

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 53,-
Instelling € 60,90
Student € 43,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 76,25
Instelling € 86,-
Student € 64,-

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

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

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Inhoud Mei 2005

COLUMN

Ruud Hoff
Irak en de Arabische Lente 233

ARTIKELEN

Jan Rood
Naar een Europa van kerntaken?
Opmerkingen bij Frits Bolkesteins
De grenzen van Europa 235

Rik Coolsaet
België en de transatlantische
relatie: een oud verhaal met
Gullivers en lilliputters 241

David Criekemans
Nieuwe dynamiek in Vlaams
buitenlands beleid? 248

Dirk Rochtus
Vlaams Belang spint garen uit
angst voor 'de Turken' 255

Theo Lansloot
Benelux nog een meerwaarde
voor Vlaanderen? 259

S.W. Couwenberg
Naar een nieuwe Benelux 263

Jaap Hoogenboezem
Nederlanders in de Benelux 265

Hendrik Vos
Europese cultuurpolitiek:
tijd voor een Belgisch-
Nederlands initiatief? 268

Annick Schramme
Vlaams-Nederlandse culturele
samenwerking in Europese
context 271

RESPONS

Paul Kapteyn
Europese Grondwet en on-
geremde beleidsconcurrentie 274

REPLIEK
**Nikhil Dhanrajgir &
Bas de Gaay Fortman**
Multilateralisme is
onvermijdelijk 276

BOEKBESPREKINGEN
Rob Schreurs over
*Gekibbel over de Water-
verdragen* 277

Marc Bentinck over
*Militaire samenwerking in de
Europese Grondwet* 280

Tom Sauer over
*Convergentiecriteria voor
Europese defensie* 282

Arend Jan Boekestijn over
*De onweerstaanbare
aantrekkingskracht van een
Verenigd Europa* 283

Menno Kamminga over
*Sterkere internationale
rechtsbescherming
godsdienstvrijheid?* 287

SIGNALEMENTEN 288

SUMMARIES 291

Irak en de Arabische Lente

Twee jaar geleden vielen de Amerikanen Irak binnen om een *regime change* te bewerkstelligen. President Bush had destijds zijn optreden gerechtvaardigd als een vorm van preventieve zelfverdediging tegen een dictator, die onvoldoende openheid gaf over zijn massavernietigingswapens en terrorisme steunde. Naarmate duidelijker werd dat beide gronden op drijfzand gebaseerd waren, legde Bush steeds meer nadruk op een andere argumentatie: de verbreiding van vrijheid en democratie.

Al vóór de aanval op Irak hadden neo-conservatieve Amerikaanse denktanks gespeculeerd op de positieve domino-effecten die de val van Saddam Hoessein voor de hele regio zou hebben. Ook andere dictatoriale en autoritaire regimes zouden zich gedwongen zien democratische hervormingen door te voeren en de bevolking in de Arabische wereld zou vrijheid opeisen. Ten slotte zouden hervormingen binnen de Palestijnse Autoriteit uiteindelijk ook tot vrede met Israël kunnen leiden.

Aanhangers van deze gedachtengang claimen hun gelijk, nu zich inderdaad veranderingen in de Arabische wereld beginnen af te tekenen. Verkiezingen in Afghanistan, Irak en Palestina werden, met alle tekortkomingen, als redelijk eerlijk bestempeld. In Saoedi-Arabië werden voor het eerst gemeenteraadsverkiezingen gehouden, terwijl bij de presidentsverkiezingen in Egypte tegenkandidaten zijn toegelaten en in Koeweit opnieuw vrouwenkiesrecht aan de orde is gesteld. Na de moord op ex-premier Rafiq al-Hariri gingen talrijke Libanezen de straat op om het vertrek van de Syrische troepen uit Libanon af te dwingen. Vergelijkingen zijn getrokken met de roep om democratie in Georgië en Oekraïne en onlangs in het overwegend islamitische Kirgizstan. Zelfs in het autoritaire Egypte en het dictatoriale Syrië kwam het tot kleine betogingen voor meer democratie.

Natuurlijk kost het de critici van het Irak-beleid van Bush de grootst mogelijke moeite te erkennen dat er wellicht toch positieve effecten van uit zijn gegaan. Het leidt geen twijfel dat Amerikaanse pressie ondemocratische regimes in het Midden-Oosten onder zware druk heeft gezet en dat oppositiebewegingen hierin een steuntje in de rug zien.

Toch is enige scepsis over het effect van het Amerikaanse optreden in Irak op zijn plaats. Democratie is immers geen absoluut begrip. Het gaat niet alleen om besluitvorming per meerderheid, maar ook om individuele rechten en vrijheden en bescherming van minderheden. Je hebt democratie in meerdere of mindere mate. Het zonder meer overplanten van de democratie westerse stijl naar de Arabische wereld stuit op problemen van de bestaande politieke cultuur. De meeste landen in het Midden-Oosten zijn geen solide natie-staten. De meeste mensen voelen zich veel sterker gebonden aan religieuze gemeenschappen en stamverbanden dan aan de staat. Patronageverhoudingen en vriendjespolitiek spelen er ook een grote rol. Bij verkiezingen zal men vooral op de eigen groep stemmen. Het getouwtrek om de nieuwe grondwet in Irak gaat dan ook vooral om de vraag hoe de diverse bevolkingsgroepen erin aan hun trekken komen.

Zoals Francis Fukuyama in zijn jongste boek *State Building* overtuigend beschrijft, is opleggen van een organisatie-model van buitenaf geen eenvoudige zaak. Extra probleem is dat het de brenner van de democratie, Amerika, aan legitimiteit en geloofwaardigheid ontbreekt. De Amerikanen hebben in de Arabische wereld te maken met een diep geworteld wantrouwen. Hun reputatie is belast door tientallen jaren steun aan alle mogelijke autoritaire heersers in de regio, aan Israël en de belangen van het Amerikaanse bedrijfsleven. Veel Iraakezen zien de Verenigde Staten als de motor achter de sancties die hen jarenlang hebben getroffen. Men verdenkt de Amerikanen ervan op oliebelangen en beheersing van de regio uit te zijn.

Ook de *performance* van de Amerikanen in Irak boezemt weinig vertrouwen in. De ontbinding van het leger en de Baath-partij hebben het openbare leven ontwricht. De wederopbouw verloopt uiterst moeizaam en wordt ernstig gehinderd door geweld, dat nu aan de orde van de dag is. Ook het gebrek aan respect voor de lokale (islamitische) cultuur en het optreden van Amerikaanse militairen in Irak roepen bij de bevolking weerstand op (Abu Ghraib-schandaal; de aanval op Falluja). De Amerikanen lijken tevens weer te veel vertrouwd te hebben op 'verkeerde vrienden', de pro-westerse Iraakse ballingen, die ook niet vrij zijn van corruptie en vriendjespoli-

tiek. De verkiezingen in Irak hebben aangetoond hoezeer interim-premier Allawi en interim-president Al-Yawar door de bevolking gezien werden als Amerikaanse zetbazen.

Zo werd Irak na de val van Saddam ongewild een bron van nieuw terrorisme. Nu is er geen weg terug meer. In feite staan de Verenigde Staten in Irak voor een duivels dilemma. Weggaan betekent instabiliteit en chaos in de hele regio, maar blijven zal het anti-Amerikanisme alleen maar doen toenemen. In Irak lijkt er nu geen andere keus dan (hoe gebrek-
kig ook) het uitgestippelde pad naar democratie (een nieuwe grondwet, een referendum en nieuwe verkiezingen) voort te zetten. Daarbij moet zoveel mogelijk de internationale gemeenschap worden betrokken, al staat die niet te trappelen. De Amerikanen moeten terwille van hun geloofwaardigheid glashelder maken dat hun bezetting tijdelijk is. De Iraakse religieuze en tribale leiders (en wellicht ook radicale groepen) moeten meer betrokken worden bij het democratiseringsproces, teneinde de effectiviteit ervan te verhogen. Een bezettingsmacht die zich zwaar bewapend terugtrekt in groene zones, zal alle contact verliezen en alleen maar meer wantrouwen opwekken. Aan het Iraakse volk moet snel zichtbare vooruitgang op het gebied van veiligheid en welzijn worden geboden. Daarbij dienen de Amerikanen een zekere terughoudendheid in acht te nemen.

Te verwachten is dat dit proces zal uitmonden in een losse federatie, met waarschijnlijk een belangrijke rol voor de *shari'a* (islamitische wet) in het sji'ietische zuiden, aanhoudende onrust onder de soennitisch-Arabische minderheid en vérgaande Koerdische autonomie. De verdeling van de olie-inkomsten kan nog voor veel problemen zorgen.

Elders zijn er nu openlijke Amerikaanse druk, op Iran en Syrië, en nauwelijks verhulde *hints* aan het adres van Egypte en Saoedi-Arabië tot hervorming te komen. Het probleem is dat de heersers vooral hun macht willen behouden en dat de Amerikanen eigenlijk ook belang hebben bij stabiliteit. Werkelijk democratische verkiezingen zouden weleens kunnen uitmonden in een sterke positie van islamitisch geïnspireerde partijen. Wat dat betreft zou het olierijke Saoedi-Arabië wellicht een *test case* kunnen worden. Het is dus niet ondenkbaar dat hervormingen niet veel meer zullen inhouden dan *window dressing*.

Bij nadere beschouwing stellen de hervormingen in Saoedi-Arabië en Egypte dan ook niet zo

bijster veel voor. Libanon had altijd al een betrekkelijk liberaal politiek klimaat en bij de recente betogingen speelden sektarische elementen nog steeds een belangrijke rol. Sektarisme zien we ook in verkiezingen in Afghanistan en Irak en het gunstig gesternte dat zich lijkt aan te dienen in Palestina, heeft waarschijnlijk ook veel meer te maken met de dood van Arafat dan met positieve neveneffecten van de Amerikaanse inval in Irak.

Toch is er wel degelijk een veranderingsproces gaande in het Midden-Oosten. Maar dit was eigenlijk al langere tijd aan de gang en heeft weinig te maken met het Amerikaanse optreden in Irak, immers bepaald geen *success story*. Al in de jaren negentig sleten de scherpste kantjes van de Syrische dictatuur. In Jordanië en Marokko kwamen jonge hervormingsgezinde vorsten op de troon. In Palestina klonk al jaren de roep om hervormingen en bestrijding van de corruptie. Het door Arabische deskundigen geschreven *Arab Human Development*-rapport stelde al ruim vóór de Amerikaanse aanval op Irak de misstanden in de Arabische wereld aan de kaak.

Wellicht hebben de vooralsnog zeer bescheiden hervormingen in de Arabische wereld meer te maken met de moderne communicatiemedia (satelliet-tv, Al-Jazeera en internet). Wél voelen hervormingsgezinde krachten natuurlijk Amerika als steuntje in de rug, al beseffen zij dat dit ook hun 'kus des doods' kan worden.

Ruud Hoff, Midden-Oosten-specialist, is verbonden aan de Hogeschool Utrecht.

Naar een Europa van kerntaken?

Opmerkingen bij Frits Bolkesteins 'De grenzen van Europa'

Kan aan het Europese integratieproces een grens gesteld worden? De vraag is actueel in het licht van de discussie over een mogelijk verdere uitbreiding van de Europese Unie. Waar houdt het op? Waar houdt *Europa* op? De zoektocht naar de *geografische* grenzen appelleert – zie het verhitte debat in de 'zaak-Turkije' – aan opvattingen over Europese waarden en cultuur en de vrees voor het ontstaan van een onbestuurbare Unie als nog meer landen toetreden tot dit langzamerhand steeds minder exclusieve gezelschap. De Unie, zo wordt gewaarschuwd, zal bij verdere uitbreiding aan haar eigen aantrekkingskracht ten onder gaan. Een Europese variant op de welbekende *imperial overstretch*: de te zware last van een uitdijend rijk, die ook eerder imperia tot de ondergang heeft gebracht. Een vooruitzicht dat in het geval van de Unie zoveel reëler is waar het Europese 'rijk' het moet stellen zonder ook maar enige vorm van effectief centraal gezag. Maar ook als de ondergang uitblijft, zal, zo wordt vooral van Franse kant vernomen, een Unie zonder grenzen het einde van de Europese integratie als *politiek* project betekenen, in het bijzonder dan bij Turks lidmaatschap.¹ Wat dan resteert is een ziellose vrijhandelszone.

De beleidsgrenzen van de EU

Naast de kwestie van het geografisch bereik van de Unie klemmt echter met steeds meer nadruk ook de vraag waar de grens van 'Europa' – populair gezegd 'Brussel' – in *functioneel*, d.w.z. beleidsmatig opzicht ligt. Waar houdt de bemoeienis van de Europese Unie op? Moeten haar taken niet duidelijk(er) worden vastgelegd, ja, beperkt worden, teneinde het voortgaande vaak sluipende machtsverlies van de lidstaten te stoppen? Is niet het moment van consolidatie van de integratie aangebroken, al was het maar om de Unie tegen zichzelf te beschermen? Zouden bepaalde taken en daarmee bevoegdheden zelfs niet terug moeten naar de lidstaten: een renationalisering van het Europese beleid? Het zijn vragen die al enige tijd – o.a. in het kader van de discussie over de Eu-

ropese constitutie – met grote regelmaat gesteld worden. Sterker, meebuigend met een aanwakkerende eurosceptische tegenwind blijken vele nationale politici en beleidsmakers het antwoord al te weten: het kan inderdaad wel een tandje minder met Europa, zeker aan de vooravond van moeilijke nationale referenda over die Europese grondwet.

Eén reden voor deze discussie is weerstand tegen bemoeienis van de Unie met zaken die raken aan het hart van de nationale staat, en die vaak samenhangen met taal, cultuur en diepgewortelde opvattingen en beleidstradities. Het gevoel in een voortdurende Europa-trein te zitten, waarvan eindbestemming en reisschema niet bekend zijn, maakt eveneens velen kopschuw als het om de Unie gaat. Een reflex die versterkt wordt door de vaak al te gedetailleerde regelgeving uit Brussel. Maar ook de opvatting dat democratische legitimiteit bestuur dicht bij de burger vereist, met de natiestaat als natuurlijk kader voor een levende democratie, leidt tot terughoudendheid ten aanzien van overdracht van soevereiniteit.² Tot slot draagt het nationale maatschappelijke onbehagen dat in vele lidstaten opgeld doet – niet in de laatste plaats in Nederland – evenmin bij aan steun voor een project als het Europese, dat toch altijd als een hobby van de politieke elite is beschouwd en daarmee als per definitie verdacht. In zo'n klimaat is verdere overdracht van taken en bevoegdheden naar 'Brussel' een onverkoopbaar produkt.

De zoektocht naar de 'grenzen van Europa', geografisch en functioneel, is aldus niet alleen een empirisch vraagstuk – waar heeft Europese integratie politiek-bestuurlijk een toegevoegde waarde? – maar is vooral ook een kwestie met een sterk normatieve lading, waarbij ideologisch-politieke opvattingen over de rol van natie, staat en overheid, over bestuur, burger en democratie, en inzake cultuur, tradities en waarden aan de orde zijn. Tegelijkertijd gaat het om kwesties die politiek en maatschappelijk van grote betekenis zijn, niet in de laatste plaats vanwege hun potentiële (internationale)

repercussies (bijv. van een weigering van Turkije als lidstaat of een nee-stem tegen de grondwet). Alleen al om die reden moet iedere poging om een zo beladen discussie te objectiveren en van de politieke waan van de dag te ontdoen, begroet worden.

Overbelasting van het bouwwerk

In het hier besproken boek van de hand van Frits Bolkestein, dat, inderdaad, de titel *De grenzen van Europa* draagt, wordt zo'n poging gedaan. Het uitgangspunt daarbij is dat de Unie geen andere keuze heeft dan de eigen grenzen in zowel geografische als functionele zin te definiëren op straffe van verwatering en verlamming. Vooral de combinatie van verdere uitbreiding bij steeds meer taken – bij voorkeur gegoten in irreëel ambitieus geformuleerde doelstellingen – ziet Bolkestein als een dodelijke bedreiging voor het integratieproces. Een opvatting die niet alleen in dit boek doorklinkt, maar die hij bij verscheidene gelegenheden heeft geventileerd. Zo stelde hij nog in functie als Eurocommissaris tegenover de *Financial Times* dat de integratie haar 'highest point' had bereikt en indien verstand niet

zelve aan het woord. Hij behandelt het thema van de grenzen en de toekomst van de Unie in de vorm van interviews met een aantal prominente (voormalige) leden van het Europese Parlement. Zo horen we o.a. de opvattingen van Pat Cox, de Ierse voormalige voorzitter van het EP; van de Belgische liberale eurofederalist en oud-Eurocommissaris Willy de Clerq; van Hans Modrow, oud-minister-president van de DDR, die na de ondergang van de DDR in Europa een nieuw politiek ideaal vond; en van de Franse socialist Michel Rocard, oud-premier, die de toekomst van de Unie toch vooral in een Europese uitvergroting van de sociaal-democratie ziet. De interviews leveren een boeiend en breed caleidoscoop aan visies op, zij gaan over zoveel meer dan het thema van de grenzen van Europa, en waar dat thema wordt besproken, blijkt uit het inleidend hoofdstuk van de hand van Bolkestein zelf, dat deze zich door afwijkende opvattingen niet van zijn eigen visie laat afbrengen.⁴

Een Unie van kerntaken

Die eigen visie is overigens op zich zelf interessant genoeg; zij zal hier verder onderwerp van bespreking zijn. Deze visie kan met de volgende kernpassage uit Bolkesteins betoog worden samengevat: '[...] we doen steeds meer én we worden steeds groter. Het is vooral de combinatie van die beide verschijnselen die het proces onbeheersbaar dreigt te maken' (blz. 20). Inderdaad, de combinatie van tomeloze ambities binnen een steeds omvangrijker en daarmee diverser gezelschap als explosief mengsel dat de Unie tot in al haar vezels bedreigt. Die bedreiging manifesteert zich dan vooral in een gebrek aan effectiviteit als gevolg van permanente verlamming van de Europese besluitvorming en een onlosmakelijk daarmee verbonden ondergraving van de legitimiteit van de Europese integratie. De Unie zal het immers voor het mobiliseren van steun toch vooral moeten hebben van haar prestaties op voor de burger wezenlijke onderwerpen als groei, werkgelegenheid en veiligheid: de bekende *output*-legitimiteit.

De vaak geopperde oplossing voor de dreigende verlamming, d.w.z. de vorming van een daadkrachtige kopgroep of *avant-garde*, wordt door de auteur met grote scepsis gezien. Zelfs binnen een kleiner gezelschap van landen ontbreekt daarvoor zijns inziens de noodzakelijke cohesie, zeker als dit initiatief zich zou moeten uitstrekken tot zaken van diplomatie en veiligheid. In dat verband is ook

De zoektocht naar de 'grenzen van Europa' is niet alleen een empirisch vraagstuk, maar vooral ook een kwestie met een sterk normatieve lading

zou gaan heersen, 'chaos and bureaucratic monstrosity' het resultaat zouden zijn van de Brusselse geldingsdrang.³ En eerder haalde hij het trieste lot van de Donaumonarchie aan als voorbeeld van wat te gebeuren staat als de Unie zich qua leden en ambitie niet weet te matigen: desintegratie.

Bolkestein heeft bij dit onderwerp recht van spreken. Niet alleen omdat hij zich als Eurocommissaris kritisch uitliet over de gang van zaken binnen de Unie en ook de daad bij het woord voegde, o.a. in de vorm van verzet tegen de aanbeveling van de Commissie de toetredingsonderhandelingen met Turkije te openen en met zijn kritiek op Roemenië. Maar bovenal omdat hij lang voordat eurosceptis *bon ton* werd, zich een vasthoudend criticaster toonde van de ambities van de EU, vooral van de pretentie tot een Europese *politieke* unie te komen.

In zijn boek is overigens niet alleen Bolkestein

relevant dat in Bolkesteins visie de tijd voorbij is dat Duitsland en Frankrijk – toch vaak gezien als de kern van welke kopgroep dan ook – het voor het zeggen hadden binnen Europa. ‘Een Europese Unie van 25 of meer lidstaten maakt coalities mogelijk die tegen de as Berlijn-Parijs ingaan.’ (blz. 15)

En met het teloorgaan van die speciale band is ook niet langer sprake van ‘dragend leiderschap’ binnen de Unie. Een constatering die het vooruitzicht van een kopgroep bij voorbaat tot een illusie maakt, maar die vooral in Parijs tot onzekerheid heeft geleid, zo stelt hij. De Europese integratie was immers Frans (‘un jardin à la Française’), maar wel door Duitsland betaald. Maar bij verzwakking van die relatie en een oprukkend Atlantisch gericht, Engelssprekend en economisch-liberaal smaldeel van nieuwe lidstaten ziet Frankrijk alle zekerheden uit het verleden verdampen.⁵ En waar een kopgroep een illusie is, wordt nog eens onderstreept dat ook de gedachte van een federaal Europa – inhoudende de vestiging van een machtscentrum dat de middelpuntvliedende krachten zou kunnen beheersen – in hetzelfde land van sprookjes thuishoort.

Die realiteit – de onmogelijkheid van een Europese federatie – in combinatie met de conclusie dat de Unie politiek nooit veel meer zal kunnen zijn dan een regionale macht, brengt Bolkestein tot de stelling dat de Unie slechts zal overleven indien zij in staat is zich te beperken tot haar *kerntaken*: geen kern-Europa maar een ‘Europa van kerntaken’ (blz. 20), zo luidt zijn pleidooi. Alleen door zich overeenkomstig het beginsel van *subsidiariteit* op een beperkt aantal kerntaken te concentreren en zo minder te doen, kan de Unie effectief zijn, en aldus het noodzakelijk vertrouwen van de burger in het project herwinnen. En herstel van die vertrouwensrelatie is een *conditio sine qua non* voor behoud van het integratieproces. Een pleidooi dat in zijn visie impliceert dat de Unie haar buitengrenzen vaststelt. Turkije kan niet langer meer worden uitgesloten, zo constateert hij berustend, maar dan moet het ook echt ophouden (en dus moeten Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, enz. worden uitgesloten).

Welke kerntaken?

Welke redelijke waarnemer zou het hiermee oneens kunnen zijn? Men zou hooguit kunnen zeggen dat een pas op de plaats bij uitbreiding, met Roemenië, Bulgarije, Kroatië en Turkije in aantocht, welhaast een eufemisme is. Maar zeker het pleidooi voor een

Unie van ‘minder maar beter’ verdient sympathie tegen de achtergrond van de zichtbare overbelasting van het communautaire bouwwerk (Commissie en Hof in het bijzonder) en de gememoreerde groeiende weerstand tegen ‘Europa’ in de lidstaten. Dit geldt wel in het bijzonder voor Nederland, waar een kritische bezinning op de traditionele uitgangspunten van het EU-beleid onvermijdelijk lijkt, nu in reactie op het maatschappelijk onbehagen Geert Wilders zelfs pleit voor een ‘status aparte’ voor ons land binnen de EU en daarmee electoraal garen lijkt te spinnen.⁶ Kortom, er zijn vele goede redenen om het functionele bereik van de Unie eens kritisch tegen het licht te houden.⁷

Maar kan hoe dan ook worden gedefinieerd *welke taken* tot het Europese domein behoren en welke aan de lidstaten zijn, en op grond van *welke criteria*? Bovendien, hoe tot overeenstemming te komen over die kerntaken binnen een politiek systeem waarin het ontbreekt aan een ordenend centraal gezag en waarbinnen iedere lidstaat zo zijn eigen opvattingen heeft over het gewenste takenpakket van de Unie? Dat het antwoord op deze vragen niet eenvoudig is, is gebleken tijdens de grondwetsdiscussie, waarbij de vooral Duitse wens tot een *Kompetenzkatalog* niets heeft opgeleverd. Sterker, door velen werd zo’n catalogus als te rigide en daarmee schadelijk voor het integratieproces beschouwd. Heeft Bolkestein wel een antwoord op deze vragen?

Zijn poging daartoe begint met het formuleren van wat de ‘missie van de Unie’ zou kunnen worden genoemd.⁸ Die is driedelig:

- 1 het verhogen van welvaart en werkgelegenheid in de Europese Unie;
- 2 het scheppen van de juiste juridische, sociale en milieuvorwaarden daarvoor; en
- 3 het leveren van een constructieve bijdrage aan de wereld om ons heen. (blz. 23)

Die missie is echter zo breed geformuleerd, dat daaraan geen enkel aanknopingspunt kan worden ontleend voor een verdeling van taken en bevoegdheden tussen Unie en lidstaten. Sterker, zo geformuleerd is welhaast *alles* Europees, hetgeen overigens in de praktijk van de integratie ook in redelijke mate het geval is.⁹

In vervolg op de missie wordt dan ook een drietal *criteria* geformuleerd aan de hand waarvan de kerntaken van de Unie – en derhalve ook datgene

dat terug moet naar de lidstaten – zouden kunnen worden vastgesteld. Deze criteria zijn:

- 1 het wegnemen van belemmeringen voor het onderling economisch verkeer;
- 2 het aanpakken van grensoverschrijdende problemen; en
- 3 het benutten van schaalvoordelen. (blz. 24)

Los van de vraag of dit separate criteria zijn,¹⁰ is de vraag vooral of op grond hiervan tot een heldere afbakening van taken, tevens inhoudend een *beperking* van het takenpakket, kan worden gekomen. Bolkestein bespreekt dit aan de hand van zes beleidsterreinen, die *grosso modo* het huidige beleidsbereik van de Unie omvatten.

Op het gebied van het *economisch beleid* is zijn conclusie duidelijk. Daar, in het bijzonder bij de interne markt, vallen door integratie de meeste (schaal-)voordelen te behalen. Aan het Franse concept van meer gecentraliseerde economische sturing bestaat echter geen enkele behoefte, wat o.a. betekent dat harmonisatie van belastingen alleen noodzakelijk is voor zover zij de werking van de interne markt ondersteunt. Opvallend is verder dat Bolkestein bij dit onderwerp geen woord besteedt aan de euro/EMU en het Stabiliteits- en Groeipact. Een gemis, zeker gezien de recente verhitte discussie over de vraag in hoeverre nationale begrotingsdiscipline een voorwaarde is voor een stabiele EMU en of de Europese Commissie bij de afdwinging daarvan een zwaardere bevoegdheid zou moeten hebben.

Op de drie volgende terreinen – waarvan de laatste twee budgettair de kern van de huidige Unie vormen – te weten het *sociaal beleid*, het *cohesie- en structuurbeleid* en het *landbouwbeleid*, ziet hij eigenlijk niet of nauwelijks toegevoegde waarde van Unie-optreden. Waar sociale dumping is uitgebleven, is er geen noodzaak tot vérgaande harmonisatie van het sociaal beleid. Het effect van de cohesie- en structuurgelden op de economische ontwikkeling van arme lidstaten is minimaal en weegt niet op tegen de positieve groei-effecten van marktintegratie. Bovendien, een groot deel van het geld komt bij de rijke landen terecht. De meerwaarde van het landbouwbeleid ligt bij natuurbeheer en op regionaal niveau; zaken die de lidstaten beter zelf kunnen doen. Voor het overige is het geldverspilling en marktverstoring.

Blijven over het beleid inzake *justitie en binnenlandse zaken* en het *buitenlands beleid* van de Unie.

Hier ziet Bolkestein potentieel belangrijke taken voor de Unie weggelegd. Het wegvallen van de binnengrenzen noopt tot grotere samenwerking bij rechtshandhaving en politieel optreden, waarbij hij zelfs pleit voor een gemeenschappelijke grensbewaking. Bij het buitenlands beleid – ook het defensiebeleid omvattend, zo mogen we aannemen – zijn *in theorie*, zo stelt hij, ‘immense schaalvoordelen’ te behalen, daarbij overigens in het midden latend welke dat zijn. Maar gelet op de uiteenlopende visies en belangen van de lidstaten, is, zo stelt hij niet verrassend, een Europees buitenlands beleid vooralsnog gedoemd een illusie te blijven.

Drie kanttekeningen

Wat leert deze verhandeling nu over de ‘kerntaken’ van de Unie? Ten *eerste*, dat volgens het beeld van Bolkestein de Unie zich overeenkomstig de door hem gestelde criteria *idealiter* zou moeten bezighouden met de bescherming van de markt (inclusief de munt, mogen we aannemen), met belangrijke aspecten van de interne veiligheid en met het buitenlands beleid. Anders gezegd, en dat mag toch op zijn minst opmerkelijk worden genoemd, consequente *toepassing* van deze criteria leidt tot een Unie die in belangrijke opzichten de taken en bevoegdheden van de lidstaten heeft overgenomen. Sterker, zij leidt tot een Unie die, indachtig het klassieke staatsconcept van Max Weber, in aanvulling op het gezagsmonopolie over markt en munt in belangrijke mate haar zeggenschap uitbreidt over wat het interne en externe geweldsmonopolie heet en daarmee een sterk(er) *statelijk* karakter zal hebben. Dat het bij gebrek aan overeenstemming niet zo’n vaart zal lopen, doet niet af aan het feit dat dit de logische implicatie is van toepassing van de gepresenteerde criteria.

Kortom, een Unie ook met meer federale eigenschappen, maar dan wel – dat moet men de auteur toegeven – met de kenmerken van de 19de-eeuwse nachtwakerstaat. Deze federale connotatie wordt nog eens geaccentueerd doordat Bolkestein zich in zijn inleiding kritisch uitlaat over ‘intergouvernementele besluitvorming’. Die leidt bij steeds meer leden slechts tot verlamming. Een uitspraak die toch doet vermoeden dat in zijn ogen de Unie in ieder geval bij de uitoefening van haar kerntaken op *supranationale* grondslag zou moeten functioneren.¹¹

Is hiermee al een belangrijke kanttekening geplaatst bij de met ‘kerntaken’ gesuggereerde beperking van de beleidsmatige reikwijdte van de Unie, de

moeilijkheid hiervan treedt, ten *tweede*, nog scherper naar voren in het geval van de beleidseffecten van het functioneren van wat toch de kerntaak bij uitstek is: *de interne markt*. Deze ontleent zijn rationale aan het eerste criterium – vrijmaking van het onderlinge economische verkeer – maar heeft overeenkomstig het welbekende *spill-over*-mechanisme een *beleidsdynamiek* gegenereerd, waarbij eenmaal op gang gebracht beleid en overeengekomen regelgeving een- en andermaal blijken te dwingen tot nieuwe aanvullende Europese afspraken en tot afstemming op steeds weer andere beleidsterreinen. Instrumenteel hierbij is het wegvallen van de binnengrenzen. Het gevolg daarvan is dat meer vraagstukken grensoverschrijdend worden (criterium 2) en slechts door beleidsmatige schaalvergroting (criterium 3) kunnen worden aangepakt. In dit opzicht lijkt met de interne markt de geest uit de fles te zijn gegaan, waarbij opvallend is dat deze dynamiek zich nadrukkelijker begint uit te strekken tot niet- of niet strikt economische beleidsterreinen,¹² met de Europese justitie- en politiesamenwerking als het meest in het oog springend voorbeeld van de genoemde ‘olievlekwerking’. Kortom, niks consolidatie en terugdringing. Integendeel, juist de gehanteerde criteria wijzen veeleer op een dwingende noodzaak tot verdere ‘europeanisering’ van beleid en regelgeving.

Ten *derde*, de suggestie van Europese kerntaken berust op de aanname dat een scherp onderscheid mogelijk zou zijn tussen de *Unie als bestuurslaag* en de *lidstaten*. Dat zou het geval zijn als de Unie alreeds een zuiver federale constellatie was. Dan zou het debat zich kunnen toespitsen op de vraag naar het bestuurlijk zwaartepunt in de verdeling van bevoegdheden: bij het federale machtscentrum of bij de lid(deel-)staten.¹³ Kenmerk van de huidige Unie als *sui generis*-verschijnsel is nu juist echter dat de bevoegdheden gedeeld zijn tussen lidstaten en Unie: het bekende samenspel tussen (Europese) Raad, Commissie en Parlement dat de Communautaire methode definieert. De essentie hiervan is dat de taken en bevoegdheden tussen Unie en lidstaten op vele beleidsterreinen *niet* te scheiden zijn: dat beide lagen elkaar nodig hebben om hoe dan ook tot effectief beleid te komen.¹⁴ Taken en bevoegdheden zijn, kortom, in wisselende gradaties Europees en nationaal. Dat kenmerk wordt bovendien alleen maar sterker waar de Unie zich in antwoord op uitbreiding en nieuwe beleidsuitdagingen vaker gaat en ook moet bedienen van andere

instrumenten dan de strikt communautaire (o.a. open methode van coördinatie) en van meer flexibele reguleringsinstrumenten (o.a. kaderrichtlijnen).¹⁵ Deze tendens zal de vervlechting van nationaal en Europees beleid verder versterken en het aldus nog moeilijker maken Europese kerntaken te definiëren.

Tot slot

De poging van Frits Bolkestein tot formulering van Europese kerntaken verdient zonder meer sympathie als een belangrijke bijdrage aan een hoogst noodzakelijk debat over de betekenis van de Europese integratie en over het Nederlands belang bij die integratie. Dat debat is in eigen land te lang uitgesteld en wordt dus nu met vertraging en daarmee zonder de noodzakelijke nuance gevoerd. De door Bolkestein geformuleerde criteria stellen echter uiteindelijk niet in staat tot een scherpe afbakening van het Europese takenpakket. Integendeel, veeleer onderstrepen zij in hun toepassing de *onmogelijkheid* van zo'n afbakening onder de huidige politieke condities binnen de Unie. Dit laatste wordt – ongetwijfeld tot chagrijn

Herstel van het vertrouwen van de burger in het

Europees project is een conditio sine qua non voor

behoud van het integratieproces

van Bolkestein zelf – geïllustreerd door het lot van wat toch een van de kroonjuwelen van zijn periode als Europees Commissaris had moeten worden: de Europese dienstenrichtlijn. Vanuit zijn criteria bezien ligt die richtlijn geheel binnen het domein van de door hem omschreven Europese kerntaken. Maar die redenering mag niet baten in geval van nationaal verzet in Frankrijk en Duitsland tegen te grote Europese invloed. Waarmee maar weer eens is bewezen dat het uiteindelijk allemaal politiek is.

Noten

- 1 Zie voor een commentaar op deze visie: Jan Rood, ‘Het einde van de Europese Unie als politiek project?’, in: *Atlantisch Perspectief*, 29, 2005, nr 1, blz. 8-11.
- 2 Zie in dit verband Atzo Nicolai, ‘De politiek terug in de politiek: hoe de Europese grondwet het Nederlandse EU-beleid dichter bij de burger kan brengen’, in: *Internationale Spectator*, april 2005, blz. 179-184. De staatssecretaris voor

- Europese zaken zoekt de oplossing voor de afstand tussen burgers en Europa in zijn bijdrage toch vooral in versterking van de *nationale* parlementaire betrokkenheid bij de Europese besluitvorming, o.a. via de in de Europese constitutie geïntroduceerde subsidiariteitstoets.
- 3 *Financial Times*, 18 oktober 2004.
 - 4 De geïnterviewden zijn: Pat Cox, Willy de Clercq, Lord Inglewood, Hans Modrow, Hans-Gert Pöttering, Michel Rocard, Jacques Santer, Mario Soares en Carlos Westendorp.
 - 5 Zie ook: Philip Stephens, 'France begins to question the rationale for Europe', in: *Financial Times*, 18 maart 2005.
 - 6 Zie voor een bespreking van het Nederlands belang bij de Europese integratie: J.Q.Th. Rood, 'Nederland zoekend in een veranderend Europa', in: A.van Staden, e.a., *De herontdekking van de wereld; Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2004, blz. 35-55.
 - 7 De boodschap lijkt intussen ook tot de Europese Commissie te zijn doorgedrongen, waarbij 'minder maar beter' door Barroso – overigens in navolging van zijn voorganger Prodi – tot leidraad lijkt te zijn verheven, met daarbij een sterke nadruk op vermindering van de Europese administratieve lastendruk en verbetering van groei en werkgelegenheid.
 - 8 Zie ook: Frits Bolkestein, 'Europa: er zijn grenzen', in: *Internationale spectator*, september 2004, blz. 415-418; *ibid.*, 'De liberale grenzen van Europa', in: *Liberaal reveil*, 44, 2003, nr 6, blz. 209-212.
 - 9 Zeker sinds de verdragen van Maastricht en Amsterdam is het beleidsbereik van de Unie welhaast allesomvattend. Of en in hoeverre zaken onder 'Brussel' vallen en zodoende de nationale beleidsruimte begrensd is, hangt daarbij vooral af van de mate waarin het gehanteerde Europese rechts- en beleidsinstrumentarium bindend is.
 - 10 Zo lijkt tussen de criteria de nodige samenhang te bestaan. Liberalisering van het economisch verkeer vindt plaats met het oog op verwezenlijking van economische schaalvoordelen. En dezelfde relatie speelt bij grensoverschrijdende problemen die ingevolge de afnemende nationale beleidsautonomie en -effectiviteit alleen door schaalvergroting van het beleid – dus, internationale samenwerking – kunnen worden aangepakt.
 - 11 Tegelijkertijd zou de EU belangrijke huidige taken als het landbouw- en cohesiebeleid moeten afstoten. Dat is niet erg waarschijnlijk. Frankrijk zal het landbouwbeleid in stand houden en de nieuwe lidstaten – hoe liberaal en Angelsaksisch ook – zullen al spoedig even gehecht blijken te zijn aan *hun* subsidies als nu het geval is met Spanje.
 - 12 Deze dynamiek wordt nog eens extra aangejaagd door de opportunistische reflex van de lidstaten om alles wat hun onwelgevallig is in Brussel te deponeren. Het kan in dit verband niet voldoende benadrukt worden: het zijn de lidstaten die 'Brussel' met nieuwe taken opzadelen, veelal *zonder* daarbij de vereiste (financiële) middelen en/of bevoegdheden te leveren.
 - 13 In dit opzicht is sprake van een opmerkelijke overeenstemming tussen de opvattingen van Bolkestein en die van de Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer, zoals de laatste deze verwoordde in zijn bekende Humboldt-rede van 12 mei 2000. Fischer pleitte daarin voor een vaststelling van de competenties van de Unie en van de lidstaten, met een uitdrukkelijk grote zelfstandige rol van die lidstaten. De Unie zou weliswaar federaal moeten zijn, maar met een beperkt takenpakket: 'eine schlanke und handlungsfähige Föderation'.
 - 14 Uitzonderingen hierop vormen de zogeheten exclusieve competenties, zoals geformuleerd in de Europese grondwet (het mededingingsbeleid, het monetair beleid, het gemeenschappelijk handelsbeleid, de douane-unie en het visserijbeleid), hoewel ook bij de toepassing van die bevoegdheden de lidstaten zowel bij besluitvorming als implementatie vaak een belangrijke rol spelen.
 - 15 Dit is ook het antwoord op het betoog van Van Schijndel, waarin hij zich kritisch uitlaat over de neiging grensoverschrijdende problemen langs een *uniforme* Europese weg aan te pakken. Zo'n uniforme aanpak miskent de verschillen tussen landen, zowel wat betreft beleidsuitgangspunten als uitvoeringspraktijk. In de dagelijkse praktijk van de Europese integratie wordt aan dit punt echter steeds vaker tegemoet gekomen door kaderrichtlijnen te hanteren, die aan de lidstaten een zekere, en soms ruime, nationale beleidsmarge toestaan; een situatie die, overigens, bij uitstek geldt voor het door hem genoemde terrein van het asiel- en migratiebeleid, waar Nederland, Europese afspraken niettegenstaande, in hoge mate een eigen beleid kan voeren. Zie: Anton van Schijndel, 'Nederland en de Europese grondwet: naar heronderhandeling van het Verdrag van Nice', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 132-137.

Jan Rood is hoofd van het Clingendael European Studies Programme (CESP) en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Dit artikel werd geschreven naar aanleiding van het boek *De grenzen van Europa* van Frits Bolkestein (in samenwerking met Derk-Jan Eppink), dat in 2004 bij Uitgeverij Lannoo (Tielt) werd uitgegeven.

België en de transatlantische relatie

Een oud verhaal met Gullivers en lilliputters

Nu kabbelt het opnieuw wat rustiger, maar de afgelopen jaren beroerden woeste baren de betrekkingen tussen België en de Verenigde Staten. Die storm was nog opvallender, als men hem vergelijkt met de innige Amerikaans-Nederlandse verstandhouding in die zelfde periode. Wat maakt Brussel en Den Haag zo verschillend in hun relatie tot Washington?

De jaren 2002-2003 zullen in de diplomatieke annalen van België geboekstaafd blijven als een vriespunt in de Belgisch-Amerikaanse betrekkingen. Door de combinatie van de terughoudende Belgische positie in het Irak-dossier, de Belgische genocidewet en het nadrukkelijke Belgische pleidooi voor een Europese autonomie op het gebied van defensie en buitenlands beleid belandde het Belgische imago in Washington op een historisch dieptepunt.

In de Verenigde Staten werd de vraag publiek gesteld of België nog wel een bondgenoot was. Met Parijs en Berlijn deelde Brussel in de gram van Washington. In de pers werd België gerangschikt onder de *Axis of Weasels* ('As van de Wezels') en werd het uitgeroepen tot het schoolvoorbeeld van landen die 'strategisch irrelevant zijn, ongeschikt om op enigerlei wijze bij te dragen tot geallieerde operaties, profiteurs inzake defensie-uitgaven, en besmet met een hypocriet pacifisme'.¹ Een Democratisch Congreslid presenteerde in mei 2003 een wetsvoorstel dat al snel omschreven werd als de 'Belgian invasion act', omdat het voorstelde de Amerikaanse president de bevoegdheid te geven 'alle nodige middelen' in te zetten om Amerikaanse landgenoten te hulp te komen die voor een Belgische rechtbank zouden worden gedaagd. Defensie-minister Rumsfeld dreigde er publiek mee het NAVO-hoofdkwartier uit Evere terug te trekken. Perslekkers insinueerden een weifelachtige Belgische samenwerking in de oorlog tegen het terrorisme.

De Amerikaanse druk had nochtans maar een beperkt effect op België. De genocidewet werd weliswaar na een partijtje paniekvoetbal ingrijpend uitgehouden, maar de Belgische regering bleef voor het overige haar oorspronkelijke uitgangspunten trouw. Ook de nieuwe minister van buitenlandse zaken

Karel De Gucht omschreef de Belgische houding in de kwestie-Irak als 'de enige juiste'. Het enthousiaste pleidooi voor grotere Europese militaire en diplomatieke autonomie werd gehandhaafd.

Dat de sterke Amerikaanse druk al bij al slechts een beperkt effect sorteerde, had te maken met een oude vuistregel in de betrekkingen tussen kleine en grote landen: een klein land kan de pressie van een grote mogendheid weerstaan, op voorwaarde dat de regering kan rekenen op een ruime binnenlandse consensus, in de publieke opinie en onder de politieke klasse. Sommigen in België formuleerden wel bedenkingen bij wat zij zagen als een Belgische *Alleingang* – die zij abusievelijk interpreteerden als slaafs achternahollen van Parijs. In 2003 boden enkele Belgische topondernemers in hoogsteigen persoon excuses aan de Amerikaanse ambassade in Brussel aan voor het in hun ogen 'schandelijke' gedrag van de Belgische regering. Maar deze stemmen vertegenwoordigden enkel zichzelf. Uit een enquête in het zakenblad *Trends* bleek dat de doorsnee-ondernemer het Belgisch standpunt betreffende Irak onderschreef.² Andere peilingen gaven vervolgens aan dat de bevolking zich prima kon herkennen in de grote lijnen van de Belgische buitenlandse politiek.

Over de redenen waarom België deed wat het deed, is heel wat geschreven. Maar commentatoren, zowel in de media als in de politiek, spelen doorgaans kort op de bal, staren zich dikwijls blind op de stijl en zien dan de inhoud over het hoofd. Zij concentreren zich veelal op de korte termijn en missen daardoor dikwijls de constanten op de wat langere termijn. Als we die langere termijn bekijken, dan merken we meteen dat de Belgisch-Amerikaanse liefde altijd toppen en dalen heeft gekend. Het is een mythe dat de Belgisch-Amerikaanse betrekkingen in het verleden rimpelloos verlopen zijn en dat hoogoplopende spanningen, zoals die van de afgelopen jaren, eerder uitzondering dan regel waren. Het was dan wel enige tijd geleden dat de Verenigde Staten nog zulke zware druk op België hadden uitgeoefend, uniek was het nochtans niet.

Geen liefde op het eerste gezicht

Anders dan de politieke mythologie suggereert, was België tijdens en na de Tweede Wereldoorlog een nog minder dan lauwe voorstander van een nauwe transatlantische band – in tegenstelling tot Nederland. De Verenigde Staten waren voor België weliswaar een bevriende natie, maar toch te verafgelegen om de rol van leider van het Westen op zich te nemen. Voor politiek België was Amerika lange tijd *terra incognita*.³

België stond toen symbool voor de vorming van een West-Europese 'groepering'. Velen in België beschouwden deze als een autonome 'derde macht' tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, die evenwel met beide grote mogendheden vriendschappelijke betrekkingen zou onderhouden. Paul-Henri Spaak, langdurig minister van Buitenlandse Zaken, had een uitermate heldere visie op de plaats van dit Europa in de wereld. Hij zag een 'Europees huis' van West-Europese staten voor zich, onder Britse leiding en geschraagd door twee fundamenteën: een regionale vrijhandelszone en een nauwe politiek-militaire entente. Deze entente moest zijn gebaseerd op een serie afspraken op het gebied van gezamenlijke logistiek, bases, training, standaardisatie van wapenaankopen en een reeks onderlinge afspraken met het oog op externe bedreigingen, vooral van Duitse zijde. Voor Spaak moest Europa bovenal een onafhankelijke rol spelen in de wereldpolitiek, in de geest van graaf Richard Coudenhove-Kalergi's *Pan-Europa*, om aldus niet vermorzeld te worden in het onderlinge machtsspel tussen de grote mogendheden. Toen het Verdrag van Brussel van 1947 werd ondertekend, hadden sommigen het dan ook over 'Spaakistan' (vgl. het toen net opgerichte Pakistan), waarmee de ijver werd geëerd waarmee Spaak de West-Europese politiek-militaire samenwerking in de jaren daarvoor had nagestreefd.

Dat veranderde niet meteen toen Britten en Amerikanen in 1948 de Atlantische alliantie in de steigers gingen zetten. Juist omdat België opteerde voor een autonome Europese defensie, meende Spaak geen behoefte te hebben aan een formele militaire alliantie tussen Europa en Amerika. België speelde dan ook geen enkele noemenswaardige rol in de gesprekken in Washington over zo'n alliantie. Einde zomer 1948 leidde de Belgische, maar vooral de Franse, terughoudendheid zelfs bijna tot het afbreken van deze onderhandelingen. Een verdrag

tussen de Verenigde Staten en de West-Europese landen zou, aldus Spaak, daarenboven de indruk kunnen wekken dat de rest van Europa werd afgeschreven en ertoe kunnen leiden dat de sovjetdruk juist op die landen verhoogd werd. Dat Spaak in september 1948 uiteindelijk toch het licht op groen zette voor de Belgische deelname aan de Atlantische alliantie, had alles te maken met een gebrek aan alternatieven. Twee weken later sprak hij zijn beroemde 'Nous avons peur'-rede uit voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties – hoewel intussen gebleken is dat hijzelf en vele van zijn collega's toen géén militaire sovjetbedreiging vreesden.

Vervolgens zou de verstandhouding tussen Brussel en Washington inniger worden. Spaak zou in 1955 zelfs zover gaan te verklaren dat 'the European idea is necessarily a limited idea' en dat de Europese constructie als een onderdeel van een 'Atlantic Commonwealth' moest worden beschouwd.⁴ De drie geloofsartikelen die het Belgisch buitenlands beleid gedurende de Koude Oorlog kenmerkten, waren dan ook: het *atlanticisme* als centraal referentiekader voor het buitenlandse beleid; de ontwikkeling van een *Europese constructie*, beperkt tot de *economische sfeer*; en de *supranationale methode* om de positie van kleine staten te beveiligen.

Spaak, en België met hem, mocht dan al de oorspronkelijke blauwdruk van een autonoom opererend Europa hebben opgeborgen ten voordele van een Atlantisch Europa, van één Europese leidraad zou de Belgische politieke klasse na 1955 nimmer nooit meer afwijken. Zoals de lilliputters Gulliver beletten ongehinderd zijn weg te gaan, zo werd het supranationalisme al snel ervaren als het beste verdedigingsmechanisme van de kleine lidstaten tegenover de grotere. Met elke afstand van nationale bevoegdheden naar het supranationale niveau verloren de grote lidstaten immers wat meer van hun relatieve machtsmiddelen tegenover de kleinere lidstaten. Het supranationalisme is in Belgische (en ook lange tijd in Nederlandse) ogen de beste garantie voor een niet-hegemonistische organisatie van de betrekkingen tussen Europese staten. De centrale rol van de Commissie, de controle op de werking van de lidstaten door het Europese Hof van Justitie en het Rekenhof en vooral het stemmengewicht in de Raad van Ministers bevoordelen de kleine staten relatief meer dan de grote, omdat deze laatste zich dan niet meer als een directorium konden gedra-

gen.⁵ Voor de kleine lidstaten lag en ligt, aldus België, juist hier de waarborg tegen terugkeer naar de machtspolitieke verhoudingen van het *interbellum*.

Eind van Belgisch-Amerikaans huwelijk

De goede verstandhouding tussen Brussel en Washington tijdens de Koude Oorlog belette niet dat diepgaande crises af en toe de rust verstoorde. In de zomer van 1951 presenteerden Frankrijk en de Verenigde Staten gezamenlijk een project voor een 'Europees leger' onder de naam 'Europese Defensiegemeenschap' (EDG). De Amerikanen voerden een actieve campagne opdat de West-Europese staten dit project zouden onderschrijven. De regering-Pholien, met Paul Van Zeeland als minister van buitenlandse zaken, had een fundamenteel bewaar tegen aantasting van de Belgische soevereiniteit als gevolg van de supranationale inslag van het voorstel (België was toen nog niet bekeerd tot het supranationalisme). Eind 1951 was de Belgische tegenwerking zó groot, dat het *EDG-project* volgens sommigen dreigde te zullen mislukken. Een van de Duitse deelnemers aan de onderhandelingen beklagde zich erover dat België alles wat Europees was aan de EDG van de hand wees, zodat steeds meer stemmen opgingen de EDG dan maar te ontwikkelen zonder de Benelux. Franse en Duitse ambtenaren raadden de Verenigde Staten aan druk uit te oefenen op België, dat beschouwd werd als het meest anti-EDG-land van de Benelux. Geïsoleerd in Europa en onder sterke druk van de Verenigde Staten gaf de Belgische regering uiteindelijk toe.

In 1960-1961, de troebele periode van de *Congolese onafhankelijkheid*, riep de Katangese leider Moïse Tshombe de onafhankelijkheid van zijn provincie uit. België had Tshombe voorafgaand verzekerd de onafhankelijkheid van Katanga snel te zullen erkennen. Maar op verzoek van Congo's premier Lumumba, die dreigde militaire steun te vragen aan de Sovjetunie en de diplomatieke betrekkingen met België verbrak, beval de VN-Veiligheidsraad half juli 1960 België zijn troepen uit Congo terug te trekken, waar hun plaats werd ingenomen door VN-blauwhelmen. België nam het de Amerikaanse regering bijzonder kwalijk de resolutie gesteund te hebben en dreigde met vergeldingsmaatregelen, zoals het intrekken van de aankoop van nieuwe Amerikaanse *Starfighter*-gevechtsvliegtuigen en herziening van de financiële verbintenissen binnen de NAVO. Maar deze bedreigingen werden

nooit hard gemaakt. Ook Spaak deelde aanvankelijk de Belgische onvrede over de Amerikaanse houding, maar zou vanaf april 1961, toen hij – na een korte periode als NAVO-secretaris-generaal – opnieuw minister van buitenlandse zaken was geworden, alles in het werk stellen de Amerikaans-Belgische betrekkingen opnieuw te normaliseren.

De *derde crisis* speelde zich begin jaren '80 af. In december 1979 had de Noord-Atlantische Raad van de NAVO besloten tot installatie van nieuwe Amerikaanse kernwapens in Europa. De uitvoering van deze beslissing werd al snel een geloofsartikel inzake Atlantische trouw. In Europa, en ook in België, was het verzet tegen de opstelling van deze wapens echter groot. Vanaf 1980 werden de kernwapens in België koninginnekstukken op het politieke schaaqbord. Minister van buitenlandse zaken Leo Tindemans zinspeelde daarbij meermalen op de economische vergeldingsmaatregelen die de Verenigde Staten zouden

Tijdens en direct na de Tweede Wereldoorlog stond België symbool voor een West-Europese 'groepering', als 'derde macht' tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie

nemen indien België niet zou instemmen met de geplande opstelling. Het debat zou bijna vijf jaar aanslepen. Op 14 maart 1985 verleende de Belgische regering uiteindelijk toestemming tot installatie van Amerikaanse kernwapens in België.

De *vierde* en wellicht meest betekenisvolle *crisis* viel samen met de slotjaren van de Koude Oorlog. In december 1987 hadden de Verenigde Staten en de Sovjetunie het INF-verdrag gesloten. Daardoor was binnen de NAVO de aandacht zich gaan richten op modernisering van de overgebleven kernwapens voor de korte afstand, die de door het INF-verdrag verloren militaire mogelijkheden moesten compenseren. Binnen de Belgische regering formuleerde minister van landsverdediging Guy Coëme, een Franstalig socialist, eind september 1988 als eerste bedenkingen bij de geplande nucleaire modernisering. Deze leek hem niet alleen inopportuun gezien de ontwikkelingen in de Sovjetunie, waar Gorbatsjov intus-

sen al verscheidene jaren aan de macht was, maar ook in strijd met het regeerakkoord, waarin juist onderhandelingen over deze wapensystemen waren bepleit. Dat was overigens zeer tegen de zin geweest van de toenmalige regering-Reagan, die op 25 mei 1988 in een hautaine nota aan de nieuwe Belgische regering verklaard had verontrust te zijn dat een NAVO-lidstaat zo'n standpunt vertolkte. Een besluit tot modernisering leek echter des te minder noodzakelijk omdat Coëme via parallelle kanalen ervan op de hoogte was gebracht dat in Duitsland minister van buitenlandse zaken Genscher binnen de Bondsregering soortgelijke bezwaren had geformuleerd.

Op 21 oktober 1988 besloot België dat het voorbarig was zich uit te spreken over de voorgestelde modernisering. Toen deze regeringsbeslissing aan de NAVO-bondgenoten werd meegedeeld, waren de NAVO-ambtenaren uit het lood geslagen: volkomen onverwacht in hun ogen had België immers zijn vertrouwde houding van stilzwijgende instemming met de modernisering laten varen. De

De goede betrekkingen tussen België en de Verenigde Staten tijdens de Koude Oorlog werden niettemin verstoord door diepgaande crises

reacties lieten niet op zich wachten. Op de ministeriële *Nuclear Planning Group* van de NAVO in Scheveningen voelde Guy Coëme zich een eenzaam man. Geen van zijn collega's viel hem bij en sommigen waren zelfs bepaald onbehouden. Manfred Wörner, secretaris-generaal van de NAVO, was ziedend en de Amerikaanse defensie-minister zou zijn Belgische collega een hele tijd blijven negeren.

In eigen land had een deel van de Belgische pers zware kritiek. Men sprak van grote onhandigheid en weinig glorieus bochtenwerk. Minister van Buitenlandse Zaken Tindemans viel publiek uit tegen zijn defensiecollega. De Belgische reserve maakte het dossier van een aanvankelijk routineus bedoelde beslissing tot een politiek relevant dossier. In West-Duitsland ging Genscher vervolgens zware druk uitoefenen op kanselier Kohl. Drie maanden later nam deze een identiek standpunt in als de Belgische regering. De geplande modernisering verdween daarmee van de agenda.

Deze laatste crisis was in menig opzicht van groter belang dan de drie vorige. Zij viel immers samen met een snelle terugkeer naar de uitgesproken *pro-Europese lijn* van de eerste naoorlogse jaren – ook al werd die terugkeer aanvankelijk niet ten volle naar waarde geschat. De essentie werd vertolkt door defensie-minister Coëme in een meningsverschil met buitenlandminister Mark Eyskens over de rol van de WEU in de Europese veiligheidsarchitectuur. Eyskens vertolkte in dit debat – dat in België een rijkere verscheidenheid aan opties vertoonde dan het gelijktijdige Nederlandse debat – het standpunt dat de WEU in de eerste plaats als de Europese pijler van de NAVO moest fungeren. De meerderheid binnen de Belgische regering zag de WEU echter in de eerste plaats als het militaire luik van de Europese eenwording, net zoals Frankrijk en Duitsland. In naam van de Belgische regering zette Coëme op een WEU-ministerraad eind oktober 1991 de puntjes op de i – in bewoordingen die geïnspireerd waren door luitenant-generaal Charlier, stafchef van de Belgische strijdkrachten: 'Een politiek eengemaakt Europa moet een eigen veiligheids- en defensiebeleid hebben, niet ondergeschikt aan eender welke andere organisatie.'

Ergens tussen de jaren 1988 en 1991 was België aldus teruggekeerd naar zijn *roots*, m.a.w. naar het project van een autonome Europese positie in de wereldpolitiek, gebaseerd op een eigen defensie- en buitenlandse politiek. Er is geen noemenswaardig verschil tussen de filosofie achter de woorden van Guy Coëme en José Charlier en die van Guy Verhofstadt of buitenlandminister Louis Michel, een decennium later, als ze het hebben over de noodzaak van een multipolaire wereld opdat 'het unilateralisme van één enkele grootmacht niet zou domineren',⁶ en over de behoefte aan 'autonomie' inzake Europese defensie.⁷

Continuïteit achter Belgisch-Amerikaanse crisis

De crisis van 2002-2003, over Irak en over de transatlantische relatie, klonk voor vele waarnemers als een donderslag bij heldere hemel. En toch waren de constanten groter dan velen toen beseften.

Wat de oorlog in Irak betreft, valt het op hoe de uitgangspunten van de Belgische regering, geformuleerd door de ministerraad van september 2002, nagenoeg volledig identiek waren aan de uitgangspunten van de Belgische regering twaalf jaar eerder bij de Golfoorlog van 1990-1991. De Belgische ministerraad van 6 september 2002 zag de rol van zowel de VN als de EU als doorslagge-

vend. De Raad bevestigde dat geen enkel land (lees: de Verenigde Staten) het recht had buiten de VN om op te treden. Premier Verhofstadt bevestigde daarnaast de Belgische wens tot een gezamenlijke Europese houding op de Europese Raad van Barcelona, maart 2002. Voor de NAVO, daarentegen, zag België geen enkele rol weggelegd. Het gebruik van militaire middelen werd gezien als een laatste oplossing, terwijl de noodzaak eindelijk een doorbraak te forceren in het Israëliësch-Palestijns conflict België zeer ter harte ging. Ten slotte trachtte België tot op het einde een diplomatieke oplossing te forceren, zoals bleek uit de bilaterale ontmoeting tussen Louis Michel en de Irakese minister van buitenlandse zaken Tarek Aziz in februari 2002.

Twaalf jaar eerder, op 13 augustus 1990, aan het begin van de Golfcrisis als gevolg van de invasie van Koeweit door Irak, drukte de Belgische ministerraad in bijna identieke bewoordingen dezelfde bezorgdheden uit: noodzaak van een VN-mandaat, expliciete voorkeur voor een vreedzame oplossing en steun aan ultieme diplomatieke demarches om oorlog te vermijden, een zo groot mogelijke Europese coördinatie, bezorgdheid om de Euro-Arabische dialoog en een met succes bekroonde poging een NAVO-rol in deze crisis te vermijden.

Wat de transatlantische betrekkingen betreft, heeft premier Verhofstadt sinds zijn aantreden in 1999 steeds het standpunt vertolkt dat Europa een autonome koers zou moeten kunnen varen om aldus in een multipolaire wereld zijn verantwoordelijkheid te kunnen opnemen. Deze laatste term is een taboewoord in de Verenigde Staten, maar de Belgische bewindslieden zijn deze woordkeuze ook na de crisis van 2002-2003 blijven hanteren. Vanuit een langere-termijnperspectief valt het echter op hoe naadloos deze oriëntatie aansloot bij de oorspronkelijke pro-Europese blauwdruk van Spaak tijdens en onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog.

In het buitenland – maar ook in het binnenlandspolitieke debat – wordt dit nadrukkelijke Belgische pleidooi voor grotere Europese autonomie op het gebied van buitenlands beleid en defensie dikwijls als ongeloofwaardig bestempeld. België, zo menen sommigen, is slecht geplaatst om op te treden als pleitbezorger voor een Europese defensie, omdat het de rode lantaarndrager is inzake defensie-uitgaven. Bij de regeringsonderhandelingen van 2003 heeft Verhofstadt wel degelijk getracht een verhoogde defensie-inspanning overeen te komen. Zijn coalitiepartners wezen

dit echter van de hand – wat wellicht beschouwd kan worden als een moderne variant van de uitgesproken antimilitaristische traditie die alle Belgische politieke families heeft gekenmerkt sinds de 19de eeuw.

De lilliputterstrategie van België

De basishouding van België ten aanzien van de transatlantische betrekkingen komt in feite neer op het zoeken naar een ‘tegenwicht’ – ook al wordt deze term officieel niet gebruikt, vanwege de misverstanden die hij oproept.⁸ Naar de woorden van oud-premier Dehaene, in december 2001, moet Europa in de tweede en derde pijler dezelfde vergaande stappen zetten als in de eerste pijler, zodat de EU kan uitgroeien tot een ‘tegenmacht’ van de Verenigde Staten op het wereldtoneel. Hetzelfde idee is terug te vinden in het *Strategisch Plan 2000-2015*, dat door defensie-minister Flahaut werd opgesteld: ‘Het streven naar het behoud van het Amerikaans engagement betekent niet dat er sprake mag zijn van een hegemonie van deze laatste. Als tegenwicht hiervoor is een versterking van de Europese dimensie binnen de NAVO aangewezen.’⁹

Deze strategie werd wellicht het best beschreven door de Duitse academicus Josef Joffe. Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, zo schreef hij in 2001, heeft niet zozeer de bedoeling positie te nemen tegen de Verenigde Staten, maar om de relatieve autonomie tegenover dat land te vergroten: ‘Its [(ESDP) purpose is not to oppose the United States outright, but to enhance Europe’s relative power vis-à-vis the United States with an asset that might increase European autonomy or diminish U.S. preponderance.’¹⁰

Beter dan het discutabele woord ‘tegenwicht’ is het wellicht correcter te spreken van een ‘correctiemechanisme’ in de internationale machtsverhoudingen. In tegenstelling tot wat de Realistische theoretici van de internationale betrekkingen poneren, is het uitdrukkelijk *niet* de bedoeling van België deel te nemen aan een klassieke tegen-alliantie. België is niet uit op een dergelijk anti-Amerikaans front. Integendeel, België heeft na de crisis getracht de betrekkingen met de Verenigde Staten te normaliseren, net zoals de overige Europese landen. Het gaat daarbij uit van het adagium: *agree where we can, agree to disagree where we can’t*. Op die manier hoopt de Belgische diplomatie haar bescheiden steentje bij te dragen om de Verenigde Staten duidelijk te maken dat ook zij voordeel hebben bij het multilate-

ralisme, omdat een strategie van wisselende coalities leidt tot legitimiteits- en legaliteitsproblemen.

Wat België dwars zit in de Amerikaanse koers, heeft weinig te maken met de Verenigde Staten als zodanig of met anti-amerikanisme. Het laat zich gemakkelijk samenvatten in enkele kernzinnen: de Verenigde Staten zijn te dominant en te onvoorspelbaar, en bovendien niet langer voorstander van een internationale *status-quo*. Een grote mogendheid die over een militaire superioriteit beschikt en verklaart die als het *policy instrument* bij uitstek te willen hanteren, en daarenboven verklaart zich niet te willen binden aan de voor de overige staten heersende regels, is in Belgische ogen een bron van onvoorspelbaarheid in het internationale systeem.

Deze houding stemt overeen met een oerklasieke Belgische aversie tegen het te grote gewicht van grote mogendheden op kleine staten als België en tegen internationale onvoorspelbaarheid, die kleine staten reduceert tot speelbal van de groten. Deze afkeer zit ingebakken in het Belgisch buitenlands

waarborgen was aldus vanaf het begin een van de basisingrediënten van het vitale belang van dit land.

Door de Belgische diplomatieke traditie heen lopen twee richtsnoeren, die als rode draden het vitale belang van het land vormen: *economische voorspoed* en *politieke onafhankelijkheid*. Juist dat laatste – de autonomie, bewegingsvrijheid en dus onafhankelijkheid van het land in de internationale arena – smeedt een intieme band tussen ogenschijnlijk heel uiteenlopende momenten in de diplomatieke geschiedenis van België: het verzet van de opeenvolgende negentiende-eeuwse regeringen tegen een te nauwe Frans-Belgische douane-unie; de diplomatieke campagnes tegen de te dominante positie van de grote mogendheden in de Volkenbond in 1919 en de Verenigde Naties in 1945; en de ommekeer in de Belgische houding tijdens de Tweede Wereldoorlog inzake Benelux-samenwerking, het Europese supranationalisme vanaf 1955 en de terugkeer naar de pro-Europese koers onder Verhofstadt.

Afhankelijk van de internationale context komt het erop neer de macht en invloed van de grote mogendheden op België zoveel mogelijk te beperken. Dat moet een klein land zonder veel eigen machtsmiddelen ten dele indekken tegen terugkeer naar een brute machtspolitiek en tegen de wisselvalligheden in de machtspolitiek van de grote staten. Sinds het *interbellum* en vooral na de Tweede Wereldoorlog heeft België dit vertaald in de stelregel dat handhaving van een *op vaste regels gebaseerd internationaal systeem* het meest elementaire eigenbelang is van een kleine staat, zowel in Europees verband als op mondiaal vlak. Kofi Annan zei, met andere woorden, hetzelfde in zijn openingstoespraak tot de Algemene Vergadering van de VN in september 2004: 'At the international level, all states – strong and weak, big and small – need a framework of fair rules, which each can be confident that others will obey.'

Concreet toegepast op de transatlantische betrekkingen betekent dit, *ten eerste*, dat België beducht is voor wat genoemd wordt de 'instrumentalisering' van de NAVO, m.a.w. de omvorming van de alliantie tot een 'toolbox' die gebruikt wordt als het Washington goed uitkomt en als basis voor een wisselende reeks 'coalitions of the willing'. België beschouwt een strategie van tijdelijke coalities van bereidwillige staten geen stabiele basis voor het internationale systeem. Premier Verhofstadt verwees hier al naar in 2002: 'Het lijkt er sterk op dat de NAVO in de toekomst geen alliantie meer zal zijn. US drij-

Premier Verhofstadt heeft steeds gepleit voor een autonome koers van Europa, om zodoende verantwoordelijkheid te nemen in een multipolaire wereld

beleid sinds het ontstaan van het land in 1830. Toch gaat het wellicht te ver dit een 'traditie' te noemen in het Belgisch buitenlands beleid, in de zin van een expliciete en bewust ervaren opvatting die van de ene besluitvormer op de andere overgaat.¹¹ Wellicht is het beter te gewagen van een reflexmatig gedrag, ingebakken in de Belgische diplomatieke cultuur als gevolg van de manier waarop België is ontstaan. Letterlijk vanaf de eerste dag van zijn ontstaan werd België omringd door grotere mogendheden die zich voortdurend geroepen voelden over het hoofd van de Belgische besluitvormers te beslissen over het wel en wee van die nieuwe staat. In tegenstelling tot Nederland werd België vanaf zijn ontstaan met de neus op het feit gedrukt dat het een kleine staat was, met weinig eigen machtsmiddelen, geprangd tussen de wisselvalligheden van de machtspolitiek van de grote buurlanden en steeds bedreigd in zijn bestaan als de internationale *status-quo* in het gedrang was. De autonomie van België

ven NAVO in de richting van een losse coalitie, die naargelang de vijand anders zal worden samengesteld en andere middelen zal inzetten. Men zal dus à la carte een coalitie tegen deze of gene vijand vormen.¹²

In dezelfde geest moet, *ten tweede*, ook het sterke Belgische pleidooi worden begrepen voor wat premier Verhofstadt een 'nieuw atlantisme' heeft genoemd, namelijk een alliantie gebouwd op twee gelijkwaardige pijlers, een Amerikaanse en een EU-pijler.¹³ Dit veronderstelt, naar de woorden van Verhofstadt, dat de EU een versterkte samenwerking opzet op het gebied van het Europese veiligheids- en defensiebeleid, om te komen tot een Europese defensiemacht met het vermogen autonoom te kunnen beslissen en de genomen beslissingen te kunnen uitvoeren. Dit nieuwe atlantisme, aldus nog steeds Verhofstadt, past in de multipolaire wereld waar wij naartoe evolueren. De EU, aldus de regeringsverklaring van 2003, 'zal op wereldvlak slechts een geloofwaardige partner en speler worden indien zij ook beschikt over een eigen Europese defensiecapaciteit die kadert in het strategische partnerschap tussen de EU en de NAVO'.

Ten derde is het een logische – en ultieme – consequentie van de Belgische visie op de transatlantische betrekkingen dat bij voorkeur de EU het besluitvormingsniveau wordt op het gebied van defensie en buitenlands beleid – wat neerkomt op een feitelijke onderschikking van de NAVO. Voor België geldt het Europese primaat voluit. Mede daardoor heerst er binnen de Belgische besluitvorming sinds het einde van de Koude Oorlog een reëel wantrouwen ten aanzien van de manier van besluitvorming in NAVO-verband.

Ten vierde vertaalt de Belgische transatlantische visie zich ook in een uitdrukkelijk pleidooi voor vérgaande militaire integratie binnen de EU. Sinds de brief van premier Verhofstadt van juli 2002 aan president Chirac en premier Blair, heeft België zich herhaaldelijk gewaagd aan concrete voorstellen om deze nauwere Europese militaire organisatie vorm te geven – voorstellen die al bij al niet zoveel verschillen van wat Paul-Henri Spaak zestig jaar geleden nastreefde.

Noten

- 1 *Wall Street Journal*, 7 februari 2003.
- 2 *Trends*, 20 februari 2003.
- 3 P.F. Smets, *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*, Brussel: Goemaere, 1980, deel 1, blz. 12 en 19.

- 4 *Foreign Relations of the United States*, Washington, GPO, Vol. 1955-1957: 4, blz. 19.
- 5 Youri Devuyt, 'The Community-Method after Amsterdam', in: *Journal of Common Market Studies*, 37, 1, maart 1999, blz. 115.
- 6 Toespraak L. Michel ter gelegenheid van de opening van de Diplomatieke Contactdagen, Brussel, 4 september 2000.
- 7 'Een visie op Europa', toespraak van G. Verhofstadt voor het European Policy Center, 21 september 2000.
- 8 Louis Michel, 'We blijven vrienden', in: *De Standaard*, 17 januari 2004.
- 9 *Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015. Concrete voorstellen om in de XXIste eeuw te stappen*. Te consulteren op: www.mil.be
- 10 Josef Joffe, 'Who's afraid of Mr. Big? Global relations with the United States', in: *The National Interest*, zomer 2001.
- 11 Deze definitie van het begrip 'traditie' is ontleend aan: C.B. Wels, 'De historicus en de constanten in het buitenlands beleid', in: B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1984, blz. 23.
- 12 Guy Verhofstadt in: *Knack*, 12 juni 2002.
- 13 'Pleidooi voor een nieuw atlantisme', Hofstadlezing door Guy Verhofstadt, Den Haag, 21 februari 2003.

Rik Coolsaet doceert internationale politiek en Belgisch buitenlands beleid aan de Universiteit Gent.

Nieuwe dynamiek in Vlaams buitenlands beleid?

Tijdens de afgelopen kabinetsperiode (1999-2004) lag het 'Vlaams buitenlands beleid' van de toenmalige paars-groene coalitie onder een spervuur van kritiek van de zijde van de oppositie. Zo beweerde men dat het Vlaamse beleidsniveau in de praktijk van de buitenlands-politieke dossiers in toenemende mate als 'ondergeschikt' werd behandeld ten opzichte van het federale niveau, en aldus werd 'uitgehouden'.¹ Kortweg: het zou hebben ontbroken aan een globaal politiek concept voor het 'Vlaams buitenlands beleid'. In het nieuwe regeerakkoord (2004-2009), dat de huidige regenboog-coalitie (een regering van christendemocraten, Vlaams-nationalisten, socialisten en liberalen) in juli 2004 afsloot, is evenwel hernieuwde aandacht voor de ontwikkeling van een *politieke dimensie* in het Vlaams buitenlands beleid merkbaar.

Dit artikel wil dit spanningsveld nader analyseren. *Ten eerste* wordt kort ingegaan op de accenten die de vorige Vlaamse regering in haar buitenlands beleid heeft gelegd, en de belangrijkste structurele en inhoudelijke pijnpunten van dat beleid in de periode 1999-2004. Tot op welke hoogte was de kritiek die tijdens de voorgaande legislatuur op het 'Vlaams buitenlands beleid' geuit werd, correct? *Ten tweede* wordt de aandacht gericht op de plaats van dat beleid binnen het nieuwe regeerakkoord, alsmede op de buitenlands-politieke daden die reeds gesteld werden door de bevoegde minister, Geert Bourgeois. Kunnen we thans spreken van een nieuwe dynamiek in het Vlaams buitenlands beleid? En welke uitdagingen dienen zich de komende jaren aan?

Stoelendans, politieke keuzen en gemiste kansen

Wie het Vlaams buitenlands beleid tijdens de periode 1999-2004 analyseert, valt alvast één oppervlakkig fenomeen op: achtereenvolgens waren vier ministers verantwoordelijk voor het Vlaams buitenlands beleid,² vier voor buitenlandse handel en vier voor ontwikkelingssamenwerking. De oppositie verweet op basis van deze ontwikkelingen de paars-groene coalitie gebrek aan interesse voor het buitenlands beleid. Feit is dat deze stoelendans vooral gevolg was van de relatieve instabiliteit waaronder de coalitie leed. Het binnenlands-politiek gekra-

keel ondermijnde dus als het ware een krachtadig buitenlands beleid. Dit alles had voor de buitenwereld het onbedoeld neveneffect dat het Vlaanderen ontbrak aan een herkenbaar politiek gezicht voor zijn buitenlands beleid, anders dan onder minister-president Luc Van den Brande (1992-1995; 1995-1999).

Nochtans was er ook meer aan de hand. Uit gegevens die pas onlangs door de Vlaamse administratie Buitenlands Beleid werden vrijgegeven, kan men thans met empirisch cijfermateriaal de stelling onderbouwen dat tijdens de periode 1999-2004 *andere politieke keuzen* werden gemaakt met betrekking tot de invulling van de Vlaamse buitenlandse betrekkingen. Uit tabel 1 kan men duidelijk een algemene trend ontwaren waarbij de ontwikkeling van de *buitenlandse handel absolute prioriteit* kreeg. De uitgaven voor deze post verdubbelden bijna, daar waar het algemene buitenlandse beleid het met minder kredieten moest doen (met uitzondering van een kleine heropleving in 2001 als gevolg van het Belgisch EU-voorzitterschap, in het tweede semester). Wel kan men een gestage toename bespeuren van de uitgaven voor de prille Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.³

Tabel 1 Ontwikkeling van de centrale Vlaamse internationale beleidskredieten in euro, 1999-2004.

Jaar	Algemeen buitenlands beleid	Ontwikkelings-samenwerking	Buitenlandse Handel	TOTAAL
1999	22.726.878	7.469.032	25.612.358	55.808.268
2000	14.330.725	9.791.794	27.627.733	51.750.252
2001	25.562.780	8.187.923	31.118.074	64.868.777
2002	20.597.000	16.466.000	33.457.000	70.520.000
2003	16.900.000	16.083.000	37.171.000	70.154.000
2004	13.592.000	16.226.000	40.095.000	69.913.000

De toename van de uitgaven voor buitenlandse handel lijken deels afkomstig van nieuwe kredieten, deels van verlaging van uitgaven voor het algemene buitenlands beleid. De toename van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking werden vrijwel geheel gefinancierd door nieuwe fondsen. Waar snoeide men vooral in

de Vlaamse buitenlandse politieke uitgaven?

Een eerste grote besparingspost betrof het zg. 'Programma Centraal- en Oost-Europa'; een halvering van 6,18 miljoen euro in 2002 naar 'slechts' 2,98 miljoen euro in 2004. Dit fonds was al in 1992 opgezet om concrete projecten te financieren op het terrein van economie, leefmilieu, infrastructuur, opleiding en vorming, sociaal-economisch overleg en juridische bijstand. Op deze wijze zou Vlaamse *know-how* worden aangewend om de Midden- en Oost-Europese landen in de richting van een West-Europees peil te brengen. Tegelijkertijd bracht men aldus Vlaamse en Centraal-Europese specialisten op uiteenlopende terreinen met elkaar in contact. Niet onbelangrijk was dat men zo tevens (aspecten van) het Vlaamse (sociaal-)economisch, ecologisch en maatschappelijk model naar het 'Oosten' kon 'exporteren'. Op middellange termijn hoopte men tevens gezamenlijke *spin-offs* te kunnen genereren.

Het uiteindelijk doel van dit Programma was evenwel steeds politiek van aard geweest; deze landen in contact brengen met Vlaanderen als jonge, maar betrouwbare buitenlandse politieke partner.⁴ In 2000 had men dit belangrijke Vlaamse beleidsinstrument geheroriënteerd in de richting van een pre-accessiebeleid in het kader van de inspanningen die Midden-Europa moest verrichten om lid te worden van de Europese Unie. De betrokken landen konden voortaan via overleg met de Vlaamse overheid zelf de prioriteiten bepalen van de projecten waaraan men geld besteedde.

Dat men onder de vorige legislatuur besloot de kredieten voor dit soort projecten te vermindere, was op zich zelf niet onlogisch. Het Vlaamse 'Programma Centraal- en Oost-Europa' had immers zijn voornaamste doelstellingen bereikt,⁵ en men had Vlaanderen binnen concrete sectoren van economie, ecologie en maatschappelijk leven in Midden-Europa op de kaart gezet. Dit alles vormde als het ware de geloofsbrieven voor een nauwere politieke samenwerking tussen Vlaanderen en de Midden-Europese landen, in het kader van de uitgebreide Europese Unie vanaf 1 mei 2004.

Problematisch is evenwel dat de Vlaamse regering tijdens de moeilijke begrotingsjaren van 2002-2004 besloot ook op het vlak van de buitenlandse politieke vertegenwoordiging de duimschroeven aan te draaien (van 1,33 miljoen euro naar 'slechts' 1 miljoen euro). Men kan zich afvragen of de Vlaamse buitenlandse politiek het zichzelf daardoor niet bijzonder

moeilijk maakte in Centraal-Europa de vruchten te oogsten die men tien jaar had gezaaid.⁶ Het uitschuren van politieke 'Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering' naar deze gebieden (zoals heden in Den Haag, Berlijn, Wenen, Parijs, Londen, Pretoria, Washington, bij de multilaterale organisaties in Genève en bij de EU in Brussel) had er immers voor kunnen zorgen dat men, steunend op de al geboekte maatschappelijke successen van samenwerking, concrete politieke samenwerking had kunnen ontwikkelen. De vorige Vlaamse regering suggereerde bij monde van minister Jaak Gabriëls dat de federale diplomatie meer aangewend diende te worden als 'instrument van het Vlaams buitenlandse beleid', en dat Vlaanderen geen parallel diplomatiek netwerk nodig had.

Dit oordeel dient op zijn minst genuanceerd te worden. Het is zeker correct te stellen dat de Belgi-

Dat Vlaanderen zijn projectmiddelen ten aanzien van Oost-Europa verlaagde zonder daarvoor een politieke Vertegenwoordiging in de plaats te stellen, is een gemiste kans

sche federale diplomatie een belangrijk instrument kan zijn voor de ontwikkeling van de buitenlandse politiek van de gewesten en gemeenschappen. Toch had men met het uitschuren van eigen 'Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering' een duidelijk politiek signaal kunnen geven om de samenwerking met deze landen te stuwten voorbij het niveau van de klassieke diplomatieke betrekkingen. Zulke politieke Vertegenwoordigers verrichten immers zeer concreet werk; het in de steigert zetten van feitelijke samenwerkingsprojecten in het wijde spectrum van de beleidsbevoegdheden die de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest thans beheren wat betreft het binnenlands beleid; de 'persoonsgebonden materies', zoals taalwetgeving, cultuur, onderwijs, welzijn (Vlaamse Gemeenschap), maar ook de 'territorium-gebonden bevoegdheden', zoals economie, leefmilieu, werkgelegenheid, infrastructuur, enz. (Vlaams Gewest). Daarmee is niet gezegd dat het onmogelijk zou zijn zo'n Vlaamse samenwerking met Centraal-Europa via de federale diplomatie te

verwezenlijken, wél dat via uitzending van eigen politieke 'Vertegenwoordigers' een diepgaander en intensiever samenwerking bereikt zou kunnen worden, in korter tijdsbestek en met rechtstreekse contacten. Dat Vlaanderen zijn projectmiddelen ten aanzien van Midden- en Oost-Europa verlaagde zonder daarvoor een politieke Vertegenwoordiging in de plaats te stellen, zou men dus vanuit louter beleidsmatig oogpunt enigszins kunnen beschouwen als gemiste kans.

Uiteraard kan men dergelijke Vlaamse 'diplomaten' onmogelijk naar alle Centraal- en Oost-Europese landen uitsenden. Vlaanderen zou vooral prioriteiten⁷ moeten leggen bij landen van een vergelijkbare omvang (bijv. de Baltische staten of Tsjechië), bij de naties die een leidende rol spelen in de regio (bijv. Polen en Hongarije), of bij die landen die om geopolitieke redenen interessant kunnen zijn (bijv. Roemenië als een eventuele hefboom naar de 'buitengordel' van de EU).

Meer dan een aanzet tot buitenlands beleid

De gegevens van tabel 1 hebben ons iets meer inzicht geboden in beleidskeuzen van de vorige legislatuur. Toch gaat de kritiek die sommigen destijds opperden te ver, in het bijzonder de bewering dat er géén 'Vlaams buitenlands beleid' meer zou hebben bestaan. Welke nuanceringen kunnen worden aangebracht?

Ten eerste is het inherent aan de Belgische 'oplossing' dat de *Vlaamse regering* standpunten moet ontwikkelen om een bijdrage te leveren aan de buitenlandse politiek van de *Belgische federatie*. Het is echter wél zo dat tijdens de vorige periode het radarwerk dat deze gezamenlijke politiek vorm moest geven, de *Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid* (ICBB), op het hoogste politieke niveau sturing miste. In de praktijk werd vooral op *ambtelijk niveau* tussen de diverse Belgische beleidsniveaus invulling gegeven aan het Belgische standpunt, waardoor men niet altijd pro-actief kon werken. Een voorbeeld: de ICBB-vergadering die het standpunt van de Belgische federatie moest bepalen voor de *Europese Raad van Lissabon* (23-24 maart 2000), werd door de federale BuZa-minister Louis Michel wegens agendaproblemen (?) gewoonweg afgelast: een fundamentele aantasting van de Vlaamse (en Waalse) bevoegdheden, daar op deze EU-top engagementen werden aangegaan waarvoor binnen de Belgische federatie alleen de federale deelen-titeiten bevoegd zijn, t.w. onderzoek en innovatie, werk-

gelegenheid, economisch beleid, onderwijsbeleid, enz.⁸ Dat Vlaanderen dit zomaar liet gebeuren, was op zijn minst onhandig. Indien het eigen politiek-aangestuurde *input* had kunnen geven aan het Belgische standpunt, dan had men nu verder kunnen zijn met verwezenlijking van een netwerkeconomie en een lerende en activerende maatschappij.

Ten tweede zette de vorige Vlaamse regering wel degelijk stappen om de structuren binnen het bestuurlijke apparaat van het Vlaams buitenlands beleid te optimaliseren. Een voorbeeld betreft het *multilaterale beleid*, waarbij zowel structureel als inhoudelijk stappen voorwaarts werden gezet om Vlaanderen als buitenlands-politieke, doch niet-statelijke speler een eigen multilaterale stem te geven. Zo verbeterde men o.a. de samenwerking *tussen* de Vlaamse administraties op dit terrein.

Ten derde werden met vallen en opstaan niet onbelangrijke initiatieven genomen om een Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in de steigers te zetten, rechtstreeks voortvloeiende uit de eigen beleidsbevoegdheden. In het kader van de bevoegdheid van de 'preventieve gezondheidszorg' pleitte minister-president Dewael voor aanduiding van de strijd tegen HIV/AIDS als centraal aandachtspunt. Intussen wordt Vlaanderen internationaal erkend als belangrijke partner van het in Genève gevestigde UN-AIDS-programma (dat onder leiding staat van de Vlaming Peter Piot). Vlaanderen stort jaarlijks een rechtstreekse bijdrage voor UN-AIDS-projecten in Zuidelijk Afrika, dé geopolitiek-prioritaire regio van het Vlaamse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking (naast Marokko). Ook nieuw was het 'gemeentelijk convenantenbeleid': financiële ondersteuning voor Vlaamse gemeenten die uitwisselingsprojecten met partnergemeenten in 'ontwikkelande landen' aangaan (jaarlijks budget van 1,5 miljoen euro). Het Vlaams parlement keurde ook een nieuw decreet goed inzake de microfinanciering door waarborgverlening. Per jaar stort Vlaanderen nu 248.000 euro in een ontwikkelingsfonds waaruit microkredieten aan jonge startende bedrijven in ontwikkelingslanden worden verstrekt. Hiermee sluit Vlaanderen zich aan als partner in de ontwikkeling van meer 'activerende' beleidsinstrumenten. Ook werd aandacht besteed aan projecten om Vlamingen meer bewust te maken van en te informeren over ontwikkelingsvraagstukken, een tot op heden onderontwikkeld terrein.

Tot slot is niet onbelangrijk te vermelden dat men tijdens de vorige legislatuur in het kader van het

programma 'Beter Bestuurlijk Beleid' de politieke beslissing nam alle Vlaamse buitenlands-politieke instrumenten op termijn te bundelen. Aldus zal binnenkort ter vervanging van de huidige 'administratie Buitenlands Beleid' (aBB) een heus 'Vlaams ministerie van Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking' (BBIS) worden opgericht, en dat terwijl op het federale beleidsniveau de titulatuur 'ministerie' *verdwenen* is ten voordele van het vage label 'federale overheidsdienst'. Dit alles symboliseert de geleidelijke, geruisloze kanteling van het Belgische federale model op het vlak van de materiële bevoegdheden ten voordele van de Gemeenschappen en Gewesten.

Deze ontwikkeling doet zich overigens nog sterker voor als gevolg van het feit dat sinds juli 2004 er andere politieke meerderheden werden gevormd op het 'regionale' beleidsniveau dan op dit van de federale overheid. Decennium na decennium beheren de Gemeenschappen en Gewesten steeds meer materiële bevoegdheden, waardoor zij objectief ook steeds meer te zeggen (zouden moeten) krijgen over de inhoudelijke buitenlandse politiek van de federatie. Tijdens de vorige legislatuur werden in het Lambermont-akkoord van 2001 o.a. de bevoegdheden van buitenlandse handel, landbouw en visserij geregionaliseerd. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingssamenwerking, althans in theorie, daar uitvoeringsmodaliteiten van dit besluit⁹ nog steeds vastgelegd moeten worden (na verdragingsmanoeuvres onder de paars-groene meerderheden).

Bovendien dient de nieuwe, vrij controversiële regionale bevoegdheid van de *wapenexportlicenties* vermeld te worden (2003). Binnen het nieuwe Vlaamse ministerie BBIS zullen het algemene buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking binnen één structuur worden ondergebracht, politiek aangestuurd door één minister. Op deze wijze moet het op termijn mogelijk worden een structureler Vlaamse stem te verwerven in de inhoudelijke vormgeving van de 'buitenlandse politiek van de Belgische federatie'. Het 'Belgische model', waarbij de federale deeltiteiten een gelijkwaardige stem hebben in het bepalen van het buitenlands beleid, maakt 'de Belgische oplossing' inderdaad erg complex. Niettemin creëert het ook kansen een beleid te concipiëren dat meer op de uiteenlopende behoeften van de Belgische regio's is afgestemd. Ten minste, als de politieke klasse meer zou beseffen dat er op het Vlaamse beleidsniveau nu belangrijke instrumenten en hefboomen beschikbaar zijn ter verwezenlijking van een buitenlandse politiek die de bevolking direct ten goede kan komen.

Buitenlandse politiek in nieuw Vlaams Regeerakkoord

In juli 2004 trad de nieuwe regenboog-coalitie aan via het afsluiten van het Regeerakkoord. Het luik 'Buitenlands Beleid' werd daarin door sommige media nogal koel onthaald, ten onrechte. Uiterst belangrijke elementen zaten erin vervat, zoals 1 de uitdrukkelijke intentie dat Vlaanderen zwaarder moet wegen op de buitenlandse politiek van de Belgische federatie via agendering van standpunten op de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid; 2 de intentie de Vlaamse belangen meer pro-actief te gaan beheren, in de EU, maar ook in de andere multilaterale organisaties; 3 versterking van de politieke samenwerking met partnerregio's en regionale organisaties (Schotland, Catalonië, enz.) en met kleinere nieuwe EU-lidstaten van een vergelijkbare geopolitieke grootte-orde als Vlaanderen (bijv. de Baltische staten, Slovenië, Tsjechië, enz.); en 4 meer aandacht voor de politieke dimensie in het 'buurlandenbeleid', die onder de vorige legislatuur vaak al te 'administratief' werd beheerd (soms ook

De formulering van de Vlaamse buitenlandspolitieke missie in de beleidsnota Buitenlands Beleid 2004-2009 is ambitieus

als gevolg van de houding van de partners – bijv. het vermeende temporiseren in het dossier van uitdieping van de Westerschelde door bestuurders binnen het 'machtige' Nederlandse ministerie voor Verkeer en Waterstaat). Voor ontwikkelingssamenwerking wil men eigen beleid afstemmen op internationale akkoorden en ontwikkelingen. Ook wenst men een actieve bijdrage te leveren aan de 0,7%-norm van ontwikkelingssamenwerking en aan Europese en internationale afspraken voor duurzame ontwikkeling.

In de *Beleidsnota 'Buitenlands Beleid 2004-2009'* wordt de volgende visie geformuleerd: 'Vlaanderen wil als open en welvarende deelstaat bijdragen tot een van onderuit opgebouwde Europese Unie en een rechtvaardige, vreedzame en welvarende internationale gemeenschap. Om de Vlaamse belangen te behartigen en bij te dragen tot een mondiale duurzame ontwikkeling neemt Vlaanderen op een structurele en solidaire wijze pro-actief deel aan het

Europese en internationale gebeuren. In zijn internationaal optreden laat Vlaanderen zich leiden door universele basiswaarden en mensenrechten.' Het Vlaamse beleid gaat uit van een missie waarbij het Vlaanderen in de wereld tracht te positioneren, maar ook de wereld naar Vlaanderen brengt. Via deelname aan de EU-besluitvorming en opbouwen van bilaterale en multilaterale betrekkingen beoogt men Vlaanderen actief te laten deelnemen in de besluitvorming in de wereldgemeenschap.

De formulering van de Vlaamse buitenlandspolitieke missie is ambitieus. Duidelijk is dat het ruimere geopolitieke kader van de uitgebreide EU als het prioritaire Vlaamse 'speelveld' beschouwd wordt, maar ook is er meer aandacht voor de zg. 'Europese buitengordel'. Inzake ontwikkelingssamenwerking staat in de Beleidsnota ook een voor België nieuw idee: de oprichting van een 'Helpdesk Import Vlaanderen'.

De grootste uitdaging voor Vlaanderen is dat er geen kloof mag ontstaan tussen zijn buitenlands-politieke retoriek en zijn concrete beleidsdaden

Buitenlands-politieke daden sinds juli 2004

Bij zijn aanstelling als minister voor 'Buitenlands Beleid' kreeg Geert Bourgeois (Vlaams nationalist) ook de portefeuilles van Bestuurszaken, Media, Ontwikkelingssamenwerking en Toerisme. Deze combinatie van bevoegdheden is anders dan tijdens de vorige legislatuur. Toen werd 'Buitenlands Beleid' vaak behartigd door ministers die ook de 'Buitenlandse Handel'¹⁰ moesten beheren, met als gevolg dat de Vlaamse buitenlandse betrekkingen gereduceerd dreigden te worden tot het louter economische.

Aanvankelijk vreesden sceptici dat als gevolg van de nieuwe combinatie van bevoegdheden in hoofde van Bourgeois het 'buitenlands beleid' opnieuw slechts een 'aanhangel' zou worden. In de praktijk heeft dit samengaan tot onverwachte synergieën geleid. Toen op tweede kerstdag 2004 de zeebeving in de Indische Oceaan plaatsvond, met een tsunami-ramp tot gevolg, greep Bourgeois deze gebeurtenissen aan om vanuit de politiek als minister van *Ontwikkelingssamenwerking* de spontane Vlaamse solidariteitsacties te stroomlijnen. Als *Media*-minis-

ter speelde hij een niet onbelangrijke rol in het op de sporen zetten van de televisieshow *Tsunami 12-12*, en als minister van *Toerisme* toonde hij zijn begrip voor de lotgevallen van de plaatselijke bevolking, mede via het besluit van de Vlaamse regering één derde van haar jaarlijks budget inzake noodhulp voor de regio te oormerken (500.000 euro). Voor de allereerste maal leerde de Vlaamse bevolking als gevolg van deze crisis dat er ook zoiets bestond als een 'Vlaamse ontwikkelingssamenwerking', die complementaire initiatieven nam ten aanzien van de Belgische coöperatie. Via zijn media-bevoegdheid stelde Bourgeois bovendien voor naar analogie van *Tsunami 12-12* jaarlijks een media-evenement te organiseren rond een regio die anders minder aandacht krijgt, om zo bewustwording te bevorderen.

Prompt reageerden sommige NGO's nogal lauwtjes; ontwikkelingssamenwerking moet volgens hen breder zijn dan jaarlijkse piekmomenten – men zou beter het Vlaamse budget terzake verhogen. Juist, maar hoeft het ene het andere uit te sluiten? Misschien zijn beide op termijn wel noodzakelijk? Inzake ontwikkelingssamenwerking herbevestigde Bourgeois voorts de inzet van de Vlaamse regering om de strijd tegen HIV/AIDS als één van de fundamenteën van haar beleid te versterken. Ook toonde hij zich vurig pleitbezorger van 'fair trade'-produkten. Als andere 'beleidsdaad', op het vlak van de mensenrechten, kan de intentie van de Vlaamse regering worden beschouwd de Dalai Lama te ontvangen. Deze had zijn geplande reis naar België immers zelf afgezegd aangezien het Belgische staatshoofd in juni 2005 een officieel staatsbezoek aan China brengt; de Dalai Lama wilde niet dat België hierdoor kritiek zou krijgen van de zijde van 'het officiële' China. Oppositiepartij Groen! stelde dat als Bourgeois zijn pleidooi voor universele basiswaarden en mensenrechten meende, Vlaanderen dan maar zelf een uitnodiging richting de boeddhistische geestelijk leider moest sturen. Dat is intussen gebeurd: *de kleine Vlaamse leeuw daagt aldus de grote Chinese draak uit*.

De Vlaamse regering nam ook andere politieke initiatieven inzake het algemene Vlaams buitenlands beleid. *Ten eerste* stelde men de West-Vlaamse Gouverneur Paul Breyne aan om de huidige Vlaamse samenwerking met Noord-Frankrijk te stroomlijnen. *Ten tweede* gaf Bourgeois bij zijn ontvangst van de tien Centraal- en Oost-Europese ambassadeurs op 13 december 2004 te kennen dat Vlaanderen de samenwerking met deze landen verder wil opbouwen.

Daarmee wordt vanuit politieke hoek een belangrijke lans gebroken voor verdieping en verbreding van de huidige Vlaamse samenwerking (sverdragen) met Centraal-Europa. Voor Vlaanderen is dit van wezenlijk belang, om in het uitgebreid Europa gelijkgestemde zielen te vinden die vertrouwd zijn met zijn *democratisch maatschappijmodel*, zijn *sociaal-economisch overlegmodel* en zijn *welzijnsmodel*. Op elk van deze domeinen hebben de Midden- en Oosteuropese landen slechts een prille traditie.

Tot slot lijkt het mede te danken aan het bezoek in januari 2005 van de nieuwe Vlaamse minister-president Leterme (christen-democraat) aan zijn Nederlandse ambtgenoot Balkenende (ook christen-democraat) dat eindelijk een politieke doorbraak kon worden verwezenlijkt in het vitale dossier van de uitdieping van de Westerschelde tot 13,1 meter.¹¹

Wat de Vlaamse politieke representatie betreft, overweegt Bourgeois op termijn aanstelling van nieuwe 'vertegenwoordigers zonder vaste standplaats', maar eerst wil hij het bestaande netwerk 'verdiepen' – vooral in de buurlanden. In januari 2005 lanceerde Bourgeois bovendien het idee tegen het einde van de legislatuur een 'Vlaams Huis' te openen in New York, om zo Vlaanderen beter te kunnen vertegenwoordigen in de Verenigde Staten, een initiatief waarvoor hij steun zoekt bij Vlaamse bedrijven die in Amerika actief zijn. Wat hij niet vermeldde, maar wat niet onbelangrijk is, is dat via deze vertegenwoordiging ook de Vlaamse aanwezigheid bij de Verenigde Naties versterkt zou kunnen worden (naast de huidige representatie in Genève). Naar het voorbeeld van de andere 'Vlaamse Huisen' in Den Haag, Parijs, Berlijn en Londen zouden overigens ook vertegenwoordigers van het Vlaams Agentschap 'Internationaal Ondernemen' en Toerisme Vlaanderen er onder één dak gehuisvest kunnen worden. Zulke 'Vlaamse ambassades' werken in de praktijk – gezien de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling – complementair aan de Belgische. *Ze symboliseren* niet alleen de vérgaande bevoegdheden die de Vlaamse regering heeft verworven op het vlak van het buitenlands beleid. In deze 'mondiale wereld' vormen ze een *noodzakelijk instrument* om de Vlaamse belangen in het buitenland rechtstreeks te verdedigen en vooral te trachten de speelruimte die men verloren heeft als gevolg van de voortschrijdende mondialisering, deels terug te winnen.

Uitdagingen

Dé grootste uitdaging is dat er geen kloof mag ontstaan tussen de Vlaamse buitenlands-politieke retoriek en de werkelijke beleidsdaden. Men mag ambitieus zijn in het buitenlands beleid, maar dan zal de aandacht niet mogen verslappen én men zal concrete stappen moeten zetten. Bij het 'algemeen buitenlands beleid' moet men meer financiële middelen voorzien; vooral inzake versterking van de zo belangrijke externe politieke vertegenwoordiging (ook bij de multilaterale organisaties) en de opbouw van de expertise binnen het nieuwe ministerie. Zo kan het Vlaamse bestuursapparaat op termijn ogen en oren krijgen om de mondiale ruimte die de wereld is geworden, beter in te schatten, maar ook om zijn eigen stem te laten horen.

Vlaanderen moet meer beseffen dat het geen eiland is, maar een geopolitieke entiteit, ingebed in een complexe Belgische en Europese constellatie. Vlaanderen is gezegend met unieke 'omgevingsvariabelen': zijn centrale (maritieme) ligging in Europa, zijn nabijheid tot het centrum van de Europese politieke besluitvorming, zijn positie als grensgebied van culturen. In wezen was Vlaanderen altijd al bijzonder onderhevig aan internationale economische, culturele en migratoire ontwikkelingen; men denke aan het middeleeuws Hanze-verbond. Op dat vlak niets nieuws. Alleen dient het zich vandaag voluit te engageren in een complex internationaal-politiek netwerk, om beleidsmatig enig antwoord te bieden aan de snel veranderende mondiale constellatie, en toegang te hebben tot innovatieve beleids-ideeën (bijv. inzake economie, ecologie, preventieve gezondheidszorg, cultuur, onderwijsbeleid). Dit alles kan slechts slagen op voorwaarde dat er in Vlaanderen ook een meer gedreven publiek en parlementair debat op gang komt over wat al deze internationale ontwikkelingen voor 'ons plekje onder de zon' betekenen, en wat men zelf de buitenwereld kan aanbieden. Het is dus hoog tijd de Vlaamse mentale kaart te verbreden, op weg naar een nieuwe dynamiek in het Vlaams buitenlands beleid.

Noten

- 1 Een opmerkelijke bewering, zeker aangezien binnen de Belgische politieke constructie de gemeenschappen en gewesten grondwettelijk gelijkwaardig worden beschouwd aan het federale niveau, en een eigen 'buitenlands beleid' kunnen/moeten ontwikkelen wat betreft de materiële

- bevoegdheden die zij op dagelijkse basis 'intern' beheren.
- 2 Minister-president Patrick Dewael van juli 1999 tot augustus 2001, minister Paul Van Grembergen tot juli 2002, minister Jaak Gabriëls tot juni 2003, en tot slot minister Patricia Ceysens tot het einde van de legislatuur.
 - 3 Ook moet worden opgemerkt dat de beleidskredieten in de zg. 'horizontale begroting buitenlands beleid' tussen 1999 en 2004 van 154 naar 264 miljoen euro stegen. Het betreft hier de internationale beleidskredieten van alle administraties.
 - 4 Enkele 'succesprojecten': waterzuiveringsinstallaties in Tsjechië; een twinningsproject inzake milieubeheer in Hongarije; ontwikkeling van havens in o.a. de Baltische staten; oprichting van het eerste Poolse ziekenfonds 'SWP Flandria'; het PLATO-project, waarbij Vlaamse bedrijfsleiders 'peter' werden van 160 Tsjechische midden- en kleinbedrijven, enz.
 - 5 Al blijft het uiterst belangrijk in fondsen te blijven voorzien, opdat Midden- en Oost-Europese landen het *acquis communautaire* verder kunnen implementeren, in het bijzonder binnen die sectoren waar het van de EU-15 zg. 'derogaties' heeft gekregen tijdens de toetredingsonderhandelingen (bijv. op milieugebied).
 - 6 In totaal heeft Vlaanderen sinds 1992 meer dan 75 miljoen euro gespendeerd aan het 'Programma Centraal- en Oost-Europa'.

- 7 Zie ook Y. Vanden Berghe, L. Van Langenhove & M. Vuijsteke (red.), *Een toekomstperspectief voor een Vlaams beleid ten aanzien van Centraal- en Oost-Europa*, Brugge, 2003.
- 8 Zie Guido Dumon, 'Vlaanderen vijf jaar afwezig in het buitenland! Evaluatie van vijf jaar Vlaams buitenlands, Europees en ontwikkelingsbeleid', in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, april 2004, blz. 30-34.
- 9 We spreken ons hierbij niet pro of contra dit besluit uit. Deze kwestie is zo complex, dat zij een aparte publicatie verdient voor een genuanceerde behandeling.
- 10 Thans wordt 'Buitenlandse Handel' behartigd door minister Fientje Moerman (liberaal), die ook de – recent vanuit de federale overheid overgeheveld – bevoegdheid 'Wapenexportlicenties' onder haar hoede neemt.
- 11 Nederland koppelde deze kwestie evenwel ook aan het dossier van de HSL-spoorwegverbinding (zo kort mogelijke reistijd; frequentie van de treinen), via extra onderhandelingen met de Belgische federale overheid.

David Criekemans is mandaatassistent Internationale Politiek aan de Universiteit Antwerpen.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Alfred van Staden *Power and legitimacy. The quest for order in a unipolar world*

Clingendael Diplomacy Papers

No 1, april 2005, 55 p.

ISBN 90-5031-097-4

The study discusses various models of international order, assuming that any political order is bound to reflect the prevailing power structure. Serious attempts to strengthen existing institutions, principles and norms must recognize the preeminence of the United States in global affairs. The United Nations, in particular, cannot stand above the most powerful nation. At the same time, the claim is rejected that the world organization can only be relevant if it is America's tool. The exercise of power that is not rooted in acceptance by allies and friendly states is likely to become counterproductive. The notion of *effec-*

tive multilateralism is considered a practical concept to marry US power with international legitimacy. What role can Europe (the European Union) play to achieve this objective?

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 12,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Vlaams Belang spint garen uit angst voor 'de Turken'

Als we Filip De Man, volksvertegenwoordiger van het Vlaams Belang (VB), mogen geloven, kan 'geen enkel islamitisch land ter wereld [...] omschreven worden als een democratie'.¹ Turkije vormt dus geen uitzondering op de stelling van extreem-rechts in Vlaanderen dat islam en democratie onverzoenbaar zijn. In zijn verzet tegen eventuele toetreding van Turkije tot de Europese Unie teert het VB op de islamofobie die bij een groot deel van de bevolking leeft. De andere politieke partijen weten dat een EU-lidmaatschap van Turkije niet goed in de markt ligt – zeker niet in Vlaanderen, waar de meeste moslims van België wonen – en vertonen voortdurend afweerreacties tegen het spervuur van het VB. Ze proberen de kwestie te neutraliseren tot een technisch gegeven ('Kopenhagen'), zonder een antwoord te vinden op de angst die bij vele gewone burgers leeft.

Turkije als 'het Andere'

Vóór 11 september was het negatieve imago van Turkije in België vooral nog te wijten aan de flagrante schending van de mensenrechten door de Turkse overheid. Koerdische nationalistes die in België onderdak hadden gevonden, konden rekenen op de sympathie van zowel de linkerzijde als de Vlaamse Beweging, het geheel van organisaties die meer autonomie voor Vlaanderen nastreven. Het is vooral de Koerdische kwestie die het meest de houding van de Belgen, in het bijzonder van de Vlamingen, tegenover Turkije heeft beïnvloed. Sinds Samuel Huntingtons these van de 'clash of civilizations' veld wint, verdringt het zogenaamde gevaar van de islam bij het grote publiek het Koerdenprobleem van de voorgrond.

In deze bijdrage richten we de schijnwerper op het debat in Vlaanderen. Het partijenlandschap in België wordt namelijk doorkliefd door de taalgrens. Vlaanderen en Wallonië vormen ook partijpolitiek gezien aparte entiteiten. De partijen zijn geregionaliseerd: de ideologische families vallen uiteen in een Vlaamse en een Franstalige vleugel (telkens een aparte partij), waarvoor alleen de Vlamingen, resp. de Walen kunnen stemmen. De federale regering bestaat uit de Vlaamse en Franstalige partijen van die ideologische families die over de taalgrens heen

samen het sterkst uit de verkiezingen (voor het Belgische parlement) zijn gekomen.² Aan Franstalige kant domineren die partijen de publieke beeldvorming die, net zoals hun Vlaamse tegenhangers, pro toetreding van Turkije zijn; dat zijn de liberale MR en de sociaal-democratische PS (beide in de federale regering) en de groene oppositiepartij ECOLO. De christen-democratische CDH, die net zoals de Vlaamse CD&V sceptisch staat tegenover Ankara, legt ook in de oppositie weinig gewicht in de schaal. (Aan Vlaamse zijde echter zijn de Turkije-sceptische partijen CD&V en VB goed voor bijna de helft van de stemmen. Wallonië is naar verhouding meer seculier, Vlaanderen meer confessioneel georiënteerd.) Het gezaghebbende Franstalige weekblad *Le Vijf/L'Express* besteedde weliswaar veel aandacht aan de argumenten pro en contra toetreding van Turkije, maar maakte geen melding van het bestaan van enige enquête over deze kwestie onder de Franstalige Belgen.³

Linkse en rechtse Vlaams-Nationalisten, maar ook die Vlamingen die zonder nationalistische gevoelens te koesteren het respect voor de eigen identiteit belangrijk vinden: alle hebben ze een zekere sympathie voor het streven van kleine volken naar zelfbeschikking gemeen. In de ogen van de Vlaams-Nationalisten zijn de Koerden in Turkije wat de Vlamingen ooit waren in het 'Belgique de papa', het unitaristische, door de Franstalige bourgeoisie gedomineerde België (tot pakweg de jaren '60). Zowel de Vlamingen toen als de Koerden nu nog altijd, moesten zich assimileren aan de dominante cultuur van hun staat als ze op de maatschappelijke ladder wilden klimmen.

De Vlaams-Nationalisten bekijken Turkije vaak door de bril van de Belgische geschiedenis. Ze kaarten dan ook vaak 'Belgische oplossingen' voor Turkije aan, zoals een federaal systeem met een vérgaande culturele autonomie voor de Koerden. Met de linkse en liberale partijen waren de democratische Vlaams-Nationalisten het eens dat Turkije lid mocht worden van de EU indien het de criteria van Kopenhagen vervulde. De extreem-rechtse krachten binnen het Vlaams-Nationalisme, zoals we die terugvinden in het VB, wijzen een Turks

EU-lidmaatschap echter resoluut van de hand.

Als partij die 25% van de Vlaamse kiezers aanspreekt, is het VB de sterkste 'anti-Turkse' kracht in België. Het heeft zich ook het meest over deze kwestie geuit, zij het dan in negatieve zin.⁴ De argumenten die het in zijn parlementaire interventies, zijn publikaties en op zijn *website* aanvoert tegen Ankara, slaan niet alleen op de onheuse behandeling van de Koerden, maar ook op het 'Anderszijn' van Turkije. Ze worden wel met een zodanige radicaliteit voorgedragen, dat ze als het ware een ontologische drempel vormen voor de Turken: om het even welke hervormingen ze doorvoeren, van het VB mogen ze, per definitie, het Europees Huis niet in, omdat ze nu eenmaal Turken, en dus 'anders', zijn. De Turkse maatschappij zou zich volgens VB-kamerlid Karim Van Overmeire aan 'buiten-Europese bronnen' laven, wat een integratie in Europa onmogelijk maakt.⁵ De toetreding van een niet-Europees volk, zoals het Turkse, zou de culturele coherentie en het saamhorigheidsgevoel van de Europese volken doorbreken.

Vele Vlamingen hebben een zekere sympathie voor het streven van kleine volken naar zelfbeschikking

Het VB vestigt de aandacht verder op problemen die ook door politici van democratische partijen worden aangesneden, alleen doet het dit zonder de nodige nuance en historische zin. Met betrekking tot de kwestie-Cyprus stelt Van Overmeire dat Turkije in 1974 het noorden van het eiland overrompelde, alsof er vooraf geen *putsch* had plaatsgevonden van Griekse officieren die de aansluiting bij Griekenland zochten. Deze visie op de kwestie-Cyprus wordt door de goegemeente gedeeld, en het VB buit die beperkte kennis van de geschiedenis maar wat graag uit. De extreem-rechtse partij laat ook geen spaander heel van een geschiedschrijving die Turkije deel ziet uitmaken van de Europese geschiedenis. In de gedaante van het Ottomaanse Rijk wordt Turkije omgeturnd tot tegenpool en vijand van Europa, en als bezetter van de Arabische landen zelfs verantwoordelijk gesteld voor de intellectuele en economische stagnatie van de islamitische wereld. Op die manier vloeit er ook een verborgen kritiek op de islam als 'achterlijke' religie in de anti-Turkse argumentatie van het VB. Voor deze partij is de vervulling van de

Kopenhagen-criteria niet voldoende voor een staat om lid van de EU te mogen worden, omdat Turkije nu eenmaal geen Europees land zou zijn, en zelfs geen lekenstaat, omdat het seculiere karakter ervan slechts gewaarborgd is zolang de generaals waken.

Clash of Civilizations?

Dat de Belgische regering over geen christen-democratische component beschikt, beïnvloedt haar houding tegenover Turkije.⁶ In een redevoering voor het Europa College in Brugge hekelde premier Guy Verhofstadt het 'valse debat over de grenzen van Europa' waarmee 'een zuiver mono-cultureel Europa, het Europa van de christelijke waarden' werd geconstrueerd.⁷ Anders dan het VB zag de liberaal Verhofstadt in het Ottomaanse Rijk een 'oord van tolerantie', waar de Grieken, Bulgaren en Serviërs hun christelijk geloof konden bewaren. Dat ontlokte de christen-democraat Herman Van Rompuy vervolgens de schampere opmerking hoe die vermeende tolerantie te rijmen viel met de 'Armeense genocide'. Zijn partijgenoot Pieter De Crem, fractieleider van de CD&V in de Kamer, het Belgische parlement, verklaarde het enthousiasme van de Belgische regering onderhandelingen met Turkije aan te knopen vanuit 'een internationaal netwerk en de persoonlijke profilering van onze leiders'.⁸

De sociaal-democratische parlementsleden Anne Van Lancker en Robert Delathouwer spraken zich uit voor Europa als 'pluralistisch project', en verlangden van Turkije het bewijs dat 'secularisme liberaal en tolerant kan zijn en dat democratie ook in een islamitische omgeving kan werken'.⁹ Officieel tellen alleen de Kopenhagen-criteria als leidraad voor de beoordeling. Voormalig buitenlandminister Louis Michel (MR) zei in dit verband: 'Un principe identique vaut pour la Turquie: d'abord le respect des critères de Copenhague et ensuite les négociations d'adhésion sur la base des principes existants'.¹⁰ Volgens Michel mocht een moderne staat als Turkije, die zich had opengesteld voor de 'Europese waarden', niet met de maatstaf van christelijke concepten worden gemeten. Een Turks EU-lidmaatschap zou een kans bieden de 'clash of civilizations' te overwinnen. Dezelfde gedachtegang brengt Verhofstadt tot de uitspraak dat een uitsluiting Turkije in de armen van de fundamentalisten zou drijven.

Beide politici geven hierbij blijk van een zekere naïveteit, want hun vooronderstellingen kunnen niet aan de werkelijkheid worden getoetst. De publieke

opinie heeft geen boodschap aan verheven verklaringen over de geopolitieke en strategische rol van Turkije als EU-lidstaat. Wat de burgers zien, is een EU die, met Turkije erbij, zou grenzen aan 'gevaarlijke' staten als Irak, Iran en Syrië, en dus in een oriëntaalse maalstroom terecht zou kunnen komen.

Dan is er nog de economie. Ondernemers mogen dan over een grotere markt voor de EU en meer kansen voor het Belgische bedrijfsleven spreken, intussen moet de EU wél met de nodige steungelden de economische achterstand van Turkije wegwerken. De Belgen zien al een stroom van Turkse migranten op West-Europa afkomen. Samen met het gewicht dat Turkije als bevolkingrijke staat zou innemen in de Europese instellingen, zou dit tot versterking van de islam in de oude EU kunnen leiden.

Het referendum afgeblazen

Op de toetreding tot de EU van de tien nieuwe lidstaten uit Midden-Europa zijn de Belgische media zich pas gaan richten toen de toetredingsdatum van 1 mei 2004 vervaarlijk dichterbij kwam. De feitelijke kennis van de burger over die landen was gering. Hetzelfde geldt voor Turkije. Maar in tegenstelling tot de laatste grote uitbreidingsronde heeft het vooruitzicht dat Turkije een datum voor onderhandelingen zou worden aangeboden, in de herfst van 2004 de aanzet tot een publiek debat gegeven. Uit de gebrekkige kennis over Turkije kan een extreem-rechtse partij als het VB garen spinnen om de angsten voor een 'islamitische, half-Aziatische staat' aan te wakkeren.

De democratische partijen gaan amper in op de culturalistische argumentatie die door het VB wordt gemonopoliseerd. Ze concentreren zich op een zuiver technische discussie, namelijk of Turkije de Kopenhagen-criteria vervult en welke rol het in de instellingen van de EU zou spelen. Daardoor hebben ze te weinig oog voor die elementen in het Turkije-debat (namelijk cultuur, geografie, religie) die de emoties bij het brede publiek doen oplaaien. In plaats daarvan ontwijken de gevestigde partijen de confrontatie met het publiek door zelfs een referendum over de Europese grondwet af te blazen. De socialisten waren niet te vinden voor een referendum, de liberalen wel. Ze probeerden SPIRIT, de Vlaams-nationalistische kartelpartner van de socialistische SP.A, mee te krijgen voor een grondwetswijziging die het referendum een grondwettelijke basis diende te geven. SPIRIT-voorzit-

ter Geert Lambert wrong zich echter in zoveel bochten, dat zijn geloofwaardigheid op de helling kwam te staan. Hij verdedigde zijn bochtenwerk als volgt: 'We staan nog altijd achter het idee van een volksraadpleging over de Europese grondwet. Alleen was het duidelijk geworden dat de raadpleging niet meer over de Grondwet zou gaan, maar over de eventuele toetreding van Turkije. Vlaams Belang duwt de discussie die kant uit en dat wil ik niet. Dit had niets meer met de EU te maken maar alles met racisme en een haatcampagne. Zo zou onze volksraadpleging haar doel helemaal voorbij schieten.'¹¹

De grondwetswijziging, die een referendum mogelijk maakt over internationale verdragen, komt er niet door, ook al omdat socialisten noch christendemocraten er warm voor lopen.¹² Het Vlaams Belang werpt zijn schaduw op het hele debat.¹³ Net zoals bij de laatste uitbreidingsronde stroomt er over het Europese Grondwettelijke Verdrag te weinig informatie vanuit de overheid door naar het grote publiek om er een evenwichtig debat over te kunnen voeren.

In de Belgische discussie over toetreding van Turkije tot de EU spelen ook overwegingen van België's binnenlandse politiek mee

Binnenlandse motieven

Wanneer er al door de partijen over Turkije wordt gediscussieerd, spelen dus ook overwegingen van de Belgische binnenlandse politiek mee. De liberale en socialistische partijen hebben een lange strijd gevoerd om de overmacht van de katholieke kerk in België te breken. Als voorstanders van een pluralistische staat waarin katholieken en vrijdenkers dezelfde gegarandeerde rechten genieten, beschouwen ze Turkije dan ook als een tegenwicht tegen een 'christelijk Europa'. De christendemocraten vrezen dat het levensbeschouwelijk evenwicht zoals het in België bestaat, op het niveau van de EU zou worden verstoord door toetreding van een staat die niet wortelt in de Europese tradities (joods-christelijke erfenis en Verlichting).

Godsdienst als zodanig is voor de christendemocraten De Crem geen argument: 'Niet om Turkije buiten de Unie te houden, maar ook niet om het erbij te nemen.'¹⁴ Het is vooral het Vlaams Belang dat de

christelijke fundamenteën van Europa aanwendt als wapen tegenover het 'islamitische gevaar' dat vanuit Turkije zou dreigen. Een meer bezonnen kritiek op het Turkse EU-lidmaatschap stamt van de democratische Vlaams-Nationalisten. Ze blijven waakzaam tegenover de centralistische staat die Turkije is, ook al is de positie van de Koerden enigszins verbeterd.

Algemeen heerst de indruk dat er niet veel meer kan worden ingebracht tegen het streven van Turkije in de EU te worden opgenomen. Ankara heeft technisch gezien de Kopenhagen-criteria vervuld, al schort er nog heel wat aan de implementatie van de hervormingen. Turkije wordt vanuit intellectuele hoek als een brug tussen Europa en de islamitische wereld aangeprezen, wat als argument na 9/11 nog zwaarder doorweegt op de besluitvorming. De politieke elite gaat lichtvaardig heen over de bezorgdheid die bij de Belgische bevolking heerst over de economische en demografische implicaties van een Turkse toetreding. Het referendum over de Europese grondwet heeft ze al opgeofferd aan de vrees voor een partij die maar al te goed op die bezorgdheid van de gewone burger weet in te spelen.

Noten

- 1 *De Tijd*, 22 maart 2005.
- 2 Onder Verhofstadt I (1999-2003) bestond de regering uit Vlaamse en Franstalige liberalen (resp. VLD en MR), socialisten (SPA en PS) en groenen (Agalev en Ecolo). Onder Verhofstadt II (2003-) zijn de groenen van het regeringstoneel verdwenen. De oppositie wordt gevormd door Vlaamse en Franstalige christen-democraten (resp. CD&V en CDH), het tot 'Groen!' omgedoopte Agalev en Ecolo, en het Vlaams Blok. De democratische vleugel van het Vlaams-nationalisme, de Volksunie, is in 2001 uiteengevallen in twee splinterpartijen: de ene, N-VA, vormt een kartel met de Vlaamse christen-democraten van de CD&V; de andere, SPIRIT, is de kartelpartij van de Vlaamse sociaal-democraten van de SPA. De partijen binnen de kartels CD&V/N-VA en SPA/SPIRIT behouden hun zelfstandigheid, maar hun verkiezingsresultaten worden wel samengeteld. In het federale parlement zitten de Vlaamse en Franstalige partijen samen en weegt elk van hen op het debat.
- 3 'Pour ou contre, la Turquie dans l'Europe', in: *Le Vij/L'Express*, 1-7 oktober 2004.
- 4 Twee Europarlementsleden van het VB hebben een boek over de Turkse kwestie gepubliceerd. Cf. Philip Claeys en Koen Dillen, *Turkije in de Europese Unie. Een brug te ver*, Brussel: Uitgeverij Egmont, 2004.

- 5 *Voorstel van resolutie over de kandidatuur van Turkije als lid van de Europese Unie* (ingediend door de heer Karim Van Overmeire c.s.), Belgische senaat, zitting 2003-2004, 4 februari 2004.
- 6 In de Vlaamse regering daarentegen zitten wel christen-democraten (samen met hun kartelpartner N-VA en met de sociaal-democraten van de SPA).
- 7 http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth181102_nl.pdf
- 8 'CD&V-fractie leider Pieter De Crem is tegen Turks EU-lidmaatschap', interview in *De Standaard*, 11 december 2004.
- 9 *De Standaard*, 13 november 2002.
- 10 'Een identiek principe geldt voor Turkije: eerst respect voor de criteria van Kopenhagen en dan toetredingsonderhandelingen op basis van de bestaande principes' (vertaling van de auteur). <http://www.diplomatie.be/nl/press/speechdetails.asp?TEXTID=18989>
- 11 Interview in *De Standaard*, 25 januari 2005.
- 12 *De Standaard*, 4 maart 2005.
- 13 Zie hierover de mening van Peter Bursens, politicoloog aan de Universiteit Antwerpen: 'Een referendum loopt dus steeds het gevaar geckaapt te worden door een ander, breder of gemakkelijker onderwerp. En hoe abstract en moeilijker het onderwerp van het referendum, des te groter dat gevaar. Helaas voldoet het Europees Grondwettelijk Verdrag perfect aan de definitie van een complex en abstract dossier. En er staat al zeker één partij te trappelen om een nakende volksraadpleging te besmetten met een ander dossier: dat van de Turkse toetreding', in: *De Standaard*, 15 december 2004. Zie ook Bursens artikel 'Liever geen referendum over Europese grondwet', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 138-142.
- 14 Zie interview met Pieter de Crem in *De Standaard*, a.w. noot 8.

Dr Dirk Rochtus is docent internationale politiek aan de Lessius Hogeschool in Antwerpen en aan de Universiteit Antwerpen.

Benelux nog een meerwaarde voor Vlaanderen?

In het vooruitzicht van het aflopen van het Benelux-verdrag in 2010¹ leverde oud-ambassadeur Jan Hendrickx in het oktobernummer 2004 van dit blad een Vlaamse bijdrage aan het debat over de toekomst van de Benelux.² Dit artikel beoogt vanuit die zelfde invalshoek verder op dit thema in te gaan. Centraal daarbij staat de vraag of de Benelux als organisatie voor Vlaanderen nog een meerwaarde biedt.

Benelux als organisatie

Aanvankelijk was de Benelux een overwegend economisch gerichte internationale organisatie. Inmiddels is die op dit gebied grotendeels door de Europese Unie achterhaald. De meeste EU-lidstaten zijn bovendien toetreden tot één muntunie. De euro heeft de Nederlandse gulden en de Belgische en Luxemburgse frank vervangen. De Benelux is nooit tot een muntunie gekomen.

De organisatie is zich vervolgens geleidelijk gaan richten op nieuwe beleidsterreinen, zoals milieu, infrastructuur, ruimtelijke ordening, grensoverschrijdende samenwerking, politieke samenwerking, immigratie, drugs, enz. Ook daar echter neemt de EU meer en meer het initiatief. Dit heeft er o.m. toe geleid dat sedert 1 september 2004 in Nederland de *Benelux-coördinatie* niet meer berust bij het ministerie van Economische Zaken, maar – zoals in het federale België – bij dit van Buitenlandse Zaken.

Toch blijft de Benelux ook qua *economische samenwerking* actief, bijvoorbeeld op het gebied van grootschalige belastingfraude (o.m. minerale oliën, voorafbetaalde telefoonkaarten, BTW-fraude in de automobielsector), waarover de ministeries van Financiën van de Beneluxlanden driemaal per jaar ambtelijk topperleg plegen. Enkele significante resultaten zijn daarbij geboekt. Een ander voorbeeld is het op 25 februari 2005 door de drie landen gesloten 'Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken, tekeningen of modellen)'. Dit verdrag richt in Den Haag een Benelux-organisatie op voor bevordering van bescherming van merken en tekeningen of modellen in de drie landen.

De *grensoverschrijdende samenwerking* in Benelux-verband is ruim, divers en actief. Zij verloopt vaak in EU-kader en met inzet van EU-middelen,

bijvoorbeeld in het kader van Interreg. Thans gaat veel aandacht naar verkeer en vervoer over land (Eurocontrol route) en over zee ('short sea shipping').

Ook in de *samenwerking* op het terrein van *justitie en binnenlandse zaken* zit dynamiek. Eind 2003 beslisten de betrokken ministers het Senningememorandum van 1996 nieuw leven in te blazen. Zij breidden de drie aanvankelijke samenwerkingsgebieden: politie, justitie en immigratie, uit met drie nieuwe: veiligheid, drugsbeleid en rampen- en brandbestrijding. De ministers, die zelf elke drie maanden overleg plegen, richtten een centrale ambtelijke overleggroep op, met daaronder een aantal vaste en *ad hoc*-werkgroepen. De overleggroep komt bijna iedere maand bijeen. Het Benelux-secretariaat staat in voor de coördinatie en doet ook voorstellen. De Benelux blijft dus, ook economisch, een actieve organisatie, met het secretariaat als spil.

Benelux voorloper en motor van de EU?

Was de Benelux aanvankelijk een voorloper van de EU, thans treedt de organisatie veeleer op als motor van verdieping binnen de Unie, omdat de samenwerking tussen de drie landen op tal van gebieden verder gaat dan die binnen de Unie. Diverse Benelux-organen plegen over vele belangrijke Europese dossiers overleg vooraleer die binnen de EU aan bod komen. Het verder bewandelen van die weg biedt nog tal van mogelijkheden.

De *politieke samenwerking* staat tot dusver *buiten het Benelux-verdrag*. Niettemin is ze natuurlijk zeer belangrijk, vooral dan in EU-kader, maar ook elders (bijv. binnen de NAVO, Verenigde Naties, enz.). Het is immers zonder meer duidelijk dat de drie landen gezamenlijk een grotere invloed kunnen uitoefenen op de Europese en multilaterale besluitvorming dan elk afzonderlijk.

Aan de *Europese Raad* gaat meestal een *Benelux-top* vooraf. De laatste tijd overigens niet altijd, officieel wegens een overbelaste agenda van de regeringsleiders, in werkelijkheid omdat de standpunten van België (soms gevolgd door Luxemburg) en Nederland gewoonweg te ver uit elkaar lagen op grond van nationale overwegingen en/of bondgenootschappen binnen de Unie. België leunt aan bij

de Frans-Duitse as, Nederland bij Groot-Britannië en, via Londen, meer bij de Verenigde Staten.

De jongste EU-top (22-23 maart 2005 in Brussel) heeft dit andermaal scherp in het licht gesteld. De Belgische premier stond pal achter, of was zelfs de gangmaker van, de Frans-Duitse eis tot verwerping van de 'Bolkestein-richtlijn' van de Europese Commissie over vrijmaking van de dienstensector binnen de EU. Die richtlijn is vooral gebaseerd op het 'oorsprongslanbeginsel'. De Franse president deed dit als 'onacceptabel' af en het kwam ook niet voor in de slotverklaring. Commissievoorzitter Barroso bleef er echter bij dat dit beginsel moest worden gehandhaafd, met een aantal minimumvoorwaarden, en kreeg daarin steun van Nederland.

België en Nederland verschilden ook van mening over de versoepeling van het Stabiliteitspact ter voorbereiding van de discussie over de *meerjarenbegroting*

Binnen de EU krijgen gezamenlijke Benelux-standpunten, zoals neergelegd in Benelux-memoranda, de nodige aandacht en waardering

van de Unie. Men mag geredelijk aannemen dat bij de discussie daarover in juni a.s. beide landen tegenovergestelde standpunten zullen innemen. Na afloop van de jongste Europese Raad in Brussel verklaarde de Belgische premier 'het gevoel' te hebben dat die begroting 1% van het Europees BNP zal overschrijden. Nederland behoort, samen met Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, tot de zg. 'bende van zes', die de begroting absoluut tot 1% van het Europees BNP beperkt wil houden.

Het verleden heeft nochtans geleerd dat gezamenlijke Benelux-standpunten binnen de EU meer kans maken. Benelux-memoranda kregen vroeger wél de nodige aandacht en waardering. Die rol kan nog belangrijker worden door de recente en toekomstige toetreding tot de Unie van een reeks kleinere landen. De Benelux-landen zouden binnen die groep als katalysator kunnen optreden. De Benelux heeft in zekere mate model gestaan voor samenwerking onder de Baltische staten en de Visegrad-landen.

Tijdens de derde Belgisch-Nederlandse Conferentie (28 oktober 2004) kwam de toekomst van de Benelux als organisatie vrijwel niet ter sprake.

De Conferentie besteedde wel veel aandacht aan de politieke samenwerking van de drie landen, vooral dan in een zich uitbreidende Unie. Concrete voorstellen over hoe het tot die nauwere politieke samenwerking moet komen, gingen niet verder dan frequenter overleg onder ambtenaren van de ministeries van buitenlandse zaken en van de vakministeries. Alfred van Staden, directeur van het Instituut Clingendael, pleitte ervoor de voorbereiding van de mogelijke herziening van het Benelux-verdrag aan te grijpen om de consultatieve mechanismen opnieuw in ogenschouw te nemen.

Belgisch minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht ging volledig voorbij aan de Belgische federale staatsstructuur sedert 1993. Zijn staatssecretaris Donfut verwees wél naar de complexe institutionele architectuur van België, met zijn overvloedige bevoegdheden beschikkende Gemeenschappen en Gewesten, en sprak zich ervoor uit ook op dat niveau Nederlands-Belgische samenwerking te stimuleren. Staatssecretaris Nicolai wees er als enige op dat nauwere politieke samenwerking in Benelux-verband intensieve contacten vergt met niet alleen de Belgische federale regering, maar ook met de Vlaamse en de Waalse.

De politieke samenwerking tussen de drie Benelux-landen, met inbegrip van de Belgische deelgebieden, verdient te worden bevorderd en ontwikkeld. Zij dient louter binnenlandse overwegingen en persoonlijke ambities van sommige politici te boven te gaan. Een beter gestructureerd maar soepel overlegmechanisme zou niet langer louter vrijblijvend mogen zijn, maar ingebouwd in de werking van Benelux als organisatie.

De toekomst

Zullen België, Luxemburg en Nederland bij de 50ste verjaardag van het Benelux-verdrag in 2010 dit verdrag ongewijzigd laten doorlopen, opzeggen, of door een ander verdrag vervangen?

Voor België is het gewoon voortzetten ervan krachtens zijn grondwet van 1993 vrijwel onmogelijk. Die grondwet heeft immers van België een federale staat gemaakt (vgl. art 1), bestaande uit gemeenschappen en gewesten die zelf hun buitenlandse betrekkingen kunnen organiseren, inclusief het verdragsrecht, op alle gebieden waarvoor zij binnenslands bevoegd zijn (vgl. art. 167). Op grond daarvan is het Benelux-verdrag in België een zg. 'gemengd verdrag', omdat het

slaat op materies waarvoor zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn (economie, ruimtelijke ordening, milieubeheer, grensoverschrijdende samenwerking, enz.).

In België is het denken over de toekomst van de Benelux als organisatie na 2010 slechts kortgeleden begonnen. Op federaal niveau komt dit nu geleidelijk op gang en, naar verluidt, is het de bedoeling de Gewesten en Gemeenschappen ten volle bij die denkoefening te betrekken. Op 15 maart 2005 stond de Benelux op de agenda van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Men besloot echter alleen maar een werkgroep op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van zowel de federale overheid als die van de deelgebieden. Op 18 april 2005 presenteerde het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken in Brussel een Benelux-informatiedag. B.M.J Hennekam, secretaris-generaal van de Benelux, en zijn Belgische adjunct E. Baldewijns maakten de stand van zaken op over de Benelux in het algemeen en ambtenaren van het Benelux-secretariaat hielden referaten over specifieke thema's.

Federaal België schijnt veel belang te hechten aan de *politieke samenwerking* tussen de Benelux-landen, vooral binnen de EU. Die samenwerking valt niet onder het huidige Benelux-verdrag. Of dit in een nieuw verdrag anders zal zijn, blijft vooralsnog de vraag.

Vlaanderen wacht op de uitslag van een wetenschappelijk onderzoek om zijn houding te bepalen. Intussen groeit daar het gevoel dat de Benelux een gepasseerd station is voor het aanhalen van de banden met Nederland, wat vrijwel elke Vlaamse politieke verklaring betreffende buitenlands beleid als prioritaire doelstelling vooropstelt. Of Nederland die prioriteit deelt, is niet duidelijk.

In politiek Vlaanderen maakt het idee opgang van een 'Algemeen Nederlands-Vlaams Samenwerkingsverdrag', dat niet alleen het Benelux-verdrag maar ook het nogal onoverzichtelijk netwerk van de overige bestaande Vlaams-Nederlandse verdragen, waaronder het Taalunieverdrag en het Cultureel Verdrag, zou vervangen. Zo zou ook het in Vlaanderen allang bestaand idee worden verwezenlijkt de *Taalunie* en de *Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland* onder één dak te brengen.

In het vooruitzicht van het aflopen van het Benelux-verdrag kondigde de bevoegde Vlaamse minister Geert Bourgeois in zijn beleidsnota 'Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking voor de pe-

riode 2004-2009', een wetenschappelijk onderzoek aan naar de wijze waarop de Benelux als instrument en bondgenootschap binnen de uitgebreide Unie optimaal kan worden ingezet op die gebieden waarvoor Vlaanderen bevoegd is. Dit onderzoek, dat uiterlijk op 30 juni 2006 gereed moet zijn, zal duidelijk moeten maken 'of en, zo ja, op welke manier een verruimd Benelux-verdrag een meerwaarde kan bieden voor Vlaanderen t.a.v. reeds bestaande bilaterale samenwerkingsverbanden'.³ Op basis van dit onderzoek zal de Vlaamse regering haar standpunt over de toekomst van de Benelux bepalen.

Nederland is vooralsnog voorstander van het grotendeels behouden van de Benelux zoals die nu functioneert, mét instandhouding van het secretariaat, waarvan het de functies opnieuw wil bekijken. Nederland laat het aan België over de rol te bepalen die de *Belgische deelgebieden in Benelux-verband* kunnen spelen. Met andere woorden, Den Haag wacht op Belgische voorstellen dienaangaande, maar is principieel niet tegen een zekere 'regionalisering' van het verdrag. Enkele Nederlandse vakministeries, waaronder Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, onderzoeken nog of er niet meer uit de Benelux-samenwerking te halen valt.

Nederland hecht, evenals federaal België, veel belang aan de politieke samenwerking van de drie Benelux-landen, maar die valt dus buiten het verdrag. Men kan zich nochtans niet ontdoen van de indruk dat dit in beide landen meer *lippendienst* dan echte overtuiging is. Standpunten liggen vaak al te ver uiteen.

Aangezien Nederland thans niet geneigd lijkt de Benelux op te doeken, mag ervan worden uitgegaan dat een algemeen Vlaams-Nederlands verdrag ter vervanging van o.m. het huidige Benelux-verdrag voor Den Haag géén optie is.

Aan het huidig Benelux-verdrag zijn jarenlange onderhandelingen voorafgegaan. Het wordt dus de hoogste tijd dat alle betrokken partijen voor zichzelf uitmaken wat zij er bij het verstrijken ervan mee willen aanvangen. In het vooruitzicht van de afloop van het verdrag heeft het Benelux-secretariaat-generaal al in 2003 ten behoeve van het Comité van Ministers een interne notitie opgesteld, maar het Comité heeft zich niet gehaast daarop te reageren.

Professor emeritus dr Wim Couwenberg van de Erasmus Universiteit Rotterdam en professor emeritus H. Gysels van de Universiteit Gent hebben in november 2004 het manifest *Naar een nieuwe Benelux*⁴



opgesteld, waarin zij de betrokken regeringsinstan- ties oproepen de nodige stappen te ondernemen om de politieke en juridische voorwaarden te scheppen ter vervanging van de huidige primair economische Benelux door een politieke Benelux. De bedoe- ling is dat de drie landen in de zich uitbreidende Unie hun krachten bundelen in een hecht politiek samenwerkingsverband, dat ze in staat stelt als een politieke eenheid op te treden. Hoever de initiatief- nemers met die politieke eenheid willen gaan, laten zij in het midden. Wel stond in het verleden, ook in een vrijwel louter economische Benelux, Franstalig België steeds wantrouwig tegenover een organisa- tie die staat voor een entiteit waarin het een kleine minderheid uitmaakt. Of het Groothertogdom Luxemburg positiever staat tegenover een politieke Benelux, is nog maar de vraag. Hoe dan ook lijkt de weg naar een politieke Benelux nog moeilijker te zijn dan die naar een economische Benelux gebleken is.

Vlaanderen en de Benelux

Het is misschien vermetel op het resultaat van het door de Vlaamse overheid opgedragen academisch onderzoek te willen vooruitlopen. Toch lijkt het nu al duidelijk dat zonder diepgaande verdere staatkundige ontwikkelingen in België een Vlaams-Nederlands overkoepelend verdrag een aan de federale Belgi- sche staatsstructuur aangepast Benelux-verdrag niet gewoon kan vervangen. Veel van de in Benelux-ver- band behandelde materies zijn immers binnen de be- staande Belgische staatsstructuur 'gemengd' (m.a.w. de bevoegdheid ervoor ligt zowel bij de federatie als bij de deelgebieden). Zo'n Benelux-verdrag past dus kennelijk nog wel binnen de prioriteit die Vlaande- ren aan zijn betrekkingen met Nederland hecht.

Een Vlaams-Nederlands verdrag dat in de plaats komt van alle verdragen waarbij Nederland en Vlaanderen verdragssluitende partijen zijn, zou daar- entegen slechts kunnen slaan op materies waarvoor Vlaanderen uitsluitend is bevoegd. Een dergelijk verdrag is natuurlijk wel mogelijk. Vooral Vlaan- deren heeft er belangstelling voor, maar Nederland heeft er nog geen standpunt over ingenomen.

Bilaterale politieke samenwerking tussen Neder- land en Vlaanderen zou misschien vlotter verlopen dan de Belgisch-Nederlandse, maar Vlaanderen is vooralsnog niet helemaal bevoegd voor zijn buiten- landse betrekkingen. In Benelux-kader komt het er, zoals binnen de EU, vooralsnog op aan dat Vlaan- deren zijn rol ten volle speelt en op zijn strepen

staat, te beginnen met voorbereiding, onderhande- ling, ondertekening, ratificering en uitvoering. Om dat te vergemakkelijken is wellicht een aanpassing gewenst van het *samenwerkingsakkoord* 'buitenlands beleid' van 1994 tussen de *federale Belgische overheid en de Gemeenschappen en Gewesten*. Dit ter voorkom- ing dat, zoals in het verleden al is gebeurd, de Raad van State achteraf tot de slotsom komt dat een alleen door federaal België gesloten verdrag in feite gemengd is en dus zonder de mede-ondertekening door de Gemeenschappen en Gewesten volkenrech- telijk ongeldig is. Het is dan ook wellicht het best dat het federale ministerie van Buitenlandse Zaken de Gemeenschappen en Gewesten in kennis stelt van alle verdragen die het voornemens is namens België te sluiten en dat de krachtens het samen- werkingsakkoord opgerichte werkgroep vervolgens uitmaakt of het om een 'gemengd' verdrag gaat.

Noten

- 1 Het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie werd op 3 februari 1958 in Den Haag ondertekend, maar trad pas in 1960 in werking. Het heeft een looptijd van vijftig jaar met ingang van de datum van inwerkingtreding, *i.c.* dus tot 2010. Vervolgens blijft het van kracht voor telkens 10 jaar, tenzij één van de verdragssluitende partijen één jaar voor ver- strijken van het lopende tijdvak de andere partijen in kennis stelt van haar voornemen het Verdrag te beëindigen (art. 99).
- 2 Jan Hendrickx, 'De toekomst van het Benelux- verdrag: een Vlaamse bijdrage', in: *Internatio- nale Spectator*, oktober 2004, blz. 506-509.
- 3 Zie de lijst van de huidige, voor de Vlaams-Nederlandse betrekkingen medebepalende verdragen in Hendrickx. *a.w. noot 2.*
- 4 Nadere informatie op het voorlopig secretariaat van het initiatiefcomité: Hoogpadlaan 72, Antwerpen (Ekeren); e-mail: vik.eggermont@belgacom.net

Theo L.R. Lansloot is o.a. oud-ambassadeur van België in Guatemala en in de DDR.

Naar een nieuwe Benelux

Nu het Benelux-verdrag van 1958, dat in 1960 in werking getreden is, binnen afzienbare tijd afloopt, staan de drie Benelux-landen voor de keuze dat verdrag op te zeggen, ongewijzigd te laten doorlopen of een nieuw verdrag te sluiten met een nieuwe oriëntatie. Gezien de institutionele veranderingen die zich sinds 1958 in de Belgische staatsstructuur voltrokken hebben, is ongewijzigde voortzetting van het verdrag niet langer een reële optie. Evenmin is dat een eventuele opzegging ervan, gezien het grote economische en politieke potentieel dat inmiddels in de Benelux voorhanden is, evenals een belangrijk netwerk van contacten dat vraagt om voortzetting en verdere intensivering.

De vraag is dus: hoe verder met de Benelux na 2010? Dat de Benelux een belangrijke functie kan en moet blijven vervullen, is ook het oordeel van het Comité van Ministers van de Benelux. Maar hoe die functie inhoud en vorm te geven na 2010? Daarover wordt nog te weinig serieus nagedacht en gediscussieerd. In economisch opzicht is de Benelux door de Europese integratie grotendeels achterhaald. Wel valt nog het een en ander te doen inzake verdieping van de eigen interne markt, intensivering van grensoverschrijdende samenwerking, eenmaking van het recht en overleg op het terrein van justitie, politie, immigratie en dergelijke, al gaat de Europese Unie zich met dat laatste nu ook intensiever bezighouden. Of wat nu nog rest aan taken voldoende is voor een nieuw Benelux-verdrag, is echter de vraag.

Dank zij de Europese integratie is de oude territoriale machtsstrijd in Europa verdwenen. Maar daar is een andere machtsstrijd voor in de plaats gekomen, de strijd namelijk voor handhaving of versterking van de eigen machtspositie in Europese instellingen en bij onderhandelingen over concrete dossiers. Dat bij een zich verder uitbreidende EU de Benelux-landen in Europees verband meer en meer aan politieke invloed inboeten, wordt algemeen ingezien. Hoe die tendens te pareren, is derhalve een vraag die zich meer en meer opdringt. We kunnen die tendens pareren door wisselende allianties met gelijkgestemde lidstaten te sluiten, maar ook door regionale coalities te vormen van meer duurzame aard. In een manifest dat onlangs is aangeboden aan de voorzitter van de interparlementaire Benelux-raad, wordt in verband hiermede een lans gebroken

voor de ontwikkeling van de Benelux tot een *politiek samenwerkingsverband* dat er doelbewust naar streeft in de EU in principe als politieke eenheid op te treden, daarbij voortbouwend op de traditie van overleg en consensus die in de Benelux-landen sinds lang deel uitmaakt van de heersende politieke cultuur. Die politieke krachtenbundeling is nodig om een tegenwicht te scheppen tegen de intrinsieke neiging van grote lidstaten bij de Europese besluitvorming hun wil door te zetten en dat zonedig te doen door intergouvernementele afspraken met elkaar te maken en de kleine lidstaten zodoende voor het blok te zetten. Nog vóór de ondertekening van de Europese Grondwet hebben de vijf grootste lidstaten van de EU een groep apart gevormd (de G5), als een soort directoraat dat erop uit is de besluitvorming in goede, d.w.z. eigen banen te leiden.

Ik voeg hier nog aan toe dat met het in werking treden van de Europese Grondwet de invloed van de zes grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje – de G5 – en Polen) aanzienlijk zal toenemen, zodat zij nog minder dan nu met de belangen van de kleinere lidstaten rekening hoeven te houden. In die Grondwet wordt namelijk gebroken met het huidige stelsysteem in de Raad van Ministers. Het stemgewicht van de lidstaten wordt onder die Grondwet voortaan rechtstreeks gebaseerd op hun bevolkingsaantal. De gekwalificeerde meerderheid komt dan te liggen bij 65% van de totale Uniebevolking. En juist genoemde grote lidstaten maken nu al 74% van de Uniebevolking uit. De opwaardering in die Grondwet van de Europese Raad van regeringsleiders tot een formele instelling van de Unie, die de Raad van Ministers bindende aanwijzingen kan geven, leidt voorts tot verdere versterking van het intergouvernementele element en dus tot verzwakking van de communautaire methode, dus de besluitvorming via Europese Commissie, Europees Parlement en Raad, waar kleinere lidstaten het meeste baat bij hebben.

Een politieke Benelux-unie kan tegenover die tendens een belangrijke rol vervullen door zich in te zetten voor handhaving en verdere ontwikkeling van de communautaire methode. Zodoende kan zij in het Europese machtsspel waken over de positie en belangen van de kleine lidstaten en een dam opwerpen tegen de neiging van grote lidsta-

ten tot het voeren van een verdeel-en-heerspolitiek. Als voorloper en voortrekker van de Europese integratie ligt hier voor de Benelux een nieuwe taak, waaraan een nieuw elan te ontlene valt.

Als in 2014 krachtens de Europese Grondwet de lidstaten het recht verliezen een eigen lid voor de Europese Commissie voor te dragen, is dat ook alleszins reden voor de Benelux-landen om met het oog daarop de handen in elkaar te slaan en te streven naar een Europese Commissaris namens de Benelux. De interparlementaire Benelux-raad heeft in 2002 zelf reeds een lans gebroken voor het openen van gemeenschappelijke ambassades. Ook dat is een interessant punt van politieke samenwerking. Over meer strategische onderwerpen van buitenlands-politieke aard bestaan voorsnog veel onderlinge fricties, zoals de afgelopen jaren gebleken is. Maar de komende jaren kan er te dien aanzien veel veranderen. Als het al niet lukt politieke samenwerking als juist bedoeld tussen drie buurlanden van de grond te krijgen, hoe zal dat dan kunnen lukken tussen 25 en meer lidstaten?

Tot dusver is nog betrekkelijk weinig denkwerk verricht inzake de toekomst van de Benelux. Wel is in de beleidsnota van de Vlaamse regering, *Buiten-*

Dat is inderdaad een nieuw aspect, waarop ook van de zijde van de Nederlandse regering op de derde Belgisch-Nederlandse conferentie op 28 september jl. gewezen is. Nauwere politieke samenwerking in de Benelux vergt derhalve niet alleen intensievere contacten met de Belgische federale regering, maar ook met de Vlaamse en Waalse regering en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest. Een hernieuwd Benelux-verdrag moet uiteraard behalve voor Vlaanderen ook een meerwaarde bieden voor Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.

Dr S.W. Couwenberg is directeur/hoofdredacteur van *Civis Mundi* en oud-hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Namens het initiatiefcomité 'Naar een nieuwe Benelux' heeft hij onlangs tijdens een zitting van de interparlementaire Beneluxraad in Den Haag een manifest aangeboden waarin de toekomst van de Benelux aan de orde wordt gesteld. Bovenstaand artikel is daarvan een neerslag.

De Benelux moet zich ontwikkelen tot een politiek samenwerkingsverband dat zich binnen de EU als eenheid zou moeten manifesteren

lands beleid en internationale samenwerking voor de periode 2004-2009, een wetenschappelijk onderzoek aangekondigd naar de vraag hoe de Benelux als instrument en als bondgenootschap binnen een inmiddels verder verruimde Unie optimaal kan worden ingezet op die gebieden waar Vlaanderen juridisch bevoegd is. Dat onderzoek, dat inmiddels is uitbesteed aan een viertal universiteiten, zal duidelijk moeten maken of en zo ja hoe een verruimd Benelux-verdrag voor Vlaanderen een meerwaarde kan bieden naast de reeds bestaande bilaterale samenwerkingsverbanden. Blijkens het regeerakkoord van de Vlaamse regering 2004-2009 streeft Vlaanderen namelijk naar *grotere regionale betrokkenheid* bij de voortzetting van de Benelux.

Nederlanders in de Benelux

Wat moet Nederland met de Benelux? Minister Bot hield vorig jaar nog een betoog – gloedvol kan het niet genoemd worden – waaruit moest blijken hoeveel waarde hij hecht aan het verdrag, en aan de samenwerking tussen Nederland, België en Luxemburg. Maar in dat zelfde betoog zette hij tussen de regels uiteen waar het echt heen moest met de onderhandelingsstrategie in de EU: Nederland moest opereren in wisselende gelegenheidscoalities, en alle mooie woorden voor de Benelux waren louter beleefdheid. In dit artikel zal worden nagegaan hoe Nederland denkt over de Benelux, wat het officiële standpunt is en hoe dat uitpakt. Ook zal worden gekeken welke argumenten er eigenlijk nog zijn voor behoud en doorstart van de Benelux.

De minister

Minister Bot schetste in het vroege najaar van 2004 het perspectief dat de mooiste jaren van de Belgisch-Nederlandse samenwerking en de Benelux nog vóór ons kunnen liggen. Het was de laatste zin van een toespraak, maar er waren zoveel mitsen en maren aan voorafgegaan, dat het publiek er nauwelijks gerust op geweest kan zijn. Zeker niet omdat de minister *en passant* ook zijn eigen voorkeur voor wisselende coalities in de EU nog eens duidelijk had uitgesproken. De toespraak werd gehouden voor de Belgisch-Nederlandse Conferentie in Den Haag,¹ en is een goede weergave van de Nederlandse houding jegens de Benelux: welwillend positief, bereid dingen in Benelux-verband te doen als het zo uitkomt, maar geen werkelijke toewijding. Als de meningen tussen Nederland en België over een bepaald onderwerp sterk uiteenlopen, zoals in de aanloop naar de oorlog in Irak, dan wordt er plots over de hele Benelux niet gerept. Voorts is kenmerkend in Bots toespraak dat de Benelux, *als* het al iets voorstelt, een vehikel voor Nederlands-Belgische samenwerking is. Luxemburg komt in het verhaal niet voor.

In een recent interview, na afloop van het Nederlandse EU-voorzitterschap, werd de minister gevraagd hoe hij de Benelux-samenwerking tijdens het voorzitterschap ervaren had. Ook hier wordt het antwoord weer gekenmerkt door nietszeggende welwillendheid: 'Tijdens een voorzitterschap van de Europese Unie is het niet eenvoudig om enerzijds de rol van *honest broker* te spelen en neutraal te staan ten

opzichte van alle lidstaten en om anderzijds intensief Benelux-overleg te plegen. Desondanks ben ik over de samenwerking in Benelux-verband tevreden. Over en weer hebben bilaterale bezoeken plaatsgevonden waar werd gesproken over de zaken die in Europa de agenda beheersten. Daarnaast vond er, voorafgaand aan verschillende Europese topontmoetingen, doorgaans overleg plaats tussen de betrokken Benelux-bewindslieden om elkaar te informeren over de nationale posities. Voorts is de overdracht van het voorzitterschap aan Luxemburg zeer goed verlopen.²

Kortom, waar mogelijk worden er bilaterale bezoeken gebracht, waarbij wordt gesproken en geïnformeerd. Hoe welwillend de minister ook is, en hoezeer hij ook zijn best doet de Benelux een belangrijke rol toe te dichten, het is allemaal weinig overtuigend. Minister Bot zal de Benelux geen krachtige impuls geven, en dat is geheel in overeenstemming met zijn visie op bilaterale en multilaterale betrekkingen tussen EU-landen: wisselende coalities moeten het onderhandelingspel in de EU domineren. In *speechwriters*-proza: 'Coalities waarvan vorm en samenstelling zouden veranderen als de zandbanken van de Noordzee.'³ Of de vergelijking met een zandbank een gelukkige metafoer is, valt te betwijfelen; zandbanken worden in nautische kringen gevreesd, omdat de schepen erop vastlopen, maar het geeft in ieder geval aan waar het volgens minister Bot heen moet in de EU. Voor de Benelux is daarin geen vaste plaats.

Regering

Hoe onbelangrijk de Benelux voor Nederland is geworden, blijkt overigens wel uit de geringe praktische inzet van de kant van het kabinet. Frans de Nerée tot Babberich, voorzitter van het Benelux-parlement, beklagt zich erover dat ministers niet naar zijn parlement komen en geen antwoorden geven op vragen uit het Benelux-parlement. Nu de meeste beleidsterreinen in de praktijk door de EU zijn overgenomen, zijn ministers er niet meer toe te porren naar de Benelux-assemblee af te reizen.⁴ Hoe moeizaam het is ministers en ambtenaren richting Benelux te krijgen, blijkt ook wel uit de perikelen rond het beleidsterrein persoonsgebonden materies: 'Na een moeizaam begin is het revitaliseringsproces van het Senningen-overleg goed op gang gekomen.

Eind 2003 hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van de drie landen besloten om dit uit 1996 daterende overleg nieuw leven in te blazen.⁵ In de wereld van de Benelux komen zaken goed op gang als er na zeven jaar stilstand besloten wordt iets nieuw leven in te blazen – een montere visie die niet kan verhullen dat de Benelux-ambtenaren soms lang moeten wachten totdat er weer eens een kruimel uit de hoofdsteden wordt toegeworpen: ‘Volgens G. van Keer, hoofd Benelux van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken, worden de Benelux-bijeenkomsten op ministerieel niveau meestal afgezegd. En van het voornemen om de bijeenkomsten voorafgaand aan de Europese raden beter voor te bereiden, lijkt weinig terecht gekomen.’⁶ Ervaren politici, en dat zijn leden van het kabinet over het algemeen wel, hebben een fijne neus voor politiek belangrijke fora en gebeurtenissen, omdat ze nu eenmaal niet graag iets belangrijks missen. Uit het feit dat ministers zich zelden op bijeenkomsten van de Benelux laten zien, mag worden afgeleid dat het een onbelangrijk politiek forum is.

Aangezien de Benelux niet op grote onderhandelings-successen kan bogen, is het moeilijk voorstelbaar dat nieuwe kleine EU-lidstaten daar graag bij willen aansluiten

Idealisten

De steun voor de Benelux is echter niet verstomd. Er zijn hardnekkige voorstanders, die betogen dat de Benelux een middel kan zijn om macht in de EU uit te oefenen. Zo verkondigde Derk-Jan Eppink, journalist en vroeger lid van het kabinet van Euro-commissaris Bolkestein, nog vorig jaar het standpunt dat de Benelux een vehikel zou kunnen zijn om de kleine landen te verenigen. In zijn visie zou Nederland geen grotere ambities moeten koesteren en zich niet moeten willen aansluiten bij de grotere lidstaten, maar juist als spreekbuis voor de kleine landen moeten optreden. Hij betreurde het dat door tegenstellingen tussen Nederland en België de Benelux niet goed werkte en dat daardoor andere landen, bijvoorbeeld Oostenrijk, het initiatief namen.⁷

Deze visie gaat verder dan het welwillend dulden waar minister Bot patent op heeft. Eppink hoort bij de Benelux-idealisten, die menen dat de Benelux het begin kan zijn van veel – overigens ongespecificeerd – moois. Dat kan een leidende rol van Nederland in de kring van kleine landen zijn, maar ook

een soort appeltje voor de dorst. Eppink schetste bijvoorbeeld het perspectief dat in een EU van 35 landen niet ieder land meer een eigen Euro-commissaris zou kunnen hebben. In dat geval zouden de Benelux-landen er gezamenlijk één kunnen afvaardigen.⁸ Daar is dan wel voor nodig dat alle tegenstellingen tussen België en Nederland worden opgelost – en over hoe gemakkelijk of moeilijk dat is, laten idealisten zich meestal niet uit.

Toekomst?

Is er een toekomst denkbaar voor de Benelux? Het feit dat veel politici de Benelux al hebben opgegeven, hoeft niet te betekenen dat er geen enkele toekomst denkbaar is. Zou de Benelux bijvoorbeeld geen platform kunnen zijn voor Nederlands leiderschap der kleine landen, zoals Eppink denkt? In de EU van 25 leden is dit toch een wat vreemd argument. Dat Nederland via de Benelux leiding geeft aan een coalitie van drie kleine noordwestelijke landen is misschien nog wel denkbaar, maar in ieder geval geen praktijk – zelfs idealist Eppink moet toegeven dat er thans meer is dat de landen scheidt dan bindt. Maar hoe een geografisch cluster (want ligging is bijna het enige wat Nederland, België en Luxemburg gemeen hebben) in de praktijk een machtsblok met bijvoorbeeld de Baltische staten zou moeten gaan vormen, is niet duidelijk. Hooguit kan de Benelux als institutioneel en organisatorisch kader dienen, wat een grote term is voor het regelen van vergaderzaaltjes en hotels en het rondsturen van verslagen. Iemand moet dat doen, maar waarom de Benelux-ambtenaren daar beter geschikt voor zouden zijn dan ambtenaren van een ministerie van buitenlandse zaken van één der betrokken landen, is niet duidelijk.

Daarbij zouden andere kleine lidstaten al snel het gevoel kunnen hebben aan te ‘mogen’ schuiven bij een bestaand geheel, wat niet in alle omstandigheden een voordeel is. Aangezien de Benelux niet op grote, recente onderhandelings-successen kan bogen, behalve misschien één gezamenlijk standpunt over de Conventie en een brief naar haar voorzitter Giscard d’Estaing, is het moeilijk voor te stellen waarom aanschuiven zo aantrekkelijk zou kunnen zijn. Daarbij blijft dan het feit bestaan dat Nederland en België eerst nogal wat verschillen moeten overbruggen. De aanschuivende andere kleine lidstaten zullen immers niet erg onder de indruk zijn van een coalitie die zelf ook nogal wat verschilpunten kent – laat staan dat de grote landen tegen wie dit onderhandelingsinitiatief gericht zou zijn, er angstig van zouden worden.

Wat voor de onderhandelingen geldt, gaat ook op voor de gezamenlijke Eurocommissaris, als die ooit noodzakelijk zou zijn. Het lijkt niet logisch dat landen die verschillend denken over Europees vei-

ligheidsbeleid, over de NAVO en de transatlantische verhouding, snel met één Commissaris zouden kunnen komen. Daarbij, zelfs als de Vlaamse Gemeenschap een gezamenlijke Commissaris zou verwelkomen, is daarmee nog niet gezegd dat ook de Walen staan te juichen. België bestaat toch eigenlijk uit twee afzonderlijke landen, en wanneer Nederlandse politici het over België hebben, bedoelen ze eigenlijk Vlaanderen. Ook die gezamenlijke Eurocommissaris, op zich zelf al van een tamelijk onwaarschijnlijk en in ieder geval ver verwijderd scenario, levert geen erg sterk argument voor behoud van de Benelux. Daarbij lijkt er een soms wel, soms niet uitgesproken veronderstelling aan ten grondslag te liggen: dat Nederland dan wel de leiding heeft. Maar waarom zou het grootste land van een coalitie van kleine landen de leiding over die coalitie hebben?

Staatssecretaris Nicolaï ziet nog iets positiefs in de Benelux als een soort Europese proeftuin,⁹ maar dat voordeel is zo klein, en is trouwens ook maar relevant voor een beperkt aantal problemen, dat het moeilijk kan dienen als argument om de hele Benelux in stand te houden.

Afgezien van hardnekkige idealisten is de steun voor de Benelux wel verstomd, en dat is ook terecht. Het instituut wordt overeind gehouden door de afwezigheid van de uitdrukkelijke wens er een einde aan te maken. Dat lijkt ook niet te hoeven: in 2008 loopt het verdrag af, en dan kan de zaak een stille dood sterven. Het beëindigen van beleid en het opheffen van organisaties is soms echter net zo moeilijk als het maken van beleid en opzetten van organisaties,¹⁰ en daarom zou het wenselijk zijn dat de Nederlandse regering haar houding zou veranderen en een duidelijke uitspraak deed dat de Benelux in het verleden nuttig is geweest, maar dat er nu geen behoefte meer is aan het hernieuwen van het aflopend verdrag.

Wat voorkómen moet worden, is dat het huidige pappen en nathouden er uiteindelijk toe leidt dat de Benelux in één of andere vorm wordt voortgezet, en de problemen, en vooral de leegte, van de huidige samenwerking erft. Op zich zelf zou dat uiteraard geen levensgroot probleem zijn. De huidige Benelux doet op het eerste gezicht geen kwaad, maar het produceren van lege organisaties en verdragen kan niet het doel van de politiek zijn. Het is misschien wat merkwaardig de term 'aanzien' te gebruiken bij een beroepsgroep waarvan Henry Kissinger heeft gezegd dat 90 procent van de politici de andere 10 procent een slechte naam gaf, maar organisaties die nergens toe doen, zijn uiteindelijk slecht voor het aanzien van de politiek. Het leidt ertoe dat de voorzitter van het Benelux-parlement klaagt dat ministers niet komen opdagen. De krantenlezer zou al snel kunnen denken dat die ministers dan zeker liever op hun

lauwenen rusten, want de werkelijkheid dat de ministers liever niet naar plaatsen gaan waar niets gebeurt, zal hem van officiële zijde niet verteld worden.

Er is waarschijnlijk één groep die wel veel heil ziet in de Benelux, en dat zijn de secretaris-generaal en zijn ambtenaren. Die kunnen waarschijnlijk wijzen op problemen die ontstaan als de Benelux zou ophouden te bestaan en op belangrijke dossiers die nog afgewerkt moeten worden. Ongetwijfeld moeten er zaken geregeld blijven worden, en verwezen worden, hetzij naar de EU, hetzij naar het bilaterale niveau. En er zijn ongetwijfeld belangrijke dossiers, maar die liggen bij de Benelux omdat ze daar ooit door de politiek zijn neergelegd. Het is nu aan de politiek die dossiers weer ergens anders neer te leggen en eens duidelijk te zeggen dat de Benelux zijn tijd heeft gehad.

Minister Bot kon in zijn toespraak uiteindelijk niet veel verder komen dan de wens uit te spreken dat er ooit een Benelux-voetbalcompetitie zou komen, en dat de tekenen daarvoor gunstig waren vanwege afnemende animositeit tussen België en Nederland, hetgeen was af te meten aan het uitsterven van de Belgenmop.¹¹ Daarmee vatte hij de toekomst van de Benelux samen en liet hij trefend zien dat het tijd wordt ermee op te houden.

Noten

- 1 Toespraak minister B. Bot voor de Belgisch-Nederlandse Conferentie, Den Haag, 28 september 2004.
- 2 Ongedateerd interview met minister B. Bot, website Benelux.
- 3 Minister Bot, *a.w. noot 1*.
- 4 'Onbekend en onbemind; Waterdragers voor de Europese democratie', in: *Algemeen Dagblad*, 12 februari 2005.
- 5 *Gezamenlijk verslag van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regeringen inzake de totstandkoming en de werking van de Economische Unie tussen de drie Staten (2003)*, Brussel: Benelux, 2003.
- 6 'Benelux blijft hangen in babelstadium', in: *NRC Handelsblad*, 2 december 2004.
- 7 Zie: Verslag Regiodebat *De rol van Nederland in het Europa van de 25*, Maastricht, 13 mei 2004, Website EBN. Zie ook: Derk Jan Eppink, 'Met de kleinen tegen de groten; Benelux moet hoeder zijn van belangen kleine EU-landen', in: *NRC Handelsblad*, 24 juli 2004.
- 8 Verslag Regiodebat, *a.w. noot 7*.
- 9 Zie noot 6.
- 10 Eugene Bardach, 'Policy Termination is a Political Process', in: *Policy Sciences*, vol. 7 (1976), blz. 123-131.
- 11 Zie noot 1.

Dr Jaap Hoogenboezem is verbonden aan het programma Europese Studies van de Universiteit van Maastricht.

Europese cultuurpolitiek: *tijd voor Belgisch-Nederlands initiatief?*

België en Nederland vormen in de Europese Unie geen tandem meer: de regeringen van beide landen willen niet altijd in dezelfde richting en zeker niet even snel. Wie recente Europese politiek bestudeert, ontdekt zelden een Belgisch-Nederlands front. Of het nu gaat om de financiering van de Unie, versoepeling van het Stabiliteitspact, de toekomst van het regionaal beleid, de transatlantische betrekkingen of om de verdere ontwikkeling van een Europese defensie, zelden lopen de standpunten van de twee gelijk. In het beste geval liggen de accenten anders, maar vaak zijn er grondige meningsverschillen.

De vraag is of dit moet verwonderen. Besluitvorming in de EU is een complexe zaak en er is in Europa geen sprake meer van stabiele coalities: er is geen *government*, in de vorm van één speler of één constante ploeg spelers die de beslissingen naar haar hand kan zetten. Dit wordt op uiteenlopende niveaus duidelijk: in het Europees Parlement moeten meerderheden steeds opnieuw, voor elk voorstel, worden opgebouwd. In de Raad zijn evenmin vaste coalities van staten die op dezelfde lijn zitten.

Er bestaan in de Europese politiek geen exclusieve loyaliteiten meer en vanuit die optiek moet het geen verbazing wekken dat ook België en Nederland niet steeds aan hetzelfde zeel trekken, zeker als we bedenken dat ook de beide regeringen qua politieke kleur anders zijn samengesteld. Deze gedachte kan leiden tot droefheid bij romantische aanhangers van de grootnederlandse gedachte, maar het is een realiteit in een Unie die complex en veelomvattend is geworden.

Tegelijk wint in een uitgebreide Unie ook de bilaterale diplomatie aan belang. In een Unie met 25 landen is het voor een afzonderlijke lidstaat (zeker een kleine of middelgrote) onmogelijk een thema op de agenda te zetten zonder de uitdrukkelijke steun van andere lidstaten. Wie de Europese agenda wil beïnvloeden, doet er goed aan thematische allianties met bondgenoten aan te gaan.

Een van de domeinen waar België en Nederland misschien nog wél gemeenschappelijke belangen hebben, is de cultuurpolitiek. In het bijzonder hebben we het dan over bescherming van de culturele diversiteit. In deze bijdrage wordt eerst het

cultuurbeleid in de EU onder de loep genomen. Vervolgens wordt beargumenteerd dat bescherming van culturele verscheidenheid de vorming vereist van een culturele coalitie, waarbij België en Nederland als voortrekkers kunnen optreden.

Cultuurbeleid in de Europese Unie

Sinds het Verdrag van Maastricht bevat het EG-verdrag een cultuurparagraaf (intussen art. 151 EG). Toch blijft cultuur voornamelijk een bevoegdheid van de lidstaten. De nieuwe grondwet maakt dit expliciet door cultuur te rangschikken bij de 'gebieden voor ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden' (art. I-17). Dit betekent dat er in dit domein geen *Europese harmonisering* mag plaatsvinden, iets waar ook niemand vragende partij voor lijkt. De cultuurparagraaf van Maastricht heeft de verdragswijzigingen van Amsterdam, Nice en nu ook de grondwet steeds overleefd. Het artikel geeft aan Europa de taak bij te dragen tot ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de verscheidenheid van die culturen, maar ook nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Er kunnen 'stimuleringsmaatregelen' worden genomen, wat in de praktijk betekent dat er subsidiekanalen worden gecreëerd. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is het kaderprogramma 'Cultuur 2000', dat volgens de officiële brochures tot doel heeft de creativiteit en mobiliteit van kunstenaars, de algemene toegang en verspreiding van cultuur, de interculturele dialoog en de kennis van de geschiedenis en van het erfgoed van de volkeren van Europa te bevorderen.

Het behoud van *culturele diversiteit* houdt echter meer in dan het uitdelen van subsidies. De bedreiging voor culturele verscheidenheid, zeker van kleinere taalgroepen, ligt elders: aan het beleid van de Unie in andere domeinen zijn voor culturen immers consequenties verbonden. Zo zijn er de bepalingen omtrent BTW-tarieven (bijv. voor cultuurproducten); het vrij verkeer van diensten (ook voor televisie?) en van (culturele?) goederen; en bescherming van werknemers in de culturele sector in het kader van het Europees sociaal beleid. Voorts de problematiek van de intellectuele-eigendomsrechten en de auteursrechten, alsmede de vaste boekenprijzen, terwijl

Europa in de Wereldhandelsorganisatie wordt geconfronteerd met discussies over handel in cultuurproducten (onder meer audiovisuele media). Er is een culturele dimensie aanwezig in talrijke activiteiten uit nagenoeg alle beleidsdomeinen: buitenlandse handel, toerisme, interne markt, concurrentiebeleid, landbouw, sociale politiek, industrie, regionaal beleid, onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.¹

De vraag is hoeveel aandacht er naar de culturele dimensie gaat als deze 'andere' kwesties besproken worden en in welke mate ermee rekening wordt gehouden. Soms wel, maar vaak ook niet. Werkelijke zorg om culturele aspecten vergt integratie ervan in het dagelijks Europees beleid en in de werking van de instellingen. Deze integratie van culturele aspecten in andere sectoren is eigenlijk verplicht; art. 151, 4 EG (dat in de grondwet overeind blijft) luidt immers: 'De gemeenschap houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van het Verdrag rekening met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.'

Het is dus een verdragsrechtelijke verplichting bij beslissingen in het kader van handels- en concurrentiebeleid, enz. aandacht te schenken aan cultuur (wat niet betekent dat cultuur altijd de overhand moet krijgen). Toch is er geen instrument uitgewerkt om aan deze bepaling invulling te geven. Wél zijn er enkele specifieke *ad hoc*-regelingen. Zo zijn er besluiten getroffen op het gebied van de vaste boekenprijs of overheidssteun aan de publieke omroep of de filmindustrie, waarbij (tot op bepaalde hoogte) met culturele argumenten rekening is gehouden. Ook de richtlijn-'Televisie zonder grenzen' en die ter bescherming van het auteursrecht hebben aandacht voor culturele zorgen. Maar van een uitgewerkte strategie is geen sprake.

De problematiek van horizontale integratie

Het integreren van een specifieke zorg in het beleid van andere sectoren is niet eenvoudig in de Europese politiek. Voor diverse beleidsdomeinen bestaan namelijk telkens aparte besluitvormingscircuits. Bij het nemen van beslissingen is men over het algemeen al tevreden als men erin slaagt binnen een bepaald beleidsdomein tot een akkoord te komen. Het overdenken van de consequenties voor andere sectoren is niet de eerste zorg. Dit bemoeilijkt het voeren van een coherent, sectoroverschrijvend beleid. Deze problematiek komt trouwens aan bod in elk document over Europese (*good*) *governance*.

De verdragen eisen in enkele gevallen nochtans expliciet dat een bepaald arbeidsveld wordt meegenomen in het beleid van de hele Unie. Het al vermeld art. 151, 4 EG is een duidelijk voorbeeld: bij elke Europese beslissing zou moeten worden nagegaan of die geen afbreuk doet aan de culturele diversiteit. Er zijn nog meer voorbeelden waar een horizontale integratie door de verdragen wordt opgelegd: de gelijkheid van man en vrouw moet in alle Europese activiteiten tot uiting komen; bij elke beslissing moet aandacht gaan naar de consequenties voor kleine ondernemingen; en elke Europese wetgeving moet rekening houden met de gevolgen voor het leefmilieu.

Het is moeilijk dit in de praktijk te brengen. Binnen de *Europese Commissie* worden beslissingen voorbereid door een specifiek Directoraat-Generaal (DG), terwijl in het *Europees Parlement* de thematische parlementscommissies de dossiers behandelen. In beide instellingen zijn er wel mechanismen die een vorm van integratie moeten waarborgen: in de Commissie worden de voorstellen ook bekeken

Wie het thema van de culturele verscheidenheid

binnen Europa een warm hart toedraagt,

kan inspiratie putten uit het Cardiff-proces

door andere DG's en de kabinetten van de commissarissen; in het Parlement kunnen andere parlementscommissies een advies geven en finaal wordt er altijd plenair gestemd. Hoewel de meeste waarnemers het erover eens zijn dat het in de praktijk niet zo vlot verloopt, zijn er in beide instellingen dus wel mechanismen die, bij degelijke toepassing, kunnen leiden tot meer coherente besluitvorming.

In de *Raad* ligt het moeilijker: de samenstelling is sectoraal en voor coördinatie op politiek vlak is er niet zoveel ruimte. In principe is dit een opdracht voor de Raad Algemene Zaken, maar de praktijk wijst uit dat deze zich nauwelijks buigt over concrete dossiers uit de sectorale raden. Daardoor verschuift de verantwoordelijkheid voor coherentie naar het ambtelijke (secretariaat-generaal) en het diplomatieke niveau (Coreper). Maar dit Coreper is zelf al opgesplitst in twee formaties en zal in de praktijk meestal niet waken over de integratie van bijvoorbeeld culturele aspecten.

Als men echt werk wil maken van integratie van

een beleidsdimensie, dan is het een belangrijke stap zich te wenden tot de *sectorale raden*. Het zijn alleen de staatshoofden en regeringsleiders die instructies kunnen geven aan deze *vakraden*. Wat het milieudomein betreft is dat intussen gebeurd: de *Europese Raad van Cardiff* (1998) heeft de raadsformaties expliciet de opdracht gegeven strategieën uit te werken waarin ze dienden weer te geven hoe zij rekening zullen houden met *milieu-aspecten* in hun respectieve beleidsterreinen (transport, energie, landbouw, enz.). Hierover moest gerapporteerd worden aan de staatshoofden en regeringsleiders, die ook zelf zouden toezien op de doorvoering van het initiatief. Een evaluatie zeven jaar later toont een gemengd beeld. Dit is niet de plaats daarop uitgebreid in te gaan, maar in elk geval werden er *negentien sectorale strategieën* opgesteld en ontstond er heel wat discussie over het thema. Maar eveneens werd duidelijk dat het een zaak van lange adem betreft en dat het nog wel even zal duren voor er op dit terrein concrete resultaten worden geboekt: horizontale integratie vergt immers een mentaliteitswijziging bij besluitvormers. Wel is men het erover eens dat het Cardiff-proces een positieve en wellicht noodzakelijke stimulans heeft betekend in het streven naar de integratie van milieu in andere sectoren.

Een Belgisch-Nederlands initiatief?

Wie het thema van de culturele verscheidenheid een warm hart toedraagt, kan inspiratie putten uit dit Cardiff-proces.² De verdragsrechtelijke verplichting met culturele aspecten rekening te houden bij het voeren van het beleid in andere sectoren wordt immers niet systematisch in de praktijk gebracht. Er staan wel meer bepalingen in de Europese verdragen die (nog) niet worden nageleefd, eenvoudigweg omdat er van de uitvoering (nog) geen werk wordt gemaakt. In het najaar van 2004 werd over deze kwestie een parlementaire vraag gesteld: overwoog de Raad op systematische basis rekening te houden met culturele diversiteit?³ In maart 2005 volgde het antwoord: 'Hij [de Raad] heeft het tot nu toe niet nodig geacht een specifieke strategie ter zake vast te stellen [...]' Wel wordt verwezen naar een Raadsresolutie uit 2003 betreffende de horizontale aspecten van cultuur⁴ - een mooie resolutie, die pleit voor *synergieën tussen de culturele sector en andere communautaire activiteiten*. De tekst onderstreept het belang van horizontale integratie en herhaalt vooral wat in het Verdrag staat. De resolutie eindigt met de afspraak dat de Raad tegen het einde van 2004

de *follow-up* van deze resolutie zal beoordelen.

Voor zover we konden nagaan, is dat *niet* gebeurd. Het blijft dus wachten op een gunstig 'klimaat' voor deze thematiek en vooral op besluitvormers die de problematiek belangrijk genoeg vinden om een concrete strategie uit te stippelen die moet leiden tot een systematische integratie van cultuur. Het verdient aanbeveling in dit geval aandacht te hebben voor de ministerraden, omdat deze een doorslaggevende rol spelen in de besluitvorming en 'van nature' minder tot integratie geneigd zijn. Het Cardiff-proces leert dat de ultieme impuls hiertoe moet komen van de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders. Zij beschikken over voldoende gezag om de vakraden te verplichten op systematische basis de consequenties van hun beslissingen te *screenen* op hun *impact* op culturele verscheidenheid.

Eén ding is echter duidelijk: een thema komt niet vanzelf op het bord van de Europese Raad en een individuele lidstaat kan de agenda niet dicteren. De kans op succes wordt groter als een coalitie van lidstaten het thema naar voren schuift. De vorming van zo'n 'culturele coalitie' vereist een actieve politiek van enkele voortrekkers; mogelijk is hier een rol weggelegd voor middelgrote landen als België en Nederland. Per slot van rekening hebben beide een cultuurhistorische band. Vlaanderen en Nederland delen bovendien dezelfde taal en in het verleden hebben ze de culturele dimensie van de Europese integratie steeds benadrukt, onder meer naar aanleiding van het Verdrag van Maastricht. Als het over de 'grote' thema's van vandaag gaat, lopen de visies van beide landen uiteen, maar in dit concrete dossier, met *low politics*-gehalte, kunnen ze elkaar, als daar de politieke wil voor bestaat, wel vinden en aldus de motor vormen van een *culturele coalitie*.

Noten

- 1 Anne-Marie Autissier, *L'Europe culturelle*, Parijs: AFAA, 1999, blz. 35-36.
- 2 Zie ook Hendrik Vos, 'Inspiratie voor cultuur uit integratie van milieu', in: Paul Beugels & Jan De Groof (red.), *Het cultureel tekort van de Europese Unie*, Damon, 2003.
- 3 Bart Staes, schriftelijke vraag E-2647/04.
- 4 Resolutie van 26 mei 2003 betreffende de horizontale aspecten van cultuur (PB C 136 van 11.6.2003, blz. 1).

Dr Hendrik Vos is als Jean Monnet-hoogleraar verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent, waar hij de onderzoeksgroep Europese Politiek leidt.

Vlaams-Nederlandse culturele samenwerking in Europese context

De ondertekening op 17 januari 1995 van het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag in de Rubenszaal van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen was een mijlpaal in de Vlaams-Nederlandse culturele betrekkingen. Het verving namelijk het Belgisch-Nederlands Cultureel Akkoord van 1946. Sinds de Sint-Michielsakkoorden (bijzondere wet van 15 mei 1993) kunnen de gemeenschappen en gewesten in België zelfstandig verdragen met het buitenland sluiten. Niet toevallig was Nederland één van de eerste landen waarmee Vlaanderen een cultureel verdrag sloot.

Nederland is altijd al een prioritaire partner voor Vlaanderen geweest. Vanaf de jaren zestig streefde de Vlaamse Beweging naar 'culturele integratie' met Nederland. Naar analogie van de integratiegedachte op Europees vlak wilde de toenmalige 'Gemengde Commissie van het Belgisch-Nederlands Cultureel Verdrag' de culturele integratie met Nederland verwezenlijken. Hoewel de inhoud van het begrip niet duidelijk is af te leiden uit de toenmalige beleidsdocumenten, stelde de Commissie de oprichting van een 'Hoge Raad voor de Nederlandse Cultuur' voor, die een gemeenschappelijk Vlaams-Nederlands cultuurbeleid zou voeren. In die jaren was zo'n voorstel echter staatsgevaarlijk. Het toenmalige België was immers nog unitair en communautaire spanningen tussen Vlamingen en Walen laaiden toentertijd hoog op, met onder meer de vastlegging van de taalgrens (1962) en met de Actie Leuven Vlaams (1968).

Vanaf de invoering van de culturele autonomie in 1971 zou de droom van culturele integratie eindelijk werkelijkheid worden. Een aantal ideeën kreeg concreet vorm: zo werd op 9 september 1980 het Taalunieverdrag gesloten, dat 'de integratie van Nederland en de Nederlandse gemeenschap in België op het gebied van de Nederlandse taal en letteren in de ruimste zin' (art. 2, § 1) tot doel heeft; en op 23 mei 1981 werd in Amsterdam het cultureel huis *De Brakke Grond* geopend.

Ook al bleef al die jaren de doelstelling van 'culturele integratie' met Nederland behouden, vanaf de jaren tachtig raakte ze wat op de achtergrond. Bij voortschrijdende Belgische staatsvorming

ging de Vlaamse Beweging zich immers hoe langer hoe meer toeleggen op de verdere ontwikkeling van de *eigen Vlaamse autonomie*. De vroegere romantiek van de culturele integratie maakte in de jaren negentig plaats voor een zakelijker benadering, waarbij Vlaanderen en Nederland op voet van gelijkheid met elkaar zouden samenwerken.

In die sfeer werd ook het nieuwe Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag (1995) ondertekend. Er werd een Commissie geïnstalleerd die beide regeringen adviseert over samenwerking op het gebied van cultuur (beeldende kunsten, muziek, theater, media), onderwijs, wetenschappen en welzijn. Deze Commissie heeft sinds haar eerste conferentie in 1999 bijeenkomsten belegd over kunstonderwijs, audiovisuele co-producties, kunstenaarsarchieven en welzijn. Voor het voorjaar van 2006 wordt een conferentie over cultureel erfgoed voorbereid. Deze conferenties weerspiegelen maatschappelijke uitdagingen waar zowel Vlaanderen als Nederland mee wordt geconfronteerd. Ze bevorderen informatie-uitwisseling en dragen bij aan de vorming van kennisnetwerken. Doel is de culturele samenwerking op een meer structurele basis vorm te geven.

Het belangrijkste terrein van samenwerking blijft toch de talige cultuur, in het bijzonder de taal zelf, letteren en theater. Op het vlak van de podiumkunsten zijn de uitwisselingen zeer talrijk, ook buiten het cultureel verdrag om. Uit een onderzoek van het Vlaams Theaterinstituut naar Vlaamse voorstellingen in het buitenland voor de periode juli 1999-juni 2003 blijkt dat Nederland met 64% (meer dan 3000 voorstellingen) nog steeds het belangrijkste exportland is voor het Vlaamse theater.

Onder auspiciën van de Commissie van het Cultureel Verdrag werd in 1999 het *vuurtorenmodel* opgezet: een nieuw subsidiesysteem om in beide landen, telkens voor een periode van vier jaar, speelplekken te subsidiëren die bij voorrang producties uit het buurland tonen. Zo zouden zij fungeren als vuurtoren voor verspreiding van het Vlaams en Nederlands theater in de Lage Landen. Onlangs werd dit model geëvalueerd en besloten het uit te breiden naar de muzieksector.

Ook al bloeit het Vlaams-Nederlandse theaterleven, toch zijn er valse noten. Het Vlaams Theaterinstituut waarschuwt voor een 'dalende interesse vanuit Nederland, steeds kortere tournees en een slechte ontvangst'. Een ander voorbeeld is het Vlaams-Nederlands Theaterfestival, waarvan de subsidiëring door de Nederlandse Raad voor Cultuur als niet prioritair werd beschouwd, terwijl de stad Gent zich eenzijdig terugtrok uit de interstedelijke constructie. Hierdoor komt het voortbestaan van het festival op de helling te staan. Er waren ook inhoudelijke argumenten. De representativiteit van het festival werd in twijfel getrokken. Thans wordt een nieuw concept uitgewerkt.

De 'integratie' van het beleid voor de Nederlandse taal en letteren behoort tot de bevoegdheid van de Nederlandse Taalunie (art. 2, 1). Op het vlak van de taal is deze integratie al aardig gelukt, zoals met de invoering van de gemeenschappelijke spelling in 1995. Op het vlak van de letteren blijft het begrip 'integratie' echter problematisch. In de politieke tijdgeest van de jaren zeventig, begin jaren

De belangrijkste terreinen van Vlaams-Nederlandse culturele samenwerking blijven taal, letteren en toneel

tachtig was het nog mogelijk de term 'integratie' in een verdragstekst op te nemen. Nu zou dit al veel moeilijker liggen. Daarom bepleiten sommigen verdragswijziging, anderen zijn ervan overtuigd dat 'culturele integratie' de ultieme doelstelling blijft.

Onlangs werd dit spanningsveld nogmaals duidelijk naar aanleiding van een advies van de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren – hét adviesorgaan van de Nederlandse Taalunie – over een gezamenlijk letterenbeleid (*Boek, literatuur en lezen*, 2004). Door de gemeenschappelijke taal en de economische integratie van de literaire uitgeverij zijn de literaire produktie, distributie en markt in Nederland en Vlaanderen zeer sterk met elkaar verweven geraakt. Toch is een gezamenlijk beleid niet vanzelfsprekend: een verschil in beleidsstructuren – beide landen hebben hun eigen letterenfondsen, Stichting Lezen, enz. – maar ook een verschil in smaak en traditie maken dat samenwerking op dit vlak, laat staan integratie, nog moeizaam verloopt.

Belang, meerwaarde en buitenland

In een periode van verzakelijking en management wordt de vraag steeds meer gesteld naar het belang van de Vlaams-Nederlandse samenwerking. Het moet een *aantoonbare meerwaarde* hebben om de overheden in beide landen te kunnen overtuigen van verdere samenwerking. De culturele samenwerking is ook niet meer de belangrijkste vorm van samenwerking. Andere, economische dossiers bepalen nu veel meer de politieke agenda, zoals de Westerschelde of de IJzeren Rijn.

Op één terrein zijn beide overheden wel gemakkelijker te overtuigen van het belang van samenwerking, namelijk een gezamenlijke taalpolitiek in Europees verband en op het vlak van een culturele presentatie naar derde landen toe. Zo werd op 24 juni 2004 het Vlaams-Nederlands huis *deBuren* in Brussel geopend. Al in 1975 hadden beide regeringen de belofte uitgesproken in elkaars hoofdsteden een cultureel huis op te richten. *De Brakke Grond* in Amsterdam kwam er in 1981; *deBuren* in Brussel dus pas 23 jaar later. Oorzaak was de uitgesproken Nederlandse vrees zich te mengen in de Belgische binnenlandse communautaire aangelegenheden. Het huis *deBuren* heeft intussen ook een andere invulling gekregen. Het is geen Nederlands huis in Brussel geworden, maar een gezamenlijk Vlaams-Nederlands huis, dat in de eerste plaats een forum wil bieden voor de Nederlandse cultuur in Europa.

Vlaanderen neemt sinds 1998 ook deel aan het satelliet-televisieproject 'het Beste van Vlaanderen en Nederland' (BVN). Hiermee worden alle Nederlandstaligen in het buitenland op de hoogte gehouden van het reilen en zeilen in de Lage Landen. Ook is onlangs het idee gelanceerd een Vlaams-Nederlandse culturele zender op te richten als satelliet van ARTE. Of zo'n ambitieus project ook zal worden verwezenlijkt, is een andere vraag.

Het Europese kader wordt hoe langer hoe bepalender. In 2004 nam de Nederlandse Taalunie het initiatief tot oprichting van een Europese Federatie van Nationale Taalinstellingen (EFNIL), een platform voor samenwerking tussen taalbeleidsinstanties en taalinstututen binnen de Europese Unie, dat grondig wil nadenken over taalbeleid en taalwetgeving in Europa.

Eén van de belangrijkste graadmeters voor de bloei van het Nederlands in het buitenland is het netwerk van leerstoelen en docentschappen neerlandis-

tiek in het buitenland. Thans wordt aan zo'n tweehonderd universiteiten in meer dan vijftig landen Nederlands onderwezen. De Taalunie steunt deze buitenlandse neerlandistiek in samenwerking met de Internationale Vereniging Neerlandistiek. Het Nederlands staat op de 36ste plaats van de meest gesproken talen in de wereld en doet het – ondanks de oprukkende verengelsing – niet slecht.

Door de opname van Suriname in de Nederlandse Taalunie wordt de positie van het Nederlands ook aan de andere kant van de Atlantische Oceaan versterkt (de associatieovereenkomst werd op 12 december 2003 gesloten en is op 14 januari 2005 officieel van kracht geworden). Binnenkort wordt de Woordenlijst Nederlandse taal (het Groene boekje) uitgebreid met zo'n 500 Surinaamse woorden. Hoewel er in Suriname zo'n twintig talen gesproken worden, is en blijft het Nederlands er de bestuurs- en onderwijstaal. Bijzondere aandacht zal de Taalunie dan ook geven aan ondersteuning van het onderwijs Nederlands in Suriname. Voor Nederland is Suriname als voormalige kolonie geen onbekende, maar voor Vlaanderen dienen zich allerlei nieuwe mogelijkheden tot samenwerking aan.

Naast de Vlaams-Nederlandse gouvernementele culturele samenwerking zijn er nog andere samenwerkingsvormen. De grensoverschrijdende samenwerking heeft door de Europese integratie verder aan belang gewonnen. Binnen het kader van de Benelux is de culturele samenwerking nooit echt van de grond gekomen. In de jaren zestig was er sprake van de totstandkoming van een trilateraal cultureel akkoord, maar Wallonië vreesde een numeriek overwicht van Nederlandstaligen binnen de Benelux, waardoor de culturele samenwerking in Benelux-verband steeds minimaal gebleven is. In 2010 loopt het huidige Benelux-verdrag af. Het is vooralsnog afwachten of het verlengd zal worden en, zo ja, welke plaats cultuur zal krijgen.

Tot slot

Samenvattend kunnen we stellen dat de argumentatie voor de Vlaams-Nederlandse culturele samenwerking in de loop der jaren sterk is gewijzigd. De romantische idee van 'culturele integratie' uit de jaren zestig heeft plaatsgemaakt voor een pragmatischer benadering, waarbij de meerwaarde van de samenwerking in ieder dossier opnieuw moet worden aangetoond. De voortschrijdende Euro-

pese eenmaking noopt beide landen tot verdere samenwerking op heel uiteenlopende terreinen.

Op het vlak van de culturele samenwerking blijven de *Nederlandse Taalunie* en het *Cultureel Verdrag* de belangrijkste beleidsinstrumenten. Sommigen pleiten voor een fusie tussen beide instellingen. Dit scenario heeft echter voor- en nadelen en veel zal afhangen van de politieke en ambtelijke wil dit in de praktijk te brengen. Een grote handicap blijft natuurlijk dat de Commissie van het Cultureel Verdrag – in tegenstelling tot de Taalunie – slechts adviserend kan optreden. De Commissie kan de regeringen zelfs niet rechtstreeks adviseren over de subsidiëring van Vlaams-Nederlandse culturele projecten/initiatieven. Een te grote inmenging in het binnenlandse cultuurbeleid van beide landen, luidt de eventuele kritiek. Het zou in ieder geval een efficiënte manier zijn gezamenlijke projecten, ook met derde partners binnen Europa, op hun kwaliteit te beoordelen en te ondersteunen. Maar dit vereist een duidelijke politieke visie en keuze over de toekomst van de Vlaams-Nederlandse culturele samenwerking in Europese context.

Literatuur

- P. Beugels, *Het cultureel tekort van de Europese Unie*, Amersfoort: Damon, 2004.
- Courant*, themanummer internationaal, informatieblad van het Vlaams Theater Instituut, nr 66, januari-februari 2004.
- F. Judo, M.E. Storme & J. De Groof, *Vlaming zijn nu. De Vlaamse en Europese uitdaging*, Tiel: Lannoo campus, 2004.
- A. Schramme, T. Hagen & J. De Groof, *Gedrag na verdrag. Balans en toekomst van de samenwerking Nederland-Vlaanderen*, Leuven: Davidsfonds, 2004.

Annick Schramme doceert cultuurbeleid en internationaal cultuurbeleid aan de Universiteit Antwerpen. Zij is voorzitter van de Raad voor de Nederlandse taal en letteren van de Nederlandse Taalunie en lid van de Commissie van het Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland.

Europese Grondwet en ongeremde beleidsconcurrentie

Het grootste nut van de Europese grondwet is dat er ook in Nederland een referendum over wordt gehouden. Eindelijk is het zover. Na decennia van geheim overleg, technisch-bureaucratische mistvorming en een politiek van voldongen feiten ligt de vraag waar hij al veel langer behoort te liggen, bij het Nederlandse volk – en bij andere nationale populaties. Helemaal van harte ging het niet. Het Nederlandse politieke *establishment* heeft het referendum altijd afgewezen en zelfs belachelijk gemaakt, zoals oud-premier Ruud Lubbers, die van Zwitserland eens zei dat ze daar elke dag naar de stembus moeten. Intussen lijkt het tij echter gekeerd, en al is de uitkomst van het referendum wettelijk niet-verplichtend, de partijen hebben beloofd de zaak serieus te nemen. Dat is mooi.

Drie treden van samenwerking

Maar wat vinden wij, wat vindt het volk, eigenlijk van deze grondwet en van de Europese integratie *überhaupt*? Al vele jaren is de Nederlandse bevolking in meerderheid gematigd vóór, overigens zonder te weten wat de Europese integratie precies inhoudt. Alleen uiterst rechts – van orthodoxe christenen en nieuwerwetse nationalistes – en uiterst links – van de SP en enkele andere socialistes – hebben een uitgesproken mening en die is negatief, maar tegelijk niet gevaarlijk voor de gevestigde orde, die daarmee alweer geruime tijd geleden de vrije hand had om in alle stilte Europees te coöpereren.

Dat viel overigens niet mee. Al snel na de Tweede Wereldoorlog bleek dat de statelijke bereidheid tot samenwerking ophield waar de nationale soevereiniteit in het geding was – tenzij de Verenigde Staten als de overwinnaar van de oorlog de West-Europese staten ertoe zetten hun dilemma's te overwinnen, zoals in de NAVO en met de organisatie van de Marshall-hulp. Het is een mythe dat de vrede in Europa door de Europeanen zelf werd gesticht of zelfs werd gehandhaafd.

Niets is minder waar. De Amerikanen dwongen, samen met de Russen op hun manier, de Europese staten de historische reeks van oorlogen te beëindigen en voortaan vreedzaam samen te werken en te rivaliseren. Dat deden de Europeanen vervol-

gens, met als resultaat de Europese Gemeenschappen. Indrukwekkend was dat niet. De Europese Economische Gemeenschap was hoofdzakelijk een negatief verbond, in de zin dat de betrokken staten besloten op termijn iets *niet* meer te gaan doen wat ze eerder *wel* deden. Ze zouden gaandeweg de onderlinge handelsbarrières slechten. Die samenwerking was dus negatief in de zin van niet-doen, waarbij – en daar ging het om – de nationale soevereiniteit werd ingeperkt, dat wel, maar niet werd overgedragen aan een nieuw gevormd Europees gezag. Slechts deze weg van de minste weerstand leek begaanbaar voor de oorspronkelijke Zes.

Toch bleek al gauw dat de *negatieve samenwerking* van de handelsliberalisering het niet kon stellen zonder enige vorm van *positieve samenwerking*, waarbij staten hun soevereiniteit deelden in een gemeenschappelijk verband, maar met een nationaal vetorecht dat die soevereiniteit beschermde tegen ongewilde inmenging van buitenaf. Voorbeelden zijn hier afspraken die de ordening van de markt betreffen, waaronder de protectie van de landbouw en de externe handelspolitiek. Maar de betrokken staten gingen nog verder. Na de *negatieve* en de *positieve* samenwerking besloten zij de grote sprong te wagen om voor bepaalde coöperatieve functies *soevereiniteit* af te staan en over te dragen aan een nieuw *te vormen hoger gezag*, het *Europese Hof van Justitie*, dat erop moest toezien dat de betrokken staten afspraken na zouden komen en dat daarmee een onmisbare schakel vormde in het integratieproces. Zo ontstond al met al een coöperatieve trap die was gebaseerd op de pacificerende conditie van de *Pax Americana*, en die was opgebouwd uit drie treden waarlangs het proces van Europese integratie zich gaandeweg zou voltrekken.

Beleidsconcurrentie

De weg omhoog verliep echter met horten en stoten. De negatieve coöperatie van de liberalisering van de markt leverde de minste problemen en werd sinds de tweede helft van de jaren tachtig in hoog tempo verwezenlijkt. De positieve coöperatie, om die markt te controleren en te corrigeren, hield daarmee echter geen gelijke tred, terwijl de derde trede van het hoger

gezag op nog meer weerstand bleek te stuiten, zoals was te begrijpen. Het gevolg was de beruchte *beleidsconcurrentie*, die de harde kern vormt van het Europese probleem, maar die door de betrokken politici zelden onomwonden aan de orde wordt gesteld.¹

Waar gaat het om? De Europese Unie is, net als de Gemeenschap eerder, een geheel van staten dat het onderlinge verkeer van personen, goederen en kapitaal vrij heeft gegeven. Er zijn in principe geen grenscontroles meer en het staat eenieder vrij zichzelf, zijn geld en zijn waren over de grenzen heen te verplaatsen. Het effect daarvan is dat die staten hun eigen samenleving en economie niet meer met de klassieke middelen kunnen beschermen en onderling in een negatieve concurrentieslag terecht zijn gekomen om te redden wat er nog te redden valt. Voorbeeld is de belastingdruk, die nationaal daalt om op die manier de concurrentiekracht van het nationale bedrijfsleven op peil te houden, en aanzien dit wederzijds gebeurt, raakt die belasting in een vrije val, waarbij steeds weer nieuwe ronden worden aangewend om die druk te verlagen.

De gevolgen daarvan zijn bekend. De collectieve voorzieningen van algemeen onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid, die uit de belastingopbrengst worden betaald, krimpen en worden uitbesteed aan bedrijven. Sommigen prijzen deze neoliberale politiek en aanvaarden dankbaar de belastingconcurrentie en de discrepantie tussen negatieve en positieve samenwerking die daarvan de oorzaak is. Anderen zijn minder opgetogen, maar zien geen mogelijkheid iets te doen om aan deze neerwaartse spiraalbeweging een eind te maken. Toch is die oplossing in beginsel voorhanden, al kan ze niet op nationaal maar slechts op Europees niveau worden aangewend. Als daar de staten met elkaar besluiten tot *positieve samenwerking* in de vorm van bijvoorbeeld een *Europees belastingstelsel*, dan is immers in principe de concurrentiestrijd geneutraliseerd – al blijft de vraag hoe hoog die Europese belasting zal worden.

Wie het mechanisme van de beleidsconcurrentie heeft doorzien, ziet dat het op andere terreinen hetzelfde effect heeft, zoals het *asiel- en immigratiebeleid*. Hier zien de betrokken staten zich genoodzaakt, bij afwezigheid van gemeenschappelijk beleid, de ontvangst van vreemdelingen steeds onvriendelijker te maken, uit angst anders een onevenredig deel naar zich toe te trekken. Hetzelfde geldt voor het *strafrecht*, dat – waar het justitiële stelsel het minst repressief is en tegelijk veel omvat en bovendien de flexibiliteit van het gedogen praktiseert – criminelen en criminaliteit van over de grenzen aantrekt en uit

angst daarvoor de weg terug inslaat: meer repressie, kleinere reikwijdte en minder flexibiliteit. Ook hier is de oplossing een Europees stelsel, maar die stap van positieve samenwerking en eventueel zelfs van hoger-gezagsformatie is voornamelijk nog niet gezet.

Toch is er een terrein waar die hogere treden zijn bereikt. Dat is de *euro* en de *Europese Centrale Bank*, die een eind hebben gemaakt aan de monetaire concurrentie door wat deels als positieve coöperatie en deels zelfs als hoger-gezagsformatie valt aan te merken. Daar bleef het verder bij, zodat bij het financiële beleid, de immigratie, het strafrecht, het onderwijs, de gezondheidszorg en wat al niet, de beleidsconcurrentie haar werk doet, wat door de één met instemming wordt aanschouwd en door de ander tandenknarsend wordt aanvaard.

De Grondwet

Niet de blinde concurrentiekracht zou echter het politieke werk moeten doen, maar politici en bestuurders die daarvoor worden gekozen en betaald. Als zij een knip voor hun neus waard zijn, dan zeggen zij het volk hoe het met die beleidsconcurrentie zit en welke keuzen zouden kunnen worden gemaakt. Wat wilt u eigenlijk, volk van Nederland: een markt die wel of die niet op eigen Europees niveau wordt gecontroleerd en gecorrigeerd? Dat is de vraag waar het in Europa om gaat en waaraan de betekenis of de waarde van de besluiten kan worden gemeten.

Dat geldt ook voor de Europese grondwet. En het antwoord is dat de Grondwet zich hoofdzakelijk beperkt tot wat tot nu toe is *bereikt* aan *negatieve en positieve samenwerking en hoger-gezagsformatie*, terwijl slechts op een enkel terrein de trap verder wordt beklommen. Dat betreft het beleid inzake asiel en migratie, waar de Grondwet het vetorecht afschaft, zodat in feite een soort van hoger gezag ontstaat dat regeert bij een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Al het andere dat nieuw is en in de Grondwet staat, zoals de president en de minister van buitenlandse zaken, doet weinig terzake als het gaat om de centrale vraag: *blijft de EU een markt die niet of slechts partieel op eigen niveau wordt gecontroleerd, of gaat het in de richting van een Europese federale staat?*

De oogst is dus mager, en dat maakt de Grondwet acceptabel voor wie niet méér van Europa wil, zoals de Britten, voor wie de Grondwet een barrière is tegen meer invloed van Brussel. Daarom zou ook Anton van Schijndel vóór deze Grondwet moeten zijn in plaats van tegen, zoals in het maartnummer van de *Internationale Spectator* bleek. Maar wie niet bang is voor meer Brussel, wie de beleidsconcur-

rentie wil beteugelen met Europees beleid, zoals veel Fransen, Duitsers, Belgen en Nederlanders, die staat voor een dilemma. Het hart zegt 'nee', omdat – anders dan Jaap W. de Zwaan beweert in hetzelfde maantnummer – de Grondwet hem in de kou laat staan, hem weinig biedt, en omdat hij eigenlijk een andere, *echte* Grondwet wil. Maar het verstand aarzelt. 'Nee' zeggen speelt nationalist in de kaart en draagt niets bij tot de gewenste beteugeling van de concurrentie. Maar 'ja' zeggen doet dat evenmin, en steunt bovendien het neoliberalisme en het politieke *establishment*, dat die Grondwet formuleerde.

De toekomst: centrum en periferie

Wat te doen? Persoonlijk stem ik vóór, omdat ik vind dat het integratieproces niet moet stoppen, maar juist moet verdergaan. Maar misschien zal de Grondwet in Frankrijk op 29 mei al sneuvelen, zodat mijn stem en het Nederlandse referendum in zijn geheel op 1 juni iets overbodigs krijgen. Dat Franse 'nee' is in mijn gedachtegang geen ramp. Integendeel. Als straks ook de Franse president Chirac is weggestemd, kan vanuit dit land het initiatief ontstaan een echte Europese Grond-

wet op te stellen, die slechts door een beperkt aantal staten – de eurozone – zal worden aanvaard, en daar dan ook in werking zal treden. Een 'coalition of the willing' zogezegd, die het centrum vormt van Europa, met de andere staten in de periferie. In die zone zou Turkije kunnen vallen en in ieder geval het Verenigd Koninkrijk, dat nu een verdergaande integratie blokkeert en in mijn toekomstperspectief alsnog de *echte* Europese Grondwet mag ondertekenen, als het wil.

Noot

- 1 Uitzonderingen zijn Frits Bolkestein, die de beleidsconcurrentie niet alleen als onvermijdelijk, maar ook als *wenselijk* beschouwt (vgl. zijn *De grenzen van Europa*, 2004), en de vorig jaar overleden Piet Dankert, die deze concurrentie wilde bestrijden.

Paul Kapteyn is socioloog en voorzitter van de Vereniging Democratisch Europa (VDE). Dit artikel werd op persoonlijke titel geschreven. (De VDE presenteert in Felix Meritis (Keizersgracht, Amsterdam) drie grote publieksmanifestaties over de Europese Grondwet, op 15 april, 5 mei en 31 mei, aanvang 20.00 uur. Zie ook www.europesegrondwet.nl).

Repliek Nikhil Dhanrajgir & Bas de Gaay Fortman

N.a.v. Jérôme Larosch, 'Oude wijn in lekkende zakken', april 2005, blz. 215-216

Multilateralisme is onvermijdelijk

Is multilateralisme een keuze of laat de huidige internationale politieke orde geen andere optie toe? Jérôme Larosch denkt kennelijk het eerste, in ons artikel in het februari-nummer van de *Internationale Spectator* (blz. 69-75) trachtten wij juist aan te tonen dat voor welk land dan ook, de Amerikaanse supermacht inclusief, multilateralisme onvermijdelijk is. Als dat voor de Amerikaanse inval in Irak al onduidelijk moge zijn geweest, daarna hebben zelfs president Bush en de zijnen dit moeten erkennen. De vraag die wij ons stelden betrof niet zozeer de vorm – een dominante rol van de Verenigde Staten in de internationale politieke orde – alswel de inhoud: multilateralisme gebaseerd op enge interpretaties van nationale en internationale veiligheid of een ook door de Amerikanen aanvaarde verbinding tussen internationale machtsuitoefening en de rechtsorde.

Larosch zou voor de Verenigde Staten willen on-

derzoeken wat de kosten zijn van eenzijdig optreden – ongebonden machtsuitoefening in onze terminologie. Wel, daar ligt inderdaad een prachtig dissertatieonderwerp, zij het dat opgepast moet worden voor de illusie van internationale betrekkingen als een laboratoriumwetenschap. Ons thema was evenwel een ander: hoe vanuit een begrip van de Amerikaanse strategische cultuur de internationale rechtsorde weer op de agenda te krijgen? Het begin van een antwoord zochten wij in vervanging van de voortdurende confrontatie van het Amerikaanse veiligheidsdenken met het mensenrechtenvertoog door een immanente veiligheidsdialoog waarin mensenrechten eruit zouden komen als onvermijdelijk bijproduct. Dat was de fruitige nieuwe wijn in de klaarblijkelijk lekkende zak van een oproep tot nieuw denken.

Nikhil Dhanrajgir doet een promotieonderzoek naar 'American Exceptionalism and Human Rights' bij het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten van de Universiteit Utrecht. Bas de Gaay Fortman is aldaar hoogleraar Politieke Economie van de Rechten van de Mens.

Gekibbel over de Waterverdragen

Stephan Vanfraechem:

Goede Nabuurschap? De waterverdragen tussen België en Nederland 1960–2002.

Gent: Academia Press, 2003; (Reeks *Historische Economie en Ecologie*); viii + 157 blz.; 15,- euro; ISBN: 90-382-0442-6

Onder de titel *Goede Nabuurschap* geeft Stephan Vanfraechem een opvallend levendige en openhartige beschouwing over de Belgisch-Nederlandse bilaterale onderhandelingen tussen 1960 en 2002 betreffende de zogeheten Waterverdragen.

De in dit boek besproken en becommentarieerde onderhandelingsfasen over de uitdieping van de Westerschelde worden in een chronologische weergave aan een nauwkeurige en tevens zo onpartijdig mogelijke analyse onderworpen. Is de vraag 'Goed Nabuurschap?', zoals gesteld door de Antwerpse havenscheper Delwaide, een terechte beschuldiging aan het Nederlandse adres? Maken de tegengestelde belangen tussen Antwerpen en Rotterdam ieder vergelijk onmogelijk? Of moeten daarbij ook andere factoren in aanmerking worden genomen ter verklaring van het uiterst moeizame, problematische verloop van de onderhandelingen? Wat te denken over de *impact* van de intercommunautaire Belgische tegenstellingen en conflicten, de onenigheid over de Europese regelgeving inzake waterkwaliteit, de grote verschillen in onderhandelingscultuur en, niet te vergeten, de oeroude reflexen en stereotypen sedert de sluiting van het Scheidingsverdrag uit 1839? Daarin waren zeer vage multi-interpretable rechten en plichten met betrekking tot de vaargeul via Ne-

derland naar de Antwerpse haven neergelegd.

Vanfraechem plaatst de besproken onderhandelingsfasen op heldere wijze tegen de achtergrond van dit Scheidingsverdrag, waarop toentertijd de grote mogendheden zo'n beslissende invloed hebben uitgeoefend. Willem I zag zijn droom – een sterke mogendheid met een krachtig handels- en vervoerscentrum in het Noorden en een sterke industrie in het Zuiden – in rook opgaan. België kon zijn claims op Zeeuws-Vlaanderen, Luxemburg en Limburg niet verzilveren. De onvrede bij beide partijen was groot. Kossmann schreef in 1993 in de *Internationale Spectator* het volgende: 'Van het verleden maakt geen heden zich ooit los. Het kan echter wel proberen zijn visie erop aan de veranderde omstandigheden aan te passen.' Een treffender karakterisering van het onderhandelingsproces over de waterverdragen valt moeilijk te geven.

Vergeleken met de Nieuwe Waterweg als toegangspoort naar Rotterdam heeft de Westerschelde als toegangspoort naar Antwerpen enige structurele gebreken: bochtig, een geringe natuurlijke diepgang, een kwetsbare ecologie ... gelegen op het grondgebied van de grootste concurrent. Kortom, over de verbeteringswerken voor zijn maritieme toegang tot Antwerpen moet België onderhandelen met Nederland of zijn rechten juridisch afdwingen voor het Internationale Hof. Een niet gering obstakel derhalve in de overlevingsstrijd om gelijke tred te houden met de concurrentie in de *range* Hamburg – Rotterdam – Antwerpen – Le Havre. Een technologi-

sche revolutie voltrok zich ook in de zeescheepvaart in de tweede helft van de vorige eeuw: grote toename van het aantal scheepsbewegingen, krachtiger schepen met grotere diepgang, steeds kortere ligtijden, containerisering, enz.

Uitdieping van de Westerschelde, aanpassing en verbetering van de vaargeul, alsmede ecologische maatregelen zijn dan ook onderwerpen die sedert het Scheidingsverdrag, en in het bijzonder sedert de jaren '60 van de vorige eeuw, hoog op de bilaterale onderhandelingsagenda hebben gestaan. De bepalingen van het Scheidingsverdrag waren vaag, zonder concrete verdragsverplichtingen ten aanzien van kosten, verdeelsleutels en vervaldata. De elkaar tegensprekende interpretaties – de minimalistische van Nederland, de extensieve, maximalistische van België – vormden de plechtankers van waaruit beide landen de onderlinge speelruimte aftastten. Die speelruimte veranderde naar gelang er wijzigingen optraden in economie, milieubeleid, multilaterale verdragen inzake waterkwaliteit en grensoverschrijdend rivierbeheer, alsmede staatsvormingen waarbij de Belgische gewesten belangrijke nieuwe bevoegdheden verkregen.

De periode 1960–2002 vormt het kernstuk van Vanfraechems beschouwingen. In de jaren '60 kwam de Antwerpse haven door de groei van de wereldeconomie en de doorbraak van het containerschip 'in te kleine schoentjes te staan'. Naast aanpassing en verbetering van de vaargeul, werd het zaak de linker-oever te ontsluiten bij het dorpje Baalhoek op Nederlands grondge-

bied. In het zogeheten Baalhoek-plan zou het geplande Baalhoekkanaal voor een groot deel via Nederland lopen. Daaraan werd door Nederland de voorwaarde verbonden dat tevens een verdrag over kwaliteit en verdeling van het Maaswater zou worden afgesloten. België was namelijk zijn verplichting uit het Schelde-Rijnverdrag uit 1965 tot levering van zoet water niet nagekomen. Nederland beoogde daarmee na afsluiting van de Deltawerken een groot zoetwaterreservoir aan te leggen.

De hefboom werd door Nederland neergelaten en met die handeling werden de waterverdragen geboren, een twistappel die gedurende 20 jaar de gemoederen danig zouden bezighouden. Uitgewerkte voorstellen kwamen ter tafel, waarover intensief werd onderhandeld. Toen in juni 1975 uitlekte dat topambtenaren van beide landen door hen opgestelde waterverdragen hadden geparafeerd, stak aan Belgische zijde een kleine orkaan op. Waalse politici zagen hun belangen 'schabouwelijk' behartigd. 'La Meuse et l'Escaut sous tutelle hollandaise' en 'on vole l'eau de la Wallonie', zo kopten de kranten. Het geparafeerde verdrag voorzag onder meer in de aanleg van stuwweren op Waalse bodem. Het meest controversiële punt betrof de instelling van een Nederlands-Belgische Maascommissie, met technische en economische bevoegdheden ter waarborging van een kwalitatieve waterhuishouding. Een nieuwe fase was aangebroken: 'Anvers reçoit, la Wallonie paie', met Nederlands inkijkrecht in de economie van Wallonië. Beeldend en uitvoerig schildert Vanfraechem deze interne Belgische splijtzwam.

In felle kleuren kwam aan de oppervlakte dat de Belgische topambtenaren politiek onvoldoende waren gemandateerd. Onderhandelings-technisch had dit 'two level game'

proces tot gevolg dat de speelruimte naar de tegenpartij aanzienlijk werd ingeperkt. Risicomidgend gedrag, verharde opstelling aan beide zijden van de tafel, ze werden sfeerbepalend voor een lange periode daarna. Binnen de Belgische administratie nam het ministerie van BZ het initiatief over van Openbare Werken en stelde in 1980 een gedetailleerde analyse van pijnpunten op. Ook dit rapport (o.l.v. secretaris-generaal Grandy) leed schipbreuk, omdat een nieuwe staatsvorming zou bepalen dat aan gewesten de bevoegdheid over waterkwaliteit zou worden overgedragen. Bovendien kwamen binnen de T.S.C. (Technische Scheldecommissie) nieuwe inzichten naar boven. De aanleg van het Baalhoekkanaal, inclusief de bochtafsnijding bij Bath, werd als te duur, stammend uit de tijd van ongebreideld geloof in economische groei, aangemerkt. Een realistischer en goedkoper plan voor een algehele verdieping van de Westerschelde leek nu meer kans te maken.

De onderhandelingsposities waren nu weliswaar realistischer bijgesteld, de interne Belgische communautaire verhoudingen en de compenserende voorwaarden die Nederland stelde met betrekking tot integraal natuurbeheer, bleven onoverkomelijke obstakels vormen. De commissie-Depasse (1980-1981), opvolger van de commissie-Grandy, kon evenmin de vastgelopen besprekingen vlot trekken. De verschillende fasen van de staatsvorming (1980, 1988, 1992), waarbij nieuwe bevoegdheden aan gewesten werden overgedragen, doorkruisten de onderhandelingen op zowel politiek als technisch niveau. Pas in 1992 zouden de gewesten de bevoegdheid krijgen zelfstandig verdragen af te sluiten.

Tien jaar na de omineuze parafering van de waterverdragen in 1975 keek niet alleen Nederland vertwijfeld

terug, ook Antwerpen werd het beu lijdelijk te blijven aanzien dat Wallonië persisteerde in een politieke blokkade. Antwerpen verweet de federale regering tevens slap optreden tegen Nederland en spoorde deze aan haar rechten met betrekking tot verdieping van de Westerschelde af te dwingen voor het Internationale Hof. Tot overmaat van ramp tekenden de ministers van BZ, Tindemans en Van den Broek, een intentieverklaring waarin *de jure* wordt aanvaard dat een verdrag tussen beide landen over het voorgenomen verdiepingsprogramma van de Westerschelde in werking kan treden wanneer gelijktijdig een verdrag wordt afgesloten waarin de kwalitatieve en kwantitatieve vraagstukken met betrekking tot de Maas worden geregeld.

Wederom ontstond een golf van verontwaardiging met twee neveneffecten. De beide ministers streefden ernaar alternatieve mogelijkheden voor de stuwweren in Wallonië te bezien en vervolgens werd besloten na een interval van 10 jaar weer officieel over de waterverdragen te gaan onderhandelen. In 1987 traden de zwaargewichten Biesheuvel en Davignon aan om de kar te trekken en de ragebol van economie, ecologie en communautaire gevoeligheden te ontwarren. In een eerste ronde van vrijblijvende aftastingen werd besloten binnen een maand een eerste werkbijeenkomst te houden. Deze was kort tevoren door de Waalse minister-president Wathelet afgeblazen met een zogeheten opschortend beroep, aangezien de gewesten niet waren uitgenodigd tot deelname in de Belgische onderhandelingsdelegatie. De gewesten waren immers bevoegd voor waterkwaliteit.

Eind 1989 traden de onderhandelaars wederom aan, Biesheuvel aan Nederlandse zijde; Poppe, oud-secretaris-generaal van het ministerie van

Verkeerswezen, aan Belgische kant. Davignon had er de brui aan gegeven. Biesheuvel nam het initiatief en presenteerde een uitgewerkt voorstel, waarin o.m. waren neergelegd de algemene principes uit het beleidsplan-Westerschelde, met nadruk op de natuurfunctie van de Westerschelde; overlegcommissies voor Maas en Schelde met belangrijke beslissingsbevoegdheid; geen akkoord over het verdiepingsprogramma zonder parallelle afsluiting van verdragen over kwaliteit en afvoer van Maas en Schelde.

In het perspectief van verkrijging van eigen bevoegdheid voor de gewesten om verdragen met derde landen af te sluiten, volgden enkele significante ontwikkelingen. De Nederlandse minister van V&W, May Weggen, bracht in 1991 een bezoek aan de Vlaamse Executieve. Vlaanderen en Nederland zaten voor het eerst zonder Wallonië tegenover elkaar. Uit interne verslagen blijkt dat op een groot aantal punten overeenstemming bereikbaar zou kunnen zijn, o.m. omtrent een integraal beleid over het hele bekken van Maas en Schelde. Daarbij ging de aandacht vooral uit naar het EU-milieubeleid, dat steeds meer het karakter kreeg van een geïntegreerde aanpak met dwingende maatregelen met betrekking tot oppervlaktewater-verontreiniging. Vervolgens werd aansluiting gezocht met het ECE-verdrag van Helsinki (getekend in 1992) inzake bescherming en gebruik van grensoverschrijdende rivieren en internationale meren. Centrale principes die daarbij golden, waren bestrijding van verontreiniging bij de bron, 'de vervuiler betaalt' en duurzaam beheer van waterbekkens.

Wallonië zou naar verwachting de waterkwaliteit blijven koppelen aan de geschiktheid voor aftapping ten behoeve van de industrie, aan de visvangst en recreatie. Nederland

maar ook Vlaanderen zochten naar internationale legitimering van de wens drinkwater uit de Maas te putten. 'Zalm à l'hollandaise contra waalse karpers.' Voor de Maas-afvoer werd tussen Vlaanderen en Nederland een inventieve oplossing gevonden waardoor de afhankelijkheid van stuwmeeren in Wallonië werd opgeheven.

In deze wijzigende, internationale context nodigde Nederland alle oeverstaten – de drie Belgische gewesten, Frankrijk, Luxemburg en Duitsland – uit voor verkennende besprekingen op basis van vernoemd Verdrag van Helsinki. Reeds bij de aanvang liet Frankrijk tot veler verrassing weten een internationale Maas en Schelde-commissie te willen instellen, alsmede verbetering van de waterkwaliteit na te streven op basis van concrete actieprogramma's met heldere criteria, vervaldata en financiële afspraken. Kortom, de bepalingen van Helsinki zouden in een concrete verdragstekst – zo werd nu uiteindelijk ook door Wallonië onderschreven – worden omgezet.

Na bijna 20 jaar werd een akkoord bereikt. Nog heel wat politieke ketelmuziek viel te beluisteren bij de opmaat naar de formele besluitvorming in verband met nog uitstaande koppelingen. Aan beide zijden werden vage, maar tevens niet mis te verstane bedoelingen geventileerd. De dossiers van de waterverdragen, de uitdieping van de Westerschelde en het HSL (Hoge Snelheidslijn)-voordeurstracé zouden deel moeten uitmaken van 'informele koppelingen', van een 'organisch verband' en van 'parallele besluitvorming'. 'Laten we eens proberen elk van de dossiers te beoordelen op zijn eigen merites, zonder echt hun samenhang uit het oog te verliezen', was de laatste variant die premier Kok toevoegde aan al dit verhullend taalgebruik. Uiteindelijk werden de waterverdragen op 17 janu-

ari 1995 ondertekend. Wat betreft de HSL-tracékeuze werd besloten de E19-voordeur definitief vast te leggen in de plannen van het Vlaamse gewest en die voorkeur door het Nederlands parlement te loodsen, uiterlijk in het voorjaar van 1995.

Slot

In een levendige schrijfstijl heeft Stephan Vanfraechem een fraai relaas gegeven, vanuit Vlaams gezichtspunt, over het zeer lang aanslepende verloop van de Nederlands-Belgische onderhandelingen over de waterverdragen. De ruggengraat van zijn onderzoek wordt gevormd door de archieven van de Belgische ministeries van BZ en Openbare Werken, het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen. Deze bronnen werden aangevuld met archiefmateriaal van belangengroepen, waaronder de AGHA, de Antwerpse gemeenschap voor de haven, en een aantal politieke partijen. Bovendien wordt in de bibliografie verwezen naar een groot aantal interviews met politici en leden van de diverse onderhandelingsdelegaties. In de beschrijving van alle onderhandelingsfasen wordt een helder en analytisch inzicht verschaft in de interne tegenstellingen en obstakels die de Belgische onderhandelaars moesten overwinnen alvorens tot een zakelijke definiëring te komen van het nationale eigenbelang. Het daarop volgende traject c.q. de zoektocht naar 'common ground' met de Nederlanders leverde vervolgens een aantal crises op, met daarop volgend uitstel en frustraties.

Professionele onderhandelaars weten dat een solide interne voorbereiding meer dan het halve werk uitmaakt van de meeste, uiteindelijk succesvolle onderhandelingen. Tot die voorbereiding behoort ook het ver-

mogen voorstellen voor te bereiden en daarmee de in de onderhandelingen koersbepalende initiatieven te ontwikkelen. De Nederlandse onderhandelaars traden in Belgische ogen ongetwijfeld hard en zelfzuchtig op, maar – zo maakt Vanfraechem duidelijk – die hardheid werd ten dele veroorzaakt door het permanente ondoorzichtige schaduwboxen binnen de gelederen van de tegenpartij. De Hollandse onderhandelingsstijl mag dan, zo laat hij blijken, voor de Belgen wezensvreemd zijn, de zaakkundige voorbereiding en de daardoor goed gebundelde slagkracht riepen aan de overzijde van de tafel ook oprechte afgunst op. Vanfraechem besteedt ook veel aandacht aan de technische

complexiteit van de voorliggende vraagstukken, die door de ambtenaren en politici in oplossingsgerichte voorstellen moesten worden gegoten.

De discipline van de generalisten – lees politici – moest worden gezwa-luwstaart met de discipline van de specialisten – lees waterstaats-ingenieurs – die op hun beurt de milieudiscipline dienden te integreren. Zoals uit Vanfraechems relaas blijkt, zijn deze vaardigheden eerst in multilateraal kader – de EU en het Helsinki-verdrag – tot gelding gebracht vooraleer ze met succes konden worden aangewend in de bilaterale onderhandelingen tussen België en Nederland. Er is alleszins aanleiding een soortgelijk Nederlands

onderzoek aan te vatten op basis van de alhier beschikbare bronnen. Daartoe zal dit boek van Vanfraechem zeer behulpzaam kunnen zijn.

Rob Schreurs

Noot

- 1 E.H. Kossmann, 'Het ingewikkelde verleden. Afscheid van oude noties over de Belgisch-Nederlandse relatie', in: *Internationale Spectator*, oktober 1993, blz. 548-551, hier op blz. 551.

Mr R.L.M. Schreurs is adviseur van het Instituut Clingendael en vml. Verkeersraad van Nederland bij de PV/EU en de Nederlandse ambassade in België (1992-1998).

Militaire samenwerking in de Europese Grondwet

Evy Berth & Serge Van Camp:

België en de permanente gestructureerde samenwerking.

Brussel: Defensiestudiecentrum, februari 2005; nr. 88 in de reeks dossiers Veiligheid en Strategie; 196 blz.; (N.B. het Defensiestudiecentrum is onderdeel van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, Sint-Annadreef 90, Brussel; email: cds@mil.be)

Het Belgische defensiebeleid zou wel eens exemplarisch kunnen zijn voor zowel de ambities als het geloofwaardigheidstekort die de Europese militaire capaciteiten tot dusver kenmerken. Enerzijds is daar de 'Verhofstadt-top' van april 2003, waarbij initiatiefnemer België, alsmede Frankrijk, Duitsland en Luxemburg, het primaat van de NAVO leken te ondermijnen met hun voorstel voor de vestiging in Tervuren van een autonoom Europees

hoofdkwartier ter aansturing van *EU-operaties zonder gebruikmaking van NAVO-middelen*. Anderzijds veroorzaakt 'de opslorping van het defensiebudget door personeelskosten een malaise die al geruime tijd één van de belangrijkste bekommernissen van de Belgische krijgsmacht is' (blz. 171).

Maar publikatie nr 88 van het Belgische Defensiestudiecentrum draait niet uit op een klaagzang over een kloof tussen woord en daad in het Belgische defensiebeleid. Deze publikatie behelst veeleer een goede poging om, aan de hand van de Belgische situatie, de betekenis van het door de Europese Grondwet geïntroduceerde concept van 'permanent gestructureerde samenwerking' (artt. I-41, lid 6, juncto III-312) in detail te duiden. 'Permanent gestructureerde samenwerking' (PGS) betekent in elk geval dat de EU-lidstaten hun al veel

langer bestaande, *intergouvernementele militaire samenwerkingsactiviteiten* – op het gebied van materieelverwerving, *pooling*, operaties, taakspecialisatie en de opheffing van militaire tekorten – straks óók en vooral in het kader van de Europese verdragen zullen kunnen inbedden.

Dat laatste is op zich zelf een welkome doorbraak, maar zegt verder weinig over het werkelijke gehalte van PGS. Betreft PGS een weliswaar innoverend, maar toch vooral politiek ingegeven concept, of stelt zij harde en verplichtende militaire eisen aan een kopgroep van EU-lidstaten die als trekker van toekomstige, *EU-geleide militaire operaties* zal fungeren? Op het eerste gezicht suggereert het bij de Slotakte van de Europese Grondwet gehechte *protocol inzake PGS* het tweede. In dit protocol verbinden de aan PGS deelnemende EU-lidstaten

zich immers 1 intensiever te werken aan de ontwikkeling van hun militaire capaciteiten; en 2 in 2007 nationaal én gezamenlijk een dertiental tactische gevechtsformaties, de *battle groups*, in het veld te brengen.

Daartoe draagt het protocol deze lidstaten op samen te werken om aan de volgende, hier samengevatte, *toelatingscriteria* te voldoen:

- opvoering van de operationele paraatheid door middel van deelneming aan (multi)nationale interventiemachten en door *pooling* en taakspecialisatie;
- deelneming in belangrijke multi-nationale en Europese materieelprogramma's en in de activiteiten van het nieuwe Europese Defensie Agentschap; en
- verwezenlijking van gezamenlijk overeengekomen streefcijfers voor investeringsuitgaven als percentage van het totale defensiebudget.

Aan PGS deelnemende lidstaten die niet langer aan deze toelatingscriteria kunnen of willen voldoen, kunnen door de Europese Raad worden geschorst (art. III-312, lid 4). Het is jammer dat de auteurs in dit verband geen aandacht besteden aan de 'bruikbaarheid' (*usability*) van de Europese strijdkrachten – een nieuw criterium dat de NAVO sinds de top van Istanboel (2004) is gaan hanteren en waaraan Theo Van den Doel een interessante publicatie heeft gewijd.¹

Op het tweede gezicht blijken de criteria voor toelating tot PGS minder hard dan zij lijken. Niet alleen zijn deze criteria niet gekwantificeerd, maar zij blijven veelal vaag geformuleerd, waarbij in het bijzonder niet altijd duidelijk is waar militair-functionele eisen ophouden en politieke overwegingen beginnen. Daarmee valt niet goed te bepalen welke lidstaten wél en welke niet voor deelname aan PGS in aanmerking

komen. De indruk ontstaat dan ook, aldus de auteurs, dat alle lidstaten die – om politieke redenen – wensen deel te nemen, in de praktijk ook zullen kunnen deelnemen. Misschien is dat beter ook, omdat te veel EU-lidstaten – België, met een materieelinvesteringquote van maar 5,2%, voorop – zichzelf anders op nogal pijnlijke wijze zouden tegenkomen. In de praktijk zou deelname aan PGS dan ook kunnen versralen tot louter deelname, in enigerlei vorm, aan de *battle groups*. Alle lidstaten willen nu eenmaal graag gezien worden bij te dragen aan de breed geadverteerde snelle-reactiecapaciteit van de EU.

De auteurs zijn, op basis van hetgeen nu bekend is, erin geslaagd een lucide, intellectueel eerlijke duiding van PGS te produceren. Op kortere termijn zou PGS, zoals op papier opgezet, de huidige lappendeken aan nationaal gedreven militaire samenwerkingsactiviteiten in Europa moeten helpen stroomlijnen en het expeditionair vermogen van de betrokken nationale strijdkrachten moeten helpen verbeteren. Op langere termijn zou PGS de convergentie tussen de defensie-inspanningen van de deelnemende EU-lidstaten moeten bevorderen.

Zullen de EU-lidstaten, nu zij met PGS in principe een interessant instrument in handen krijgen bij het waarmaken van de militaire dimensie van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), de Rubicon durven oversteken? Zullen zij een overkoepelend beleidskader gaan accepteren dat zich voor het eerst waagt aan een formulering van de militaire behoeften van de EU als zodanig? En zullen die zelfde lidstaten zo'n beleidskader zonnig ook laten prevaleren boven hun nationale belangen? Dát is immers de dynamiek die in PGS besloten ligt. Mét of zonder inwerkingtreding van de Europese Grondwet zullen

de EU-regeringen moeten tonen in hoeverre zij bereid zijn in deze PGS-dynamiek mee te gaan.

Marc Bontinck

Noot

- 1 Theo van den Doel, *The usability of the European Armed Forces. Measuring Input and Output to Military Effectiveness*, Den Haag: Netherlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', november 2004, in deze aflevering van de Internationale Spectator (blz. 282-283) besproken door Tom Sauer.

Marc Bontinck is ambtenaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, tijdelijk gedetacheerd bij het Instituut Clingendael.

Convergentie-criteria voor Europese defensie

Theo van den Doel:

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

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', november 2004; 105 blz.; 12,50 euro; ISBN: 90-5031-093-1

Europese defensie zit in de lift. Sinds de Frans-Britse top van Saint-Malo in december 1998 kunnen we van een exponentiële groei spreken wat betreft de Europese militaire integratie. De *Helsinki Headline Goal*, de oprichting van het EU Militair Comité en de EU Militaire Staf, het meer recente Europese Defensie Agentschap en, *last but not least*, het opzetten van de eerste drie militaire interventies door de EU getuigen hiervan.

Het gedegen werkstuk *The usability of the European Armed Forces* van de hand van de Nederlandse onderzoeker Theo van den Doel slaagt erin nieuw licht te werpen op de vrij complexe materie van de noodzakelijke convergentie van de legers van de EU-lidstaten. Het uitgangspunt zijn de bekende cijfers die stellen dat Europa over 1,5 miljoen soldaten beschikt, hetgeen meer is dan de Verenigde Staten, maar niet in staat is 100.000 militairen tegelijkertijd in het buitenland te laten opereren. Van den Doel legt de vinger op de wonde. Onze legers hebben zich sinds de val van de Berlijnse Muur eigenlijk nauwelijks aangepast aan de nieuwe omstandigheden. Anderzijds veronderstelt de veranderende internationale omgeving een totaal ander soort militaire opdrachten en dito doctrines, training en materiaal dan tijdens de Koude Oorlog het geval was. Deze

kloof moet hoe dan ook worden gedicht.

De oproep vanuit militaire en conservatief-politieke hoek meer geld uit te geven aan defensie, om op die manier de noodzakelijke hervormingen door te voeren, is een dode letter gebleven, zeker voor de landen met de slechtste cijfers. De economische situatie in vele West-Europese landen, en niet het minst in Duitsland, is er ook niet naar aan deze behoeften tegemoet te komen. Van den Doels analyse vertrekt ook van dit gegeven en schetst een alternatief, methodologisch goed onderbouwd model. Aan de hand van 13 (convergentie)criteria waarvan de belangrijkheid onderling verschilt en waaraan dus een verschillend gewicht wordt toegekend, kan men de EU-lidstaten vergelijken, in de hoop dat de slechtste leerlingen van de klas aan de hand van deze meer geraffineerde beoordeling de lessen trekken en de noodzakelijke hervormingen starten. Of, zoals Van den Doel stelt: 'to confront "free riders" with their defiant behaviour' (blz. 8), zeker als andere EU-lidstaten de kastanjes uit het vuur moeten halen. De auteur hoopt dat deze rangschikking alsnog de concurrentie tussen de lidstaten aanscherpt. Daarnaast kunnen deze normen ook gebruikt worden om sommige lidstaten uit te sluiten van bepaalde defensie-projecten en/of toekomstige operaties indien zij niet aan de 'minimum-normen' voldoen.

De criteria omvatten zowel *input*- als *output*-factoren. Zo is één van de *input*-criteria het percentage van het defensiebudget dat naar investeringen (in tegenstelling tot bijv. personeelskosten) gaat. Van den Doel vindt dit een geschikte indicator

om te oordelen over de bereidheid van de lidstaten in de toekomst hun verantwoordelijkheid te tonen op het vlak van buitenlandse missies. Hij stelt daarbij een minimum-norm van 20%. Het bezitten van een beroepsleger is – terecht – een andere *input*-factor. Wat de *output* betreft wordt ondermeer verwacht dat 60% van het leger in theorie kan worden ingezet voor buitenlandse opdrachten en dat 15% effectief in het buitenland aanwezig is.

Aangezien het in 2004 opgerichte Europese Defensie Agentschap thans een soortgelijke lijst van criteria opstelt, is deze studie tijdig en relevant.

Het laatste hoofdstuk past de oefening toe op zes lidstaten, te weten België, Denemarken, Oostenrijk, Griekenland, Hongarije en Nederland. En wat merken we? Nederland steekt er met kop en schouders bovenuit, wat de auteur doet concluderen dat Nederland, in tegenstelling tot de vijf andere onderzochte landen, een 'medium-sized country' (blz. 64) is.

Er kunnen natuurlijk enkele kritische bedenkingen worden gemaakt. Ten eerste brengt de auteur het defensie-budget langs de achterdeur weer terug. Vele van zijn factoren hebben immers financiële gevolgen. Van den Doel maakt er op het einde van zijn betoog dan ook geen geheim van dat de lidstaten er beter aan zouden doen ernaar te streven 2% van het BNP aan defensie uit te geven (blz. 59). Maar dat werpt de vraag op of de oefening het sop van de kool wel waard was. De auteur zal waarschijnlijk (terecht) argumenteren dat verhoging van de uitgaven niet automatisch de noodzakelijke hervormingen met zich zouden brengen.

Een meer fundamenteel kritiekpunt is of het niet *wishful thinking* is dat de

EU-lidstaten op korte termijn hun budgetten voor defensie zullen verhogen. Ten tweede, en daarbij aansluitend, komt het alternatief van *pooling* en taakspecialisatie slechts zijdelings ter sprake. Betere samenwerking tussen de diverse nationale legers past in dezelfde rationele logica en zou tot besparingen kunnen leiden. Dat geldt ook voor een fundamentele vermindering van het aantal troepen, een optie die blijkbaar niet overwogen wordt.

Ten derde gaat Van den Doel van de expliciete veronderstelling uit dat onze Europese legers in de toekomst risicovolle militaire missies willen en zullen ondernemen, de zg. *expeditio-*

nary warfare. Ik ben er niet van overtuigd dat deze politieke visie gedeeld wordt door alle EU-lidstaten, zelfs buiten de zogenaamde neutrale lidstaten. Machts- en cultuurverschillen maken dat er op dat vlak verschillen bestaan tussen de Verenigde Staten en Europa, alsook *tussen* de EU-lidstaten onderling.

Een laatste – te verwachten – kritiek is dat vele minimum-normen, zeker de kwantitatieve, voor discussie vatbaar zijn.

Ondanks deze opmerkingen blijven de doelstelling en de invulling van deze studie overeind en kan deze oefening het publieke debat verder

op gang helpen. Het gebrek aan innovatie en aanpassing aan de veranderende internationale omstandigheden van onze militaire instellingen is begrijpelijk voor een organisatiesdeskundige, maar bedroevend vanuit maatschappelijk oogpunt.

Tom Sauer

Tom Sauer is docent aan de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Antwerpen, en Postdoctoraal Onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen.

De onweerstaanbare aantrekkingskracht van een Verenigd Europa

Een leven voor Europa. Liber Amicorum Max Kohnstamm. Bieden van hoop in tijden van vrees. Max Kohnstamm 90 jaar.

Uitgave van de Europese Beweging Nederland en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2004 (Druk OBT, Den Haag); 198 blz.; geen ISBN.

Arie Oostlander:

Leven in de dromen van gisteren.

Soesterberg: Aspekt, 2004; 190 blz.; 16,95 euro; ISBN: 90-5911-339-x

Het *liber amicorum* voor Max Kohnstamm en het boek *Leven in de dromen van gisteren* van Europarlementariër Arie Oostlander hebben veel met elkaar gemeen. Beide boeken zijn doordeesemd van de gedachte dat macht door recht beteugeld moet worden. Dat is een mooie gedachte, die vooral door vertegenwoordigers van kleine staten wordt uitgedragen. Kleine staten hebben natuurlijk veel te verliezen in een wereld die uitslui-

tend door macht wordt bepaald.

Kohnstamm behoort tot de talentvolle naoorlogse generatie, die door het Europese integratieproces de kans kreeg tot grote hoogten te stijgen. Zoals Kossmann ooit opmerkte, waren de internationale carrièremogelijkheden voor Nederlandse ambtenaren vóór de Tweede Wereldoorlog bepaald kleiner. Hetzelfde geldt voor de huidige situatie, waarin onze ambtenaren in een zich steeds uitbreidende EU zich beklagen over hun tanende invloed en dito kansen.

Kohnstamm laat zich in hoge mate inspireren door het gedachtegoed van Jean Monnet. Deze, in veel opzichten unieke, Fransman hoopte dat een federaal Europa een einde zou maken aan het bloedige karakter van de Europese geschiedenis. Monnet begreep als geen ander dat de wederopbouw in Europa en de herbewapening van Duitsland uitsluitend konden worden opgelost door Europese samenwerking.

Oostlander is op het gebied van de moraal nog uitgesprokener dan Monnet en Kohnstamm. Hij heeft zich geërgerd aan de cynische afwachtende politiek van de grote Europese landen ten aanzien van de oorlogen op de Balkan. Hij denkt namelijk dat een werkelijk Verenigd Europa zou kunnen leiden tot een morele buitenlandse politiek. Zo ver ging Monnet niet, maar hij hoopte wel dat Europese samenwerking een einde zou kunnen maken aan de getourmenteerde Europese geschiedenis.

Aangezien Kohnstamm in hoge mate schatplichtig is aan het gedachtegoed van Monnet, kunnen wij geen recht doen aan de bijdragen aan zijn *liber amicorum* zonder eerst iets te zeggen over de historische betekenis van deze Fransman.

Jean Monnet, vaak gezien als de *founding father* van de Europese eenwording, is zoals de Engelsen zo mooi zeggen *larger than life*. Geboren

als een dyslectische zoon van een cognacmagnaat was hij geen groot uitblinker op school. De universiteit bezoekt hij niet omdat hij, naar eigen zeggen, geen zin had om een kamertje in Poitiers te huren. Toch neemt zijn carrière een hoge vlucht. Hij bekleedt het ene hoge ambt na het andere. Wat hem zo bijzonder maakt, is dat hij die ambten meestal zelf bedacht. Zo speelt hij tijdens de Eerste Wereldoorlog een grote rol in de organisatie van de Geallieerde voedselvoorziening in Londen. Hij doet dat zo goed, dat hij na de oorlog gevraagd wordt voor een hoge functie in de Volkenbond. Teleurgesteld in de geringe slagvaardigheid verruilt hij deze organisatie voor de Amerikaanse *haute finance*. Zo bouwt hij een weergaloos netwerk op, dat hem de rest van zijn leven ter beschikking zou staan.

Dat netwerk komt hem goed van pas toen hij zich tijdens de Tweede Wereldoorlog ontpopte als de architect van de Geallieerde bewapeningsprogramma's. Volgens Keynes deed hij dat zo voortreffelijk, dat hij de oorlog met een jaar heeft bekort. Na de oorlog bezet hij vele topposities. Hij bedenkt een plan en wordt vervolgens gevraagd het uit te voeren. Dit is des te opmerkelijker omdat hij nooit lid is geweest van een politieke partij. Voor een Fransman, naast een opleiding aan de elitescholen ENA en Ecole Polytechnique, welhaast voorwaarde voor succes. Monnet staat kennelijk boven de partijen. Parijs kan niet om zijn ervaring en netwerk heen.

Na 1945 is hij belast met de uitvoering van het Franse moderniseringsplan en speelt hij tevens een grote rol in de totstandkoming van het plan van de Franse staatsman Robert Schuman dat leidde tot de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal, de voorloper van wat uiteindelijk de EG zal worden en tegenwoordig de Europese Unie heet.

In 1954, nadat de Europese Defensiegemeenschap door het Franse parlement van tafel was geveegd, nam Monnet teleurgesteld ontslag

bij de EGKS en richtte het *Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa* op. Daarvan bleef hij tot 1975, toen deze organisatie werd opgeheven, de leider.

Historici hebben wel iets van Monnets glans weggenomen. Zijn rol in het Schumanplan wordt tegenwoordig wat minder hoog aangeslagen. Uit de archieven blijkt dat Schuman als de grote drijvende kracht moet worden gezien, hoewel Monnets rol niet moet worden veronachtzaamd. Kritisch zijn historici ook over de rol van Monnet bij de totstandkoming van het Verdrag van Rome in 1957, oftewel het begin van de EEG. Als het aan Monnet gelegen had, was die gemeenschappelijke markt er helemaal niet gekomen, omdat hij eenvoudigweg op dat moment niet geloofde in de politieke haalbaarheid. Monnet was voor alles een pragmaticus. Zijn beroemdste *quote* luidt niet voor niets: 'Het maken van cognac vereist een gunstige gezindheid van God, tijd en de seizoenen.' Monnet was bang dat een gemeenschappelijke markt zou stranden op gevestigde belangen en gaf de voorkeur aan een benadering per sector, zoals atoomenergie.

Betekent dit nu dat Monnet van zijn voetstuk is gevallen? Dat gaat te ver. Een praktisch mens valt nooit zo diep. Toen zijn sectorale aanpak niet opgevolgd werd, stelde hij snel zijn ideeën bij. Ook toen de Europese Commissie tot zijn teleurstelling geen Europese regering werd, werkte hij mee aan de totstandkoming van de intergouvernementele Europese Raad van regeringsleiders.

Er bestaat nog een ander citaat van Monnet: 'De wereld is verdeeld in zij die iemand willen worden en zij die iets tot stand willen brengen.' Juist omdat hij zo praktisch was, behoort Monnet tot de tweede categorie.

Kohnstamm leerling van Monnet

Max Kohnstamm beschouwt zichzelf als een leerling van Monnet. Hij gelooft nog steeds in het *ideaal van een Verenigd Europa*. Dat is een respectabel

ideaal, maar Clio is er onbarmhartig mee omgesprongen. Na een halve eeuw is de EU nog steeds geen staat in wording. Op al die terreinen waar de harten van Europese burgers sneller gaan kloppen, speelt de EU nauwelijks een rol. De EU heeft bijna niets te zeggen over belastingen, sociale wetgeving, defensie, buitenlands beleid, politie, onderwijs, cultureel beleid, mensenrechten en beleid ten aanzien van kleine bedrijven. Er bestaat geen politieke federatie in de wereld waarin al deze bovengenoemde elementen ontbreken.

Het is dus opmerkelijk dat een ideaal dat zo weinig richtinggevend is geweest voor de geschiedenis van de Europese samenwerking, toch zoveel invloed heeft gehad op de Nederlandse buitenlands-politieke elite. Uit het *liber amicorum* van Kohnstamm blijkt dat sommige vertegenwoordigers van ons ministerie van Buitenlandse Zaken toch diepgaand beïnvloed zijn door het federale ideaal. Voor hen moet de huidige uitholling van de positie van de Europese Commissie, die eigenlijk had moeten uitgroeien tot een Europese regering, een grote teleurstelling zijn geweest.

Kohnstamms invloed op het denken van sommige woordvoerders van Buitenlandse Zaken hangt stellig ook samen met zijn persoonlijkheid. Max Kohnstamm is een man van formaat. Als rector van het Amsterdamse Studenten Corps maakte hij het lustrum in 1937 tot een felle anti-nationaal-socialistische manifestatie. Tijdens de oorlog bracht hij twee jaar door in Duitse strafkampen. Na de oorlog werkte hij voor Max Hirschfeld, regeringscommissaris voor de coördinatie van de Marshall-hulp. Voor hem legde na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog het adagium 'dit nooit meer' de basis voor de Europese Samenwerking. Men kan voor deze inspiratiebron alleen maar het grootst mogelijke respect hebben.

Het probleem is echter dat het Europese integratieproject niet heeft geleid tot staatsvorming. En

het probleem is ook dat de Europese Gemeenschappen en later de EU niet zonder meer verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de *Europese vrede* na 1945. Op dat gebied is de NAVO veel belangrijker geweest en die organisatie is er in hoge mate voor verantwoordelijk geweest dat de EEG en de latere EU zo weinig hebben betekend op het gebied van de *high politics*.

Kohnstamm mag invloedrijk zijn geweest, maar veel van zijn vrienden, zoals Van der Beugel, Bot, Van der Stoel en, tot voor kort, Van den Broek, waren veel meer Atlantisch georiënteerd. Dit verschil in benadering leidde geregeld tot verhitte discussies. Onlangs bleek dit nog weer eens in de totaal verschillende opvattingen van Van der Stoel en Kohnstamm over de oorlog in Irak.

Als ideaal en werkelijkheid zo sterk divergeren, zou men verwachten dat men de ideologie zou bijstellen. Kohnstamm is echter altijd, veel meer dan de praktische Monnet, dichtbij het oude ideaal gebleven. Dat geldt niet voor sommige bijdragen aan de bundel. Jos Kapteyn, rechter bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de periode 1990-2000, maakt in zijn bijdrage een interessante vergelijking tussen De Toqueville's analyse van het Amerikaanse staatsrecht en de wijze waarop de onderhandelaars van de EGKS een soortgelijke problematiek benaderden. In de Amerikaanse opzet ging het erom een sterke rechterlijke macht te creëren als tegenwicht tegen de deelstaten. Bij het plan-Schuman was het uitgangspunt totaal anders. Bij de EGKS wilde men het Hof de taak toevertrouwen om de lidstaten te beschermen tegen de macht van een van de regeringen onafhankelijk gezagsorgaan, de Hoge Autoriteit, een toen nog onbekende figuur in de statensamenleving.

Dit verschil in benadering geeft goed aan hoezeer Europa in de jaren vijftig een heel andere structuur koos dan een federale opzet. Monnet en

Kohnstamm hadden veel meer geweld en op veel meer gehoopt, maar het is anders gelopen. De Europese Unie heeft nog steeds een *sui generis-structuur*, gekenmerkt door zowel intergouvernementele als supranationale elementen. Alleen al die bijzondere mengvorm maakt het heel moeilijk om haar ooit nog te transformeren tot een werkelijke federatie, nog even afgezien van het feit dat de nationale regeringen daar helemaal geen behoefte aan lijken te hebben.

Ook de bijdrage van Hans van den Broek zingt zich los van het federalistische ideaal. Zijn pleidooi voor een leiderschapsrol van de grote drie sluit in ieder geval niet naadloos aan op federale uitgangspunten. Het is overigens ook de vraag of het werkelijk verlossing zal brengen. Zolang alleen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk eigen kernwapens hebben en een permanente zetel in de Veiligheidsraad, is hun relatie met Duitsland problematisch. En zolang Londen voor Washington kiest, is er geen sprake van een triumviraat in de EU. Hierdoor is de EU niet in staat tot machtsvorming en is elke vorm van kritiek op de Amerikanen allereerst een uiting van onmacht.

Het boek van *Arie Oostlander* heb ik met grote interesse gelezen. Nu ik kennis genomen heb van zijn filosofische uitgangspunten t.a.v. de wereld der internationale politiek, kan ik opeens zijn bijdragen aan het debat veel beter plaatsen. Oostlander is eigenlijk een neo-wilsoniaan. Hij gruwet van de oude politiek van het machts-evenwicht en het daarbij horende postulaat van de morele equivalentie. Volgens hem vertegenwoordigt de EU een andere vorm van buitenlandse politiek, waarin het aloude hegemoniestreven vervangen wordt door deling van soevereiniteit. Machtsevenwicht werd vervangen door het vestigen van een *internationale rechtsorde*.

Ook ziet hij de EU niet primair als een markt maar als een *waardengemeenschap*. De EU is een bond van

democratische rechtsstaten, met – idealiter – de mensenrechten hoog in het vaandel, een bond die oog zou moeten hebben voor de belangen van de Derde Wereld. Met hoe meer nadruk die waarden de identiteit van de Unie gaan bepalen, des te meer kan de burger zich in dat opzicht als Europeaan beschouwen.

Deze uitgangspunten zijn niet zonder problemen. In de *eerste* plaats gebruikt Oostlander de term 'hegemoniestreven' te gemakkelijk. De klassieke politiek van het machts-evenwicht was juist gericht op het voorkómen van wereldhegemonie. In die zin kan het denken in tegenpolen, dat Oostlander zo verafschuwt, wel degelijk positieve morele gevolgen hebben. In de *tweede* plaats dient een historicus nuchter vast te stellen dat de aloude politiek van het machts-evenwicht in de 19de eeuw heel wat minder slachtoffers opleverde dan het tijdperk van de ideologieën in de eerste helft van de 20ste eeuw. Zo beroerd was die oude wereld kennelijk niet.

Oostlander gaat nog verder. Hij meent dat de centrale vraag in de politiek van morele aard is: deugt het of deugt het niet? Moraal is echter een buitengewoon lastig begrip, aangezien het kwade soms het goede voortbrengt en *vice versa*. Om die reden is het verstandig op het morele terrein bescheidenheid te betrachten. Daar komt nog bij dat moraal pas ontstaat binnen een gegeven machtspolitieke ordening. *Erst kommt das Fressen und dann die Moral*. Dat betekent dus dat machtsvragen, waar Oostlander allergisch voor is, een centraal leerstuk blijven van elke politiek. Idealen kan men immers pas verwezenlijken als men macht heeft.

Oostlander meent ook normatieve oordelen te kunnen vellen over procedures. Volgens hem zit er iets in het intergouvernementele dat structureel leidt tot *amorele Realpolitik* en onverschilligheid. Volgens hem heeft dat te maken met een gebrek aan visie, die de nationale belangen te boven

gaat. Veel EU-lidstaten hebben meer vertrouwen in het leiderschap van de Verenigde Staten dan in dat van enkele grote lidstaten. Juist daarom dient er in de EU een communautair orgaan te komen dat de buitenlandse politiek bepaalt en gecontroleerd wordt door het Europees Parlement.

Deze analyse is curieus. Waarom zou meerderheidsstemming t.a.v. een gemeenschappelijke Europese buitenlandse politiek moreel zijn dan de huidige intergouvernementele situatie? Zou de EU eerder ingegrepen hebben in de Balkan indien er sprake zou zijn geweest van meerderheidsstemming? En wat is er democratisch aan indien een land dat tegen een bepaalde actie gestemd heeft, toch geacht wordt soldaten te leveren? En wat als meerderheidsstemming resulteert in een buitenlandse politiek die niet deugt? Natuurlijk kan meerderheidsstemming de slagvaardigheid van de EU vergroten, maar dat betekent nog niet automatisch dat de

gevoerde politiek deugt.

Betekent dit nu dat Oostlanders boek ongelezen dient te blijven? Stellig niet. In de eerste plaats zijn er niet zo verschrikkelijk veel Europarlementariërs die boeken publiceren. Lagendijk schrijft wel eens wat, maar de rest lijkt daar geen behoefte aan te hebben. Er is echter een tweede reden waarom Oostlanders boek studie verdient. Sinds 11 september is de oude Westfaalse orde gebaseerd op het soevereiniteitsbegrip en machtspolitiek in een ander daglicht komen te staan. Veel meer dan vroeger verdiepen realisten zich nu in het wilsoniaanse gedachtegoed. De aloude politiek van het machtsevenwicht heeft 11 september immers niet kunnen voorkomen.

Terrorismebestrijding heeft onderwerpen als democratisering en *nation building* weer hoog op de agenda geplaatst. In die wereld voelt Oostlander zich thuis en kunnen wij van zijn ervaringen in Turkije, op de

Balkan en in de Russische federatie leren. Overigens loopt Oostlander met zijn afwijzing van een Turks lidmaatschap het gevaar het fundamentalisme eerder aan te wakkeren dan in te dammen.

Ook Monnet is nog niet uitgespeeld. Clio mag met zijn idealen hebben gesold, er zijn twee redenen waarom zijn gedachtegoed interessant blijft. In de eerste plaats is het de vraag of een verbreding van de EU zal kunnen functioneren zonder verdere integratie. En in de tweede plaats is het maar zeer de vraag of de EMU zonder verdere integratie zal kunnen blijven functioneren. In beide gevallen zal Monnet zijn schaduw over de discussie blijven werpen.

Arend Jan Boekestijn

Dr. A.J. Boekestijn, historicus, is verbonden aan de vakgroep geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Daarnaast treedt hij in woord en geschrift op als politiek commentator.

Sterkere internationale rechtsbescherming godsdienstvrijheid?

Robert F. Drinan, S.J.:

Can God and Caesar Coexist? Balancing Religious Freedom and International Law.

New Haven/London: Yale University Press, 2004; vi + 266 blz.; 30,- = euro; ISBN: 0-300-10086-8

Nog altijd gaan landen overal ter wereld door met de ongelijke behandeling of zelfs gewelddadige vervolging van mensen die een geloof praktiseren dat de regering niet bevalt. De Verenigde Naties hebben het belang van godsdienstvrijheid veelvuldig benadrukt, maar zij hebben hiervoor geen verdrag of juridisch bindend instrument aangenomen, terwijl zij

dat wel hebben gedaan voor zaken als de persvrijheid, het tegengaan van martelingen, en de rechten van minderheden, vrouwen, kinderen en vluchtelingen. Voor de godsdienstvrijheid bestaat slechts de *Verklaring* inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging uit 1981.

De internationale gemeenschap schiet schromelijk te kort bij de bescherming van godsdienstvrijheid als recht dat zo fundamenteel is voor iemands levensopvatting, meent Robert F. Drinan, jezuïtisch priester en hoogleraar recht aan Georgetown University, tevens voormalig Demo-

cratisch congreslid en godsdienstadviseur van de recente Democratische presidentskandidaat John Kerry. De stelling van Drinans boek is dat er een internationaal verdrag voor de vrijheid van godsdienst dient te komen – zo zou de godsdienstverklaring van 1981 hiertoe omgevormd kunnen worden – dat afgedwongen wordt door een wereldtribunaal. Drinan ontleent zijn inspiratie hiervoor aan de rooms-katholieke traditie. De katholieke kerk was er eeuwenlang van overtuigd dat overheden de plicht hadden niet-christelijke godsdiensten (het jodendom niet in de laatste plaats) en niet-katholieke versies van het christendom te bestrijden. Het Tweede

Vaticaan Concilie heeft in 1965 deze doctrine echter overboord gezet: de Kerk gelooft nu dat overheidsdwang bij godsdienstige overtuigingen fundamenteel verkeerd is. De vrijheid van godsdienst is rechtstreeks afgeleid van de inherente waardigheid van elke persoon als een uniek en met een geweten begiftigd wezen. Voor Drinan fungeert Vaticanum II zo als leermoment voor de internationale gemeenschap.

Drinan beschrijft soepel en met kennis van zaken de status van godsdienstvrijheid in uiteenlopende landen en regio's als de Verenigde Staten, Europa, Israël, China en de moslimwereld. Tegelijkertijd worden zo twee dingen duidelijk: ten eerste dat de rechten van gelovigen of andersdenkenden nergens adequaat worden beschermd; ten tweede dat de grootste problemen liggen in de moslimwereld en China. In de Verenigde Staten is het politieke domein sterk doortrokken van godsdienst en geldt bijvoorbeeld dat allerlei soorten religieuze groepen genereuze belastingvrijstellingen genieten. De Europese rechtspraak getuigt van een historisch bepaalde antipathie ten opzichte van niet-christenen, vooral moslims en allerlei 'sekten'. In Israël krijgen orthodoxe joden een juridische en politieke voorkeursbehandeling (zoals meer overheidssteun). Moslimlanden zijn historisch en theologisch weinig ontvankelijk voor andere godsdiensten geweest. Bovendien stellen zij de sjaria als Gods eigen wet vaak boven het internationale recht, inclusief de internationale regelgeving voor godsdienstvrijheid, als een menselijk en dus feilbaar produkt. China, dat godsdienst als een bedreiging ziet en de godsdienstvrijheid openlijk afwijst, is het land met de slechtste staat van dienst op dit terrein.

Gezien deze situatie klinkt Drinans pleidooi om de internationaal-rechtelijke stilte over godsdienstvrijheid te doorbreken, begrijpelijk en sympa-

thiek. Toch kleven er serieuze problemen aan dit standpunt. Zelf erkent Drinan dat internationale steun moeilijk te verkrijgen zal zijn. Moslimstaten, waarvan het aantal de afgelopen halve eeuw is gestegen van zes tot minstens vijftig, zullen zich verzetten tegen elke internationale overeenkomst die niet-moslims het recht geeft binnen hun grenzen proselieten te maken. Westerse politici zullen afkerig zijn van grotere vrijheden voor religieuze groepen die homoseksualiteit veroordelen of vrouwen uit leidende posities weren. Maar Drinans hoop dat visionaire personen binnen religieuze groeperingen, regeringen en niet-gouvernementele organisaties een klimaat scheppen waarin dergelijke moeilijkheden overwonnen kunnen worden, gaat te gemakkelijk voorbij aan de vraag waarom eigenlijk de VN tot nog toe niet hebben gestreefd naar een verdrag voor de godsdienstvrijheid en een wereldomvattende afdwinging daarvan.

Drinan gaat niet diep in op de vraag of er behalve slechte (antisemitisme, misplaatste angst voor of afkeer van religie) ook goede redenen kunnen bestaan voor de mondiale 'onzekerheid' die hij waarneemt over de mate waarin regeringen en de VN godsdienstvrijheid dienen te waarborgen (blz. 3). Zo is godsdienstvrijheid een uitermate ingewikkeld mensenrecht, dat gekenmerkt wordt door een voortdurende, interne spanning tussen identiteit en vrijheid, en daardoor moeilijk consistent te beschermen lijkt. Bovendien is de internationale gemeenschap tot op zekere hoogte wellicht terecht beducht voor een vergrote juridische speelruimte voor het menselijk geweten vanwege de gevaren van willekeur, opportunisme en fundamentalisme, en de mogelijke spanningen met andere mensenrechten. Het is de vraag of zij, zoals Drinan oppert, begrip moet tonen voor de overtuigingen van Taliban-moslims die evangelieverkondigers vervolgd

en de Afghanen onder hen terechtstelden (blz. 79) en eigenlijk ook voor die van de terroristen die de aanslagen van 11 september 2001 pleegden (blz. 83-84). De auteur suggereert meer dan eens dat een verdrag en wereldtribunaal de middelen zijn om landen van hun 'onzekerheid' af te helpen. Hierdoor is zijn betoog niet vrij van circulair redeneren en wordt bovendien de indruk versterkt dat veel moeilijkheden doorgeschoven worden naar het door hem gewenste wereldtribunaal.

Drinans boek is toegankelijk en vlot geschreven, al is het hinderlijk dat de auteur herhaaldelijk afdwaalt van de hoofdlijn van zijn betoog en voortdurend vragen opwerpt waarop hij dan vaak niet of nauwelijks ingaat. Sterk is de erudiete behandeling van de godsdienstvrijheid in haar sociale context, waarbij aandacht wordt besteed aan schendingen in diverse landen, maar ook wordt ingegaan op de historische ontwikkeling van de positie van dit mensenrecht binnen de VN, alsmede op netelige kwesties als de vaak ongelijke behandeling van andersdenkenden en de gespannen verhouding tussen godsdienstvrijheid en de rechten van vrouwen en homoseksuelen.

Zwakker is dat Drinans betoog, hoewel genuanceerd en goeddeels vrij van overspannen verwachtingen, niet leidt tot een systematisch beredeneerde stellingname en aldus op een grote mate van wensdenken berust. Gelukkig lijkt Drinan zelf uiteindelijk ook te beseffen dat zijn boek lang niet alle vragen heeft beantwoord (vgl. blz. 233) en dat het eerder dient als een agenda voor een verder toekomstig debat over de juridische bescherming van godsdienstvrijheid.

Menno R. Kamminga

Dr ir Menno R. Kamminga is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Timothy Garton Ash: Free World. Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time.

Londen e.a.: Allen Lane Penguin Books, 2004; xi + 308 blz.; £ 7,99
ISBN 0-713-99764-8

Tegen de achtergrond van recente schokkende gebeurtenissen: de val van de Muur in november 1989; de aanval op de Twin Towers in september 2001 (en waaraan thans de bom-aanslagen in Madrid van 11 maart 2004 kunnen worden toegevoegd) analyseert Ash wat hij 'the history of the present' noemt en veroorlooft hij zich een blik in de toekomst. Ash concentreert zich daarbij op de situering van, en de onderlinge betrekkingen tussen, het Verenigd Koninkrijk, de Europese Unie en de Verenigde Staten. In Deel I behandelt hij de crises waarin Europeanen en Amerikanen aan het begin van de nieuwe eeuw verzeild raakten. Hij gaat na 'wat er werkelijk gebeurde en waarom'. In dit deel zijn er drie topics: 'Janus Britain' - de positie van het Verenigd Koninkrijk tussen Amerika en Europa, en het 'bruggenproject' van Blair; 'Europa als een "niet-Amerika"'; en 'America the Powerful'. In Deel II geeft Ash suggesties over welke kansen de westerse wereld de komende 20 jaar worden geboden, daarbij 'leaving behind [...] the rubble of demolished walls'. Een van de hoofdstukken in dit deel is getiteld 'Britain Finds its Role', hetgeen volgens de auteur inhoudt dat het Verenigd Koninkrijk er werkelijk in slaagt Europa en Amerika zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen. Wat Europa betreft dient voor alles duidelijk te worden welke landen in de EU zullen worden opgenomen. Daarbij zullen pijnlijke keuzen niet vermeden kunnen worden, aangezien men niet van meet af aan kan herbeginnen, maar er in het verleden beloften zijn

gemaakt en de ontwikkeling niet heeft stilgestaan. Samengevat is de mening van Ash de volgende: behalve aan de Balkanstaten dient men het jawoord te geven aan Turkije, 'but not to the rest of the near East, including even very close countries of North Africa such as Morocco. We should offer it to Ukraine, Belarus and Moldova but not to Russia, nor the states of the Caucasus' (blz. 211). Door Turkije op te nemen overschrijdt men inderdaad een Europese grens, maar als we de beloften van het verleden niet nakomen, zenden we daarmee 'a disastrous message to Muslims everywhere that they are not welcome in Europe, however secular their state and moderate their government' (blz. 212). Wat de rol van Amerika betreft hoopt Ash dat het zich zal gedragen als een *Uncle Sam* en dat het de historische kans in samenwerking met Europa te werken aan een vrije wereld, zal grijpen. Hij tekent aan dat de huidige macht van Amerika in de loop der tijd onherroepelijk zal vervagen. (F.v.d.B.)

Branding NL. Nederland als merk.

Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming, 2004; 87 blz. (e-mail: info@smo.nl; tel. 070-3528528)

'Branding' heeft – zo lezen we in het 'Ten Geleide' – de afgelopen decennia een enorme vlucht genomen. In zijn algemeenheid betekent het ontwikkeling en het onderhoud van een (positief) imago van producten, bepaalde doelgroepen of een land (in het laatste geval spreekt men van 'nation branding': een land tot merk maken). In de vijf essays die deze bundel rijk is, wordt vanuit verschillende gezichtspunten het begrip aan een nader onderzoek onderworpen. Duijvestijn, verbonden aan de Stichting Maatschappij en Onderneming, geeft in zijn essay,

'Nation Branding, Imago en Identiteit', de meest volledige definitie van 'branding': hij noemt het een 'min of meer systematische poging [...] het imago – het totaal aan *denkbeelden, opinies en gevoelens* dat bij publieksgroepen bestaat over een bedrijf, produkt, land of ander fenomeen – te ontwikkelen en/of te managen. (blz. 11). Hij acht 'branding' noodzakelijk, maar het is een gecompliceerd proces en de praktijk ervan is weerbarstig. De kracht ervan moet men niet overschatten. En: 'Het getuigt van hoogmoed om te denken dat dit proces kan worden gecontroleerd.' Al kan er op de lange termijn 'wel richting aan worden gegeven' (blz. 18). Peter van Ham, van het Instituut Clingendael, geeft zijn essay de titel mee: 'Nederland-Lite en de Opkomst van de Merkstaat'. Hij merkt op dat geen enkele overheidsinstantie, stad of provincie het blijkt te kunnen stellen zonder een logo of een uitgesproken missie, teneinde zichzelf, waar dan ook, te kunnen positioneren. Hij vraagt zich af of dat niet te maken heeft met het afnemen van de onderlinge verschillen, zodat schijnbaar kleine details als imago de doorslag bij een eventuele beoordeling kunnen geven. Dat geldt ook voor de politiek, waar men het evenmin zonder 'branding' kan: 'het verschil tussen CDA en PvdA is net zo groot als dat tussen Pepsi en Coke. [...] Politieke partijen maken dan ook bij uitstek gebruik 'van mannetjes-makers en *spin doctors* die hun aanpak en methoden rechtstreeks uit hun (vaak eigen) ervaring in de commerciële sector lichten.' (blz. 24). Van Hams conclusie is dat 'branding' een proces is met haken en ogen, met voor- en nadelen, oppervlakkig en ongrijpbaar. Het sluit overigens niet aan 'bij de politieke belevingswereld van diegenen die vragen om het vurige patriottisme van vroeger'. Hij bepleit een nationaal (overheids) 'branding'-debat over de vraag 'waar staat Nederland voor en wat hebben wij (onzelf en anderen) te bieden',

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door prof.dr Cees van Paridon (C.W.A.M.v.P.), hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; Geert Steeghs (G.S.), ex-stagiaire bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael en thans werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

en hoe kunnen wij dat uitdragen? (blz. 25). De Brit Wally Olins laat in het essay 'Hoe je van een Land een Merk maakt', 'nation branding' beginnen in het Frankrijk van de Revolutie. Het verschijnsel is sindsdien niet uit Frankrijk weggeweest. Hij stipt aan hoe Polen thans aan een omvangrijk 'nation branding'-programma werkt. Hij waarschuwt 'dat het lanceren en managen van een "nation branding"-programma ongelooflijk meer complex, subtiel, moeilijk en bovenal langdurig is dan hetzelfde werk voor een commerciële organisatie' (blz. 36/37). In 'Publieksdiplomatie: Een Goede Tandem met "Branding"' betoogt Jan Melissen van het Instituut Clingendael dat 'branding' en publieksdiplomatie elkaar aanvullen. Diplomaten dienen zich niet meer alleen te richten tot de officiële instanties in het buitenland, maar moeten zich tevens meer bekommeren om de percepties van het publiek en bepaalde instellingen in het desbetreffende land. 'Landen als de Verenigde Staten en Canada, maar bijvoorbeeld ook Indonesië zijn zeer expliciet over de directe relatie tussen hun binnenlandse "public affairs" en hun naar buiten gerichte publieksdiplomatie'. (blz. 48) 'Branding'-Nederland heeft dan ook weinig zin als Buitenlandse Zaken daar geheel buiten staat. Diplomatiek verkeer maakt weliswaar een steeds kleiner onderdeel uit van de communicatie van Nederland met het buitenland, maar de diplomatie speelt daarin toch een niet te onderschatten rol. Het is de hoogste tijd 'branding' serieus te nemen en het niet af te doen als een *Fremdkörper* uit de commerciële wereld (blz. 49). In "'Nation Branding": Illusie of Realiteit' betogen Van Bekkum en Van Kralingen onder meer dat op 'corporate' niveau een landenmerk nauwelijks te managen valt, maar dat een landenmerk wel in verschillende markten een rol van betekenis kan spelen. 'Logo's, namen, communicatie en gedrag mogen verschillen per markt zolang iedere keer de centrale identiteit

van het landenmerk maar als uitgangspunt genomen wordt', en wanneer er sprake is van onderlinge afstemming. Maar 'het bouwen, beïnvloeden, van het "corporate" merk Nederland is een illusie' (blz. 56). De essays worden afgesloten door een samenvatting (blz. 57-65) van een advies dat de Werkgroep Holland Imago onder de titel 'Holland als Merk' uitbracht over de opbouw van een positief imago van Nederland in het buitenland. (F.v.d.B.)

Remco van Diepen: Hollanditis. Nederland en het kernwapendeбат, 1977-1987.

*Amsterdam: Uitgeverij Bakker, 2004; 503 blz.; 30,- euro
ISBN 90-351-2740-4*

In 1979 nam de NAVO het zg. dubbelbesluit tot modernisering van haar kernwapenarsenaal. Dit hield de stationering in van 572 kernwapens voor de middellange afstand op het grondgebied van België, de Bondsrepubliek, Groot-Britannië, Italië en Nederland, alsmede een aanbod aan de Sovjetunie om onderhandelingen te beginnen over wapenbeheersing. In Nederland gaf dit besluit aanleiding tot felle debatten en protesten afkomstig uit verscheidene lagen van de bevolking. Diverse vredesorganisaties, het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) voorop, kwamen tegen de plaatsing in het geweer. Al in 1977 was het IKV overigens al een campagne begonnen onder het motto 'help de kernwapens de wereld uit, om te beginnen uit Nederland'. In dit boek analyseert de historicus Van Diepen, tegen een historische en politiek-maatschappelijke achtergrond, de protesten die dit dubbelbesluit onder de Nederlandse bevolking losmaakte, de grote rol die de vredesbeweging speelde bij de mobilisering van het protest (massale demonstraties in 1981 en 1983, een Volkspetitionnement tegen

de kruisraketten in 1985, dat door 3,75 miljoen Nederlanders werd ondertekend), de reacties vanuit 'de politiek', in het bijzonder de rol van het CDA en de PvdA. Hoewel dit 'atoompacifisme' zich ook in andere landen liet gelden, was het in Nederland dermate krachtig, dat men er, als ware het een besmettelijke ziekte, de naam 'Hollanditis' aan gaf. Ondanks de opmerkelijke successen bij het mobiliseren van de bevolking slaagde het IKV niet in zijn opzet de plaatsing tegen te houden; op 1 november 1985 besloot de regering de Verenigde Staten toestemming te geven de nieuwe kernwapens in te vliegen. 'De macht van de vredesbeweging bleek dus niet zo groot als zijzelf lange tijd had gedacht. Deze zelfoverschatting speelde een grote rol bij haar latere ondergang.' (blz. 387) Van Diepen gaat de oorzaken ervan na, maar stipt ook het 'vredesdividend' van de acties van de vredesbeweging aan. Hij is het niet eens met de politicoloog Philip van Praag dat de vredesbeweging van de jaren '80 'een eenmalig fenomeen' is geweest, hetgeen blijkt uit de gang van zaken rond de Tweede Golfoorlog; dit is trouwens ook de mening van Mient Jan Faber, de voorman van het IKV. Volgens de auteur is de Nederlandse politieke cultuur nog steeds niet genezen van het 'gidslandcomplex'. Maar de kans dat 'fenomenen als messianisme, moralisme, legalisme en afkeer van machts-politiek opnieuw tot een brede massabeweging zullen leiden, lijkt klein'. Al valt niet uit te sluiten 'dat intellectuelen en politici, onder invloed van dergelijke sentimenten, in de toekomst opnieuw in allerlei gevaarlijke valkuilen zullen trappen, zoals velen van hen zowel in de jaren tachtig als de jaren negentig deden' (blz. 404). Van Diepens boek bevat een uitvoerige bronvermelding (waaronder veel persmateriaal) en een personenregister. (F.v.d.B.)

Martin Dessing: De euro-ramp treft ons allemaal.

*Soesterberg: Aspekt, 2004; 144 blz.; 14,95 euro
ISBN 90-5911-170-2*

De afgelopen maanden is er volop aandacht geweest voor eventuele nieuwe spelregels voor het Stabiliteits- en Groeipact. Zoals we nu weten, is die discussie beslecht in het voordeel van de rekkelijken. Tegelijk is er de afgelopen tijd weinig meer gesproken over de euro. Die leek min of meer geaccepteerd. Dit boek echter probeert dit monster, 'deze ramp', opnieuw te bestrijden. Het is zonder meer een opmerkelijk boek. In 30 compacte hoofdstukken trekt de auteur ten strijde tegen het Euro-monster en zijn vermaledijde paladijnen als Zalm, Duisenberg, Kok, Kohl en Waigel. Gelukkig zijn er nog de auteur zelf, wijlen Pim Fortuin, Paul van Buitenen en de 'bekende econoom' prof.dr B. Smalhout, die ons voortdurend geprobeerd hebben te waarschuwen, maar naar wie 'ten onrechte natuurlijk' niet geluisterd is. Smalhout overigens tekent voor het voorwoord en voor een aantal columns uit de *Telegraaf* over dit onderwerp van zijn hand. Via een opeenstapeling van vage suggesties, verdachtmakingen, complottheorieën, foute inzichten en soms onbeholpen gedachten wordt de lezer een beeld geschetst van de verwezenlijking van de euro, waarin de Nederlandse bevolking op ondemocratische wijze werd geconfronteerd met het verlies van de harde gulden en opgezaald werd met een zwakke euro. Nagenoeg iedereen wordt door deze Euro-ramp getroffen, aldus de auteur, behalve politici, ex-politici en de topgraaiers van semi-overheidsinstellingen en het bedrijfsleven. Het is ondoenlijk alle foute opmerkingen en suggesties in dit boek hier de revue te laten passeren. Twee uitzonderingen. De auteur probeert de zwakte van de

euro te beschrijven aan de hand van de sterk dalende koers van de euro t.o.v. de dollar in de eerste jaren na de introductie. Het minstens zo sterke herstel van die koers vanaf 2002 wordt nagenoeg genegeerd. Ernstiger is de suggestie dat Nederland veel beter af zou zijn geweest als de koers van de gulden t.o.v. de euro niet 2,20 maar 1,10 zou zijn geweest. De auteur lijkt niet te beseffen dat daardoor onze produkten in het buitenland twee keer zo duur zouden zijn geworden, en daarmee onverkooptbaar. Ik raad de auteur aan de gevolgen van een te hoge wisselkoers bij toetreding tot een nieuwe muntunie nog eens te bestuderen aan de hand van de ervaringen van de vroegere DDR (de huidige nieuwe deelstaten in Duitsland). Ik zou mijn zwakke euro's in ieder geval niet aan dit boek uitgeven. (C.W.A.M.v.P.)

The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities: A Human Security Doctrine for Europe.

Barcelona, 15 september 2004; 35 blz.; (www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%Full.pdf)

Op 15 september 2004 werd het rapport *A Human Security Doctrine for Europe* aangeboden aan de EU Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Javier Solana. De studiegroep van dertien personen met zeer verschillende achtergronden, onder leiding van Mary Kaldor, heeft met het rapport getracht verder invulling te geven aan de 'European Security Strategy'. Het rapport propageert een 'bottom-up'-benadering gebaseerd op het concept van met 'menselijke veiligheid'. De studiegroep somt drie redenen op waarom de EU zich op wereldschaal met 'menselijke veiligheid' zou moeten bemoeien. De prioriteiten hiervoor kunnen met behulp van vijf factoren worden gesteld.

Het rapport stelt een nieuwe Europese veiligheidsdoctrine voor, waarbij zeven uitgangspunten het handelen van ieder die hierbij betrokken is zou moeten bepalen. De kern van het rapport is een voorstel tot oprichting van een Human Security Response Force, inclusief aanbevelingen voor samenstelling, uitrusting, training en ethos van deze gecombineerde militaire en civiele eenheid. Ook doet de groep voorstellen ter verbetering van de doorvoering van het juridisch raamwerk, de institutionele inbedding en de financiering van de doorvoering van 'A Human Security Doctrine for Europe'. (G.S.)

Jan Rood

comments on Frits Bolkestein's plea for a 'core business' for Europe as outlined by the former European Commissioner in his recent book *The limits of Europe*. Further enlargement, Bolkestein argues, may well prove to be too much for the European Union. A European version of the well-known 'imperial overstretch' may occur, i.e. the heavy burden of an expanding empire may lead to its downfall. Bolkestein advocates that the European Union restricts itself not only in a geographical but foremost in a functional sense. The Union may only survive if it is able to concentrate on its core duties, he argues. To that end Bolkestein sketches the true mission of the EU and formulates criteria on the basis of which those core duties may be determined. Rood states that this formulation of the EU's core duties should be welcomed as an important contribution to the urgently needed debate on the scope of European integration. However, the criteria as formulated by Bolkestein fail to introduce a sharp delineation of the EU's set of duties. On the contrary, in their application those criteria rather underline the impossibility of such a delineation under the current political conditions within the Union.

Rik Coolsaet

explores the fundamentals behind the deteriorating Belgian-American relations in 2002-2003. Contrary to widespread opinion in the United States, but also in Belgium, anti-Americanism is not an appropriate paradigm if one wants to fully explain this estrangement. The author delves into Belgium's diplomatic history and highlights the very conditions it had to deal with since its creation in 1830. Surrounded by mighty neighbours, who had the habit of dealing with this small country as they saw fit, Belgium's diplomatic culture acquired a Lilliputian second-nature, trying to minimise its neighbours' influence and power grip upon its own international and diplomatic freedom of action by whatever means available at a given time. Since the 1950s Belgium thus became a resolute advocate for supranationalism in the European context and multilateralism at the global level, based upon the premise that – using Kofi Annan's words – 'at the international level, all states – strong and weak, big and small – need a framework of fair rules, which each can be confident that others will obey.' Belgium's recently reasserted position in favour of an autonomous European stance in world politics

basically goes back to the identical attitude Belgium took at the end of the Second World War and translates its century-old pursuit of tying the Gullivers of their time to take the interests of smaller states into account – not as a counterweight, but as a correcting mechanism in a world of unequal partners.

David Crikemans

compares the foreign policy of Flanders (a cultural, political and constitutional entity within the Belgian federation) under the current and former multiparty coalitions. New data show that the former Flemish government (1999-2004; socialists, liberals and the green party) made different political choices; expansion of the 'foreign trade'-apparatus and of development cooperation was given priority, while the expenditures for the political dimension of the Flemish external relations were cut back. The former coalition nevertheless made some progress in optimizing the structures of the Flemish foreign policy-apparatus. The new Flemish government (christian-democrats, liberals, socialists and the democratic-nationalists) has since July 2004 committed itself to underline the political dimension of Flemish foreign policy anew. However, the jury is still out on whether they will deliver. The declarations are ambitious, but concrete steps will have to be taken in the coming years.

Dirk Rohtus

surveys the internal political debate in Belgium on the EU accession of Turkey. The governing political parties (Liberals and Social-Democrats) are positive towards Turkey's accession. Those parties refer to the Copenhagen criteria which they consider to be fulfilled by Ankara. In contrast, the Christian-Democrats argue that Turkey is neither a part of European civilization nor apt to help overcome the so-called 'clash of civilizations'. The extreme right-wing *Vlaams Belang* (VB) employs historical and cultural arguments to brand Turkey as 'the Other'. VB misuses the concerns of the (Flemish) population about Islam and Turkish mass immigration. The referendum on the European Constitutional Treaty has been cancelled precisely because the ruling establishment feared that the significant influence of the VB might turn it into a referendum on the EU accession of Turkey.

The next three articles all deal with the *future of the Benelux*. The treaty establishing this cooperation framework between The Netherlands,

Belgium and Luxembourg will expire in 2010. Subsequently three options are open: 1 the treaty may be continued unaltered; 2 it may be annulled; and 3 it may be replaced by a new treaty.

Theo Lansloot

states that the Benelux started out as a primarily economic organization. In the meantime its objectives have largely been achieved by the European Union. Nevertheless, the Benelux remains active in the economic field as well as in cross-border, justice and home affairs cooperation. In many aspects, cooperation is closer than within the EU in general and, therefore, the Benelux gradually changed from forerunner of the EU into a driving force behind the Union's deepening. Although the Benelux as such does not cover political cooperation all partners consider it a major asset in asserting their influence both within the EU and worldwide. However, now their views often differ too much to arrive at a common stand. The question arises whether political cooperation should be incorporated in a new Benelux Treaty. It will have to take into account the federal structure of Belgium since its 1993 constitution. The Flemish government has commissioned a study to determine whether a Benelux Treaty is still a plus for Flanders taken into account the existing cooperation between Flanders and the Netherlands. Some political circles in Flanders seem in favour of replacing the Benelux Treaty by an overall treaty with the Netherlands encompassing all bilateral treaties. Yet, at present such treaty could only cover matters within Flanders' exclusive jurisdiction whereas a new Benelux Treaty would certainly bear upon fields which in Belgian constitutional terms are considered of 'mixed competence', i.e. shared by the federal state and the federated entities.

S.W. Couwenberg,

advocates a new treaty aiming at a primarily politically oriented cooperation within the context of the EU with the intention to promote together with other smaller member states a real counterbalance to the growing impact of the large member states on the European decision-making process. On behalf of the committee *Towards a new Benelux* the author recently presented to the chairman of the Benelux Inter-Parliamentary Council a declaration for a new political oriented Benelux.

Jaap Hoogenboezem

is in favour of abolishing the Benelux. For the Dutch government the Benelux has become irrelevant. Ministers no longer attend the Benelux meetings

and fail to answer the questions emanating from the Benelux parliament. This is not very surprising given the fact that most policy domains have been taken over by the European Union. Although some Benelux idealists have expressed that the organisation may become a vehicle to unite the small countries in the EU, that it may act as their mouthpiece, or that it may deliver a common European Commissioner in view of the fact that in the future EU of 35 member states no longer each state can have its own Commissioner, it is obvious the political will in the Netherlands to revive the Benelux is almost non-existent.

Hendrik Vos

considers the feasibility of Belgian-Dutch cooperation in the field of European cultural policy. Belgium and the Netherlands tend to disagree on a number of important European Union issues. However, common action by both countries could still be useful to put particular issues on the European agenda. This can be illustrated taking as an example the field of cultural policy, and more specifically the problem of safeguarding cultural diversity. The Constitutional Treaty requires the EU to take cultural concerns into account when deciding sectoral policies, but actually no specific strategy has been developed. This article argues that a 'cultural coalition' could put the issue on the agenda of the European Council, which is the only institution that has the authority to impose a strategy on the sectoral Councils. Because of their sensitivity to the issue of cultural diversity, Belgium and the Netherlands, as medium-sized countries, could act as the motor of this coalition.

Annick Schramme

presents an overview and analysis of recent initiatives in the field of cultural cooperation between Flanders and the Netherlands. The motivation for Flemish-Dutch cooperation in cultural matters has gone through major changes over the last decades. The romantic idea of cultural integration between the neighbouring countries sharing the same language dating back from the 1960s has now evolved into a more pragmatical approach. Hence each project has to be negotiated on its individual merits. However, the continuously expanding European integration process urges both countries to increase their mutual cooperation efforts, also with a view to common cultural interests. In order to increase the impact of a common cultural policy, its two major instruments – The Language Union (1980) and the Cultural Treaty (1995) – should be fine-tuned and harmonized in a European context.