nog de nodige struikelblokken uit de weg worden geruimd. Het gevaar bestaat dat hooggestem-

de verwachtingen van de partnerlanden beschaamd worden, wanneer de economische ontwikkeling vastloopt in het zand van de intra-regionale belemmeringen.

Het hoofdstuk 'Vrede en Veiligheid' vormt een belangrijke vernieuwing ten opzichte van eerder Midderraan beleid. Door dit onderwerp prominent op de agenda te zetten, maakt de EU duidelijk dat zij voor zichzelf een taak in de internationale arena ziet weggelegd. De Unie zet zich vooral achter de schermen in om een klimaat te scheppen waarin fundamentele veranderingen worden gelegd voor structurele veranderingen. Hoewel de inspanningen van de Unie een schoolvoorbeeld zijn van stille diplomatie, 'reikt de rol van de EU bijgevolg veel verder dan het louter financieren van door de VS bereikte akkoorden'.<sup>16</sup> ■

## Noten

- 1 Zie hierover ook Stephan Keukeleire, *Het buitenlands beleid van de Europese Unie*, Kluwer, 1999; en zijn artikel 'Onbekend, onbemind en onderschat. Het structureel buitenlands beleid van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 471-475.
- 2 Algerije, Marokko en Tunesië (Maghreb-landen); Egypte, Jordanië, Libanon en Syrië (Mashrak-landen); Malta, Cyprus, Turkije, Israël en de Palestijnse Autoriteit. Libië behoort tot de Maghreb-landen, maar ontvangt geen communautaire steun.
- 3 Heba Handoussa & Jean-Louis Reiffers (red.), *Position du FEMISE sur le partenariat Euro-Méditerranéen*, februari 1999.
- 4 *Europe*, 6 december 1994, nr 1964.
- 5 Verordening 1488/96 van de Raad van 23 juli 1996 inzake financiële en technische maatregelen ter ondersteuning van de hervorming van de economische en maatschappelijke structuren in het kader van het Europees-Mediterrane partnerschap (MEDA), PB

1996 L 189.

- 6 Tijdens de Europese top van Cannes (1995) werd een bedrag van 4.864 miljoen ecu uitgetrokken voor het Barcelona-proces. Het verschil van 1439,5 miljoen ecu kan worden besteed aan de plannen van de Commissie om elementen van de interne markt toe te passen op de Middellandse-Zeeregio.
- 7 Directoraat-Generaal 1B van de Europese Commissie, waar de uitvoering van MEDA onder valt, maakt overzichten van de uitgevoerde projecten: *Programmation budgétaire/Exécution 1996/1997/Provisions 1998, Méditerranée*.
- 8 Verder zijn er MED-Media (opzetten hoogwaardige media-netwerken), MED-Avicenna (wetenschappelijke en technologische samenwerking) en MED-invest (scheppen van een gunstig klimaat voor kleine en middelgrote ondernemingen). Rekenkamer, *Speciaal verslag 1/96 over de MED-programma's*, PB 1996 C 240.
- 9 Handoussa & Reiffers, a.w. noot 3, blz. 7.
- 10 COM (1998) 538.def: Mededeling van de Commissie over het Euro-mediterrane partnerschap en de interne markt.
- 11 *Ibid.*
- 12 *Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organisation, Agreement on Agriculture*.
- 13 Ministerie van Economische Zaken, *De GATT Uruguay-ronde, resultaten en gevolgen*, 1994, blz. 46-48.
- 14 Keukeleire benadrukt dat hier geen sprake is van economische ondersteuning, maar van een uitgesproken politieke maatregel. Keukeleire, a.w. noot 1, blz. 398.
- 15 95/403/GBVB, PB 1995 L 238.
- 16 Keukeleire, a.w. noot 1, blz. 398.

## Over de auteur

MW DR D. COMIS is beleidsmedewerker bij het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel geeft de persoonlijke mening van de auteur weer.

TURKIJE IS SINDS 10 DECEMBER DUS KANDIDAAT-LID VOOR

## OPEN INSCHRIJVINGSTRAININGEN AFDELING OPLEIDINGEN

### *Europese integratie in Vogelvlucht*

Het doel van deze driedaagse opleiding is een brede kennismaking met de belangrijkste aspecten van het Europese integratieproces. De eerste dag komen de werking en bevoegdheden van de EU aan de orde. De tweede dag gaat meer in detail in op de stand van zaken binnen de drie pijlers en toekomstige ontwikkelingen, zoals de uitbreiding en de institutionele hervormingen. Aan het einde van de tweede dag vertrekken de deelnemers naar Brussel. Op de derde dag vindt door middel van pleinaire lezingen en bezoeken een nadere kennismaking met de Europese instellingen plaats.

Deze opleiding is speciaal bestemd voor personen die in hun werk en/of activiteiten met de EU in aanraking (zullen) komen.

De opleidingsdagen in 2000 zijn: 9-11 mei en 14-16 november.

De kosten bedragen f 2.495,- per deelnemer, inclusief de catering op Clingendael en de reis- en verblijfkosten in Brussel. Alleen de lunch in Brussel is voor eigen rekening.

Voor nadere informatie kunt u terecht bij drs R. Boudewijn; e-mail: rboudewijn@clingendael.nl

### *Onderhandelen in de Europese Unie*

Deze *workshop* beoogt de deelnemer actief kennis te laten maken met het onderhandelingsproces. Centraal staan het aanscherpen van vaardigheden en het verwerven van informatie over onderhandelen in het kader van de EU. De *workshop* start met een introductie van internationaal onderhandelen; welke technieken, onderhandelingsstijlen en actoren spelen hierbij een rol? Vervolgens oefenen de deelnemers aan de hand van praktijkcases verscheidene onderhandelings technieken. In het volgende blok is er aandacht voor de zwakke en sterke kanten van het Nederlands onderhandelingsgedrag (vergeleken met andere landen), waarbij ook de culturele component een belangrijke rol speelt. De *workshop* wordt afgesloten met een EU-onderhandelings simulatie, waarin de deelnemers zelf ervaren hoe het besluitvormingsproces werkt.

De *workshop* is bedoeld voor medewerkers van de (rijks)overheid, het bedrijfsleven en NGO's die regelmatig in aanraking komen met de Brusselse besluitvorming. De *workshop* beslaat één dag, van 10.00 tot 20.00 uur.

De opleidingsdagen in 2000 zijn: 19 april en 31 oktober.

De kosten bedragen f 920,- per deelnemer, inclusief lunch en afsluitende snack en borrel.

Voor nadere informatie kunt u terecht bij mw. drs S.J. Nollen; e-mail: sjnollen@clingendael.nl

# Bijna vergeten in de wachtkamer

THOMAS VON DER DUNK

## Turkije en de Europese Unie

*Een reactie op Ahmet Erdogan, 'De Europese Unie en Turkije: pro's en contra's', in: Internationale Spectator, december 1999, blz. 666-671.*

de EU. Wat dat in de praktijk voorstelt, moeten wij nog afwachten, maar vermoedelijk niet erg veel. Tenslotte bezit het al bijna 40 jaar lang in steeds variërende bewoordingen uitzicht op het lidmaatschap, en heeft al dat Turkse uitzicht nooit tot enig Turks inzicht gevoerd. Vooral niet tot het inzicht bij de machthebbers in Turkije dat het land eerst zélf wezenlijk van karakter zal moeten veranderen, alvorens lid te kunnen worden. En bij gebrek aan dat inzicht is er nooit enige concrete vooruitgang aan de onderhandelingstafel geboekt. Keer op keer kwam er de klad in, omdat er steeds weer onneembare barrières bleken te bestaan. Zij zijn een direct gevolg van de innerlijke inconsistentie van de ideologische grondslagen van de huidige Turkse staat, afgezet tegen het feitelijk karakter van de Turkse samenleving: conform de leer van Atatürk wil het land een seculiere natie- en eenheidsstaat zijn, en tegelijk ook een keurige westerse democratie, maar het is geen van beide.

Dat Turkije nu formeel weer even mee mag doen, heeft dan ook ongetwijfeld niet zozeer te maken met een overtuiging onder Europese regeringsleiders dat het land zich binnen afzienbare termijn van een door militairen bevoogde halve politiestaat tot een democratische rechtsstaat zal ontwikkelen. Veeleer is de oorzaak daarvan gelegen in het geostrategisch belang van Turkije als semi-westerse voorpost in het Midden-Oosten, met het oog op de explosieve situatie in de Kaukasus en de tegenstellingen met Iran en Irak. Juist nu de verhoudingen tot Rusland door de Tsjetsjeense veldtocht opnieuw gespannen raken, begint dat element in de overwegingen weer sterker naar voren te komen. Voorts spelen de plannen voor een eigen Europese defensiepoot binnen de NAVO, die zonder instemming van de niet-Uniepartners veel moeizamer te realiseren is, Turkije een troef in handen die men daar niet schroomt uit te buiten. Vandaar dat Brussel nu, door het doen van allerhande fraaie beloften, Ankara even tracht te apaiseren, om te voorkomen dat het dit alles blokkeert, misschien in het

islamitische kamp afglijdt of zelfs, conform de megalomane ideeën van de rechts-nationalistische regeringspartij MHP, het Groot-Turkse heil in Centraal-Azië gaat zoeken.

Vooral de Amerikanen poogden en pogen om die reden een snelle opname van Turkije in de EU te forceren, zoals de bijna genante opdringerigheid van Madeleine Albright de voorafgaande maanden bewees, die vanuit de Europese hoofdsteden toch wel een iets krachtiger repliek had verdiend. Dit is ook daarom van belang, omdat daarmee ten onrechte gedaan werd alsof zo'n snelle opname ook haalbaar zou zijn, zodat de fraaie vrede nu onvermijdelijk over een paar jaar met een forse teleurstelling – en dus ruzie – betaald zal moeten worden. Dat is immers al eerder gebeurd. De hele reeks voorwaarden die op 10 december – terecht – tegelijk aan Turkije gesteld zijn, maakt een concreet lidmaatschap nu eenmaal voorlopig volstrekt irreëel.

Om die reden was het misschien verstandiger geweest om niet, met het oog op de lieve vrede en de Turkse medewerking op korte termijn, beloften te doen die op de iets langere termijn niet houdbaar zullen blijken. Om die reden was het ook verstandiger geweest, als de EU naar andere middelen had omgezien om het gesprek met Ankara gaande te houden, door een zinnig alternatief voor de vormgeving van de relatie tussen Europa en Turkije voor de komende decennia te beginnen te ontwikkelen. Het belang van Turkije voor het westen als zodanig staat, waar het de stabiliteit in het oostelijke Middellandse-Zeebekken betreft, namelijk buiten kijf.

### De democratische achterstand van Turkije

Seculiere natiestaat en westerse democratie zijn op het ogenblik in het Turkse geval niet te combineren, terwijl zo'n combinatie volstrekt noodzakelijk is om als een beschaafd Europees land te kunnen worden beschouwd. En dus om kans te maken tot de EU te

worden toegelaten. Meer democratie betekent hier namelijk meer spreekrecht voor grote delen van de eigen bevolking, aan wie de Turkse regering met het oog op het beoogde moderne nationale imago liever geen spreekrecht geeft: inspraak voor zowel de conservatieve moslims als de separatistische Koerden.

Zeker, er worden allerhande fraaie verklaringen door premier Ecevit afgelegd en dito beloften door president Demirel gedaan. Die werden een paar jaar geleden ook gedaan, toen het erom ging Turkije toegang te verschaffen tot een douane-unie. Tot beëindiging van de vrij systematische martelpraktijken van de Turkse politie hebben zij echter niet geleid. Er is dan ook geen enkel werkelijk signaal dat de feitelijke machthebbers in Turkije – te weten de hoge militairen die de randvoorwaarden aangeven waarbinnen de politici mogen opereren – geneigd zijn deze groeperingen de *politieke* manoeuvreerruimte te verschaffen waar zij op *democratische* gronden recht op zouden hebben. De doeleinden van moslims en Koerden vormen daarvoor te veel een bedreiging voor het eigen concept van de seculiere eenheidsstaat – de Koerdische voor de eenheidsstaat, de islamitische voor het seculiere en dus Europese karakter ervan. Hun wensen staan zodoende haaks op de door Ankara voor Turkije uitgestippelde weg naar Europa, die daardoor voorlopig geen democratische weg worden kan.

In de politieke praktijk leidt dat tot een enorme en onoverbrugbare spagaat. En daarmee leidt dit, op grond van de macht van het overheidsapparaat, ook vrijwel onvermijdelijk tot een vrij stelselmatige schending van mensenrechten. Het is een spagaat waarover al twee eeuwen terug in Midden-Europa menig modern vorst zijn politieke nek gebroken heeft toen hij tegen de wil van een ten dele achterlijke en nog geheel door de clerus beheerste bevolking ideeën uit de Verlichting probeerde door te voeren om aan de hand daarvan uit een cultureel breed geschakeerde bevolking een uniforme natie te creëren. Ook voor de regeringselite in Ankara zal de Koerd Turk zijn, en de moslim modern – *und bist du nicht willig, so brauch' ich Gewalt*.

Want één ding valt niet te betwisten: naarmate conservatieve moslims een sterker stempel op het karakter van de Turkse samenleving zouden drukken, wordt het contrast met niet-islamitische staten groter. En waar de landen van Europa als naties met christelijke wortels toch onmiskenbaar tot die laatste groep behoren, wordt de kloof tussen Turkije en Europa daarmee eveneens dieper. Turkije oogt dan onvermijdelijk minder westers en Europees. Maar naarmate de conservatieve moslims meer belet worden om naar evenredigheid van hun getalsmatige aandeel in de bevolking hun stempel op de Turkse samenleving te drukken, wordt dit land ook meteen minder democra-

tisch, en dus óók minder westers en Europees.

Er bestaat in dat opzicht, hoewel het islamisme in Turkije niet het karakter van het Iraanse fundamentalisme bezit, een duidelijke parallel met het Perzië van de sjah, die de verwesterlijking van zijn land eveneens met geweld trachtte door te drijven. Ook al is Turkije vanzelfsprekend veel sterker verwestert, en is de secularisatie er daarom ook veel verder doorgedrongen dan indertijd in Teheran, toch staat ook hier op soortgelijke wijze de gewenste modernisering met de evenzeer gewenste democratisering op gespannen voet.

Men kan dit alles natuurlijk ontkennen, door als Ahmet Erdogan in zijn artikel in de *Internationale Spectator* van december jl. te benadrukken dat velen in de Turkse samenleving al erg lang bezig zijn de staat te democratiseren. Dat zij daar al erg lang mee bezig zijn, wil ik niet tegenspreken. Alleen betwijfel ik met enige reden het succes waar het die democratisering van de staatsorganen betreft. Men is, zoals Erdogan zelf aangeeft, immers wel al érg lang bezig met seculariseren en democratiseren, al meer dan een eeuw lang. En juist dat uitblijven van enig concreet succes met betrekking tot de democratisering van de staat tot op heden doet vermoeden dat velen daar ook nog erg lang mee bezig zullen moeten blijven.

Het nietsontziend optreden van het Turkse leger in Koerdistan, dat weinig voor dat van de Russen in Tsjetsjenië onderdoet, wijst er namelijk niet bepaald op dat Ankara ernst maakt met het zoeken naar een fatsoenlijke democratische oplossing. Gezien de uitgesproken nationalistische ideologie van juist de huidige regeringspartijen is zo'n oplossing ook niet op korte termijn in zicht – ook als Öcalan straks dank zij westerse druk niet specifiek wordt opgehangen, maar gewoon na een dodelijke duw in een Turkse gevangenis per ongeluk van een trap afvalt. In dat opzicht is het paradoxale dat van de antiwesterse islamisten rond Erbakan, juist doordat zij een minder westers *nationalistisch* staatsbeeld aanhangen, meer 'democratische' souplesse met betrekking tot het Koerdische vraagstuk te verwachten valt dan van de bij sommigen in het Westen zo geliefde seculiere politici, met hun uitgesproken uniforme natieopvatting, die, integendeel, op dat punt volledig aan de leiband van het leger lopen.

Men kan natuurlijk ook dat laatste ontkennen, door te stellen dat er 'eerder sprake is van een machteloze politiek dan van een machtig leger' (Erdogan). Het verschil tussen beide lijkt mij vooral een kwestie van semantiek, zonder veel betekenis voor de feitelijke verhoudingen. Macht is een relatieve zaak, en slechts te meten en te definiëren in verhouding tot de macht van anderen. Of men dan liever de één als machteloos betitelt, dan wel er de voorkeur aan geeft de ander als machtig te omschrijven, maakt niet veel

uit. Feit is dat het leger de politiek de grenzen stelt, en dat werkelijke democratisering overschrijding van die grenzen meebrengt. Erdogan heeft gelijk als hij poneert dat de inbedding van Spanje, Portugal en Griekenland ertoe heeft bijgedragen dat het leger zijn rol verloor in de politiek. Het eerste grote verschil met deze drie landen is echter daarin gelegen, dat die democratisering plaats had gevonden *alvorens* zij voor de Unie werden uitgenodigd. Het tweede grote verschil bestaat daarin, dat die democratisering ook *mogelijk* was omdat de onvermijdelijke gevolgen ervan indertijd niet beschouwd werden als bedreiging van de wezenskenmerken van de eigen staat – dit ongeacht de Baskische problematiek.

In dat opzicht is het van belang op te merken dat de regering in Spanje bereid is gebleken – volstrekt anders dan Erdogan als algemene Europese beleidskoers suggereert – collectieve rechten voor minderheden toe te staan door het opgeven van de eenheidsstaat. Ook in andere landen, als Groot-Britannië en Frankrijk, probeert men soortgelijke problemen door meer of minder *vérgaande* regionalisering op te lossen, zoals in het kader van de zg. devolutie de parlementen voor Schotland, Wales en Noord-Ierland illustreren.

In Ankara is van bereidheid daartoe géén sprake. Het Koerdische thema is als zodanig volstrekt onbespreekbaar, zoals een interview met de Turkse ambassadeur kort na de top in Luxemburg in 1997 nog eens duidelijk maakte: daarin ontkende hij eenvoudigweg het bestaan van enige etnische minderheid in zijn land. Tijdens een discussiedag van de PvdA in het daarop volgende voorjaar meldde hij zich dan ook af, omdat hij verklaarde niet met een ‘terroriste’ achter één tafel te kunnen zitten – het ging, voor alle duidelijkheid, om de óók uitgenodigde *advocate* van een paar gevangene gezette parlementariërs van een uiterst gematigde, zojuist van overheidswege als ‘staatsgevaarlijk’ ontbonden Koerdische partij. Van wezenlijke beweging in het regeringsstandpunt is sindsdien weinig gebleken. Misschien dat sommigen hoop denken te kunnen putten uit de ontwikkelingen in Noord-Ierland, waar de fronten lange tijd even verstard leken. De Turkse regering verkeert echter nog steeds in de ontkenningfase, waarbij vergeleken zelfs dominee Paisley de vleesgeworden flexibiliteit is. Die ontkent in elk geval niet dat er in zijn woonomgeving katholieken *zijn*.

### Staatsveiligheid en separatisme

Het is dan ook op dit punt dat Erdogans betoog volledig begint te ontsporen, en onbedoeld de beste argumenten aanreikt voor de vaststelling dat er nog een enorm gat gaapt tussen Turkse en Europese opvattin-

gen omtrent politiek fatsoen. Hij moet zich zodoende in vreemde bochten wringen om al hetgeen voor een objectieve beschouwer reden zou zijn sceptisch ten opzichte van het Turkse democratiseringsproces te staan, juist als een teken van een geweldige sprong voorwaarts te zien.

Als ik de strekking van Erdogans betoog eens cynisch mag samenvatten, luidt deze als volgt. De onderdrukte Koerden hebben hun onderdrukking aan zichzelf te danken, want als de Koerden zich bij hun onderdrukking hadden neergelegd, zouden zij niet zo zijn onderdrukt. Erdogan poogt met deze visie – het slachtoffer is zelf de hoofdschuldige – de handelwijze van het Turkse regime in zekere zin te legitimeren en van zijn zwartste kanten te ontdoen. Zonder verzet van de vermoorde tegen de moord heet een moord immers geen moord, maar euthanasie.

Dit geldt in het bijzonder voor de opmerking dat de Koerdische vraag naar collectieve rechten, doordat zij de PKK tot haar verzet tegen de staat inspireert, de hoofdoorzaak van de interne oorlog in het oosten van Turkije vormt. Volgens Erdogan werpt zij daarmee de belangrijkste hindernis op voor een ontwikkeling naar meer democratie, omdat ‘de eerste, noodzakelijke voorwaarde voor democratie de consolidatie van staatsmacht is’. Staatsvorming, zo heet het, ‘gaat immers vooraf aan de vestiging van democratische instituties’. Zeker, maar zolang de staatsmacht kennelijk door staatsterreur moet worden geconsolideerd, is er van democratie in die staat geen sprake, en hoort die staat dus niet in een democratische unie thuis. Het Spanje van Franco was ook geen lid. Een belangrijk aspect van democratie, waarvoor men in Turkse kring klaarblijkelijk nog weinig oog heeft, is nu eenmaal dat het burgers vrij staat bepaalde rechten te bepleiten. Democratie is *niet* dat burgers alleen maar mogen vinden wat de staat goed vindt dat zijn burgers vinden. Als dit om redenen van staatsveiligheid niet mogelijk wordt geacht, is misschien wel de *staat* veilig, maar de *democratie* niet.

De als verontschuldiging bedoelde vergelijking die hij daartoe met andere landen trekt, gaat daarbij niet op. Natuurlijk proberen en probeerden ook de Europese staten hun minderheden te assimileren. Maar anders dan Turkije roeien zij daartoe vandaag de dag niet delen van hun bevolking uit. En ook als zij dit in hun vóór-democratische *verleden* wél gedaan hebben, kan dit *vandaag*, waar Europa voor zichzelf hogere normen hanteert, niet als argument dienen om Turkije dan nu ook maar toe te laten. Er bestaat voor een land niet zo iets als een tijdloos recht op een zekere hoeveelheid misdadigheid, dat men met beroep op gelijksoortige jeugdzonden van de burens naar believen kan verzilveren. Dat Turkije alleen maar een staat van ‘Europees’ kaliber kan worden door zijn minder-

heden met bloedig geweld te assimileren, legitimeert deze methode daarmee nog niet. Het geeft zo alleen maar de immense achterstand in politieke normen en waarden aan. Overigens zal toch ook Erdogan moeten beamen dat een land dat, zoals hij het zelf formuleert, nu nog zijn 'controle op de dwangapparaten vergroten en de hierbinnen functionerende criminele benden elimineren' moet, nog wel een heel lange weg te gaan heeft.

De heer Erdogan kan dit alles natuurlijk als 'normatieve kritiek' afdoen, 'die geen rekening houdt met de empirische achtergrond van de problematiek', omdat 'de begrippen minderheden, politieke oplossing, gemeenschapsrechten en autonomie in de herinnering van Turken mede verantwoordelijk voor de val van het Ottomaanse Rijk zijn', en 'eisen in deze richting daarom categorisch worden afgewezen'.

Dat wil ik op zich zelf allemaal graag geloven. Het wezenlijke punt is evenwel dat de EU een normatieve gemeenschap vormt en dat, hoezeer die 'empirische achtergrond' ook een *verklaring* voor de bestaande wantoestanden moge zijn, zij daarom nooit als *excuus* kan dienen om die wantoestanden door de vingers te zien. *Tout comprendre* is nog niet *tout pardonner*. Terecht hamert Brussel dan ook op de beroerde situatie van de mensenrechten. In de EU kan alleen maar plaats zijn voor landen die hun zaken fatsoenlijk op orde hebben, en wil Turkije ooit in de kring der Europese landen worden opgenomen, dan doet Ankara er verstandig aan zich iets van die 'normatieve kritiek' aan te trekken, en zijn koers radicaal te wijzigen, in plaats van zijn minderheden in de geest van Milošević ondergronds te drijven. Aangezien die koerswijziging er vooreerst vermoedelijk niet inzigt, zit ook een Turks Unielidmaatschap er voorlopig niet in, althans dat mag men dan hopen.

### Modernisering versus democratisering

Een gevolg van zo'n democratischer koers betekent namelijk onvermijdelijk dat er behalve voor de Koerden, ook voor de islamisten weer grotere speelruimte ontstaat. Dat, zoals Erdogan stelt, de islamist Erdogan zijn electorale steun voor een deel dankt aan proteststemmen is juist, maar geeft ook meteen aan waar het aan seculiere kant aan schort. De seculiere, 'verlichte' partijen hebben zich, net als bijv. in Algerije en Egypte, in de afgelopen decennia niet bepaald als bevoorwaarden van de collectieve volkswelvaart gedragen. Zij hebben door hun particuliere inhaligheid juist de Verlichting verdacht gemaakt, zodat grote delen van de bevolking voor hun maatschappelijke emancipatie naar andere hulptroepen hebben omgezien.

Het is dan ook van belang te beseffen dat de gebruikelijke Europese parameters voor vooruitgang

in Turkije niet geldig zijn. Een deel van de grote populariteit van de islamisten stoelt juist op het feit dat de door het westen zo hooggeprezen verlichte elite helemaal zo verlicht niet is en vooral haar eigen materiële belangen heeft veiliggesteld. Daarentegen hebben de islamisten voor tal van nieuwe scholen en ziekenhuizen gezorgd, terwijl in de wijken van Istanbul, waar de Welvaartspartij regeerde, de vuilnisophalendienst eindelijk eens functioneerde. Zij bracht zo iets concreets in de volksbuurten tot stand, of men voor hun antimodernistische wereldbeeld nu sympathie kan opbrengen of niet. Daarentegen werd het beleid van mevrouw Çiller indertijd voornamelijk bepaald door haar wens uit de cel te blijven. Gezien de toestanden in de Turkse gevangnissen, waarin ook zichzelf geen verbetering heeft weten te brengen, is dat overigens best begrijpelijk.

Het gegeven dat zij deels niet om religieuze, maar om materiële motieven gekozen worden, neemt niet weg dat de islamisten zélf ook nog andere doeleinden nastreven dan goed openbaar vervoer. Men kan het gewicht daarvan natuurlijk ontkennen door te stellen dat dé islam niet bestaat, en dat Erbakan c.s. geen fundamentalisten van pakweg Afghaanse snit zijn, maar ook al is dat correct, daarmee zijn het nog geen seculiere Europeanen. Of zij nu meteen de *shari'a* willen invoeren of niet, feit blijft dat zij met het officiële seculiere karakter van de huidige staatsideologie weinig op hebben en daar in het kader van de democratisering *zoals zij die interpreteren* een en ander aan willen doen.

Feit blijft ook dat naarmate de islamisten meer invloed krijgen, de Turkse staat en samenleving een godsdienstiger karakter aannemen, en dat hoe godsdienstiger een land wordt, des te belangrijker godsdienst als toelatingscriterium voor de EU zal worden, en des te minder makkelijk zo'n land dus mee kan doen, zeker als die godsdienst ook nog eens een andere is dan daarbinnen gebruikelijk. Overigens: als Nederland door bisschop Eijck of dominee Dorenbos geregeerd zou worden, zou het als fundamentalistisch eiland binnen een ruimerdenkend Europa ook niet echt in de Unie passen; niet voor niets is de Staatkundig Gereformeerde Partij van alle partijen in ons land het meest anti-Europees, omdat met een verdere eenwording het vermeende karakter van Nederland als puur protestantse natie helemaal verloren zou gaan.

### Religie als fundament van cultuur

Men kan natuurlijk nog veel méér ontkennen en elk intrinsiek verband tussen godsdienst en samenleving, en dus tussen Europa en christendom, afdoen als 'subjectieve redeneringen' en als 'cultureel-historisch determinisme'. Maar dan bedriegt men wel zichzelf.

Godsdienst is immers méér dan een optelsom van enige fleurige ritën voor een handvol feestdagen per jaar, en de betekenis van godsdienst als vormende en bindende kracht van cultuur en maatschappij reikt veel verder dan de strikt theologische vraag of Christus Gods zoon is, dan wel Mohammed diens meest recente profeet.

Godsdienst vormt het fundament van de beschaving in een groot deel van de Oude Wereld, gezien het aan zowel het christendom als de islam inherente uitgangspunt dat er zoiets bestaat als een Goddelijke Waarheid en een Goddelijke Orde, die hun normatieve neerslag vinden in een specifiek geschrift dat daarmee als Goddelijke Openbaring de gelovigen de regels voorschrijft waarnaar zij in het ondermaanse hun maatschappij collectief hebben te ordenen en zich individueel hebben te richten; voorschrijft hoe zij moeten leven en sneven, paren en baren. Ook waar nadien het werkelijk *geloof* in het bovenaardse is afgenomen, en daarmee, als in grote delen van Europa, de directe band tussen staatsinrichting en kerkvoorschrift verdwenen is, verliezen die opvattingen niet meteen hun betekenis. Ook daar blijft het ooit op grond van vermeende bovenaardse aanwijzingen geformuleerde normen- en waardenpatroon nog lang als fundament voor de rechtsordening dominant, en daarmee het bindmiddel van een samenleving als geheel.

En niemand zal toch willen tegenspreken dat de in het Oude en Nieuwe Testament geformuleerde leefregels, en hun interpretatie in de afgelopen 2000 jaar, soms aanmerkelijk verschillen van die in de Koran. Dit bij alle geografische verschillen die er natuurlijk, door de wisselwerking tussen religie en historische ervaring, ook weer intern binnen elke religieus bepaalde beschavingskring gaandeweg ontstaan waar het op invulling en interpretatie van deze levensvoorschriften aankomt. Zij zullen een ander karakter aannemen wanneer een nomadisch woestijnvolk zich tot het 'ware' geloof bekeert, dan wanneer dit in een al sterk verstedelijkte civilisatie ingang vindt, ongeacht of dit het christendom of de islam betreft. Het geloof beïnvloedt vanzelfsprekend niet alleen de samenleving, ook het omgekeerde is het geval, en wel omdat de in een grauw verleden op bijbels papier gezette geloofsvoorschriften vaak voor meerdere uitleg vatbaar zijn en die uitleg ook, tenzij men in volstrekte letterknechterij vervalt, altijd aan de fysieke en politieke omstandigheden zal worden aangepast. Maar bij alle complexiteit van deze wisselwerking kan geen zinnig mens het bestaan van die religieuze invloed *als zodanig* verloochenen.

Daarmee vormt religie een politieke factor van belang, die ook direct de voor elk menselijk samenlevingsverband volstrekt noodzakelijke aanwezigheid

van een gemeenschappelijk besef omtrent recht en onrecht raakt. Geen enkele geordende maatschappij kan zonder dit gemeenschappelijk besef functioneren. Recht en onrecht vormen immers – en juist een adept van de secularisatie als Erdogan zou dat moeten beseffen! – geen volstrekt objectieve en voor altijd onbeweeglijk vastliggende vertaling van een soort kosmische ordening die buiten de mens, de menselijke geest en de menselijke samenleving om zouden kunnen bestaan. Een dier immers bezit geen geweten, en dus ook geen besef van Goed en Kwaad – een leeuw die een antilope bespringt, kan nooit als moordenaar voor het gerecht worden geroepen. Daarin ligt het essentiële verschil tussen natuur en cultuur.

De vraag wat precies als recht en als onrecht wordt beschouwd, en vooral de vraag wat als groter onrecht beschouwd wordt, en de vraag in hoeverre men gerechtigd is, na zulk onrecht zelf tot handelen over te gaan, verschillen naar tijd en plaats. Het antwoord is in laatste instantie cultureel en religieus bepaald. Natuurlijk zijn er in de praktijk wel enkele normen met nagenoeg universele geldigheid voorhanden, maar de problemen rijzen daar waar de normen minder universeel blijken te zijn. Over het uitgangspunt *gij zult niet doden* en *gij zult niet stelen* zullen de meeste mensen het in principe wel eens zijn – maar wat is doden, en wat is stelen? Wat is *zinloos geweld*? Wanneer zijn diefstal en doodslag, onteigening en eigenrichting wel en niet geoorloofd? Wat is een zaak voor de rechter, wat een kwestie van 'opkomen voor jezelf'? Waar ligt de grens tussen bezit en beheer? Wat is corruptie, wat is slechts een vriendendienst? Wat is mishandeling, wat is eer, wat is schennis van de eerbearheid? In hoeverre is iemand alleen voor zijn eigen daden verantwoordelijk en dus op zijn eigen misdaden aanspreekbaar, en niet ook op die van dochter, broer of oom? Hoever reikt, in samenhang daarmee, het ouderlijk gezag, en zodoende de macht van de *pater familias* over zijn nageslacht? Hoever reikt de vrijheid van individuen om hun eigen leven vorm te geven, speciaal, om eens een zeer essentieel element van het menselijk zijn aan te roeren, in het seksuele en relationele? Dat dan over bigamie, overspel, echtscheiding, homoseksualiteit en maagdelijkheid in een moskee in Ankara anders wordt gedacht dan in de IT in Amsterdam, zal toch niemand verrassen.

De antwoorden op al deze vragen worden, of het menigen zint of niet, namelijk zeer sterk door cultuur-historische factoren bepaald. En de mate waarin deze antwoorden overeenstemmen, is telkens beslissend voor de coherentie van een menselijk samenlevingsverband, zoals zich dat bij elk land in beginsel in een samenhangend wettenstelsel vertaalt. Criminaliteit is tot op zekere hoogte een maatschappelijke constructie, en wat in de ene samenleving als

goed en geoorloofd geldt, geldt in de andere minder. Hoezeer hier morele opvattingen tussen twee culturen kunnen botsen, bleek onlangs nog eens bij de schietpartij in de school in Veghel, waar met een beroep op de geschonden familie-eer het recht in eigen hand werd genomen. Ook al hoeft dit eerbef niet voor de gehele desbetreffende bevolkingsgroep representatief te zijn, zij is het wel voor een deel.

En natuurlijk zijn die opvattingen omtrent recht en onrecht ook niet per definitie onveranderlijk, en een geleidelijke verschuiving ervan hoeft in de toekomst niet uit te blijven. Vooral waar het migranten betreft, valt op grond van ervaringen uit het verleden te verwachten dat zij binnen enkele generaties zullen assimileren. Alleen zal dat in het geval van een heel *land* veel meer tijd kosten dan in het geval van losse individuen, omdat de bevolking in dat geval, vanwege een nauwelijks verander(en)de omgeving, veel minder met de noodzaak tot mentaliteitsverandering wordt geconfronteerd. Die laat zich nu eenmaal niet per decreet afdwingen, hooguit door sterke sociale druk vanuit de naaste omgeving – en die druk zal er voor de meeste Turken niet zijn, tenzij er morgen vele tientallen miljoenen Europeanen naar Anatolië emigreren, en daarin wordt in de hooggestemde plannen van onze Brusselse beleidsmakers nog niet voorzien. Om die reden is het ook enigszins naïef te veronderstellen dat het met Turkije wanneer het eenmaal EU-lid geworden is, plotseling in razend tempo de goede kant uit zal gaan. De douane-unie met Turkije, die met gelijke verwachtingen was aangegaan, heeft ook niet bijster veel geholpen.

### Mentale scheidslijnen binnen Europa

Het spreekt daarbij vanzelf dat die opvattingen omtrent recht en onrecht ook binnen Europa niet door de tijd heen eensluidend zijn geweest, evenmin als nu naar plaats. Zo kende men in oude tijden in tal van landen het duel als legitieme vorm van goeddoening, totdat dit door de absolutistische vorsten steeds meer aan banden werd gelegd, en de eisende partij ter verkrijging van haar recht doorverwezen werd naar de justitiepaleizen van de staat. En nog maar een paar decennia geleden werden in Staphorst ter versterking van het gereformeerde groepsgevoel overspeligen op een mestkar door het dorp rondgedren. Dat alles doet echter aan de relevantie van de culturele en religieuze factor niets af. Als er op *dit* soort wezenlijke punten géén eensgezindheid is, en dus onduidelijkheid over de basisregels bestaat, ontbeert een samenleving de benodigde samenhang en heeft zij een groot probleem.

Het is op dit samenbindende punt van moraal en mentaliteit, en dus van rechtsopvatting en rechts-

systeem, dat de landen van West- en Midden-Europa, die nu te zamen de EU vormen, sterk van Turkije verschillen – overigens niet alleen van Turkije, maar ook van een aantal volkeren op de Balkan, omdat zich in dat opzicht de Latijns-Christelijke beschaving, die aan de moderne Europese democratie ten grondslag ligt, niet alleen van de islamitische wereld, maar ook sterk van die van het orthodoxe christendom onderscheidt.

Weliswaar is de ontwikkeling van middeleeuwen naar moderniteit ook bij ons niet door iedereen doorlopen, en is het christendom, zoals de afgelopen eeuwen in West- en Midden-Europa gepraktiseerd, ook niet geheel gevrijwaard gebleken van mens- en vooruitgangsvijandige attitudes. Niemand is er zodoende bij gebaat wanneer in Polen de dictatuur van het proletariaat alsnog plaats zou maken voor de dictatuur van het episcopaat. Maar de totalitaire vorm ervan is hier toch wel teruggedrongen tot in de boezem van de SGP en de curieburelen van het Vaticaan. Dat kan men van de islamitische wereld zo helaas niet zeggen.

Daarbij is het zeker niet mijn bedoeling het bestaan van interne culturele tegenstellingen *binnen* deze Latijns-Christelijke landenkring te ontkennen. Sicilië en Scandinavië zijn qua politieke mentaliteit niet geheel uitwisselbaar. Dwars door Latijns-Christelijk Europa loopt de scheurlijn tussen katholicisme en protestantisme, en tegen het hanteren van enig religieus criterium voor de Unie wordt dan ook regelmatig ingebracht dat dit Latijns-Christelijk Europa in mentaal opzicht toch evenmin een monoliet is.

Dat is zeker waar en geeft, zoals wij dagelijks kunnen constateren, waar het o.m. de financiële moraal van onze Europarlementariërs en de diverse participerende staten betreft, inderdaad al problemen genoeg. Het valt, gezien bijv. de geografische variatie in corruptiedichtheid, niet te ontkennen dat er op ons continent qua politieke mentaliteit enige regionale verschillen bestaan. In de katholieke zuidhelft van Europa ligt nu eenmaal bij morele kwesties het accent altijd wat meer op de vraag: wat vinden de burenen ervan?, en in de protestantse noordhelft, sinds Luther het eigen innerlijke geweten en niet het naleven van andermans uiterlijke regels tot kern van de alledaagse geloofsopvatting maakte, op de vraag: ben ik wel een goed mens? Het was dan ook vermoedelijk geen toeval dat bij de Lockheed-affaire het begrip voor de handelwijze van de prins-gemaal enigszins toenam naarmate men in Nederland zuidelijker kwam. Alleen Groot-Britannië mag in dit opzicht met het oog op de schandalen *hausse* onder de in 1997 weggevaagde *Conservatives* misschien wat moeilijk te plaatsen zijn, maar aan de Anglicaanse afzondering lag indertijd geen ethische dissonant wegens een teveel aan pauselijke aflaten ten grondslag, maar een erotische wegens

een teveel aan vrouwen van koning Hendrik VIII.

Maar als reeds deze in godsdienstige diversiteit wortelende culturele verschillen – ondanks twee eeuwen scheiding van Kerk en Staat – in het huidige Europa nog zozeer doorwerken, dan is er alle reden zich af te vragen of hetzelfde, ondanks alle seculariserende tendensen, ook voor Turkije opgaat. Gezien het feit dat de mentaliteit in islamitische landen bovendien meer overeenkomsten met de schaamtecultuur van het Zuid Europese katholicisme dan met de schuldcultuur van het Noord Europese protestantisme vertoont, zou er in elk geval voor het nuchtere Nederland reden te over voor bezinning moeten zijn, en reden te minder om Turkije zo gepassioneerd te omarmen.

Want de mentale verschillen met de landen op de Balkan en Turkije zijn nog veel groter. En zij zouden in dit opzicht wel eens zo groot kunnen zijn, dat zij, indien deze landen binnen afzienbare termijn in de Unie opgenomen zouden worden, de coherentie ervan in gevaar zouden kunnen brengen. De nieuwe leden moeten immers wél bij de oude passen. Daarbij is niet in de laatste plaats ook het formaat van een land van belang, omdat divergerende opvattingen in geval van een groot land de Unie nu eenmaal eerder uit balans kunnen brengen dan in geval van een klein. Divergerende opvattingen die soms nu al te groot zijn om op een werkbare wijze te overbruggen. Waarbij we zowel in het geval van Sicilië als in dat van Scandinavië kunnen constateren dat de ziens- en handelwijze van de desbetreffende politici uiteindelijk mede door de religieuze kleur van hun herkomst regio worden bepaald, ook al hebben zij *persoonlijk* al in geen jaren meer een kerk van binnen gezien.

### De Europese Unie als waardengemeenschap

Het zou in dit licht wel zeer merkwaardig zijn wanneer niet ook de opvattingen van de Turkse bevolking en bovenlaag, ongeacht de keurige seculiere staatsinrichting en de beleden distantie tot de islam in toonaangevende kringen, mede door de mentale tradities van de inheemse godsdienst zouden zijn bepaald. Ook bij een strikte formele scheiding van Kerk en Staat komen de morele opvattingen van gezagsdragers – die zich in wetten vertalen – niet uit de lucht vallen. De ont koppeling van beide is daarmee kunstmatig.

Nu zal men mij ongetwijfeld voorhouden dat Turkije in dat opzicht anders in elkaar steekt dan de Arabische landen, en dat dus ook in seculiere kringen de cultuur als produkt van de godsdienst aldaar een van de Arabische afwijkend karakter bezit. Dat is uiteraard waar. Maar ook het Turkse volk is niet pas gisteren per ruimteschip met een geheel eigen islam aan boord vers uit de hemel op aarde geland. Zodoen-

de blijft overeind staan dat ook in het geval van Turkije die opvattingen wel eens te sterk en te langdurig zouden kunnen afwijken van de onze, om samen in een gemeenschappelijk huis te kunnen passen. Dat hoeft een redelijke verhouding natuurlijk niet uit te sluiten. Met de burens maak je immers niet nodeloos ruzie. Maar je duikt er ook niet blindelings mee in bed.

Nu zijn sommige voorstanders van een Turks lidmaatschap dat laatste misschien ook helemaal niet van plan. Voor hen is de EU namelijk niet in eerste instantie een politieke gemeenschap, maar een strategische alliantie of een efficiënt grootwinkelbedrijf. Het lidmaatschap zou volgens de adepten van de eerste visie daarom direct in het verlengde van dat van de NAVO liggen. Vooral vanuit Washington wordt er in die geest de nodige aandrang uitgeoefend, vanwege de strategische betekenis van Turkije voor het Midden-Oosten. Waarom, zo vraagt zich ook Erdogan af, is het land wel goed genoeg voor een militair pact, maar niet voor de EU, en komt in dat geval plotseling het thema mentaliteit ter sprake?

Het is echter nu juist op dit punt dat de EU zich wezenlijk van de NAVO onderscheidt, om van praatclubs als de OVSE en de Raad van Europa maar te zwijgen. Erdogan verwacht hier twee dingen, waarbij hij zich overigens in goed gezelschap bevindt, want dat doen de Verenigde Staten ook. Het één vloeit namelijk niet zomaar uit het ander voort. Het NAVO-lidmaatschap betekent dat je samen de stadsmuur verdedigt; daarvoor is het hebben van dezelfde tegenstander al genoeg. En als de Unie inderdaad alleen maar een vrijhandelszone zou zijn, waren er evenmin erg veel bezwaren; dan is er op het gezamenlijke marktplein tussen de Ierse, Finse en Poolse stalletjes in beginsel natuurlijk eveneens ruimte voor een kraampje van de Turken, zolang men zich althans maar aan enige algemene fatsoensregels houdt.

Maar waar Europa méér wil zijn dan dat, en ook metterdaad steeds vaker wetgeving voor zijn rekening neemt die ingrijpt op alle terreinen van het leven – van familierecht tot arbeidszaken – is het wel degelijk van belang wat de mentale en morele *uitgangspunten* van een mede-wetgever zijn. Dan gaat het niet om de stadswallen of de vismarkt, maar om het dagelijks delen van tafel en bed. En daaraan dient men, om huiselijke ruzies te voorkomen, toch heel andere eisen te kunnen stellen dan voor het bedienen van het ene gemeenschappelijke kanon. Er is overigens, als de Amerikanen om strategische redenen zo hechten aan een nauwere staatkundige band, niets dat het Witte Huis verhindert Ankara het lidmaatschap van de Verenigde Staten aan te bieden. Het ligt niet veel verder van New York dan Honolulu, en in elk geval zijn primitieve rechtssystemen heeft een staat als

Texas alvast met Turkije gemeen.

Het is deze gemeenschappelijke Europese wetgeving die de rechtvaardiging vormt om potentiële nieuwkomers eerst naar hun cultuur en mentaliteit te vragen, zeker waar het om grote en in één staatkundig verband geconcentreerde aantallen gaat. Speciaal daarin ligt ook het verschil met de paar miljoen Turkse migranten die thans over de landen van de Unie verspreid wonen. Hun aandeel is namelijk in totaal van een zo geringe omvang, dat zij geen wezenlijke invloed op het karakter van Europa *als zodanig* kunnen uitoefenen – ook in Veghel zal de *Nederlandse* rechtsopvatting de doorslag geven. Zij kunnen zo binnen de afzonderlijke Europese landen een culturele verrijking zijn waar hun opvattingen met het ooit op het christendom gefundeerde Europese waardensysteem sporen, zonder dat zij een bedreiging kunnen zijn waar deze opvattingen met dit huidige Europese

waardensysteem fundamenteel botsen. Als het daarentegen om een aparte grote staat gaat, waarin zulke opvattingen een directe politieke vertaling kunnen krijgen, ligt dat meteen anders.

Het is mede om deze reden dat de EU voorlopig geen volmondig 'ja' kan zeggen tegen een Turks lidmaatschap, wil zij een *Europese Unie* blijven, afgezien daarvan dat het land nog lang geen democratische rechtsstaat is. Dat de Unie nu in Helsinki ook geen luid 'nee' heeft willen zeggen, is dan ook niet zozeer een kwestie van innerlijke overtuiging, als wel van kortzichtige tactische politiek. ■

Over de auteur

[DR TH. VON DER DUNK](#) is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden.

# De Europese Unie en Turkije: analyse of ideologie?

AHMET ERDOGAN

IN MIJN ARTIKEL HEB IK VOORSPELD DAT DE EU IN HELSINKI de Turkse kandidatuur zou erkennen. In zijn reactie spreekt Thomas von der Dunk zich krachtig uit tegen lidmaatschap van het islamitische Turkije en verdedigt hij de EU als christelijke politieke gemeenschap. Hij stelt dat democratisering in Turkije *überhaupt* onmogelijk is, vervolgens dat het geweldige verschil in mentaliteit tussen islam en christendom de EU uit balans zou kunnen brengen. Genoeg redenen dus Turkije buiten de EU te houden. Snijdt zijn redenering hout?

## Doelen en middelen

Het belangrijkste verschil tussen Von der Dunk en mij ligt in het doel en de methode van de discussie. Ik voerde een analytische discussie om de uitkomst van de Helsinki-top te voorspellen. Von der Dunk treedt niet in het analytisch debat, maar voert een ideologisch-politieke discussie. Vanuit het beeld van de EU als christelijke politieke gemeenschap en van Turkije als islamitisch gevaar komt hij tot de conclusie dat

Turkije geen EU-lid mag worden. Ter rechtvaardiging van die stelling produceert hij diverse 'als-zou argumenten'. Dat mag. Wat niet mag is dat hij discussieert, niet met wat *ik* denk, maar met wat *hij* denkt dat ik denk. Het is daarom aan te raden zijn 'creatieve' citaten en samenvattingen te vergelijken met wat ik feitelijk geschreven heb.

## Is democratisering in Turkije onmogelijk?

Volgens Von der Dunk is het in Turkije onmogelijk tegelijkertijd de seculiere eenheidsstaat te bewaren zowel als te democratiseren vanwege de inconsistentie van de kemalistische ideologie, kracht en omvang van de groep conservatieve moslims en de aanwezigheid van de separatistische Koerden. De doeleinden van de moslims en de Koerden vormen een bedreiging voor het kemalistisch concept van de seculiere eenheidsstaat.

Deze stelling is gebaseerd op ten minste vier veronderstellingen die simpelweg niet kloppen. Ten eerste, het kemalisme als monolithisch begrip bestaat

niet. Zowel binnen staat als samenleving zijn er diverse groeperingen met uiteenlopende interpretaties van het kemalisme en de seculiere eenheidsstaat. Dat de staat één blok is, klopt ook al niet. Bovendien is Turkije reeds overgegaan naar de democratie, dank zij de keuze van de kemalistische elite, die sinds de oprichting van de Republiek streeft naar democratisering.

Ten tweede veronderstelt Von der Dunk het bestaan van een grote groep conservatieve moslims die permanent invloed uitoefenen in de samenleving, hetgeen zou leiden tot verwijdering van het Westen. Waaruit bestaat die groep dan wel? Hoe groot is zij? Hoe krijgen ze steeds meer invloed? Hierover vermeldt Von der Dunk niets. Mogelijk doelt hij op de islamitische partij. Welnu, traditioneel had die 8% van de stemmen. Op het hoogtepunt van de crisis van het politieke stelsel in de jaren '90 groeide de partij tot 20%, overigens niet vanwege haar radicalisme, maar juist door zich met nadruk te matigen. Bij de laatste parlementsverkiezingen zakte de partij tot 15%. Op het 'slechtste' moment stemde dus 80% van de kiezers weloverwogen tegen de islamieten. Dat de conservatieve moslims anti-EU zijn, is een andere veronderstelling van Von der Dunk.

De grote groep separatistische Koerden, de derde veronderstelling, is mij niet bekend. De PKK kon slechts een deel van de Koerden mobiliseren. De militaire nederlaag van de PKK is mede het gevolg van de integratie van de Koerden in Turkije. De PKK voelt zich nu gedwongen het beleid te herzien, de oorlog te beëindigen en een oplossing te zoeken binnen de grenzen van Turkije.

Ten vierde redeneert Von der Dunk vanuit een *normatief* democratie-begrip: een onbeperkte democratie, die nergens bestaat. Als de conservatieve moslims of separatistische Koerden nu een halt zou worden toegeeroepen, dan zou Turkije minder democratisch, en dus minder westers en Europees zijn. In Duitsland is de communistische partij tijdens de Koude Oorlog verboden, net als nu nazi-partijen. Overigens is de PKK thans niet alleen in Turkije, maar ook in Duitsland en Frankrijk verboden. Elke democratie neemt nu eenmaal maatregelen tegen een 'bedreiging' vormende bewegingen. Ook Hitler kwam via verkiezingen aan de macht. Burgers in een democratisch land hebben recht op te komen voor hun belangen, maar alleen zolang zij blijven handelen in het grondwettelijk kader van het land. Anders krijgt elk land chaos, zeker als men naar de wapens grijpt.

Wie de democratisering in Turkije sinds bijv. 1983 analyseert en de veranderingen op een rij zet, kan duidelijk zien dat er keer op keer wettelijke en zelfs grondwettelijke wijzigingen gerealiseerd zijn om tegemoet te komen aan de eisen van de burgers. Turkije is al geruime tijd bezig met ingrijpende hervor-

mingen van het overheidsapparaat, conform deze wensen. Het gaat hier trouwens om hervormingen die niet zozeer gevraagd zijn door de EU, maar door de Turkse burgers.

Dat Turkije zich niet verder kan democratiseren, is een geloof. Het land beschikt over alle middelen om een volwaardige democratie op te bouwen. Nu de burgeroorlog bijna voorbij is, zal dit zeker gebeuren, ook al gaat dit niet vanzelf.

### De Koerden, de PKK en democratisering

Specifieke aandacht is nodig voor de Koerdische kwestie, omdat Von der Dunk zijn 'creativiteit' op dit gebied het meest de vrije loop laat gaan. Samengevat heb ik het volgende betoogd: de kritiek op de Koerdische kwestie (collectieve rechten, autonomie) is om twee redenen ongeloofwaardig. Ten eerste is dit een normatieve kritiek, omdat in het algemeen nationale staten een assimilatiebeleid voeren ten aanzien van hun minderheden (en dus niet omdat Turkije bepaalde historische ervaringen heeft, zoals Von der Dunk uit mijn tekst haalde). Ten tweede is het een politieke kritiek, omdat binnen de EU als criterium niet *collectieve* rechten, maar toekenning van *individuele* burgerrechten geldt. En daarover beschikken de Koerden in Turkije. Voorts belemmert de burgeroorlog tussen de staat en de PKK democratisering (zie blz. 668).

Von der Dunk vat mijn analyse als volgt samen: 'De onderdrukte Koerden hebben hun onderdrukking aan zichzelf te danken, want als de Koerden zich bij hun onderdrukking hadden neergelegd, zouden zij niet zo zijn onderdrukt. Erdogan poogt met deze visie – het slachtoffer is zelf de hoofdschuldige – de handelwijze van het Turkse regime in zekere zin te legitimeren en van zijn zwartste kanten te ontdoen.'

Dit geldt vooral 'voor de opmerking dat de Koerdische wens om collectieve rechten, doordat zij de PKK tot haar verzet tegen de staat inspireert, de hoofdoorzaak van de interne oorlog in het oosten van Turkije en daarmee de belangrijkste hindernis voor democratische ontwikkeling vormt.' Hiermee zou ik hem 'onbedoeld de beste argumenten' aanreiken om mijn betoog te doen ontsporen. Ik ben hier met stomheid geslagen. Bovendien heb ik ook nog eens duidelijk geschreven dat ik het op zich zelf eens ben met de normatieve kritiek (mijn noot 15).

De burgeroorlog in Turkije heeft niets te maken met de Koerdische wens van collectieve rechten. Ik vind dat in elk land minderheden, ook de Koerden, collectieve rechten moeten hebben. Ze kunnen die rechten echter alleen verkrijgen via een adequate strijd. Iedereen weet dat de PKK heeft gekozen voor de guerrilla-oorlog om een onafhankelijk Koerdistan te bereiken. En in elk land werkt een burgeroorlog nu

eenmaal belemmerend voor democratisering.<sup>1</sup> Overigens ontkent de Turkse staat het bestaan van de Koerden niet meer. Koerdische kranten, boekenuitgeverijen, tijdschriften, radiozenders bloeien. Het is ook onjuist dat het 'Koerdische thema volstrekt onbespreekbaar' is. Wie de Turkse media volgt, kan de discussie over de kwestie volgen.

Von der Dunk geeft toe dat ook Europese staten hun minderheden probeerden en proberen te assimileren, maar in Turkije is sprake van 'staatsterreur'. Het punt is natuurlijk dat Von der Dunk overal 'staatsterreur' kan vinden waar er een gewapende oppositie is of was: in Spanje, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië. Het verschil is niet kwalitatief maar kwantitatief en varieert naar de mate van 'bedreiging'. Hiermee wil ik uiteraard de 'staatsterreur' niet legitimeren, maar ik moet het vaststellen. Staten kennen doorgaans collectieve rechten toe wanneer ze tot de conclusie komen dat anders de eenheid niet kan worden behouden.

De schending van mensenrechten is niet te rechtvaardigen. Ik tracht echter in mijn stuk te begrijpen *waarom* ze plaatsvindt en constateer dat een schone oorlog niet bestaat. Onlangs rapporteerde een VN-inspecteur dat de mishandelingen niet systematisch zijn en dat vooral de ordetroepen verantwoordelijk zijn. De laatste jaren hebben de Turkse regeringen wettelijke en procedurele maatregelen genomen om schendingen tegen te gaan. Hopelijk verdwijnen ze na een geslaagde reorganisatie van het politieapparaat.

### Machtig leger of machteloze politiek?

Volgens Von der Dunk domineert het leger de politiek. Het maakt niet uit of er sprake is van een machteloze politiek of van een machtig leger. Dit zou slechts semantiek zijn. Iedereen die enig verstand heeft van politiek beseft dat het juist veel uitmaakt of sprake is van een machteloze politiek of een machtig leger. Zo leert de Turkse geschiedenis dat het leger altijd de politiek gehoorzaamd heeft, zolang de politiek redelijk goed functioneerde en machtig genoeg was.

Degenen die gefixeerd zijn op de dominantie van het leger kijken uitsluitend naar de geslaagde interventies en die situaties waarin civiele en militaire autoriteiten het eens zijn. Hieruit leiden ze dominantie af. Ze analyseren (bewust?) niet de condities waaronder de militaire interventies konden slagen. Ook bestuderen ze niet de mislukte interventies en de condities waaronder deze mislukten. Ten slotte hebben ze kennelijk geen oog voor uitkomsten van die situaties waarin de civiele en militaire leiders het oneens waren.

### Brengt het islamitische Turkije de christelijke EU uit balans?

Terwijl Von der Dunk op democratische gronden politieke ruimte bepleit voor de conservatieve moslims en de separatistische Koerden, ziet hij tegelijkertijd het islamitische Turkije als een gevaar voor de EU. De EU en Turkije hebben divergerende opvattingen vanwege het verschil in religieuze waarden en in mentaliteit tussen christendom en islam.

Deze stelling is gebaseerd op diverse premissen. Laten we eerst eens aannemen dat deze allemaal kloppen. Als de Unie een strategische alliantie is, is volgens Von der Dunk dit verschil geen probleem. Staten uit diverse tradities werken nu al lang samen in diverse internationale organisaties. Hoewel de EU zich ontwikkelt als een apart politiek stelsel, blijft het voorlopig overwegend een samenwerkingsverband tussen nationale staten.

Het grote mentaliteitsverschil geeft pas problemen wanneer de EU een politieke gemeenschap wil zijn. In dit geval rechtvaardigt gemeenschappelijke wetgeving de vraag naar cultuur en mentaliteit van de nieuwkomers. De ziens- en de handelwijze van politici worden immers mede door de religieuze kleur bepaald. Divergerende opvattingen vanwege het grote mentaliteitsverschil kunnen dan de samenhang binnen de Unie bedreigen en het stelsel uit balans brengen. De vraag is dus in hoeverre de verschillen samenwerking of samenleving onmogelijk maken.

Von der Dunk geeft toe dat er ook verschillen zijn binnen de Latijns-Christelijke traditie, maar de verschillen tussen de Latijns-Christelijke traditie aan de ene kant en het Orthodoxe christendom en de islam aan de andere kant zouden groter zijn. De vraag blijft echter waarom en onder welke voorwaarden actoren met uiteenlopende tradities en achtergronden, zoals de Latijns-Christelijke en Orthodoxe richting, wel kunnen samenwerken en samenleven, maar christelijke en islamitische actoren niet?

Het antwoord ligt in de (*convergerende*) belangen van actoren, de rol van instituties en de relatie tussen de instituties en actoren, die in Von der Dunks betoog geheel ontbreken. Het probleem hierbij ligt niet zozeer in de *mate* van verschil, maar in de vraag hoe er met deze verschillen wordt *omgegaan*. In een gemeenschap denken en handelen actoren niet in een vacuüm of in aparte institutionele kaders, maar in één en hetzelfde institutionele kader. Instituties (spelregels) hebben twee functies: ze bepalen de condities waaronder actoren handelen (en beperken zo de mogelijkheden), maar ze verschaffen de medespelers ook macht om invloed uit te oefenen in het besluitvormingsproces (en verruimen zo de mogelijkheden). Aangezien de uitkomst niet van tevoren vaststaat en actoren die uit-

komst (mede) kunnen bepalen en belang hebben bij samenspel, accepteren ze de spelregels. Instituties conditioneren en reguleren dus het gedrag.

Nu komen we bij de EU en Turkije. Aan het feit dat de EU en Turkije *convergerende* belangen hebben, wordt niet getwijfeld. De regels in de EU zijn democratie, markteconomie en de overname van *acquis* en doelstellingen van de Unie. Als nieuwkomers aan die voorwaarden voldoen, mogen ze toetreden. Als Turkije zich *niet* aanpast, wordt het géén lid. Aanpassen betekent ook acceptatie van de EU-regels en -procedures voor geschillenbeslechting. Binnen het institutionele kader van de EU is Turkije dan slechts één van de actoren. Die hebben het recht binnen dat kader invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces en de uitkomst te helpen bepalen. Maar ze moeten die uitkomst dan wel accepteren. Als ze dat niet doen of niet naar de regels handelen, volgt een sanctie. Bovendien moet niet vergeten worden dat de Turkse en Europese beleidsmakers al decennia lang in diverse internationale organisaties samenwerken; ze kennen elkaar dus veel beter dan Von der Dunk wellicht voor mogelijk houdt.

Het mentaliteitsverschil is ook al niet zo dramatisch als gesteld. Er is inderdaad een verband tussen enerzijds de religieuze waarden en normen en anderzijds het rechtssysteem en de rechtsopvattingen. Maar Von der Dunk verabsoluteert religieuze waarden. Het huidige Turkse en Europese waardensysteem is slechts gedeeltelijk afkomstig uit de religie en ook in steeds mindere mate. In het secularisatieproces heeft zowel Europa als Turkije het religieuze recht en de ethiek vervangen door het seculiere (positieve) recht en een wereldlijke ethiek. In dit verband gaat Von der Dunk voorbij aan de andere formele en mate-

riële rechtsbronnen die invloed hebben, ook op religieuze groepen. Bovendien is het Europese waardensysteem gebaseerd op en vastgelegd in criteria van democratie, markteconomie, *acquis* en andere in Europa geldende verdragen. Kortom, Turkije maakt al deel uit van het Europese waardensysteem. In dit kader heeft de Turkse overheid bijv. burgers individueel klachtrecht bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens toegekend. Burgers, dus ook conservatieve moslims, maken hiervan steeds meer gebruik. Voorts benadrukt Von der Dunk wel steeds het verschil tussen islam en christendom, maar vergeet hij belangrijke overeenkomsten, zoals zorg voor de zwakkeren, naastenliefde en gerechtigheid, waarden die elke gemeenschap bij elkaar houden.

### Tot slot

Von der Dunk wil niet dat Turkije lid wordt van de EU. Die mening zij hem gegund. Mij interesseert niet de vraag of Turkije lid moet worden, maar onder welke condities dit zal gebeuren. Ik tracht het proces te begrijpen, Von der Dunk wil het kennelijk beïnvloeden. Zijn ideologisch-politieke stellingname verhindert hem in te gaan op mijn analytische argumenten. ■

### Noot

- 1 Zie verder mijn artikel "De EU, de PKK en democratisering van Turkije", in: *Transaktie*, 28, 3, 1999, blz. 360-374.

### Over de auteur

DRS A. ERDOGAN, politicoloog, is verbonden aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij dankt prof.dr Kees van Kersbergen voor zijn commentaar.

## Zojuist verschenen *Clingendael-notitie*

### *The Political and Economic Aspects of Slovakia's Accession to the European Union*

door Karin Rusnakova

Uit de inhoud: 'After a brief history of the European integration process, this paper will focus on relationships between Slovakia and the Union. It will analyse the political preconditions for membership, specified by the European Council, including democracy, the rule of law, human rights, and the protection of minorities. Furthermore, the paper will assess Slovakia's economic situation and prospects, including the transition to the market economy and the capacity to cope with competitive pressure. Next, it will evaluate Slovakia's progress in its integration efforts from September 1998 till October 1999, as a preparation for the EU Summit in Helsinki. Finally, it will present an overall assessment of Slovakia's situation and prospects as regards the preconditions for membership of the Union, as well as some recommendations concerning the accession negotiations.'

Bestelling kan plaatsvinden door storting van f 10,- op giro 924999 van Instituut Clingendael te 's-Gravenhage onder vermelding van: 'Slovakia/EU'.

# Tweeëntwintig ministers

S. ROZEMOND

IN DEZE FRAAIE LUSTRUMBUNDEL behandelen 22 historisch onderlegde auteurs evenzovele ministers die de afgelopen eeuw verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de buitenlandse politiek van Nederland. De eerste vijftig jaar staan dikwijls, al dan niet rechtstreeks, in het teken van de kwetsbaarheid van het koninkrijk aan het andere eind van de wereld. Niet alleen de militaire macht van Japan, ook de bescherming door Groot-Britannië, de invloed van het sovjetcommunisme in Azië, de positie van het pan-islamitische Turkije vergen behoedzaamheid uit hoofde van hun weerslag op Indonesië. Ten dele lijkt die aandacht voor de Stille Oceaan na verloop van tijd zelfs nog extra groot, omdat aan de dreiging van een oppermachtig Duits buurland nu eenmaal bitter weinig viel te doen en elke uiting van zorg daaromtrent gevaar inhield voor het beeld van neutraliteit. In de tweede halve eeuw overheerst uiteraard het multilaterale kader.

Gezien de verschillen in ambtsduur, maar vooral de onvergelijkbare tijdperken en omgevingsfactoren verbaast het niet dat auteurs komen tot een uiteenlopende juring qua historisch gewicht van de bewindsliden. We treffen boven aan de lijst de namen aan van Van Karnebeek (1918-1927), Van Kleffens (1939-1946), Luns (1952-1971), maar ook Stikker (1948-1952). Deze laatste vanwege de veranderingen

die zich binnen zijn ambtsperiode voltrokken. Maar waarom dan niet zijn voorganger Van Boetzelaer van Oosterhout, die – zo schrijft

Bogaarts terecht – afscheid nam van de zo lang gekoesterde zelfstandigheidspolitiek en via het Pact van Brussel de koers zette voor een Atlantische en Europese oriëntatie?

Het blijft moeilijk, zeker zonder af te gaan op buitenlandse bronnen (maar dan nog!), te gissen hoe effectief het optreden van Nederlandse ministers op het internationale toneel is geweest. Werd er naar hen geluisterd? Konden ze geloofwaardig bluffen? Zag het buitenland hen als doorlopende vragende partij of hadden ze wat te bieden?

Vreemd genoeg bestaat in Nederland vaak de neiging om eigen ministers van buitenlandse zaken en hun topdiplomaten vooral te waarderen voor zover ze doordrongen waren van de nationale zwakte. Dat is zeker een voornaam startpunt voor realisme. Maar een volgende vraag, die helaas niet altijd uit de verf komt, is wat ze met die zwakke kaarten nog hebben klaargespeeld. Nu is nooit helemaal vast te stellen welk aandeel ieder persoonlijk mag opeisen, naast domme factoren als geluk of pech. Maar te vermoeden

Duco Hellema e.a. (red): *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw. Vijfde jaarboek van de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw.*

*Den Haag: Sdu, 1999; 345 blz.; f 49,90; ISBN: 90-12-08775-9*

valt wel dat, met een ander dan Van Karnebeek aan het bewind, het land vernederd en gehavend uit de nasleep van de Eerste Wereldoorlog te voorschijn zou zijn gekomen, en dat die ander zich dan toch met reden had kunnen beroepen op de vergeleken bij België ook wel heel hachelijke uitgangspositie. Evenzo zou een minder onverstoorbare sociaal-democraat dan Van der Stoep in de roerige jaren '70 – met olie-embargo, gijzelingen, maar vooral met atoompacifisme als breekijzer in de binnenlandse verhoudingen – er gemakkelijk een rommel van hebben gemaakt. Maar die onverstoorbare had ook haar keerzijde. En hier kom ik bij een andere invalshoek.

In een blad als dit misstaat immers niet de vraag wie – gegeven het feit dat Nederland met slinkse machtspolitiek weinig vermocht uit te richten – althans binnenslands zijn partij heeft meegeblazen in het publieke debat. Dit niet alleen uit een oogpunt van democratie en – vooral vanaf de late jaren '60 – voldoende draagvlak buiten de zijgende meerderheid, maar voorts

omdat wie zich onttrekt aan dit *publieke* debat, licht ook verzuimt zich *binnenshuis* te omringen met onafhankelijk denkende adviseurs.

Er was in de jaren van polarisatie moed vereist om zoveel mogelijk te blijven argumenteren en de koe zo nodig bij de horens te vatten. Ieder had daarvoor zijn eigen aanpak. Luns verleende ooit een lang vraaggesprek aan het Amsterdamse straatblad *Provo*. Kooijmans schreef gezaghebbende beschouwingen en elk radio-interview met hem leverde een even authentiek als leerzaam gesprek op. Van Mierlo stak eens, te midden van golven van atoompacifisme aan het woord in een weekblad, doeltreffend van wal met: 'Mijn opvatting over kernwapens is bijzonder onsympathiek,' om daarna feilloos de kern van de zaak te raken. Hem portretteert Hellema, ietwat zuinig, als een bespiegelend discussiant. Maar Van Mierlo liet wel elke vraag tot zich doordringen en zaaide zo minder frustratie dan politici die slechts plichtmatig hun gebedsmolens afdraaien. Van Aartsen voorop.

Van der Stoel heet in de bundel 'gesloten'. Bij hem treffen we het merkwaardig verschijnsel van een denker die het intellectuele debat allengs is gaan schuwen. Als bewindsman trof hij het ook slecht. Om met auteur Bosmans te spreken, emotie was toen 'de populaire stijfjguur'. En vooral nucleaire afschriking leent zich, door haar abstractie en gruwelscenario's, bij uitstek voor tranen, angst, spitsvondigheid, demagogie en querulantisme. Dan is beleid uitdragen een ondankbare taak. En zo is het wachten nog steeds op Van der Stoels memoires om te vernemen wat hij destijds, ten aanzien van kernwapens in soorten, eigenlijk nastreefde,<sup>1</sup> en of hij, als OVSE-Hoge Commissaris inzake Minderheden, inmiddels vaste patronen heeft weten te ontdekken in de reeksen van (zogenaamd) etnische conflicten.

Al verdient dit degelijke jaarboek veel lof, toch een paar opmer-

kingen, in volgorde van tijd. Bank stipt de episode aan waarin Stikker, begin 1949, speelde met de gedachte ondertekening van het Noord-Atlantisch Verdrag ondergeschikt te maken aan de Indonesische perikelen. Van hun kant verklaren Wiebes en Zeeman (blz. 158) zich, op grond van de dossiers rond de dekolonisatie, onder de indruk van de ambtelijke adviezen van o.a. Boon als secretaris-generaal van BZ. Aangezien ik zelf die dossiers al in geen 35 jaar meer onder ogen heb gehad, zou ik die hulde graag toegelicht hebben gezien aangaande juist dat afwegen van Atlantisch pact tegen band met Indonesië. De publikatie waarnaar de twee auteurs in een noot verwijzen, bestrijkt net niet die kardinale fase, nog afgezien daarvan dat Boon toen zelfs nog geen *waarnemend* SG was.

Kersten formuleert op twee punten iets te onzorgvuldig. Hij behandelt de steunbetuiging van Dulles tegenover Luns, in 1958, met het oog op een mogelijk gewapend conflict om Nieuw-Guinea (blz. 219). Volgens de auteur zei Dulles dat zijn land dan 'waarschijnlijk logistieke' steun zou bieden en hij verwees 'daarbij' naar het Amerikaanse optreden in Libanon en in de Straat van Formosa. Aangezien Dulles echter in feite sprak van logistieke en andere steun, kon in dat stadium de verwijzing naar gevallen waarin Amerika zelf wel degelijk militair in beweging was gekomen met nog meer recht door Luns worden opgegrekt dan Kersten suggereert.

En verderop (blz. 223) komt hij toe aan de diplomatieke kunstgreep waarmee in 1966 de Europese Gemeenschap een Franse boycot van haar raadszittingen wist te doorbreken. Hij noemt dit het 'Compromis' van Luxemburg, terwijl hiervoor doorgaans de term 'agreement to disagree' in omloop is. Kersten komt dan ook tot zijn benaming op grond van een onjuiste weergave, namelijk als *moest* voortaan, wanneer een lidstaat zijn vitale belangen in het

geding achtte, worden onderhandeld totdat overeenstemming was bereikt (wat neerkomt op een vereiste van unanimité). In feite namen de andere lidstaten er enkel kennis van dat zo het standpunt van Frankrijk luidde. Hierover laten ook Parijse bronnen, zoals de ministeriële memoires van Luns' onlangs overleden ambtgenoot, Couve de Murville, geen enkel misverstand.

Volgens Kuitenbrouwer (blz. 249) had Luns als minister altijd in de Noord-Atlantische Raad gezweven over de dictaturen in medelidstaten (Portugal en Griekenland). Dit is naar de letter niet waar. Wel liet hij dan – zoals in mei 1970 te Rome – zijn stem een octaaf zakken om te laten merken dat die passage hem niet recht uit het hart kwam. Erger is dat dezelfde auteur de kern mist van de controverse rond 1980 over kruisraketten, namelijk waar hij Van der Stoel als voorstander van het NAVO-dubbelbesluit stelt tegenover een PvdA-fractie die zich tegen plaatsing in Nederland keerde (blz. 250). Het ging nu juist om die plaatsing. Weliswaar had Van der Stoel een keer, voor de radio,<sup>2</sup> verklaard plaatsing niet voor immer en onder elke omstandigheid uit te willen sluiten. Maar daarna trad hij toe tot een kabinet onder voorwaarde dat dit zichzelf zou opblazen indien die plaatsing alsnog aan de orde kwam.

Ook Baehr vergist zich ergens, schrijvend (blz. 292) dat pas ná het Nederlandse feest te Zagreb werd onthuld dat duizenden moslims uit Srebrenica waren afgeslacht. Generaal Nicolai en minister Pronk hadden toen al in dit verband van genocide gerept.

Ten slotte, in de categorie kruimelwerk: Brouwer citeert, overigens op gezag van minister Beyen, een Frans toneelstuk te vrijmoedig;<sup>3</sup> en Van Zeeland schrijft, in dit overigens vrijwel steeds voorbeeldig en aantrekkelijk geschreven boek, 'niet in het minst' waar hij kennelijk het omgekeerde bedoelt: 'niet in de laatste plaats'.

Van de veelzijdige inhoud die aan bod komt noem ik nog de positie van dit ministerie in de verhouding tot koningin Wilhelmina, tot het departement van Economische Zaken en tot dat van Algemene Zaken onder minister-presidenten, zoals Kuyper, Colijn, Biesheuvel, Lubbers en Kok. Terwijl de bundel, naar vorm en inhoud, hoopvol stemt voor de kwaliteit van deze jaarboeken in een nieuwe eeuw, ligt het voor de hand te veronderstellen dat

bij een volgende terugblik de rol van premiers verder naar het middelpunt zal zijn opgeschoven.

#### Noten

- 1 Zie S. Rozemond, 'Georganiseerde spraakverwarring? – Publiek debat over buitenlands beleid', in: *Socialisme en Democratie* (54-7/8), 1997, blz. 307-317.
- 2 In een uitzending van VARA's *Rooie Haan* op 31 januari 1981.

- 3 Cyrano de Bergerac zegt in werkelijkheid: 'c'est bien plus beau lorsque c'est inutile.' (Het gebeurde trouwens vaker dat Nederlanders op de gemoederen in Parijs meenden in te werken met beroemde citaten waarvan het Frans net even was verminkt.)

DR S. ROZEMOND was o.m. ambtenaar van Buitenlandse Zaken en directielid/onderzoeker van Instituut Clingendael.

# Een kleurrijke schets van het nationaal denken

HANS VOLLAARD

DE FRANSE RECHTS-CONSERVATIEVE politicus Philippe Séguin begon zijn campagne voor de Europese verkiezingen van juni 1999 op een knollenveld in Azincourt. Op het oog was het modderige toneel niet de meest aantrekkelijke locatie om stemmen te winnen. Op het veld had echter in 1415 een veldslag plaatsgevonden. Volgens Séguin was het een veldslag tussen 'de' Fransen enerzijds en 'de' Engelsen anderzijds geweest. Hij legde een verband tussen deze veldslag en de huidige strijd van Frankrijk om Frankrijk en Fransen te vrijwaren van de verderfelijke culturele invloeden uit de Angelsaksische wereld. Het recente conflict over de invoer van Brits rundvles in Frankrijk en de grootse promotie van Franse films tegen het Amerikaanse Hollywood (Asterix en Obelix, Jeanne d'Arc) laat zien dat de culturele scheidslijn in de ogen van sommige Fransen ertoe doet. Overigens werden de Fransen in 1415 verpletterend verslagen. Dat

biedt dus weinig hoop voor de Fransen.

Dit voorbeeld geeft aan dat culturele scheidslijnen ertoe doen in de politiek. Verschil in gedachtengoed, percepties en gewoonten tussen groepen spelen een rol in politieke machtsverhoudingen. Maar welke rol? Volgens Leerssen wordt in de politieke wetenschap cultuur vaak gezien als produkt van maatschappelijke factoren, zoals het bezit van produktiefactoren of van geweldsmiddelen. Cultuur is in dat geval slechts een weerspiegeling van de onderliggende materiële verhoudingen tussen politieke eenheden. Leerssen wil zich in zijn recent verschenen boek *Nationaal denken in Europa: een cultuurhistorische schets* tegen dit 'eenrichtingsverkeer in historische duiding' (blz. 9) afzetten. Daarbij wil hij ook niet vervallen in

Joep Leerssen: *Nationaal denken in E: Een cultuurhistorische schets.*

Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999; 167 blz.; f 39,50; ISBN: 90-5356-397-0 (geïllustreerd)

de 'valkuil' cultuur en culturele scheidslijnen als een gegeven te zien dat sedert mensenheugenis bestaat. Of toegepast op het voorbeeld: alsof het Franse volk en de Franse natie sinds 1415 dezelfde zijn gebleven. Leerssens stellingname is niet nieuw voor een kenner van nationalisme en aanverwante fenomenen. Leerssen weet het echter kleurrijk te illustreren.

**Geconstrueerde naties.** Rijkelijk geïllustreerd door allerlei voorbeelden uit de literatuur laat Leerssen – hoogleraar Moderne Europese Letterkunde aan de Universiteit van Amsterdam – zien dat in de 19de eeuw volkscultuur steeds meer is gebruikt om politieke doeleinden te

legitimeren. Wetenschapslieden en schrijvers herinterpreteerden de geschiedenis van taal en cultuur om burgers te laten geloven dat ze bij bepaalde staten of afscheidingsbewegingen hoorden. Met een dergelijk cultureel geloof verzekerden de politieke elites zich van de *loyaliteit* van hun burgers en werd burgers een gevoel van *saamhorigheid* verschaft. De term voor het samengaan van cultuur en politiek in een dergelijk geloof is natie. Het streven naar die eenheid tussen cultuur en politiek heet nationalisme. Het onderzoek naar de oorsprongen van talen bracht sommige wetenschapslieden er zelfs toe taalkundige, culturele en gedragsmatige verschillen tussen mensen biologisch te verklaren, zo stelt Leerssen met enig afgrijzen vast.

Leerssen is duidelijk niet gecharmeerd van nationaal denken dat ervan uitgaat dat een natie een gegeven is. Hij zet zich af tegen dit zg. etnisch determinisme. Hij wil aantonen dat de idee van volk, ras en natie is geconstrueerd en verzonnen ('an invention of tradition', blz. 92).

De eerste reden voor het ontwikkelen van een gegeven natie werd zojuist al genoemd: het loyaal maken van burgers aan een politiek systeem en het versterken van een gevoel van geborgenheid bij burgers onderling. Om deze culturele solidariteit te ontwikkelen, hebben veel regeringen in de loop van de 19de eeuw het onderwijs overgenomen van de kerken om hun onderdanen op een bepaalde wijze op te voeden.

Een andere reden voor de ontwikkeling van de belangstelling voor de natie lag bij wetenschapslieden en schrijvers. Volgens Leerssen hadden de (intellectuele) elites behoefte aan 'de gedachte van historische permanentie en identiteit' (blz. 81) om rust te krijgen in de snel veranderende wereld van na de Industriële en Franse Revolutie. De rust zou vooral te vinden zijn in de cultuur van het gewone volk op het

platteland, dat nog niet was aangetaast door de industrialisering en nieuwe ideeën. Dat onderzoek naar volkscultuur uitte zich o.a. in verzamelingen van sprookjes (zoals door de gebroeders Grimm), etnografische musea (de meeste in Europa dateren inderdaad uit de 19de eeuw), heruitgaven van oude geschriften (zoals *Beowulf* en *Karel ende Elegast*), composities op basis van volksliedjes (zoals door Edward Grieg en Jean Sibelius) en restauratie van oude kastelen. De cultuur van het platteland werd langzamerhand verheven tot standaard van cultuur.

Het onderzoek naar bronnen van cultuur inspireerde anderen tot een strijd voor zuivering van taal en cultuur (zoals het eerste volkslied van Nederland bezingt: 'Van vreemde smetten vrij'). Daardoor werden taal en cultuur steeds meer gezien als een 'zijnswijze' (blz. 10) en niet zozeer als gedragsvorm (zoals dat – zo toont Leerssen – in de middeleeuwen het geval was). Cultuur is in dat geval niet aan te leren door gedrags therapie, maar is een natuurlijk gegeven. De consequentie daarvan is dat verschillen onoverbrugbaar zijn. Gepaard gaande met zuiveringen van taal en cultuur (zo werden in Duits-talige en Engelstalige gebieden 'vreemde' Franse woorden uit de taal geweerd) had de idee van aangeboren culturele identiteit/zijnswijze een 'natuurlijke' tegenstelling tussen volken tot gevolg. Met een natuurlijke – biologische en raciale – verklaring van cultuurverschillen kunnen culturele zuiveringen en botsingen niet uitblijven.

Leerssens schets van het historisch verloop van het nationale denken geeft echter aan dat cultuur, volken, rassen en naties geen vaststaande gegevens zijn: zij zitten niet 'echt', maar slechts spreekwoordelijk in iemands bloed. Voortdurend wordt cultuur ge(re)construeerd door de interesse van wetenschapslieden, politieke doeleinden van elites en de behoefte van burgers aan een 'eigen' overheid. Leerssen neemt

duis stelling tegen het etnisch determinisme. Hij strijdt ook nog op een ander front. Hij wil niet vervallen in 'sociaal-economisch determinisme' (blz. 10). Zo verklaart Ernest Gellner de opkomst van cultuurvormen als naties alleen op grond van de maatschappelijke materiële context. Cultuur is in dat geval alleen maar een produkt. Leerssen stelt echter dat verspreiding en invloed van bepaalde ideeën ook deels te verklaren zijn uit die ideeën zelf. Een bepaald gedachtegoed heeft namelijk ook een producerend vermogen.

**Heeft cultuur invloed?** In een appendix geeft Leerssen een beknopt overzicht van het wetenschappelijk onderzoek naar nationaliteit en nationalisme. Hij staat daarin ook stil bij beschrijving en verklaring van cultuur. Leerssen gebruikt cultuur alleen als verzamelnaam. De vraag 'heeft cultuur invloed?' moet dus met 'neen' beantwoord worden. In zijn ogen bezondigen wetenschapslieden zich aan nietszeggendheid, wanneer zij een verzamelnaam cultuur als een 'motiverende causaliteit' (blz. 146) hanteren. Cultuur verklaren uit cultuur is, zoals Leerssen het zelf beeldend stelt, doen 'alsof men een studie naar "het vrijgezelligdom" concludeert met de bevinding dat dit fenomeen verklaard wordt door het ongehuwd-zijn' (blz. 147). Cultuur duidt slechts een onderwerp van studie aan. Ideeën en gewoonten, stereotypen en attitudes, hebben door hun producerend vermogen wel invloed.

In zijn grove schets van het nationale denken van de middeleeuwen tot heden in heel Europa wil Leerssen laten zien dat bepaalde ideeën van invloed zijn op ontwikkeling en verspreiding van andere ideeën. Het is moeilijk te bepalen of, hoe en in welke mate een bepaald idee heeft doorgewerkt in een ander idee. De bronnen moeten namelijk een indicatie geven van ideeën in de hoofden van mensen. Dat zijn hoofdzakelijk schriftelijke bronnen. Leerssen beperkt zich daarnaast

noodgedwongen tot geschriften uit elite-kringen. Van het gewone volk is immers vanuit de middeleeuwen en de moderne tijd slechts weinig bewaard gebleven. Aangezien Leerssen een overzicht van heel Europa wil geven, is een bijkomende vraag hoe representatief de gekozen literaire fragmenten zijn voor Europa. Leerssen beperkt zich tot de gangbare bronnen uit voornamelijk Westelijk Europa. Wellicht dat dit in een verdere uitwerking van deze schets verbreed kan worden. Leerssen komt in zijn schets niet toe aan een bredere verhandeling over hoe ideeën van invloed zijn op andere ideeën. Hij heeft slechts aan de hand van het voorbeeld 'nationaal denken' het sociaal-economisch deterministisch denken van een kanttekening voorzien. In een verwijzing naar zijn Internet-pagina ([www.hum.uva.nl/images](http://www.hum.uva.nl/images)) in de appendix blijkt echter dat Leerssen daarover wel heeft nagedacht.

**Geen 'vreemde' overheid.** Bij de keuze van bronnen over beschrijving van de cultuur is de zienswijze van de auteur van beslissende betekenis. Een auteur bepaalt immers of een bepaalde bron, een bepaalde idee belangrijk genoeg is om in zijn verhaal te worden opgenomen. Hoewel Leerssen wil waken voor de verleiding het nationalisme af te doen 'als

een afstotelijk wangedrocht in de Europese geschiedenis' (blz. 66), ontkomt hij niet aan normatieve waardering van zijn bronnen. Hij neemt duidelijk afstand van het 19de-eeuws nationaal denken: 'Alles overschouwend biedt het verloop van de negentiende eeuw een weinig verheffende aanblik.' (blz. 119)

Leerssen wijst daarmee echter nationaal denken niet geheel af. In het laatste hoofdstuk toont hij het eigenlijke en actuele doel van zijn schets aan de lezer. Hij houdt namelijk een warm pleidooi voor 'de behoefte van de burger aan een herkenbare en aanspreekbare overheid, niet vervreemd door culturele of talige afstand' (blz. 141). Hij beschouwt deze 'democratische' behoefte als 'het kind in 't badwater van het nationale denken' (blz. 141). Leerssen meent dat de burger deze behoefte al diep in de middeleeuwen heeft gekend en in de huidige Europese Unie nog steeds heeft. Hij concludeert op grond van zijn bronnen zijn normatieve invalshoek: 'Het is dus vooral de cultuurkloof tussen overheid en burger die fundamenteel wordt afgewezen als een onwenselijke situatie.' (blz. 135) Culturele (en voor Leerssen vooral talige) vervreemding tussen overheid en burger heeft het uiteindelijk gevolg van een breuk in loyaliteit en identificatie. Hij pleit

daarom voor subsidiariteit en heteronomie in de EU tot behoud van de band tussen burger en een aanspreekbare overheid.

Het pleidooi betekent in feite het einde van de EU, omdat Leerssen eveneens beweert dat overheidsgrenzen zich uiteindelijk schikken naar taalgrenzen. Maar hij heeft met de voorbeelden uit de 19de eeuw al aangetoond hoe dat probleem kan worden overwonnen: door culturele homogenisering van de burgers door de overheid. Dat past echter weer niet in zijn pleidooi voor het 'met begrip en waardering' (blz. 141) tegemoet treden van een individu. Hoewel Leerssen een sympathieke poging doet het nationale denken niet alleen af te schilderen als een slechte ontwikkeling, rikt zijn stelling dat een talige kloof tussen burger en overheid een doorslaggevende betekenis heeft voor de vorming van politieke systemen naar talig determinisme. Als Leerssen aan dit punt meer aandacht had besteed, was zijn betoog waarschijnlijk beter en genuanceerder uit de verf gekomen. Deze kleurrijke schets van het nationaal denken heeft dus nog meer uitwerking nodig.

HANS VOLLAARD is als aspirant-promovendus verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

## Zojuist verschenen

Verslag van de Internationale Conferentie, georganiseerd door het Clingendael Instituut in samenwerking met de 'Forward Studies Unit' van de Europese Commissie, het Netwerk Toekomstverkenning en de Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie (ISEI).

### *Scenarios Europe 2010: Five Possible Futures for Europe*

Eindredactie: Hans H.J. Labohm

Sprekers: Ged Davis, Kees Homan, Koen Koch, Hans Labohm, Ruud Lubbers, Anna Michalski, Lucio Pench, Paul Rademaker, Alfred van Staden, Bart van Steenberg en Pier Vellinga.

Bestelling kan plaatsvinden door storting van f 10,- op giro 924999 van Instituut Clingendael te 's-Gravenhage onder vermelding van: 'Europe 2010'.

# Op de grens van Vlaanderen en Nederland

NICOLE EHLERS

DE LEZER DIE MEENT MET DEZE BUNDEL een boek over grensoverschrijdende activiteiten in handen te hebben, komt bedrogen uit. Al uit de inhoudsopgave blijkt dat de nadruk ligt op de ruimtelijke ordening van Vlaanderen. Als kennis van het buurland één van de voorwaarden is voor succesvol samenwerken, kan dit boek echter wél een bijdrage leveren aan 'de verdere ontwikkeling van de grensoverschrijdende dynamiek in de meest ruime zin van het woord', zoals de redacteurs in het voorwoord schrijven.

Uit de ontstaansgeschiedenis van de bundel, voortgekomen uit de jaarlijkse RSA-dag' in 1998, wordt deze discrepantie duidelijk. Met het oog op de geringe Belgische deelname in het verleden koos men Antwerpen als lokatie en stemde men het thema van de conferentie, *Ruimtelijk-Economisch onderzoek en Beleid in Vlaanderen: Grensoverschrijdende activiteiten in beweging*, af op het buurland. Daar de Vlaamse regering streeft naar versteviging van de Vlaamse autonomie, en daarmee een eigen sociaal-economisch en ruimtelijk economisch beleid, bood dit thema bovendien voldoende aanknopingspunten.

De titel 'Naar een grensoverschrijdend ruimtelijk beleid tussen Vlaanderen en Nederland' zou wellicht de lading van de bundel beter hebben gedekt. Het blijkt dat dit beleid nog onvoldoende is ontwikkeld. Het was daarom een goede zet de bestuurders van de provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen, Noord-Brabant en Zeeland te vragen naar hun visie op de grensoverschrij-

dende thematiek. Zoals blijkt uit het samenvattend artikel van Boekema leidde dit niet zozeer tot een wetenschappelijke bijdrage, maar meer tot een politieke stellingname. Grensoverschrijdende samenwerking in de ruimtelijke ordening verdient aandacht en steun van de overheden van beide landen. Interessant is de discussie die is opgelaaid omtrent de kwestie *IJzeren Rijn*. Reactivering hiervan wordt aan Nederlandse zijde gezien als een fundamentele bedreiging en concurrentie voor een gezonde exploitatie van de Betuwelijn, waarmee de *IJzeren Rijn* een ideale test case is voor het concrete politieke streven om te komen tot een Europa zonder grenzen.

Ondanks politiek streven en allerlei samenwerkingsverbanden en andere grensoverschrijdende contacten wordt de grens nog steeds als hard gevoeld. Dat Vlaanderen en Nederland deel uitmaken van een gezamenlijk taalgebied heeft hieraan weinig kunnen veranderen. Er blijken dus andere factoren een rol te spelen. Volgens de redactie is de basis voor goede samenwerking wederzijdse belangstelling. 'Het verbreden van het communicatieveld tussen Vlaanderen en Nederland waarbij de beoefenaars van het regionaal-ruimtelijk onderzoek en regionaal-ruimtelijke besluitvorming met elkaar in dialoog kunnen gaan', is daarom het doel van deze bundel. Zo toont Van Houtum aan dat er

F. Boekema & G. Allaert (red.): *Grensoverschrijdende activiteiten in beweging. Grensregio's, onderzoek en beleid.*

Assen: Van Gorcum, 1999; x + 208 blz.; f 47,50; ISBN: 90-232-3461-8

rekening gehouden moet worden met andere dan economische factoren bij grensoverschrijdende economische contacten. Acties, cognities en emoties van ondernemers blijken een belangrijke factor. Ondanks het 'verdwijnen' van grenzen door het Europese eenwordingsproces zijn grensoverschrijdende economische betrekkingen niet of nauwelijks toenomen. Kennelijk zijn er nog steeds 'mentale grenzen'.

Binnen de wetenschap lijkt dit feit echter minder ingang gevonden te hebben. In de weinige bijdragen die *überhaupt* gaan over grensoverschrijdende contacten, blijkt verder niemand dieper in te gaan op deze problematiek. Allaert, Boeckhout en Blom maken er in 'De rol van infrastructurele projecten bij grensoverschrijdende economische contacten' weliswaar melding van dat, behalve een verbeterde wegverbinding tussen Belgisch Limburg en Zuidoost-Brabant, ook intensivering van uitwisseling van informatie over/van zakenpartners vereist is en dat beide regio's zich meer als één geheel moeten profileren, toch blijft de nadruk liggen op de ontwikkeling van een Regionaal Industrieel Transportsysteem. Van der Velde en Vergoossen onderstrepen in 'Grensoverschrijdend winkelen en recreëren in de Euregio Rijn-Waal' (niet gelegen

in het Nederlands-Vlaamse grensgebied), wel het belang van actie, cognitie en affectie, maar ze beperken zich tot kwantitatieve weergave van het fenomeen.

Drewe ten slotte schetst de geschiedenis van de *Internationale Schelde Faculteit* (ISF) en haar toekomst. In 1990 begon de ISF als grensoverschrijdend netwerk van centra van hoger onderwijs en onderzoek, bedrijven en regionale en lokale overheden tussen Zeeland en Vlaanderen. Tot nu toe is alleen succes geboekt bij grensoverschrijdende opleidingsinitiatieven en informatie-uitwisseling. Onderzoek is daarentegen nauwelijks van de grond gekomen en ook is de samenwerking met het bedrijfsleven ernstig achtergebleven. Drewe wijt dit vooral aan de rol van de provinciebesturen binnen de Euregio Scheldemond. De ISF is namelijk niet door de 'Scheldemond' geadopteerd, hetgeen, zoals de auteur stelt, inderdaad verbazing wekt. De auteur verzuimt naar verklaringen te zoeken. De suggestie dat de *top-down*-benadering van de Euregio, die botst met de *bottom-up*-benadering van de ISF, hiervoor een oorzaak zou kunnen zijn, lijkt niet zeer aannemelijk; ik had haar graag onderbouwd willen zien. Nog meer bevreemdt dat Drewe kijkt naar twee praktijkvoorbeelden die als inspiratiebron voor de ISF zouden kunnen fungeren, ook al staat grensoverschrijdende samenwerking in beide gevallen op een laag pitje.

De resterende bijdragen gaan over het sociaal-economisch en ruimtelijk beleid van Vlaanderen. Allaert beschrijft het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, dat in 1998 verscheen. Een gemiste kans lijkt dat er bij de economische aandachtspunten, zoals de economische poortfuncties van Vlaanderen en de internationaal georiënteerde multimodale logistieke parken, weinig aandacht is voor de 'grenszones' van Vlaanderen. Volgens Allaert blijkt hier 'de introverte ("Vlaamse") houding' in dit plan. De Klerck en Jans-

sens gaan vervolgens in op de mogelijkheden en knelpunten bij het in elkaar schuiven van het *Strategisch Plan Vlaanderen* en het Vlaams streekbeleid.

Van Naelten beschrijft aan de hand van de toepassing van het 'Corridor-Concept' in Vlaanderen de onbedoelde consequenties die macro-planning kan hebben. Andere thema's die aan de orde komen zijn regionale strategie als middel in regionaal-economische activiteiten (Vanhove) en bedrijfsmigratie in Nederland (Pen & Pellenburg). Hoewel deze bijdragen interessante gegevens bevatten, voegen zij niets toe aan het inzicht in grensoverschrijdende activiteiten en aan het verbreden van het 'communicatieveld tussen Vlaanderen en Nederland', zoals in de inleiding werd gesteld.

De bundel wordt afgesloten met de conclusie dat uit de opgenomen bijdragen blijkt dat er tal van grensoverschrijdende activiteiten zijn, die echter een sterk *ad hoc*-karakter hebben. Volgens de redactie is er dan ook behoefte aan duidelijk en stringent Europees beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Met het ontwerp van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (E.R.O.P.) lijkt een stap in de goede richting gezet. Allaert en Boekema gaan kort in op de consequenties die dit perspectief ook voor de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen heeft. Zij verwijzen daarbij o.a. naar de voortrekkersrol die Vlaanderen en Nederland zouden kunnen spelen bij een 'coastal zone management op Europees echelon', gezien het feit dat zij samen het meest vooruitstrevende haven- en maritiem gebied bezitten. Er zullen echter nog heel wat stappen gezet moeten worden, voordat er sprake is van een gezamenlijke strategie voor de grensregio's. Ook voor de beoefenaars van de *Regional Science* ligt hier een taak, zoals de redacteuren in het slotwoord onderstrepen. Dat de regionale wetenschapslieden in deze bundel dit over het algemeen

onvoldoende hebben gedaan, is dan ook een gemiste kans. Anderen zijn misschien geneigd dit toe te schrijven aan het feit dat grensonderzoek binnen de wetenschap in zijn geheel nog in de kinderschoenen staat.<sup>2</sup> Maar ook wanneer men deze zienswijze aanhangt, wordt het tijd de kinderen erop te wijzen, dat zij de hand van hun ouders moeten loslaten.

## Noten

- 1 RSA = Regional Science Association.
- 2 Een mening die ook de redactie van *Grenzen over aanhang*. Zie mijn bespreking in *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 512-513.

Mw. Drs. G.A.N. EHLERS maakt als promovenda deel uit van het Nijmegen Centre for Border Research, Sociale Geografie, Katholieke Universiteit Nijmegen.

# Amerika en de Europese veiligheid

WENDY MOORE

WANNEER WE OP HET EUROPA VAN HET afgelopen decennium terugblikken, kunnen we tussen de aardverschuivingen na de val van de Muur ook geruststellende elementen van continuïteit zien: de centrale rol van een democratisch Duitsland in Europese instellingen; het overleven van de NAVO; een bloeiende (zij het niet *per se* rustige) verhouding tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie; en de geleidelijke ontwikkeling van een 'Europees' buitenlands beleid. Zoals Sophie Vanhooackers levendig en diepgaand onderzoek echter aantoonde, waren deze ontwikkelingen beslist niet onvermijdelijk.

Vanhooackers studie over de regering van Bush en de ontwikkeling van een Europese veiligheidsidentiteit combineert een gedetailleerde analyse van Amerikaans beleid in de sleuteljaren 1989-1993, gebaseerd op uitgebreide vraaggesprekken met vroegere Amerikaanse en Europese ambtenaren en op andere primaire bronnen, met een zorgvuldige uiteenzetting van de geopolitieke uitdagingen waarmee de beleidsmakers geconfronteerd werden, in het bijzonder de strijd over de toekomst van de NAVO, de geboorte van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het begin van het conflict op de Balkan. Vanhooacker plaatst haar werk in het kader van het realistisch model in de leer der internationale betrekkingen, dat stelt dat de structuur van het internationaal systeem – een hobbesiaanse wereld, geheel zonder regels of moraal – het gedrag van staten bepaalt. In dit model verdedigen overheersende staten altijd de *status quo*. Zoals zij uiteenzet, betekent de periode 1989-1993, waarin de wereld onverwacht

een bipolair stelsel inwisselde voor een unipolair systeem, een aantal unieke uitdagingen voor de aanhangers van het realisme.

Vanhooackers samenvatting van de keuzen die de Verenigde Staten in 1989 ogenschijnlijk konden maken, is een nuttige herinnering aan de vergankelijkheid van de waan van de dag. In die tijd, herinnert ze ons, was het thema achteruitgang in de mode (*declinism*). Paul Kennedy's *The Rise and Fall of the Great Powers* betoogde dat de Verenigde Staten leden aan imperiale overspanning (*imperial overstretch*) en afstand zouden moeten doen van internationale verplichtingen, terwijl Lester Thurow een moeizame economische strijd voorspelde met de opkomende machten van Japan en de Europese Unie. Deze ideeën lijken vandaag de dag bijna bizar. Terwijl Europese deskundigen het Amerikaanse 'hegemonisme' bekritisieren, is er tot op heden geen duidelijk alternatief voor de Verenigde Staten op het internationaal toneel verschenen.

Aan het eind van de jaren '80 stelden realisten dat de Verenigde Staten zouden moeten reageren op hun afkalvende dominantie en dat ze daarbij twee mogelijkheden hadden: ofwel het primaat blijven najagen door met hand en tand hun positie te verdedigen, ofwel hun verplichtingen verminderen, eenzijdig of door bondgenoten te overreden die op zich te nemen. Vanhooackers onderzoek naar de Amerikaanse rol in de institutionele debatten over het GBVB en de NAVO en naar het Ame-

Sophie Vanhooacker: *The Bush Administration and the Development of a European Security Identity*.

Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA), 1999; X + 277 blz.; (Handelsuitgave van Proefschrift Universiteit Leiden 1999)

rikaans en Europees gedrag in het conflict op de Balkan suggereert dat de Verenigde Staten beide strategieën hanteerden, soms zelf tegelijkertijd.

Na de val van de Berlijnse Muur, terwijl Frankrijk en anderen zich inspanden om een sterke 'Europese' machtsbasis te ontwikkelen, voerde de regering onder president Bush een krachtig beleid teneinde het primaat van de NAVO en de Verenigde Staten daarbij te bewaren. Vereniging van Duitsland binnen het kader van de Westerse alliantie was een sleutelement van deze strategie. Vanhooacker herinnert ons eraan dat dit toen helemaal niet zo vanzelfsprekend was. Als er geen aanhoudende Amerikaanse druk was geweest, zouden Franse en Britse aarzelingen over de vereniging en Gorbatsjovs aanvankelijk vasthouden aan de neutraliteit van een verenigd Duitsland tot een heel andere uitkomst hebben kunnen leiden.

Het andere sleutelement van de strategie van de regering-Bush was verzet tegen het ontstaan van een gecentraliseerde, onafhankelijke 'Europese zuil' buiten de NAVO. Vanhooacker laat zien dat de regering-Bush nooit serieus een Amerikaanse terugtrekking uit Europa heeft overwogen. Geheel gevormd in de traditie van de Koude Oorlog spanden de meeste beleidsmakers van de regering-Bush zich in om de *status quo* te handhaven en zagen ze

de opkomst van 'Europa' op het veiligheidspolitiek strijdtoneel eerder als bedreiging dan als veelbelovende ontwikkeling – een houding die snel verdween met het aantreden van de regering-Clinton.

Om hun doeleinden te bereiken werkten Bush en zijn beleidsmensen behendig samen met kleinere NAVO-leden, die het Amerikaans overwicht in de NAVO als nuttig tegenwicht tegen grotere Europese mogendheden beschouwden. Tegelijkertijd oefenden ze druk uit op grotere medespelers om het besluitvormingsproces over Europese veiligheid binnen het kader van de NAVO te houden. Vanhoonacker wijst erop dat de Amerikaanse druk niet noodzakelijkerwijs de doorslag gaf. Niet alle lidstaten van de EU deelden het Franse enthousiasme voor een nieuw veiligheidsmodel, en de Golfoorlog bewees dat de lidstaten nog lang niet zover waren, dat ze samen tot handelen overgingen. Niettemin droeg Amerikaanse druk er ongetwijfeld toe bij dat de NAVO-top in 1991 de verklaring uitgaaf dat het Bondgenootschap 'het essentieel forum' zou blijven voor besluitvorming over veiligheidszaken. Als tegenprestatie gaven de Verenigde Staten blijk van voorzichtige steun voor het GBVB, waarna de weg werd bereid voor overeenstemming in Maastricht.

Daarentegen schetst Vanhoonackers studie van de crisis op de Balkan het beeld van een Amerika dat maar al te bereid is zijn overwicht af te staan in een politiek riskant conflict dat zich ver van de verheven sectoren van de NAVO-veiligheidsdoctrine afspeelt. Met behulp van citaten van commentaren van Amerikaanse bewindslieden, inclusief minister van buitenlandse zaken James Baker, betoogt zij dat de Verenigde Staten geen werkelijk belang hadden bij Joegoslavië, behalve als tegenwicht tegen de Sovjetunie, een pluspunt dat verdween met het einde van de Koude Oorlog. Maar waarom greep de regering-Bush de gelegenheid niet aan om de blijven-

de geldigheid van het 'Atlantisch model' aan te tonen, evenals de noodzaak van het primaat van de NAVO en de Verenigde Staten? Zij citeert het commentaar van Baker in diens memoires dat 'het tijd werd dat de Europeanen het werk eens opknaptten en te laten zien dat ze als een verenigde mogendheid konden handelen'.

Het is verleidelijk te concluderen dat Baker wist dat ze er niet in zouden slagen. De lidstaten van de EU waren maar al te duidelijk niet gereed om samen tot handelen te komen op zo'n verdeeldheid brengend strijdtoneel. Zelfs als ze er wel toe bereid waren geweest, waren hun handen nog stevig gebonden. Vanhoonacker betoogt dat de Amerikaanse loskoppeling elke serieuze bespreking van betrokkenheid van de NAVO uitsloot: de discussie over onafhankelijke Europese militaire actie liep spoedig vast op institutionele blokkades. De Europeanen konden alleen maar zonder veel illusies hopen dat overredingskracht, waarnemers en de keuze tussen hulp en economische sancties een geweldddadige burgeroorlog konden voorkomen. De regering-Bush bleef min of meer afzijdig, zelfs toen de oorlog zich uitbreidde, de gruwelen hand over hand toenamen, de EU de handdoek in de ring wierp en de Verenigde Naties als hoofdrolspeler op het toneel verschenen. In termen van het realisme leek de houding van de Verenigde Staten meer op een eenzijdige terugtrekking dan op machtsdeling met bondgenoten. Pas enige tijd na het begin van de regering-Clinton bevestigden de Verenigde Staten opnieuw hun leiderschap om een eind te helpen maken aan het doden.

Terwijl het 'realistisch' theoretisch kader in sommige opzichten verhelderend werkt, dreigt het de analyse ook onnodig te beperken. Het beeld van de Verenigde Staten als één kant op werkende speler die erop gespist is de *status quo* te handhaven, snijdt hout bij de analy-

se van het debat over de NAVO en het GBVB. In dit geval berustte de beeldvorming bij een kleine elite, die deze ingewikkelde kwestie niet alleen begreep maar er ook diepgaand bij betrokken was, en daarbij nauwelijks werd gehinderd door een ongeïnteresseerde goegemeente. Dit leek in de verste verte niet op de gebruikelijke omstandigheden waaronder Amerikaans buitenlands beleid wordt gevormd. En zelfs in dit geval is er nauwelijks bewijs dat de Verenigde Staten de neuzen echt één kant op hadden. Zoals Vanhoonacker elders opmerkt, ondersteunden in dezelfde periode anderen op Bakers ministerie een centrale rol voor de EG bij de coördinatie van hulp aan Midden-Europa en kwamen zij de Transatlantische Verklaring overeen, die de Amerikaanse steun aan Europese integratie opnieuw bevestigde en de status van de politieke banden tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie omhoog schroefde.

Het Amerikaans beleid ten aanzien van de Balkan in die tijd wordt daarentegen alleen begrijpelijk als men aanneemt dat binnenlandse en niet buitenlandse politieke motieven van begin tot het eind het primaat innamen. Het citaat uit Bakers gedenkschriften suggereert een zekere mate van *Schadenfreude* bij het zien van de blunders van de Europeanen, maar toch is een afstandelijk verlangen 'Europa' op de proef te stellen een onwaarschijnlijke verklaring voor het Amerikaans gedrag. In feite verloor de Europese gretigheid om een voorttrekkersrol te spelen Bush van een probleem dat niet zonder groot politiek risico opgelost kon worden en dat, anders dan de snelle triomf in de Golf, geen grote verwachtingen wekte van binnenlands krediet. Sommige beleidsmakers onder Bush hoopten eerlijk dat het economisch gewicht van Europa de strijdende partijen in toom zou houden. In laatste instantie hield de vrees voor de openbare mening Bush echter uit de Balkan; en dezelfde

publieke opinie betrok de regering-Clinton uiteindelijk bij het conflict, uit zedelijke, niet uit strategische motieven. In dat zelfde kader kreeg het 'Atlantisch' model van Europese veiligheid – een uitgebreide, nieuw leven ingeblazen NAVO met de Verenigde Staten aan het roer – de overhand. Maar dat gebeurde, zoals Vanhoonacker sarcastisch aanduidt, bij gebrek aan alternatieven.

In dit geval is het realistisch model wellicht te beperkt. Het houdt geen rekening met de wisselwerking tussen binnenlandse en internationale doelstellingen in een groot land met binnenlands georiënteerde kiezers, en evenmin met de merkwaardige effecten van een systeem waarin de spelers als gelijken concurreren op het economisch speelveld, terwijl een van hen politiek de boventoon blijft voeren. Vanhoonacker geeft deze beperkingen toe. Haar belangrijkste bijdrage is dat ze laat zien hoe 'realistische' concepten ook het zicht belemmerden van Amerikaanse beleidsmakers. In haar analyse leidde een automatische verdediging van het Amerikaanse primaat ertoe dat dezen pogingen om Europa een stem te geven op veiligheidsterrein in harmonie met zijn economisch gewicht slechts konden zien als bedreiging. Zodoende waren ze niet in staat te geven aan desbetreffende Europese

verlangens. De regering-Clinton, die soms wordt beschreven als de eerste echte naoorlogse Amerikaanse regering, was in mindere mate geneigd Europa een centrale rol in Amerikaans beleid toe te kennen, of Europa's integratie op het gebied van politiek en veiligheid als automatisch verlies voor banden met anderen te beschouwen.

Wellicht lieten die Europeanen die in deze periode het GBVB als eerste stap zagen op weg naar het eind van de Amerikaanse dominantie zich evenzeer leiden door een irreëel 'realistisch' denkpatroon; hun verlangen naar een onafhankelijke machtsbasis ging immers niet gepaard met de politieke wil om het 'vredesdividend' te besteden aan de opbouw van onafhankelijke militaire capaciteiten. Aan beide zijden heeft men van ervaring geleerd. De huidige discussies over een Europees veiligheids- en defensiebeleid getuigen van een nuchtere blik op de verplichtingen die men op zich moet nemen om te verzekeren dat Europa onafhankelijk kan handelen; maar ook van Amerikaans begrip dat een Europa dat in staat is tot onafhankelijke actie, de Verenigde Staten ook tot voordeel kan strekken.

De dissertatie van Vanhoonacker biedt een verhelderende schets van een hachelijke relatie in een hachelijke tijd. Vanhoonackers con-

clusies zijn overtuigend. Haar inzicht in de Amerikaanse beleidsvorming in het tijdperk-Bush is minder te danken aan de theorie van het realisme dan aan het uitgebreid onderzoek en de scherpe analyse van de auteur. Misschien bevat het boek een wat langere uiteenzetting (die begint met Sarajevo in 1914) dan nodig is voor degenen die al redelijk in de materie zijn ingevoerd. Niettemin ondersteunt Vanhoonackers compleet kader van het verhaal haar zorgvuldige toedeling van verantwoordelijkheid voor de vele blunders die op de Balkan zijn begaan, met grote kosten qua mensenlevens. Het verhoogt de waarde van haar boek voor niet-specialisten die een tijdperk willen begrijpen dat al geschiedenis is geworden.

*WENDY MOORE* is werkzaam in de Amerikaanse diplomatieke dienst, thans als eerste secretaris voor economische aangelegenheden op de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Daarvoor werkte zij op de Amerikaanse vertegenwoordiging bij de Europese Unie te Brussel en het *State Department* in Washington D.C. vóór en ten tijde van de ontwikkeling van de *New Transatlantic Agenda*. De opinies die deze boekbespreking bevat, zijn geheel voor rekening van de recensent en binden de Amerikaanse regering op generlei wijze. [Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.]

## Blik op recente Duitse geschiedenis

STEFAN DORMANS

OP 20 JUNI 1991 BESLOOT DE DUITSE Bondsdag de zetel van regering en parlement van Bonn naar Berlijn te verplaatsen. In 1999 kreeg dit besluit een praktisch vervolg en werd het provinciestedje ingeruild voor de wereldstad. Duitsland heeft nu weer een hoofdstad met allure. Tien jaar na de val van de Muur lijken de Duitsers hun verleden van zich af te

schudden en neemt het herenigde Duitsland een steeds gelijkwaardiger plaats in tussen de andere soevereine staten in Europa. Frits Boterman, bijzonder hoogleraar nieuwste Duitse geschiedenis in Groningen, blik

**F. Boterman: Terug naar Berlijn. Duitsland na de val van de muur.**

*Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers, 1999; 309 blz.; f 39,95; ISBN: 90-295-0357-2*

in dit boek terug op de afgelopen tien jaar in Duitsland en zet deze in een historisch kader.

Het boek is opgebouwd rond de vraag: 'Welke lijnen van het oude Bonn worden in het nieuwe Berlijn voortgezet en welke niet?' Centraal staan dus veranderingen en continuïteiten in de recente geschiedenis van Duitsland. De auteur stelt dat hij een voorlopige inventarisatie van het verenigingsproces, en de gevolgen daarvan voor Duitsland, wil maken. Hij heeft daarbij gekozen voor een brede aanpak om zoveel mogelijk terreinen in kaart te brengen. Naast de politieke achtergronden schetst hij de economische situatie en gaat hij uitgebreid in op de discussies tussen Duitse intellectuelen rondom de *Wende*. Het boek is helder en vlot geschreven en door de vele voetnoten is het mogelijk aan de hand van dit boek de literatuur verder te verkennen. Zeker gezien de geringe hoeveelheid aan Nederlandstalige literatuur over dit onderwerp kan *Terug naar Berlijn* alleen al op basis hiervan aanbevolen worden aan eenieder die geïnteresseerd is in Duitsland.

Het boek begint met een beschrijving van de geschiedenis van West-Duitsland van 1949 tot 1989. Van bondskanselier Adenauer, via de *Ostpolitik*, tot het beleid van Kohl, werkt de auteur toe naar het jaar 1989, waardoor hij de situatie in de Bondsrepubliek vlak voor de val van de Muur in historisch perspectief stelt. Het revolutiejaar 1989 komt vervolgens uitgebreid aan bod. Er is hierbij veel aandacht voor de internationale politieke omstandigheden ten tijde van de 'fluwelen' revolutie. De ontwikkelingen in Duitsland worden geplaatst tegen de achtergrond van een vallend ijzeren gordijn en in het bijzonder de positie van Michail Gorbatsjov wordt duidelijk beschreven. Dit deel zou aan kracht hebben gewonnen als ook de geschiedenis van Oost-Duitsland van 1949-1989 een eigen hoofdstuk zou hebben gekregen. Nu worden de ontwikkelingen in het oosten verdeeld over de andere hoofdstukken besproken.

Bij de beschrijving van de

problemen die met de hereniging gepaard gingen, richt de auteur zich op de politieke en economische achtergronden. Bij het economische gedeelte wordt de herstructurering van Oost-Duitsland bekeken. De geweldige economische verschillen waren en zijn misschien wel de grootste bedreiging van het herenigde Duitsland. Aan de hand van de *Treuhandanstalt* is getracht de transformatie van plan- naar vrije-markt-economie te reguleren. Deze onafhankelijke organisatie had voornamelijk privatisering tot doel, d.w.z. zo snel en zoveel mogelijk bedrijven te creëren die op de vrije markt konden concurreren. De drastische sanering van de Oost-Duitse economie die hier het gevolg van was, leidde tot sterke toename van de werkloosheid en tot de industrialisatie. De transformatie van Oost-Duitsland veroorzaakte dus weer vele nieuwe problemen en van de door Kohl voorspelde 'blühende Landschaften' is dan ook nog lang geen sprake.

Bij de beschrijving van de Duitse politiek in de jaren '90 wijdt de auteur eerst uit over de binnenlandse politiek. De *impact* van de revolutie van 1989-1990 was groot en in Oost-Duitsland ontstond een geheel nieuw partijenlandschap. Dit heeft nu nog steeds tot gevolg dat er in Duitsland twee partijsystemen zijn, waarin oost en west sterk van elkaar verschillen. Binnen dat nieuwe politieke landschap stond de immigratiekwestie na de *Wende* hoog op de agenda. In het boek wordt dan ook op vragen rond de *Aussiedler* en het Duitse staatsburgerschap ingegaan. Vervolgens richt de auteur zich op de buitenlandse politiek, vooral op de gevolgen van de nieuwe positie van Duitsland binnen Europa en de NAVO. Na het bipolaire tijdperk toont Europa in de jaren '90 een beeld van desintegratie en onoverzichtelijkheid. Juist in deze periode beleeft het herenigde Duitsland een overgang van terughoudendheid naar zelfbewustzijn in de buitenlandse politiek. Boterman geeft aan-

dacht aan de spanningen en problemen die met deze overgang gepaard gaan.

Het culturele leven in Duitsland rond de *Wende* wordt vervolgens uitgebreid besproken. De auteur schenkt veel aandacht aan de discussies van Duitse intellectuelen over de verwerking van het 'bruine' en 'rode' verleden. Enkele debatten worden eruit gelicht en onder de loep genomen. Dit deel wint aan kracht doordat uiteenlopende perspectieven tegen elkaar worden afgezet en doordat ook het verschil tussen de houding van intellectuelen vóór en na 1989 wordt weergegeven. Juist het vergelijken van de perioden vóór en na de *Wende* geeft een helder beeld van de ontwikkelingen.

In het laatste hoofdstuk beschrijft de auteur de verwerking van het dubbele verleden van de Duitsers. Hij richt zich hierbij aan de hand van twee vragen vooral op Oost-Duitsland: de eerste vraag is wat de aard van de samenleving in de DDR was en de tweede vraag is of de DDR-dictatuur totalitair was. Het antwoord op die laatste vraag is natuurlijk vooral van belang voor de verwerking van het DDR-verleden. Dat het verleden nog niet verwerkt is, spreekt voor zich zelf. Daarvoor is nog niet genoeg tijd verstreken. Hier zit dan misschien ook wel het grootste probleem van *Terug naar Berlijn*: het boek beschrijft een periode die nog niet is afgerond.

Het is een gewaagde poging van de auteur de recente geschiedenis van Duitsland te beschrijven. Veel ontwikkelingen zijn immers nog niet voltooid en te weinig distantie in de tijd kan een historicus parten spelen, zo niet blind maken. In zijn woorden vooraf onderkent Boterman dit dilemma, maar hij stelt toch dat een geschiedkundige wellicht sneller dan anderen lijnen en patronen in de veranderingen in Duitsland kan ontdekken. De recente zwartgeld-affaires geven echter aan dat het boek op sommige vlakken al verouderd of zelfs achterhaald

is en dat sommige lijnen en patronen een jaar geleden nog niet zichtbaar waren. Het boek roept dan ook de vraag op of een historicus zich op de actualiteit moet richten. Indien dat leidt tot een helder en vlot geschre-

ven beschouwing als deze, dan zou ik zeggen dat het antwoord op die vraag positief moet zijn, zolang maar duidelijk wordt gemaakt dat deze werkwijze beperkingen en risico's met zich brengt.

STEFAN DORMANS studeert sociale geografie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij is thans tijdelijk verbonden aan Duitsland-studies van de afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael.

# Wie is de baas bij Defensie?

Bert Kreemers

KAN DE GROOTSTE NEDERLANDSE overheidsorganisatie, Defensie, haar eigen beleidsstrategie ontwikkelen, uitstippelen en uitvoeren? In hoeverre is de defensieorganisatie beperkt in haar mogelijkheden door de inbedding van het defensiebeleid in het veel bredere buitenlands beleid van Nederland en in de in NAVO-verband aangelegde verplichtingen? En welke rol is weggelegd voor de bewindspersonen en het handjevol topambtenaren bij de vaststelling van zo'n strategie? Dit zijn de hoofdvragen die de Leidse bestuurskundige Willeke van Brouwershaven in haar proefschrift aan de orde stelt.

De defensieorganisatie leent zich voor zo'n uitgebreide diagnose. Defensie lijkt op het eerste gezicht een wonder van dynamische bestuurskracht. Planningsprocessen zijn in gedetailleerde procedures vastgelegd en de voor een militaire organisatie kenmerkende structuur lijkt borg te staan voor een hiërarchische, dus snelle en efficiënte uitvoering van op hoog politiek, niveau genomen besluiten.

De alledaagse werkelijkheid is anders. Defensie opereert bij het ontwikkelen en uitvoeren van veranderingen als een oceanstomer die zijn koers slechts enkele graden kan verleggen zonder meteen slagzij te maken. Voortzetting van de eenmaal ingezette koers is goed, verandering wordt als bedreigend ervaren. Van Brouwershaven concludeert aan de hand van drie deelonderzoeken dat meer ruimte dan verwacht bestaat

voor creatief, veranderingsgezind denken en handelen binnen de defensieorganisatie, maar dat die ruimte niet altijd werd benut. De bemoeienis van het ministerie van Buitenlandse Zaken en die van de NAVO snoerden de beleidsruimte voor de defensieorganisatie herhaaldelijk in. De meest krachtige rem op veranderingen ligt in het altijd vooropstaand belang van het eigen krijgsmachtdeel, constateert Van Brouwershaven. Het *de facto* naast elkaar bestaan van eerst drie en nu vier krijgsmachtdelen (landmacht, luchtmacht, marine, marechaussee) is er debet aan dat deelperspectieven prevaleren en koerswijzigingen zo goed als uitgesloten zijn. De krijgsmachtdelen houden elkaar meestal keurig in evenwicht: zowel bij het verdelen van financiële meevallers als bij het verwerken van bezuinigingen. Naast organisatorische belemmeringen om slagvaardig op te treden, wijst Van Brouwershaven op culturele factoren, een intern-gerichte managementstijl, 'ingebakken conservatisme, gecombineerd met zowel wantrouwen als loyaliteit ten opzichte van de politiek'. Wrang genoeg voor de defensieorganisatie is de constatering dat niet ontwikkelingen op politiek-militair gebied, maar de vaak in regeerakkoorden vastgelegde en dus onver-

Willeke van Brouwershaven: Turbulentie en strategisch vermogen. Strategievorming bij het ministerie van Defensie.

Delft: Uitgeverij Eburon, 1999; 384 blz.; f 55,-; ISBN: 90-5166-738-8

mijdelijke bezuinigingen de enige aanjagers van veranderingen zijn.

Van Brouwershaven onderzocht de totstandkoming van drie belangrijke beleidsnota's in de afgelopen 25 jaar, de *Defensienota 1974* van minister Vredeling, de in 1991 verschenen *Defensienota* en de *Prioriteitennota van 1993*, beide laatste onder politieke verantwoordelijkheid van minister Ter Beek opgesteld. Deze drie nota's kwamen tot stand in wat zonder overdrijving turbulente tijden mogen worden genoemd. Het aantreden van Vredeling en Stemerink als minister en staatssecretaris van Defensie betekende dat sociaal-democraten in Nederland voor het eerst in de geschiedenis directe politieke verantwoordelijkheid voor de krijgsmacht gingen dragen. 'Het monster van Loch Ness bestaat,' luidde de begroeting van een van de officierenverenigingen. Anderhalf decennium later kreeg Ter Beek een weliswaar verbaal milder onthaal, maar op enkele 'jonge Turken' onder de meer dan honderd generaals in de Nederlandse krijgsmacht na trof hij weinig militaire medestanders van modernisering en verandering aan.

Achteraf gezien hadden de

ministers, volgens Van Brouwershaven, de vaak onontkoombare beleidsveranderingen niet millimetergewijs, maar aanzienlijk ruimer, en dus ook sneller, kunnen doorvoeren. De kern van het probleem zit in de stammenstrijd tussen de krijgsmacht delen: 'de interne verdeeldheid en de culturele knelpunten vormen aanzienlijke barrières voor integrale sturing tijdens strategievormingsprocessen'. De vier 'werkmaatschappijen' beschikken vaak over een monopolie op kennis en informatie. Wie ook de leiding heeft van de defensieorganisatie, hij of zij kijkt tegen een informatieachterstand aan. Van Brouwershaven wijst in dit verband op de Walrus-affaire, die de kritische zin van bewindslieden en Kamerleden heeft aangescherpt en voor strakke procedures heeft gezorgd.<sup>1</sup> Een groot deel van de beleidsvoorbereiding en besluitvorming berust desalniettemin bij de krijgsmacht delen. Tekenend in dit verband is het verschil van opereren van minister Ter Beek bij de totstandkoming van zijn twee beleidsnota's. Bij de eerste was hij als het ware verstrikt geraakt in het interne planningsproces, bij de tweede negeerde hij het officiële besluitvormingscircuit grotendeels en trok hij met enkele adviseurs een eigen beleidslijn.

Van Brouwershaven wil een

eind maken aan de interne verdeeldheid en de daarmee gepaard gaande verlamming van de strategievorming. Ze pleit daarom voor overheveling van bevoegdheden en mens- en denkkracht van de krijgsmacht delen naar de chef defensiestaf, de op het ministerie werkzame hoogste militair van de minister. Juist nu begonnen wordt met de ongetwijfeld niet geheel probleemloze uitvoering van de nieuwe Defensienota van minister De Grave, is de vraag onontkoombaar of de regie bij de verwezenlijking van die plannen niet dichter bij de bewindspersonen moet komen te liggen. Maar is het verstandig een hiërarchische en – louter uit militairen bestaande – gesloten organisatie daartoe met zoveel macht en kennis uit te rusten? Het gevaar is niet denkbeeldig dat de door Van Brouwershaven zo gevreesde stammenstrijd niet verdwijnt, maar zich slechts verplaatst naar een voor het politiek functioneren van de minister veel kwetsbaarder plek, namelijk in zijn eigen ministerie. De vraag is ook of een dergelijke concentratie bevorderlijk is voor de door Van Brouwershaven zo gewenste omschakeling naar een 'creatief denk- en handelproces'. Wie haar vele verwijzingen naar organisatie- en bestuursdeskundigen goed op zich laat inwerken, ontkomt niet

aan de indruk dat het beter is bij Defensie een systeem van *checks and balances* in te voeren, waarbij enerzijds de zakelijke deskundigheid van de krijgsmacht delen en anderzijds de maatschappelijke en politieke haalbaarheid tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

Een klein manco van Van Brouwershavens proefschrift is dat haar drie *case studies* best wel wat spannender en dus interessanter hadden kunnen worden beschreven. Dit en een groot aantal kleine feitelijke missers doen echter niets af aan het belang van het proefschrift. Van Brouwershaven legt de vinger op een hele zere plek in de defensieorganisatie. Zolang Defensie een samenklontering is van vier op heel veel gebieden nog autonoom opererende krijgsmacht delen, zijn er veel bazen in die organisatie.

#### Noot

- 1 Bij de Walrus-affaire ging het om het verregaand uit de hand lopen van de bouwkosten van een nieuwe klasse onderzeeboten.

BERT KREEMERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

# Uitbreiding Europese Unie op internet

Fred Bergman

DE UITBREIDING VAN DE EUROPESE UNIE (EERDER EEG EN EG) IS EEN PROCES DAT ZICH IN FASEN VOLTREKT. De huidige uitbreidingsplannen zijn onderdeel van een ambitieus programma van de Europese Commissie, *Agenda 2000*, dat in juli 1997 werd gepresenteerd. Het omvat ook aanbevelingen over interne hervormingen van de EU, namelijk inzake het landbouwbeleid, de structuurfondsen, het functioneren van de EU-instellingen en de financiën. De Commissie acht deze hervormingen noodzakelijk om de toetreding van nieuwe lidstaten succesvol te doen verlopen. Al eerder, tijdens de

Europese Raad van Kopenhagen (1993), waren de toetredingscriteria bepaald waaraan de kandidaat-lidstaten moeten voldoen.

In maart 1998 werd besloten over toetreding te gaan onderhandelen met Cyprus, Hongarije, Polen, Estland, Tsjechië en Slovenië. Sinds de Europese Raad in Helsinki (december 1999) telt de Europese Commissie officieel dertien kandidaat-lidstaten. De onderhandelingen met Roemenië, Slowakije, Letland, Litouwen, Bulgarije en Malta zijn in februari 2000 begonnen. Sinds de Top in Helsinki is ook Turkije officieel

kandidaat-lidstaat. Europees Commissaris Günter Verheugen is belast met de uitbreiding.

Op internet zijn verscheidene *websites* te vinden die relevante informatie bieden over het uitbreidingsproces. Ik beperk me tot de *sites* die specifiek betrekking hebben op de uitbreiding en die informatie in het Nederlands of één van de courante moderne talen leveren. De *weblocaties* met informatie over de interne hervormingen van de EU laat ik goeddeels buiten beschouwing. Onderstaande lijst is allerm minst uitputtend, maar pretendeert wel de belangrijkste *weblocaties* te signaleren. Ik houd mij aanbevolen voor aanvullingen en opmerkingen. (EBN tel. 070-3541144; fax 070-3587606; e-mail: ebn@xs4all.nl)

### Agenda 2000

Voor samenvattingen van *Agenda 2000*, zie:

- [http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm)
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s60000.htm> (uitbreider)

### EU-instellingen en de uitbreiding

De twee belangrijkste *websites* (met documenten, standpunten, *links*, enz.) inzake de EU-uitbreiding worden verzorgd door de Europese Commissie en het Europees Parlement:

- *Europese Commissie:*

<http://europa.eu.int/comm/enlargement>

Met o.a. zg. 'screeningsverslagen' over de voortgang bij de aanpassingen/hervormingen en de overname van het *acquis communautaire* in de kandidaat-lidstaten, alsmede informatie over de hulpprogramma's en fondsen die de Commissie ter beschikking stelt (Phare, Ispa en Sapard).

- *Europees Parlement:*

<http://www.europarl.eu.int/enlargement>

Naast de standpunten, documenten, enz. van het Europees Parlement treft men hier ook *links* aan naar standpuntbepalingen/documenten van andere EU-instellingen, van de overheden van de EU-lidstaten en van de overheden en persagentschappen in de kandidaat-lidstaten. Daarnaast bevat deze *site* ook de zg. 'briefing papers' (naar onderwerp of per kandidaat-lidstaat) waarin de 'Task-Force on Enlargement' van het EP verslag doet van de voortgang bij de hervormingen in de afzonderlijke kandidaat-lidstaten (deze kunnen worden *gedownload*).

Daarnaast kan worden verwezen naar de *websites* van de Europese Raad en van het voorzitterschap:

- Voor de conclusies van het voorzitterschap van de *Europese Raden:*  
<http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>
  - *Portugees voorzitterschap:*  
[http://www.portugal.ue-2000.pt/uk/ue\\_main04.htm](http://www.portugal.ue-2000.pt/uk/ue_main04.htm)
- Op deze *website* zijn vele documenten en *links* betreffende de uitbreiding te vinden.

### Toetredingscriteria

Gelet op de in Kopenhagen vastgelegde toetredingscriteria zijn de volgende *websites* relevant:

#### *Sociaal-economisch & financieel*

Voor korte karakteristieken van de sociaal-economische en financiële situatie in de kandidaat-lidstaten kan, naast bovengenoemde 'screeningsverslagen' (EC) en 'briefing papers' (EP), worden verwezen naar:

- \* *Economische Voorlichtingsdienst:*

<http://www.evd.nl/main.asp>: biedt via een zoekmachine statistische gegevens over de economische situatie per land

- \* *Worldbank:*

<http://www.worldbank.org/eca/enlargement/index.html>

- \* *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling:* <http://www.oecd.org/statlist.htm>: bevat statistische informatie over de kandidaat-lidstaten van de EU die lid zijn van de OESO, namelijk Hongarije, Polen, Tsjechië en Turkije.

- \* *Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling* (uitgever van o.a. de bekende *Transition reports*), die zich met haar activiteiten richt op bevordering van de overgang naar markteconomieën en het stimuleren van particuliere initiatieven van ondernemingen in Midden- en Oost-Europa, heeft een eigen *website*, maar deze bevat weinig *online* informatie: <http://www.ebrd.com> Veel statistische informatie (hoewel niet altijd even betrouwbaar of onderling vergelijkbaar) kan ook worden achterhaald via de nationale statistische bureaus van de kandidaat-lidstaten. *Links* naar deze bureaus zijn te vinden op de *website* van het Centraal Bureau voor de Statistiek:

<http://www.cbs.nl/nl/diensten/links/default.asp>

#### *Mensenrechten/rechtsstaat/minderheden*

Voor een onafhankelijke analyse van de mensenrechtensituatie in de afzonderlijke kandidaat-lidstaten:

- \* *Amnesty International:*

<http://www.amnesty.org/ailib/countries/index.html>

Daarnaast kan worden gewezen op de werkzaamheden van de *Raad van Europa*. Doordat de kandidaat-lidsta-

ten al in een eerder stadium lid mochten worden van de Raad van Europa, fungeert de Raad als het ware als 'wachtkamer' van de EU. De Raad van Europa zet zich o.a. in voor verbetering van de mensenrechten- en minderhedensituatie in de lidstaten en voor de opbouw van democratie en bestuur op lokaal en regionaal niveau:

- \* Het *human rights web* van de Raad van Europa: <http://www.dhdirhr.coe.fr>
- \* *The Congress of Local and Regional Authorities of Europe*: <http://www.coe.fr/cplre/eng/index.htm>
- \* Programma's van de Raad van Europa inzake de opbouw van lokale en regionale democratie: <http://www.coe.fr/cplre/demlr/eng/index.htm>

### *Standpunten kandidaat-lidstaten*

Officiële standpuntbepalingen van de kandidaat-lidstaten zijn te vinden op de *website* van het Europees Parlement

- \* <http://www.europarl.eu.int/enlargement/applicants/en/default.htm>

Aanvullende informatie is beschikbaar op de volgende *websites*, in de regel van de ministeries van Buitenlandse Zaken van de kandidaat-lidstaten. De informatie is van uiteenlopende kwaliteit. Soms betreft het zeer globaal voorlichtingsmateriaal over de relatie van het desbetreffend land tot de EU, in andere gevallen speeches van beleidsmakers, officiële rapporten en beleidsdocumenten:

*Cyprus*: [http://www.pio.gov.cy/ir/cyprus\\_eu/recent\\_developments.htm](http://www.pio.gov.cy/ir/cyprus_eu/recent_developments.htm)  
*Hongarije*: <http://www.mfa.gov.hu/euint.htm>  
[http://www.meh.hu/pharekoord/home\\_en/](http://www.meh.hu/pharekoord/home_en/)  
*Polen*: <http://www.msz.gov.pl/english/unia/>

### **index.html**

*Estland*: <http://www.vm.ee/euro/english/>  
*Tsjechië*: <http://www.czech.cz/english/142.htm>  
<http://www.czech.cz/english/national.htm>  
*Slovenië*: geen goede *website* beschikbaar  
*Roemenië*: <http://domino.kappa.ro/guvern/programul.nsf/ListaEng>  
*Slowakije*: [http://www.foreign.gov.sk/page\\_eu.htm](http://www.foreign.gov.sk/page_eu.htm)  
*Letland*: <http://www.mfa.gov.lv/eng/policy/eeu.htm>  
*Litouwen*: <http://www.urm.lt/eu/>  
*Bulgarije*: <http://www.bulgaria.govrn.bg/eng/news.html>  
*Malta*: <http://www.foreign.gov.mt/Malta-Eu/>  
*Turkije*: <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/default.htm>

### *Midden- en Oost-Europa*

*Websites* met talloze *links* naar *sites* (van overheid, onderzoeksinstellingen, persagentschappen, e.d.) in en over landen in Midden- en Oost-Europa:

- \* <http://www.europarl.eu.int/enlargement/references/en/index3.htm>
- \* <http://www.ssees.ac.uk/> (website *London School of Slavonic and East European Studies (SSEES)*)

### *Nederlandse beleidsdocumenten*

De *Adviesraad Internationale Vraagstukken* bracht verscheidene adviezen uit over de uitbreiding. Deze zijn te downloaden van de volgende weblocatie:

<http://www.aiv-advies.nl/N1000AD/N1000CO.htm>  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken*: vanaf deze *website* kan o.a. het rapport *De Staat van de Europese Unie. De Europese agenda 1999/2000 vanuit Nederlands perspectief*, worden gedownload.

[http://www.minbuza.nl/c\\_actualiteit.html](http://www.minbuza.nl/c_actualiteit.html)

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

Michael Ellman and Vladimir Kontorovich (ed.): *The Destruction of the Soviet Economic System. An Insiders' History*.

Armonk, New York/London: M.E. Sharpe, Inc., 1998; xxiv + 326 blz.; f 107,75  
ISBN 0-7656-0264-4

Deze bundel onder redactie van de hoogleraren Ellman (Universiteit van Amsterdam) en Kontorovich (Haverford College) bevat een beschrijving van de mogelijke oorzaken van de (economische) ineenstorting van de Sovjetunie in de periode 1985-1991 en kwam tot stand door gesprekken met bij sovjetinstellingen betrokken personen. Naast vraaggesprekken bevat het boek een groot aantal papers die men geselecteerde insiders verzocht te schrijven. Zij waren verbonden aan sovjetinstellingen, zoals het Politbureau, het Centraal Comité van de Communistische Partij, de Raad van Ministers van de Sovjetunie, de economische planning, statistische, bevoorradings- en hervormingscomités. Ondanks weigeringen van diverse ex-betrokkenen aan het onderzoek mee te werken, is de redactie van mening dat haar selectie redelijk representatief is. Uiteenlopende onderwerpen komen aan de orde, zoals de structurele factoren van de sovjetmaatschappij en vroege pogingen tot hervormingen, de percepties van de sovjetleiders en de latere, meer radicale pogingen tot politieke, economische en markttechnische hervormingen. Het laatste hoofdstuk is getiteld 'From Reform to the Eve of Revolution'. De conclusie is dat de Sovjetunie om zeep werd gebracht door de politiek en niet door de economie, en dat de onmiddellijke oorzaak van haar ondergang de keten van gebeurtenissen was die door Gorbatsjov op gang werden gebracht. 'While disappointing and harmful, the economic changes on their own did not threaten the country's survival. It was the political innovations, introduced in order to hasten the pace of economic change, overcome imaginary bureaucratic resistance to reforms, and cleanse the bloodstains of Stalinism, that proved decisive.' (26) Deze conclusie sluit aan bij de these van de auteurs zelf dat niet-bedoelde conse-

## Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Rob Aspeslagh (R.A.) van Instituut Clingendael, Anne-Karen Stahl (A.K.S.), free lance journaliste, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

quenties van regeringsactiviteiten en buiten-economische factoren centraal stonden bij de ineenstorting van de Sovjetunie. De studie wordt voorafgegaan door een chronologie, te beginnen met het aan de macht komen van Andropov (november 1982), het derde jaar van de geringste groei van het nationaal inkomen van de Sovjetunie sinds de Tweede Wereldoorlog, en eindigend met het referendum voor onafhankelijkheid van Oekraïne en het uiteenvallen van de Sovjetunie in december 1992, het jaar van de verdere zware val van de roebel op de zwarte markt. (F.v.d.B.)

**Oskar Lafontaine: Das Herz schlägt links.**

München: Econ Verlag, 1999; 317 blz.; 39,90 DM  
ISBN 3-430-15947-4

Oskar Lafontaine klappt uit de school. In zijn boek met de veelzeggende titel *Das Herz schlägt links* maakt hij in elk geval van zijn hart geen moordkuil. Uitvoerig gaat hij in op de verkiezingscampagne van 1998, de kabinetsformatie van de nieuwe regering-Schröder/Fischer en de door hem ondervonden ellende van de kant van Schröder, en het regeren als superminister van financiën. Naast allerlei interessante uitlatingen over de houding van Schröder jegens hem, zoals het verslag van zijn gesprek met Schröders vrouw Doris laat in de avond, terwijl Schröder in zijn bed lag te mokken, bevat het boek ook veel trivialiteiten. Het opgesmukte verhaal van zijn verblijf met Willi Brandt op Cyprus, waarmee het boek begint, gaat ook over het ontbijt met brood, worst en kaas. Brigitte, Brandts echtgenote, toonde hierover haar misnoegen, omdat zij de figuur van Brandt wenste te bewaken. Een belangrijke gebeurtenis die door het gehele boek

steeds weer om de hoek komt kijken, is de aanslag op Lafontaine tijdens zijn verkiezingscampagne van 1990. Hij erkent dat het leven nadien voor hem was veranderd; hij laat merken, zonder het zelf echt op te merken, dat hij er ook diep door werd getraumatiseerd. Het boek is meer dan een afrekening met de wispelturige persoon Schröder; het is ook een directe aanval op de zg. 'derde weg' die de bondskanselier in zijn eerste regeringsjaar hartstochtelijk propageerde. Lafontaine zet nog eens zijn opvattingen over de economische en financiële politiek uiteen. Het 'moderne' is in zijn ogen iets heel anders dan Schröder voor ogen staat. Voor Lafontaine gaat het om bevordering van de vrijheid van het individu, om vermindering van zijn afhankelijkheid en vergroting van zijn medebeslissingsmogelijkheden, en niet om het propageren van neo-liberale economische en financiële opvattingen. 'Der Oskar' beschrijft hoe hij probeert alle touwtjes in handen te houden tijdens de verkiezingscampagne, tijdens de vorming van de regering en tijdens de eerste maanden als minister van financiën in de rood-groene coalitie. Helaas was het aantal losse einden zo talrijk, dat hij zelf zoek raakte. Na de kabinetszitting van 10 maart 1999 barstte de bom. Hoewel Schröder volgens Lafontaine daar niets over zijn ministerie en zijn handelen had gezegd, uitte hij, publiekelijk, toch kritiek op Lafontaine. Daarop zag Lafontaine geen andere uitweg dan af te treden en zich in zijn gezin terug te trekken. Het werd stil rond Lafontaine. Nog even treedt hij op 1 mei in het openbaar om de Kosovo-politiek van rood-groen neer te sabelen. Het boek besluit hij met enkele hoofdstukken waarin hij zijn filosofie over mens en samenleving uitlegt: de media-samenleving, de flexibele mens

en een lang hoofdstuk over de derde weg als verkeerde weg. De laatste zin van het boek maakt nog eenmaal de titel duidelijk: het hart wordt nog niet op de beurs verhandeld, want het klopt links. Zou het daarom zijn geweest dat het op de bekende boekenbeurs, de *Frankfurter Buchmesse*, in het najaar van 1999 het meest gestolen boek was? (R.A.)

**Koos van Weringh: Van de Kip en de Gans. Aantekeningen over Nederlandse en Duitse complexen.**

*Amsterdam: Jan Mets, 1999; 127 blz.; f ISBN 90 5330 2743*

De criminoloog Van Weringh woont nu al jaren in Duitsland. In zijn boek vat hij zijn ervaringen met de oosterburen samen. Zelf zegt hij dat het om een bijna 'onmogelijk onderwerp gaat, waar je niet objectief over kunt oordelen'. Wie dan ook op zoek is naar een verklaring van de ingewikkelde verhouding tussen de twee naties zal teleurgesteld worden. Van Weringh neemt de lezer mee in een bekende en zo vaak verkeerd begrepen wereld. In 94 korte stukken laat Van Weringh de meest uiteenlopende onderwerpen de revue passeren. Politiek, voetbal en hiërarchie komen aan bod, evenals het carnaval in Keulen of het autobewustzijn in Duitsland. Maar eerst stelt hij de vraag wat Duitsland of Nederland kenmerkt? Al snel komt hij tot de conclusie dat daar geen ondubbelzinnig antwoord op te geven is en de werkelijkheid complexer in elkaar zit. Verbaasd reageert hij op het uitgebreid assortiment Duitse klassieken die je in bijna iedere boekwinkel kunt krijgen. Het was een hele ervaring om niet voor elk boek dat uit de top tien is verdwenen, onmiddellijk naar *de Slegte* te moeten. Zijn opmerking dat er in Nederland wel enigszins een gebrek aan literair besef is, kan ik slechts bevestigen. Toen ik eens in een als beter bekend staande boekhandel om *Erik of het klein insectenboek* vroeg, antwoordde de verkoopster dat zij het niet in de afdeling voor tuinboeken kon vinden. Tijdens één van zijn vele treinreizen werd Van Weringh getuige van een gesprek tussen een ouder echtpaar. Opgewonden vertelde de

man over Yuri Mulder, een Nederlandse voetballer van Schalke '04, die in een interview beweerde dat Nederlanders minder beschaafd zijn dan Duitsers. Na een verhitte discussie wist de echtgenote haar man weer enigszins tot rust te brengen. Maar is de oosterbuur werkelijk beleefder? Van Weringh laat daar geen twijfel over bestaan: 'Juist omdat in Duitsland alles formeler toegaat, is de beleefdheid groter.' Hij voegt daaraan toe dat dit niet alleen maar positieve uitwerkingen op de samenleving heeft, want het individu krijgt minder kans zich te ontplooiën. Het boek zou niet volledig zijn als de anti-Duitse houding niet ter sprake kwam. Van Weringh gaat in dit verband uitgebreid in op de in de jaren '90 verschenen Clingendael-rapporten. Hij oefent forse kritiek uit: 'Elke politieke partij [...] weet dat zo'n onderzoek een onderdeel is van het spel om de macht en juist daarom wordt benut.' Verder zegt hij: 'Die scholieren zijn slachtoffers van onderzoekers met geprefabriceerde opvattingen over Duitsland.' Tot slot verwijt hij de pers het klakkeloos overnemen van de rapporten zonder deze te analyseren. Van Weringh beseft wel ten volle de gebreken die de relatie zo nu en dan vertoont. Hij concludeert dan ook: 'In Nederland heerst een voedingsbodem waarop een anti-Duitse mentaliteit kan gedijen.' Dit boek is het bewijs dat een Nederlander in Duitsland prima kan aarden. Van Weringh heeft zijn alledaagse ervaringen op een luchtige wijze verwoord, zonder diepgaande analyses. (A.K.S.)

**Valérie Guérin-Sendelbach: Frankreich und das vereinigte Deutschland. Interessen und Perzeptionen im Spannungsfeld.**

*Opladen: Leske & Budrich, 1999; 358 blz.; f ISBN 3-8100-2389-2*

De val van de Muur kwam als een schok voor Frankrijk. Naast instemming met de vereniging van Duitsland was er sprake van onzekerheid en zorg. De vereniging wijzigde immers de machtsbalans tussen Frankrijk en Duitsland en de grondslagen waarop de Frans-Duitse betrekkingen hadden berust. In een

grondig betoog analyseert Guérin-Sendelbach (*Zentrum für Europäische Integrationsforschung*, Bonn) welke invloed de hereniging van Duitsland had op de Frans-Duitse betrekkingen. Zij baseert zich bij dit onderzoek (naast de bestaande literatuur) op officiële documenten (voor zover reeds beschikbaar), op protocollen, besluiten, verslagen van de parlementen van Duitsland en Frankrijk en van de Europese Raad, op verklaringen, redevoeringen, persconferenties van politieke besluitvormers, op memoires en op artikelen in dag- en weekbladen en tijdschriften. Ook voerde ze talloze gesprekken met politici, experts, vertegenwoordigers uit de wetenschap, de media en de economie, die zij als achtergrondmateriaal voor haar analyse gebruikte. Na een kort historisch overzicht wordt de Franse houding in 1989/1990 rondom de Duitse vereniging in kaart gebracht. Vervolgens wordt de uitwerking van de vereniging op de Frans-Duitse betrekkingen geanalyseerd. Ten slotte worden voorzichtig enkele conclusies getrokken. Een daarvan is dat de machtsverhouding van Frankrijk tot Duitsland een primaire zorg van Frankrijk blijft. Om een mogelijke Duitse *Alleingang* op monetair en politiek terrein te bemoeilijken, ging het meer op de kaart van Europa spelen. De oude Franse strategie van een machts- en evenwichtspolitiek jegens Duitsland bleek nog wel geldigheid te bezitten, maar was veel moeilijker door te voeren dan vroeger. De Duitse vereniging verscherpte het Franse dilemma tussen een beleid van inbedding van Duitsland door integratie en pogingen tot behoud van de eigen soevereiniteit. Want de strategie van *Einbindung* van Duitsland door integratie vereist evenzeer een mate van *Einbindung* van Frankrijk zelf. Bepalend voor de toekomst van de Frans-Duitse betrekkingen is het vermogen tot een open debat over wezenlijke zaken, waarbij men niet langer vervalt in geloofs- en harmonieverklaringen die in het verleden deze relaties in feite deden verstarren. Deze studie is een publikatie van het Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik e.v. (F.v.d.B.)