Rapporten aan de Regering

Stabiliteit en veiligheid in Europa

48

1995

Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1995

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Stabiliteit

Stabiliteit en veiligheid in Europa : het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag : Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - Fig., tab. - (Rapporten aan de regering, ISSN 0169-6734 : 48)
Met samenvatting in het Engels.
ISBN 90-399-0882-6
Trefw.: Vrede en veiligheid ; Europa / Nederland ; buitenlandse politiek.

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief	Ons kenmerk	Datum
	950164/FB/ave	13 juni 1995

Onderwerp
rapport nr. 48
Stabiliteit en veiligheid in Europa

Doorkiesnummer
070-3564467

Hierbij zenden wij u het rapport 'Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid'. In dit rapport wordt in hoofdlijnen weergegeven hoe de internationale situatie na 1989-1990 is gewijzigd en wat voor gevolgen dit heeft voor Europa in het algemeen en Nederland in het bijzonder.
De centrale bevinding van de raad is dat het huidige tijdperk zich kenmerkt door sterke fragmenterende tendenties. In het licht hiervan dient het Nederlandse beleid zich te richten op de bevordering van bindende elementen. Met name houdt dit medewerking in aan een vergroting van het handelingsvermogen van de Europese Unie. Differentiaties in de integratie zullen daarbij onvermijdelijk zijn.
Op uw verzoek is dit rapport nog voor de zomer uitgebracht, met het oog op de discussie over 'herijking' van het buitenlands beleid. Het rapport is mede gebaseerd op deelstudies van een aantal deskundigen, die afzonderlijk worden gepubliceerd.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

mr J.P.H. Donner

De secretaris,

dr A.P.N. Nauta

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
	Ten geleide	13
1.	**Het veranderende internationale krachtenveld**	15
1.1	**Inleiding**	15
1.2	**Fragmentatie versus integratie**	18
1.3	**Indeling van dit rapport**	21
2.	**Veiligheid en stabiliteit in Europa**	23
2.1	**Is de veiligheid verbeterd?**	23
2.2	**'Terugkeer van de geografie'**	24
2.3	**Categorieën veiligheidsproblemen**	26
2.3.1	Strategische problemen	26
2.3.2	Plaatselijke crises: Joegoslavië als voorbeeld	29
2.4	**Conclusie**	30
3.	**Etnische tegenstellingen**	33
3.1	**Conflictpotenties**	33
3.2	**Conflictremmende factoren**	35
3.3	**Conclusie**	37
4.	**Economische invloeden**	39
4.1	**'Triadestructuur' van de wereldeconomie**	39
4.2	**Regionalisering versus mondialisering**	40
4.2.1	Regionalisering en polarisering van de wereldhandel	42
4.2.2	Mondialisering en lokalisering van produkties	46
4.3	**Strategisch handelsbeleid: een economisch veiligheidsdilemma**	49
4.4	**Conclusie**	52
5.	**Statelijke actoren**	55
5.1	**De Verenigde Staten**	55
5.1.1	Binnenlandse crisis en buitenlands beleid na 1990	55
5.1.2	Percepties van Europa	57
5.1.3	Conclusie	59
5.2	**De Russische federatie en het GOS**	60
5.2.1	Periode van onzekerheid	60
5.2.2	Kansen op verdere desintegratie	60
5.2.3	De rol van de economische hervormingen	61
5.2.4	Hernieuwde assertiviteit	62
5.2.5	Conclusie	63
5.3	**China**	64
5.4	**Duitsland**	65
5.4.1	'Verschuiving' op de landkaart	65
5.4.2	Relaties met Midden- en West-Europa	67
5.4.3	Relaties met Rusland	67
5.4.4	Relaties met de VS	68
5.4.5	Conclusie	68
5.5	**Frankrijk**	69
5.5.1	Uit de niche	69
5.5.2	Rol in de Europese Unie	70
5.5.3	Frankrijk en de Islam	72
5.6	**De Frans-Duitse samenwerking**	73
5.6.1	De aard van de relatie	73
5.6.2	Reikwijdte en beperkingen	75
5.6.3	Rol van derde landen	75

5.7	**Het Verenigd Koninkrijk**	76
5.7.1	Conclusie	78
5.8	**De Balkan**	79
5.9	**Noord-Afrika**	80
6.	**Veiligheidsorganisaties**	83
6.1	**De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie**	83
6.1.1	Optreden 'out of area'	84
6.1.2	Veiligheid door uitbreiding?	85
6.1.3	Conclusie	86
6.2	**De Verenigde Naties**	86
6.2.1	De VN als veiligheidsorganisatie	86
6.2.2	Het 'nieuwe interventionisme'	87
6.2.3	Problemen bij interventies	88
6.2.4	De VN als intermediair	89
6.2.5	Conclusie	90
6.3	**De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa**	90
7.	**Midden-Europa**	93
7.1	**Veiligheidsbehoeften**	93
7.2	**Economische transformatie**	94
7.3	**Politieke transformatie**	97
7.4	**Toetreding tot EU**	99
7.5	**Conclusie**	101
8.	**De Europese Unie**	103
8.1	**'Europa' als bondgenootschap**	103
8.2	**Aard van het integratieproces**	104
8.3	**Situatie na 'Maastricht'**	106
8.3.1	Europese Unie	106
8.3.2	Motieven voor de EMU	107
8.3.3	Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	109
8.3.4	'Kerngroepen'	111
8.3.5	Gedifferentieerde integratie: een balans	114
9.	**Conclusies en aanbevelingen**	117
9.1	**Inleiding**	117
9.2	**Structurele ontwikkelingen**	117
9.2.1	'Terugkeer van de geografie'	117
9.2.2	'Economisering'	118
9.2.3	Renationalisering	119
9.3	**Nederlandse oriëntaties**	120
9.3.1	Inleiding	120
9.3.2	Alternatieven	121
9.3.3	Afzijdigheid	122
9.3.4	Inzet op de EU	123
9.3.5	Consequenties op hoofdlijnen	125
9.4	**Besluit**	130
	Summary	133

Samenvatting

Europa bevindt zich, na de val van de Berlijnse muur, in een ander politiek krachtenveld dan voorheen. De bestaande bipolaire ordening is vervangen door een onzeker geheel van interstatelijke betrekkingen, waarbij crises vaker in eerste aanleg een lokaal karakter hebben. Vooral op het gebied van de veiligheid van staten treden veranderingen op. De eerste indruk, dat na de ineenstorting van de communistische regimes in Midden- en Oost-Europa de veiligheidssituatie sterk zou verbeteren, is slechts ten dele bewaarheid. De dreiging van een apocalyptisch conflict is inderdaad niet langer de eerste zorg. In plaats hiervan is echter een veelvoud van gedifferentieerde risico's gekomen, die veelal moeilijker zijn te beheersen en die de bondgenootschappelijke samenwerking op de proef stellen.

Na 1990 is 'de geschiedenis teruggekeerd' in Europa. Conflicten waarvan werd aangenomen dat zij allang waren ontmanteld of althans van hun scherpte ontdaan, blijken nog springlevend. Dit geldt vooral voor etnische en culturele tegenstellingen, waarvan er in Midden- en Oost-Europa zovele bestaan. Daarnaast is ook sprake van een 'terugkeer van de geografie'. Het vooral plaatselijk karakter van conflicthaarden, alsmede het feit dat - anders dan bij de monolithische dreiging van voorheen - de directe betrokkenheid van de westerse bondgenoten bij manifeste conflicten sterk kan uiteenlopen, leiden ertoe dat de veiligheid van het Westen niet langer als 'ondeelbaar' kan worden beschouwd.

Fragmenterende krachten die voortkomen uit de hiervoor aangegeven ontwikkelingen, kunnen nog worden versterkt door economische regionalisering en polarisering. Tendenties in die richting binnen het wereldhandelsbestel zijn onmiskenbaar. Mede doordat economische vraagstukken aan belang winnen in de internationale politiek, kan regionalisering de cohesie van het Westen op andere beleidsterreinen, zoals dat van de veiligheid, ondermijnen.

Renationalisering

De hiervoor geschetste ontwikkeling komt mede tot uitdrukking in de positie van de nationale staten. Hoewel interdependenties op veiligheids- en economisch gebied tegenwoordig zodanig zijn dat nationale staten hun belangen niet alléén kunnen bevorderen, laat staan waarborgen, zijn de staten nog steeds de voornaamste actoren in de internationale politiek. In de huidige tijd zijn tendenties naar een zekere 'renationalisering' onmiskenbaar. Ook hierbij geldt dat historische grondpatronen weer zichtbaar worden. Zo zijn in de hergroepering in Midden- en Oost-Europa de breuklijnen herkenbaar van de drie grote rijken die in 1919 ten onder zijn gegaan (de Habsburgmonarchie, het Russische Tsarenrijk, het Ottomaanse rijk). In het Westen trekt de Verenigde Staten zich terug uit die veiligheidsaangelegenheden die zij beschouwt als aangelegenheden van Europa zelf. Bovenal wordt Duitsland, nu de centrale macht in Europa, weer geconfronteerd met het probleem dat al bestond na de eerste vereniging, door Bismarck in 1871: Duitsland is zowel te klein als te groot, te klein om door zijn omgeving als hegemoniale macht te worden aanvaard, te groot om zonder voorbehoud als partner te worden verwelkomd. Enerzijds wordt het Europese integratieproces hierdoor extra belast. Anderzijds is het toegenomen Duitse gewicht benodigd om Europees handelen meer effect te geven in de wereld.

Veiligheidsorganisaties

De belangrijke verschuivingen in het internationale krachtenveld hebben

uiteraard ook gevolgen voor de bestaande veiligheidsorganisaties. De belangrijkste hiervan, de NAVO, had altijd een dubbele functie: enerzijds de veiligheid van het Westen te waarborgen, anderzijds een forum te bieden voor de coördinatie, onder Amerikaanse leiding, van de betrekkingen tussen de westerse bondgenoten vanuit het primaat van de veiligheid. De ineenstorting van het Warschau Pact, waardoor 'veiligheid' feitelijk een lagere prioriteit heeft gekregen, doet afbreuk aan beide functies. Als bovenregionale organisatie is de NAVO niet goed toegerust voor het optreden tegen kleinschaliger en/of meer diffuse conflicten buiten het eigen verdragsgebied. De coördinerende functie is vooral verzwakt doordat de VS zich nu binnen de NAVO vooral richt op strategische problemen (met name nucleaire kwesties) die in relatie met Rusland moeten worden aangepakt en daarnaast haar blik naar binnen wendt, naar de eigen binnenlandse problemen.

Het voorgaande houdt niet in dat de NAVO zal verdwijnen, maar wel dat de rol van deze organisatie minder prominent wordt dan voorheen, toen de veiligheid in Europa nog de onverdeelde aandacht had van de VS. Andere bestaande organisaties zullen de gaten die dan vallen, slechts in beperkte mate kunnen opvullen. De Verenigde Naties kan belangrijk zijn om een legitimatie te verlenen aan acties van bepaalde landen tot behoud van de vrede. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa kan pogen het manifest worden van conflicten te voorkomen door preventieve diplomatie. Beide organisaties beschikken echter niet over uitvoerende macht om zo nodig kracht bij te zetten aan hun interventies.
De Westeuropese Unie is weliswaar gekozen om uit te groeien tot instrument van veiligheids- en uiteindelijk defensiesamenwerking in de Europese Unie, maar zover is het nog allerminst. De voortgang van de WEU is geheel afhankelijk van de mate waarin de voornaamste lidstaten verder aan dit voornemen tot samenwerking gestalte wensen te geven. Meer algemeen geldt dat vooruitgang op deze beleidsgebieden slechts mogelijk is als de belangrijkste deelnemende staten voldoende homogeniteit en cohesie in hun samenwerking ontwikkelen om het handelingsvermogen op te brengen dat is vereist voor doeltreffende interventies.

Midden- en Oost-Europa

In Midden- en Oost-Europa kan worden onderscheiden tussen respectievelijk Rusland en de staten in de Russische invloedssfeer (het gebied van de vroegere Sovjet-Unie minus de Baltische staten), de Midden- en Zuidoost-Europese staten die kandidaat zijn voor toetreding tot de Europese Unie en de andere staten in Zuidoost-Europa. Hoewel deze groepen het tegendeel zijn van homogeen, zullen zij door hun omgeving tot op zekere hoogte als groep worden behandeld.

Rusland is door zijn grootte en positie niet in te passen in de bestaande westerse samenwerkingsverbanden. Het is echter ook geen vijand meer. Als Rusland een bedreiging vormt van de veiligheid in Europa, is dit vermoedelijk niet door kracht, maar meer door de combinatie van enerzijds een qua omvang en bewapening nog altijd grote macht en anderzijds instabiliteit en zwakte. Het risico ligt vooral in ontbindingsverschijnselen die niet langer zijn te beheersen en waarvan de gevolgen overslaan naar West-Europa. Westers beleid is erop gericht dit zoveel als mogelijk tegen te gaan door steun te geven aan president Jeltsin en diens hervormingsbeleid. Gezien de aard en de omvang van de economische en politieke problemen in Rusland, zijn daar echter geen snelle successen te verwachten. In het buitenlands en veiligheidsbeleid lijken de VS en de andere westerse landen bereid Rusland de status van grote mogendheid te gunnen. Dit leidt ook tot een stilzwijgend aanvaarden van voornoemde Russische invloedssfeer.

Van de Midden- en Zuidoosteuropese landen die veertig jaar lang werden overheerst door de Sovjet-Unie, zoekt het merendeel nu primair veiligheid in de NAVO en daarnaast welvaart in de EU. Hoe de onderscheiden toetredingen zullen worden gesynchroniseerd staat nog niet vast. Het meest concreet is thans het uitzicht op toetreding van vier Middeneuropese staten, de zogenoemde Visegrad-landen, tot de EU. De bestaande associatie-akkoorden zouden na de eeuwwisseling kunnen worden omgezet in lidmaatschap. Enerzijds hebben de Westeuropese EU-leden hier zelf politiek belang bij om instabiliteiten in het hart van Europa tegen te gaan. Ook zal de verdere uitbreiding, nu met een aantal Middeneuropese staten, het gewicht van de EU op het wereldtoneel vergroten. Anderzijds is te voorzien dat de EU door deze toetreding verder van karakter verandert. Homogeniteit en cohesie kunnen nog problematischer worden.

De Europese Unie

Wil de EU actief (mede) gestalte kunnen geven aan een toekomstige veiligheidsordening in Europa, dan zal zij politiek en economisch voldoende greep moeten hebben op de eigen omgeving. Dit is nu al niet zo. Na de verdere uitbreidingen dreigt de EU nog verder aan handelingsvermogen in te boeten.
De vraag naar de juiste volgorde, eerst uitbreiding van het ledental of eerst verdieping van de integratie, is zo beantwoord dat beide processen in gang zijn gezet. Ruim na 2000 is een ledental van tegen de 30 staten te verwachten. In het Verdrag van Maastricht (1991) is een kwalitatieve sprong voorzien naar verdieping van de integratie door verwerkelijking van de Economische en Monetaire Unie. De EMU zou in 1999 van start kunnen gaan met de minderheid van lidstaten die dan voldoen aan de criteria voor economische convergentie. Voorts is in 'Maastricht' een institutionele pijlerstructuur opgericht, waarbinnen geïntegreerde besluitvorming aangaande het communautaire *acquis* (eerste pijler) samengaat met intergouvernementele besluitvorming over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) alsmede over onderwerpen van Justitie en Binnenlandse zaken (derde pijler).

Om in het ontbrekend Europees handelingsvermogen te voorzien, zijn verschillende voorstellen gedaan voor gedifferentieerde integratie. Het voorstel dat de meeste aandacht heeft getrokken, komt van de CDU/CSU-fractie in de Duitse Bondsdag. Volgens dit voorstel zouden de deelnemers aan de EMU, uitgaande van de Duits-Franse samenwerking, een 'kerngroep' moeten vormen die voldoende homogeen en coherent is om ook op alle andere beleidsgebieden hun besluitvorming te integreren. Het streven is hierbij zowel Duitsland hecht te verankeren in de Europese integratie als de EU handelingsbekwamer te maken. Nederland behoort in deze Duitse visie uitdrukkelijk tot de kerngroep.

Oriëntatie van het Nederlandse beleid

De hiervoor weergegeven analyse van de hoofdlijnen van internationale ontwikkelingen in het algemeen en ontwikkelingen op veiligheidsgebied (in een brede zin) in het bijzonder, heeft een aantal consequenties voor Nederland. De raad noemt de navolgende vier uitgangspunten waarop het buitenlands en veiligheidsbeleid de komende jaren zou dienen te berusten:

1. De algemene oriëntatie moet zich richten op de bevordering van samenhang en het tegengaan van fragmentatie.
2. Nederland dient te streven naar een zo hecht mogelijke samenwerking in de bestaande internationale organisaties, hetgeen ook de bereidheid inhoudt mede te werken aan noodzakelijke aanpassingen in de lastenverdeling. Inhoudelijk gaat het hierbij om twee hoofddoelen, namelijk dat het Amerikaanse en Europese veiligheidsbelang zoveel als mogelijk blijven samenvallen

en dat de institutionele voorzieningen in stand blijven voor 'openheid' en discipline in de wereldeconomie.

3. Goede bilaterale relaties en contacten, ook met landen waarmee Nederland tot dusver weinig bemoeienis had (hetgeen het geval is met de Midden en Zuidoost-europese staten), dienen toenemende aandacht te krijgen.
4. Een systematische voorbereiding van beleidsopties in hun onderlinge samenhang is gewenst.

In het licht van deze uitgangspunten is het, naar de mening van de raad, vooral noodzakelijk dat het Europese politieke handelingsvermogen wordt versterkt, om te kunnen voorzien in lacunes die het gevolg zijn van de grotere distantie van de VS. Dit is een centraal punt.

Europees beleid

Het vorenstaande houdt in dat naar de mening van de raad versterkt moet worden ingezet op de Europese Unie. Nederland zou derhalve dienen mede te werken aan vormen van gedifferentieerde integratie/variabele geometrie waarin de leiding onvermijdelijk zal berusten bij Duitsland en Frankrijk. Een beperking tot een algemeen streven afbrokkeling van bereikte integratie te voorkomen, maar verder zoveel mogelijk opties open te houden, is op zichzelf ook denkbaar. Maar dit zou neerkomen op een defensief beleid, dat in geval van verdieping van de integratie, overeenkomsten vertoont met een politiek van afzijdigheid.

Doorslaggevend bij de keuze voor een versterkte inzet op de EU zijn, naast de algemene oriëntatie op de bevordering van samenhang en het tegengaan van fragmentatie, de noodzaak exogene dreigingen af te weren die Nederland niet alleen kan afweren, de wens tot behoud van het communautaire *acquis*, de bescherming van grote, grotendeels regionaal geconcentreerde handelsbelangen, kortom het 'verzekerings'-karakter van een meer verplichtende samenwerking. Een belangrijk argument is ook dat bij ontbreken in de zich uitbreidende EU van een kern met voldoende homogeniteit en cohesie, de status quo niet zal voortduren. Er kan dan gemakkelijk een 'vernegentiende-eeuwsing' van de buitenlandse politiek ontstaan, met een bijbehorende 'spelverruwing' en bij voorbaat geringere aandacht voor de kleinere lidstaten als gevolg. Ook zal dit vermoedelijk betekenen dat Duitsland in een hoofdrol van centrale macht wordt gedrongen en zich overeenkomstig hiermee zwaarder zal (moeten) doen gelden dan algemeen wordt gewenst. Tenslotte overweegt de raad dat de kleinere landen binnen de Duits-Franse samenwerking niet minder invloed zullen hebben dan daarbuiten en 'binnen' mogelijk meer.

Indien de totstandkoming van een EMU-kerngroep mede afhangt van Nederland, geeft dit Den Haag een onderhandelingspositie. De criteria die de minister van Buitenlandse Zaken heeft geformuleerd in zijn notitie over de uitbreiding van de EU, bieden naar de mening van de raad een uitgangspunt om enerzijds permanente scheidslijnen in de EU te voorkomen, anderzijds lidstaten die buiten een kerngroep blijven, een vetorecht op de voortgang hiervan te onthouden. De verleiding hier met formele vastleggingen het onderste uit de kan te halen, zal wel moeten worden weerstaan. Ook bij de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) in 1996 dienen de bevordering van bindende elementen en het streven de EU handelingsbekwamer te maken, richting te geven aan het beleid. Nederland kan (met Duitsland) inzetten in supranationale richting, maar het zou hier niet als laatste land aan moeten vasthouden wanneer de benodigde meerderheid ontbreekt. Ten aanzien van de rechten van de kleinere lidstaten in de EU - met betrekking tot de stemmenweging in de Raad van Ministers, de samenstelling van de Europese Commissie, het voorzitterschap van de EU en dergelijke - is een pragmatische opstelling gewenst.

De logica van de hier weergegeven beleidsoriëntatie houdt in dat Nederland zijn positie in Europa vooral reliëf tracht te geven door medewerking op basis van eigen sterke punten. Versterkte oriëntatie op de Europese integratie vereist wellicht vooral een verandering in de richting van investeren in langetermijnbelangen, waarbij de kosten kunnen uitgaan voor de baten.

Een keuze als hier voorgestaan zou voor het handelsbeleid en het ontwikkelingsbeleid inhouden dat de aandacht wordt verhoogd voor taken in Midden- en Oost-Europa. Een Nederlandse ontwikkelingsbijdrage zou zich in dit kader vooral moeten richten op conflictgebieden in Zuidoost-Europa. Voor het defensiebeleid geldt dat Nederland erop voorbereid moet zijn om, in samenwerking met Europese partners, verdere bijdragen te leveren aan vredesoperaties onder omstandigheden die sterk kunnen uiteenlopen.

Ten geleide

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR onder voorzitterschap van prof.dr M.C. Brands, adviserend lid van de raad. Van deze projectgroep maakten verder deel uit: mr J.C.F. Bletz (projectsecretaris), drs J.A. Brouwers, dr O.H. Holman, drs M.E. Kwast-Van Duursen, drs H.M. Ruyg en prof.drs I.J. Schoonenboom.

Het rapport berust mede op een aantal studies waarvan het grootste deel door externe deskundigen is geschreven. Gezien de aard van het onderwerp achtte de raad het aantrekkelijk hierbij ook enige buitenlandse experts om een bijdrage te vragen. Inzichten uit voornoemde studies komen tot uitdrukking op tal van punten in de tekst, zonder dat hier steeds expliciet naar wordt verwezen. Het gaat om de navolgende studies:

Veiligheidsbeleid
- Christoph Bertram, *The Future of European Security and the Franco-German Relationship*;
- W.F. van Eekelen, *Veranderende veiligheid.*

Economische betrekkingen
- J. Kol, *Blocformation, Fragmentation and Stability in the World Economy.*

Midden- en Oost-Europa
- M.C. Brands, R. Havenaar, *De centrale plaats van Duitsland in de Europese politiek*;
- Louk Hagendoorn, Karen Phalet, Roger Henke, Rian Drogendijk, *Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa*;
- P. Hassner, *The European Union and the Balkans*;
- O.H. Holman, *Transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa: de internationale dimensie*;
- J. Rupnik, *Changes in Central Europe and European Integration*;
- Michel Tatu, *Russia and the World* (vert.).

Europese integratie
- J.P.H. Donner (rapp.), *Europa, wat nu?*; (in samenwerking met de Europese Beweging in Nederland);
- Helen Wallace en William Wallace, *Flying together in a Larger and More Diverse European Union.*

Nederland en de Europese Unie
- H.C. Posthumus Meyjes, *De Nederlandse buitenlandse politiek aan de grens van Terra Incognita*;
- Paul Scheffer, *Machtsverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie*;
- A. Szász, *Het verband tussen monetaire en politieke integratie in Europa.*

Verenigde Staten
- J.A. Brouwers, *Amerika's buitenlands beleid en de ontwikkeling van de transatlantische relaties na 1990.*

Het voornemen is dat deze studies afzonderlijk zullen worden gepubliceerd.

Het veranderende internationale krachtenveld

1.1 Inleiding

Toen de WRR, nu circa twee jaar geleden, het voornemen opvatte een rapport uit te brengen over de internationale betrekkingen sinds 1989-1990 en over de consequenties van ontwikkelingen voor Nederland, was dit ingegeven door een verwachting van grote onzekerheid. Immers, de aaneenschakeling van gebeurtenissen die haar hoogtepunten vond in de val van de Berlijnse Muur en de ineenstorting, eerst van het Sovjet-imperium en vervolgens van de Sovjet-Unie zelf, alsmede de diskreditering van de communistische ideologie, betekende onmiskenbaar het einde van een tijdperk. Wat daarna zou komen, was veel minder duidelijk.

De raad zag '1989-1990' niet slechts als het einde van de ideologische en machtspolitieke confrontatie tussen Oost en West, maar ook, en vooral, als het einde van een *ordeningssysteem* dat bepalend is geweest op vrijwel elk terrein van de internationale betrekkingen. Met het verdwijnen van de bipolaire Oost-West tegenstelling brak de 'as' waaromheen vele internationale relaties (ideologisch, militair, politiek, economisch, wetenschappelijk, cultureel, psychologisch) zich tientallen jaren lang hadden gegroepeerd. De grote omwentelingen in Europa waren niet alleen van invloed op de machtsblokken zoals die tot dan toe bestonden, maar evenzeer op de betrekkingen tussen de landen die tot deze blokken hadden behoord. Dit was uiteraard het duidelijkst zichtbaar in het oostelijke blok, dat na een halve eeuw van door de Sovjet-Unie opgelegde 'eenheid' eenvoudig ophield te bestaan. Maar het gold toch ook tussen de landen van het Westen. Het wegvallen van de zo lang ervaren Russische dreiging en de onverwachte vereniging van Duitsland leidden onmiskenbaar tot grote veranderingen, zowel in de betrekkingen van de Verenigde Staten met Europa als in de relaties tussen de Europese landen onderling. Tenslotte verdween met de bipolariteit ook het oriëntatiepunt aan de hand waarvan vele 'niet-gebonden' landen hun positie in de wereld hadden gemarkeerd.

De verwachting dat de relatief overzichtelijke confrontatie van de twee machtsblokken zou worden gevolgd door een veel chaotischer geheel van regionale spanningen en conflicten, is intussen wel door de feiten bewaarheid. Zo zijn in het vroegere Joegoslavië en in de Kaukasus (burger)oorlogen ontbrand waarvan hele gemeenschappen het slachtoffer zijn geworden en waardoor regionale grenzen zijn verlegd. Van een aantal andere spanningshaarden moet de verdere ontwikkeling worden afgewacht [1]. Dat conflicten in Oost- en Zuidoost-Europa inderdaad het karakter hebben van een *ordeningscrisis* blijkt onder andere uit de mate waarin wordt gevochten over onzekere staatkundige grenslijnen die bijna nooit samenvallen met etnische onderscheiden. In landen waar de staatsvorming relatief jong is, wordt de draad weer opgevat van de vredesconferentie van Versailles (1919), waarvan de besluiten in het interbellum amper hun beslag hebben gekregen. In het Westen leidt de omwenteling van 1989-1990 in de eerste plaats tot druk op gevestigde instituties die worden geconfronteerd met nieuwe, tot dusver ongekende opgaven. Evenwel blijken ook hier de interstatelijke betrekkingen gewijzigd, getuige de afstand die Amerika nu, voor het eerst in een halve eeuw, van Europa neemt en gezien ook de verschuivingen in West-Europa die volgen uit het toegenomen gewicht van Duitsland.

[1] Zie Louk Hagendoorn, Karen Phalet, Roger Henke, Rian Drogendijk, *Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V88, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Vijf jaar na de val van de muur is vooral in het Europese krachtenveld een andere veiligheidsproblematiek aan de orde. Deze is veelvormiger geworden. Vraagstukken die de stabiliteit van staten betreffen, doen zich nu in allerlei gedaanten voor en zijn moeilijk beheersbaar. In hoofdstuk 2 zal hier nader op worden ingegaan. Hier kan alvast een globaal onderscheid worden gemaakt naar categorieën problemen. In de eerste plaats zijn er de veiligheidsproblemen zoals deze de afgelopen decennia hebben beheerst; met name op het gebied van de strategische kernbewapening blijven Washington en Moskou vooralsnog de voornaamste centra van besluitvorming, zij het thans niet langer in confrontatie, maar in (hopelijk verlichte) coöperatie. Deze situatie, samenwerking in een gewijzigde context, bestaat ook op het gebied van de nucleaire problematiek in het algemeen, waartoe ook kwesties van proliferatie van wapens en materiaal, alsmede het veilig beheer van nucleaire installaties in de Russische federatie en het GOS zijn te rekenen. Ook op het gebied van de chemische en biologische wapens kan in beginsel sprake zijn van een Amerikaans-Russische benadering.

Daarnaast is er evenwel een zeer breed terrein van niet-nucleaire veiligheidsproblemen die zich onttrekken aan bipolaire ordening, wat leidt tot talrijke moeilijk in te schatten en te beheersen risico's. Volgens sommige analyses zouden in de 'intra-Europese' betrekkingen wel de grondslagen zichtbaar worden voor een herordening, een 'nieuwe waterscheiding' [2], mogelijk op termijn resulterend in enerzijds een Europese Unie, uitgebreid met een aantal Middeneuropese staten en in een veiligheidspartnerschap verbonden met de Verenigde Staten als 'achtervanger', en anderzijds een verzwakt Rusland, waarvan de stilzwijgend erkende invloedssfeer zich beperkt tot het grootste deel van het vroegere Sovjet-territorium. Of een dergelijke 'nieuwe deling' zich zal doorzetten in de richting van een nieuw coördinatiesysteem en of zo'n systeem voldoende grondslag zou bieden voor hernieuwde stabiliteit, is echter nog allerminst duidelijk. Voorts is niet te ontkennen dat aanzienlijke additionele veiligheidsproblemen zich kunnen voordoen in Noord-Zuidrichting, zoals de eventualiteit van een 'implosie' van het regime in Algerije, met hieruit resulterende chaos in Noord-Afrika en dus instabiliteit in het zuiden van de Europese Unie. Het scala van deze risico's is kortom breed, zij het dat hier een minder universele dreiging van uitgaat dan van de nucleaire gevaren van voorheen. Naar in hoofdstuk 2 nader zal worden toegelicht, houdt de lokale differentiatie het gevaar in dat de politieke wil van het Westen, c.q. van West-Europa om zich in te zetten voor stabiliteit, afbrokkelt. Een gecoördineerde aanpak wordt in elk geval extra moeilijk.

In dit rapport staat de externe veiligheidsproblematiek centraal, omdat a. op dit gebied de verschillen met de toestand van voor 1989-1990 het meest manifest zijn, b. bestaande instituties (nationale staten en internationale organisaties) niet of slechts ten dele toegerust blijken te zijn voor het opvangen van de desbetreffende risico's en c. omdat niet is uit te sluiten dat de cumulatie van ogenschijnlijk ververwijderde conflictsituaties gevolgen heeft die uiteindelijk heel Europa en dus ook Nederland raken (bijv. het effect van sociaal-economische en etnische conflicten in de Russische federatie op het type regering dat in Moskou aan de macht is). Het feit dat de 'uitsnede' in dit rapport primair de veiligheids- en stabiliteitsproblematiek omvat, houdt uiteraard niet in dat deze los zou staan van andere ontwikkelingen. Buitenlands beleid heeft niet alleen betrekking op veiligheidsproblemen, maar op tal van andere onderwerpen zoals economische betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking, internationale milieubescherming enzovoorts. Veiligheidsproblemen kunnen samenhangen met problemen op deze andere terreinen, zij kunnen daardoor worden verscherpt of juist worden ingebed in bredere kaders van samenwer-

2] Aldus Christoph Bertram, 'The Future of European Security and the Franco-German Relationship'; in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

king en onderlinge afhankelijkheid. Toch is hier in meer dan één opzicht sprake van een prioriteit van veiligheid en stabiliteit. In de eerste plaats omdat zonder waarborging van het fysieke overleven geen sprake kan zijn van ontwikkeling, economisch of anderszins. In de tweede plaats omdat economische ontwikkeling, internationale ordening en vermogen om in samenwerking gemeenschappelijk internationale vraagstukken tot een oplossing te brengen, zonder stabiliteit en beheersing van veiligheidsproblemen geen vorm kunnen krijgen. Een minimum aan veiligheid en aan beheersing van factoren die deze veiligheid bedreigen, zijn een voorafgaande voorwaarde voor een proces van stabilisatie, dat vervolgens kan worden versterkt door economische ontwikkeling, onderlinge afhankelijkheden op andere terreinen en samenwerking bij het oplossen van gemeenschappelijke vraagstukken. De impulsen die daar van uitgaan, werken pas op langere termijn, als zij werken.

Intussen is in de internationale betrekkingen, althans de betrekkingen tussen de ontwikkelde staten in OESO, GATT, G-7 en dergelijke, sprake van een *economisering*, die zich sterker voordoet naar de mate waarin de mogelijkheid van een militair conflict tussen de grote(re) mogendheden naar de achtergrond is verdwenen. Het meest springt hierbij in het oog dat in de mondiale economie, waar nationale grenzen steeds minder als afscherming kunnen dienen, de economische en technologische concurrentie aan scherpte wint, niet alleen op het niveau van ondernemingen, maar ook tussen staten en gemeenschappen van staten. De leidende staten reageren hierop met pogingen hun posities veilig te stellen door het creëren van economische invloedssferen, bestaande uit kerngebieden en randstaten, waarvan de bufferfunctie met name inhoudt dat zij een reservoir bieden van goedkope arbeidskrachten of ruimere vrijheidsgraden hanteren bij de uitputting van grondstoffen of de vervuiling van het milieu. Een regionalisering van dit soort wordt zichtbaar langs de lijnen VS/NAFTA - Japan/Zuidoost-Azië, wellicht ook Europese Unie/Midden-Europa. Rusland zit hierbij meer aan de periferie en China is in dit spel de grote onbekende. Wat deze ontwikkeling inhoudt voor de externe-veiligheidsproblematiek is moeilijk vast te stellen. Wel mag men aannemen dat het moeilijk anders kan of een eventueel zich doorzetten van 'economische blokvorming' in antagonistische zin zal ook de veiligheidsbetrekkingen beïnvloeden. Hierop wordt ingegaan in hoofdstuk 4.

In het licht van het bovenstaande onderzoekt de raad in dit rapport twee hoofdvragen.

- Welke structurele ontwikkelingen geven thans vorm aan het internationale krachtenveld op langere termijn (omstreeks tien jaar), met name op het gebied van de externe veiligheid van staten en de stabiliteit van veiligheidsordeningen?
- Welke verwachtingen kunnen op grond hiervan worden uitgesproken over opgaven in de internationale betrekkingen, waarvoor beleidvoerders komen te staan? In hoeverre nopen deze tot een herziening van (ook Nederlandse) beleidsoriëntaties?

Vooruitlopend op antwoorden, kan één algemene bevinding alvast worden gepresenteerd. Deze is dat het beleid veelal over minder 'opties' zal beschikken dan veelal wordt gedacht, indien tenminste 'opties' gelijkstaan aan reële alternatieven. Wat er in de komende jaren aan mogelijkheden bestaat, zal veelal beter worden weergegeven door het woord 'dilemma's'. Natuurlijk geldt dit voor kleinere landen meer dan voor grotere en natuurlijk is het geenszins uniek dat in beleid moet worden gekozen uit twee of meer kwaden. De situatie van het Westen, een ogenblik zo zonnig na de overwinning op het communisme, is echter al snel associaties gaan oproepen met het uitkomen van de bede die tegelijk een verwensing inhoudt: 'dat al uw verlangens in vervulling mogen gaan'. Voor het weinig bevredigend karakter van beleidsmogelijkheden en de zet- en tempodwang die optreedt op diverse terreinen, zijn wel

verklaringen te geven (anders dan in een nulsom-situatie is thans geen sprake meer van 'winnen' of 'verliezen'; een reeks van tientallen jaren lang onderdrukte problemen vraagt nu om oplossingen), maar daar schiet men weinig mee op. Van primair belang is vooral het inzicht dat het buitenlands beleid in een nieuw krachtenveld, waar moet worden ingespeeld op fundamentele veranderingen in een op zichzelf onzekere en moeilijker te beheersen omgeving, geenszins vrij is, maar veelal zal neerkomen op het kiezen voor de minst nadelige variant.

1.2 Fragmentatie versus integratie

De herordening van de internationale betrekkingen na 1989-1990 vindt plaats in een perspectief fragmentatie-integratie. Hierbij valt tot dusver de fragmentatie van bestaande verbanden en organisaties het meest in het oog.

Op zichzelf zijn 'fragmentatie' en 'integratie' overigens begrippen over de precieze inhoud waarvan geen overeenstemming bestaat. Zo kan over 'integratie' worden gesproken als proces of als toestand. In het navolgende zal 'integratie' vooral worden opgevat als 'overgang tot een nieuwe eenheid waardoor het probleemoplossend vermogen toeneemt'. Dit zal het resultaat zijn van het op elkaar inwerken van de volgende drie krachten: integratieve krachten (bijv. militair en bestuurlijk overwicht, gemeenschappelijk waardensysteem, cybernetisch vermogen van het systeem), differentiërende krachten (zoals schaalvergroting en arbeidsdeling) en desintegrerende krachten (zoals breuken die ontstaan in waardensystemen van een samenleving of een systeem van samenlevingen, grote maatschappelijke ongelijkheid en onevenwichtige machtsverdeling of gebrek aan aanpassing van het waardensysteem of van traditionele onderdelen van de samenleving aan technisch-organisatorische differentiatieprocessen) [3]. Integratie gaat dus nooit geheel één kant op en is geen eenduidig gegeven, maar altijd een kwestie van gradatie, alleen al vanwege de dialectiek die optreedt tussen fragmentatie en integratie. Zo kan het uiteenvallen van bestaande verbanden en organisaties de kiem in zich dragen van nieuwe vormen van integratie en omgekeerd kan integratie op één niveau fragmentatie op een ander, 'hoger' niveau bevorderen: Europese integratie kan uitmonden in regionale blokvorming die, in mondiaal perspectief, neerkomt op fragmentatie. Economische mondialisering wordt vaak opgevat als een integrerende kracht, maar heeft evenzeer fragmenterende effecten (verschillen tussen sociale groepen, regio's, staten en tussen en binnen economische sectoren; zie hiervoor hoofdstuk 4). Het is met inachtneming van deze nuances dat bovenstaande waarneming over de fragmentatie van bestaande verbanden en organisaties hier wordt gedaan.

Een factor bij genoemde fragmentatie is dat, naar hiervoor al werd opgemerkt, na het einde van de Koude Oorlog zoveel oude tegenstellingen opnieuw aan de dag treden. Het is alsof het zoeken naar aanknopingspunten, naar *vervangende zekerheden* in de onzeker geworden wereld, tot een 'terugkeer van de geschiedenis' leidt. Patronen, factoren en elementen waarvan was gedacht dat zij waren verdwenen of althans sterk verzwakt, blijken vaak nog springlevend. Zo lijkt in Oost- en Midden-Europa de overgang van de drie in 1919 ondergegane keizerrijken naar enigermate stabiele staten nog maar pas begonnen. Ook bij de verwerking, respectievelijk verdringing, van het meer recente communistische verleden wordt meer terug- dan vooruitgekeken. De rigoureuze onderdrukking in het Sovjet-tijdperk van alle elementen van nationale cultuur en identiteit die de oriëntatie op Moskou in de weg zouden kunnen staan, heeft het probleem van de gebrekkige staatsvorming niet opgelost, zodat na de ineenstorting van het communistisch regime een reeks

[3] J. Berting, 'Integratie en sociale verandering'; in: J. Berting et al., *Historie en Integratie. Drijvende krachten achter processen van integratie en desintegratie*, Kampen, Kok Agora, 1994, blz. 148.

afscheidingen heeft plaatsgevonden, die hun identiteit en legitimiteit pogen te ontlenen aan een vroeger bestaan als min of meer zelfstandige eenheid. Vooral in Zuidoost-Europa heeft de bevrijding van de Sovjet-macht - en van het daardoor 'opgelegd vergeten' - een fragmenterend effect gehad, in de zin dat het herstel van weggedrukte nationale tradities en herbeleving van de eigen groepsidentiteit ook grens- en minderhedenkwesties doet herleven. Op de Balkan - in de voor staatsvorming zo belangrijke 19e en 20e eeuw bij uitstek het terrein van concurrentie tussen de grote rijken - en in de Kaukasus worden weer de zoutkoepels van het tribale geheugen aangeboord, waarin volop oude explosieven klaarliggen. Het grote vraagstuk voor dit deel van Europa, met zijn culturele veelkleurigheid en veelvoud aan talen, was altijd hoe stabiele politieke formaties - nationaal of bovennationaal - zijn te vinden of te creëren en het is dat nog steeds.

Als sprake is van 'rehistorisering', roept dit wel de vraag op: terugkeer naar of van welke geschiedenis? Naar de periode voor het communisme? Of tellen de jaren daarna ook mee? Ook het tijdvak 1945-1990 vormt immers een onderdeel van de geschiedenis. De communistische regimes hebben een 40-jarige omvangrijke erfenis nagelaten op het gebied van sociale stratificatie, statelijke organisatie en industrialisatie waarmee de nieuwe regeringen in Midden- en Oost-Europa zijn belast. De door Moskou bewerkte richtinggeving is met de ondergang van de Sovjet-Unie verdwenen. Aannemelijk is dat de mate van succes bij de aanpak van de hieruit voortkomende problemen in hoge mate de speelruimte bepaalt die 'rehistoriserende' krachten krijgen en niet andersom. 'Terugkeer van de geschiedenis' leidt in elk geval niet tot een integrale heropvoering van oude drama's. Er is, integendeel, sprake van een selectief proces: datgene keert terug in het 'collectief geheugen', of wordt daarin teruggeroepen, wat aansluit bij de hunkering naar zekerheid en 'eigenheid' in een wereld waar de gekende ordening is vervallen. Vandaar de nooit eindigende identiteitskwesties, met veelal als demarcatiepunt de eigen taal. Vandaar ook dat niet alleen sprake is van een 'terug', maar dat oud en nieuw vaak hand in hand gaan, zonder veel besef van onderlinge tegenstrijdigheden. Het 'déja vu' gaat vaak samen met een actuele belangenstrijd, gericht op versterking van de eigen plaats in de wereld. Zo strekte de afscheiding van Slowakije niet slechts tot bevrijding van het Tsjechische juk. Evenzeer werd beoogd, na een voorziene korte teruggang, een eigen weg richting 'Brussel' in te slaan, zonder omwegen over Praag.

Ook in het Westen keren bepaalde historische patronen terug. Zo is herkenbaar dat de Verenigde Staten, nu geen grote ideologische missie Amerika meer verplicht tot een dagelijkse actieve betrokkenheid, weer afstand neemt van Europa. Hoe vanzelfsprekend de 'natuurlijke eenheid' van het Westen na 1945 mag hebben geleken, een langdurige Amerikaanse bemoeienis met Europa heeft voorafgaand aan de Koude Oorlog nooit bestaan. Ook binnen West-Europa zelf, nu weer rechtstreeks blootgesteld aan de nimmer overwonnen politieke problemen van het Oosten, is weer iets zichtbaar van de oude tegenstellingen, zij het niet met de kracht van voorheen. Men denke aan bezorgdheid over een Duitse hegemonie (ook in Duitsland zelf).

Tegenover de tendenties naar fragmentatie staan ook integrerende krachten, of preciezer gezegd factoren waarvan een streven naar intensieve samenwerking tussen landen de consequentie is of in elk geval zou moeten zijn. Er kan nu eenmaal niet worden voorbijgegaan aan het feit dat de belangrijkste overheidsfuncties, het scheppen van welvaart en veiligheid, niet meer op nationaal-statelijke basis zijn uit te voeren, nu steeds meer ontwikkelingen, vooral als gevolg van de technologische vooruitgang, een internationaal of zelfs wereldomspannend karakter hebben gekregen [4]. De mondialisering van de

4] In 1986 schreef de raad al dat de voorstelling van de interveniërende staat als een actor die eenzijdig de sociaal-economische

ontwikkelde economieën doet in vele sectoren wereldmarkten ontstaan, met op die markten gerichte specialisaties en omvangrijke directe investeringen over en weer. Ook op het gebied van defensie en van de defensie-industrie zijn verreikende onderlinge afhankelijkheden ontwikkeld. Als problemen al effectief zijn aan te pakken, kan dit alleen in internationaal verband. Daarom hebben multinationale instituties, zowel mondiaal als regionaal, in dit zeer complexe geheel van betrekkingen sterk aan belang gewonnen, waaronder de Europese Gemeenschap, nu Europese Unie, met haar 'pooling' van nationale soevereiniteiten in één communautaire rechtsorde, als een nieuw (en nog steeds niet overal begrepen) fenomeen. Het hiervoor gestelde over historisch gefundeerde fragmentatieprocessen kan uiteraard niet betekenen dat deze integrerende krachten niet langer aanwezig zouden zijn. In de mate dat thans de ex-communistische landen uit hun quarantaine zijn gekomen en gaan deelnemen aan de internationale samenleving, kunnen zij op den duur zelfs toenemen.

Een nieuw ordeningssysteem in 'one Europe, whole and free' zal er echter niet vanzelf komen. De nationale staten blijven, ondanks het functieverlies dat zij hebben geleden, toch *de voornaamste actoren* in de wereld en de bestaande internationale organisaties en zelfs geïntegreerde instituties kunnen dit functieverlies niet compenseren. In menig opzicht is er sprake van internationalisering zonder dat dit onttakeling inhoudt van de nationale staat. Binnen de Europese Gemeenschap/Europese Unie hebben de nationale staten een hogere vlucht genomen in hun sociaal-economisch beleid en in hun zorg voor de samenleving dan werd toegestaan aan de Europese instellingen [5]. Van de geleidelijke teruggang van de lidstaten ten gunste van de EG/EU die wel werd verwacht, is nauwelijks sprake geweest. Dertig jaar geleden eisten de nationale staatshuishoudingen gemiddeld ongeveer 35 procent van het BNP voor zich op, terwijl dit thans ruim boven de 50 procent ligt. De uitgaven van de EG/EU stegen in dezelfde periode van 0,1 procent tot 1,25 procent van het BNP van de lidstaten. Naast de statelijke budgetten is de financiële - en daarmee handelingsmatige - potentie van 'Europa' dus marginaal gebleven [6].

Mede in het licht van deze cijfers is het kennelijk voorbarig te rekenen op het 'naderend einde' van de nationale staat. De concurrentie die de nationaal-statelijke besluitvorming wordt aangedaan door de versterking van internationale en supranationale niveaus enerzijds en de uitbouw van bevoegdheden op lokaal en regionaal niveau anderzijds, houdt niet in dat de staat - en zijn vertegenwoordigers op nationaal niveau - lijdzaam (moeten) toezien hoe zijn handelingsvermogen onder invloed van schaalvergroting en -verkleining in de klem geraakt [7]. Deze ontwikkelingen brengen ook nieuwe mogelijkheden en kansen met zich mee. Op Europees niveau zijn het de nationale staten die de beslissing nemen tot monetaire eenwording en die de vereiste economische convergentie moeten bewerkstelligen. Meer in het algemeen laat de problematiek van positieve integratie zien dat nationale staten alleen op grond van een 'grootste gemene deler' bereid zijn delen van hun soevereiniteit over te dragen aan een hogere instantie. Deze weerbarstigheid behoeft niet te worden aangemerkt als verouderd, zij kan ook een bewijs zijn van veerkracht in een veranderende omgeving.

verhoudingen bepaalt en de ontwikkeling ervan beïnvloedt, steeds minder aan de realiteit beantwoordt. "De nationale staat is ook het object van ontwikkelingen die hij niet meer eenzijdig kan beïnvloeden, laat staan beheersen." WRR, *De onvoltooide Europese integratie*; Rapporten aan de Regering nr. 28, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

5] Aldus: H.C. Posthumus Meyjes, 'De Nederlandse buitenlandse politiek aan de grens van Terra Incognita'; in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

6] Cijfers ontleend aan Begrotingsvademecum 1993 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (tabel 3) en de OECD Economic Outlook van december 1981 en juni 1994.

7] Uitvoerig hierover: U. Rosenthal, 'Internationale en lokale kansen: de nationale staat uit de klem'; *Beleid en maatschappij*, juli/augustus 1995, nr. 4.

Het lijkt dan ook accurater om de huidige internationale orde - gekenmerkt als zij hoe dan ook is door een geringere relevantie van territorialiteit en een verminderde noodzakelijkheid van nationale soevereiniteit [8] - niet in mechanische termen op te vatten als een 'verdwijning' van de nationale staat (noch in een Europese context te interpreteren als de opkomst van een Europese superstaat). Veeleer valt deze te zien als de opkomst van een complex en flexibel systeem met vele niveaus van besluitvorming, waarin subnationale, nationaal-statelijke en supranationale instituties, actoren en belangen zich in steeds wisselende hiërarchische samenstellingen, coalities en gedaanten manifesteren.

Ordening door middel van meer integratie vereist een veelal moeizame en inspannende wils- en besluitvorming, die onderhevig is aan de dialectiek van alle integratieprocessen: elke stap vooruit roept tegenkrachten op, vooral wanneer er zovele lagen van besluitvorming bestaan en, in onzekere tijden, zovelen houvast zoeken in het markeren van de eigen positie. Zo gezien behoeft het niet te verbazen wanneer in de wisselwerking van fragmentatie en integratie na 1989-1990 de fragmenterende tendenties vooralsnog de overhand lijken te hebben. Na 1989 verkeert de Europese Unie in een positie waarin zij, wat de toekomst betreft, op grond van bevolkingstal, produktief vermogen en kennispotentieel aan macht zou moeten winnen. Het vermogen een dergelijke machtstoename tot gelding te brengen in de internationale verhoudingen lijkt echter niet evenredig toe te nemen. Daaraan gestalte geven vereist bovenal een *versterking van het handelingsvermogen* door middel van instituties met voldoende homogeniteit en cohesie om zo nodig handelend op te treden. Op dit centrale probleem wordt in dit rapport uitvoerig ingegaan.

1.3 Indeling van dit rapport

Dit rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 gaat over veiligheid en stabiliteit in Europa. Hierbij wordt ingegaan op de nieuwe risico's die ontstaan na het verval van de bilaterale ordening en de fragmenterende effecten die hiervan uitgaan.
In hoofdstuk 3 wordt een aanduiding gegeven van het etnisch conflictpotentieel dat thans aanwezig is in Midden- en Oost-Europa.
Hoofdstuk 4 betreft de grote ontwikkelingen in de wereldeconomie. In het bestek van dit rapport staat hierbij de vraag centraal in hoeverre het proces van mondialisering aanleiding geeft tot blokvorming met mogelijk fragmenterende consequenties voor de veiligheidssamenwerking.
In het licht van de resulterende veiligheidsopgaven wordt vervolgens in hoofdstuk 5 nagegaan welke posities thans worden ingenomen door een aantal statelijke actoren in het krachtenveld van de veiligheid en stabiliteit in Europa. Eerst worden ontwikkelingen beschreven in de VS en Rusland, alsmede in de voornaamste Westeuropese landen. Aanvullend wordt ingegaan op de situatie in de Balkan en in Noord-Afrika. In hoofdstuk 6 wordt de mogelijke bijdrage weergegeven van de betrokken internationale veiligheidsorganisaties (NAVO, VN en OVSE) aan een oplossing van de huidige problemen.
In hoofdstuk 7 wordt in het licht van een mogelijk toekomstig lidmaatschap van de Europese Unie verder ingegaan op de situatie van Midden-Europa, alsmede van de Balkan-landen die kandidaat zijn voor het lidmaatschap van de EU. Hoofdstuk 8 is geheel aan de ontwikkeling van de EU gewijd. Hierbij gaat het vooral om de vraag hoe integratie en stabiliteit kunnen worden bevorderd door een versterking van het Europees handelingsvermogen.
In hoofdstuk 9 worden de conclusies getrokken uit de voorgaande analyse. Dit hoofdstuk wordt besloten met algemene aandachtspunten voor het Nederlandse beleid in een nieuwe context. Het gaat hierbij primair om aanscher-

[8] P.C. Schmitter, 'The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination'; *Estudio/Working Paper 1991/26*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Fundacion Juan March, 1991.

ping van het richtinggevoel, niet zozeer om adviezen over concrete beleidsdossiers. Evenmin is het de bedoeling van de raad hier een blauwdruk te geven voor de ambtelijke reorganisaties en budgettaire herallocaties waar de direct betrokkenen en eventuele gespecialiseerde adviseurs een beter zicht op kunnen hebben.
Een vertaling in het Engels van de samenvatting besluit het rapport.

Veiligheid en stabiliteit in Europa

2

2.1 Is de veiligheid verbeterd?

Door de val van de Berlijnse muur, de opheffing van het Warschau Pact, de implosie van de Sovjet-Unie en de diskreditering van het communisme als patroon van maatschappelijke ordening, is de veiligheidssituatie in de wereld drastisch veranderd. Op het eerste gezicht is zij sterk verbeterd. Lange tijd moest het westerse bondgenootschap immers voorbereid zijn op een verrassingsaanval in het hart van Europa die had kunnen uitgroeien tot een confrontatie over een breed front, in het uiterste geval zelfs tot een Derde Wereldoorlog. Na de ineenstorting van de Sovjet-Unie is een dergelijke massale dreiging niet langer aan de orde. Ook als defensieplanners voorzichtigheidshalve een 'restauratiescenario' mede in beschouwing blijven nemen, in de zin dat de huidige zwakteperiode van Rusland aanleiding zou kunnen zijn tot aflossing door een agressief, nationalistisch bewind, aanvaarden zij toch dat eventuele militaire ambities van zo'n bewind gedurende lange tijd nauwelijks verder kunnen reiken dan het voormalige Sovjet-gebied [1]. Het machtsverschil met het Westen is voldoende groot om avonturen daarbuiten af te schrikken. In elk geval zou het Westen, door de zwakten van het Russische leger (recentelijk, in Tsjetsjenië, nog weer eens gebleken), alsmede door het wegvallen van Midden-Europa als uitvalsbasis, over lange waarschuwings- en voorbereidingstijden beschikken, mocht ooit het gevaar van een verrassingsaanval herleven.

Europa (in elk geval West-Europa) heeft geen vijand meer. Maar evenmin is er vrede. De vroegere monolithische dreiging is vervangen door een scala van lokale spanningshaarden en conflicten aan de randen, in Oost- en Midden-Europa mede als gevolg van de hiervoor aangeduide 'historische' tegenstellingen, in Zuid-Europa vooral door de groeiende spanningen binnen de islamitische wereld (Algerije). De gevolgen van deze ontwikkelingen doen zich ook in de Westeuropese landen voelen. Maar zij beroeren in eerste instantie niet West-Europa als geheel, en *a fortiori* niet het Westen als geheel. Het gaat hier veeleer om plaatselijke crisissituaties die aanleiding geven tot uiteenlopende betrokkenheid van de westerse 'veiligheidspartners', al naar gelang hun geografische nabijheid tot conflicten, culturele verwantschap, aanwezigheid in eigen land van betrokken bevolkingsgroepen, aandacht van de massamedia en dergelijke.

Niet verwonderlijk leidt deze wisselende mate van betrokken zijn of zich betrokken voelen tot fragmenterende tendenties. De hechtheid van een bondgenootschap hangt nu eenmaal nauw samen met de eenduidigheid van de bedreiging en de mate waarin *alle* bondgenoten deze als dreigend ervaren. Een aanval op een lid van de NAVO, van welke kant ook, zal ook nu nog de bijstandsverplichting van artikel 5 van het NAVO-verdrag activeren, en tot de 'geëigende maatregelen' leiden die dit artikel voorschrijft. Wat 'geëigend' in de nieuwe situatie inhoudt, is echter al minder duidelijk geworden. Anders dan voorheen, toen gedeelde vrees voor de Sovjet-dreiging het Atlantisch bondgenootschap bijeenbracht en op beslissende momenten bijeenhield, hebben de - op zichzelf geringere, minder directe, dubbelzinniger - gevaren nu eerder een ondermijnend effect op de eenheid. Er is niet één antwoord, er zijn er vele. Voor minder- of niet-betrokken landen is de verleiding groot om zich als 'free rider' te onttrekken aan de offers die een gemeenschappelijk antwoord vergt.

[1] Uitvoeriger hierover: Michel Tatu, 'Russia and the World', in: *Challenges in the East*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V90, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

Daar komt bij dat een aanval op NAVO-verdragsgebied niet in de rede ligt. De nieuwe risico's zijn veel diverser, zoals het 'overslaan' van burgeroorlogachtige conflicten van buiten de verdragsmatige grenzen, proliferatie van geavanceerde wapens, terroristische acties, het op gang komen van grote vluchtelingenstromen enzovoort.

De vraag of de veiligheidssituatie is verbeterd of bij nader inzien juist slechter is geworden, laat zich derhalve moeilijk beantwoorden. De apocalypse is afgewend. Buiten Europa heeft het wegvallen van de oost-westtegenstelling voortgang mogelijk gemaakt in enige conflicten die mede door deze tegenstelling al tientallen jaren duurden. De nieuwe constellatie in Zuid-Afrika en het akkoord van Israel met de PLO bieden spectaculaire voorbeelden hiervan. In Europa is echter een veelvoud van kleinschaliger conflict- en oorlogssituaties aan de dag getreden die tot dusver werden onderdrukt. Hier rijst de vraag wat gevaarlijker is, een op zichzelf groot risico dat (welhaast) zeker geen werkelijkheid wordt, of een veelvoud aan kleinere risico's waarvan een aantal met zekerheid wèl optreedt - misschien met toenemende frequentie. Denkbaar is dat het gevaar nu zal blijken te zitten in de cumulatie van risico's en conflicten die elk van zo beperkte omvang zijn dat het Westen zich daar te weinig om bekommert. De nucleaire patstelling hield een grote dreiging in, die echter in hoge mate beheersbaar was en die inderdaad is beheerst. Na de afloop van de Koude Oorlog is weer in aanzienlijke mate bloed gaan vloeien en worden plaatsen waarheen Westeuropeanen tot voor enkele jaren nog met vakantie gingen, onderworpen aan systematische vernietiging. Een concludente afweging wat nu 'veiliger' is, valt derhalve moeilijk te maken.

Wel kan met enige stelligheid worden gezegd wat nu de aard van de 'nieuwe dreiging' is: niet langer die van een wereldbrand, maar die van - ten dele ondergronds - voortsmeulende veenbranden die nu eens hier en dan weer daar opvlammen. Het gevaar is dat de Westeuropese staten in het gezicht hiervan zich verder naar binnen keren en, bij ontstentenis van Amerikaanse aandrang, gaan berusten in de onbeheersbaarheid van gebeurtenissen buiten de eigen grenzen. Een apathische en cynische houding van de politieke elites in de Westeuropese landen zou de collectieve wil om greep te houden op de eigen omgeving kunnen ondermijnen, met mogelijk machtsverval en toenemende *on*veiligheid als uiteindelijk resultaat.

2.2 'Terugkeer van de geografie'

Voornoemde risico's worden manifester doordat zoiets als een gemeenschappelijk Europees handelingsvermogen op het gebied van de externe veiligheid niet bestaat. Dat is er ook nooit geweest.
Veiligheid was gedurende de Koude Oorlog het kerngebied van de transatlantische samenwerking, institutioneel belichaamd in de NAVO. De relatie met de Verenigde Staten was het bepalende element in de stabiliteit in Europa. De gedifferentieerde aard van de nieuwe risico's ondermijnt nu deze samenwerking. De Atlantische Oceaan wordt weer breder en de banden tussen de bondgenoten worden onvermijdelijk losser. Van een actieve betrokkenheid van de Verenigde Staten bij de zorgen van hun Europese partners en steun aan beleid waarmee de Europeanen proberen toekomstige crises tegemoet te treden, is nu al duidelijk minder sprake.
In zijn voorstudie ten behoeve van dit rapport wijst Christoph Bertram erop dat niet slechts de geschiedenis een *come-back* maakt in het bondgenootschap, maar vooral de geografie. Mocht er vroeger al een gerede twijfel aan hebben bestaan of een aanval op Hamburg, Duitsland of Amsterdam, Nederland gelijk zou staan aan een aanval op Atlanta, Georgia, nu gaat dit zeker niet meer op. Dreigingen krijgen thans een regionaal of lokaal karakter; gevaren worden een functie van geografische nabijheid. Dit geldt in de eerste plaats in de verhouding Amerika-Europa, maar ook binnen Europa kan wat land A

beschouwt als een ernstige bedreiging, neerkomen op niet meer dan een irritatie voor land B [2]. Het axioma waarop de NAVO zo lang heeft berust, dat de veiligheid van het Westen ondeelbaar is, gaat niet langer op. 'Ondeelbaar' is veiligheid ten hoogste nog in de algemene zin dat een crisis in een deel van Europa van invloed zal zijn op, of in elk geval de aandacht zal krijgen van, alle bondgenoten [3].

Bertram beschrijft de wezenlijke verandering in de Amerikaans-Europese veiligheidsrelatie als volgt:

"The half-century following World War II when America was the major power in Europe and saw itself, in addition to its global role, as a European power was an extraordinary period in history and one that can only be explained by exceptional circumstances. These lay not, in the first instance, in cultural ties, nor in common traditions, nor even in the high degree of politico-military interaction and integration within the Atlantic Alliance or in America's confidence as the leader of the free world. All these no doubt contributed to the remarkable, remarkably long-lasting Atlantic relationship but cannot explain it fully. The explanation rather lies in the fact that America, during the four decades of Cold War, saw her own status and security challenged in Europe. She was convinced that the threat to Western Europe was a threat to herself.

That threat no longer exists. Nor is there any other common danger which can continue to make the United States understand themselves as a European power. This was brought home in all brutal clarity by the Balkan conflict: in this first European war after the collapse of the Soviet Union, although deeply affecting European security and progressively undermining Nato's credibility, both the Bush and the Clinton Administration quickly concluded that it was of no vital interest to the United States. Unfortunately, the Balkan conflict is no isolated case but rather a prototype of conflicts to come - when the threat is not one of armies of tanks but of refugees crossing Nato borders, not of direct attack on its territory but of instability encroaching from its periphery, not of the world being blown up but of precedents being created for the successful use of force. The fact that the United States consistently refused to regard the Balkan War as its own problem suggests that the likelihood that it will behave differently when similar crises occur in the future is slim" [4].

Op de ontwikkelingen in de VS wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5. Hier kan in navolging van Bertram worden opgemerkt dat fragmentatie binnen het bondgenootschap, anders dan vaak wordt gezegd, niet zozeer ligt aan zwak leiderschap aan Amerikaanse kant; beslissend is veeleer de gewijzigde aard van de veiligheidsvraagstukken na 1989-1990 en het feit dat Amerika er niet langer hetzelfde belang bij heeft, of belang aan hecht de leiding te nemen in vraagstukken die het beschouwt als naar hun aard in hoofdzaak Europees. De consequentie hiervan voor de Europese veiligheid zal duidelijk zijn. De Verenigde Staten zal niet langer een automatische of semi-automatische 'speler' zijn in Europese veiligheidscrises. Het is mogelijk dat zich toch gelegenheden zullen voordoen waarbij de VS ervoor zal kiezen wèl betrokken te raken, misschien zelfs initiatieven te nemen. Maar dit zijn dan per saldo eenzijdige beslissingen en wanneer dit zo zal zijn, is in vele gevallen moeilijk te voorspellen. De Amerikaanse betrokkenheid zal vermoedelijk niet alleen afhangen van de eisen die voortkomen uit de internationale situatie, maar vooral van binnenlandse percepties en hiermee samenhangende pressies. De neiging zich actief te bemoeien met 'historische' Europese conflicten is in elk geval gering.

Amerikaans leiderschap zal wisselvalliger worden en erop uit zijn andere staten te laten delen in de lasten van gezamenlijke ondernemingen. Meer dan

2] Christoph Bertram, 'The Future of European Security and the Franco-German Relationship'; in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V88, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

3] W.F. van Eekelen, 'Veranderende veiligheid', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

4] Christoph Bertram, op. cit.

voorheen zullen bijdragen worden gevraagd van landen die zich tijdens de Koude Oorlog in de luwte van het Amerikaanse leiderschap konden afkeren van internationale taken. Met name de bondgenoten die zijn gegroepeerd in de Europese Unie, zullen vaker worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden.

2.3 Categorieën veiligheidsproblemen

Het is mogelijk de problemen waarmee westers (Amerikaans/Europees) veiligheidsbeleid nu en in de toekomst wordt geconfronteerd, te onderscheiden in twee globale categorieën: dreigingen met grote strategische en/of politieke implicaties en daarnaast het veel groter aantal min of meer acute dreigingen en conflicten die, althans in eerste aanleg, plaatselijk van aard zijn.
Het onderscheid is uiteraard niet altijd duidelijk te maken en zoals gezegd kan de cumulatie van lokale crises uiteindelijk resulteren in zoiets als een strategische bedreiging van de Europese stabiliteit. Niettemin kan aan de hand van dit onderscheid worden ingegaan op deze problemen.

2.3.1 Strategische problemen

De belangrijkste strategische factor in de Europese veiligheid en tevens de grootste onbekende na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, is Rusland. Door de toetreding van Finland krijgt de EU voor het eerst een gemeenschappelijke grens met Rusland. Is eenmaal het beoogde lidmaatschap van de Midden- en Zuidoosteuropese toetreders een feit, dan zal de EU over de volle noord-zuidlengte aan Rusland grenzen.

Rusland zal ongetwijfeld de grootste militaire macht van Europa blijven. Het kan, gezien de lengte van de grenzen die het beveiligen moet, zijn strijdkrachten nooit zo ver verminderen als andere Europese landen graag zouden zien [5]. De Russische defensie-inspanning concentreert zich nu op flexibele en mobiele eenheden die snel langs deze grenzen kunnen worden ingezet. In de nieuwe strategische doctrine is zelfs het oude stokpaardje van de 'no first use' van kernwapens afgezworen. Rusland is aldus een late bekeerling geworden tot de afschrikkingsstrategie, vermoedelijk om zo zijn veiligheid te waarborgen zonder de economie te belasten met te veel nieuwe defensie-uitgaven. Dit houdt tevens in dat Rusland ook in de volgende eeuw, na de uitvoering van de strategische wapenbeheersingsverdragen met de VS (START I en II), een nucleaire mogendheid van betekenis zal blijven.

De blijvende grote plaats van Rusland in de veiligheidsrelaties binnen Europa sluit uiteraard grote wijzigingen in deze relaties niet uit. Nu Moskou niet langer als vijand wordt beschouwd, is voor het Westen de noodzaak vervallen grote hoeveelheden troepen gereed te houden aan de grenzen van Midden-Europa, ondersteund door arsenalen kernwapens ter afschrikking van een numeriek omvangrijker vijand. Een 'war winning capability' in de centrale sector is overbodig geworden. Niveaus van strijdkrachten en bewapening zijn al dienovereenkomstig verminderd.

Aan westerse zijde wordt het Amerikaanse contingent in Duitsland teruggebracht tot (voorlopig?) circa 100.000 man. Aan de oostelijke kant zijn de Russische troepen teruggetrokken uit vrijwel alle voormalige Warschau-Pactlanden, inclusief de Baltische staten. Voorzover niet gedemobiliseerd, zijn zij nu voornamelijk gestationeerd in Rusland en op strategische punten in het GOS. De laatste voormalige Sovjet-bezettingseenheden in Duitsland (in DDR-tijden 340.000 man sterk) zijn in 1994 vertrokken.

5] W.F. van Eekelen, op. cit.

De defensie-uitgaven dalen uiteraard overeenkomstig, zij het niet overal evenveel.

Tabel 2.1 **Ontwikkeling defensie-uitgaven (%) (constante prijzen)**

	1985/1989 (gemiddeld)	1990	1991	1992	1993	1994 (schatting)
België[1]	1,4	-1,2	-1,5	-18,3	-4,3	-0,7
Canada	2,1	1,6	-7	1,1	0,6	-3,3
Duitsland	-0,4	4,9	-7,7	-5,1	-11	-6,1
Frankrijk	1,1	0,2	0,6	-3,1	-1,3	0,4
Italië	3,1	-5,3	-1,9	1,3	0,5	1,2
Nederland	2	-2,6	-2,7	-0,8	-7	-3,3
Noorwegen	1,6	0,8	-3,3	8,8	-5	3,8
Verenigd Koninkrijk	-3,1	-0,7	0,5	-10,9	-3,4	-3
Verenigde Staten	2	-2,5	-13,3	6,7	-5,6	-5,8

[1] Vanaf 1992 reflecteren de defensie-uitgaven de beslissing van de Belgische regering om de Gendarmerie te demilitariseren.

Bron: WRR, op basis van NAVO-handboek, 1995.

Tabel 2.2 **Per capita defensie-uitgaven in $ (prijzen en wisselkoersen van 1985)**

	1985	1990	1994 (schatting)
België[1]	246	240	181
Canada	300	305	251
Duitsland	326	326	184
Frankrijk	377	382	361
Italië	163	173	173
Nederland	268	269	227
Noorwegen	433	457	464
Verenigd Koninkrijk	415	371	307
Verenigde Staten	1079	1048	828

[1] Vanaf 1992 reflecteren de defensie-uitgaven de beslissing van de Belgische regering om de Gendarmerie te demilitariseren.

Bron: WRR, op basis van NAVO-handboek, 1995.

Op het gebied van de kernbewapening heeft zich na de Koude Oorlog een paradoxale ontwikkeling voorgedaan. De nucleaire patstelling tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, die tot voor kort de veiligheidssituatie in Europa bepaalde, is naar de achtergrond verschoven. In plaats van de vroegere pogingen tot *wapenbeheersing* is nu met het INF-verdrag (1987) en de START I en II verdragen (1991 en 1993) het tijdperk van nucleaire *ontwapening* ingeluid. Tegelijkertijd heeft echter de versnippering van de Sovjet-Unie tot toename van het aantal nucleaire staten geleid: Kazachstan en Oekraïne zijn nieuwe landen die over (voormalige Sovjet-) kernwapens beschikken. Dit geeft aan dat de huidige nucleaire problematiek van een andere aard wordt dan voorheen. De implicaties van nucleaire ontwikkelingen voor een mogelijke oorlogssituatie staan niet langer voorop. Het gaat nu vooral om het tegengaan van nucleaire proliferatie, de implementatie van afgesloten verdragen en het beheer van de nog resterende grote kernwapenarsenalen, alsmede van nucleaire installaties op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie.

In het INF-verdrag kwamen de VS en de Sovjet-Unie overeen alle nucleaire middellange-afstandswapens (met een bereik tussen de 500 en 5500 kilometer) in Europa uit te bannen. De START-verdragen hebben betrekking op intercontinentale nucleaire wapens. START I voorziet in de reductie van strategische wapens tot een niveau dat rond de 6000 kernkoppen ligt. Indien START II volledig uitgevoerd zou worden, hetgeen niet zeker is aangezien het verdrag nog moet worden geratificeerd door Congres en Doema, zou de VS nog 3500 en Rusland nog 3000 strategische kernkoppen overhouden. In mei 1992 hebben de VS, Rusland en de nieuwe nucleaire staten een protocol bij het START I verdrag ondertekend, waarin de voormalige Sovjet-republieken zich binden aan de verplichtingen die de Sovjet-Unie onder het verdrag was aangegaan. Zowel het verdrag als het protocol zijn inmiddels door de betrokken staten geratificeerd. Oekraïne kwam pas over de brug in februari 1994, een maand nadat een overeenkomst met Rusland en de VS was afgesloten waarin Oekraïne zich verplichtte tot een tijdschema voor de overheveling van kernkoppen naar Rusland, in ruil voor bevestiging van de Oekraïnse soevereiniteit en economische compensatie [6].

Niet alleen, of misschien zelfs niet primair het feit dat Rusland blijft beschikken over vele duizenden kernwapens, is thans echter reden tot zorg voor de rest van de wereld. Gevaarlijker is - of lijkt althans op dit moment - de kans op proliferatie, mede in verband met een eventueel uit de hand lopen van de interne bestuurlijke en politieke chaos op vele plekken van het vroegere Sovjet-territoir, thans Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). Naast de onzekerheid die een eventueel conflict tussen Rusland en een van zijn voormalige republieken, of een conflict tussen andere staten in het GOS, met zich mee kan brengen, is het vooral de ineenstorting van het gezag daar en de toename van georganiseerde misdaad en mafia-praktijken die zorgen geeft met betrekking tot de beheersbaarheid van kernwapens, en als gezegd ook met betrekking tot het beheer van nucleaire installaties en brandstof. Bij de risico's van verdere proliferatie komt ook, door het 'roesten' van verouderde kerncentrales à la Tsjernobyl, het vraagstuk van de nucleaire veiligheid direct aan de orde.

Aannemend dat Rusland aandacht zal blijven geven aan zijn internationale participatie en niet zal overstappen op een 'go it alone'-benadering, is nog niet duidelijk welke plaats de voormalige supermogendheid zal toekomen in de Europese veiligheidsstructuur (hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 5). Momenteel lijkt Moskou vooral te streven naar erkenning van zijn status van grote mogendheid zonder welke wereldproblemen niet kunnen worden opgelost. Deelname aan een gezamenlijke aanpak van een crisis is belangrijker dan een markante substantiële inbreng. In Bosnië probeerden de Russische onderhandelaars vooral een zeker evenwicht te bereiken tussen de behandeling van Serviërs, Kroaten en Moslims en selectieve verontwaardiging te vermijden. Als dat lukte, waren zij bereid ook op de Serviërs druk uit te oefenen, soms met resultaat, soms met dezelfde frustraties die alle bemiddelaars in Joegoslavië moeten ervaren [7].

In de interne Russische discussie wordt beklemtoond dat Rusland een wereldmacht is met essentiële belangen in aangrenzende landen, vooral ten aanzien van de etnische Russische bevolkingsgroepen daar. Hierbij valt een nieuwe nadruk te constateren op het GOS, ook in de Russische bureaucratie. Verdieping van het GOS met instemming van de voormalige Sovjet-republieken die daar lid van zijn - voor welke de toestand in Rusland vaak nog gunstig afsteekt bij de chaotische omstandigheden thuis - is een zaak waartegen

6] Oekraïne heeft, in tegenstelling tot Kazachstan en Witrusland, het non-proliferatieverdrag nog niet ondertekend, al heeft zij zich hiertoe wel verplicht in het protocol bij het START I-verdrag van mei 1992.

7] W.F. van Eekelen, op. cit.

het Westen geen bezwaar kan of behoeft te maken. Dit zou wellicht zelfs beter zijn dan het doorzetten van de eerdergenoemde 'waterscheiding' in Europa, gebaseerd op stilzwijgende erkenning als Russische invloedssfeer van het voormalige Sovjet-gebied, het 'nabije buitenland'.

Rusland kan moeilijk het recht worden ontzegd zich te bekommeren om stabiliteit aan zijn grenzen. Bij voorkeur zou stabiliteit echter moeten worden gevestigd zonder nieuwe scheidslijn in Europa, aan gene zijde waarvan erkenning zou moeten plaatsvinden van speciale rechten, 'droits de regard', 'Finlandisering' of hoe men de noodzaak van voorafgaande Russische instemming met bepaalde politieke besluiten ook wil noemen. Dit moet ook een punt van aandacht zijn bij de voorziene uitbreiding van de Europese Unie. Gegeven de onmogelijkheid Rusland te laten toetreden tot de EU lijkt het verstandig het onderscheid tussen leden en niet-leden te verzachten door middel van samenwerkingsakkoorden die minder ver gaan dan de zogeheten Europa-akkoorden (dus geen associatie met uiteindelijk beoogd lidmaatschap). Het Amerikaanse voorstel voor oprichting van een permanente raad van de NAVO en Rusland is eveneens bedoeld om een Russisch isolement te voorkomen en tegemoet te komen aan Moskou's behoefte aan status.

Hoewel het niet zo duidelijk is welke rol, politiek en militair, de Verenigde Staten nog zal willen spelen in Europa, zal het hiervoor gemaakte onderscheid naar de schaal van problemen vermoedelijk mede richtinggevend zijn. Actieve Amerikaanse betrokkenheid bij de problemen die voor het Westen als geheel voortkomen uit ontwikkelingen in Rusland en het GOS, kan op zichzelf samengaan met meer distantie van de VS van regionale en lokale Europese veiligheidskwesties. De mate waarin de VS heeft 'geïnvesteerd' in het leiderschap van Jeltsin duidt hier ook op. Vóór handhaving van een nucleair tegenwicht tegen de Russische kernwapens pleiten uiteraard Amerikaanse strategische belangen. Daarnaast staat ook de veiligheid van nucleaire installaties en brandstof hoog op de Amerikaanse agenda.

2.3.2 Plaatselijke crises: Joegoslavië als voorbeeld

De tweede, actuele en in vele vormen verschijnende bedreiging van de stabiliteit in Europa ontstaat door lokale spanningen, voortkomend uit etnisch of politiek gedreven separatisme of uit 'mislukte staten' wier sociaal-economische cohesie en politieke bestuurbaarheid ineenstorten, hetgeen destabiliserende effecten kan hebben: anarchie, guerilla-oorlogvoering, humanitaire rampen en grootschalige migratiestromen. Zulke instabiliteiten met in eerste aanleg vooral lokale of regionale effecten, bedreigen de Europese Unie overigens niet alleen vanuit het Oosten. In het Middellandse-Zeegebied, met name in Algerije, neemt de opstand van de islamitische fundamentalisten thans burgeroorlogachtige vormen aan, die Frankrijk, maar ook de andere zuidelijke EU-landen, grote zorgen baart. Daarbij speelt de explosieve bevolkingsgroei en de hierbij achterblijvende economische groei in de Maghreb-landen een rol.

Het gevaar voor West-Europa van dit soort instabiliteiten en conflicten ligt niet in territoriale bedreigingen van het type waartegen destijds de NAVO is opgericht [8]. De risico's liggen veeleer in het uit de hand lopen van tegenstellingen in spanningsgebieden met alle actie-reactiepatronen die daaruit kunnen ontstaan. In deze context is de oorlog in het voormalige Joegoslavië helaas geen op zichzelf staand incident, maar meer een voorbode van situaties die zich nu mogelijk vaker gaan voordoen. In toekomstige conflicten in Europa zal

[8] Een dergelijke dreiging zou op termijn wel kunnen komen uit het Midden-Oosten waar, het huidige 'vredesproces' ten spijt, Syrië en Iran zich bewapenen met moderne ballistische raketten die voor het eerst West-Europa binnen hun schootsveld zullen brengen.

de dreiging niet bestaan uit tankkolonnes, maar uit stromen vluchtelingen die de grenzen van NAVO-landen oversteken; niet uit rechtstreekse aanvallen op bondgenootschappelijk grondgebied, maar uit instabiliteit die overslaat uit de periferie; niet uit een wereldoorlog, maar uit het scheppen van precedenten voor het succesvol gebruik van geweld [9]. Dit soort oorlogen - ten dele teruggaand op oeroude atavismen - zijn typisch 'van deze tijd', in de zin dat zij voortkomen uit op etnische solidariteit geënte politieke ambities die in het bipolaire Europa nooit een kans hadden kunnen krijgen.

In de luttele jaren sinds 1989-1990 is al komen vast te staan dat (burger)oorlogen van dit type, wanneer zij eenmaal zijn uitgebroken, zeer moeilijk zijn te beheersen of te beëindigen. Derhalve zijn de merites herontdekt van diplomatie die zich richt op het voorkómen van conflicten, maar met de toenemende aandacht voor conflictpreventie blijken ook weer de beperkingen van dit instrument. Kortstondig optimisme over de mogelijkheden tot effectief optreden van de Verenigde Naties is teloorgegaan in de straten van Mogadishu (en Sarajevo). Het is nu eenmaal één ding om, zoals de afgelopen jaren is gebeurd, vooral binnen de CVSE (nu OVSE), 'spelregels' af te spreken voor de wijze waarop aan rechten van minderheden gestalte kan worden gegeven binnen de nationale staatsstructuur, maar het is heel iets anders om dergelijke elementen van een internationale veiligheidsordening daadwerkelijk af te dwingen waar overredingskunst tekortschiet. Daarvoor is actie vereist - het opleggen van 'vrede', ofwel herstel van wet en orde buiten het eigen land en/of verdragsgebied in derde landen - waarvan de draagwijdte en tijdsduur niet gemakkelijk zijn te overzien en waarvoor de animo toch aan nauwe grenzen is gebonden. Ook in West-Europa, dat toch van nabij betrokken is, blijkt de bereidheid vredesopleggende taken te aanvaarden waarbij strijdende partijen moeten worden 'gepacificeerd' door geloofwaardig gebruik van geweld (of het dreigement daartoe), vrijwel nihil.

De crisis in Joegoslavië was wellicht niet te voorkomen, maar de gevolgen hadden misschien enigszins kunnen worden beheerst door krachtig Amerikaans leiderschap. In deze eerste Europese oorlog na de ineenstorting van de Sovjet-Unie, die de veiligheid in Europa diep beroerde en die in voortschrijdende mate de geloofwaardigheid van de NAVO aantastte, besloten de opeenvolgende presidenten Bush en Clinton echter al gauw dat hier geen vitaal belang van de Verenigde Staten in het geding was. Het feit dat de Verenigde Staten heeft volhard in haar weigering het Balkan-conflict mede als haar eigen probleem te beschouwen, doet verwachten dat zij zich bij soortgelijke conflicten in de toekomst niet anders zal gedragen.

'Joegoslavië' wijst uit hoe moeilijk het de Westeuropese landen valt effectief en eenduidig op te treden zonder het Amerikaanse leiderschap waaraan zij zo lang waren gewend. Hierbij komt duidelijk de erosie van 'bondgenootschappelijke solidariteit' aan de orde en van het axioma dat de veiligheid in Europa ondeelbaar is. Ten slotte brengt de oorlog in Bosnië de vraag naar voren welke plaats Rusland op den duur zal opeisen in de Europese veiligheidsordening. Als zodanig kan 'Joegoslavië' worden beschouwd als een synopsis van de uitdagingen waarvoor de westerse organen, waarvan ook Nederland deel uitmaakt, in de komende jaren zullen worden gesteld.

2.4 Conclusie

De ineenstorting van de Sovjet-Unie, en daarmee het fragmenteren van de bipolaire veiligheidsstructuur die was gebaseerd op de gecentraliseerde en in hoge mate beheersbare kernwapenarsenalen van de beide supermachten, heeft ruimte geboden voor het in alle heftigheid uitbarsten van lang onder-

[9] Christoph Bertram, op. cit.

drukte plaatselijke conflicten. Juist nu coherentie en convergentie van het westerse veiligheidsbeleid noodzakelijk zouden zijn om tot een nieuwe veiligheidspolitieke ordening te komen, moet worden vastgesteld dat de notie dat veiligheid 'ondeelbaar' is voor het westerse bondgenootschap, niet langer opgaat.

Wat de rol zal worden van Rusland, nog steeds de belangrijkste strategische factor in Europa, is nu nog verre van duidelijk. Daarnaast wordt de NAVO als voornaamste veiligheidsinstitutie, maar ook de Europese Unie als veiligheidsinstitutie *in spe* voor heel andere opgaven gesteld dan voorheen. Het gaat nu niet meer om bedreiging van de territoriale integriteit, maar om het bedwingen van een breder scala van beperkte risico's en het voorkomen of beheersen van conflicten buiten de eigen grenzen. Daarop zijn de instituties niet ingericht en tot aanpassing hiervan zijn de nationale staten tot dusver slechts met mate in staat en bereid. De gewichtsverschuiving die zich in het westerse kamp heeft voorgedaan, met een minder betrokken Amerika en een zwaarder wegend Duitsland, maakt de voortgezette samenwerking nog lastiger.

Struikelblokken voor doeltreffende actie van de Europese staten liggen ten dele in praktische kwesties (bijv. ontbreken van logistieke en 'intelligence' capaciteiten die de VS wèl bezit), maar zij liggen vooral in onzekerheid en verdeeldheid over wie welke rol moet spelen. Een cruciaal punt blijft hierbij dat de Europese bondgenoten nog aanzienlijk van mening verschillen omtrent de gewenste mate van 'onafhankelijkheid' van de VS. Er is nog geen antwoord op de vraag of en hoe de Europese Unie deze verschillen kan overbruggen om in ernst gestalte te geven aan de ontwikkeling van een 'buitenlands-politieke en veiligheidspolitieke identiteit' en een hierop berustend eigen handelingsvermogen.

Etnische tegenstellingen 3

3.1 Conflictpotenties

Tot de 'nieuwe risico's' in Europa behoren de etnische conflictpotenties die zichtbaar zijn geworden na 1989-1990 [1]. Hierbij moet worden benadrukt dat niet iedere etnische tegenstelling tot manifeste conflicten behoeft te leiden. Hergroeperingen en fragmentatieprocessen lijken vooral verbonden te zijn met de onvoltooide staatsvormingsprocessen in Midden- en Oost-Europa aan het einde van de vorige en het begin van deze eeuw. Hierbij is etniciteit geen vaststaand begrip. Taal- en godsdienstverschillen, herkomst en nationaliteit spelen een rol bij het tot stand komen van etnische identificaties en het maken van etnische indelingen. De operationele betekenis van zulke identificaties en indelingen hangt vervolgens af van concrete situaties en van de politieke en maatschappelijke krachten die daarin werkzaam zijn.

Omstandigheden die de gevoeligheid voor etnische verschillen bevorderen, liggen in de (etnische) definitie van staatsburgerschap, gevoelens van politieke machteloosheid, de behoefte aan een nieuwe sociale identiteit en onlustgevoelens over de wetteloosheid na het verdwijnen van het communistische systeem. Minderheden kunnen enerzijds worden uitgesloten en/of verdreven, anderzijds kunnen zij ook zelf het initiatief nemen in een streven naar autonomie, afscheiding of onafhankelijkheid en irredentisme ('hereniging met het moederland'). Een belangrijke rol spelen 'politieke entrepreneurs' die via nationalistische bewegingen en partijen pogen hun macht, respectievelijk de macht van de eigen etnische groep, te behouden of te vergroten.

In een voorstudie ten behoeve van dit rapport onderscheiden Hagendoorn c.s. meer dan veertig etnische groepspatronen in Midden- en Oost-Europa waar *in theorie* een 'zelfontbrandingsmechanisme' klaarligt. (Sinds eind jaren '80 hebben inmiddels al zes gewelddadige etnisch-nationale conflicten plaatsgevonden; daarnaast zijn in deze studie nog eens 6 potentiële conflicthaarden gelokaliseerd.) Het al dan niet manifest worden van conflicten in de praktijk hangt af van een aantal factoren, zoals de relatieve homogeniteit van een land en de vormgeving van de groepsverhoudingen (waarbij het verschil maakt of groepen beschikken over een zekere bestuurlijke autonomie of niet). Belangrijk is voorts of eventuele pogingen tot afscheiding een eenmalig karakter dragen of deel uitmaken van voortschrijdende fragmentaties (afscheidingen binnen afscheidingen). In dit laatste géval neemt de kans op gewelddadigheden duidelijk toe.

De navolgende indeling van landen naar de mate waarin etnische conflicten minder of meer waarschijnlijk zijn, is aan voornoemde voorstudie ontleend.

1. *Conflict onwaarschijnlijk.* De kans op etnische conflicten is uiteraard het kleinst in landen met een zeer homogene etnisch-nationale bevolking. Tot deze categorie behoren Polen (96% Polen), Tsjechië (95% Tsjechen), Hongarije (98% Hongaren), Albanië (98% Albanezen) en Armenië (93% Armenen). Hongarije, Albanië en Armenië kunnen echter wel in conflicten van hun nationale minderheden in buurlanden betrokken raken. Deze landen zijn dus extern conflictafhankelijk.
2. *Conflict theoretisch mogelijk, maar onwaarschijnlijk.* Dit lijkt te gelden voor twee typen landen: a. landen die worden gekenmerkt door een grote etnisch-nationale homogeniteit (meer dan 80%) en kleine minderheidsgroepen (elk 5%

[1] Dit hoofdstuk is gebaseerd op Louk Hagendoorn, Karen Phalet, Roger Henke, Rian Drogendijk, *Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V88, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

of minder), al dan niet territoriaal geconcentreerd en al dan niet grenzend aan het moederland en b. landen met een redelijke mate van etnisch-nationale homogeniteit (meer dan 70%) en diverse kleine verspreid wonende minderheden (minder dan 10%). Er is maar één land dat aan de eerste set van criteria voldoet: Slovenië (85% Slovenen, 5% Kroaten en 4% Serven). Aan de tweede set van criteria voldoen Georgië (zonder Abchazië, Zuid-Ossetië en Adzjarië - 70% Georgiërs en 8% Armenen, 7% Russen en 6% Azeri) en Azerbeidzjan (83% Azeri, 6% Russen en 6% Armenen). Binnen het gekortwiekte Georgië en binnen Azerbeidzjan zijn etnische conflicten onwaarschijnlijk (afgezien van Nagorno-Karabach en Nachitsjevan).

3. *Mogelijk conflict rondom een 'compacte' minderheid.* Een derde categorie bestaat uit landen die etnisch-nationaal relatief homogeen zijn (een nationale groep van meer dan 75% van de bevolking), maar waarbinnen zich een substantiële etnisch-nationale minderheid bevindt (meer dan 5% van de bevolking), die geconcentreerd is op een territorium grenzend aan het moederland. Tot deze categorie behoren: Litouwen (80% Litouwers en 9% Russen), Witrusland (78% Witrussen en 13% Russen), Slowakije (86% Slowaken en 11% Hongaren), Roemenië (89% Roemenen en 7% Hongaren), Kroatië (78% Kroaten en 12% Serven - aansluitend op veroverde delen van Bosni), Bulgarije (86% Bulgaren en 10% Turken). In al deze gevallen gaat het om minderheden die gezien kunnen worden als voormalige overheersers en dus als een vijfde colonne van hun moederland. Hierdoor kunnen aan deze minderheid imperialistische en irredentische intenties worden toegeschreven. Verschillen in taal, cultuur en godsdienst, gepaard gaande met beperkingen van de politieke rechten van de minderheid, eisen van culturele autonomie, of een weigering van de gewenste culturele autonomie door de dominante groep, vergroten de kans op (eventueel triangulaire) gewelddadige conflicten in deze categorie.
   In Midden-Europa is het probleem van de aanzienlijke Hongaarse minderheden potentieel het meest explosieve vraagstuk. Dit komt mede doordat de grootste Hongaarse minderheden, in Roemenië (1,6 miljoen) en Slowakije (570.000), te maken hebben met overheden en titulaire nationaliteiten die hun vijandig gezind zijn.
4. *Kans op opdelingsconflicten en irredentisme.* Deze kans bestaat voor landen met een matige etnische homogeniteit (50-75%) en een grote geconcentreerde etnisch-nationale minderheid (meer dan 20% van de bevolking) in een gebied grenzend aan het moederland. Dit is het geval in: Estland (62% Esten en 30% Russen), Letland (52% Letten en 34% Russen), Oekraïne (73% Oekraïners en 22% Russen), Kazachstan (38% Kazachen en 38% Russen) en Macedonië (65% Macedoniërs en 21% Albanezen). Dit zijn risicolanden. Als Oekraïne of Kazachstan langs etnische lijnen uiteenvallen ontstaan er onoverzienbare conflicten. Maar Oekraïne en Kazachstan gaan voorzichtig om met de Russische minderheid. Het gevaar in Oekraïne en Kazachstan schuilt minder in de houding van de titulaire nationale groep dan in de kans op irredentisme onder de Russen, dat wordt gestimuleerd door een negatieve behandeling door de titulaire groep, door nationalisme in Rusland en door ongunstige discrepanties in de economische ontwikkeling van Oekraïne en Kazachstan vergeleken met de Russische Federatie (een relatief slechte economische situatie in Oekraïne en Kazachstan zal de gevoelens van relatieve deprivatie onder de Russische minderheden vergroten).
   In Moldavië (64% Moldaven, 14% Oekraïners en 13% Russen) heeft het gewelddadige conflict zich reeds gemanifesteerd in de vorm van de oorlog om Transdnestrië en in Kroatië in de oorlog tussen Kroatië en de zich afscheidende Serven (12%) in Krajina. Kosovo in Servië (66% Serviërs en 17% Albanezen) en Montenegro (62% Montenegrijnen en 14% Muslimanen) behoren in feite ook tot de categorie van gebieden waar zich een conflict kan voordoen, maar de minderheid waar het om gaat is procentueel kleiner.
5. *Mogelijke conflicten in de Russische Federatie.* De Russische Federatie behoort bij de categorie van landen met een grote mate van etnisch-nationale homo-

geniteit (82% Russen). Om die reden ligt het niet voor de hand dat het land door etnische conflicten verscheurd zal worden. Maar in dit geval is de inbeddingsstructuur van de Russische Federatie de risicofactor. Het risico van afscheidingsconflicten is het grootst bij de groep van islamitische republieken in het Wolgagebied (Tatarstan met 49% soennieten en Basjkortostan met 50% soennieten) en in de Kaukasus.
Tatarstan en Basjkortostan hebben reeds een grote mate van onafhankelijkheid. Het verdrag tussen de Russische Federatie en Tatarstan laat echter open welke grondwet telt: die van Tatarstan of die van de Russische Federatie. Hoewel dit kan leiden tot conflicten, is een afscheiding van Tatarstan en Basjkortostan om geografische redenen niet waarschijnlijk. Rusland kan de afgescheiden republieken gemakkelijk economisch en militair isoleren.
In de Kaukasus zijn de risico's groter. Het gaat weliswaar om relatief kleine republieken die in theorie militair onder controle zijn te houden, maar er zijn complicerende factoren. De meeste republieken zijn pas laat en na langdurige strijd in het midden van de vorige eeuw aan het Russische Rijk toegevoegd. Bovendien bestaat er een algemene afkeer van de Russen en van de voormalige Sovjet-Unie, vooral vanwege de massale deportaties van een aantal Kaukasische volkeren door Stalin in de Tweede Wereldoorlog. Ook het wijdverspreide wapenbezit onder de bevolking in het Kaukasus Gebergte en het ontoegankelijke terrein daar lenen zich uitstekend voor een langdurige guerilla. Tenslotte is er sprake van een zekere samenwerking tussen de islamitische Kaukasische volkeren in de vorm van de Confederatie van Kaukasische Staten (gevormd in 1992 door Abchazië, Adygeja, Karatsjai-Tsjerkessië, Kabardino-Balkarië, Noord-Ossetië, Zuid-Ossetië, Tsjetsjenië, Ingoesjetië en Dagestan).
Het risico van afscheiding is niet voor alle republieken even groot, maar concentreert zich bij de republieken waarin de titulaire groep tevens de numerieke meerderheid vormt. Dit is alleen het geval in Tsjetsjenië, Kabardino-Balkarië en Noord-Ossetië. In Dagestan is er weliswaar een meerderheid van 71 procent lokale etnische groepen tegenover 9 procent Russen, maar deze meerderheid is etnisch zeer heterogeen. In Tsjetsjenië, Kabardino-Balkarië en Noord-Ossetië vormen de Russen 23 procent, respectievelijk 32 procent en 30 procent van de bevolking. Noord-Ossetië is echter niet geheel islamitisch en is altijd Russisch georiënteerd geweest. Het afscheidingsprobleem lijkt zich dus te concentreren bij Tsjetsjenië en Kabardino-Balkarië. Het risico dat de afscheiding van Tsjetsjenië (en eventueel Kabardino-Balkarië) het begin zal zijn van het uiteenvallen van de Russische Federatie is gering. De Russische Federatie is daarvoor etnisch te homogeen. Slechts in drie of vier (afhankelijk van hoe men wil rekenen in het geval van Kabardino-Balkarië) Russische republieken is de titulaire etnische groep numeriek in de meerderheid (Tsjetsjenië, Noord-Ossetië, Kabardino-Balkarië en Tsjoevasjië). De eerste drie zijn tevens grensrepublieken.
Er is wel een - tot dusver niet gerealiseerd - gevaar dat de oorlog in Tsjetsjenië leidt tot steun uit de andere islamitische republieken in de Kaukasus (m.n. Ingoesjetië en Dagestan). Een betrokkenheid bij het conflict van Dagestan met zijn ongehoorde etnische diversiteit, zou kunnen werken als een lont in het kruitvat van de gehele Kaukasus. Een ander gevaar van de oorlog in Tsjetsjenië is dat de kosten van de militaire inspanning de economische hervormingen en de politieke stabiliteit in de Russische Federatie in gevaar brengen. Tevens kan het een aanleiding vormen voor de sterk aan Rusland gebonden delen van de voormalige Sovjet-Unie (Georgië, Kazachstan) om zich verder van Rusland los te maken.

3.2 Conflictremmende factoren

De constatering dat lang niet elke etnische tegenstelling de vorm aanneemt van een gewapend conflict, alsmede dat zulke tegenstellingen 'beleidgevoelig'

kunnen zijn (vatbaar voor beïnvloeding, ten goede of ten kwade) leidt tot de vraag of een systematiek kan worden opgesteld van *conflictremmende factoren*, waarmee rekening is te houden in het beleid. Hagendoorn c.s. noemen de navolgende factoren die nader zouden kunnen worden onderzocht.

1. *Factoren aangaande de kenmerken en de aard van de verhoudingen tussen de etnisch-nationale groepen*
- De minderheidsgroep is zeer klein (bijv. minder dan 5% van de nationale bevolking);
- de minderheid is niet geografisch geconcentreerd;
- de minderheid woont in een gebied dat is omringd door een andere etnisch-nationale groep;
- de minderheid woont in een gebied dat niet grenst aan het moederland;
- de minderheid is geassimileerd aan de meerderheid (taal en gemengde huwelijken).

Als deze factoren remmend werken, zal er niet vlug een gewelddadig conflict ontstaan rond de Grieken in Albanië (2%), of de Gagaoezen in Moldavië (3,5%), ook al is er sprake van incidenten. Evenmin zullen joden en Roma, of (in Rusland) Armenen en Georgiërs aanleiding geven tot conflicten (te zeer verspreid) [2], noch zullen Tatarstan en Basjkortostan een gewelddadig afscheidingsconflict aangaan (beide zijn omringd door Rusland), of zullen de Russen in Kirgizistan (22% van de bevolking) zich afscheiden van Kirgizistan (grenst niet aan Rusland). Tenslotte zal de culturele affiniteit tussen de Witrussen, Oekraïners en Russen (veel Witrussen en Oekraners spreken Russisch en het aantal gemengde huwelijken is relatief hoog) het ontstaan van conflicten tussen deze groepen afremmen.

2. *Politieke factoren*
- Wettelijke bescherming van de rechten van minderheden;
- het voeren van een positief minderhedenbeleid;
- het toekennen van culturele en economische autonomie;
- directe repressie van of militaire controle over de minderheidsgroep (een onbetrouwbare factor);
- geringe invloed van nationalistische partijen op het gevoerde beleid.

In dit verband is op te merken dat de wettelijke bescherming van de rechten van minderheden in Hongarije en Oekraïne goed is geregeld en dat deze beide landen een beleid voeren waarbij de eigen taal en cultuur van minderheden worden beschermd en gestimuleerd. Moldavië voorkwam een mogelijk conflict met de Gagaoezen door deze bevolkingsgroep culturele autonomie toe te kennen. Tatarstan kreeg binnen de Russische Federatie verregaande economische autonomie. De repressie van de Albanezen in Kosovo door de Serviërs heeft tot op heden een gewelddadige confrontatie tussen beide groepen voorkomen. Tatarstan en Basjkortostan kunnen zich niet gemakkelijk met geweld van de Russische Federatie afscheiden, doordat zij geen eigen leger hebben en gemakkelijk door Russische troepen kunnen worden ingesloten. Deelname van een nationalistische partij aan de regering, zoals onder Meciár in Slowakije in 1994, is niet bevorderlijk voor de relaties tussen Slowaken en Hongaren in Slowakije.

3. *Internationale factoren*
- Interventies van internationale organisaties;
- het niet-erkennen van afscheidingen en onafhankelijkheidsverklaringen;
- economische sancties;
- aanwezigheid van bondgenootschappen;
- (indirect) verstrekte of verhoopte economische hulp.

2] Zij kunnen wel het slachtoffer worden van discriminatie als zij als 'parasieten' worden gezien.

Internationale factoren kunnen ten goede of ten kwade werken. Zo hebben de adviezen van de Hoge Commissaris van de CSVE geholpen bij de grondwettelijke vaststelling van de burgerrechten van de nationale minderheden in Estland. Daarentegen lijkt de snelle erkenning van Slovenië en Kroatië door de Europese Unie het uiteenvallen van Joegoslavië en het conflict in Bosnië te hebben bevorderd. Het effect van niet-erkenning hoeft overigens ook niet altijd positief te zijn. Economische sancties kunnen remmend werken, maar zijn dikwijls niet effectief. De economische sancties tegen Servië hebben zeker geen doorslaggevend effect gehad op de oorlog in Bosnië. Maar de Russische Federatie heeft een machtig wapen tegen Oekraïne als zij tijdens een conflict om de Krim de energietoevoer naar Oekraïne stop zou zetten.
De aanwezigheid van bondgenootschappen is in meer dan één opzicht belangrijk. Als bondgenootschappen in een conflict betrokken kunnen raken, kunnen de machtsverhoudingen en de mate waarin zo'n bondgenootschap zijn macht effectief projecteert, conflictvoorkomend werken. In Joegoslavië heeft het Westen evenwel verzuimd hiervan gebruik te maken. Dat ondanks het opgetast conflictpotentieel het de laatste jaren rustig is rondom de Hongaarse minderheden in Roemenië en Slowakije, kan wel in verband worden gebracht met terughoudendheid van de betrokken regeringen met het oog op de door hen gewenste toetreding tot de Europese Unie. Ook in Hongarije zelf munt het Hongaarse beleid in minderhedenkwesties de laatste jaren uit door gematigdheid, ondanks de latente aanwezigheid van een agressief-nationalistisch potentieel. Dit geeft wel aan dat bij de aanstaande uitbreidingen van de EU de kwestie van minderhedenbescherming in Midden-Europa expliciete aandacht behoeft.
Tenslotte kan een westerse bijdrage aan de economische hervormingen in de post-communistische landen op langere termijn ertoe bijdragen dat het effect van nationalistische campagnes in de Midden- en Oosteuropese landen minder wordt. Economische investeringen, handelsverdragen en hulp kunnen tevens worden gebonden aan het realiseren van democratische verhoudingen en het respecteren van rechten van minderheden. In de Europa-akkoorden is dit inderdaad gebeurd. Bij dreigende etnisch-nationale conflicten kan het opschorten van verdragen [3], investeringen en economische hulp worden gebruikt als drukmiddel om de uitbarsting van het conflict te voorkomen.

3.3 Conclusie

Etnisch conflictpotentieel is in ruime mate aanwezig in Midden- en Oost-Europa. Evenwel behoeft niet ieder potentieel conflict manifest te worden. In het voorgaande is verwezen naar een typologie van conflictsituaties aan de hand waarvan wellicht iets kan worden gezegd over de *waarschijnlijkheid* van acute crises. Het lijkt de moeite waard nadere studie in deze richting uit te voeren en ook te bezien of hier aangrijpingspunten liggen voor beleid. In elk geval blijkt al bij een eerste inventarisatie dat het al dan niet manifest worden van conflicten mede afhangt van terzake gevoerd beleid. Conflicten die in potentie aanwezig zijn, kunnen door betrokken partijen bewust op scherp worden gezet, bijvoorbeeld in het kader van lokale ambities. De logica hiervan houdt in dat het ook mogelijk moet zijn externe prikkels te geven om conflicten af te remmen. Zo heeft de wens van de Middeneuropese landen lid te worden van de Europese Unie, onmiskenbaar een kalmerende invloed gehad op de wijze waarop wordt omgegaan met het omvangrijke probleem van de Hongaarse minderheden daar. Bij de toetredingsonderhandelingen zal het een belangrijk punt van aandacht moeten zijn of hiervoor nadere waarborgen kunnen worden gevonden.

3] De Europese Unie heeft in begin 1995 van dat middel reeds gebruik gemaakt uit protest tegen het gewelddadige ingrijpen in Tsjetsjenië.

Economische invloeden 4

4.1 'Triadestructuur' van de wereldeconomie

Het einde van de bipolariteit heeft niet alleen de veiligheidssituatie in Europa veranderd, maar ook een reeks van economische uitdagingen en risico's met zich mee gebracht. Positief zijn de openstelling van nieuwe markten in Midden- en Oost-Europa en het afnemen van onproduktieve bewapeningsuitgaven. Evenwel doen zich juist ook op economisch gebied onzekerheden voor die tot fragmentatie (kunnen) leiden. De crisis van de communistische economieën in de jaren '80 en de daaropvolgende ineenstorting van de Comeconhandel hebben in de betrokken landen een ongekende daling van economische activiteit teweeggebracht. Die ontwikkeling is pas zeer recent omgebogen. De politieke instabiliteit die voortkwam uit de economische herstructurering in een reeks ex-staatshandelslanden, de groei van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, alsmede een aanhoudend risico van een omvangrijke emigratie naar West-Europa, behoren tot de neveneffecten van de economische aanpassing.

Indien het juist is dat veel van deze problemen kunnen worden herleid tot economische groeistuipen, ligt het voor de hand dat de Europese Unie zich concentreert op het economisch herstel en de verdere ontwikkeling van de voormalige Comecon-landen. Hierbij doen zich echter wel dilemma's voor. In de eerste plaats zal een toenadering tot Midden-Europa, op termijn leidend tot EU-lidmaatschap, resulteren in een toevloed van aldaar geproduceerde goederen, gepaard aan een gelijktijdige, maar omgekeerde stroom van produktieve investeringen. Dit kan de economische activiteit in de huidige lidstaten binnen bepaalde sectoren schaden. In de tweede plaats is de bereidheid om op grote schaal hulp te verlenen gering. Tenslotte wordt de EU niet slechts in het Oosten met instabiliteiten geconfronteerd. Onder druk van een aantal Mediterrane lidstaten, dient ook meer aandacht te worden besteed aan de potentiële, deels ook economisch geïnduceerde conflicthaarden in Noord-Afrika (Algerije).

Behalve in Europa zelf, wordt de EU ook geconfronteerd met economische spanningen daarbuiten. De dynamiek van technologie, communicatie en mobiliteit dwingt al lang sterk in de richting van één mondiale markt, of althans van een stelsel van 'communicerende vaten' waarbinnen marktwerkingen overal voelbaar zijn. In het licht van de geografische concentraties van het handels- en kapitaalverkeer binnen deze markt is de term 'triadisering' accurater dan het vaker gehanteerde begrip 'globalisering'. Buitenlandse directe investeringen en handelsstromen concentreren zich, zowel naar oorsprong als naar bestemming, in drie kerngebieden, te weten Japan/Zuidoost-Azië, Noord-Amerika en West-Europa, ten dele omringd door *randstaten* (waar o.a. de arbeidskosten laag zijn). Buiten de drie kerngebieden voltrekt zich feitelijk een proces van ontkoppeling, zeker waar het de bestemming van buitenlandse directe investeringen betreft.

Het wegvallen van de bipolaire tussenschotten heeft bijgedragen aan verdere liberalisering van 'mondiale' kapitaal- en goederenstromen en heeft bijgedragen aan de 'economisering', het groter gewicht van economische vraagstukken, in de internationale politieke besluitvorming. Het afnemend handelingsvermogen van nationale overheden op het terrein van de macro-economische sturing wordt steeds manifester. Dit leidt tot een gelijktijdig optreden van ten dele tegenstrijdige reacties, namelijk zowel pogingen tot renationalisering van economisch beleid (bijv. ten aanzien van de handel), een streven naar regionalisering van de internationale economische betrekkingen, in een poging

greep op ontwikkelingen te krijgen op blokniveau, maar ook tot verdere liberalisering van de mondiale economie in multilateraal verband (bijv. GATT).

Welk patroon de overhand krijgt, zal in het algemeen afhangen van een nationaal of regionaal gemaakte kosten-baten-analyse van internationale economische integratie. Nationale belangen zullen steeds vaker worden geformuleerd in termen van voor- en nadelen van economische interdependentie. De hieruit voortvloeiende beleidsvoorkeuren zullen zich doen gelden op regionaal en mondiaal niveau [1]. De internationale economische betrekkingen worden aldus verder gepolitiseerd. Zo kan de verzwakking van de 'conflictremmende' veiligheidsrelatie tussen de Verenigde Staten en West-Europa het effect van economische spanningen op de onderlinge betrekkingen vergroten.
Of en in welke mate economische regionalisering zal doorzetten, zal afhangen van een aantal factoren. Belangrijk is hierbij de feitelijke geografische distributie van goederenstromen en buitenlandse directe investeringen. Als op grond hiervan kan worden geconstateerd dat patronen van regionale concentratie inderdaad de boventoon (gaan) voeren, dan is in ieder geval de *materiële basis* aanwezig voor een politiek op regionaal niveau.

4.2 Regionalisering versus mondialisering

In West-Europa hebben renationalisering, regionalisering en multilateralisering elkaar afgewisseld na de eerste oliecrisis (1973-1974). De uit deze crisis resulterende stagnatie van de groei werd in de verschillende lidstaten in eerste instantie tegemoetgetreden met een traditioneel pakket van nationale maatregelen. Het proces van economische desintegratie dat hier het gevolg van was, geeft sindsdien inhoud aan het begrip 'Eurosclerose'.

Al gauw bleek dat keynesiaans geïnspireerde overheidsinterventies op nationale basis de economische problemen nog vergrootten. Het échec van de Franse socialistische regering na de machtsaanvaarding van François Mitterrand (1981) met haar beleid van vraagstimulering en grote nationalisaties, kan in dit verband worden beschouwd als een omslagpunt in het denken. Het besef van het tekortschietend handelingsvermogen van de nationale overheden legde de grondslag voor een nieuwe fase in de Europese integratie, waarbij het Witboek van 1985 over de voltooiing van de interne markt de stoot gaf tot een systematische liberalisering van marktkrachten binnen de Gemeenschap, in de verwachting dat dit zou leiden tot meer groei, meer werkgelegenheid en versterking van het concurrentievermogen van de regio Europa tegenover Japan en de VS.

De 'Euroforie' die volgde op de 'Eurosclerose', sterk begunstigd door het aantrekken van de wereldeconomie in de tweede helft van de jaren '80, en in verband hiermee door een explosieve groei van grensoverschrijdende overnames, fusies en strategische allianties, kon niet verhullen dat weliswaar de liberalisering goede vorderingen maakte, maar dat van de ontwikkeling van nieuwe beleidsterreinen op Europees niveau, zoals ook aangekondigd in de Europese Akte, weinig terechtkwam. De hausse in grensoverschrijdende fusies en samenwerkingsverbanden ging het Europese kader te boven. Van een door sommigen beoogd en door anderen gevreesd 'Fortress Europe' was al helemaal geen sprake.

De meest recente fase in de Europese ontwikkeling wordt gekenmerkt door de economische recessie en de elkaar snel opvolgende monetaire crises in de eerste helft van de jaren '90, gevolgd door een onverwacht krachtig herstel. Op het eerste gezicht lijkt dit de context te zijn waarbinnen, nog sterker dan in

[1] A. Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach'; *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (december 1993).

de jaren '80, heil wordt gezocht in deregulering, arbeidsmarktflexibilisering en verdergaande internationale economische liberalisering. Het vertrouwen in de werking van markten is groot en net als bij de presentatie van het Witboek in 1985 wordt ook nu verwezen naar de vanzelfsprekende groei-effecten van vrijhandel. Een verschil met de jaren '80 is wellicht dat regionale en multilaterale kaders nu meer als complementair worden beschouwd.

Toch zou het verkeerd zijn de fragmenterende effecten die kunnen uitgaan van een zich 'mondialiserende' economie, over het hoofd te zien. De mondialisering van economische activiteit is vooral het resultaat van de complexe interactie tussen *transnationale ondernemingen* (TNO's) - die een groot deel van de internationale handels- en investeringsstromen voor hun rekening nemen - en *nationale overheden* - die hun invloed kunnen laten gelden door bijvoorbeeld handels- en industriebeleid en via macro-economische maatregelen. Tegelijkertijd dient te worden vastgesteld dat de gevolgen hiervan ongelijk verdeeld zijn over geografische gebieden en sectoren [2]. De 'vlucht naar voren' die internationale liberalisering óók betekent, kan allerlei reacties oproepen in gemeenschappen waar de nadelen zich eerder laten gevoelen dan de voordelen.

Zoals eerder opgemerkt, zal de mate waarin een regionale concentratie van handel en investeringen optreedt, invloed hebben op de vraag of beleid zich richt op regionale, op nationale of op multilaterale kaders. De materiële basis die wordt geboden door de regionale economische verstrengeling, bepaalt mede de balans van fragmenterende en integrerende politieke krachten. De mate van regionale economische verstrengeling is derhalve een belangrijke indicator voor de kans op regionalisering en de mogelijkheid van multilateralisering in de politiek.

Om inzicht te bieden in de geografische verdeling van de internationale handel kunnen drie ingangen worden gekozen, namelijk die van de blokvorming, de regionalisering en de polarisering [3].

- *Blokvorming* verwijst naar de relatieve concentratie van internationale handel tussen landen die een formele vrijhandelsovereenkomst of een andere formele overeenkomst betreffende economische integratie zijn aangegaan.
- *Regionalisering* verwijst naar de relatieve concentratie van internationale handel tussen landen die op een spontane, natuurlijke, maar in ieder geval informele basis is ontstaan, bijvoorbeeld onder invloed van geografische nabijheid.
- *Polarisering* is een bijzondere vorm van regionalisering, waarbij sprake is van een relatieve concentratie van internationale handel tussen landen met een ongelijk ontwikkelingsniveau. Meer concreet verwijst polarisering naar een relatieve concentratie van handel van een groep van ontwikkelingslanden met een groep van geïndustrialiseerde landen in de geografische nabijheid.

Hoewel op het eerste gezicht het kiezen van blokvorming als uitgangspunt voor de analyse van geografische concentraties in de rede ligt, doet zich hierbij een aantal problemen voor. Zo is een vergelijking tussen de EU en andere regionale handelsovereenkomsten problematisch, doordat zowel de mate van integratie als het tijdstip waarop deze aanving, in het eerste geval uniek zijn. Ook de voortdurende toename van het aantal lidstaten bemoeilijkt vergelijkingen met andere blokken.
Voorts is het perspectief op blokvorming in de andere twee polen van de Triade onzeker. De Noordamerikaanse vrijhandelsovereenkomst NAFTA is nog te recent van oorsprong om nu al de handels- en groeigenererende effec-

[2] P. Dicken, *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*; London, Chapman, 1992.

[3] Dit onderscheid, alsmede de hieraan in het onderstaande gegeven uitwerking, zijn gebaseerd op J. Kol, *Blocformation, Fragmentation and Stability in the World Economy*; Rotterdam, EUR, 1995.

ten daarvan in kaart te brengen. Ook hier geldt dat een vergelijking met de vérgaande integratie in de Europese Unie weinig zinvol is [4]. De mogelijkheid dat in Zuidoost-Azië een formeel handelsblok tot stand komt, moet vooralsnog als gering worden ingeschat. Pogingen binnen ASEAN-verband om tot een vrijhandelsgebied te komen (AFTA) verlopen moeizaam [5]. De recente intentieverklaring van de achttien APEC-landen om uiterlijk in het jaar 2020 een situatie van 'free and open trade' te bewerkstelligen, laat onverlet dat het hier een grote groep van economisch en geografisch wijd uit elkaar liggende landen betreft, die bovendien gekenmerkt worden door uiteenlopende politieke en culturele tradities en een verschillend handelsbeleid en reguleringsstelsel. De meest ontwikkelde landen van Zuidoost-Azië verkiezen derhalve al langer een mondiaal vrijhandelsregime boven een regionaal ingekaderde overeenkomst.

Op grond van bovenstaande overwegingen is afgezien van een regionale vergelijking op grond van blokvorming en zal in de navolgende analyse de geografische verdeling van handelsstromen worden bezien in de perspectieven regionalisering en polarisering.

4.2.1 Regionalisering en polarisering van de wereldhandel

Algemeen overzicht
Alvorens specifiek aandacht te besteden aan de tendenties van regionalisering en polarisering in de wereldhandel, wordt eerst een algemeen overzicht gegeven van de geografische verdeling in respectievelijk de jaren 1960 en 1992. De tabellen 4.1 en 4.2 betreffen de totale im- en exporten van acht landen en landengroepen [6]. Door de desbetreffende landen(groepen) zowel als gebied van oorsprong als gebied van bestemming op te voeren, kan in beeld worden gebracht hoe het netwerk van handelsrelaties in 1960 zich verhield tot dat in 1992.

Table 4.1 **Network of world trade, 1960**
(percentage distribution)

Region of origin	Region of destination								
	WE	JPN	NA	CEE	AFR	ASIA	LA	ROW	World
Western Europe	23	.	4	2	3	3	3	2	.40
Japan	.	-	1	.	.	1	.	.	3
North America	7	1	5	.	.	2	3	1	20
Central/East Eur	2	.	.	6	.	1	.	.	10
Africa	3	.	.	.	.	.	.	.	4
Asia/Oceania	3	1	1	1	.	3	.	.	10
Latin America	3	.	3	.	.	.	1	.	8
Rest of World	2	.	.	.	.	.	.		4
World	42	3	16	10	5	11	8	4	100

Total world exports: 128 billion US dollars

Source: own calculations from UN trade date base
Note: . indicates trade flow is less than 0.5 percent of world exports

Bron: J. Kol, *Blocformation, Fragmentation and Stability in the World Economy*, Rotterdam, EUR, 1995.

[4] Een verdere uitbreiding van de NAFTA naar Zuid-Amerika lijkt op korte termijn niet mogelijk. Wel heeft Chili aangekondigd 'vroeg of laat' lid te willen worden van de NAFTA. Bovendien is dit land onlangs toegetreden tot de APEC. In de woorden van de Chileense president Eduardo Frei: "The Apec includes the members of the Nafta, such as the US, Canada and Mexico. This means that Nafta is a part of the Apec at the same time." *Financial Times*, 18 november 1994.

[5] Zie J. Rüland, 'Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN): Vom Antikommunismus zum regionalen Ordnungsfactor'; *Das Parlament*, B 13-14/95, 24 maart 1995.

[6] Cijfers in deze paragraaf zijn ontleend aan J. Kol, op. cit. Voor een classificatie van de landen en landengroepen, zie de appendix aan het einde van dit hoofdstuk.

Naar blijkt uit een vergelijking van de twee tabellen, maakte de wereldhandel in deze tweeëndertig jaar een reusachtige expansie door. De totale omvang (in lopende prijzen) steeg van 128 miljard dollar in 1960 tot 3.668 miljard dollar in 1992.
In 1960 nam West-Europa 40 procent van de wereldexporten en 42 procent van de wereldimporten voor zijn rekening, op afstand gevolgd door Noord-Amerika met respectievelijk 20 procent en 16 procent. Japan had een aandeel van 3 procent. Dat was minder dan Afrika, Centraal- en Oost-Europa, Azië (minus Japan), Latijns-Amerika en de Rest van de Wereld.

Table 4.2 **Network of world trade, 1992**
(percentage distribution)

Region of origin	Region of destination								
	WE	JPN	NA	CEE	AFR	ASIA	LA	ROW	World
Western Europe	33	1	3	1	1	3	1	3	46
Japan	2	-	3	.	.	3	.	.	9
North America	3	1	5	.	.	2	2	1	15
Central/East Eur	1	.	.	.	.	.	.	.	3
Africa	1	.	.	.	.	.	.	.	2
Asia/Oceania	3	2	4	.	.	7	.	1	17
Latin America	1	.	1	.	.	.	1	.	4
Rest of World	1	1	.	.	.	1	.	1	4
World	45	6	17	3	2	16	5	5	100

Total world exports: 3668 billion US dollars

Source: own calculations from UN trade date base
Note: . indicates trade flow is less than 0.5 percent of world exports
Bron: J. Kol, op. cit.

In 1992 is het aandeel van West-Europa in de wereldin- en uitvoer nog iets gestegen, naar respectievelijk 45 procent en 46 procent. De aandelen van Noord-Amerika zijn vrijwel gelijk gebleven. De opkomst van Japan komt tot uitdrukking in een verdubbeling van het aandeel in de wereldexporten (nu 9%); het Japanse aandeel wordt nu alleen nog overtroffen door (rest van) Azië, Noord-Amerika en West-Europa. Het aandeel van Azië/Oceanië is relatief sterk gestegen; de aandelen van Afrika, Latijns-Amerika en Midden- en Oost-Europa zijn in dit tijdvak sterk gedaald.

Regionalisering
Om na te gaan hoe de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende landen en landengroepen verandert, wordt aan de hand van de tabellen 4.1 en 4.2 gekeken naar het aantal handelsstromen dat theoretisch kan plaatsvinden tussen de zeven onderscheiden landengroepen, alsmede het ene land (Japan). Dit zijn drieënzestig mogelijke handelsstromen, waarvan zeven intra-regionaal. In 1960 hebben slechts achtentwintig van deze drieënzestig handelsstromen een omvang van meer dan 1 procent van de wereldhandel. Dit aantal is in 1992 slechts marginaal gestegen, tot eenendertig handelsstromen. De conclusie is dat het netwerk van handelsrelaties in de wereldeconomie in deze periode geen noemenswaardig grotere spreiding heeft gekregen.
Worden afzonderlijke landengroepen en handelsstromen bezien, dan blijken er wel aanzienlijke verschillen te zijn. West-Europa heeft het grootste aantal handelsrelaties, een aantal dat stijgt van twaalf in 1960 naar veertien in 1992 (uitgezonderd de intra-Westeuropese handel). Noord-Amerika heeft negen van zulke handelsrelaties en neemt daarmee een tweede plaats in het netwerk in. Een derde plaats bekleedt Azië/Oceanië (met een aantal van 8). Japan is opgeklommen van een zesde plaats in 1960 naar een vierde plaats in 1992 (met 7 handelsrelaties van enige importantie).

Ten aanzien van de omvang van individuele handelsstromen moet worden

geconstateerd dat de intra-Westeuropese handel vele malen groter is dan de andere relaties in het netwerk en bovendien aanzienlijk stijgt, van 23 procent naar 33 procent van de totale wereldhandel. De handelsrelaties binnen en tussen de twee regio's en Japan bedragen in 1992 51 procent van de wereldhandel, 10 procent meer dan in 1960 (overigens volledig het gevolg van vorengenoemde stijging in de intra-Westeuropese handel). De handelsrelaties tussen Noord-Amerika en West-Europa namen relatief af, van 11 procent naar 6 procent. Toch zijn deze relaties in 1992 nog altijd omvangrijker dan de relaties tussen Japan en Noord-Amerika (stijging van 2% naar 4%) en die tussen Japan en West-Europa (van 0% naar 3%). Tenslotte valt op dat de intragroephandel van Azië/Oceanië de grootste na West-Europa is geworden en die van Midden- en Oost-Europa door de ineenstorting van de Comecon volledig is verdwenen.

Wordt uitgegaan van de ontwikkeling van het aandeel van de handel binnen de vijf landengroepen in de totale wereldim- en -exporten als *indicator voor de regionalisering*, dan kan worden geconstateerd dat de intra-Westeuropese handel (als percentage van de totale wereldhandel) sterker is gestegen dan het aandeel van West-Europa in de wereldim- en -exporten. De handel tussen de Verenigde Staten en Canada is stabiel gebleven, maar het aandeel van Noord-Amerika in de wereldexporten is afgenomen. Azië/Oceanië heeft weliswaar een groter aandeel in de wereldim- en -exporten verworven (resp. 7% en 5%), maar de stijging van de intra-regionale handel is relatief groter (met 4 procentpunten, meer dan een verdubbeling). De voorlopige conclusie kan zijn dat de regionalisering in West-Europa beduidend sterker is dan in de andere regio's, maar dat ook in Noord-Amerika en Azië/Oceanië sprake is van een toegenomen handelsconcentratie, zij het in geringere mate.

Polarisering
Het hiervoor gegeven beeld wordt bevestigd wanneer wordt gekeken naar polarisering. In de wereldeconomie doet zich een concentratie van de handel voor binnen de drie kerngebieden (triadisering), waarvan er in elk geval twee omringd zijn door *randstaten*.

Het kerngebied West-Europa vertoont over de periode 1960-1992 een duidelijke regionale concentratie: de intra-groephandel blijft veruit het belangrijkst en stijgt zelfs van 55 procent naar 71 procent (tabellen 4.3 en 4.4). Voor het overige is de geografische verspreiding van de resterende handel in 1992 evenrediger dan in 1960. Dit komt mede doordat de handel met Noord-Amerika verhoudingsgewijs is gedaald en de handel met Japan is gestegen.
De *randstaten* van West-Europa liggen in respectievelijk Afrika en Midden-Europa. In de handelsrelatie met Afrika is de asymmetrie uitzonderlijk sterk. Voor Afrika is West-Europa verreweg de belangrijkste handelspartner (in weerwil van een daling van 67% naar 56%), maar het aandeel van Afrika in de handel van West-Europa is zeer gering en neemt zelfs af (van 8% in 1960 naar 3% in 1992).
Voor Midden- en Oost-Europa is de concentratie van de handelsrelaties met West-Europa spectaculair toegenomen, van 17 procent in 1960 naar 54 procent in 1992. Omgekeerd is het aandeel van Midden- en Oost-Europa in de totale Westeuropese handelsstromen gering (eveneens gedaald, van 7% in 1960 naar 3% in 1992).

De handelsrelaties van het tweede kerngebied, Noord-Amerika, zijn minder dan in West-Europa geconcentreerd op de eigen regio. Bovendien bleven deze intra-groeprelaties vrij constant gedurende de periode 1960-1992. Daarnaast daalde de handel met West-Europa van 30 procent naar 20 procent. Het aandeel van de handel met Japan en Azië/Oceanië verdubbelde ongeveer, respectievelijk van 6 procent naar 13 procent en van 10 procent naar 19 procent. Het

aandeel van Noord-Amerika in de totale wereldhandel daalde van 18 procent naar 16 procent.

Table 4.3 Polarization of international trade, 1960

	percentage distribution									Total trade
	WE	JPN	NA	CEE	AFR	ASIA	LA	ROW	World	(bn $)
Western Europe	55	1	13	4	7	8	6	5	100	106
Japan	11	-	36	2	5	33	7	7	100	8
North America	30	6	30	1	2	10	18	3	100	46
Central/East Eur	17	1	1	62	2	13	2	1	100	26
Africa	67	3	8	5	6	5	1	6	100	12
Asia/Oceania	30	10	17	12	2	24	2	3	100	27
Latin America	33	3	42	2	1	2	17	1	100	20
Rest of World	49	5	15	3	6	9	1	12	100	11
World	41	3	18	10	5	11	8	4	100	256

Source: own calculations from UN trade date base

Note: total trade is represented by the sum of exports and imports

Bron: J. Kol, op. cit.

Ook hier kennen de *randstaten* van Latijns-Amerika een sterke en vrij constante concentratie van de handelsrelaties op Noord-Amerika, circa 40 procent door de jaren heen. Ook hier zijn de omgekeerde handelsstromen geringer, deze nemen relatief af, van 18 procent in 1960 naar 11 procent in 1992. Wat Latijns-Amerika betreft, valt voorts op dat de handelsrelaties met West-Europa aan belang afnemen, terwijl die met Japan en Azië/Oceanië bijna verdrievoudigd zijn.

Table 4.4 Polarization of international trade, 1992

	percentage distribution									Total trade
	WE	JPN	NA	CEE	AFR	ASIA	LA	ROW	World	(bn $)
Western Europe	71	3	7	3	3	6	2	4	100	3349
Japan	19	-	28	1	1	38	4	8	100	549
North America	20	13	32	1	2	19	11	3	100	1185
Central/East Eur	54	3	5	18	2	10	3	6	100	196
Africa	56	4	14	2	6	8	2	8	100	154
Asia/Oceania	16	17	18	2	1	41	2	4	100	1237
Latin America	23	7	40	2	1	7	17	3	100	315
Rest of World	42	13	11	3	3	14	3	11	100	351
World	46	7	16	3	2	17	4	5	100	7335

Source: own calculations from UN trade date base

Note: total trade is represented by the sum of exports and imports

Bron: J. Kol, op. cit.

Van het derde kerngebied, Japan, zijn de handelsbetrekkingen in de periode 1960-1992 geografisch geconcentreerd op Azië/Oceanië en in mindere mate op Noord-Amerika en (in 1992) West-Europa. Door de tijd heen stijgt de intra-regionale handel licht, van 33 procent naar 38 procent, terwijl de handel met de twee andere kerngebieden evenrediger verdeeld raakt onder invloed van een relatieve daling in de handel met Noord-Amerika (28% in 1992) en een relatieve stijging in de handel met West-Europa (19% in 1992).

Opvallend is dat Azië/Oceanië in 1960 nog een concentratie van de handelsrelaties op West-Europa kende met een percentage dat zelfs hoger was dan het procentuele aandeel van de intra-groephandel. Deze situatie is in 1992 ingrijpend gewijzigd. Een halvering van de handel met West-Europa is

gepaard gegaan met een sterke stijging van de intra-regionale handel (Japan en Azië/Oceanië) van 34 procent naar 58 procent. Voorts zijn de handelsrelaties van Azië/Oceanië met Japan, West-Europa en Noord-Amerika in 1992 vrijwel gelijk verdeeld met respectievelijk 17 procent, 16 procent en 18 procent. Het aandeel van Japan in de wereldhandel is gestegen van 3 procent naar ruim 7 procent, en dat van Azië/Oceanië van 10 procent naar ruim 16 procent.

Conclusie
In de periode 1960-1992 hebben zich in de wereldhandel de navolgende ontwikkelingen voorgedaan.
In West-Europa is blokvorming opgetreden. Hier is sprake van een sterke regionalisering. Bovendien zijn de handelsrelaties met Afrika en Midden- en Oost-Europa een polarisatie gaan vertonen, in de zin dat de afhankelijkheid van deze twee gebieden ten aanzien van West-Europa is gegroeid.
Regionalisering heeft zich eveneens, zij het in mindere mate, voorgedaan in Noord-Amerika en in Azië/Oceanië. Polarisatie is nu ook merkbaar in de relaties tussen Noord-Amerika en Latijns-Amerika.

4.2.2 Mondialisering en lokalisering van produkties

In Japan en Azië/Oceanië groeit de intra-regionale handel vooral als gevolg van marktkrachten; in West-Europa (en in mindere mate Noord-Amerika) speelt hierbij ook de institutionele regionalisering of blokvorming mede. Voor alle drie de kerngebieden geldt niettemin dat een reeks van 'natuurlijke' factoren (geografische nabijheid, culturele verwantschap), in samenhang met een groei van de intra-industriehandel onder invloed van een stijgend loonkostenniveau, duwt in de richting van verdere regionalisering en polarisering. In het geval van de Oost- en Zuidoost-aziatische landen hoeft dit geen onomkeerbaar proces te zijn. De 'dubbele groei' van deze landen - waarbij intra-regionale handels- en kapitaalstromen sneller groeien dan die naar de rest van de wereld, en deze laatste sneller groeien dan de totale wereldstromen - kan op grenzen stuiten [7]. Uiteenlopende factoren die een duurzame groei in de regio kunnen tegenhouden, zijn onder andere een gebrekkige infrastructuur, een vertraging in de aanpassing van - met name - staatsondernemingen, een aanhoudend grote overheidsinvloed in de financiële sector, reële waardestijgingen van munteenheden, maar ook reële loonstijgingen die leiden tot een vermindering van de concurrentiekracht, zoals al het geval is in Zuid-Korea. Een onzekere factor vormen de toekomstige ontwikkelingen in China. Voorts kan een succesvolle integratie van de niet-Aziatische OESO-landen met hun respectievelijke *randstaten* een economische opleving tot gevolg hebben; de aldus verhoogde aantrekkelijkheid van deze afzetmarkten voor Aziatische producenten kan dan de huidige verhouding tussen intra- en extra-regionale handel wijzigen. Tot slot kan de exportoriëntatie van sommige Aziatische Newly Industrializing Countries omslaan in een meer op de binnenlandse markt gerichte ontwikkeling, onder invloed van binnenlandse omstandigheden. Vooralsnog lijkt de huidige trend in de Aziatische handelspatronen - waarbij een stijgende extra-regionale handel gepaard gaat met een nog sterker stijgende intra-regionale concentratie - zich echter ook in de komende jaren te zullen doorzetten.

De grensoverschrijdende investeringsstromen volgen meer het Aziatische handelspatroon dan het Europese met zijn tendentie van regionalisering en polarisering. De dubbele groei van zowel regionaal geconcentreerde als mondiale investeringen - of de dubbele beweging van regionalisering en mondialisering - lijkt bij uitstek van toepassing op investeringsstromen. Enerzijds

7] R.J. Langhammer, 'Regional Integration in East Asia. From Market-Driven Regionalisation to Institutionalised Regionalism?'; *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 131, Heft 1, 1995.

dringen veranderingen op het gebied van technologie, communicatie en transport, en veranderende produktie- en organisatiestructuren binnen transnationale ondernemingen, al langer in de richting van een mondialisering van produktieprocessen. Anderzijds kunnen veranderende ondernemingsstrategieën aanleiding geven tot een sterkere nadruk op lokaal geconcentreerde produktie. Veel zal in dit verband afhangen van de specifieke sector waarbinnen individuele TNO's opereren.

Ten aanzien van de omvang van buitenlandse directe investeringen (BDI) in de jaren '80 kan worden geconstateerd dat, na een periode van stagnatie, de jaarlijks gemiddelde stijging vanaf 1985 meer dan het dubbele is van de groei van BNP, handel en binnenlandse investeringen (zie tabel 4.5). Met name de verschillende groeicijfers voor BDI en binnenlandse investeringen duiden op een toegenomen mondialisering.

Table 4.5 **Foreign direct investment and selected economic indicators**
(Growth rates for 1980-1984 and 1985-1990) [8]

Indicator	Average annual growth rates (Percentage)	
	1980-1984	1985-1990
All countries		
DFI outflows	-3	34
Current GDP at factor cost	1	12
Gross domestic investment	-1	14
Exports	-2	13
Royalty and fees receipts	-3	22
Developed countries		
DFI outflows	-3	33
Current GDP at factor cost	2	13
Gross domestic investment	-0.1	15
Exports	-0.5	14
Royalty and fees receipts	-3	22

Bron: J. Kol, op. cit.

Onder invloed van de economische recessie begin jaren '90 nam dé jaarlijkse toename van BDI enigszins af. In 1994 lijkt deze neerwaartse trend te zijn omgebogen. Het desbetreffende groeicijfer kan waarschijnlijk met dat van het recordjaar 1990 worden vergeleken.
Meer in het algemeen worden de navolgende constateringen gedaan omtrent de ontwikkelingen van BDI en de daarmee verbonden vooruitzichten op de lange termijn [9]:

- BDI-stromen hebben over de gehele naoorlogse periode een stijging doorgemaakt, met name in de tweede helft van de jaren '80. De totale geaccumuleerde omvang van BDI is toegenomen van 68 miljard dollar in 1960 tot 2.100 miljard dollar in 1993, een gemiddelde jaarlijkse groei van 11 procent.
- Onder invloed van deze spectaculaire stijging is ook het aantal TNO's enorm toegenomen. In het begin van de jaren '90 waren 37.000 bedrijven actief in internationale produktie. Tezamen bezaten zij meer dan 200.000 buitenlandse dochterondernemingen. Het feit dat in de periode 1946-1961 ongeveer 3500 buitenlandse dochterondernemingen werden opgericht geeft een indicatie van de grote toename in de decennia daarna.

[8] United Nations, *World Investment Directory 1992. Volume III: Foreign Direct Investment, Legal Framework and Corporate Data*, United Nations, New York, 1993.

[9] UNCTAD, *World Investment Report 1994. Transnational corporations, Employment and the Workplace*; New York and Geneva, United Nations, 1994, blz. 131-133.

- Als gevolg van deze ontwikkelingen, en met name onder invloed van de aanzienlijke stijging van BDI vanaf 1985 (een toename van de *outward stock* van 674 miljard dollar in 1985 naar 1.600 miljard dollar in 1990) hebben de verkopen van buitenlandse dochterondernemingen in omvang de exporten overtroffen als voornaamste toeleveringsbron van goederen en diensten op buitenlandse markten. In 1993 had de mondiale afzet van buitenlandse dochterondernemingen een omvang bereikt van 122 procent van de wereldexporten.
- De explosieve toename van BDI is vergezeld gegaan van een veranderende sectorale samenstelling, met in recente jaren een sterkere nadruk op *high-tech* en dienstensectoren. Met name vanaf de tweede helft van de jaren '70 is een verschuiving te zien van de secundaire naar de tertiaire sector.
- De groei en sectorale verschuiving van BDI hebben voorts hun weerslag gehad op de geografische distributie. Direct na de Tweede Wereldoorlog concentreerden de BDI zich in een beperkt aantal ontwikkelde landen. De Verenigde Staten en Groot-Brittannië waren oorspronkelijk de belangrijkste landen van herkomst. Vanaf 1960 is het aandeel van deze twee landen geleidelijk verminderd en is met de jaren een Triade-patroon ontstaan rondom de kerngebieden West-Europa, Japan en Noord-Amerika [10]. Tegelijkertijd zijn daaromheen clusters van ontwikkelingslanden ontstaan die voor een belangrijk deel van hun binnenlandse kapitaalvorming afhankelijk zijn van BDI uit het nabijgelegen kerngebied. Ondanks deze onmiskenbare tendentie van regionalisering (en polarisering), benadrukt de UNCTAD terecht in haar *World Investment Report* van 1994 dat "FDI is still more idiosyncratic and less regionally concentrated than (...) trade" [11].

Om een aantal redenen zal de dubbele beweging van regionalisering en mondialisering van BDI zich naar verwachting verder doorzetten. In de eerste plaats zullen de zogenoemde *emerging markets* in Zuidoost-Azië, Latijns-Amerika en Midden- en Oost-Europa niet alleen BDI uit de eigen regio aantrekken, zij blijven (of worden) ook een aanlokkelijk gebied voor investeerders uit andere regio's. In de tweede plaats trekken verschillende aanzetten tot regionale integratie extra-regionale investeringen aan, getuige onder andere de explosieve groei van Amerikaanse en vooral Japanse investeringen in de Europese Gemeenschap na het besluit over de voltooiing van de interne markt.

Tenslotte wijzen recente studies op de samenhang van wereldhandelsstromen enerzijds en de strategie en structuur van TNO's anderzijds. Aangezien ongeveer één derde van de wereldhandel bestaat uit concern-interne handel, zal een verandering in ondernemingsstrategieën tot uitdrukking komen in de geografische spreiding van de handel. Er zijn twee strategieën te onderscheiden: een strategie van mondialisering gericht op de concentratie van de produktie op één punt, en een strategie van regionalisering of lokalisering van de produktie, waarbij de concentratie op kernactiviteiten, 'just-in-time' produktie en de vestiging van regionale distributiecentra een belangrijke rol spelen [12]. Hieraan moet worden toegevoegd dat de *stand-alone* strategie van ondernemingen, waarbij de concern-interne relaties zich beperken tot eigendomsstructuren en de overdracht van technologie en financiële middelen en voor het overige de dochteronderneming een (kleinere) replica is van het moederbedrijf, in de meer recente periode heeft plaatsgemaakt voor strategieën van *simple integration* en *complex integration* [13]. In beginsel kunnen deze

[10] Alhoewel de groei van BDI gepaard is gegaan met een grotere diversificatie van landen van oorsprong en landen van bestemming, nemen de vijf landen met het grootste aandeel in de *world outward stock* (Verenigde Staten, Japan, Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk) in 1992 tezamen nog steeds ongeveer 67% voor hun rekening.

[11] UNCTAD, op. cit., blz. 133.

[12] G. Junne et al., *Eindrapport Project Structuurverandering in Wereldhandelsstromen*; Universiteit van Amsterdam en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1993, blz. 40 e.v.

[13] UNCTAD, op. cit., blz. 137.

strategieën zowel resulteren in een regionale als een mondiale concentratie van produktieprocessen. Niettemin kan worden vastgesteld dat een strategie van *complex integration*, waarbij ondernemingen hun produktieprocessen geografisch spreiden en onderdelen op die plaats concentreren die de beste comparatieve voordelen meebrengt, meer dan andere strategieën een stimulans vormt voor mondiale economische integratie. Voorwaarde is hierbij wel dat een liberaal en open multilateraal handels- en investeringsklimaat blijft bestaan en dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van informatietechnologie bij relatief lage communicatie- en transportkosten.

Niettegenstaande de onmiskenbare beweging in de richting van *complex integration* binnen bepaalde sectoren, kan en mag de fragmenterende werking die uitgaat van meer regionaal geconcentreerde investeringspatronen niet worden onderschat. Hierbij blijft geografie belangrijk. Technologische vernieuwingen en liberalisatie hebben de relevantie van vestigingsplaatsen niet doen verminderen en zelfs in een aantal gevallen - en met name op het terrein van de organisatie en structuur van TNO's - de keuze voor lokale/regionale concentraties belangrijker gemaakt. Daarnaast houden ook regeringen invloed. Dit zal zowel tot uitdrukking komen in maatregelen waarmee regeringen bedrijven trachten aan te trekken, als in verplichtingen die zij opleggen aan investeerders - zogenoemde *Trade Related Investment Measures* - die een handelsverleggende werking hebben. Zulke maatregelen, zoals *local content* vereisten, verplichtingen om lokale substituten te gebruiken voor geïmporteerde *inputs*, import- of valutabeperkingen, hebben een direct effect op investeringspatronen (en op specifieke ondernemingsstrategien). Regeringsbeleid blijft derhalve van invloed op economische integratie en fragmentatie.

4.3 Strategisch handelsbeleid: een economisch veiligheidsdilemma

De geografische distributie van mondiale handels- en investeringsstromen toont in hoeverre een materiële basis ontstaat voor integratie of fragmentatie. Daarnaast hangt veel af van de mate waarin regeringen zullen pogen een *strategisch handelsbeleid* te voeren, op nationaal of op regionaal niveau.
De volgende factoren zijn hierbij van invloed: de mate waarin een verdere liberalisering van de wereldmarkt de belofte van extra economische groei kan waarmaken; de mate waarin nationale en regionale besluitvormers een negatieve verschuiving van handelsstromen zullen verklaren in termen van oneerlijke handelspraktijken; en de mate waarin een groeigenererende en concurrentieverhogende liberalisering van de wereldeconomie kan bijdragen aan het scheppen van werkgelegenheid.

In grote lijnen zijn thans vier tendenties te ontwaren die een marktliberalisatie op mondiaal niveau kunnen ondermijnen [14].

- Landen of landengroepen die met succes hun aandeel in de wereldhandel vergroten en daarmee een bedreiging gaan vormen voor minder succesvolle landen, kunnen de verdenking op zich laden dat hun gunstige exportpositie te danken is aan dumping, een te laag loonniveau, onacceptabele arbeidsomstandigheden, of een lakse milieuwetgeving. Indien importerende landen een grotere nadruk gaan leggen op 'fair trade' (in plaats van 'free trade') en op bilaterale wijze allerlei maatstaven gaan toepassen, zal een fragmentatie van het wereldhandelssysteem het gevolg zijn. Vandaar dat sommige deskundigen pleiten voor de opname van nieuwe (sociale) maatstaven in wereldhandelsovereenkomsten (vooral in het kader van de World Trade Organisation WTO). De verdragstekst waarmee de Uruguay-ronde is afgesloten, bevat echter geen enkele verwijzing naar sociale rechten en slechts een marginale ver-

[14] J. Bhagwati, 'Threats to the World Trading System'; *The World Economy*, Vol. 15, 1992, blz. 443-456.

wijzing naar duurzame ontwikkeling. De opname van een sociale clausule is zelfs expliciet verworpen [15].

- Een grotere nadruk op 'fair trade' kan uitmonden in zogenoemde *Voluntary Export Restraints*, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de 'vrijwillige' beperking van de export van Japanse auto's naar de Europese Unie. Het is vanwege deze en andere praktijken dat in de huidige context - dat wil zeggen onder de bepalingen zoals afgesproken in de Uruguay-ronde - beter van *managed multilateralism* kan worden gesproken dan van echte vrijhandel.
- Voorts kan de nadruk op 'fair trade' en 'managed trade' uitmonden in een versterking van de unilaterale benadering van handelsrelaties, waarbij individuele handelspartners worden gestraft voor hun gedrag in handelsaangelegenheden dat niet geaccepteerd kan worden door - en in feite in strijd is met de belangen van - het importerende land. Het moge duidelijk zijn dat het vooral landen zijn met een grote binnenmarkt, zoals de Verenigde Staten, of reeds op een hoger niveau geïntegreerde landengroepen, zoals de EU, die op succesvolle wijze kunnen overgaan tot dergelijke unilaterale maatregelen. Hierbij geldt dat maatregelen van één land of landengroep tegenmaatregelen van een ander land kunnen uitlokken en aldus een keten van handelspolitieke conflicten tot gevolg kunnen hebben.
- Tenslotte kan regionale economische integratie op termijn een fragmenterende werking hebben in de mate dat intern min of meer coherente handelsblokken overgaan op een meer gecoördineerde handelspolitiek. Een bilaterale strategie, waarbij handelsakkoorden een verlengstuk worden van buitenlands beleid en minder bedoeld zijn als bijdrage of verankering van het multilaterale vrijhandelsregime, kan aldus een mondiale economische integratie doorkruisen. Overigens hoeft regionalisering niet per definitie een bedreiging te vormen voor of strijdig te zijn met een mulilateraal vrijhandelsregime. Dit is alleen het geval indien economische liberalisering binnen een regio gepaard zou gaan met een reeks van protectionistische maatregelen gericht tegen de produkten uit andere handelsblokken.

De succesvolle afronding van de Uruguay-ronde heeft deze tendenties naar bilateralisme en regionalisme niet weggenomen, maar in elk geval hun speelruimte wel beperkt. Of het multilaterale kader bestand zal zijn tegen de evident aanwezige fragmenterende krachten, zal mede afhangen van de vraag of de voorspelde groei van de wereldeconomie een voldoende arbeidsintensief karakter zal dragen. Met zekerheid kan immers worden gesteld dat de werkloosheidsproblematiek een centrale plaats zal blijven innemen in het publieke debat inzake de voor- en nadelen van internationale liberalisering en macroeconomische deregulering en flexibilisering. In dit verband heeft de OESO in haar *Jobs Study* van 1994 een aantal kritische constateringen gedaan aangaande vermeende oorzaken van de aanhoudend hoge werkloosheid [16]:

- de snelle technologische veranderingen dragen *niet* in belangrijke mate bij aan de uitstoot van arbeid. Naarmate de technologische vernieuwing sneller verloopt, neemt ook de economische groei toe, en zullen niet alleen de levensstandaard maar ook de werkgelegenheid stijgen;
- importen uit lage-lonenlanden zijn *geen* oorzaak van hogere werkloosheid en leiden *niet* tot een neerwaartse druk op de lonen van laaggeschoolde werknemers in de OESO-landen. Slechts 1,5 procent van de goederen en diensten in de OESO-markten komt uit lage-lonenlanden. Het effect hiervan op de werkgelegenheid en het loonniveau kan derhalve slechts marginaal zijn;
- de efficiency-maatregelen die bedrijven nemen om de internationale concurrentie het hoofd te bieden en de beweging naar deregulering en flexibilisering die hiermee gepaard gaat, vormen *geen* belangrijke oorzaak van werkloosheid.

[15] P. van Dijck en G. Faber (red.), *Report of the Conference Challenges to the New World Trade Organization. Regionalism, labour standards and environmental standards*; Den Haag, Clingendael, 1995, blz. 50 e.v.

[16] *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*; Parijs, OESO, 1994.

Toename van concurrentie en internationale handel stimuleert de economische groei en komt uiteindelijk *alle* economieën ten goede [17].

Op grond van haar analyse pleit de OESO voor verbetering van het aanpassingsvermogen van economieën en samenlevingen als geheel. Met name zouden maatregelen moeten worden getroffen tot flexibilisering van de arbeidsmarkten in combinatie met een verdere liberalisering van de wereldhandel. Tegenover deze visie staat een opvatting volgens welke tendenties in de richting van marktbescherming niet weg te denken zijn uit de huidige internationale economische betrekkingen [18]. Dit zou een uitvloeisel zijn van irreële concurrentiegrondslagen. Bovendien zou niet vaststaan dat het groeigenererend vermogen van een liberaler wereldhandelssysteem werkelijk zo groot is als de voorstanders beweren, laat staan dat een dergelijke groei ook per definitie een arbeidsintensieve groei is. Voorts behoeft de correlatie tussen verhoogde concurrentie en groei niet per sé te betekenen dat dit effect alleen via *wereldmarkt*concurrentie kan worden bereikt. Tot slot gelden de voordelen van multilaterale vrijhandel niet voor iedereen en niet voor iedereen in gelijke mate.

In hoeverre de zienswijze van de OESO zal worden gevolgd, zal mede afhangen van de vraag of datgene wat economisch 'goed' is, in de beleidsmatige realiteit als 'goed genoeg' zal worden ervaren. Kunnen bijvoorbeeld de voordelen van schaalvergroting en van een zo vrij mogelijk handels- en kapitaalverkeer worden verenigd met beleid ter bescherming van economische en niet-economische verworvenheden, zoals de verzorgingsstaat die kent? Beleidvoerders in de industrielanden ontkomen bovendien niet aan vragen met betrekking tot het behoud van hele takken van bedrijvigheid (w.o. speerpuntindustrieën, zoals de vliegtuig- en automobielindustrie, die toch al omzet verliezen als gevolg van krimpende defensie-opdrachten), die ook electoraal gevoelig liggen. Beschermingsmaatregelen, in vormen als 'industriebeleid' of 'strategisch handelsbeleid', zijn niet los hiervan te zien. Tenslotte nemen ook openlijk protectionistische interventies toe, zoals in de Verenigde Staten de heractivering van artikel Super 301 van de US Trade Act, alsmede het oprekken van het begrip 'national security' in de richting van 'economische veiligheid'. De centrale vraag zal in de komende jaren zijn of de internationale economische betrekkingen na de Uruguay-ronde als *positive sum game* zijn te onderhouden of toch afglijden naar een nulsom.

De thans zichtbare *regionalisering op blokniveau* zal in ieder geval samengaan met een verdere *politisering* van de internationale economische betrekkingen, en een *economisering* van het buitenlands beleid en de internationale diplomatie. Hier is vooral de invloed van economische regionalisering op de stabiliteit van de internationale betrekkingen in het algemeen, en de veiligheidsrelaties in het bijzonder, van belang. Voor Europa, casu quo voor de Europese Unie telt hierbij vooral het effect van scherpere economische concurrentie op de politieke relaties met de Verenigde Staten. In de bipolaire wereld gold tussen de westerse bondgenoten niet slechts de 'ondeelbaarheid', maar ook het primaat van de veiligheid. Over en weer hield men zich doorgaans aan de ongeschreven regel dat economische conflicten zoveel mogelijk buiten de veiligheidsrelaties werden gehouden. Dat waren gescheiden circuits. Deze gêne is thans verdwenen. In de mate waarin de Verenigde Staten zich van taken ontdoen om zich sterker te kunnen richten op de problemen in eigen land en er een nauwe relatie ontstaat tussen de Amerikaanse veiligheidspolitiek en de Amerikaanse economische politiek, valt te verwachten dat de spanning tussen economie en veiligheid zich in de komende jaren sterker zal doen voelen.

[17] Zie ook de bijlage 'War of the Worlds. A Survey of the Global Economy'; *The Economist*, 1 oktober 1994.

[18] Zie A. van der Zwan, *Regressie en voortijdige rijpheid; ontbindingsverschijnselen van de verzorgingsstaat*; oratie RU Utrecht, 1993.

Het zou echter onjuist zijn dit perspectief van verhoogde handelspolitieke spanning uitsluitend toe te schrijven aan een veranderende opstelling van de Verenigde Staten. Ook de opstelling van de Europese Unie in handelspolitieke aangelegenheden kan destabiliserend uitwerken op het internationale statensysteem. In dit verband zij verwezen naar de 'Januskop' benadering van de Europese Unie, waarbij economisch liberalisme in het kader van de voltooiing van de interne markt gepaard gaat met instandhouding van mercantilistische principes en praktijken in de externe relaties [19]. Ook het feit dat de Europese Unie, ondanks haar algemeen erkend belang bij stabiliteit in Midden- en Oost-Europa, tot dusver slechts beperkte steun verleent aan de economische transformatie daar en erg traag haar staal- en textielmarkten openstelt (landbouw is nog een apart probleem), past in dit beeld.
Economische regionalisering - indien vertaald in neo-mercantilistische praktijken - draagt aldus een dubbel risico in zich voor de Europese Unie. Het kan enerzijds naoorlogse veiligheids*relaties* op het spel zetten die ook in de toekomst van essentieel belang kunnen blijken te zijn. En het kan anderzijds de Europese veiligheids*situatie* bedreigen in de mate dat het economische aanpassingsproces in omliggende randstaten vertraagd wordt of zelfs stagneert.

4.4 Conclusie

Veel tekenen wijzen er op dat zowel in Noord-Amerika als in West-Europa het handelspolitieke klimaat aan het verharden is, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in een reeks van onderlinge confrontaties. Meer in het bijzonder lijkt in de Verenigde Staten steeds sterker het idee post te vatten dat meer gewonnen kan worden uit een situatie waarin op bilaterale wijze zaken worden gedaan tussen handelsblokken. Afgezien van het feit dat deze verschuiving in de richting van bilateralisme de mogelijkheid van relatieve afscherming in zich draagt (het zogenaamde *nieuwe protectionisme*), kan het idee dat de wereld in blokken kan en zou moeten worden opgedeeld - waarbij de blokken, c.q. mogelijke 'blokleiders', een grote mate van verantwoordelijkheid zouden gaan dragen ten aanzien van regionale kwesties - ook leiden een afname van cohesie in veiligheidspolitieke zin [20].

De tendentie van economisch en politiek regionalisme komt ook tot uitdrukking in de reeks van handelsakkoorden die de Europese Unie heeft afgesloten in het recente verleden of beoogt af te sluiten in de nabije toekomst. Voorbeelden van de eerste zijn de Europese Economische Ruimte en de reeks van zogenoemde Europa-akkoorden met landen in Midden- en Oost-Europa (associatie met uitzicht op EU-lidmaatschap). Ten aanzien van de komende jaren staat onder meer een Mediterrane Economische Ruimte op het programma. Een dergelijke vrijhandelszone met 'buurlanden' in Noord-Afrika en het Midden-Oosten zou tegemoetkomen aan de wensen van die lidstaten van de Europese Unie die de laatste tijd steeds sterker de problematiek van de zuidflank aan de orde stellen. Voorts heeft de Europese Commissie op initiatief van Manuel Marín een plan gelanceerd om via een interregionaal samenwerkingsakkoord op termijn te komen tot een vrijhandelszone tussen de EU en Mercosur (de gemeenschappelijke markt van een aantal Zuidamerikaanse landen). Opmerkelijk is dat in dit verband gesproken werd van een transatlantische vrijhandelszone die zou kunnen rivaliseren met de NAFTA [21]. Dat dergelijke handelsakkoorden meer dan tot nu toe een verlengstuk van buitenlands beleid kunnen gaan vormen laat, tot slot, het onlangs ondertekende verdrag tussen de EU en Turkije duidelijk zien. Een douane-unie wordt als onderdeel gezien van een strategie om de westerse oriëntatie van dit land te

[19] Zie M. Wolf, 'Cooperation or conflict? The European Union in a liberal global economy'; *International Affairs* 71, 2 (1995), blz. 325-337.

[20] Vgl. E. van Lennep, aangehaald in *Financieel Dagblad*, 28 maart 1995.

[21] *El País*, 20 oktober 1994, blz. 62.

verankeren en het oprukkend fundamentalisme in Turkije het hoofd te bieden. Voorts wordt het akkoord - mede in het licht van de noodzakelijke ratificatie door het Europees Parlement later dit jaar - als middel gebruikt om invloed uit te oefenen op de binnenlands-politieke ontwikkelingen in dat land.

Van een andere orde is de vraag of de in dit hoofdstuk aangegeven tendentie van polarisering (waarbij m.n. de zeer grote en asymmetrische handelsafhankelijkheid van Midden- en Oost-Europa, alsmede Afrika, t.o.v. West-Europa in het oog springt) consequenties moet hebben voor het beleid van de Europese Unie. Indien de stabiliteit in Europa in belangrijke mate afhankelijk is van ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en in Noord-Afrika, en indien voorts in ieder geval een deel van de problemen in deze gebieden voortkomt uit bestaande economische ontwikkelingsverschillen, dan ligt een grotere Europese bijdrage aan deze regio's voor de hand. Dit geldt vooral voor Midden- en Oost-Europa, waar het aanbieden van een verruimde markttoegang duidelijk spoort met de directe strategische belangen van West-Europa. Ten aanzien van Afrika, waar na de succesvolle afronding van de Uruguayronde de preferentiële handelsakkoorden met de Lomé-landen aan betekenis zullen verliezen, is het vergroten van exportkansen veeleer ingegeven door belangen op lange termijn. Ook hier ligt een tegemoetkomend beleid in de rede.

Appendix:

Classificatie van landen en landengroepen

1.	WE	West-Europa (EU-12, EVA-6, Faeröer)
2.	JPN	Japan
3.	NA	Noord-Amerika (Canada, Verenigde Staten)
4.	CEE	Midden- en Oost-Europa (Albanië, Bulgarije, Hongarije, Oost-Duitsland [tot 1990], Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië; opvolgingsstaten van de Sovjet Unie)
5.	AFR	Afrika (uitgezonderd Zuid-Afrika)
6.	ASIA/Oceanië	Zuid- en Zuidoost-Azië (Afghanistan, Bangladesh, Birma, Brunei, Cambodja, Hong Kong, India, Indonesië, Zuid-Korea, Laos, Macau, Maleisië, Maldiven, Nepal, Pakistan, Filipijnen, Singapore, Sri Lanka, Taiwan, Thailand), Socialistische landen in Azië (China, Noord-Korea, Mongolië, Vietnam)
7.	LA	Latijns-Amerika (Zuid-Amerika, Centraal-Amerika)
8.	ROW	Rest van de Wereld (Zuid-Afrika, Israel, West-Azië [Bahrein, Cyprus, Iran, Irak, Jordanië, Kuwait, Libanon, Oman, Quatar, Saudi-Arabië, Syrië, Turkije, Verenigde Arabische Emiraten, Jemen], Malta, voormalig Joegoslavië).

Statelijke actoren 5

5.1 De Verenigde Staten [1]

De omwentelingen op het Europese continent beïnvloeden de Amerikaans-Europese verhoudingen. De banden tussen de VS en Europa worden losser. Hoe los?
Enerzijds kan de 'terugkeer van de geografie' in het bondgenootschap alleen maar betekenen dat de VS zich Europese problemen en preoccupaties minder direct aantrekt: Amerika wordt niet langer verdedigd in Europa [2]! Anderzijds kan de nauwe betrokkenheid van de VS bij de internationale, en dus ook de Europese veiligheidsorde niet zo maar verdwijnen. Ook blijft te bedenken dat Amerika niet slechts is overgebleven als het enige land dat overal ter wereld militaire macht kan inzetten, maar dat de VS daarnaast ook op talloze wijzen verbonden blijft met de rest van de wereld en een dynamische en expansieve rol blijft spelen op economisch, technologisch, wetenschappelijk en cultureel gebied. Uit dien hoofde is een aanzienlijke transatlantische verstrengeling een permanent gegeven.

Twee factoren zullen naar verwachting vooral van invloed zijn op de aard en de intensiteit van Amerika's betrokkenheid bij Europa:
- *het binnenlands-politieke klimaat in de VS*. Veel kiezers ervaren thans een scherpe sociaal-economische, politieke en maatschappelijke crisis in het eigen land, hetgeen de neiging versterkt om zich, nu de Koude Oorlog voorbij is, zo min mogelijk met de rest van de wereld te bemoeien;
- *percepties aangaande 'Europa'*. Het is de vraag in welke mate de VS Europa blijft beschouwen als een aantrekkelijke 'partner' in economische en veiligheidsaangelegenheden.

In de navolgende subparagrafen wordt op deze factoren nader ingegaan.

5.1.1 Binnenlandse crisis en buitenlands beleid na 1990

De kortstondige euforie na het einde van de Koude Oorlog maakte in de VS snel plaats voor een preoccupatie met binnenlandse achterstanden: hoge begrotingstekorten, gebieden met concentraties van werkloosheid, toenemende sociale spanningen, hoge misdaadcijfers en een wijdverbreide perceptie dat het politieke systeem niet werkt. De pessimistische gemoedstoestand van het Amerikaanse publiek leidde eerst tot de vervanging van president Bush door president Clinton, twee jaar later gevolgd door de tegen laatstgenoemde gerichte aardverschuiving ten gunste van de Republikeinen (congresverkiezingen 1994). Beide laatste verkiezingen passen bij de diepe onvrede over 'Washington', dat wil zeggen over de manier waarop de gevestigde politiek omspringt met de belangen van 'gewone Amerikanen'.

In de beeldvorming worden veel binnenlandse problemen (mede) toegeschreven aan 'het buitenland'. Veel Amerikanen zien de rol van de VS na de Tweede Wereldoorlog als een goedaardige hegemonie, waarbij hun land als manager van internationale economische en veiligheidssystemen de kastanjes uit het vuur moest halen [3]. Dit draagt bij aan het beeld van de bondgenoten als profiteurs. De voortdurende negatieve handelsbalans, vooral met

[1] Deze paragraaf is mede gebaseerd op J.A. Brouwers, *Amerika's buitenlands beleid en de ontwikkeling van de transatlantische relaties na 1990*; Werkdocumenten nr. W85, 's-Gravenhage, WRR, 1995.

[2] Christoph Bertram, 'The Future of European Security and the Franco-German Relationship', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

[3] Robert Gilpin, *The political economy of international relations*; Princeton, Princeton University Press, 1987, blz. 72-80.

Japan, vormt het statistisch 'bewijs' van deze ongelijke lastenverdeling [4]. Zo zien ook vele Amerikanen de VS als eerlijke, open handelsnatie, omgeven door slinkse concurrenten die zich van oneerlijke handelspraktijken bedienen.

Deze beeldvorming leidt ertoe dat de aanpak van het begrotingstekort en de noodzaak van binnenlandse sociaal-economische vernieuwingen vanzelf ook belangrijke aspecten van het buitenlands beleid op de politieke hervormingsagenda brengt. Een agressievere handelspolitiek en een streven naar vermindering van Amerika's internationale lasten bepalen, meer dan voorheen, deze agenda. De internationalistische 'grondhouding' wordt meer aangepast aan binnenlandse behoeften.

Zo komt het buitenlands beleid 'dichter bij huis' te liggen. Regionale bedreigingen, bijvoorbeeld in de vorm van moeilijk beheersbare immigratiestromen uit Mexico, Haïti en Cuba, eisen meer politieke en publieke aandacht op dan verder weg gelegen crises, zoals in Rwanda en Bosnië. De regionalisering van het Amerikaanse beleid spreekt ook uit het initiatief om met Canada en Mexico een Noordamerikaanse vrijhandelszone te creëren en om verdere aansluiting te zoeken met de overige markten van het westelijk halfrond.

In het Amerikaanse beleid is niet alleen sprake van een 'economisering' die zich reeds sinds decaden aftekende, maar die na 1989-1990 is verscherpt. Er is ook een toenemend economisch nationalisme. Bij zijn aantreden als president zei Clinton al dat de VS niet langer concessies op handelsgebied zou doen ten behoeve van de veiligheidsrelatie tussen Amerika en de bondgenoten [5]. Sindsdien is de Amerikaanse houding in handelsconflicten inderdaad harder geworden. Voor het eerst ook werd het unilaterale machtsmiddel van art. Super 301 van de *Trade Act* niet door het Congres, maar door de president zelf nieuw leven ingeblazen, overigens met vooral Japan in het vizier. Tegelijkertijd moet worden erkend dat deze middelen hoofdzakelijk gebruikt worden om markten te openen, niet om ze te sluiten, terwijl zij nog steeds worden genomen vanuit de grondhouding dat de VS zelf alle belang heeft bij een open internationale orde.
Naast de grotere invloed van binnenlandse problemen op het buitenlands beleid en de 'economisering' van dat beleid, speelt ook de toenemende etnische verscheidenheid van Amerika een rol. In het huidige politieke klimaat, waarin een overkoepelende mondiale strategie ontbreekt, is er meer plaats voor met name de Aziatische, Afrikaans-Amerikaanse en Latino bevolkingsgroepen om hun invloed te laten gelden. Dit kan bijdragen aan de spreiding van de beleidsaandacht. In Europese ogen bevordert de opkomst van 'etnische' politici, gekoppeld aan de economische ontwikkelingen in vooral Oost-Azië, een oriëntatie die in de toekomst op meer windstreken zal zijn gericht, vermoedelijk vooral meer op Azië. Het economisch ontwikkelingspotentieel in die regio lijkt immers veel hoger te zijn dan dat in Europa.

Hoe gerechtvaardigd deze Europese vrees is, zal in de toekomst moeten blijken. Tenslotte heeft het Amerikaanse handelsbeleid traditioneel een mondiaal karakter en is het altijd al mede op de eigen regio (Midden- en Zuid-Amerika) gericht geweest, alsmede op de nieuwe Aziatische markten. Zowel economische feiten [6], als politieke realiteiten doen verwachten dat Europa niet gauw uit het zicht zal verdwijnen: de enige partner van gewicht in Azië, te weten Japan, vormt vooralsnog eerder het voornaamste object van Amerika's agressieve handelspolitiek. De grootste prijs onder de Aziatische

4] William Wallace, *The USA and Europe in the 1990s: a changing America in a transformed world order*, Report for the Commission of the European Communities, Oxford, januari 1993, blz. 27-28.

5] Jeffrey E. Garten, 'Clinton's Emerging Trade Policy. Act One, Scene One', *Foreign Affairs*; zomer 1993, blz. 182-183.

6] Zie Robin Gaster en Clyde V. Prestowitz Jr., *Shrinking the Atlantic; Europe and the American economy*; Economic Strategy Institute/North Atlantic Research Inc, juni 1994.

markten, China, is de Amerikanen al eens eerder ontglipt en is voorlopig weinig meer dan een droom. Het relatieve gewicht van Europa is in de Amerikaanse perceptie wel afgenomen, maar een gevoeligheid voor de verlokkingen van de Aziatische markten zal desondanks gepaard blijven gaan met de gelijktijdige ontwikkeling van de relaties met de Europese landen (waaronder zich, Oost-Europa meegerekend, 4 nucleaire machten bevinden, 3 permanente leden van de Veiligheidsraad en 4 leden van de G-7).

Een laatste binnenlandse factor is de terugkeer naar de manier waarop het buitenlands beleid traditioneel tot stand komt. In het 'post-ideologische' tijdperk is het veel moeilijker geworden grote publieke steun voor buitenlandspolitieke initiatieven te vergaren. Immers, niet langer zorgen een 'grote vijand' en een 'great cause' voor een samenbindend effect. Traditionele constanten in het Amerikaanse beleid die tenderen naar een behoud van eigen bewegingsvrijheid, laten zich dan ook weer krachtiger gelden.

De effectiviteit van de president, die mede afhankelijk is van de *perceptie* van zijn effectiviteit bij Congresleden en bij het grote publiek, speelt een hoofdrol. Maar de president kan genoodzaakt zijn zijn effectiviteit te bewijzen op andere gebieden dan het buitenlands beleid. Zo kunnen binnenlands-politieke problemen de buitenlands-politieke initiatieven van een president verlammen. De Tocqueville's pessimistische kijk op de mogelijkheid van een democratie een rationeel, gecoördineerd buitenlands beleid te voeren en vervolgens vol te houden mag door de ervaring tijdens de Koude Oorlog deels zijn ontkracht, maar zij lijkt na 1989-1990 weer aan geldigheid te winnen.

5.1.2 Percepties van Europa

Of de samenwerking met de Westeuropese bondgenoten stand houdt ondanks de toenemende fricties, zal mede afhangen van de Amerikaanse beeldvorming over de ontwikkelingen in de Europese Unie. Kan de EU het 'free riders' imago afschudden dat het draagt aan gene zijde van de oceaan? Zullen Amerikanen een hogere dunk krijgen van de Europese veiligheidsbijdragen dan zij tot dusver hadden?

De discussie over de sterkte van de Amerikaanse troepenmacht die in Europa moet blijven, geeft aan hoe het Amerikaanse Congres wordt beïnvloed door percepties over wat Europa zelf bijdraagt. Tevens blijkt in deze discussie hoezeer strategische Amerikaanse doeleinden kunnen worden ondergraven door binnenlands-politieke realiteiten. In een analyse van de meest recente troepenafname in Europa, de door voormalige minister van defensie Les Aspin aangekondigde vermindering van 150.000 naar 100.000 man, komt het congressionele 'General Accounting Office' tot de bevinding dat de VS volgens NAVO-afspraken alleen verplicht is delen van een legerkorps te leveren, niet een heel legerkorps [7]. Dit soort vaststellingen is natuurlijk koren op de molen van die Congresleden die liever bases in Europa zien verdwijnen dan in hun eigen staat [8].

Wat de inhoudelijke bijdrage betreft, heeft de Verenigde Staten wel haar houding gewijzigd van diepgaande scepsis naar instemming, althans in beginsel, met het streven naar een eigen 'Europees veiligheidsbeleid'. In de loop van 1992 zijn de Amerikaanse en Frans-Duitse standpunten over de wenselijkheid van een Europese 'veiligheidsidentiteit' en over de rol van het Eurocorps ten opzichte van de NAVO naar elkaar toegegroeid, onder andere doordat de Amerikaanse aandacht voor Europese veiligheidskwesties afnam. Maar het

7] *Force structure. Basis for future army forces in Europe*; Report to the Chairman, Subcommittee on military forces and personnel, Committee on armed services, House of Representatives, Washington, General Accounting Office, januari 1994, blz. 32-33.

8] Paul R.S. Gebhard, *The United States and European Security*; Adelphi Paper 286, Londen, IISS, februari 1994, blz. 59-60.

eindoordeel over de wenselijkheid van voortgezette samenwerking binnen het bondgenootschap wordt natuurlijk niet bepaald door verklaringen, maar door resultaten 'in het veld'. De weinig effectieve Europese interventie in Bosnië en het feit dat de Europese staten de Amerikaanse wens tot opheffen van het wapenembargo in Bosnië hebben geblokkeerd, hebben afbreuk gedaan aan de steun in het Congres voor het bondgenootschap en voor de verdere aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa. In een brief van mei 1993 aan president Clinton verklaarden de Republikeinse senatoren Dole en Lugar: "[T]he inability of NATO to act effectively to stop and contain a major war on European soil is bound to raise grave doubts among both the American people and the Congress about whether the enormous investment we make in NATO is reaping sufficient benefits" [9]. Soortgelijke kritiek heeft er toe geleid dat Clinton behoud van het handelingsvermogen van de NAVO als een van de hoofdbelangen van Amerikaanse bemoeienis met Bosnië is gaan zien [10]. Op het hoogtepunt van het transatlantisch geschil over de eenzijdige Amerikaanse opheffing van het wapenembargo heeft hij derhalve, in weerwil van een opstandig Congres, de Amerikaanse positie aangepast aan de Frans-Britse. Maar de nieuwe Republikeinse meerderheid in het Congres zal een Amerikaans-Europees vergelijk inzake de westerse Bosnië-politiek niet vergemakkelijken.

Te verwachten is dat de verdere ontwikkeling van de Amerikaans-Europese betrekkingen vooral zal afhangen van de bijdrage die de grote Westeuropese bondgenoten - al dan niet in EU-verband - zullen willen en kunnen leveren aan de stabiliteit, niet alleen regionaal, maar tot op zekere hoogte zelfs mondiaal. De 'vanzelfsprekende' partner is hierbij, in Amerikaanse ogen, Duitsland. De 'opening naar Duitsland', ondernomen door president Bush ('partnerschap in leiderschap') geeft de Amerikaanse perceptie weer dat de belangen die Duitsland in Europa nastreeft, het dichtst bij de Amerikaanse belangen liggen. Dat maakt Duitsland in Amerikaanse ogen het meest geschikt om een deel van de verantwoordelijkheid in Europa over te nemen en ook elders ter wereld een rol te spelen naast de VS. Ook de Amerikaanse steun voor het Duitse streven naar een permanente plaats in de Veiligheidsraad hangt nauw samen met het verlangen van Washington de Duitsers een grotere mondiale verantwoordelijkheid toe te delen [11].

In de Golfoorlog wist Duitsland een militaire bijdrage aan de interventie nog af te kopen door het overmaken van een aanzienlijke geldsom naar Washington. Deze onthouding werd gerechtvaardigd met een beroep op een in de Bondsdag aanvaarde interpretatie van de Duitse grondwet. Intussen heeft een uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* vermeende constitutionele hindernissen weggenomen, iets wat door Washington slechts als een aanmoediging kan worden opgevat. Te verwachten is dan ook dat vroeg of laat de onwil die Duitsland tot dusver heeft vertoond om een serieuze partner van de VS te worden bij militaire operaties buiten het verdragsgebied - een onwil die uiteraard mede is te verklaren uit de geschiedenis van deze eeuw - echt op de proef zal worden gesteld. Dat gebeurt wanneer de Amerikaanse betrokkenheid bij Europa wordt gekoppeld aan Duitse bijstand aan de Verenigde Staten. Dan zal het voor de Duitsers heel moeilijk worden de Amerikaanse aandrang te blijven weerstaan.

Vooralsnog vindt het Amerikaanse streven naar een gedeeld beheer van de internationale veiligheidsorde echter meer gehoor in Parijs en Londen dan in

9] Een lid van het Huis van Afgevaardigden, Barney Frank, drukte zich nog duidelijker uit: "Bosnia has shown there is no real role for US troops in Europe." Geciteerd in: ibidem, blz. 61.

10] "Now, in Bosnia, we clearly have an interest in preventing the spread of the fighting into a broader European war; in providing that NATO can still be a credible force for peace in the post-Cold War era, in this first ever involvement of NATO outside a NATO country." Toespraak Clinton voor de Naval Academy, 25 mei 1994.

Bonn. Opmerkelijk is vooral het naar elkaar toegroeien van de Amerikaanse en de Franse opvattingen, iets wat in belangrijke mate is te danken aan een veranderde Franse houding vanaf eind 1992 die zich geuit heeft in een flexibele opstelling in veiligheidsvraagstukken. Zowel in Washington als in Parijs bestaat de opvatting dat de VS en Frankrijk thans beide belang hebben bij de integratie van Duitsland in de EU én bij een blijvende Amerikaanse aanwezigheid in Europa [12]. De Amerikaanse wens Duitsland ('Europa') een grotere rol toe te kennen in veiligheidsvraagstukken laat zich zo steeds gemakkelijker verenigen met het Franse streven naar een Europese veiligheidsidentiteit.

Dat de 'special relationship' tussen de VS en Groot-Brittannië ondertussen aan erosie onderhevig is, is niet nieuw en ook niet erg dramatisch. Zolang de Britten zich enerzijds vereenzelvigen met de Amerikaanse aanwezigheid in Europa, maar anderzijds 'met de rug naar het continent' staan, en ontwikkelingen naar meer integratie in de EU slechts trachten af te remmen, behoeft de VS weinig te investeren in de bilaterale banden. Londen heeft voor Washington vooral betekenis voorzover het een actieve rol in Europa speelt [13]. Nochtans kan de vertrouwde relatie van tijd tot tijd herleven.

5.1.3 Conclusie

De rol van Amerika in Europa wordt anders. Betekent 'anders' hetzelfde als 'van minder belang'?
Hiertegen spreekt dat de VS grote geopolitieke en -strategische belangen in Europa en de omgeving van Europa houden. Dit geldt met name voor de relatie met Moskou, het strategische nucleaire evenwicht, nucleaire veiligheidszaken, veiligheidsrisico's als terrorisme, en ontwikkelingen in het Midden-Oosten en de Golfregio. Voorts heeft zich reeds lang een zeer omvangrijk web van andere relaties geweven, politieke, maar ook economische, financiële en in brede zin culturele verbindingen tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan. Hier is sprake van integrerende krachten, mogelijk nog versterkt door een toenemend besef van gedeelde belangen op probleemgebieden met een wereldomspannend karakter (milieu, energie, bevolkingsgroei) [14].

Moeilijk te voorspellen is echter hoe zwaar een dergelijk veelvoud van gedeelde belangen en relaties zal wegen in een politieke situatie waarin de VS onmiskenbaar een hardere toon aanslaat jegens bondgenoten en waarin het besef van Amerika's binnenlandse achterstanden op velerlei gebied tot de wens leidt taken af te stoten en verantwoordelijkheden te delen met partners. Wel is duidelijk dat de welhaast automatische identificatie van Amerikaanse belangen met die van de westerse wereld voorbij is. Het binnenlands-politieke klimaat, traditionele neigingen naar afzijdigheid, alsmede percepties aangaande Europa's bereidheid het eigen huis op orde te brengen, lijken voorlopig richtinggevend bij de overgang naar een nieuwe veiligheidsorde. Hierbij moet meer dan tot dusver wederzijds worden geïnvesteerd, wil van een succesvolle samenwerking sprake zijn.

[11] Vgl. M.C. Brands, R. Havenaar, 'De centrale plaats van Duitsland in de Europese politiek'; in: *Challenges in the East*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V90, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

[12] Benoit d'Abeville, 'The New European and World Order: The Current French Debate'; *SAIS Review*, herfst 1993, 13e jaargang, blz. 23-24. Zie ook Pierre Lellouche, 'France in search of security'; *Foreign Affairs*, lente 1993, 72e jaargang nr. 2, blz. 130-131, waarin hij vaststelt: "And again, France and Great Britain are incapable by themselves of balancing German power or checking Russian instability, let alone restructuring the entire European order, around a Franco-British axis. [...] European unity and a strong U.S. commitment to European affairs remain perhaps more vital to French national interests in post-Cold War Europe *than they were [before]*."

[13] W.F. van Eekelen, 'Veranderende veiligheid'; in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

[14] Anders echter: Christoph Bertram, op. cit.

5.2 De Russische federatie en het GOS [15]

5.2.1 Periode van onzekerheid

De huidige ontwikkelingen in de Russische federatie dienen te worden bezien in het perspectief van de revolutionaire omwentelingen in de afgelopen tien jaar. Rusland staat vanaf 1992 aan het begin van een langdurig transformatieproces, waarbij het gelijktijdig politieke en economische hervormingen moet doorvoeren in een context van binnenlandse malaise. Dat de desintegratie van een groot, gemilitariseerd en multinationaal imperium als de Sovjet-Unie met geweld gepaard is gegaan, is niet opzienbarend. Opzienbarend is eerder hoe beperkt dit gebruik van geweld tot dusverre is gebleven. Het ingrijpen in Tsjetsjenië en de politieke repercussies hiervan in Moskou hebben een periode van onzekerheid ingeluid, die erop zou kunnen duiden dat Rusland nog in een fase van desintegratie verkeert en nog niet de opgaande weg heeft gevonden. Toenemende politieke desintegratie, wijdverbreide corruptie en duistere verbindingen tussen criminele conglomeraten en officiële staatsinstellingen gaan gepaard met een pijnlijk economisch transformatieproces en de terugkeer van een assertieve Russische buitenlandse politiek jegens buurlanden in het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) en daarbuiten.

Rusland was en is een mede Europese mogendheid. Door zijn grootte, zijn geografische locatie en de sinds de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde status als *nucleaire supermogendheid* blijft het voor onbepaalde tijd een ongewisse factor waarvan de ontwikkeling medebepalend zal zijn voor de inrichting van een nieuwe veiligheidsorde in Europa. De vraag hierbij is hoe het nieuwe Rusland zich zal gaan verhouden tot de andere Europese staten. Op welke wijze zal de huidige interne zwakte van Rusland (op politiek, sociaal-economisch en zelfs, in vergelijking met voorheen, militair terrein) de buitenlandspolitieke houding van Moskou beïnvloeden?

Het Russische beleid kent momenteel drie prioriteiten:
- ten eerste de noodzaak anarchie en verdere desintegratie van de Russische Federatie tegen te gaan;
- ten tweede het streven, gebaseerd op overwegingen van veiligheid, status en economische ontwikkeling, om een bepalende rol te spelen in de direct omringende landen, bestaande uit het GOS minus de Baltische staten, met Oekraïne in een uitzonderingspositie;
- ten derde de wens verder door te zetten in de richting van een vrije-markteconomie. Dit noopt tot samenwerking met westerse landen en financiële organisaties ten behoeve van het economische transformatieproces in Rusland, ook als tegelijkertijd eigen veiligheidspolitieke en andere belangen in internationale fora worden nagestreefd die zich slecht met die van het Westen verhouden. Bij dit laatste speelt vooral een rol dat een verzwakt, maar in de perceptie van vele Russen ook 'vernederd' land, er behoefte aan heeft om in de behartiging van eigen belangen door de buitenwereld serieus genomen te worden.

5.2.2 Kansen op verdere desintegratie

In het Russische politieke bestel ontbreekt een *pluriforme democratische cultuur*. Vooral het ontbreken van duidelijke politieke stromingen en geloofwaardige partijen met een vastomlijnd program schaadt het democratische experiment en vermindert in de ogen van het electoraat de legitimiteit van het huidige bestel. Geen van de dertien partijen en blokken die zijn voortgekomen

[15] Deze paragraaf is mede gebaseerd op: Michel Tatu, 'Russia and the World' (vert.) , in: *Challenges in the East*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V90, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

uit de verkiezingen van december 1993, heeft zich ontwikkeld tot een geloofwaardige politieke formatie. Het politieke discours is hierdoor sterk gepersonaliseerd en de machtsstrijd speelt zich af in belangengroepen rondom president Jeltsin.

Ondoorzichtige verbindingen tussen mafiose elementen, delen van de op de ministeries en in de regio's nog immer invloedrijke *Nomenklatura* en onderdelen van de negen veiligheidsorganisaties die de vroegere KGB hebben vervangen, geven het politieke systeem trekken die herinneren aan tsaristische en communistische tradities. Ook de steeds meer van het publiek afgekeerde regeerwijze van Jeltsin draagt hieraan bij. De uitkomst van deze en andere politieke ontwikkelingen kan een verdere desintegratie van Rusland zijn, anarchie zelfs, indien tegengestelde binnenlandse machtsblokken elkaar met geweld zouden bestrijden. De politieke neutraliteit van het leger, die in voorgaande crises nog bewaard bleef, zou hierbij ook in het geding kunnen komen.

De ingreep in het separatistische Tsjetsjenië leidt tot tegenstrijdige waarnemingen over de ontwikkelingen in Rusland. Aan de ene kant typeert het de steeds ondoorzichtiger wijze van besluitvorming in Moskou, waarbij duidelijk wordt dat president Jeltsins gezag in toenemende mate zijn steun moet zoeken bij fracties uit het leger en de veiligheidsinstellingen die behoefte voelen om orde op zaken te stellen. Maar een ander belangrijk aspect van de Tsjetsjeense actie is de felle oppositie ertegen van delen van de bevolking, het parlement en de media (die zich nauwelijks lieten beïnvloeden door druk om positiever te rapporteren). Zelfs toonaangevende militairen en nationalisten maken bezwaar. Russen blijken momenteel net zo weinig gesteld te zijn op bloedige interventies, zelfs in de eigen 'achtertuin', als bijvoorbeeld Amerikanen of Duitsers [16].

5.2.3 De rol van de economische hervormingen

Tot de voornaamste factoren die de toekomstige ontwikkeling van Rusland en de richting van zijn buitenlands beleid zullen beïnvloeden, behoren de uitkomsten van het economische transformatieproces. De statistische gegevens over de ontwikkeling van de Russische economie geven een pessimistisch beeld: waar overige voormalige Warschau-Pactlanden hun negatieve groeicijfers reeds hebben omgebogen in positieve richting is in Rusland al drie jaar sprake van een dramatische inkrimping van het BNP (13% in 1994). Door het ontbreken van een effectief staatsgezag en van een adequaat juridische kader zijn bovendien de belastinginkomsten tot een zeer laag niveau gedaald, hetgeen het overheidstekort opdrijft. Ook zijn grootschalige kapitaalinjecties van buitenlandse investeerders vooralsnog uitgebleven. Deze tegenslagen zijn deels opgevangen door een tot voor kort aanhoudende uitgifte van roebels, hetgeen uiteraard de inflatie aanwakkerde.

Dit zwarte beeld van de Russische economie behoeft wel enige nuancering: de dramatische inkrimpingscijfers van het BNP kunnen bijvoorbeeld niet los worden gezien van het feit dat, terwijl in de planeconomie de produktiecijfers juist overdreven werden, er nu een situatie bestaat waarin zij juist te laag worden opgegeven. Verder houdt inkrimping in sommige gevallen de noodzakelijke afstoting in van inefficiënte bedrijven, hetgeen op langere termijn heilzaam kan zijn voor de economie. Tenslotte moet niet de uitwerking worden onderschat van de grootscheepse privatiseringsoperatie in Rusland die, met al haar onvolkomenheden, de dynamiek ten bate van marktgerichte hervormingen ondersteunt.

[16] Aldus Charles H. Fairbanks Jr., 'A tired anarchy', *The National Interest*; no. 39, voorjaar 1995, blz. 15-25.

Wat is de invloed van de economische hervormingen op de stabiliteit van het politieke bestel in Rusland? Ook hier zijn de signalen tegenstrijdig. Deze economische ontwikkelingen eisen hun tol onder grote groepen van de Russische bevolking, hetgeen de economische hervormingen tot belangrijkste oorzaak zouden kunnen maken van de mislukking van de politieke hervormingen. Brede desillusie over de economische ontwikkelingen heeft de machtsbasis van hervormers in Moskou ongetwijfeld aangetast. Maar een ander effect van de economische hervormingen is tenminste even belangrijk: aangezien de bevolkingsdelen die profiteren van de marktgerichte economie (de departementale en regionale *Nomenklatura*, eigenaren van grote geprivatiseerde staatsbedrijven, politici en semi-criminele netwerken) ook nauw verweven zijn met het politieke bestel, hebben zij een *direct belang bij zowel de voortgang van het hervormingsproces als de handhaving van interne stabiliteit*. Mede hierdoor heeft de oriëntatie op een vrije-markteconomie in Rusland binnen korte tijd wortel geschoten.

Economische overwegingen spelen in het post-communistische tijdperk ook een belangrijke rol in de buitenlandse politiek. Eén van de belangrijkste lessen die Gorbatsjov uit het bankroet van de Sovjet-Unie had getrokken, was dat economische welvaart, naast militair vermogen, de macht, invloed en status van een land in de wereld bepaalt [17]. President Jeltsin heeft deze omslag in geopolitiek denken overgenomen en de liberalisering van de Russische economie ingezet. Hiermee vormen de economische hervormingen een bouwsteen voor een nieuwe relatie met het Westen, die in ieder geval ten dele gebaseerd moet zijn op samenwerking. Maar juist vanwege de brede desillusie onder de Russische bevolking over de resultaten van deze hervormingen, waarbij ook te hoog gespannen verwachtingen omtrent economische samenwerking met het Westen een rol hebben gespeeld, kon de huidige *backlash* tegen een onverbloemd pro-westers buitenlands beleid gestalte krijgen [18].

5.2.4 Hernieuwde assertiviteit

Verdergaande desintegratie van het huidige Russische staatsbestel, onder druk van het binnenlandse klimaat, is niet uit te sluiten. De machtsstrijd tussen parlement en president, voorlopig beëindigd met de parlementaire verkiezingen van december 1993, is niet echt voorbij. De kwetsbaarheid voor binnenlandse oppositie zal daarom de buitenlands-politieke keuzes van de machthebbers in Moskou blijven beïnvloeden. Zelfs hervormingsgezinde politici die zich tot het centrum rekenen, zien zich meer en meer genoopt in buitenlands-politieke aangelegenheden sterk nationalistische posities in te nemen. Toch heeft zich wel een omslag voorgedaan in de politieke en economische visie van Russische machthebbers. Ook al zien sommige groepen het Westen nog steeds als een bedreiging, er bestaat toch een brede overeenstemming onder de Russische elite dat het land behoefte heeft aan toegang tot westerse markten, westerse technologie en westerse hulp [19].

De aanvankelijk door Jeltsin en diens minister van Buitenlandse Zaken Kozyrev gevoerde pro-Atlantische politiek, die streefde naar politieke en economische samenwerking met de Verenigde Staten en Duitsland, is de afgelopen jaren onder druk komen te staan van twee, hierboven beschreven, ontwikkelingen: de voortdurende economische malaise en de deels teruggewonnen machtspositie van conservatieve instellingen uit de Sovjettijd (het

[17] Deze omslag is van groot belang geweest voor de rest van Europa: zij vormde de basis voor Gorbatsjov's vervanging van de Brezjnev-doctrine door een doctrine van non-interventie in de Middeneuropese landen van het Warschau Pact, zonder welke de ontwikkelingen in 1989-1990 wellicht heel anders zouden zijn verlopen.

[18] Hannes Adomeit, 'Russia as a 'great power' in world affairs: images and reality', *International Affairs*; januari 1995, blz. 35-68.

[19] Renée de Nevers, 'Russia's strategic renovation. Russian security strategies and foreign policy in the post-imperial era', *Adelphi Paper* 289; Londen, IISS, juli 1994.

leger, de opvolgers van de KGB, het militair-industriële complex en de olie- en gaslobbies).

In de plaats van de nadruk op samenwerking met het Westen is nu een 'hernieuwde assertiviteit' in de Russische buitenlandse politiek te bespeuren. Deze uit zich vooralsnog het duidelijkst in de Russische politiek jegens het 'nabije buitenland', de vroegere Sovjetrepublieken verenigd in het GOS, waarmee Moskou duidelijk een *de facto* reïntegratie van de republieken in de Russische invloedssfeer beoogt. Hiermee zijn, naast overwegingen van prestige, vooral Russische veiligheidsbelangen gemoeid, bestaande uit de behoefte aan stabiliteit aan de zuidflanken van de Russische federatie. Het herstel van een Russische invloedssfeer in de voormalige republieken, de Baltische republieken en Oekraïne uitgezonderd, voltrekt zich sinds enige tijd met behulp van een mengeling van politieke, militaire en economische instrumenten. Het heeft hierbij vooralsnog weinig tegenwerking uit het Westen ondervonden.

De vraag of de Russische activiteiten in het GOS een systematische poging vormen om een Russisch imperium te doen herleven dan wel niet meer zijn dan een streven naar een beperkte veiligheidszone rondom Rusland, is van wezenlijk belang voor een inschatting van de koers die Rusland in de toekomst zal varen: in het verleden heeft de expansie van het Russische rijk nooit ruimte geboden aan liberalisering van de Russische maatschappij. Zeker is wel dat Rusland tot nog toe een beheerste politiek gevoerd heeft ten overstaan van de republieken die het belangrijkst zijn vanuit westers oogpunt: de Baltische republieken en Oekraïne. Met betrekking tot de Balten heeft Moskou weliswaar een hoge toon aangeslagen over de 'grootschalige schendingen van de mensenrechten' daar, maar intussen zijn wel alle Russische troepen teruggetrokken. Ook jegens Oekraïne heeft Rusland zich gematigd getoond in netelige kwesties als de separatistische beweging op de Krim en de ruzie over de Zwarte-Zeevloot.

De hernieuwde assertiviteit van het Russisch buitenlands beleid komt ook tot uiting in ontwikkelingen buiten het GOS. Uit de intensivering van de betrekkingen met Irak, Iran en India spreekt de Russische behoefte om de geopolitieke rol die het land daar vanouds heeft gespeeld, weer op te vatten. Samenwerking met de Verenigde Staten en met West-Europa heeft deels plaats gemaakt voor hernieuwd wederzijds wantrouwen en de uitdrukkelijke Russische wil om op buitenlands-politiek terrein specifiek Russische belangen te formuleren, zoals met betrekking tot Joegoslavië. De verslechterde relaties met het Westen uiten zich vooral in de slepende affaire rond de uitbreiding van de NAVO met enige Middeneuropese landen. De aanvankelijk milde reactie uit Moskou is hierbij gaandeweg omgeslagen in een felle retorische campagne tegen deze uitbreiding.

5.2.5 Conclusie

Rusland staat aan het begin van een lang transformatieproces, waarvan de uitkomst niet bij voorbaat vast staat. Toch kan nu al worden vastgesteld dat de basis voor samenwerking tussen Rusland en het Westen blijvend is verbreed sinds de revolutionaire veranderingen in Moskou van de afgelopen jaren. Dit is een belangrijke verbetering in de Europese veiligheidsordening, die wellicht zelfs zou blijven bestaan als een meer nationalistisch en autoritair bewind in Rusland de macht zou overnemen. Het is van belang dat voor het eerst sinds lange tijd de Russische prioriteiten bij binnenlandse problemen - vooral economische problemen - liggen. Ook de buitenlands-politieke retoriek komt grotendeels voort uit binnenlands-politieke overwegingen, in het bijzonder uit zucht naar status en erkenning. Rusland is door zijn grootte en positie weliswaar niet in te passen in bestaande westerse instellingen zoals

de NAVO of de Europese Unie, maar niettemin zijn de wegen naar integratie van Rusland in andere samenwerkingsverbanden, en daarmee naar de bevordering van de stabiliteit in Europa op lange termijn, nog niet afgesloten. Dit is de belangrijkste reden voor beleidvoerders in het Westen om bepaalde Russische ambities - zoals het streven naar dominantie in het 'nabije buitenland' - voorlopig te aanvaarden of althans te gedogen en rekening te houden met de bezwaren van Moskou tegen uitbreiding van de NAVO in oostelijke richting.

5.3 China

'Modernisering' heeft in China na de Tweede Wereldoorlog verschillende betekenissen gehad. In de jaren '50, onder Mao Tse-tung, betekende 'modernisering' het in slagorde zetten van maatschappij en economie naar Sovjet-voorbeeld. Fabrieken, produktiemethoden en produkten, maar ook het systeem van politieke controle werden van de Sovjet-Unie gekopieerd. De landbouw werd gecollectiviseerd. De trekken hiervan zijn nog steeds overal zichtbaar. Nadat Deng Xiao-peng in 1977 de macht overnam, ging 'modernisering' echter iets anders betekenen, namelijk economische decentralisatie en ontwikkeling van (delen van) de economie in een marktconforme richting, maar wel onder de heerschappij van de communistische partij. Onder Mao was het Chinese aandeel in de wereldhandel gezakt tot onder 0,5 procent - minder dan in de jaren '20 [20] - de laatste twaalf jaar is dit weer toegenomen, tot nu ongeveer 2 procent. De economie is in deze tijd gegroeid met meer dan 10 procent per jaar. Deze snelle ontwikkeling, gevoegd bij de bevolkingsomvang van naar schatting 1,2 miljard, maakt China tot een belangrijke handelsnatie in de oostelijke regio van de Stille Oceaan en tot een potentieel zeer aantrekkelijke markt voor westerse bedrijven. In de volgende eeuw zou China, dat na Mao's openlijke breuk met Moskou omstreeks 1960 zelf zijn kernbewapening verder heeft ontwikkeld, een wereldmacht kunnen worden.

Of dit inderdaad zal gebeuren en zo ja wanneer, staat evenwel geenszins vast. Tegenover successen staan immense problemen, demografisch, economisch en politiek. Ondanks de strenge bevolkingspolitiek blijft de bevolking sneller groeien dan verwacht; elke tien jaar komen er ongeveer 100 miljoen Chinezen bij, dat is elke twaalf jaar zoveel als de totale bevolking van Japan. De demografische opbouw vertoont onevenwichtigheden (veel ouderen, een overschot aan huwbare mannen). De decentralisatie heeft mede een sterk en toenemend contrast bevorderd tussen de achterlijke en arme landelijke regio's waar landbouw de hoofdactiviteit blijft en een aantal stedelijke regio's in het Zuiden. Het platteland kent op sommige plaatsen nog steeds problemen met de voedselvoorziening, circa één derde van de bevolking is er analfabeet en de werkloosheid in de landbouw, al dan niet 'verborgen', wordt geschat op 150 miljoen. Daarentegen kennen de zuidelijke kustgebieden nu een stormachtige economische ontwikkeling. Tegenover de circa 100 miljoen Chinezen die nog onder de armoedegrens leven, staan daar nu al duizenden dollar-millionairs. De duurzaamheid van dit 'wonder' wordt weliswaar in twijfel getrokken [21], maar de realiteit ervan wordt tot dusver niet ontkend. Evenwel staat ook vast dat de oer-kapitalistische ontwikkeling in deze regio's, waarbij corruptie van hoog tot laag een alledaags verschijnsel is geworden, de interne spanningen in China doet toenemen. Zo treedt, ondanks migratieverboden en -beperkingen, een grote trek op van het platteland naar de steden, waar de 'rondtrekkende' bevolking nu al wordt geschat op meer dan 50 miljoen [22].

[20] Vgl. Vincent Gable and Peter Ferdinand, 'China as an economic giant: threat or opportunity?', *International Affairs*; volume 70, nr. 2, april 1994, blz. 243-262.

[21] Vgl. Richard Hornik, 'Bursting China's Bubble', *Foreign Affairs*; mei/juni 1994, blz. 28-42.

[22] Ibidem.

Na 1989-1990 is China de enige grote mogendheid waar kapitalisme gedijt onder communistische vlag. Het Marxisme is nog wel de officiële ideologie, maar heeft verder nauwelijks aanhang. De partij baseert haar leidende rol ook niet langer op de marxistische beginselen. Zij ontleent haar legitimatie aan de economische groei en zij houdt de bevolking voor dat het alternatief voor haar leiderschap de chaos is. De vraag is uiteraard wat dit alles zal betekenen voor de toekomst. Een optimistisch scenario houdt in dat na Dengs dood, bij gebrek aan een algemeen aanvaarde opvolger, een collectief leiderschap wordt gevormd dat de Chinese samenleving bijeen weet te houden en verder in een meer pluralistische richting stuurt. Een tegengestelde versie luidt dat na het verdwijnen van de generatie van 'historische' grondleggers van de revolutie, de regio's nog scherper tegenover elkaar zullen komen te staan en er een machtsstrijd zal ontbranden, als gevolg waarvan China's positie, tenminste in een tussenfase, door grote instabiliteiten en scheuringen in de samenleving zal worden verzwakt.

Voor de problematiek in dit rapport is het uiteraard belangrijk welke kant China zal opgaan. Gegeven echter de onvoorspelbaarheid hiervan en de geringe beïnvloedingsmogelijkheden die er bestaan, zeker voor Nederland, maar ook voor Europa, maakt het voor de hierna te ontwikkelen beleidsperspectieven niet zoveel verschil. Behoudens pogingen de handelsbetrekkingen uit te breiden, is er nauwelijks ruimte voor een eigenstandig Nederlands China-beleid. Het is voorlopig ook de vraag of de Europese Unie hier veel kan verrichten. In elk geval zullen de opgaven die in dit rapport aan de orde komen, op de hier beschouwde termijn niet anders gaan luiden door wat in China gebeurt.

5.4 Duitsland [23]

5.4.1 'Verschuiving' op de landkaart

Voor geen lidstaat van de Europese Unie heeft '1989-1990' zo diepgaande gevolgen gehad als voor Duitsland. Het verenigd Duitsland is thans niet slechts qua aantal inwoners (nu 83 miljoen) en Bruto Nationaal Produkt 40 procent groter dan Frankrijk, het is door de vereniging ook 'verschoven' op de landkaart. Tot aan de ineenstorting van het communisme was de Bondsrepubliek het oostelijke gebied van het westerse bondgenootschap. Nu is Duitsland opnieuw het centrum van Europa.

Wat nu anders is dan vroeger: de vereniging gebeurde niet gewapenderhand, zoals in 1871, maar door onderhandelingen en verdragen van de 'twee Duitslanden' met de vier vroegere bezettingsmachten (2+4). Deze onderhandelingen verliepen harmonieus tot op het hoogste niveau. De vereniging verliep zonder nationalistische passie; zij werd afgedwongen door een Oostduitse bevolking die werd gemotiveerd door vrijheidsdrang en verlangen naar welstand; de burgers van West-Duitsland reageerden meer met verlegenheid of soms zelfs afweer op het vooruitzicht één te worden, dan met geestdrift. Niet los hiervan is vast te stellen dat Duitsland nu voor de eerste keer is omringd door bevriende staten.

Wat ook anders is: Duitsland is al bijna een halve eeuw een functionerende democratie, als betrouwbare partner met de belangrijkste westerse mogendheden en zijn naaste buren verbonden in de Atlantische samenwerking en de Europese integratie. Hier ligt wellicht het grootste verschil met voorheen. In Bonn wordt voortdurend de nauwe binding met het Westen beklemtoond. Niets verandert daarin, de banden met Washington en Parijs blijven onaan-

[23] Deze paragraaf is mede gebaseerd op M.C. Brands, R. Havenaar, op. cit.

getast. Duitsland stelt zich in de EU op als voorheen en heeft geen ambitie 'gelijker' te zijn dan de andere partners, zo wordt gezegd.

Oude dilemma's dienen zich echter toch weer aan, in een andere context en in een andere vorm, maar niettemin herkenbaar. In de eerste plaats het 'onhandige' formaat van Duitsland in Europa. Het Duitsland van Bismarck bleek destijds al te groot èn te klein - te groot voor een gemakkelijke inpassing in het Europese statensysteem, maar te klein om als hegemoniale macht zijn wil op te leggen aan het continent. Aan deze tweeslachtigheid zijn vele theorieën opgehangen over het onbestendig karakter van Duitslands betrekkingen met de omringende landen. Duitsland zou na 1871 niet alleen nooit zijn 'natuurlijke' plaats hebben kunnen vinden in het centrum van Europa, maar vanwege zijn bedreigend karakter ook nimmer ten volle zijn aanvaard door de andere grote mogendheden, te weten Frankrijk, Engeland en Rusland. Die vraag naar Duitslands 'inpasbaarheid' wordt nu opnieuw gesteld, in Europa en ook in de relatie tot de Verenigde Staten.
Ten tweede geldt dat Duitsland nu na veertig jaar weer is verbonden met Midden- en Oost-Europa, zijn traditionele achterland, politiek, economisch en cultureel. De hieruit voortkomende heroriëntatie is niet vrij van tegenstrijdigheden. In Midden-Europa valt Duitsland, als de grote mogendheid daar, vanzelf een bekommernis en zelfs een verantwoordelijkheid toe voor de stabiliteit en welvaart in dit gebied. *Dit is 'ongevraagd', en volgt uit de 'aard der zaken'; daaraan kan Duitsland zich niet onttrekken: als instabiliteit uit een institutioneel en politiek vacuüm in Midden-Europa overslaat naar het Westen, ondergaan de Duitsers als eerste de consequenties daarvan.* Anderzijds kan de Duitse invloed in dit gebied alleen effectief zijn als zij wordt gedoogd door Moskou, dat hiervoor stellig een eigen rekening zal komen presenteren. Alsof dit 'spel' nog niet nauw genoeg luistert, moet Duitsland ook voorkomen dat het zich door zijn oostelijke preoccupaties vervreemdt van de westerse bondgenoten in (vooral) Washington en Parijs.

In dit perspectief is het niet verwonderlijk dat de notie van een na 1990 toegenomen Duits gewicht en grotere bewegingsvrijheid in Bonn op tegenspraak stuit. Tot de officiële Duitse politiek behoort de ontkenning van gewicht. Duitse belangen worden bij voorkeur zo verweven met Europese belangen dat zij met recht 'Europees' kunnen heten. De voorkeur is zeer sterk voor multilateralisme in het algemeen en 'inbedding' in Europa in het bijzonder. Uiteraard valt dit moeilijk te rijmen met toegenomen vrijheid van beweging. En die is ook maar betrekkelijk. Grote(re) staten hebben wellicht in beginsel meer opties dan kleine, maar zij voelen dit doorgaans zelf niet zo. Immers, grote staten worden ook aangesproken op veel meer zaken tegelijk; zij staan bloot aan meer tegengestelde pressies en zij kunnen zich minder gemakkelijk 'onzichtbaar' maken als er een beroep op hen wordt gedaan. Wat betekent 'bewegingsvrijheid' dan nog in de praktijk? In Duitse ogen is de betrokkenheid naar het Oosten toe hen opgelegd; in West-Europa moèt Bonn wel de richting aangeven, wil de EU niet stuurloos raken; in de transatlantische verhouding is Duitsland door de VS aangemerkt als 'partner in leadership', zodat het, tegen de zin van veel Duitsers, betrokken raakt bij internationale operaties. Kortom, met de Koude Oorlog lijkt ook de 'vakantie van de wereldpolitiek' definitief voorbij.

Het verschil met vóór 1990 kan wellicht zo worden aangegeven dat voorheen tussen de grote drie in de EU een per beleidsgebied uiteenlopende rangorde bestond. Nu wordt deze eenvormiger. Zolang Europa niet onder externe druk wordt gezet, zal de verandering niet evident zijn. Dienen zich echter crises aan - destabiliserende conflicten in Midden- en Oost-Europa, bedreigingen uit de Arabische wereld, terrorisme, maar ook handelsoorlogen kunnen dit effect hebben -, dan zal vermoedelijk blijken dat Duitsland toch 'gelijker' is geworden. Dan zal ook de vraag worden beantwoord of het gewichtsverschil groot

genoeg is om de EU-partners bijeen te houden. Kan 'verdekt' *de facto* Duits leiderschap in een crisis voldoende saamhorigheid creëren nu Amerika afstand neemt en Moskou geen vrees meer inboezemt?

5.4.2 Relaties met Midden- en West-Europa

Duitsland is, als gezegd, voor de Middeneuropese landen de grote mogendheid in Europa, zowel historisch, als politiek, economisch en cultureel. Hoewel zij zich niet door Bonn of Berlijn de wet willen laten voorschrijven, koesteren alle Middeneuropese regeringen de wens zo intensief mogelijke relaties met Duitsland te onderhouden, naast (en mede ter bevordering van) een band met 'Brussel'.

Deze situatie kan gemakkelijk leiden tot de scheefgroei waarvoor de Bondsregering zo beducht is. In de hiervoor aangegeven lijn van multilateralisme in het algemeen en nadruk op Europese integratie in het bijzonder past geen Duitse grote-mogendhedenpositie in (een deel van) Europa. Immers, dit leidt gemakkelijk tot fragmentatie binnen de EU die niet alleen politieke spanningen veroorzaakt. Als Duitsland de lusten heeft van 'informeel leiderschap' in Midden-Europa, zullen Bonn's EU-partners nog gretiger proberen de lasten van steun aan de landen daar af te wentelen op de Duitsers. Dat zal voor de Duitse publieke opinie, toch al moe van langdurig 'betaalmeesterschap', onaanvaardbaar zijn en dus de animo voor 'Europa' in Duitsland verder doen bekoelen. Zo krijgt het probleem van Duitslands 'te grote en te kleine' formaat concreet gestalte.

Ter voorkoming van toenemende instabiliteit in Midden-Europa zet Bonn de toetreding door van de betrokken landen tot de Europese Unie. De consequentie hiervan is wel dat de EU nog heterogener wordt en aan samenhang en dus nog verder aan handelingsvermogen dreigt te verliezen. In een alleen maar 'lossere' Europese Unie zou Duitsland ongewild nog meer tot eenzijdig leiderschap worden geroepen. Duitslands macht zou hinderlijk zichtbaar worden. Hier ligt mede een belangrijke reden voor het Duitse initiatief dat is neergelegd in de CDU/CSU-voorstellen tot vorming van een 'kerngroep' die het noodzakelijk leiderschap in de EU op zich zou moeten nemen (zie voor een nadere bespreking van het zgn. Schaüble/Lamers-dokument hoofdstuk 8).

Door verdieping van de integratie kan een initiërende rol van Bonn (straks Berlijn) in Europa worden afgedekt door uit welbegrepen eigenbelang handelende partnerlanden, Frankrijk voorop (zie voor de specifieke Duits-Franse relatie hierna par. 5.6). Het probleem van Duitslands 'inpassing' in Europa wordt zo weliswaar niet opgelost, maar wel een stuk hanteerbaarder gemaakt.

5.4.3 Relaties met Rusland

Duitsland heeft specifieke belangen in Rusland, niet alleen omdat daar meer dan 1 miljoen 'Volksduitsers' wonen. Een grootschalig conflict tussen Rusland en andere staten van de Russische federatie of van het GOS zou een vluchtelingenstroom op gang kunnen brengen die behalve Midden-Europa ook Duitsland zelf zou kunnen destabiliseren. Dit risico dwingt de regering in Bonn tot een intensief contact met Moskou, teneinde een matigende invloed uit te oefenen, voorzover dit mogelijk is. Daarnaast nopen ook veiligheidsbelangen als het tegengaan van nucleaire proliferatie en het zorgvuldig beheer van kerncentrales, alsmede economische belangen, vooral op het gebied van de energievoorziening, tot het onderhouden van zo goed mogelijke Duits-Russische betrekkingen.

De hoop dat in Rusland toch de gematigde krachten de overhand zullen hou-

den, heeft de Duitse regering er tot dusver, net als de Amerikaanse, toe bewogen president Jeltsin zoveel mogelijk te ontzien en te steunen. Ook de Duitse protesten tegen het overmatig gebruik van geweld in Tsjetsjenië laten deze koers onverlet. Het Duitse streven is erop gericht een netwerk van gedifferentieerde betrekkingen met Moskou op te bouwen, zodat het verwijt kan worden gepareerd dat Rusland wordt buitengesloten. Hoe meer Rusland wordt verstrengeld in economische en andere samenwerkingsrelaties met het Westen, zo is de redenering van het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken, des te hoger zal de prijs zijn die Moskou zal moeten betalen voor een eventuele hervatting van een agressieve politiek.

Een belangrijke vraag is hoe goede relaties met Moskou kunnen worden gecombineerd met de stabilisatie van Midden-Europa door integratie van de landen daar in de Europese Unie en de NAVO. De toegenomen protesten van de Russische regering tegen de toetreding van de Visegrad-naties tot het Atlantisch bondgenootschap stellen Bonn voor een moeilijk dilemma. Enerzijds moet worden tegemoetgekomen aan de legitieme veiligheidsbehoeften van de landen in Midden-Europa. Anderzijds is er nog steeds hoop gevestigd op de gematigde hervormers in Rusland en moet dus zo veel mogelijk worden voorkomen dat hun precaire positie wordt geschaad en de invloed van radicaal-nationalistische krachten overeenkomstig wordt versterkt.

Uit de in vele opzichten bijzondere positie van Duitsland tegenover Rusland en het GOS vloeit voort dat een eventuele grote crisis daar Bonn voor pijnlijke keuzen kan stellen. Scherpe wendingen, waarin rivaliteit en samenwerking samengaan, hebben zich in de Duits-Russische betrekkingen eerder voorgedaan. Het is niet ondenkbaar dat Duitsland, indien de politieke integratie in de EU de komende jaren onvoldoende vordert, voor de noodzaak komt te staan van een meer eenzijdig handelen in de betrekkingen met Rusland, eventueel ten detrimente van de relaties met andere staten in Midden-Europa of zelfs in het Westen.

5.4.4 Relaties met de VS

Wat voor de EU als geheel geldt, geldt in het bijzonder voor Duitsland: naarmate de Verenigde Staten meer distantie neemt, zal een aantal taken moeten worden overgenomen.
Men zou de stelling kunnen verdedigen dat de Duitse rol prominenter gaat worden, naarmate de VS zich minder wil bemoeien met Europese zaken. Die zienswijze ligt ten grondslag aan de nadrukkelijke Amerikaanse wens dat Bonn meer openlijk de leiding op zich neemt in het 'ongeregelde' Europa. Als gezegd komt deze notie van 'partner in leadership' nauwelijks overeen met huidige Duitse wensen en zeker niet met de ambities van het Duitse publiek.

Of Duitsland mettertijd toch zoiets zal worden als Amerika's wijkagent in Europa, zal vooral afhangen van het verdere verloop van de integratie in de EU. Hierbij gaat het erom of tijdig voldoende homogene en handelingsbekwame instituties kunnen worden gevormd om Duitsland in op te vangen en zo een eenzijdige Duitse profilering overbodig te maken.

5.4.5 Conclusie

Sinds de eenwording in 1990 is Duitsland gehouden in Europa een leidende rol te spelen. Het is opnieuw de centrale macht op het continent geworden.
Het Duitse streven is er nadrukkelijk op gericht 'historische fouten' te vermijden en leiderschap zoveel als mogelijk is te delen met een aantal landen van de EU. Duitsland mag zich niet te sterk manifesteren omdat dit fragmenterende tegenkrachten oproept, maar evenmin te zwak, omdat dan des-

integratie optreedt en de stabiliteit wordt aangetast. In dat tweede geval zou Europa de speelbal van omstandigheden kunnen worden.

De Duitse positie wordt nog bemoeilijkt doordat zowel in de verhouding tot Rusland als in de betrekkingen met de VS bijzondere belangen op het spel staan. Het naar vermogen bevorderen van relatief gematigde krachten in Moskou is vooral noodzakelijk omwille van de stabiliteit in Midden-Europa. Daarnaast houdt Bonn vast aan goede betrekkingen met de VS. Daarbij moet het echter rekening houden met feit dat het Duitse publiek zo min mogelijk betrokken wil worden in mondiale verantwoordelijkheden. Ook daarom zoeken de Duitsers verbreding van het Europese draagvlak.

Of Duitsland in Europa de voor een 'verdekt' leiderschap vereiste evenwichtskunst kan blijven opbrengen, zal in belangrijke mate afhangen van zijn partners, Frankrijk voorop. In de eerste plaats zullen de landen van Midden-Europa moeten worden opgenomen in de EU, mede om stabiliteit te verzekeren aan Duitslands oostgrens. In een uitgebreide EU zal voorts gedifferentieerde integratie onvermijdelijk zijn om toereikend handelingsvermogen te bereiken. Vandaar de uit Bonn komende ideeën voor een homogene kerngroep als alternatief voor niet-geambieerd eenzijdig Duits aanvoerderschap.

5.5 Frankrijk [24]

5.5.1 Uit de *niche*

Ten tijde van de Koude Oorlog was Frankrijk een typische *niche-player*. Uitgaande van de berekening dat de VS in zijn eigen belang de afschrikking van de Sovjet-Unie in stand moest houden, benutte Frankrijk de ruimte onder de Amerikaanse nucleaire paraplu om een zo zelfstandig mogelijke positie binnen de NAVO in te nemen. Oppositie tegen de hegemoniale bondgenoot, de ontwikkeling van een eigenstandige nucleaire macht en de uittreding uit de geïntegreerde NAVO-structuur, gingen gepaard met blijvende deelname aan (en op cruciale momenten ook betoonde solidariteit met) het westerse bondgenootschap.
Ook voor Frankrijk luidden de veranderingen van 1989-1990 een positiewijziging in. Het verlies van Frankrijks status als grote mogendheid kon na de Tweede Wereldoorlog nog lange tijd worden verhuld door een actief beleid, met name bij de opbouw van de EG waarop de Fransen verregaand hun stempel wisten te zetten. Het teruglopend economisch en militair gewicht werd, zeker ten tijde van president De Gaulle, nog enigermate gecompenseerd door een beleid dat sterk in het teken stond van Franse *grandeur*, hetgeen overigens concrete nationale belangenbehartiging niet in de weg stond.

In Europa vormde en vormt de verzoening met Duitsland op basis van de Duitse integratie in de EEG en later de EU de spil van het Franse beleid. Ook al werd de Franse economie in de naoorlogse jaren al snel overvleugeld door de Duitse, de sterke Duitse behoefte de erfvijand tot 'vriend' te maken, gepaard met de onvolmaakte soevereiniteit van de Bondsrepubliek en het feit van de Duitse deling, bevorderden in dit tijdvak evenwicht in de Frans-Duitse verhouding, ja soms zelfs Frans overwicht. Onder deze omstandigheden kon Parijs zichzelf beschouwen als het politieke centrum van Europa. De permanente zetel in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en een actief Afrikabeleid completeerden tijdens de Koude Oorlog de poging van Frankrijk om in Europa zijn stand op te houden.

[24] De navolgende paragraaf is mede gebaseerd op S. Rozemond, *De internationale positie van Frankrijk*; interne notitie t.b.v. de WRR, januari 1995.

Met de omwentelingen van de laatste jaren is aan deze positie van Frankrijk een einde gekomen. De Duitse hereniging, een ontwikkeling die Frankrijk niet kon tegenhouden en waaraan het trouwens altijd lippendienst had bewezen, zorgt er met de gedeeltelijke Amerikaanse terugtrekking uit Europa voor dat het economische en politieke overwicht van Duitsland in de Unie voor iedereen zichtbaar toeneemt.

De 'attributen' van een status van Frankrijk als grote mogendheid nemen gaandeweg in betekenis af. Het bezit van kernwapens draagt in de nieuwe constellatie minder bij aan het prestige van een land. Naar zijn aard sorteert dit wapen tegenover juist de gevaarlijkste fanatici buiten Europa als waarschuwingsmiddel het minste effect. De invloed die wordt ontleend aan het permanente lidmaatschap van de Veiligheidsraad, zal naar verwachting geringer worden, hetzij door een uitbreiding van het aantal permanente leden, hetzij doordat een meer bindende politieke samenwerking in de EU het vooruitzicht op één Europese zetel opent. Niet voor niets pogen de Fransen hun thans nog bevoorrechte positie in New York te onderbouwen door de levering van een onevenredig grote bijdrage aan humanitaire VN-acties te velde. Ook de Franse Afrikapolitiek heeft aan glans verloren. De speciale banden met vroeger afhankelijke gebieden overzee schiepen een economische en politieke invloedssfeer, maar raken nu meer en meer verstrikt in tegenstellingen van etnische of religieuze oorsprong. De franczone is op losse schroeven komen te staan sinds de van de franc afgeleide munten collectief tot devalueren werden gedwongen. De francofonie wordt zelfs binnen Frankrijk in het nauw gebracht door het economische en culturele overwicht van Engelstalige audiovisuele producenten en distributeurs. In Algerije roept zij zelfs bloedig verzet op.

5.5.2 Rol in de Europese Unie

Door de 'terugkeer van de geografie' in veiligheidskwesties gaan de prioriteiten van de belangrijke lidstaten in de EU meer uiteenlopen. Nochtans hoeft dit de spil van de Europese integratie, de relatie tussen Frankrijk en Duitsland, niet aan te tasten. Ook al is vastgesteld dat in het Europa van na 1989-1990 de Franse positie ten opzichte van Duitsland is verzwakt, vanuit een politiek perspectief gezien heeft Parijs nog een aantal troeven in handen.

In hoeverre Frankrijk zich binnen de Unie kan en zal profileren als kampioen van de belangen van de Mediterrane lidstaten blijft zeer de vraag. Met zijn pretentie om in de dialoog langs de as Bonn-Parijs op te treden als woordvoerder van de zuidelijke staten oogst Frankrijk bij deze landen langzamerhand meer irritatie dan dank. Behalve wanneer het gaat om handhaving van het peil van subsidies uit cohesiefondsen voor zuidelijke regio's, wordt de houding van Parijs, vooral in Spanje, als neerbuigend ervaren. Elders ontmoet de implicatie dat de Bondsrepubliek in dit tweegesprek de noordelijke flank zou vertegenwoordigen, weerstand.

In de EU blijft Frankrijk wel een aparte positie innemen waar het de rol van de overheid in de markt betreft en de hieraan gekoppelde handelspolitieke voorkeuren. Meer dan elders heeft in Frankrijk de economie altijd kunnen gedijen onder de hoede van velerlei overheidsinterventie. Door Europese en mondiale afspraken is het bedrijfsleven er binnen enkele decennia verregaand blootgesteld aan de werking van de vrije markt. Niet alleen zijn handelsprotectie en subsidies nu verboden, ook de hulp van de staat bij het binnenhalen van publieke orders uit het buitenland moet subtieler worden gehanteerd. Hierbij kenmerkt Frankrijk zich doordat de nationale speerpunten in de exportindustrie van eindprodukten juist in de sfeer liggen van door overheidsopdrachten beheerste markten. Dit geldt voor openbaar-vervoermiddelen, militaire uitrusting en telecommunicatie. Teruglopende defensiebudget-

ten, maar ook de geringere beschikbaarheid van Franse ontwikkelingshulp voor het binnensluizen van orders uit de Derde Wereld, trekken tezamen een zware wissel op de grote ondernemingen. De oriëntatie van de kleinere bedrijven op de buitenlandse markten is in vergelijking met andere EU-landen nog relatief gering. Hiermee in lijn is de roep van Parijs om een Europese industriepolitiek.

De kracht van Frankrijk in de Unie is in hoofdzaak gebaseerd op twee gegevenheden. Ten eerste de in Bonn gevoelde noodzaak van voortdurende hechte samenwerking tussen Duitsland en Frankrijk. Deze verzekert dat de stem van Frankrijk ook bij de toekomstige herinrichting van het Europese integratieproces van groot belang zal zijn: in de aanloop naar Maastricht is duidelijk gebleken dat Duitsland op beslissende momenten nog immer bereid is de eigen beleidsvoorkeuren af te stemmen op die van Frankrijk. Tenslotte bestond de 'deal van Maastricht' hierin dat Frankrijk, mede ter verdere inkapseling van Duitsland in Europa, de voltooiing van een Economische en Monetaire Unie voorstond, terwijl Duitsland in ruil hiervoor strenge criteria voor deelname aan een EMU eiste alsmede de uitbouw in de richting van een Politieke Unie. Op het eerste punt heeft Duitsland niet toegegeven, maar voor wat betreft de Politieke Unie komt het Verdrag van Maastricht maar in zeer beperkte zin aan de Duitse wensen tegemoet.

Het Franse denken over de verdere inrichting van de Unie draagt overigens een ambivalent karakter. De sterke Franse voorkeur voor intergouvernementele samenwerking kan immers op gespannen voet komen te staan met de sinds 1989-1990 toegenomen perceptie in Parijs dat versterking van het handelingsvermogen van de Unie noodzakelijk is, onder andere ook om Duitsland aan 'Europa' te binden. Bij de ratificatie van het Verdrag van Maastricht kon de regering alleen een meerderheid in zowel parlement als per referendum vinden door enerzijds het non-akkoord van Luxemburg van 1966 over een vetorecht binnen de Raad in vitale zaken nieuw leven in te blazen en anderzijds toch weer politieke controle over de Europese centrale bank voor te spiegelen. Zulke kronkelwegen wijzen er op dat de door Frankrijk voorgestane versterking van de Unie een selectief karakter zal blijven dragen.

Ten aanzien van de Europese Unie heerst in Frankrijk brede overeenstemming dat het accent, terwille van de legitimiteit, meer moet komen te liggen bij de Raad en vooral bij de Europese Raad van het Franse staatshoofd en de regeringsleiders. Er zal ook vaker moeten worden gewerkt met door nationale parlementen in te vullen kaderrichtlijnen, waardoor de behoefte aan ruimere bevoegdheden voor het Europese Parlement wordt weggenomen. Verder moet ook het aantal Europese Commissarissen worden verminderd en moet een blokkerende minderheid bestaande uit louter kleine lidstaten uitgesloten worden.

De tweede bron van invloed die Frankrijk aanwendt binnen de Unie, is de nog steeds voorname rol die het land speelt in bijdragen aan multinationale crisisbeheersingsoperaties. Op het gebied van de veiligheid zal Duitsland nog enige tijd een onvolwaardige partner zijn, hetgeen aan Frankrijk de mogelijkheid biedt zich hier te profileren en, tezamen met het Verenigd Koninkrijk, een leidende rol op te eisen. De afgelopen jaren heeft de Franse regering hiertoe een aantal initiatieven op veiligheidsgebied ontplooid. Ten eerste was er de gezamenlijke oprichting met Duitsland van het Eurocorps, waarmee een nieuwe basis werd gelegd voor Frans-Duitse samenwerking in veiligheidskwesties. Ook gaf het Eurocorps een hernieuwde legitimatie voor de legering van Franse troepen op Duits gebied, terwijl het door detachering van enige Duitse eenheden in Straatsburg tegelijkertijd voor enige wederkerigheid

zorgde [25]. De uiteindelijke beslissing dat het Eurocorps ter beschikking staat van de NAVO voor collectieve defensietaken en van de WEU voor overige taken, geeft aan dat Frankrijk in toenemende mate doordrongen is geraakt van de wenselijkheid van een blijvende Amerikaanse veiligheidspresentie in Europa. Hierop wijst ook het gegeven dat Frankrijk, waar het vredestaken betreft, voor het eerst weer is gaan deelnemen aan de vergaderingen van het Militair Comité van de NAVO. Ook lijkt Frankrijk zich ervan bewust te zijn dat bij een explosie of implosie van Algerije alleen samen met de VS effectief optreden mogelijk zou zijn, al mag de bereidheid van de VS om zelf ter plaatse te interveniëren, niet hoog worden ingeschat [26].

Verder valt op dat Parijs, door concrete samenwerking met Engeland in Bosnië en de vorming van een Brits-Franse staf voor luchtmachtsamenwerking ook de defensiesamenwerking over het Kanaal wil opvoeren. Het door de voormalige premier Balladur gelanceerde Stabiliteitspact voor Midden-Europa ten slotte, waarbinnen kandidaat-lidstaten van de EU worden genoopt hun onderlinge conflicten op te lossen, complementeert de Franse strategie om zoveel mogelijk ballen in de lucht te houden. Zolang Frankrijk niet onomwonden terugkeert in de multilaterale integratie en Duitsland nog schroomvallig blijft verbintenissen buiten het bondgenootschappelijk verdragsgebied en zonder VN-mandaat aan te gaan, zullen dergelijke losse constructies wel aan de orde blijven.

5.5.3 Frankrijk en de Islam

De grote betrokkenheid van Frankrijk bij de ontwikkelingen in Algerije toont hoe bezorgd Parijs is over het moslim-fundamentalisme. Als mediterrane staat grenst Frankrijk zelf aan de instabiele Maghreb, waar fundamentalistische revoluties tot grote politieke verschuivingen zouden kunnen leiden.
De aard van de in Parijs gepercipieerde bedreigingen loopt uiteen. Enerzijds bestaat het gevaar voor toenemend terrorisme op Franse bodem, waarbij de mogelijkheid dat wapens voor massavernietiging in handen komen van irrationele revolutionaire bewegingen weinig geruststellend is. Voorts zou een machtsovername door het islamitische heilsfront in Algerije, nog afgezien van de kans op overslaan naar de buurlanden, een stroom asielzoekers op gang kunnen brengen die de interne stabiliteit van de Franse samenleving op de proef zou kunnen stellen.

Anderzijds is Parijs ook beducht voor het overslaan of de infiltratie van niet-gewelddadige vormen van fundamentalisme naar Frans grondgebied. Meer dan in andere landen bestaat in Frankrijk als vanouds de behoefte alle minderheden te assimileren en tot Fransman te maken. Ook wanneer het gaat om moslims is de bereidheid bij Fransen tot het integreren van immigranten over het algemeen hoog te noemen. Toenemende uitingen van fundamentalisme in Frankrijk zouden echter de balans in de samenleving kunnen verstoren en vreemdelingenhaat aanwakkeren.

Parijs streeft ten aanzien van de Maghreb drie doelstellingen na. Ten eerste is het er op uit de voedingsbodem onder het fundamentalisme te helpen wegnemen door de landen van Noord-Afrika enige economische verlichting te brengen. Ten tweede wil het de hand versterken van regimes in hun pogen oppositioneel geweld van fundamentalistische zijde te onderdrukken. En ten derde zou het graag een neutrale opstelling handhaven teneinde zich te vrijwaren van terrorisme.

[25] W.F. van Eekelen, op. cit.

[26] Ibidem.

Europese veiligheidsorganen als de WEU en de NAVO hopen op een stabiliserende werking van dialogen met een aantal landen aan de overzijde van de Middellandse Zee. Voor het overige is vooralsnog de aandacht, ook binnen de Europese Unie, veeleer gericht op de stabilisatie van de Middeneuropese landen. Nochtans is voor een aantal zuidelijke lidstaten van de Unie de 'zone van instabiliteit' die zich uitstrekt van de Maghreb tot het Midden-Oosten van veel directer zorg.

De Europese Unie als zodanig verschijnt voorlopig alleen en in beperkte mate in beeld wanneer het gaat om economische hulp. De zuidelijke lidstaten pleiten voor financiële overdrachten aan de buurlanden van Algerije. De noordelijke landen, die het leeuwedeel van deze overdrachten voor hun rekening zouden moeten nemen, zijn meer voorstanders van ruimere openstelling van de Westeuropese markten voor produkten uit Noord-Afrika, waar in de eerste plaats de mediterrane leden concurrentie van ondervinden. Zijn dit soort meningsverschillen nog overkomelijk binnen Unie-verband, op termijn moet rekening gehouden worden met toenemende Noord-Zuid spanningen binnen de EU als bij de mediterrane landen het gevoelen doorbreekt dat de zuidflank van Europa blijvend genegeerd wordt ten gunste van de oostflank.

5.6 De Frans-Duitse samenwerking [27]

Europa staat voor een reeks strategische beslissingen die de veiligheid en de stabiliteit van het continent betreffen. Hierbij gaat het om de betrekkingen tussen de onderscheiden gedeelten van Europa en de institutionele regeling hiervan, de verhouding tot de zich terugtrekkende VS en de mate waarin de EU in de toekomst de Amerikaanse rol kan aanvullen of overnemen.
Wat deze beslissingen zo moeilijk maakt, is niet slechts de materie zelf. Het probleem is vooral dat West-Europa voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog strategische keuzen moet maken zonder te kunnen terugvallen op Amerikaanse sturing en bemiddeling. Bovendien kunnen deze keuzen niet worden gemaakt in een vaststaande ordening, maar moeten zij worden gedaan in een kader dat hoogst onzeker is en waarvan de vormgeving in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van deze keuzen zelf.

Onder deze omstandigheden is te verwachten dat het belang van de Frans-Duitse relatie verder toeneemt, in positieve zin bij nauwere samenwerking, negatief indien de relatie verslechteren zou. Immers, met het wegvallen, respectievelijk het zich terugtrekken van de hegemoniale machten in Oost en West, is in Europa geen alternatieve combinatie in zicht waaromheen zich een enigszins homogeen en bestendig centrum van besluitvorming zou kunnen vormen. Al meer dan een kwart eeuw is de vooruitgang van de Europese integratie het resultaat van Frans-Duitse initiatieven, van de oprichting van het Europees Monetair Stelsel in de jaren '70 tot en met de plannen voor de Economische en Monetaire Unie in 1991 [28]. Dit feit krijgt nu een nieuwe betekenis.

Hierna wordt ingegaan op drie aspecten van de Frans-Duitse samenwerking: de aard van de relatie tussen beide landen, de reikwijdte en de beperkingen van het Frans-Duitse handelingsvermogen en ten slotte de rol die derde landen in de samenwerking van Duitsland en Frankrijk kunnen spelen.

5.6.1 De aard van de relatie

De 'bevoorrechting' van de Frans-Duitse betrekkingen dateert van de vroege jaren '50 (het plan-Schuman). Zij heeft ingrijpende veranderingen overleefd,

[27] Deze paragraaf is mede gebaseerd op Christoph Bertram, op. cit.

[28] M.C. Brands, R. Havenaar, op. cit.

zoals de overgang van de Vierde naar de Vijfde Republiek in Frankrijk en de transformatie van Duitsland, van beperkt-soevereine verliezer na de Tweede Wereldoorlog tot herenigde en weer volledig handelingsbekwame Europese grote mogendheid nu.
De bijzondere aard van deze betrekkingen berust zowel op traditie als op belangen [29]. Er is een naoorlogse traditie gegroeid van nauwe contacten tussen elites in beide landen - politici, hoge ambtenaren, topmensen uit het bedrijfsleven - ingebed in bredere programma's voor jeugduitwisseling, culturele betrekkingen en dergelijke. Ook als de hartelijkheid van deze betrekkingen niet moet worden overdreven en bijvoorbeeld de economische verstrengeling op onderdelen geringer is dan te verwachten zou zijn [30], is in deze omgang toch een vanzelfsprekendheid ontstaan die aan beide zijden voldoening geeft en als belangrijk wordt onderkend. Uitdrukking van deze bijzondere relatie is bijvoorbeeld dat een nieuwe Duitse bondskanselier zijn eerste buitenlandse bezoek zal afleggen aan Parijs, en een nieuwe Franse president aan Bonn.

De belangen die hierbij in het geding zijn, hebben te maken met macht. Voor Frankrijk ligt, zoals hiervoor aangeduid, het eeuwige probleem in de omgang met een buurland dat al vaker te groot, te sterk, maar vooral te rusteloos en te weinig verankerd is gebleken om het ooit helemaal te kunnen vertrouwen. Het Franse Europese beleid, van het plan-Schuman tot het initiatief voor 'Maastricht' (de Economische en Monetaire Unie), is steeds gericht geweest op vastlegging en integratie van Duitsland, op verankering en daarmee in wezen ook beperking van Duitse macht. Overigens gebeurde dit op een verlichte wijze. Voor de Bondsrepubliek was de Franse patronage dan ook waardevol, aanvankelijk vooral om weer toegang te krijgen tot het gezelschap van 'fatsoenlijke' naties. Later, nadat de VS allang de belangrijkste bondgenoot en beschermer was geworden, paste deze Franse vastbeslotenheid om Duitsland niet weer 'alleen te laten' in het streven van Bonn zelf naar integratie in een voldoende brede en sterke Europese Gemeenschap en Europese Unie. Dit streven was erop gericht het probleem van het Duitse 'te groot èn te klein' op te lossen en *de facto* Duits leiderschap aanvaardbaar te maken voor de Europese buren. In elk geval moest worden voorkomen dat Frankrijk zich zou opwerpen als leider van een anti-Duitse coalitie.

Dit laatste zou tot de overweging kunnen leiden dat Duitsland, juist herenigd en weer soeverein, Frankrijk nu nog meer nodig heeft dan tevoren. In elk geval is de relatie in Duitse ogen niet omstreden. Voor Frankrijk ligt dit wellicht wat moeilijker. Door de hereniging telt Duitsland nu een bevolking die 41 procent groter is dan de Franse bevolking, terwijl het Duitse BNP thans 39 procent boven het Franse ligt [31]. Een alternatief voor het streven Duitsland te binden in een geïntegreerd Europa, is wel niet voorhanden, maar anderzijds zou zo'n Europa zich kunnen ontwikkelen tot een dekmantel voor Duitse macht en kunnen leiden tot een zichtbaarder beperking van de handelingsvrijheid dan de Fransen lief is. Ook als het Franse *commitment* niet is verzwakt, zal Parijs wellicht toch plaatsnemen aan meer tafels tegelijk: met Duitsland bij de verdere Europese integratie, maar ook met Italië en Spanje om een zuidelijk 'blok' te vormen, met Groot-Brittannië op het gebied van defensiesamenwerking en militaire technologie en met de VS in internationale crises [32]. Een dergelijk 'selectief bilateralisme' zou vermoedelijk goed passen bij de binnenlands-politieke impulsen waaraan het Franse Europabeleid, sterker dan het Duitse, onderhevig is [33].

[29] Christoph Bertram, op. cit.

[30] Rozemond wijst erop dat zowel Frankrijk als Duitsland meer investeren in Nederland dan in elkaars economie.

[31] Philip H. Gordon, 'Die Deutsch-Französische Partnerschaft und die Atlantische Allianz', *Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 82*; Bonn, Europa Union Verlag, 1994.

[32] Aldus Christoph Bertram, op. cit.

[33] M.C. Brands, R. Havenaar, op. cit.

5.6.2 Reikwijdte en beperkingen

De Duits-Franse samenwerking is richtinggevend voor de ontwikkeling van de Europese Unie. Andere landen kunnen ontwikkelingen tegenhouden, maar alleen het Duits-Franse duo heeft de kracht en tot dusver de bestendigheid om nieuwe ontwikkelingen te initiëren.
Hoe ver reikt dit vermogen? Tussen de Franse en Duitse opvattingen over 'Europa' blijven wel grote verschillen bestaan. Het Duitse streven naar een federatie met een grotere initiërende en uitvoerende rol voor de Europese Commissie, alsmede een meer naar het Oosten gerichte oriëntatie, laat zich niet gemakkelijk combineren met het Franse streven naar zoveel mogelijk behoud van nationale bevoegdheden, alsmede verhoogde aandacht voor ontwikkelingen in het Zuiden.

Uiteindelijk behoeven zulke verschillende invalshoeken echter samenwerking niet in de weg te staan. Voorwaarde is wel dat geen van beide partners het onderste uit de kan verlangt [34]. Wat betreft de toekomstige structuur van de Unie, zal het Duitse streven naar een bovennationale ontwikkeling vooralsnog worden geremd doordat de Bondsdag niet geneigd is veel reële bevoegdheden over te dragen aan het Europese Parlement. Wat betreft de Commissie bestaat niet alleen in Parijs, maar ook in andere hoofdsteden, bezwaar tegen een grotere rol van dit orgaan. Met betrekking tot omvang en richting van uitbreiding(en) van de EU, heeft Bonn sinds enige tijd Parijs de onvermijdelijkheid doen inzien van de uitbreiding naar het Oosten. Resterende verschillen van inzicht zijn naar verwachting te overbruggen zolang wederzijds de wil tot samenwerking blijft bestaan.

Vooral is nu van belang dat Duitsland en Frankrijk beide de urgentie onderkennen van het opvoeren van het Europese handelingsvermogen op meer terreinen dan de economische integratie alleen. In het zicht van de strategische beslissingen die voor de deur staan is 'verdieping', door middel van één of meer 'kerngroepen', noodzakelijk. Deze is niet alleen nodig om vooruitgang te boeken, maar ook om de bereikte Europese integratie te behouden en verdere fragmentaties in een sterk uitgebreide en voorlopig heterogene Unie te voorkomen. In hoeverre een 'kerngroep' die resulteert uit deelname aan de voorziene Economische en Monetaire Unie zich ook daarbuiten zal gaan uitstrekken, bijvoorbeeld naar het gebied van de veiligheid (extern en intern), zal in de praktijk zal moeten blijken. Wellicht komt er een groter aantal kerngroepen, misschien wel één per belangrijk beleidsdossier, maar ook in dat geval zullen Duitsland en Frankrijk naar verwachting deel willen uitmaken van al deze 'kernen' om zo tezamen de ruggegraat van de EU te blijven vormen.
Op dit onderwerp wordt verder ingegaan in de hoofdstukken 8 en 9.

5.6.3 Rol van derde landen

Het gevestigd karakter van de Frans-Duitse samenwerking doet de vraag rijzen naar de positie van derde landen, zeker wanneer in het kader van de EU een kerngroep onder leiding van Duitsland en Frankrijk de toon zou aangeven.
Voorlopig lijkt het een illusie te denken dat andere kleinere staten binnen zo'n kerngroep gemakkelijk relaties zouden kunnen ontwikkelen met de 'kern van de kern', met Duitsland en Frankrijk dus, die gelijkwaardig zouden zijn aan de 'bevoorrechte' betrekkingen tussen deze twee grote staten onderling. Historie, instinct, voorkeur, belang en tenslotte de wens de eigen positie te markeren, zullen Duitsland en Frankrijk ook binnen een kerngroep tot 'een paar apart' blijven maken.

[34] Ibidem.

Ongetwijfeld zal andere landen wel worden toegestaan een bijdrage te leveren aan ontwikkelingen waartoe het Frans-Duitse koppel het initiatief neemt. Voorzover het gaat om acties binnen de EU moet dit ook wel, want de Unie gaat als rechtsgemeenschap uit van de formele gelijkheid van haar leden, zodat Duitsland en Frankrijk de medewerking van voldoende lidstaten behoeven om verder te komen. De rol die andere landen tegenover Duitsland en Frankrijk kunnen spelen, blijft echter beperkt. Dat behoeft niet hetzelfde te zijn als onbelangrijk.

Zo zou Nederland in de meest actuele kerngroep, de Economische en Monetaire Unie, invloed kunnen uitoefenen op vorm en inhoud van de integratie. Op Frans verlangen speelt monetaire integratie een centrale rol, terwijl de Duitsers vooral insisteren op de doelstelling van prijsstabiliteit. Gezien de Nederlandse 'track record' op deze beide gebieden zou een Economische en Monetaire Unie zonder Nederland aan geloofwaardigheid verliezen [35]. Dit geldt wellicht ook voor de Europese Politieke Unie die Duitsland wil koppelen aan de EMU. Deze noodzaak of althans wenselijkheid voor Duitsland en Frankrijk om Nederland, en zo mogelijk ook de andere landen van de Benelux, in deze kerngroep te halen, kan Nederland een onderhandelingspositie geven. Een voorwaarde daartoe is natuurlijk dat over zo'n positie zo vroeg wordt nagedacht, dat Nederland nog invloed kan hebben op vorm en inhoud van de samenwerking. De Nederlandse positie moet ook niet slechts neerkomen op het zich tegenstribbelend laten meetrekken in een eigenlijk niet-gewenste richting (zie hierover verder hoofdstuk 9).

Er is wel gesuggereerd dat Nederland, opgesloten in een dergelijke kopgroep, afhankelijker zou zijn van het Frans-Duitse tandem dan in een breed samengestelde Europese Unie. Hiertegen is in te brengen dat Nederland in het Europa van de Zes meer, niet minder, invloed had dan naderhand in het Europa van de Twaalf. Ook als dit een te historisch argument zou zijn, in de zin dat de huidige situatie te zeer afwijkt van die van het Europa van de Zes om nog zinvolle vergelijkingen toe te laten, zal per saldo wel de doorslag geven dat in elk geval bij de Economische en Monetaire Unie voor Nederland weinig te kiezen valt. Bovendien geldt vermoedelijk voor Nederland en andere derde landen zoals België en Luxemburg, dat zij *buiten een kerngroep minder mogelijkheden hebben dan wanneer zij wèl toetreden* [36]. Aldus zullen zij hun hoop moeten stellen op beïnvloeding van binnenuit.

5.7 Het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kampt met het probleem hoe zijn traditioneel sterke stem in de wereldpolitiek gehoord kan blijven worden vanuit een steeds smaller wordende machtsbasis. De laatste jaren is een toenadering zichtbaar tot Frankrijk, met name op defensiegebied. In het VK dringt uiteraard wel het besef door dat, in het licht van de afnemende betrokkenheid van de VS bij Europese aangelegenheden, de aanzetten tot een gemeenschappelijk Europees buitenlands en defensiebeleid en ooit wellicht zelfs een gemeenschappelijke defensie niet langer geheel academische kwesties zijn. In hoeverre samenwerking met Frankrijk mogelijkheden kan bieden is onder deze omstandigheden de vraag. Op een aantal terreinen verkeert het VK in een soortgelijke positie als Frankrijk: beide landen maken deel uit van de Veiligheidsraad van de VN, het zijn beide nucleaire mogendheden en beide beschikken over ongeveer evenveel troepen om beschikbaar te stellen voor VN-operaties, waaraan zowel Frankrijk als het VK bereid zijn deel te nemen. Tenslotte hebben beide landen blijvende historische belangen in andere delen van de

[35] Aldus A. Szász, 'Het verband tussen monetaire en politieke integratie in Europa', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

[36] Aldus Christoph Bertram, op. cit.

wereld. Voor Frankrijk biedt samenwerking met de Britten op het gebied van veiligheid en defensie wellicht een tegenwicht tegenover een steeds machtiger Duitsland.

De recente toenadering op defensiegebied blijkt uit de nauwere betrekkingen tussen de Britse en Franse strijdkrachten, met name voor wat betreft de luchtmacht en de defensie-gerelateerde industrie. Daarnaast bestaat er een gemeenschappelijk initiatief om ter voorbereiding van de Intergouvermentele Conferentie (IGC) voorstellen te formuleren voor de versterking van de 'Europese defensiecomponent'. Het VK houdt onverminderd vast aan het unanimiteitsvereiste ten aanzien van besluiten over buitenlands-politieke en defensie-aangelegenheden en vindt vermoedelijk ook hier Frankrijk aan zijn zijde.

De mate waarin de Brits-Franse betrekkingen op dit gebied toekomst zullen hebben, zal echter slechts ten dele afhangen van het VK. Men kan zich afvragen in hoeverre de Frans-Duitse samenwerking ruimte laat voor herleving van een dergelijke *entente cordiale*. In hoeverre kan Frankrijk, of enig ander continentaal land, bestendig samenwerken met een land dat de Europese integratie als concept in wezen nog steeds afwijst? In Parijs zal ook de Britse onwil Amerika de rug toe te draaien, door sommigen nog als obstakel worden gezien [37].

De sterk 'anti-Europese' houding van het VK wordt voor een deel verklaard door de afwezigheid van het idee dat voortgang van de Europese integratie zowel economische als politieke hervormingen insluit. Bij het moment van toetreding van veel lidstaten (o.a. Duitsland en de zuidelijke lidstaten) waren doelstellingen als democratisering, stabilisatie en economische herstructurering gekoppeld aan het integratieproces. In het VK werd en wordt de Europese integratie nauwelijks met positieve doelstellingen geassocieerd.

Nog een factor die meespeelt bij de Britse anti-Europese houding, is dat een aantal 'nieuwe' politieke en economische ideeën eerder in het VK werd doorgevoerd dan in de andere lidstaten. Dit geldt voor de sterke Britse nadruk op marktliberalisatie en voor de grootschalige privatisering en dereguleringsoperaties. Een recent voorbeeld hiervan is de liberalisatie van de electriciteitssector en telecommunicatie in het VK. De overige lidstaten en de Commissie zien deze liberaliseringen als een voorbeeld. Deze laatste factor heeft twee aspecten. Enerzijds behoeven Britse politici die een grotere rol van de markt in de Britse samenleving propageren, niet te verwijzen naar communautaire regelgeving. Anderzijds heeft het VK er wel belang bij dat de continentale economieën worden geliberaliseerd, omdat hierdoor de toetredingsdrempels voor Britse ondernemingen worden verlaagd. Het is niet uitgesloten dat de rol die Londen ten tijde van premier Thatcher zelf heeft gespeeld als voortrekker van marktliberalisatie en deregulering in het VK eraan heeft bijgedragen dat 'rechts' zich daar minder met Europa vereenzelvigt dan bijvoorbeeld in Duitsland de CDU en in Frankrijk de UDF.

De politieke stagnatie in het VK roept de vraag op naar de rol die het land de komende jaren in Europese ontwikkelingen kan spelen.
Opmerkelijk is dat over 'variabele geometrie' voor het laatst werd gesproken tijdens de voorbereiding van de Europese Akte rond 1984-1985. Een aantal lidstaten zag toen de mogelijkheid door middel van het principe van variabele geometrie te ontsnappen aan de Britse reserves tegenover een versterking van de Unie. De Britse regering had toen echter niet de intentie een margi-

37] "Britain will continue in security and defence, as in other areas, to do all it can to avoid having to choose between Europe and America." Sherard Cowper-Coles, 'From Defence to Security: British Policy in Transition', *Survival*; vol. 36, no. 1, voorjaar 1994, blz. 142-161.

nale rol te gaan spelen. Belangrijk hierbij was de Britse verbondenheid met de totstandkoming van de interne markt die samenviel met de prioriteiten van de regeringen van de andere lidstaten en van de Commissie. Op drie terreinen verschilt het huidige debat over de toekomst van Europa met dat van tien jaar geleden [38]. Ten eerste is er nu geen sprake van één duidelijke doelstelling, maar van een verwarrende en met elkaar strijdige lijst van *issues*, waarvan vele, zoals de EMU, de Britse regering voor serieuze problemen stellen. Ten tweede heeft de uitbreiding van de Unie tot een aantal vergaande voorstellen geleid, waarbij afstand wordt genomen van het traditionele Gemeenschapsmodel met een homogeen gedefinieerde politieke en economische doelstelling. Als laatste factor speelt mee dat in 1985 een aantal lidstaten, waaronder Nederland, bereid was inspanningen te verrichten om het VK binnenboord te houden. In de recente voorstellen van Lamers en Schaüble en de opmerkingen van Balladur staat deze wens niet langer centraal. Thans wordt gesproken van de noodzaak met een kerngroep van lidstaten het pad van verdergaande integratie op te gaan. Daarbij wordt het Verenigd Koninkrijk niet genoemd.

De zwakke plekken van de Britse positie zijn nu aan de oppervlakte gekomen. Het VK dreigt de boot te missen als gevolg van het gestalte krijgen van zijn eigen institutionele voorstellen. Met het Verdrag van Maastricht zijn - op Brits initiatief - de mogelijkheden versterkt voor gedifferentieerde integratie. Zo heeft het VK een uitzonderingspositie verkregen voor maatregelen op het terrein van sociaal en monetair beleid. Deze ontwikkeling zou zich na de toetreding van de voormalige EVA-landen en de toekomstige uitbreiding, die door de Britten wordt gepropageerd, kunnen versterken. Een Europa van kerngroepen komt op het eerste gezicht tegemoet aan Britse wensen, als het in de richting gaat van een Europa à la carte en meer mogelijkheden biedt voor partiële Britse betrokkenheid op specifieke beleidsterreinen. Dit sluit aan bij het Britse standpunt dat met een Unie van meer dan vijftien lidstaten niet langer mogelijk is met dezelfde snelheid of intensiteit voort te gaan. Maar hierin schuilt tevens een gevaar voor het VK: andere lidstaten (m.n. Duitsland, Frankrijk en de Benelux) kunnen een kerngroep zonder de Britten formeren die in feite de lakens uitdeelt.

De huidige Conservatieve regering blijft diep verdeeld over de vraag hoe het VK zich moet opstellen ten opzichte van het voortgaande integratieproces. Dit geldt onder meer voor de EMU, waar de Conservatieven het oneens zijn over de vraag of het VK zich daarbij zal moeten aansluiten. Karakteristiek voor deze houding is het gemak waarmee velen beargumenteren dat het VK het zich kan veroorloven in 'splendid isolation' te leven. De weinige positieve geluiden over Europa beperken zich tot de roep om handhaving van de status quo voor wat betreft het niveau en bereik van de integratie. Labours houding tegenover Europa is vergeleken met begin jaren '80 aanzienlijk gewijzigd. De betrekkingen met continentale collega's zijn sterk verbeterd en de grote socialistische fractie in het Europese Parlement heeft het binnenlandse debat over Europese aangelegenheden een nieuwe impuls gegeven. De verwachting is dat Labour in oppositie een pragmatische koers voor steun aan Europese integratie zal blijven varen. De prioriteiten van een eventuele Labour-regering zullen echter niet bij Europese kwesties liggen, maar bij binnenlandse problemen. Een vergelijking met de uitvoering van het 'moderniseringsprogramma' van president Clinton dringt zich op.

5.7.1 Conclusie

Het Verenigd Koninkrijk heeft duidelijk belang bij een centrale positie in de Europese integratie. Totstandkoming van de EMU kan bijvoorbeeld een ver-

[38] Helen Wallace, 'Britain out on a limb?', *Political Quarterly*, 66.1.

dieping inhouden van het integratieproces waarvan Londen als financieel centrum nadelen ondervindt (en Frankfort voordelen). Ook buiten de monetaire aangelegenheden kunnen gevolgen optreden die de Britse positie geen goed zullen doen. De negatieve Britse houding tegenover elk streven van de EU meer te maken dan een wat opgetuigde vrijhandelsassociatie is in wezen echter niet ingegeven door belangen. Zij komt voort uit een diepe interne verdeeldheid over de rol van Groot-Brittannië in de wereld, die in wezen al sinds de Tweede Wereldoorlog voortduurt. Gegeven de onmogelijkheid voor een Britse premier om in eigen land een draagvlak te krijgen voor een duurzaam pro-Europees beleid, zal Londen voorlopig verstek laten gaan. Wellicht zal dit niet anders zijn wanneer weer een Labour-regering aan het bewind komt.

Onder deze omstandigheden kunnen diegenen die belang hechten aan nauwe Britse betrokkenheid bij de integratie, vermoedelijk niet beter doen dan de integratie doorzetten zonder het VK. Eenmaal geconfronteerd met voldongen feiten zal Londen wellicht pogen weer aansluiting te vinden. Dat is althans een constante die zich in de Britse benadering van het continent tot dusver heeft voorgedaan.

5.8 De Balkan [39]

De Balkan is bij uitstek de regio waarvan de toekomstige relaties met de Europese Unie worden gekenmerkt door onzekerheid. Naar werd vastgesteld in hoofdstuk 1, is daar na 1989-1990 in hoge mate sprake van een 'terugkeer van de geschiedenis', waarbij oude tegenstellingen nieuw leven wordt ingeblazen en fragmenterende krachten vooralsnog sterker zijn dan integrerende krachten. De crisis in het voormalige Joegoslavië kan in dit opzicht als paradigmatisch voorbeeld worden beschouwd. Ook elders in de regio bestaat het gevaar dat historisch bepaalde territoriale claims in combinatie met sociaal-economische, culturele en religieuze tegenstellingen binnen en tussen staten tot uitbarsting komen. Daarnaast vormt de relatie tussen de twee aartsrivalen op het Balkan-schiereiland - Griekenland en Turkije - een voortdurende bron van zorg en toenemende irritatie in de hoofdsteden van de andere EU-lidstaten en NAVO-leden.

De grote sociaal-economische verschillen die bestaan tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Balkan-landen - verschillen die in termen van centrum-periferie relaties kunnen worden benoemd - vormen in samenhang met de potentieel aanwezige conflictstof op de Balkan voldoende reden om vragen te stellen bij de uitbreidingscapaciteit van de Europese Unie. Waar liggen de (geografische) grenzen van de Europese Unie en, nauw hiermee samenhangend, welke mate van verscheidenheid kan de EU binnen haar grenzen aanvaarden zonder dat dit ernstig gevaar oplevert voor haar interne evenwicht en eigen stabiliteit? Ten aanzien van de successiestaten van de voormalige Sovjet-Unie (m.u.v. de drie Baltische staten) en de randstaten in Noord-Afrika is een antwoord op deze vragen eenduidig te geven: volledig lidmaatschap wordt door niemand binnen de EU serieus in overweging genomen. Ten aanzien van de staten op het Balkan-schiereiland ligt dit veel gecompliceerder. Landen als Roemenië en Bulgarije worden - mede op grond van het feit dat zij Europa-akkoorden hebben afgesloten met de EU - vooralsnog gerekend tot de groep van kandidaat-lidstaten. Het trage tempo waarin deze landen hun economische en politieke transformatieprocessen doorvoeren, maakt het echter niet alleen in hoge mate waarschijnlijk maar ook wenselijk dat hun toetreding op een later tijdstip zal plaatsvinden dan die van de Visegrad-landen (zie ook hoofdstuk 7). In het geval van de staten in het voormalige Joegoslavië, met uitzondering van Slovenië, durft niemand zich aan een voorspelling te wagen.

[39] De navolgende paragraaf is mede gebaseerd op P. Hassner, 'The European Union and the Balkans', in: *Challenges in the East*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V90, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

Dit geldt ook voor Albanië. Turkije tenslotte vormt een geval apart.

Het grote belang van Turkije voor Europa staat op zichzelf niet ter discussie. Factoren die het gewicht van dit land onderstrepen zijn: de strategische positie; de potentiële invloed op het Balkan-schiereiland, in de Kaukasus, Centraal-Azië en het Midden-Oosten, het economisch potentieel, de aanwezigheid van een aanzienlijk Turks arbeidspotentieel in Noordwest-Europa, alsmede het feit dat Turkije het enige islamitische land is dat de weg heeft ingeslagen van secularisatie, economische ontwikkeling en democratie. Recente ontwikkelingen - vooral het Turkse militaire offensief tegen Koerdische bases in het noorden van Irak - hebben echter niet alleen de ratificatie door het Europese Parlement van het onlangs ondertekende verdrag tussen Turkije en de EU inzake een douane-unie in gevaar gebracht, maar ook het geheel van de onderlinge relaties weer ter discussie gesteld.

Meer in het algemeen doet zich in het geval van Turkije de volgende vraag voor: in welke mate kan een land dat een moderne westerse oriëntatie wenst aan te nemen, maar dat wordt gekenmerkt door een dualistische economische structuur, grote religieuze en sociale spanningen, schendingen van de mensenrechten en een aanhoudende dreiging van een terugval naar autoritaire regeringsvormen, worden geïntegreerd in een overwegend ontwikkelde, geürbaniseerde en geïndividualiseerde gemeenschap? Geen van de huidige EU-lidstaten is op dit moment bereid het risico te nemen dat miljoenen Turkse migranten hun heil zoeken in de meer ontwikkelde en stabiele delen van de EU. Dit gegeven zal - in combinatie met bovengenoemde karakteristieken - een volledig lidmaatschap van Turkije ook in de toekomst in de weg staan [40]. Deze constatering laat onverlet dat Turkije tevens 'the most dangerous to mishandle' is in de Balkan-regio [41]. Een aanhoudende bemoeienis van de EU met zaken die in Turkije worden beschouwd als interne aangelegenheden en het verder uit- of afstellen van een versterking van institutionele banden tussen de EU en Turkije, zouden fragmenterende krachten binnen Turkije in de kaart kunnen spelen. Het behoeft geen nader betoog dat een dergelijke ontwikkeling de instabiliteit op het Balkan-schiereiland slechts kan vergroten.

Niet alleen de positie van Turkije, maar meer in het algemeen de algehele situatie op de Balkan duwt in de richting van een gemeenschappelijke standpuntbepaling en strategie van de kant van de EU. In dit verband kan worden geconstateerd dat de rivaliteit tussen Westeuropese mogendheden (Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en in mindere mate Italië), die mede het gevolg is van historische banden met landen in de regio, een rol heeft gespeeld en tot op zekere hoogte nog steeds speelt, maar dat deze nu meer dan in het verleden ondergeschikt wordt gemaakt aan het gemeenschappelijk belang bij stabiliteit in de regio. Het problematische karakter van de relatie tussen de EU en het Balkan-schiereiland is dan ook veel minder het resultaat van de verdeeldheid binnen de EU dan van de structurele verschillen - sociaal-economisch, cultureel en religieus - tussen het Europese centrum en de Balkan-maatschappijen in de periferie.

5.9 Noord-Afrika

De Zuideuropese landen, Frankrijk voorop, zien ontwikkelingen in Noord-Afrika als een directe aanslag op hun eigen stabiliteit [42]. Grote migratiestromen zouden kunnen voortkomen uit de sterke bevolkingsgroei in de Maghreb (Marokko, Algerije, Tunesië), gepaard met stagnatie en zelfs krimp van de

[40] Dit vermoeden wordt bevestigd door J. Rupnik, 'Changes in Central Europe and European Integration', in: *Challenges in the East*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V90, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

[41] P. Hassner, op. cit.

[42] Zie M. Blunden, 'Insecurity on Europe's Southern Flank', *Survival*; vol. 36, no. 2, zomer 1994, blz. 134-148.

economieën. Een bevolkingsgroei in de Maghreblanden en Egypte met 2,5 procent tot 3 procent per jaar zal een toename betekenen van 115 miljoen inwoners in 1995 tot ongeveer 225 miljoen in 2025. In dezelfde periode zal de bevolking in Spanje, Italië en Frankrijk slechts een kleine toename laten zien: van ongeveer 125 miljoen tot 155 miljoen inwoners [43]. Een verdere ontwikkeling die de zuidelijke lidstaten, en Frankrijk in hoge mate, zorgen baart is, als gezegd, de opkomst van het fundamentalisme in deze regio.

De ineenstorting van de Sovjet-Unie betekende voor een aantal Noordafrikaanse landen, waaronder Algerije, de stopzetting van substantiële economische steun en wapenleveranties. Het gevoerde economische en sociale beleid in Algerije, dat was geënt op het Russische model, had opeens zijn waarde verloren. De problemen die de transformatie van een collectief naar een marktgericht systeem met zich meebrengt, gecombineerd met een verlaagde olieprijs en de aanhoudend sterke bevolkingsgroei, hebben echter ook het geloof in een westers ontwikkelingsmodel sterk verminderd. Eén van de uitlaatkleppen voor de resulterende onlustgevoelens ligt in het fundamentalistische gedachtengoed.

De economische betrekkingen tussen de Europese Gemeenschap en Noord-Afrika, die volgens het Verdrag van Rome in een aantal samenwerkingsovereenkomsten waren vastgelegd, voorzagen in een als regel onbeperkte toegang van Noordafrikaanse goederen tot de Europese markt, waarbij alleen voor bepaalde landbouwprodukten beperkingen bestonden. Als gevolg van de inwerkingtreding van de interne markt, begin 1993, zijn voor veel Noordafrikaanse goederen nieuwe non-tarifaire belemmeringen gaan gelden die zijn gekoppeld aan de nieuwe Europese industrile standaard. Een andere ontwikkeling is de verminderde afhankelijkheid van de EU van landbouwprodukten uit de Maghreb, door het lidmaatschap van Spanje en Portugal. Deze ontwikkeling zal nog worden versterkt wanneer in 1996 de overgangsperiode voor landbouwprodukten uit Spanje en Portugal is afgelopen. Thans exporteren beide landen onder het zogenoemde 'reference price system', waarbij tegentarieven zijn opgenomen om de niveaus van Noordafrikaanse en Europese prijzen gelijk te trekken. Na 1996 zal dit systeem worden vervangen door een quotaregeling, waarbij het niveau van de quota worden afgestemd op de gemiddelde exportniveaus tussen 1980 en 1984 (dat veel lager ligt dan het huidige niveau). Voor Marokko betekent dit dat de belangrijke markt voor citrusvruchten zeer sterk in betekenis zal afnemen en voor Tunesië geldt hetzelfde onder meer voor olijfolie. Beide landen staan zodoende voor een fundamentele verandering in hun economische betrekkingen met de Unie [44]. Een verslechtering van de economische perspectieven voor deze landen heeft verstrekkende gevolgen, omdat de Europese Unie verreweg hun belangrijkste handelspartner (meer dan 60% van alle handel) is. Omgekeerd geldt deze afhankelijkheid niet.

Verwacht wordt dat de economische groei in de Maghreblanden sterk zal achterblijven bij het groeiende aantal werkzoekenden. Alleen in Libië bestaat een tekort aan arbeidskrachten, maar de vraag naar arbeid wordt daar nagenoeg geheel door Egyptenaren vervuld. Bovendien is er een groei van de migratie van Zuid-Aziaten naar deze regio, die de vraag naar eigen arbeidskrachten sterk reduceert. Europa blijft zo de enige bestemming voor veel Noordafrikaanse migranten. Op dit moment zijn er reeds ruim 2,5 miljoen (legale) Noordafrikaanse arbeiders in de Unie werkzaam. De meeste Europese lidstaten zijn vastbesloten dit aantal niet te laten toenemen. Dit ongeacht berekeningen die erop zouden kunnen duiden dat in 2025 een sterke terugval (rond

[43] S. Zamoun, c.s., *Population et environment au Maghreb, Réseau Population et environment en Mediterranée*; Brussel, Med. Campus, Europese Commissie, 1995, blz. 16.

[44] E.G.H. Joffé, 'Relations between the Middle East and the West', *Middle East Journal*; Vol. 48, no. 2, voorjaar 1994.

ningen die erop zouden kunnen duiden dat in 2025 een sterke terugval (rond 30% van het arbeidspotentieel) in juist die sectoren zou zijn opgetreden, waar Noordafrikaanse arbeidskrachten traditioneel werkzaam zijn [45].

Behalve risico's die verband houden met demografie, immigratie en achterblijvende economische groei, worden militaire risico's in de Maghreblanden door sommigen hoger ingeschat dan een aantal jaren geleden [46]. De komst van ballistische raketten in de (oostelijke) mediterrane regio zou als dreiging zijn te beschouwen, reden waarom in Frankrijk stemmen opgaan hier rekening mee te houden bij de vormgeving van Europese en Atlantische veiligheidsarrangementen. Overigens heeft de wapenwedloop in het Midden-Oosten en tussen Noordafrikaanse landen tot dusver hoofdzakelijk plaatsgevonden vanwege regionale conflicten en rivaliteiten.

De aandacht van de EU is op het ogenblik vrijwel geheel gericht op Midden- en Oost-Europa, waardoor het belang van de Maghreb regio wellicht enigszins wordt versluierd. Uiteraard wordt dit belang door de zuidelijke lidstaten veel directer ervaren dan door de West- en Noordeuropese lidstaten. Ook hiervan kan een fragmenterend effect uitgaan op de cohesie van de EU. Naar verwachting zal op termijn de druk groeien om zowel veiligheidspolitieke als handelspolitieke maatregelen te nemen ter bestrijding van de hierboven gesignaleerde demografische, economische en militaire risico's. Het door Frankrijk ingestelde 5+5 overleg (enerzijds de vier zuidelijke EU-lidstaten en Malta en anderzijds Algerije, Tunesië, Marokko, Libië en Mauretanië), dat als forum fungeert voor veiligheidsvraagstukken, zal wellicht pressie uitoefenen in deze richting. Daarnaast zou de economische ontwikkeling in de Maghreblanden kunnen worden bevorderd door de instelling op middellange termijn van een mediterrane Economische Ruimte (vrijhandelszone) aan beide zijden van de Middellandse Zee.

45] Ibidem, blz. 258.

46] C. Carle, 'France, the Mediterranean and Southern European Security'; in: R. Albiboni, (ed.), *Southern European Security*, Londen/New York, Pinter Publishers, 1992, blz. 40-51.

Veiligheidsorganisaties 6

6.1 De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

In de bipolaire wereld had de NAVO twee taken. Zij waarborgde de afschrikking van de Sovjet-macht in Europa, vooral door verankering van de Amerikaanse aanwezigheid in een geïntegreerde militaire structuur. Daarnaast bood de organisatie, onder Amerikaanse auspiciën, een centraal forum voor politiek overleg en coördinatie van beleid, tegenover het Oostblok, maar ook in de betrekkingen van bondgenoten onder elkaar.

Beide taken waren het produkt van het tijdperk waarin zij ontstonden. De afschrikkingstaak zoals die bestond, is nu achterhaald door de ineenstorting van de Sovjet-Unie. Collectieve zorg voor de externe veiligheid door defensie blijft wel van belang, zeker op langere termijn, maar heeft, bij ontstentenis van één grote vijand en in het licht van de nieuwe risico's (hoofdstuk 2), toch een andere inhoud gekregen en duidelijk een minder overheersende prioriteit. Het is één dimensie geworden onder andere dimensies in de internationale betrekkingen, met name de economische [1].

De VS vervulde (vervult) haar 'modererende' functie tussen de bondgenoten bij de gratie van haar grote en continue bijdrage aan de gezamenlijke veiligheid. Als deze bijdrage afneemt, of in elk geval wisselvalliger en wellicht wispelturiger wordt, moet dit de transatlantische betrekkingen wel beïnvloeden in de richting van een meer beperkte Amerikaanse rol. Dat is de consequentie van de distantie die Washington nu betracht.

Het kan overigens nog betrekkelijk lang duren voordat de effecten hiervan ten volle voelbaar worden. De NAVO kan belangrijke functies behouden zolang het Europese streven meer te doen voor de eigen veiligheid nog maar nauwelijks gestalte heeft gekregen en 'Europa' als militaire macht nog weinig voorstelt (zie hoofdstuk 8). De NAVO heeft tot dusver een stabiele omgeving bevorderd, wat door de meeste landen in Europa als behaaglijk is ervaren [2]. Wat resteert aan Amerika's betrokkenheid helpt Duitsland maat te houden bij zijn optreden en geeft tegenwicht tegen Russische ambities die Midden-Europa zouden kunnen destabiliseren [3]. Niet voor niets was het NAVO-lidmaatschap voor de Middeneuropese landen na 1990 de eerste prioriteit.

Een bondgenootschap dat niet langer berust op een door de belangrijkste partners ervaren existentiële *noodzaak*, maar op beleidsmatige *voorkeuren* [4], verandert echter van karakter. In dit licht is wellicht het weerkerend besef symptomatisch van de dubbelzinnigheid waarmee de wederzijdse bijstandsverplichting in het NAVO-verdrag is geformuleerd. Artikel 5 verplicht de lidstaten bij een aanval op één van hen slechts tot 'geëigende maatregelen', niet tot concrete militaire bijstand. Zo zou bijvoorbeeld een aarzelend Amerikaans Congres zich in crisistijd geheel verdragsmatig kunnen beperken tot symbolische actie. Ten tijde van de Koude Oorlog dacht niemand na over zulke nuances; een vrij Europa was ook een vitaal belang voor de VS. Nu begint artikel 5 zijn glans te verliezen en gaat de NAVO meer lijken op een traditionele alliantie met een weinig precieze defensieverplichting.

1] Aldus W.F. van Eekelen, 'Veranderende veiligheid', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

2] Aldus H.C. Posthumus Meyjes, 'De Nederlandse buitenlandse politiek aan de grens van Terra Incognita', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

3] Zie M.C. Brands, R. Havenaar, 'De centrale plaats van Duitsland in de Europese politiek', in: *Challenges in the East*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V90, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

4] Vgl. de Amerikaanse minister van defensie William J. Perry op de *Wehrkunde Tagung*, München, 5 februari 1995.

Als in de uitbreidingsdiscussie de mening zou postvatten dat de Middeneuropese landen kunnen toetreden tot de NAVO omdat artikel 5, op de keper beschouwd, toch tot weinig verplicht, zou helemaal het kind met het badwater worden weggegooid. De uitbreiding zou dan weliswaar gemakkelijker worden, maar tegelijk zou de waarde van het aldus uitgebreide bondgenootschap bij implicatie ernstig worden ondermijnd [5].

6.1.1 Optreden 'out of area'

Naar in hoofdstuk 2 werd vastgesteld, komen de veiligheidsrisico's voor West-Europa op het ogenblik in hoofdzaak voort uit instabiliteiten buiten het eigen (verdrags)gebied. Kan de NAVO daar haar bestaansrecht opnieuw bewijzen?

Anders dan ten tijde van de Koude Oorlog is het beginsel van acties 'out of area'- onder hierna te noemen voorwaarden - niet langer omstreden. Nut en mogelijke noodzaak van zulk optreden worden algemeen erkend, waarbij zich overigens wel een veelzeggende positiewisseling heeft voorgedaan: vroeger ambieerde de VS dergelijke acties en moest zij onwillige Europese partners om medewerking vragen; nu zijn het de Europeanen die de grootste moeite hebben Washington mee te krijgen.

Voorwaarden die bij militair NAVO-optreden 'out of area' moeten worden vervuld [6], betreffen:
- legitimiteit en mandatering;
- eenheid van politiek-strategische visie tussen de bondgenoten en gezamenlijke bereidheid een bijdrage te leveren aan acties;
- in sommige gevallen tenminste gedoogsteun van derde landen;
- beschikbaarheid van het geëigende militaire potentieel.

Dit laatste lijkt voorlopig nog het minste probleem. Neemt de VS deel aan een bepaalde actie, dan zijn de middelen van het best geoutilleerde bondgenootschap voorhanden. Neemt zij niet of slechts beperkt deel (geen Amerikaanse grondtroepen), dan kan wat de Europese NAVO-partners tekortkomen aan logistieke middelen, alsmede 'intelligence'-capaciteiten ter beschikking worden gesteld in het kader van zogenoemde *Combined Joint Task Forces*. Over dit concept, dat het optreden bij crises mogelijk moet maken van 'coalitions of the willing', is nog overleg gaande met betrekking tot de modaliteiten van besluitvorming en de onderdelen waarop een besluit betrekking zou hebben (m.n. afsplitsbare elementen van hoofdkwartieren, maar ook het NAVO-verbindingssysteem, AWACS enz.).

Mandatering en legitimatie van acties buiten het verdragsgebied liggen veel moeilijker. Iedereen heeft een sterke voorkeur voor mandatering door de Verenigde Naties (Veiligheidsraad). Maar wat als zo'n mandaat uitblijft of onvoldoende is? Naar begrijpelijk is, heeft de NAVO zich nooit voor militaire actie afhankelijk willen maken van de Veiligheidsraad. Men kan derhalve de opvatting hebben dat dit ook nu nog geldt, dat de instemming van alle zestien bondgenoten toereikt voor actie, zeker voor 'vredeshandhaving' met voorafgaande instemming van de betrokken partijen.

De realiteit is evenwel dat de meeste NAVO-landen hun medewerking wèl afhankelijk stellen van een VN-mandaat, Duitsland voorop [7]. Een probleem is voorts dat voorafgaande instemming van strijdende partijen moeilijk is te

5] W.F. van Eekelen, op. cit.

6] Aldus W.F. van Eekelen, op. cit.

7] Hoewel vermeende constitutionele belemmeringen voor deelname van de *Bundeswehr* aan NAVO-acties buiten het verdragsgebied door het Constitutionele Hof zijn weggenomen, zullen zulke acties op grote weerstanden blijven stuiten. Op de *Wehrkunde Tagung* (voorjaar 1995) clausuleerde minister van defensie Volker Rühe de omstandigheden waaronder de NAVO

bereiken in de regionale crises en oorlogen van nu. Immers, partijen hebben geen vredeswil, integendeel, gebiedsuitbreiding en de verwijdering van minderheden zijn hun doelen. Dit doet niet zozeer behoefte ontstaan aan de traditionele vredes*handhaving* (met een akkoord van de partijen zou de crisis in hoofdzaak al bezworen zijn), maar eerder aan vredes*oplegging*, een politiefunctie in internationaal verband met zonodig gebruik van geweld. In Mogadishu en Sarajewo is gebleken hoe gemakkelijk humanitaire *actie* uitloopt op humanitaire interventie, die nog maar nauwelijks is te onderscheiden van interventie sec. Of veel NAVO-bondgenoten hiertoe 'willing' zullen zijn en blijven, is zeer de vraag. Ook de benodigde gedoogsteun van derde landen is geenszins op voorhand verzekerd. Zo zal Rusland in elk geval geen NAVO-troepen toelaten op het gebied van de voormalige Sovjet-Unie.

Dat de NAVO het teruglopend belang van defensie in Europa zou kunnen compenseren door interventies 'out of area', lijkt onder deze omstandigheden teveel gevraagd. Het ligt ook niet voor de hand dat een boven-continentale grootschalige afschrikkings- en verdedigingsorganisatie het meest geëigend zou zijn om regionale conflicten te beheersen.

6.1.2 Veiligheid door uitbreiding?

Kan de NAVO zich bewijzen als integratiekader in een nieuw opgezette veiligheidsorde? Het hoofdprobleem ligt hier in de verhouding tot Rusland, als blijvende *actor* in de Europese en mondiale veiligheidsconstellatie.

Wellicht had de NAVO de Middeneuropese landen, althans de Visegrad-landen, al in 1990 tot het bondgenootschap moeten toelaten, om zo een voldongen feit te scheppen in een tijd dat Rusland niet toe was aan een reactie. Dit is evenwel niet gebeurd. Rusland is zich sindsdien meer gaan verzetten tegen een 'oprukken' van de westerse veiligheidsorganisatie naar zijn grenzen, hetgeen de uitbreiding van de NAVO problematischer heeft gemaakt.

Onder deze omstandigheden heeft de Verenigde Staten - juist geïnteresseerd in een goede bilaterale relatie en allesbehalve gretig grotere verantwoordelijkheden in Europa op zich te nemen - aanvankelijk gekozen voor de tussenweg van het 'partnerschap voor de vrede' (januari 1994), een vorm van 'aansluiting zonder lidmaatschap' waaraan ook Rusland kon meedoen. Door de uitbreiding van de NAVO zo op de lange baan te schuiven en in een onzeker perspectief te stellen kreeg het verzwakte Rusland *de facto* een 'droit de regard' toegekend dat de sterke Sovjet-Unie (terecht) nooit is gegund. Maar dat hoort tot de paradoxen van de huidige situatie. Nu de Polen, Hongaren en Tsjechen zich wel onzeker voelen over hun veiligheid, maar geen directe of zelfs indirecte externe bedreiging ondergaan, zagen de NAVO-bondgenoten in een Russisch 'meekijk- (en meespreek)recht' aangaande de relatie van deze landen tot het bondgenootschap kennelijk geen onoverkomelijk bezwaar.

Inmiddels is er vooral in Duitsland, maar ook in Washington, bij de regering en in het Congres, meer politieke ruimte gekomen voor een discussie over de vraag hoe en met welke landen de NAVO moet worden uitgebreid. De vraag is, als gezegd, nu echter wel in hoeverre NAVO-veiligheidsgaranties in Midden-Europa feitelijk een andere inhoud zullen hebben dan zij hadden in West-Europa. Van legering van Amerikaanse grondtroepen in nieuwe lidstaten om de oude 'schrikdraad'-functie te vervullen, is al helemaal geen sprake.

naar Duitse mening actie zou kunnen ondernemen onder een VN-mandaat, zodanig dat de vraag rijst of het op die voorwaarden ooit tot actie kan komen. Volgens Rühe zou de NAVO alleen moeten optreden voor de VN wanneer "the political objectives are accepted by all the Allies to the same extent, if there is a feasible military-operational concept and NATO can deploy its resources without constraints". Aangehaald in Van Eekelen, op. cit.

In de komende tijd zal een wezenlijke keuze moeten worden gemaakt omtrent de verzekering van veiligheid en stabiliteit ten oosten van Duitsland. Naast de 'veiligheidsroute' via de NAVO staan hierbij als wegen ook het lidmaatschap open van de Europese Unie, alsmede van de Westeuropese Unie (WEU) als potentiële 'veiligheidspoot' van de EU. Veiligheid door integratie van de Visegrad-landen in de EU zou Moskou minder hoofdbrekens kosten, zeker als het hier op den duur zelf economische vruchten van zou plukken. Biedt dit de landen in kwestie voldoende garanties? Als het echt mis gaat, zal het Westen ook zonder formele veiligheidsgaranties moeten reageren, zo heeft president Clinton al duidelijk gemaakt.

De afstemming van Europese en bondgenootschappelijke uitbreidingsschema's is nog volop in discussie en vormt een grote politieke en institutionele uitdaging, alsmede een bron van potentiële transatlantische spanningen. Uitbreiding zou de NAVO niet per se ten goede komen, zeker niet als de verplichtingen onder artikel 5 hierdoor worden uitgehold. Uitgaande van een breder veiligheidsbegrip dan alleen het militaire, kan de stabiliteit in Europa wellicht beter worden bevorderd door participatie en integratie in Europese verbanden dan door veiligheidsgaranties alleen.

6.1.3 Conclusie

Een bondgenootschap dat niet langer is gebaseerd op een levensnoodzaak, maar op beleidsmatige voorkeuren (hoe sterk ook), verandert van karakter. Dit geldt zeker waar fragmenterende krachten aanwezig zijn aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. Het lijkt niet zeer waarschijnlijk dat de NAVO haar oude betekenis zou kunnen herwinnen door operaties buiten het verdragsgebied; daarvoor lopen de meningen per geval te sterk uiteen en is ook de betekenis van acties te verschillend. Ook als integratiekader voor Midden- en Oost-Europa is zij minder geschikt; de problematiek daar is breder dan die van veiligheid alleen.

Niettemin blijft de NAVO van wezenlijk belang. In de eerste plaats is er geen andere organisatie beschikbaar waarbinnen de Verenigde Staten zich in geïntegreerde samenwerking met de Europese bondgenoten inzet voor een aantal veiligheidsaangelegenheden in Europa, met name die waarbij Rusland is betrokken. In de tweede plaats is de NAVO het best geoutilleerde bondgenootschap ter wereld. Het blijft derhalve de moeite waard de NAVO te behouden als een zo goed mogelijk functionerende organisatie, ook al is te verwachten dat in een nieuw tijdperk duidelijker grenzen zullen worden gesteld aan haar activiteiten.

6.2 De Verenigde Naties

6.2.1 De VN als veiligheidsorganisatie

In de bipolaire wereld kon de Verenigde Naties, als gevolg van de patstelling tussen Oost en West, in de regel slechts marginaal bijdragen aan haar eigenlijke doelstelling, het tot stand brengen van internationale vrede en veiligheid. Wel ontwikkelde de VN zich tot het centrale forum waarbinnen nieuwe internationale rechtsnormen werden geformuleerd (zoals de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens), vraagstukken van transnationale aard werden besproken en het dekolonisatieproces formeel gestalte kreeg door middel van resoluties van de Algemene Vergadering.
Doordat de Veiligheidsraad in deze periode vaak verlamd was, bepaalden de sterk in aantal toegenomen landen van de Derde Wereld steeds meer de VN-agenda. In de Algemene Vergadering leidde dit tot veel aandacht voor Noord-Zuidvraagstukken, zoals dekolonisering en de perifere positie van het Zuiden in de wereldeconomie. Deze ontwikkeling, die haar hoogtepunt beleefde met

de voorstellen voor een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) in 1973, onderging een kentering begin jaren '80. Met het mislukken van de NIEO, de verminderde aantrekkingskracht van het revolutionaire ontwikkelingsmodel in de Derde Wereld, de opkomst van succesvolle economieën in Zuidoost-Azië en de schuldencrisis bij belangrijke ontwikkelingslanden omstreeks 1982, maakte het vrije-marktmodel een *come-back*. Bij de herstructurering van schulden en de afsluiting van nieuwe leningen werd dit afgedwongen door de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds.

Na het einde van de Koude Oorlog doet zich een nieuwe kentering voor in doel en richting van de Verenigde Naties. Kan de oorspronkelijke prioriteit van het bevorderen van internationale veiligheid nu worden hersteld? De vraag is welke rol de Verenigde Naties in de gewijzigde context kan spelen bij het versterken (en afdwingen) van de internationale rechtsorde en bij het garanderen van internationale veiligheid. Veel zal hierbij afhangen van de daadkracht van de Veiligheidsraad als 'kerngroep' van de VN.

6.2.2 Het 'nieuwe interventionisme'

Na 1989-1990 leek aanvankelijk een tijdperk aangebroken waarin de Verenigde Naties zich zou ontwikkelen tot de mondiale vredesbewaarder. Deze opvatting werd ten eerste ingegeven door de herleefde belangstelling van belangrijke staten voor de VN, de Verenigde Staten voorop. In de denkbeelden van president Bush over een 'nieuwe wereldorde' speelde de VN een sleutelrol als *legitimerend orgaan* dat een mandaat kon verlenen aan wisselende coalities van bereidwillige staten om lokale brandhaarden in de wereld te blussen. Deze visie werd gesterkt door de ervaring in de Golfoorlog.

De Verenigde Staten, de enig overgebleven mondiale macht, zag aldus in de VN een instrument om haar internationaal leiderschap te bestendigen en tegelijkertijd de kosten ervan te delen met wisselende bondgenoten. Ook andere leden van de Veiligheidsraad, zoals Frankrijk en Groot-Brittannië, voor welke de permanente zetel een machtsattribuut is dat voortkomt uit hun vroegere status, verwelkomden hernieuwde daadkracht van dit orgaan. Voor Rusland vormde samenwerking in de V-raad een teken van 'goodwill' die snelle aansluiting bij westerse democratieën zou bevorderen. Zo ontstond een klimaat waarin de Veiligheidsraad zijn positie als belangrijkste orgaan van de VN kon bevestigen, terwijl gelijktijdig de minder ontwikkelde landen met hun stem in de Algemene Vergadering verder werden gemarginaliseerd.
Belangrijk voor de hernieuwde assertiviteit van de VN is vooral de nieuwe invulling die het begrip veiligheid heeft gekregen, onder andere in secretaris-generaal Boutros-Ghali's *Agenda for Peace*. Het inzicht dat bedreigingen voor de vrede nu vooral ontstaan uit niet-traditionele veiligheidsrisico's - de implosie van staten, grootschalige schendingen van de mensenrechten, grensoverschrijdende en interne migratiestromen die hele regio's destabiliseren - leidt tot zeer diverse vredestaken; deze lopen uiteen van de preventieve inzet van troepen (Macedonië), bemiddeling door de VN (Zuid-Afrika), inzet van vredeshandhavers naast waarnemers en adviseurs bij verkiezingen (Mozambique, Cambodja, El Salvador), humanitaire interventie (Noord-Irak, Somalië) tot een mix van traditionele vredeshandhaving en humanitaire taken (voormalig Joegoslavië). Werd voorheen binnen het VN-apparaat op elke dollar vredeshandhaving drie dollar uitgegeven aan ontwikkelingshulp, sinds enkele jaren is deze situatie omgekeerd. Terwijl in de bijna vijftig jaar tot 1989-1990 slechts zeven vredeshandhavingsmissies door de VN werden uitgevoerd, zijn in de vijf jaar daarna al dertien nieuwe operaties ondernomen, waarvan de meeste interventies in conflicten binnen een staat betreffen.

Deze snelle expansie leidde echter al gauw tot een herbezinning, niet alleen bij de VN zelf, maar ook bij de belangrijkste leveranciers van troepen en geld.

Zo is het aanvankelijk herboren optimisme over de rol van de VN inmiddels vervangen door een hernieuwd besef bij grote contribuanten dat de rol die de VN kan spelen in de internationale vredeshandhaving wel belangrijk is, maar toch ook uit de aard der zaak niet anders kan zijn dan beperkt.

6.2.3 Problemen bij interventies

De problemen die de VN ondervindt bij interventies ter bevordering van de vrede, zijn zeer verschillend van aard. Ten eerste vormt de omvang van de huidige operaties een groot probleem: de VN is overladen met een grote hoeveelheid taken en missies waarvoor zij in feite niet gereed was. De diversiteit aan geleverde troepen, commandovoering, uitrusting en taakomschrijving van de VN-missies hebben alle tot problemen geleid die vanuit het hoofdkantoor in New York niet efficiënt konden worden geregeld. Vooral voor de uitvoering van militaire missies bleken de organisatiestructuren van de VN niet geëigend. Het recentelijk in New York geïnstalleerde crisiscentrum voor vredestaken, dat nu in ieder geval dag en nacht bereikbaar is voor bevelhebbers in het veld, is slechts een eerste stap in de goede richting. De omvang van de operaties heeft problemen naar voren gebracht bij de financiering ervan. Zeker toen zich bij bepaalde missies uitvoeringsproblemen voordeden, liep de bereidwilligheid terug van grote financiers als de VS om de toegenomen kosten (van $ 1,7 miljard in 1992 tot een voorziene $ 3,6 miljard in 1995) te dragen.

Een tweede probleem betreft de *rules of engagement* bij vredesoperaties. Vroeger was vredeshandhaving een duidelijk gedefinieerd begrip, waarbij beginselen als strikte onpartijdigheid en zeer beperkt gebruik van geweld (alleen voor zelfverdediging) duidelijke randvoorwaarden schiepen. Na 1989-1990 zijn begrippen als vredeshandhaving, vredesoplegging en allerlei tussenvormen door elkaar heen gaan lopen, met als gevolg dat doel en aard van de missie vaak onduidelijk zijn of zelfs openlijk verschillend worden uitgelegd door deelnemende landen. Bovendien heeft de ambitieuze formulering door de Veiligheidsraad van te bereiken doelen er in bepaalde gevallen toe geleid dat troepen onder auspiciën van de VN in crises belandden waar een oplossing onmogelijk bleek. Het beste voorbeeld hiervan is Somalië, waar een humanitaire interventie van aard veranderde door de jacht op één van de *warlords* daar. Een vergelijkbaar probleem heeft zich in Bosnië-Herzegovina voorgedaan; door de VN opgelegde 'veiligheidszone's' bleken niet afdwingbaar in een gebied waar tezelfdertijd een grootschalige humanitaire operatie aan de gang was.

Wellicht is de kern van de problemen waarmee VN-interventies hebben te kampen, de complexiteit van de intra-statelijke conflicten van nu. Een interventie van buitenaf in een crisis die berust op een mengeling van politieke tegenstellingen en langslepende sociaal-economische fragmentatie van een land, kan al gauw niet veel meer zijn dan symptoombestrijding (vooral d.m.v. humanitaire operaties).

Een vierde probleem zit in de legitimiteit van interventies en de samenstelling van de Veiligheidsraad. De Veiligheidsraad is in de ogen van vele VN-leden thans een door het Westen beheerst forum, waar naar believen wordt besloten te interveniëren in de interne aangelegenheden van lidstaten. Zo zijn onder hoofdstuk VII van het Handvest, ter bestrijding van een 'bedreiging van de internationale vrede en veiligheid', acties ondernomen ter bescherming van de (mensenrechten van de) Koerden in Noord-Irak; in Bosnië-Herzegovina en in Somalië werd dergelijke actie gebaseerd op humanitaire overwegingen, terwijl in Haïti zelfs gebruik van geweld door de Veiligheidsraad werd gelegitimeerd omwille van 'herstel' van de democratie aldaar. Bij de volkerenmoord in Ruanda en Soedan bleef actie echter achterwege. Dit selectieve en niet-con-

sequente gebruik van het interventie-instrument wekte bij veel landen de verdenking dat de actiebereidheid van de permanente leden van de Veiligheidsraad niet op objectieve gronden tot stand komt, maar iets heeft uit te staan met de eigen doeleinden van de permanente leden.

De hiervoor opgesomde problemen bij VN-interventies vallen echter in het niet bij een laatste probleem: *in de meeste betrokken lidstaten is de publieke opinie niet of nauwelijks bereid daadwerkelijk de levens van de 'eigen' soldaten te offeren omwille van internationale principes in landen waar oorlog endemisch is.* In elk geval ervaren politici dit zo. Zo begon de kentering in het denken van de VS over VN-interventies met de dood van 18 Amerikaanse soldaten in Mogadishu in oktober 1993 en het op televisie vertoonde rondslepen van lijken van Amerikanen. Dit leidde tot sterke pressie op de president om de troepen vervroegd terug te trekken, hetgeen inderdaad geschiedde. Vervolgens werden in de VS strikte criteria geformuleerd voor troepeninzet bij VN-missies. Republikeinse initiatieven in het Congres gaan nog verder en zouden, indien aanvaard, tot een *de facto* beëindiging kunnen leiden van de Amerikaanse bijdragen aan vredesmissies.

6.2.4 De VN als intermediair

De vraag welke rol de VN kan spelen ter bevordering van internationale veiligheid, kan nog niet afdoende worden beantwoord. De negatieve ervaringen in recente VN-operaties laten onverlet dat het wereldorgaan, ontdaan van overtrokken verwachtingen, voorzien van een passende realiteitszin en een redelijk ambitieniveau, voor een aantal functies bij uitstek gekwalificeerd is. Hieronder vallen de voortzetting van de Noord-Zuiddialoog, die in andere fora nauwelijks nog gevoerd wordt, alsmede het vervullen van een spilfunctie als orgaan waarbinnen internationale normen worden gesteld en antwoorden worden geformuleerd ten aanzien van grensoverschrijdende problemen die om een gezamenlijke aanpak vragen. Een preciezere taakomschrijving zou dienstig zijn.

Op het gebied van de bevordering van de internationale veiligheid zou de VN niet de rol van wereld-politieagent moeten ambiëren. Meer geëigend is de rol van *intermediair*: zo kan de VN legitimiteit verlenen aan een coalitie van staten die bereid is op te treden tegen externe agressie. Ook in andere crises, zowel van interstatelijk als intrastatelijk karakter is de legitimerende rol van de Verenigde Naties van groot belang. Vooropgesteld zij hierbij dat de VN dan wel de legitimiteit van de Veiligheidsraad zal moeten versterken (o.a. door wijziging van de samenstelling).

De VN kan een spilfunctie vervullen bij het coördineren van internationale humanitaire acties en bij pogingen op niet-gewelddadige wijze de situatie in crisisgebieden te verbeteren; te denken is aan preventieve diplomatie, preventieve inzet van vredestroepen, bemiddeling tussen strijdende partijen, hulpverlening aan staten bij het organiseren van democratische verkiezingen en ook traditionele vredeshandhaving wanneer daartoe de voorwaarden bestaan. Zoals is gebleken in onder meer El Salvador, Cambodja en Mozambique, kan de VN een bijzonder waardevolle bijdrage leveren aan het opheffen van instabiele situaties in landen in een overgangsfase.

Vredes*opleggende* missies van de VN gaan het handelingsvermogen van de organisatie echter te boven. Hierdoor is de kans gering dat lidstaten troepen willen afstaan voor dergelijke taken. Dit zou in theorie kunnen worden ondervangen door oprichting van een permanente interventiemacht, maar in de praktijk bestaat ook hiervoor weinig geestdrift. Militaire operaties tegen agressoren die door de Veiligheidsraad zijn gebrandmerkt als een bedreiging van de internationale veiligheid, kunnen derhalve beter worden overgelaten

aan *coalitions of the willing*, van landen dus die bereid zijn troepen en andere faciliteiten beschikbaar te stellen in het specifieke geval. Een ontwikkeling in deze richting kan leiden tot regionalisering van VN-veiligheidstaken, waarbij onderorganisaties als de OVSE of regionale collectieve defensie-allianties als de NAVO in naam van de Verenigde Naties het werk doen.

Een dergelijke trend, waarbij regionale machten hun optreden legitimeren door goedkeuring van de Veiligheidsraad, is reeds waarneembaar in huidige operaties onder VN-vlag. Zo levert Nigeria het hoofdbestanddeel van de troepen die in Liberia een vredesmissie uitvoeren voor de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, gesanctioneerd door de VN. Andere voorbeelden zijn het optreden van het Amerikaanse leger, met hulp van enige bondgenoten, in Haïti en de Russische vredesmissies in Georgië en Tadzjikistan. Deze laatste geschieden wel niet onder VN-vlag, maar worden wel door VN-waarnemers begeleid.

6.2.5 Conclusie

Zinvolle taken van de Verenigde Naties ten behoeve van een internationale veiligheidsordening hebben vooral betrekking op de regelgeving bij en de sanctionering van acties en daarnaast op beperkte betrokkenheid bij de specifieke uitvoering. Indirect kan de VN voorts een bijdrage leveren door hervorming van de Veiligheidsraad en door een nieuwe inkleding van de Noord-Zuiddialoog binnen VN-verband: discrepanties in bevolkingsgroei, welvaartsgroei en milieuregelgeving in Noord en Zuid kunnen op termijn gevolgen hebben voor de internationale vrede. Maar in crises waar militaire agressie een acute bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid, kan de Verenigde Naties niet veel meer zijn dan intermediair en legitimator van acties die ondernomen zullen worden door *coalitions of the willing* en/of door regionale veiligheidsorganisaties. Het handelingsvermogen om dergelijke crises tegemoet te treden berust niet in de eerste plaats bij de VN.

6.3 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De Slotakte van Helsinki waarin de Conferentie voor Vrede en Samenwerking in Europa (CVSE) in 1975 uitmondde, kende statische en dynamische onderdelen. Statisch was het onderdeel dat bekend stond als de 'eerste mand', de erkenning door de deelnemende staten (de VS, Canada en alle Europese staten, Albanië uitgezonderd) van de bestaande grenzen in het na-oorlogse Europa. Hiermee ging weliswaar een oude wens van de Sovjet-Unie in vervulling, die voor het eerst door Stalin in 1952 werd uitgesproken, maar tegelijk kreeg Moskou hierdoor nauwelijks meer dan het feitelijk al bezat. De beperkte betekenis van deze erkenning door het Westen kwam vijftien jaar later aan het licht, toen met de implosie van de Sovjet-machtsstructuur ook de ordening bezweek die op deze macht berustte.

Het dynamische onderdeel van 'Helsinki' betrof de zogenoemde 'derde mand', de bepalingen betreffende het vrij verkeer van personen, informatie en ideeën waaruit ook de erkenning voortkwam van fundamentele civiele en politieke rechten als 'essentiële factor voor vrede.' De Slotakte maakte de schending van mensenrechten tot legitieme bron van internationale betrokkenheid [8]. Voor de erkenning van de grenzen in Europa betaalde de Sovjet-Unie een hoge prijs: het beginsel van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden kon niet langer worden gehandhaafd bij flagrante schending van de mensenrechten. Na Helsinki kreeg het Westen in de CVSE een forum om het verband aan de orde te stellen tussen internationale vrede en veiligheid en het naleven van

[8] Zie hierover bijvoorbeeld Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*; Londen, Frank Cass, 1993.

de burgerrechten door de communistische regimes. Hier werd echter niet alleen een aangrijpingspunt geboden voor externe kritiek. Tenminste even belangrijk was dat de interne burgerrechtbewegingen in het Warschau Pact met de Slotakte een instrument kregen aangereikt om hun acties voor de mensenrechten op te baseren. Het belang daarvan kan - retrospectief gezien - moeilijk worden overschat.

Naast deze functie op het gebied van de rechten van personen heeft de bijdrage van de CSVE aan de veiligheid in Europa vooral bestaan uit de zogenaamde 'vertrouwenwekkende maatregelen', zoals wederzijdse, onaangekondigde militaire inspecties, die eveneens op de Slotakte waren gebaseerd.

Na de veranderingen van 1989-1990 is de aandacht van het toenemend aantal in de CVSE participerende landen (nu 53, met Joegoslavië als geschorst lid) vooral gericht op twee aspecten: de formulering van gedragsregels, ook aangaande nationale minderheden, en de ontwikkeling van diplomatieke instrumenten ter voorkoming van interstatelijke en/of intrastatelijke conflicten. Als gevolg van de relatie die al vroeg in CVSE-verband werd gelegd tussen naleving van mensenrechten en internationale stabiliteit, heeft de invulling van 'veiligheid' hier een aparte vorm behouden. Op een bijeenkomst in Kopenhagen in juni en juli 1990 werden door de betrokken landen niet alleen expliciete rechten geformuleerd van mensen behorende tot nationale minderheden, maar werd ook de nadruk gelegd op de ontwikkeling van pluralistische democratieën en het respect voor mensenrechten als basisvoorwaarden voor veiligheid. Zulke formules hebben niet de 'etnische zuiveringen' in Joegoslavië kunnen voorkomen, evenmin als het ingrijpen van Rusland in Tsjetsjenië. Maar dat Rusland bij deze interne aangelegenheid een OVSE-missie toeliet is toch van belang.

De CVSE, nu geïnstitutionaliseerd als OVSE, poogt zich te manifesteren als 'diplomatieke voorhoede' van een bredere Europese veiligheidsorde. De organisatie zoekt, via de activiteiten van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden en via talrijke 'monitor missions' naar een preventieve of conflictdempende rol in sub-regionale en intrastatelijke spanningen. Als pan-Europese organisatie legt de OVSE zich ook toe op preventieve diplomatie en poogt zij legitimatie te verlenen aan vredestaken in Midden- en Oost-Europa. Als zovele pan-organisaties moet de OVSE evenwel cohesie en homogeniteit ontberen. Er is nauwelijks sprake van de integratie van veiligheidsbelangen en de organisatie heeft weinig reële macht achter de hand om vrede zonodig af te dwingen. In wezen is de OVSE krachtelozer dan de Veiligheidsraad die ten minste nog meerderheidsbesluitvorming kent (zij het onderworpen aan het vetorecht van de permanente leden). Als regionaal arrangement heeft de OVSE zich voor acties afhankelijk gemaakt van voorafgaande goedkeuring door de Veiligheidsraad.

Collectieve veiligheid kan de OVSE niet leveren, 'coöperatieve veiligheid' misschien wel [9]. In gevallen waarin partijen in beginsel geneigd zijn een conflict zonder geweld te beslechten, kan de OVSE een nuttige bemiddelaarsrol spelen, waarbij zij haar autoriteit voornamelijk ontleent aan binnen de OVSE aanvaarde gedragsnormen. In alle andere gevallen kan de OVSE de schendingen van deze normen slechts registreren en wijzen op het gevaar van dreigende crises.

Overigens zou de OVSE van karakter kunnen veranderen na de toetreding van de Middeneuropese staten tot de Europese Unie, met name indien het, op langere termijn, komt tot versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Dan zou zoiets kunnen ontstaan als een

[9] Van Eekelen, op. cit.

nieuwe 'blokken'-structuur binnen Europa waarbij respectievelijk de EU en Rusland elk de interne coördinatie verzorgen om elkaar vervolgens in OVSE-verband, toch nog onder het toeziend oog van de VS, te 'ontmoeten' [10]. Ditzelfde zou kunnen gelden in het Middellandse-Zeegebied, indien de Unie als 'blok' zou komen te staan tegenover de Arabische wereld. Een dergelijke ontwikkeling zou ordeningspolitieke gevolgen hebben die nu nog nauwelijks zijn te overzien.

[10] Aldus J.P.H. Donner (rapp.), *Europa, wat nu?*; rapport van een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland, te publiceren in samenwerking met de WRR.

Midden-Europa 7

7.1 Veiligheidsbehoeften

Sinds de 'implosie' van de Sovjet-Unie en het uiteenspatten van het Warschau Pact ervaren de landen van Midden-Europa de situatie waarin zij verkeren als een veiligheidsvacuüm, dat bij voorkeur zou moeten worden opgeheven door toetreding tot de NAVO. Het leggen van een band met de Verenigde Staten, de prestigieuze 'winnaar' van de Koude Oorlog, biedt naar hun inzicht de betrouwbaarste 'verankering' in een instabiele regio aan de rand van het traditioneel bedreigende Russische rijk.
In antwoord op deze verlangens is aanvankelijk, vooral in de VS en Duitsland, de toetreding tot de NAVO te gemakkelijk voorgesteld [1]. Men had enerzijds verklaard Rusland niet langer als vijand te beschouwen, maar toonde zich anderzijds geneigd aan Middeneuropese landen garanties te geven die alleen tegen Rusland konden zijn gericht. Toen Moskou bezwaar aantekende tegen deze inconsequentie, krabbelden de voorstanders van snelle NAVO-uitbreiding terug. Dit maakte, zoals hiervoor vastgesteld, de ongelukkige indruk dat Rusland een 'droit de regard' werd gegund in NAVO-zaken.

De Middeneuropese veiligheidsbehoeften kunnen echter niet slechts worden herleid tot een externe (Russische) militaire bedreiging. Ook binnenlandspolitieke stabilisering is vereist, omdat alleen zo kan worden tegemoetgekomen aan het urgente Duitse streven de grens tussen stabiliteit en instabiliteit zo ver mogelijk oostwaarts van de Oder-Neisse te leggen. Duitsland wil zich omringd zien door 'westerse' landen en beschouwt dit trouwens voor geheel West-Europa als het beste perspectief.

In dit licht kent de veiligheidsdimensie in Midden-Europa niet slechts, en zelfs niet in de eerste plaats, een militair aspect. Stabiliteit dient vooral te worden verzekerd door economische en politieke transformatie, concreter gezegd door a. ontwikkeling van een markteconomie en b. voortgang naar een pluralistische democratie. Hier ligt het grote belang voor de Middeneuropese landen van het aanhalen van banden met het Westen, toetreding, niet alleen tot de NAVO, maar tot westerse instituties in het algemeen en toetreding tot de Europese Unie en tot de grote geïntegreerde markt in het bijzonder. De vereiste 'dubbele transformatie' - van planeconomie naar markteconomie en van commandoregime naar parlementair democratisch stelsel - is nauw verbonden met de toegang tot westerse markten, hulpverlening en kredietverschaffing uit het Westen, en met de voorwaarden die worden gesteld ten aanzien van kredietwaardigheid door internationale organisaties als het IMF en de inschatting van het investeringsklimaat door buitenlandse investeerders. De mate waarin ingrijpende binnenlandse hervormingen zullen worden aanvaard, hangt er vooral van af of zij kunnen worden gelegitimeerd in de ogen van de betrokken bevolkingen door een reëel toekomstperspectief, dat door het lidmaatschap van de EU het beste lijkt gewaarborgd.

Een complicatie hierbij is overigens dat de betrokken landen van Midden-Europa, geenszins een eenheid vormen. De vier Visegrad-landen - Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije - en ook de twee andere kandidaten voor het EU-lidmaatschap, Bulgarije en Roemenië, hebben elk verschillende, historisch bepaalde uitgangsposities. Bovendien zijn hun onderlinge verhoudingen belast door aanzienlijke naijver en traditionele conflicten. Op de rol die etnische tegenstellingen hierbij spelen, is al ingegaan in hoofdstuk 3.

[1] Aldus W.F. van Eekelen, 'Veranderende veiligheid', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

7.2 Economische transformatie [2]

Al in de loop van de jaren '80 had het verval van de staatseconomieën in Midden-Europa het besef doen groeien dat radicale politieke verandering vereist was om uitzicht te krijgen op economisch herstel. Toen deze radicale verandering plotseling werkelijkheid werd, oriënteerden alle landen zich resoluut op de 'affluent societies' van het Westen. De aangenomen superioriteit van het westerse ontwikkelingsmodel, alsmede het ontbreken van een alternatief in een context van mondiale, neo-liberale herstructurering, vormden de hoofdredenen voor deze eenduidige oriëntatie. De zekerheid dat alleen het Westen voldoende middelen zou kunnen en willen vrijmaken ter ondersteuning van de overgang naar een vrije markteconomie vormde een additionele reden.

Na het communisme stonden de nieuwe regeringen in Midden-Europa voor drie taken: macro-economische stabilisering, privatisering en interne en externe economische liberalisering. In theorie kon hierbij worden gekozen tussen implementatie ineens (de 'big bang') of een geleidelijke aanpak. In werkelijkheid lag het onderscheid vaak minder eenvoudig. Naar de praktijk in de afzonderlijke landen van Midden-Europa laat zien, ontstaat meestal een mengsel van abrupte, shocktherapeutische maatregelen en geleidelijke veranderingen. De keuze voor één van beide strategieën wordt vaak gecorrigeerd door de werkelijkheid tijdens het transformatieproces.

In *Polen* werd middels het zogenoemde Balcerowicz-plan, dat per 1 januari 1990 in werking trad, gekozen voor een shocktherapie. Een zeer restrictief begrotings- en monetair beleid werd vergezeld van een restrictief inkomensbeleid, ingrijpende prijsliberalisering, importliberalisering en interne convertibiliteit van de zloty (hetgeen inhield dat Poolse burgers en bedrijven vrijwel zonder restricties zloty's konden inwisselen tegen convertibele valuta). Naast de adviezen van internationale experts als Jeffrey Sachs, gaf vooral de deplorabele economische situatie aan het eind van de jaren '80 (hyperinflatie, een niet meer te beheersen schuldenpositie) aanleiding tot deze draconische maatregelen. In de daarop volgende jaren, en vooral onder invloed van de sociale gevolgen van dit beleid en de hieruit voortvloeiende terugkeer van oud-communisten in de regering eind 1993, zijn echter de scherpe kanten wat weggevijld (wat aanleiding heeft gegeven tot nieuwe conflicten, met name tussen president Walesa en de regering).

Hongarije daarentegen gaf de voorkeur aan een geleidelijke transformatie, voortbouwend op de al sinds de jaren '60 bestaande traditie van economische hervormingen. Niettemin werd na 1989 verscheidene malen de noodzaak gevoeld een verslechterende economische situatie te keren met een stringent stabiliseringsprogramma. Meer recent wordt de in juli 1994 gevormde coalitieregering van ex-communisten (verenigd in de Hongaarse Socialistische Partij) en liberalen (Alliantie van Vrije Democraten) geplaagd door aanhoudend hoge begrotingstekorten, tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans, een waardedaling van de Hongaarse florint en een oplopende staatsschuld die inmiddels een kleine 70 procent van het BBP bedraagt. Ondanks het voornemen een 'markteconomie met een sociaal vangnet' op te bouwen, lijkt een stringent stabiliseringsbeleid nu onontkoombaar.

Tussen deze twee uitersten bewegen zich *Tsjechië* en *Slowakije*, alsmede *Bulgarije* en *Roemenië*, waar het onderscheid tussen shocktherapie en geleidelijke aanpak nog veel minder helder is te maken. Bulgarije heeft relatief vroeg een aantal snelle hervormingen doorgevoerd; maar zowel in Bulgarije

2] De navolgende paragrafen zijn gebaseerd op O.H. Holman, *Transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa: de internationale dimensie*; Werkdocumenten nr. W84, 's-Gravenhage, WRR, 1995.

als in Roemenië is de economische transformatie (stabilisering, privatisering en liberalisering) vertraagd door politieke invloeden, hetgeen beide landen in de staartgroep van Midden-Europa deed terechtkomen. In Tsjecho-Slowakije laten de hervormingen vanaf 1990 zich karakteriseren als een 'minimum bang', een mix van radicale veranderingen en geleidelijke aanpassingen. Na de afscheiding van Slowakije op 1 januari 1993 heeft Tsjechië, mede dankzij een relatief gunstige uitgangspositie, de economische transformatie voortvarend voortgezet. Slowakije presteert minder goed, als gevolg van politieke instabiliteit in combinatie met een ongunstige economische structuur.

Wat de betere aanpak is, shocktherapie of geleidelijkheid, valt op grond van voornoemde ervaringen niet te zeggen. Dat landen met zo verschillende aanvangsstrategieën als Polen en Hongarije mettertijd toch zo overeenkomstige ontwikkelingspatronen gaan vertonen, duidt op weerbarstigheden en invloeden van andere dan economische factoren in de transformatie van plan naar markt.

In vijf van de zes hier beschouwde landen bereikte de economische neergang in 1991 een absoluut dieptepunt. Met uitzondering van Polen, dat als gevolg van het Balcerowicz-plan reeds in 1990 werd geconfronteerd met een daling van het BBP met 11,6 procent, varieerden de negatieve groeicijfers van 11,7 procent tot 14,5 procent (zie tabel 7.1). Vooral in Tsjechië en Slowakije nam de neergang korte tijd dramatische vormen aan.

Tabel 7.1 **Reële groei BBP Midden-Europa, 1990-1995 (in procenten)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bulgarije	-9,1	-11,7	-5,6	-4,2	0,0	(1,1)
Hongarije	-3,5	-11,9	-4,3	-2,3	1,0	(2,5)
Polen	-11,6	-7,6	1,5	3,8	4,5	(4,0)
Roemenië	-5,6	-12,9	-13,6	1,0	0,0	(1,8)
Slowakije	-0,4	-14,5	-7,0	-4,1	1,0	(1,8)
Tsjechië	-0,4	-14,2	-7,1	-0,3	3,0	(4,5)

Bron: WRR, op basis van diverse bronnen [3].

Deze extreme daling was vooral het gevolg van de ineenstorting van de Comeconhandel in 1991. Meer in het bijzonder was de daling van het BBP het resultaat van een veel grotere daling van de industriële produktie. In Tsjechië daalde deze in 1991 met 22,3 procent, in Slowakije met 17,6 procent, in Hongarije met 18,8 procent, in Polen met 11,9 procent, in Bulgarije met 22,4 procent en in Roemenië met 22,8 procent.

In Polen begon het herstel in 1992 met een geringe stijging van het BBP met 1,5 procent. In de andere landen van Midden-Europa werden de negatieve groeicijfers pas in 1994 omgebogen. Hierbij moet worden aangetekend dat ook het absolute dieptepunt in Polen een jaar eerder bereikt was. Voorts betreft het hier officieel geregistreerde groei. Voor Tsjechië en Hongarije geldt dat waarschijnlijk een aanzienlijk deel van de economische activiteit niet is opgenomen in de officiële statistieken. Als rekening zou worden gehouden met de groei van ongeregistreerde output in deze twee landen, dan zouden hun eco-

[3] De gegevens na 1992 zijn schattingen (1993) en projecties (1994/95). Bron: European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report. Economic transition in eastern Europe and the former Soviet Union*; oktober 1994, hfdst. 10 en 11. Na 1990 zijn de gegevens voor Tsjechië en Slowakije gesplitst. De cijfers tussen haakjes zijn gemiddelden, gebaseerd op voorspellingen van PlanEcon (Washington DC), het Instituut voor vergelijkend economisch onderzoek in Wenen, de OESO, de Europese Unie, de Verenigde Naties en J.P. Morgan. Voor projecties ten aanzien van 1996, zie OESO, *Economic Outlook*; No. 56, december 1994, blz. 122.

nomieën reeds in 1993 een positief groeicijfer hebben laten zien [4]. De negatieve groei in Hongarije in 1993 tenslotte was vooral het gevolg van een daling van de agrarische produktie met 11,8 procent; de industriële output steeg dat jaar met 4 procent [5].

Bij een beoordeling van de ontwikkelingen in Midden-Europa moet worden bedacht dat de groei die zich volgens de meeste projecties zal doorzetten in 1995 en 1996, volgt op een absoluut dieptepunt en derhalve in zekere zin te verwachten was. Voorts gaat het hier om de totale groei van het BBP; per hoofd van de bevolking ligt dit BBP in de meeste landen van Midden-Europa meer dan 50 procent onder het EU-gemiddelde. Voor een reële convergentie met de lidstaten van de EU zal derhalve nog een aanzienlijke periode van bovengemiddelde groei vereist zijn [6].

Worden alle relevante indicatoren beschouwd (groei BBP, BBP per capita, ontwikkeling lopende rekening op de betalingsbalans, schuldenpositie, wisselkoersstabiliteit, buitenlandse directe investeringen en inflatie- en werkloosheidspercentages), dan zijn de landen in Midden-Europa met 'drie snelheden' onderweg.
Bulgarije en Roemenië onderscheiden zich door algemene stagnatie, onder andere tot uitdrukking komend in geringere groeipercentages en een grotere mate van macro-economische instabiliteit. Een belangrijke indicator voor dit laatste punt is het aanhoudend hoge inflatiepercentage in beide landen (zie tabel 7.2).

Tabel 7.2 **Inflatie Midden-Europa, 1990-1995 (jaarlijks gemiddelde)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bulgarije	23,9	334,0	82,0	73,0	(72,0)	(44,1)
Hongarije	28,9	35,0	23,0	22,5	(19,0)	(16,9)
Polen	585,8	70,3	43,0	35,3	30,0	(22,7)
Roemenië	5,6	92,7	1.354,0	896,0	300,0	(58,6)
Slowakije	10,8	61,1	9,9	23,2	15,0	(12,5)
Tsjechië	10,8	56,7	11,1	20,8	10,0	(8,8)

Bron: WRR, op basis van diverse bronnen.

Polen, Hongarije en Slowakije vormen een middengroep. Positieve resultaten op één of meer terreinen in het ene land worden gecompenseerd door prestaties op andere terreinen in de andere landen. Alle drie kennen zij een aanhoudend hoge geldontwaarding, maar in geen van drie bestaat een reëel gevaar voor (de terugkeer van) hyperinflatie.

Tsjechië ligt met vlag en wimpel voorop en vormt in Midden-Europa een eiland van economische stabiliteit. Een relatief hoog groeipercentage gaat gepaard met een dalende inflatie, een overschot op de overheidsbegroting, stijgende exporten, een toename van buitenlandse directe investeringen, een opmerkelijk stabiele wisselkoers en een relatief lage staatsschuld. Als op dit moment een toetsing zou plaatsvinden van de nominale convergentiecriteria voor de derde fase van de Economische en Monetaire Unie zoals vastgesteld

4] Zie OESO, *Economic Outlook*; No. 55, juni 1994, blz. 115.

5] EBRD (1994), *Transition Report*, blz. 159.

6] In het verleden zijn berekeningen gemaakt waaruit blijkt dat voor een stijging van het BBP per capita van 50% tot 90% van het EU-gemiddelde over een periode van 10 jaar een jaarlijks gemiddelde economische groei moet plaatsvinden die 6 tot 6,5% hoger ligt dan het EU-gemiddelde. Indien de bovengemiddelde groei 3% hoger ligt, zal een dergelijke convergentie een periode van 20 jaar beslaan. Hieruit volgt dat de recente economische groei in Midden-Europa slechts een eerste stap is op een langlopende weg naar reële economische convergentie met de lidstaten van de Europese Unie.

in Maastricht, zou Tsjechië - zeker in vergelijking met landen als Portugal, Griekenland en zelfs Italië - geen slecht figuur slaan!

Dat de economische transformatie in Midden-Europa met verschillende snelheden verloopt, blijkt ook uit het aandeel van de private sector in het BBP. Volgens schattingen van de European Bank for Reconstruction and Development van augustus 1994 vormen ook in dit geval Bulgarije en Roemenië de staartgroep met respectievelijk 40 procent en 35 procent. In Polen, Hongarije en Slowakije bedraagt het aandeel van de private sector 55 procent. Tsjechië ligt alweer op kop met 65 procent [7].

7.3 Politieke transformatie

Ook de politieke transformatie in Midden-Europa verloopt met verschillende snelheden. Hierbij kan ten aanzien van de democratisering een overeenkomstige driedeling worden waargenomen als bij de economische transformatie (uiteraard zijn de criteria voor politieke verandering minder hard dan de macro-economische grootheden).

Naast aanzienlijke verschillen binnen de regio (zie hieronder) hebben alle landen een probleem gemeen: democratische consolidering zal een geruime tijd in beslag nemen en op de weg daarheen blijven gevaren aanwezig van fragmentatie en politieke instabiliteit. Dahrendorf stelde al meteen in 1990 dat consensus over een democratische grondwet zes maanden kost, het aanschouwelijk worden van de eerste resultaten van het economische hervormingsprogramma zes jaar; maar dat het wel zestig jaar kan duren voordat zowel de democratische constitutionele orde als het sociale raamwerk van een markteconomie veilig geworteld zijn in een sterke civiele maatschappij [8].

Essentieel voor de consolidering van zo'n maatschappij is de ontwikkeling van autonome, niet-statelijke organisaties en instellingen, die de diversiteit van maatschappelijke belangen weten te kanaliseren en behartigen op het niveau van de staat. Midden-Europa kenmerkt zich na veertig jaar communistische kaalslag juist door het ontbreken van zulke intermediaire structuren en een overeenkomstig geringe participatie van grote delen van de bevolking. Vandaar een veelheid van fragmenterende factoren als: geneigdheid tot parlementair absolutisme en versplintering, een veelal onduidelijke scheiding van bevoegdheden tussen parlement, regering en president en daaruit voortvloeiende politieke instabiliteit, een aanhoudend sterke invloed van de vroegere communistische elites, de zogenoemde *Nomenklatura*, binnen de bureaucratie, staatsbedrijven en in het parlement, een toenemende apathie of openlijke vijandigheid onder steeds grotere delen van de bevolking ten aanzien van het politieke establishment en het fenomeen van massale protest-stemmen, dat in de laatste jaren heeft geleid tot grote verschuivingen in het politieke landschap.

Wat betreft de onderscheiden landen zijn ook in de politieke transformatie *Bulgarije* en *Roemenië* het minst gevorderd. Hier is zelfs sprake van een structurele politieke impasse, die ook de economische transformatie doet stagneren.
In Bulgarije wonnen de hervormingsgezinde communisten, verenigd in de Bulgaarse Socialistische Partij, in juni 1990 de eerste verkiezingen na de omwenteling. Nieuwe verkiezingen in oktober 1991 leidden tot een minderheidsregering van de Unie van Democratische Krachten, die in december 1992 werd opgevolgd door een zakenkabinet. In december 1994 tenslotte, behaalden de ex-communisten wederom een absolute meerderheid in het

7] EBRD, op. cit., blz. 10.

8] R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*; Londen, Chatto & Windus, 1990.

Bulgaarse parlement. De aanhoudende animositeit tussen, en conflicten binnen, de twee grootste politieke partijen, regeringswisselingen die de continuïteit van het hervormingsbeleid niet ten goede zijn gekomen en de voortdurende invloed van de *Nomenklatura* in politiek en economie vormen duidelijk destabiliserende factoren in de Bulgaarse politieke transformatie.
In Roemenië behaalden eveneens hervormers binnen de Communistische Partij, onder het etiket Front van Nationale Redding, een absolute meerderheid bij de eerste democratische verkiezingen, die zij bij de daarop volgende stembus in september/oktober 1992 weer kwijtraakten, al bleven zij wel de grootste partij. De ogenschijnlijke politieke stabiliteit waarvan hier sprake lijkt, wordt op één punt bewaarheid: veel kenmerken van het communistische systeem zijn na 1989 gewoon blijven bestaan. Daarnaast zijn ook in Roemenië conflicten tussen en binnen politieke partijen aan de orde van de dag, vervult president Iliescu een dubieuze rol in het democratiseringsproces en is de recente opname van twee leden van de extreem-nationalistische Partij van Roemeense Nationale Eenheid in de minderheidsregering van premier Nicolae Vacaroiu een teken aan de wand. Conflicten tussen extreem-nationalistische groeperingen en de Hongaarse minderheid in Roemenië belasten het broze politieke transformatieproces in aanzienlijke mate.

De middengroep, wederom bestaande uit *Hongarije*, *Polen* en *Slowakije*, wordt gekenmerkt door een instabiele politieke situatie, zonder vooralsnog veel risico van regressie. In Hongarije en Polen is de politiek sterk verdeeld over het tempo waarmee verdere economische hervormingen moeten worden doorgevoerd. Dit heeft vooral te maken met de snelheid waarmee de privatisering van de staatsbedrijven moet worden aangepakt. In Hongarije zijn hierover meerdere malen conflicten ontstaan tussen en binnen regeringspartijen. Onder de oppervlakte van de schijnbaar stabiele politieke situatie vanaf de verkiezingen van maart/april 1990, die een overwinning te zien gaf van het Hongaars Democratisch Forum en resulteerde in een coalitieregering onder leiding van premier Jozsef Antall, voltrok zich een voortdurende strijd over de richting en het tempo van de economische transformatie. Dit conflict speelde ook na de verkiezingen van mei 1994 een prominente rol. De ex-communisten, verenigd in de Hongaarse Socialistische Partij, behaalden een absolute meerderheid, maar vormden toch een coalitieregering met de liberale Alliantie van Vrije Democraten. Als minister van financiën werd de radicale hervormer Laszlo Bekesi benoemd, die niet of nauwelijks bereid was tot compromissen. Dit bracht hem in conflict met premier Gyula Horn en leidde tot Bekesi's aftreden in januari van dit jaar. Deze situatie, die uiteindelijk ook de huidige coalitie kan bedreigen, heeft de duidelijkheid over het toekomstige beleid niet vergroot. De afwachtende houding van buitenlandse investeerders na de verkiezingsoverwinning van de ex-communisten lijkt hierdoor te worden gerechtvaardigd.

In Polen werden, na een aanvankelijk vrij soepel verlopende 'shock therapie', de elkaar snel afwisselende regeringen tot de verkiezingen van september 1993 geconfronteerd met de gevolgen van dit beleid, die onder meer leidden tot groeiende onvrede onder de Poolse bevolking. Tijdens de laatste verkiezingen werden de partijen die waren voortgekomen uit Solidarnocz overtuigend verslagen door de ex-communistische Alliantie van Democratisch Links en de Boerenpartij. Sindsdien is het privatiseringsbeleid een voortdurende bron van conflicten. Doordat er geen democratische grondwet is die de bevoegdheden van de president, de regering en het parlement afbakent, verworden conflicten over de privatisering tot een machtsstrijd tussen president Lech Walesa en de Poolse regering.

De verkiezingsoverwinningen van ex-communistische partijen in Polen en Hongarije lijken vooral te verklaren uit een groeiende onvrede onder de bevolkingen daar over de sociale gevolgen van het gevoerde economische hervor-

mingsbeleid. Een dalende levensstandaard als gevolg van dalende reële lonen, stijgende criminaliteit en een dramatische stijging van de werkloosheid hebben in deze landen geleid tot wat de Hongaarse socioloog Rudolf Andorka noemde een crisis van wetteloosheid en vervreemding [9].

Tabel 7.3 **Werkloosheid Midden-Europa, 1990-1995 (percentage van de beroepsbevolking)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bulgarije	1,5	11,1	15,3	16,4	16,0	(16,4)
Hongarije	2,5	8,0	12,3	12,1	11,0	(11,3)
Polen	6,1	11,8	13,6	15,7	(16,5)	(16,8)
Roemenië	n.b.	3,0	8,4	10,2	(13,9)	(15,1)
Slowakije	1,5	11,8	10,4	14,4	(15,4)	(14,9)
Tsjechië	0,8	4,1	2,6	3,5	6,0	(5,7)

Bron: WRR, op basis van diverse bronnen [10].

Opinie-onderzoek geeft aan dat de Poolse en Hongaarse bevolking, meer dan elders, door de gestegen werkloosheid gedesillusioneerd raakt aangaande zowel het economische als het politieke transformatieproces. Bij een peiling in 1993 onder de bevolkingen van acht Middeneuropese landen (de 6 hier behandelde landen, alsmede Albanië en Slovenië) bleek de ontevredenheid onder Polen en Hongaren veruit het grootst. Een meerderheid noemde de algemene situatie onder het communistische regime beter dan thans. Op de vraag: 'Vindt u, in het algemeen gesproken, dat de zaken in ons land in de goede richting gaan, of in de verkeerde richting?' antwoordde slechts 27 procent van de Polen en 20 procent van de Hongaren met 'goede richting'. Naar de mening van respectievelijk 56 procent en 67 procent gingen de zaken verkeerd [11].

Tsjechië ligt ook in de politieke transformatie vooraan. Sinds de parlementsverkiezingen van juni 1992 wordt het politieke systeem gekenmerkt door een voor Midden- en Oosteuropese begrippen ongekende stabiliteit. De coalitieregering onder leiding van Vaclav Klaus' Burger-Democratische Partij wordt niet serieus bedreigd door interne conflicten, hoewel de drie kleinere coalitiepartners soms in opstand komen tegen de dominantie van de Burger-Democratische Partij en de persoonlijke dominantie van Klaus. Zij heeft weinig te duchten van een politiek onmachtige oppositie. Blijkens opiniepeilingen genieten Klaus en zijn partij een onveranderd grote electorale steun [12]. Tenslotte lijkt in Tsjechië voortvarend te zijn afgerekend met het communistische verleden, wat tot uitdrukking komt in een grotere personele vernieuwing van de overheidsbureaucratie en de politieke elite. Dit laat onverlet dat verdieping van het democratiseringsproces ook in Tsjechië nog geruime tijd zal vergen.

7.4 Toetreding tot EU

Naar hiervoor werd gesteld, is de Middeneuropese veiligheidsbehoefte breder dan verdediging tegen een externe vijand. Het gaat om verzekering van zowel externe als interne stabiliteit, door politieke en economische transformatie die leidt tot nieuwe structuren.
Lag aanvankelijk de nadruk op het risico van weer opvlammende 'historische' conflicten, al gauw werden de economische risico's zwaarder ingeschat. Een economische ineenstorting van Midden-Europa zou aanzienlijke migratiestromen op gang kunnen brengen en politieke instabiliteit en intra-regionale

[9] R. Andorka, 'Hungary: disenchantment after transition'; *The World Today*; Vol. 50, No. 12, december 1994, blz. 233-237.

[10] De cijfers tussen haakjes zijn gemiddelden.

[11] *Central and East European Barometer*, No. 3, 1993.

[12] Zie O. Pick, 'The Czech Republic - A Stable Transition', in: *The World Today*; Vol. 50, No. 11, November 1994, blz. 206-208.

spanningen bevorderen. Deze constatering impliceert dat, naast de NAVO - wel de meest effectieve veiligheidsorganisatie, maar niet geëigend om bij te dragen aan de totstandkoming van een algemeen maatschappelijk raamwerk -, belangrijke veiligheidsaspecten ook wijzen in de richting van toetreding tot de Europese Unie.

Tussen de landen van Midden-Europa en de EU zijn drie zaken aan de orde: in de eerste plaats het op termijn liberaliseren van de interregionale handel; in de tweede plaats het verlenen van financiële steun en technische bijstand; en in de derde plaats het perspectief op toetreding tot de EU.

Het voornaamste instrument voor *handelsliberalisatie* zijn de eind 1991 gesloten Europa-akkoorden met Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije. In december 1992 en maart 1993 werden soortgelijke akkoorden gesloten met Roemenië en Bulgarije. Zij beogen de toetreding voor te bereiden van de betrokken landen tot de EU, onder andere door in tien jaar een vrijhandelszone in te stellen voor niet-agrarische produkten. De exportorintatie van de Middeneuropese industrieën op de lidstaten van de Unie is in de laatste jaren enorm toegenomen. Het EU-aandeel in de uitvoer van de Middeneuropese landen ligt nu op 60 à 70 procent [13], mede als gevolg van versoepeling van een aantal importbeperkingen. De nog bestaande beperkingen voor staal en textiel zullen naar verwachting in de twee à drie komende jaren worden afgebouwd. Alleen landbouwprodukten blijven een geval apart, dat vermoedelijk slechts kan worden geregeld in het kader van een algemene hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Bij de westerse *financiële steun* aan Midden-Europa speelt de Europese Unie een tamelijk bescheiden rol. Het in juli 1989 opgestarte PHARE-programma, dat wordt gefinancierd uit de communautaire begroting, heeft tot taak de politieke en economische transformatieprocessen in Midden-Europa te ondersteunen. In 1990 werd 500 miljoen ECU ter beschikking gesteld, in de jaren daarna steeg dit geleidelijk tot ongeveer 1 miljard ECU in 1993. Voor de periode 1995-1999 is de indicatieve waarde van het PHARE-programma 7 miljard ECU. Hiernaast is de European Bank for Reconstruction and Development (opgericht in 1991 met een startkapitaal van 10 miljard ECU) specifiek bedoeld voor de financiering van ontwikkelingsprojecten.
De omvang van deze bedragen geeft aan dat de hulpverlening van de Europese Unie vooral een symbolische waarde heeft.

Het *toetredingsperspectief tot de EU* is de afgelopen jaren duidelijker geworden. De Europese Raad heeft in 1993 te Kopenhagen vastgesteld dat de Middeneuropese kandidaat-lidstaten kunnen toetreden indien zij dit wensen en zodra zij aan de voorwaarden voldoen. Bij de desbetreffende onderhandelingen ligt de nadruk op een bilaterale benadering, zo heeft de Europese Raad te Essen (december 1994) feitelijk bekrachtigd. Deze bilaterale benadering is mede ingegeven door de hiervoor genoemde grote verschillen tussen de zes kandidaten, zowel qua uitgangspositie als wat betreft de na 1989 bereikte economische en politieke transformaties. Voorstelbaar is dat de groep van zes Middeneuropese staten wordt toegelaten in meerdere etappes. De Europa-akkoorden met Polen, Tsjechië en Hongarije zouden niet lang na de eeuwwisseling in lidmaatschap kunnen worden omgezet. Roemenië en Bulgarije zouden dan wat langer moeten wachten. De situatie van Slowakije is gecompliceerd; economisch gezien behoort het land tot de laatste categorie, maar op politieke gronden zal het waarschijnlijk meekomen met de eerste groep.
Een dergelijke tweedeling zou sommige staten maar matig bevallen (zo benadrukt minister-president Klaus bij elke gelegenheid dat Tsjechië in de afre-

[13] Het Instituut voor vergelijkend economisch onderzoek te Wenen heeft onlangs enige kanttekeningen geplaatst bij deze eenzijdige afhankelijkheid. *NRC-Handelsblad*; 11 februari 1995.

kening met het communistische verleden als enige het juiste pad bewandelt en daarom eerder moet worden toegelaten). Maar zij lijkt overeen te komen met het maximum aan selectiviteit dat de EU in Midden-Europa kan betrachten. Zowel politiek als institutioneel is moeilijk te vermijden dat de uitbreiding toch deels groepsgewijs wordt gerealiseerd.

Een onzekere factor bij de toetreding van de Middeneuropese staten is in hoeverre deze zal worden benut om in de EU intern orde op zaken te stellen. Een aantal lidstaten lijkt voornemens in het licht van de uitbreidingsproblematiek het principe van de financiële solidariteit, dat sinds de oprichting van de EEG in 1958 een centrale rol heeft gespeeld, ter discussie te stellen. Het argument is dat onder de bestaande regelingen (landbouwbeleid, structuurfondsen) de uitbreiding niet is te betalen. De voorstanders van een 'optimaal gebruik van gemeenschapsgelden' koppelen aldus budgettaire overwegingen aan de argumenten van veiligheid en stabiliteit. Hierbij kan de vraag zijn of hervormingen op de beleidsterreinen die juist voor de Middeneuropese kandidaat-lidstaten interessant zijn, de huidige brede consensus in Midden-Europa over de wenselijkheid van toetreding tot de EU intact zal laten.

7.5 Conclusie

Bij de veiligheidsproblematiek in en van Midden-Europa gaat het niet alleen en zelfs niet primair om externe dreigingen. Vereist is vooral interne stabilisatie in de betrokken landen en verbetering van hun wederzijdse betrekkingen door integratie in een groter geheel.
Dit wil zeggen dat veiligheidsgaranties - ook van de NAVO - moeten passen in een algemeen politiek kader. Dit kader kan alleen maar de Europese Unie zijn. De uitbreiding van de EU is ook noodzakelijk om te waarborgen dat Duitsland zich zal blijven herkennen in de Europese integratie als 'stabiliteitsgemeenschap'.
Een bijdrage die de Middeneuropese landen zelf moeten leveren, is het bijleggen van hun onderlinge conflicten. Het Westen kan pressie uitoefenen in deze richting, onder andere door nauwere samenwerking te koppelen aan regelingen voor minderhedenproblemen. De Europese Unie moet in elk geval zo min mogelijk problemen importeren.

Tegenover begrijpelijk ongeduld kan worden gesteld dat de afgelopen vijf jaar toch al veel is bereikt. In de kandidaat-lidstaten van Midden-Europa tekenen zich, zij het in ongelijk tempo, naast bijna-katastrofale ontwikkelingen in de economische transformatie, ook wendingen ten goede af. Met de Europa-akkoorden is het uitzicht op EU-lidmaatschap en daarmee op toegang tot de Westeuropese markten concreet geworden. Hoewel nog onduidelijkheid bestaat over modaliteiten en tijdstip van een NAVO-toetreding, zullen naar verwachting ook op veiligheidsgebied mogelijkheden voor integratie en participatie worden geboden die de stabiliteit in Midden-Europa ten goede kunnen komen.

De Europese Unie 8

8.1 'Europa' als bondgenootschap [1]

'Europa' is óók een bondgenootschap. Het plan-Schuman van 1950 ging ogenschijnlijk over kolen en staal, maar resulteerde in blijvende vrede tussen Frankrijk en Duitsland. De Europese Economische Gemeenschap (1958) betrof economische marktintegratie, maar hielp een systeem van stabiliteit en welvaart te creëren ter ondersteuning van het Atlantische veiligheidsstelsel. Dat de Europese integratie langs de weg van economische eenwording verliep en zich nauwelijks uitstrekte tot veiligheidsaangelegenheden (in het bijzonder niet nadat de Franse *Assemblée Nationale* in 1954 het plan voor een Europese Defensie Gemeenschap had verworpen), kwam vooral doordat hiervoor de praktische noodzaak ontbrak. De NAVO, het partnerschap met de VS, bestond als geëigende institutie en maakte een Europese 'veiligheidsdimensie' overbodig. Hierdoor bleef zo'n dimensie achterwege, niet door enigerlei principiële onverenigbaarheid met het concept van de Gemeenschap als zodanig (al zou het integratieconcept van de EU wel tot problemen kunnen leiden; zie hierna 8.2).

De Europese integratie heeft intussen een oorlog tussen de grote lidstaten (gebeurde driemaal in 100 jaar) ondenkbaar gemaakt. Mede dankzij de integratie gaat de intensiteit van de bestaande verbintenissen ver uit boven wat voorkomt in een louter militaire alliantie. De traditionele kern van militaire bondgenootschappen, de toezegging dat alle bondgenoten een aanval op één van hen zullen opvatten als een aanval op henzelf, is in de EU volledig bewaarheid. De lotsverbondenheid is zo ver gegroeid dat de Unie in geval van een aanval op één lidstaat wel als eenheid zou moeten reageren omwille van haar voortbestaan als Unie [2]. De aldus gegroeide solidariteit heeft vooral een kader geboden waarin het Duitse dilemma 'te groot èn te klein' voorlopig kon worden opgelost en verzoening mogelijk werd gemaakt tussen Duitsland en zijn buren. Als voornoemde oplossing nu minder definitief blijkt dan was gedacht, getuigt dit eerder van de belangrijke latente veiligheidsfunctie die 'Europa' al zo lang heeft vervuld, dan van het ontbreken van zulke veiligheidsfuncties.

Nu de transatlantische banden hoe dan ook losser worden, is deze latente functie echter niet voldoende. Ook wie hoopt dat de veiligheidssamenwerking met de VS zoveel mogelijk kan worden voortgezet, kan niet om het feit heen dat Amerika - president en Congres - de Europese NAVO-leden met woord en daad aanspoort zelf meer te doen ter waarborging van de beide functies, externe veiligheid en interne cohesie, die tot dusver in NAVO-verband werden vervuld. Noodzakelijk is een positief, zij het vooralsnog aanvullend veiligheidsbeleid dat uitgaat van de EU. Hiermee komen echter in wezen weer dezelfde vraagstukken ter tafel waarop destijds de Europese Defensie Gemeenschap is gestrand. De EU is een bondgenootschap in de zin dat het lot van elke lidstaat met dat van de andere lidstaten is verbonden, maar zij is geenszins een bondgenootschap in de zin dat zij structuren bezit voor collectieve defensie of gezamenlijke actie buiten het eigen verdragsgebied. Daarvoor zou op deze terreinen die vanouds tot het hart van de nationale soevereiniteit worden gerekend, voldoende homogeniteit en cohesie dienen te

[1] Deze subparagraaf is mede gebaseerd op Christoph Bertram, 'The Future of European Security and the Franco-German Relationship', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

[2] Bertram wijst erop dat de onmiddellijke en daadwerkelijke bijstandsverplichting in het WEU-verdrag aansluit op de vergevorderde staat van de Europese integratie; ibidem.

bestaan om gezamenlijk besluitvormings- en handelingsvermogen op te brengen, iets waarmee 'Europa' in veertig jaar tijd weinig is opgeschoten.

8.2 Aard van het integratieproces

Aan de EU liggen twee integratieconcepten ten grondslag [3]. In de eerste plaats het concept van Jean Monnet, waarop de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal werd gebouwd. In dit concept worden strategische sectoren onttrokken aan de macht van de nationale staat en onder een krachtig gemeenschappelijk bestuur gebracht (de Hoge Autoriteit in de EGKS) dat optreedt als de motor van het integratieproces. Ook de beoogde Europese Defensie Gemeenschap (EDG) was naar dit concept vormgegeven. Het ging erom de veiligheid van de lidstaten te waarborgen door de vorming van een organisatie die, anders dan de NAVO, naar haar aard een natuurlijke samenhang zou vertonen. Lid zouden alle Europese NAVO-staten worden, zonder het Verenigd Koninkrijk, maar mèt de twee vijanden van gisteren, West-Duitsland en Italië. Er zou één geïntegreerd Europees opperbevel komen, één Europees leger en één gemeenschappelijk defensiebudget - doelstellingen die heden ten dage zouden worden weggehoond als veel te ambitieus en niet reëel, maar die na 1952 toch zijn aanvaard door alle zes regeringen en bekrachtigd door vijf van de zes nationale parlementen alvorens in 1954 met 319 tegen 264 stemmen te worden verworpen door de Franse *Assemblée*.

Het tweede concept, dat van de Europese Economische Gemeenschap (ontwikkeld door Spaak en Beyen), gaat uit van een gemeenschappelijke markt en een vrij verkeer van goederen, personen, vestigingen en kapitaal. *In dit concept past juist geen sterk bovennationaal bestuur.* Immers, hier staat de dynamiek van de markt voorop. Het systeem heeft een sterk zelfregulerend vermogen, op voorwaarde dat de organen van de Gemeenschap de lidstaten kunnen beletten het functioneren van de markt in hun eigen voordeel om te buigen. Het voornaamste instrument hiervoor is de aanpassing van nationale regelgeving aan Europese regelgeving dan wel de coördinatie van nationale regelgeving, een proces dat wordt bewaakt en bevorderd door het Hof van Justitie. Daarnaast komt ook wel gemeenschappelijk beleid tot stand (landbouw, vervoer), maar dit gaat vaak moeizaam en de dynamiek van de integratie hangt daar niet van af.

De Unie zoals deze thans bestaat, berust primair op het concept van de marktintegratie. Zij kent dus weinig positief beleid en geen krachtige bovennationale overheid om zulk beleid te initiëren. De besluitvorming staat in het teken van uniformiteit: wat geldt voor één, geldt voor allen. Niet de totstandkoming van besluiten is bepalend, maar het rechtskarakter daarvan; het algemeen verbindend zijn en de toetsing door de rechter. De grote beslissingen over beleid in de Europese Gemeenschap waren al genomen bij de totstandkoming van het EEG-Verdrag, zoals de afschaffing van heffingen en kwantitatieve belemmeringen, de instelling van het gemeenschappelijk buitentarief en de grondslagen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het noodzakelijke aanvullend beleid kwam vaak pas tot stand nadat het Hof van Justitie nationaal beleid onverenigbaar had verklaard met het gemeenschapsrecht. Waar positieve beleidsvorming nodig was, is de EG jarenlang in gebreke gebleven: bij het vervoerbeleid, de vrijmaking van het kapitaalverkeer en de coördinatie van het economisch en monetair beleid ex titel II van deel 3 EEG-Verdrag.

Het zal duidelijk zijn waarvoor deze wijze van besluitvorming zich wel leent en waarvoor niet. Wel voor het opruimen van nationale belemmeringen voor economische integratie, het gelijktrekken van omstandigheden, het scheppen

[3] J.P.H. Donner (rapp.), *Europa, wat nu?*; rapport van een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland, te publiceren in samenwerking met de WRR.

van randvoorwaarden en het daarbinnen bevorderen van één markt. Niet voor het snel reageren op probleemsituaties, ingrijpen in crises, differentiëren tussen belangen en tussen handelende partijen en het stellen van duidelijke prioriteiten, kortom niet voor maatregelen die ingaan tegen uniformiteit. In het marktgestuurde stelsel van de EU speelt de Europese, bovennationale, in haar bevoegdheden en middelen beperkte overheid een aanvullende rol die wel moet uitmunten door rigiditeit en een gering aanpassingsvermogen. Hiervan getuigen bijvoorbeeld de eindeloze vergeefse pogingen het landbouwbeleid structureel te hervormen of de grote moeite waarmee een Europees mandaat wordt opgesteld voor de GATT-onderhandelingen (een mandaat dat vervolgens dan ook bijna niet meer is te wijzigen).

De beperkingen van het EU-systeem komen aan het daglicht in perioden van stagnatie, zoals deze tussen 1970 en 1985 meermalen zijn opgetreden. Anders dan in het concept-Monnet is tot dusver in zulke tijden echter geen uitweg gezocht in het verlenen van meer bevoegdheden aan het centraal bestuur (de Commissie). De versterking van het gemeenschappelijk handelingsvermogen werd vooral nagestreefd door verbetering van de intergouvernementele mechanismen van besluitvorming. Hiertoe kan ook de uitbreiding worden gerekend van de mogelijkheden om besluiten in de Raad van Ministers bij gekwalificeerde meerderheid te nemen; zij zijn dan verbindend onafhankelijk van ratificatie door de nationale parlementen (met als compensatie een zekere betrokkenheid van het Europese Parlement) [4].

In de Raad wordt de nationale overheden gevraagd verplichtingen aan te gaan waarvan zij vervolgens de uitvoeringslasten en de effecten voor maatschappelijke partijen zelf zullen moeten opvangen in de nationale sfeer. Zoals het nu gaat, geschieden de desbetreffende afwegingen en keuzen eerst in nationaal verband, waarna het relatieve gewicht van de lidstaten binnen de Raad van Ministers veelal de doorslag geeft. In het besluitvormings- en onderhandelingsproces te Brussel kunnen dwarsliggende lidstaten pogen hun belangen veilig te stellen door op tijd te spelen en hun *nuisance value* optimaal uit te buiten. Het resulterende gemis aan handelingsvermogen van de EU is aan te merken als de zwakke plek in haar functioneren.

Was de moeizame besluitvorming waar juist knopen moeten worden doorgehakt en prioriteiten gesteld in de wereld voor 1989-1990 al problematisch, nu is dit steeds minder aanvaardbaar. Immers, zoals in de voorafgaande hoofdstukken is aangegeven, is de EU door een combinatie van politieke, economische en technische veranderingen uit de luwte geraakt. De bipolaire ordening van de veiligheid is verdwenen en de economische en sociale stolp waaronder de lidstaten leefden wordt steeds verder opgetild; de hele wereld is nu een open markt geworden met krachtige concurrenten. Door de successieve toetredingen tot de EU zal nog een additionele besluitvormingslast ontstaan. Dat voornoemde uitbreidingen op zichzelf toe te juichen zijn, doet aan deze vaststelling niet af.

De structuur en het huidige integratiekader van de EU zijn zo onvoldoende bestand tegen de fragmentaties en toenemende middelpuntvliedende krachten die uit deze ontwikkelingen resulteren. In deze zin is wel sprake van een strijdigheid tussen het concept van de integratie en de noodzaak werkelijk gezamenlijk besluitvormings- en handelingsvermogen te creëren. Veelzeggend is dat de nationale hoofdsteden blijkbaar ook weinig verwachten van besluitvorming binnen de Unie zoals deze nu bestaat. Veiligheid blijft,

4] De structuur van de EU brengt met zich mee dat de besluitvorming in de Raad van Ministers, ook al geschiedt deze op initiatief van de Commissie en al worden besluiten met een gekwalificeerde meerderheid genomen, toch een sterk intergouvernementeel karakter behoudt; het is een onderhandelingsproces tussen nationale eenheden op het niveau van de overheid. Aldus: J.P.H. Donner (rapp.), ibidem.

ondanks de veelvormige verstrengelingen die ook op dit gebied bestaan, een nationale competentie en nog resterende nationale slagvaardigheid wordt vaak hoger aangeslagen dan moeizaam gemeenschappelijk handelen.

In het licht van de instabiliteiten die de EU omringen en in het zicht van de uitbreiding die gemeenschappelijk handelen nog moeilijker zal maken, wordt derhalve ook een ontwikkeling zichtbaar die - ietwat gechargeerd gezegd - in de richting gaat van *inkrimping*. Alle plannen, voorstellen, losse ideeën en proefballonnetjes over integratie à la carte, variabele geometrie, gedifferentieerde integratie, menu-structuren, kern- en kopgroepen komen daar immers in wezen op neer: op gebieden buiten de marktintegratie zal een kleiner, homogener gezelschap het type besluiten moeten nemen waartoe een EU van vijfentwintig à dertig leden niet in staat is. De wijze waarop het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland elkaar, met de VS en Rusland, hebben gevonden in de Internationale Contactgroep voor het voormalige Joegoslavië, is indicatief voor deze behoefte.

Inkrimping van het aantal deelnemers aan bepaalde besluiten is in deze benadering een eerste stap. Blijkt dit niet voldoende, dan zullen echter ook besluitvormingsprocedures moeten worden ingevoerd die flexibel zijn en gericht handelen mogelijk maken. Zulke procedures wijken niet alleen af van de huidige intergouvernementele besluitvorming, maar ook van de gemeenschapsprocedures, met hun gerichtheid op beperking van het handelen van de lidstaten, op spreiding van lasten en op algemene, uniforme regelingen. De belangrijkste vraag voor de toekomst van de EU zal naar verwachting zijn of zulke vernieuwingen nog binnen het kader van het vigerende gemeenschapsrecht zijn te realiseren of dat het concept-Spaak niet langer voldoet, met andere woorden of de EU veertig jaar na de verwerping van de EDG toe is aan een ingrijpende revisie.

8.3 Situatie na 'Maastricht'

8.3.1 Europese Unie

Met het verdrag van Maastricht (1991) werd beoogd de Europese integratie over een breed front te verdiepen in het zicht van de op handen zijnde uitbreidingen van de EG. Het verdrag zoals dit tot stand is gekomen, bevat verscheidene hoofdelementen:

- het besluit tot het aangaan van een Economische en Monetaire Unie, inclusief de institutionele voorzieningen hiervoor, alsmede een tijdschema;
- de introductie van een nieuwe institutionele structuur voor de EG, die voortaan Europese Unie (EU) ging heten; er kwam een 'pijlerstructuur', met naast het communautaire *acquis* (eerste pijler) aparte institutionele voorzieningen voor respectievelijk het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB; tweede pijler) en de Europese samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken (derde pijler).

In veel commentaren wordt alleen de EMU als hoofdelement genoemd. De opname van andere beleidsterreinen in het Verdrag betekent immers nog geen inhoudelijke vooruitgang. Dit laatste is op zichzelf waar, maar het houdt niet in dat de in Maastricht aangenomen institutionele vernieuwingen minder belangrijk zouden zijn. Wanneer het de EU wordt aangerekend dat zij, in het licht van velerlei fragmenterende tendenties, tekortschiet aan handelingsvermogen, brengt alleen al de logica met zich mee dat voorzieningen hieromtrent (geslaagd of juist minder geslaagd) zelfs van bepalend belang kunnen zijn voor de toekomst. Ook verdient de vraag de aandacht of en hoe, zoals in Maastricht overeengekomen, de *geïntegreerde besluitvorming* in de eerste pijler (hetgeen inhoudt exclusief initiatiefrecht van de Commissie, controle Europees Parlement, toetsing Hof van Justitie) binnen één Uniestructuur kan

samengaan met *intergouvernementele besluitvorming* in de tweede en derde pijler (slechts een mede-initiatiefrecht van de Commissie, geen Europese controle en geen gerechtelijke toetsing), en op welke vormen van 'kruisbestuiving' of 'infectie' van de besluitvorming men dan bedacht moet zijn (zie 8.3.3).

8.3.2 Motieven voor de EMU

De motieven om naar een Economische en Monetaire Unie te streven, zijn niet alleen maar van economische maar meer nog van politieke aard. "De economische argumenten zijn zo onzeker, en de waarschijnlijke economische en politieke kosten van de tot standbrenging van een gemeenschappelijke munt zo hoog, dat de economische voordelen niet de doorslag kunnen geven" [5].
Wat zijn deze politieke motieven, die dan wel zeer dwingend moeten zijn? Zij zijn in wezen te herleiden tot de beleidsdoelen waarop de twee peetvaders van de EMU, Frankrijk en Duitsland, hun betrekkingen in het algemeen hebben gebaseerd. Naar hiervoor werd vastgesteld, zijn dat het Franse streven Duitse macht in te kapselen in Europa en het Duitse streven naar aanvaarding door de Europese buurlanden in het algemeen, maar door Frankrijk in het bijzonder, van *de facto* Duits leiderschap.

Frankrijk was al lang voorstander van Europese monetaire integratie als middel om greep te krijgen op de sterkste valuta, de D-mark. Het Duitse belang hierbij was minder evident. Na de Duitse vereniging hebben de Duitsers, voorafgaand aan 'Maastricht', hun houding echter bijgesteld. De EMU is in Duitse ogen onmisbaar ter verdieping van de Europese integratie, hetgeen weer noodzakelijk is voor een succesvolle invoeging van het Duitse achterland - Midden-Europa - in de EU. Voor Duitsland is dit een hoge prioriteit uit overwegingen van gespreide verantwoordelijkheid en stabiliteit aan zijn oostgrens. Voor heel Europa is dit een prioriteit, indien men althans wil dat Duitsland de Europese integratie blijft onderschrijven en vanuit algemene overwegingen van stabiliteit.

Uiteraard beseffen de Duitsers dat zij (en de Nederlanders) bij monetaire integratie de concessies moeten doen. Bonn stelt derhalve strikte voorwaarden, primair met betrekking tot de onafhankelijke positie van de toekomstige Europese Centrale Bank en de vastlegging van prijsstabiliteit als belangrijke doelstelling. Omdat een Monetaire Unie ook een Economische Unie vereist, althans een toenemende convergentie van de deelnemende economieën, zijn in het Verdrag van Maastricht convergentiecriteria opgenomen voor deelname aan de EMU waaraan in elk geval naar Duitse en Nederlandse inzichten niet zal mogen worden getornd [6]. Hoe strikt deze voorwaarden zullen worden uitgelegd, zal straks in de praktijk moeten blijken.

De verplichtingen tot economische convergentie in een EMU - verplichtingen tot het vermijden van buitensporige tekorten en tot coördinatie van het niet-monetaire beleid - zijn niet afdwingbaar. Het wordt aan de nationale regerin-

5] Aldus A. Szász, 'Het verband tussen monetaire en politieke integratie in Europa', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

6] In het Verdrag is vastgelegd dat een lidstaat alleen als volwaardig lid tot de derde fase van de Economische en Monetaire Unie kan toetreden als voldaan is aan de volgende convergentiecriteria:

1. de inflatie mag niet meer dan 1,5%-punt hoger liggen dan de inflatie van ten hoogste de drie lidstaten die wat prijsstabiliteit betreft het best presteren;
2. geen buitensporig tekort van de overheidsfinanciën (vorderingentekort van de overheid niet hoger dan 3% BBP en overheidsschuld niet hoger dan 60% BBP);
3. de nominale kapitaalrente mag niet meer dan 2%-punt hoger liggen dan het niveau van ten hoogste de drie lidstaten die wat prijsstabiliteit het best presteren;
4. de valuta van het land moet tenminste twee jaar in de normale band van het EMS hebben deelgenomen zonder spanningen en zonder devaluatie op eigen initiatief.

gen overgelaten convergentie te bewerkstelligen; de EU ontbeert op dit punt handelingsvermogen. Het is twijfelachtig of in deze zwakke stee van 'Maastricht' anders kan worden voorzien dan door de EU sterke politieke instellingen te geven: deze dienen te zijn opgewassen tegen de verdelingsproblemen die kunnen ontstaan uit de combinatie van een uniform monetair beleid en een heterogene economische situatie, alsmede divergerend beleid. De desbetreffende politieke instellingen zullen sterker moeten zijn naarmate de heterogeniteit van het EMU-gebied toeneemt (zoals door de a.s. uitbreidingen gebeurt) [7]. Anders krijgt een op stabiliteit gericht monetair beleid een te grote last te dragen en bestaat het gevaar dat de Europese monetaire autoriteiten onder de druk hiervan te toegeeflijk worden. Duitsland, het land met een traumatische ervaring met monetaire instabiliteit en hieruit voortvloeiend na de Tweede Wereldoorlog de sterkste stabiliteitstraditie, zou dit niet lijdzaam kunnen aanzien, maar zou wel gedwongen zijn dominantie in de Unie te zoeken. Dit zou in flagrante strijd zijn met het streven naar verdekt *de facto* leiderschap en zou grote weerstanden oproepen bij de andere lidstaten. Zelfs het weer uiteenvallen van een eenmaal aangevangen EMU zou dan niet zijn uit te sluiten [8].

Naast bevordering van de interne cohesie dient Europa zich in deze visie ook van sterkere instituties te voorzien om greep te krijgen op zijn omgeving. Als de EU het vermogen mist externe omstandigheden te beïnvloeden, komen de lidstaten op verschillende manieren onder druk te staan van externe ontwikkelingen, met de fragmenterende consequenties vandien. Ook in dit perspectief ligt er een direct verband tussen de economische en monetaire integratie enerzijds en de politieke integratie ('Politieke Unie') anderzijds, waarvan het dwingend karakter met name door Duitsland wordt beklemtoond.

Naar Duitse mening zal de monetaire integratie niet kunnen functioneren zonder bepaalde politieke randvoorwaarden. De 'Politieke Unie' is dan het samenstel van de essentiële voorwaarden die nodig zijn om voldoende tegenwicht te bieden aan de middelpuntvliedende krachten waaraan de EU, zowel door interne als door externe effecten, komt bloot te staan. Bondskanselier Helmut Kohl noemt al geruime tijd de buitenlandse en veiligheidspolitiek, naast de binnenlandse politiek, justitie en de sociale politiek, als de terreinen waarop het Europese handelingsvermogen moet worden versterkt [9]. Minister van Financiën Waigel sprak eind 1994 over een noodzakelijke 'heroverweging'

7] Szász wijst op dit probleemgenererend verband tussen de heterogeniteit van het toekomstige EMU-gebied en het per definitie uniforme monetaire beleid in de EMU. "Landen met een relatief zwakke conjunctuur, landen met een achterblijvende welvaart, landen met een relatief sterke kostenstijging (de kans op dit laatste is groot bij landen met een relatief geringe produktiviteitsstijging als hun loonstijging wordt beïnvloed door de loonontwikkeling in de partnerlanden) zullen onder druk komen. Zij zullen compensatie eisen voor de gevolgen van het op de meerderheid afgestemde monetaire beleid in de vorm van overdrachten (structuurfondsen e.d.), dan wel souplesse in de toepassing van de buitensporige tekortenprocedure." A. Szász, op. cit.

8] H. Tietmeyer, president van de Duitse *Bundesbank*, hierover:"After all, economic and fiscal policy remain fundamentally the province of the Member States. This raises the question, in particular, of whether the Treaty in its present form provides sufficient safeguards in the long run against imbalances between the centralised monetary policy and the decentralised decision-making powers in other policy areas. There is good reason to doubt this, at least as long as the process of clarifying the envisaged overall political structure has not been concluded. Without such clarification, the process of monetary integration faces dangers which could call into question the viability of EMU itself." H.Tietmeyer, 'The relationship between economic, monetary and political integration'; *Monetary Stability through International Cooperation, Essays in Honour of André Szász*; Amsterdam, 1994.

9] "Wer an dem Ziel einer Europäischen Union wirklich interessiert ist, muss aber auch in anderen Bereichen - wie der Aussen- und Sicherheitspolitik, der Innen- und Rechtspolitik sowie der Sozialpolitik - bereit sein, Rechte an die Gemeinschaft zu übertragen... Auch dort, wo manche Erwartungen sich noch nicht erfüllt haben, wird die Politische Union schon aufgrund der zeitlichen Vorgaben der in Maastricht verabschiedeten Arbeidsprogramme - und nich zuletzt der Tragweite der anstehenden Probleme - bald eine Eigendynamik entwickeln, der sich niemand auf Dauer entziehen kann." Interview met Kohl in *Handelsblatt*; 31 december 1991.

van de tweede en derde pijler van het Verdrag en meende voorts dat ook de institutionele vraagstukken als de omvang van de Europese Commissie opnieuw aan de orde moeten komen [10]. Wat de Duitsers precies in de zin hebben als oplossing voor het tekortschietend Europees handelingsvermogen is overigens nog niet erg duidelijk. Naar de mening van Szász zou, wat de EMU betreft, niet kunnen worden volstaan met het aanwijzen van de Raad als de betrokken instantie: de ministers hebben immers een traditie van non-interventie in elkaars zaken. Ook acht hij het twijfelachtig of de Raad wel een effectieve wederpartij kan zijn voor de Europese Centrale Bank [11]. Mogelijk komen hier inderdaad de grenzen van de vigerende integratie in zicht (8.2). In elk geval is *versterking van de instituties* duidelijk aan de orde gesteld voor de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die in 1996 het Verdrag opnieuw moet bezien.

8.3.3 Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) is geen gemeenschappelijk beleid, evenmin als er bij de Europese Politieke Samenwerking, die hier twintig jaar lang aan voorafging, politiek werd samengewerkt. In beide gevallen gaat en ging het in hoofdzaak om de coördinatie van diplomatieke interventies. Dit kan nuttig zijn als stap in de richting van een gezamenlijk handelen door de lidstaten van de EU, maar vervangt de nationale besluitvorming geenszins.
Het GBVB, vervat in de tweede pijler van het Verdrag van Maastricht, biedt een institutionele huls voor een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, mogelijk inclusief een defensiebeleid, dat nog geheel moet worden ontwikkeld. Meer dan een huls is het niet [12]. Om werkelijk tot een inhoudelijk Europees beleid te komen, zou overeenstemming moeten bestaan over het doel, de geografische reikwijdte (regionaal dan wel extra-regionaal) en de beleidsprocedures. Dit is op zijn best een zaak van lange adem [13].

Het instellen van een gezamenlijk beleid (in het spraakgebruik van het Verdrag van 'Maastricht') door middel van het GBVB laat dus onverlet dat de EU als zodanig nauwelijks een actor is in de buitenlands-politieke en veiligheidsbetrekkingen. De desbetreffende competenties worden uitgeoefend op drie niveaus: in hoofdzaak op het niveau van de soevereine natie-staten, daarnaast voor een klein deel op het niveau van de tweede pijler van 'Maastricht' (in de zin van vorengenoemde diplomatieke coördinatie) en apart hiervan, op één deelgebied in de eerste pijler, namelijk bij de externe handelspolitiek, waar de EU bevoegd is en wel exclusief (art. 113 EEG). Elk niveau ontwikkelt zijn eigen activiteiten, deels parallel aan de andere, deels overlappend, deels concurrerend. Integratie van deze niveaus ligt momenteel niet in het verschiet.

In het GBVB zijn als instrumenten ingevoerd gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens. Voorbeelden van dit laatste zijn activiteiten als verkiezingswaarnemingen of de steun voor humanitaire hulpkonvooien in Bosnië-Herzegovina. De besluitvorming hierover geschiedt met eenstemmigheid, zij het dat in de uitvoeringsfase van een gemeenschappelijk optreden bepaalde besluiten met meerderheid van stemmen kunnen worden

[10] In: *Börsen-Zeitung*; Frankfurt a.M., 31 december 1994.

[11] A. Szász, op. cit.

[12] Zie voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid van de Europese Unie en de bepalingen in het Verdrag van Maastricht hierover M. Jopp, 'The strategic implications of European integration', *Adelphi Paper 290*; Londen, IISS, 1994, en A.E. Pijpers, 'De veiligheidspolitiek van de Europese Unie'; in: *Tussen orde en chaos. De organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa*; Leiden, 1993, blz. 137-174.

[13] Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid: naar een krachtiger extern optreden van de Europese Unie*; Tweede Kamer 1994-1995, nr. 24 128, nr. 2, 9-10.

genomen. Defensie-aangelegenheden zijn hiervan nadrukkelijk uitgesloten. Het zal duidelijk zijn dat de besluitvorming in het GBVB niet kan voldoen aan de minimale eisen van slagvaardigheid en effectiviteit die moeten worden vervuld voor een gemeenschappelijk extern beleid. Het is, als gezegd, weinig meer dan een wat opgevoerde diplomatieke consultatie en cordinatie. Blijkens de GBVB-nota van de Nederlandse regering treedt hierbij overigens inderdaad al het probleem op dat communautaire besluitvorming 'geïnfecteerd' raakt. Sommige lidstaten vertonen de neiging in het GBVB - dus intergouvernementeel - ook zaken aan de orde te stellen die onder de eerste pijler - meerderheidsbesluitvorming op voorstel van de Commissie - vallen, zoals handelsaangelegenheden.

Het Verdrag van Maastricht voorziet dat de Westeuropese Unie (WEU) - nu nog een zelfstandige organisatie - op den duur zal uitgroeien tot 'defensiepoot' van de Europese Unie en daarmee in beginsel ook tot de veelbeschreven maar nimmer gerealiseerde Europese pijler van het Atlantisch bondgenootschap. Zover is het nog lang niet. Intussen worden wel voorzieningen getroffen ter verbetering van de samenwerking en afstemming met zowel de EU als de NAVO. Ook zijn maatregelen genomen om de WEU in staat te stellen een operationele rol te spelen bij crisisbeheersing, vredesoperaties en humanitaire acties, bijvoorbeeld door de oprichting van een eigen planningscel [14]. Hoe de toekomstige status van de WEU zal worden geregeld, staat nog niet vast. De voorkeur van de Nederlandse regering gaat uit naar opname in de tweede pijler (d.w.z. WEU wordt ook EU) [15]. Andere mogelijkheden zijn de Europese defensiesamenwerking door middel van de WEU in een aparte, vierde pijler onder te brengen of de WEU te laten voortbestaan als zelfstandige organisatie.

Indien wordt uitgegaan van de algemeen onderschreven wens en noodzaak Europa onder de nieuwe internationale omstandigheden meer externe handelingsbekwaamheid te geven, biedt noch het GBVB noch de WEU thans veel uitzicht daarop. De omvang en de heterogeniteit van de deelnemers staan nu al slagvaardigheid in de weg. Zo heeft de WEU thans tien leden, drie geassocieerde leden en vijf waarnemers, hetgeen de gebruikelijke problemen oplevert die voortkomen uit statusverschillen en heterogeniteit. Uitbreiding van de EU en WEU tot bijna dertig leden zal de cohesie nog verkleinen, ook gezien de dan nog weer verder toenemende variatie in geopolitieke belangen. Bertram pleit er daarom voor niet de WEU, maar het van oorsprong Frans-Duitse Eurocorps tot de kern van Europese veiligheids- en defensiesamenwerking te maken [16].

In de Nederlandse GBVB-nota erkent de regering dat een algemene ontevredenheid in Europa bestaat over de vooralsnog tekortschietende effectiviteit van het GBVB. Wellicht, zo stelt zij vast, zou deze ontevredenheid kunnen worden doorbroken door communautarisering [17]. De meeste lidstaten voelen hier echter niet voor. Het is ook de vraag of communautarisering werkelijk veel verbetering zou brengen, als dit toepassing van het vigerende integratieconcept zou inhouden. Zoals in paragraaf 8.2 uiteengezet is, bieden de huidige Europese instellingen, met hun nadruk op permanente onderhandelingsprocessen, weinig houvast voor slagvaardige interventies. Om langs communautaire weg de externe handelingsbekwaamheid van de EU te verhogen, zou

[14] Deze planningscel functioneert sinds het voorjaar van 1993 op volle sterkte en houdt zich bezig met de ontwikkeling van operatieplannen en de vorming van *force packages* (combinaties van eenheden die, afhankelijk van de aard en de omvang van een operatie, gezamenlijk kunnen worden ingezet).

[15] Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid: naar een krachtiger extern optreden van de Europese Unie*; op. cit., blz. 17.

[16] Bertram, op. cit.

[17] Ministerie van Buitenlandse Zaken, op. cit., blz. 20.

wellicht een concept van negatieve integratie plus harmonisatie en afstemming van nationaal beleid (het concept-Spaak) niet toereikend zijn, maar zou veeleer positieve integratie zijn vereist: integratie van nationale overheidsmacht in één bestuur (het concept-Monnet) [18]. Op het onderhavige gebied zou dit toch weer zoiets inhouden als de Europese Defensie Gemeenschap met centrale instituties, geïntegreerd opperbevel, één leger en een gemeenschappelijk defensiebudget. Dat is al tientallen jaren lang niet meer aan de orde en is voor de voorzienbare toekomst niet eens een theoretische optie.

8.3.4 'Kerngroepen'

De verwachting dat de thans bestaande en voorziene instituties geen uitkomst bieden voor het mankerend handelingsvermogen, heeft het denken gestimuleerd over het effectiever maken van de besluitvorming. Inkrimping van de kring van besluitvormers is hiertoe een weg. In tenminste één inkrimping is al voorzien. In het Verdrag van Maastricht zijn het einddoel van de Economische en Monetaire Unie en de hierbij behorende instellingen - gemeenschappelijke munt, Europese Centrale Bank -, alsmede de tussenstappen op weg naar dit einddoel nauwkeurig omschreven, waarbij als gezegd tevens de criteria zijn vastgelegd die voor deelname zullen gelden (8.3.2). Het is onmogelijk dat alle lidstaten daaraan tijdig zullen voldoen. De EMU zal derhalve wellicht in 1999 van start gaan met de lidstaten die in staat en bereid zijn zich te conformeren aan voornoemde criteria.
Op het ogenblik scoort alleen Luxemburg voldoende. Van Duitsland, Frankrijk, Nederland en Denemarken kan worden gezegd dat zij op weg zijn en het doel met een wisselende mate van extra inspanning wel zullen halen. Van België, Spanje en het VK is onzeker of zij zelfs met extra inspanning op een voldoende kunnen uitkomen (in het midden blijft of al deze landen wel tot de EMU toegelaten willen worden; het VK bijvoorbeeld wil dit niet). Van Italië, Portugal, Ierland en Griekenland, alsmede van bijna alle toetreders uit Midden- en Oost-Europa, staat het achterblijven nu reeds vast.

Ondanks deze diversiteit, die in Maastricht was voorzien, lijken Duitsland en Frankrijk vastbesloten de Monetaire Unie te realiseren. Op de vooral (geo)politieke motieven hiervoor is ingegaan in hoofdstuk 6. Hier kan nog worden opgemerkt dat de beide landen wellicht geen andere keuze hebben dan doorgaan. Dat zich manifeste struikelblokken voordoen voor de gewenste monetaire eenheid - onder andere binnenlands-politieke bedenkingen - neemt niet weg dat nauwelijks een weg terug openstaat. Niet-doorgaan van de EMU, nu eenmaal de stap is gezet deze verdragsmatig vast te leggen en nu deze is bekleed met het *commitment* en prestige van de voornaamste regeringsleiders, zou alleen maar kunnen worden opgevat als een majeure tegenslag, met als consequentie mogelijk vérgaande fragmentaties, politiek maar ook financieel-economisch. Temporiseren, zo vaak de uitweg in Europese probleemsituaties, zou het risico inhouden dat een *window of opportunity* dichtslaat. Immers, de tijd werkt niet in het voordeel van de EMU. Uitstel zou nieuwe speculatiegolven aanmoedigen tegen de zwakkere valuta's in het EMS. Uitstel betekent ook dat de EMU feitelijk afhankelijk wordt gemaakt van lidstaten die nog niet aan de convergentie-eisen voldoen. Stromingen die menen dat het allemaal wel wat minder snel kan, zouden erdoor aan invloed winnen; mogelijk zouden ook de convergentie-criteria zelf weer ter discussie worden gesteld. De Unie zal in de tussentijd niet beter gaan functioneren. Lidstaten zullen zich sterker richten op de eigen problematiek van aanpassing aan de veranderende wereldeconomie. Uitstel doet zo het risico toenemen van afstel.

Indien de weg naar een EMU wordt vervolgd, maar tevens vaststaat dat slechts een beperkte groep landen hiermee verder kan gaan, rest inderdaad

[18] Aldus J.P.H. Donner (rapp.), op. cit.

slechts *differentiatie van de integratie* (inkrimping van het aantal deelnemers). De discussie hierover wordt veelal gevoerd aan de hand van de vraag of alleen het *tempo* of ook de *doelstelling* van de integratie tussen lidstaten varieert, dat wil zeggen of er sprake is van meer-snelhedenintegratie of van variabele geometrie [19]. Daarmee verbonden is de vraag of de gewenste verdieping van de integratie *ook op andere terreinen dan de monetaire samenwerking*, dat wil dus zeggen op terreinen waar de besluitvorming intergouvernementeel verloopt, kan worden bevorderd door gedifferentieerde integratie. Bijvoorbeeld zouden de landen die gezamenlijk de EMU vormen, ernaar kunnen streven hun relaties op andere beleidsterreinen te verdiepen. Een andere mogelijkheid is dat er zoiets komt als een systeem van kerngroepen, die naar hun samenstelling uiteenlopen per beleidsgebied.

Over deze vragen hebben successievelijk zowel de regeringsleiders als andere vooraanstaande politici in de grote EU-landen zich gedurende de afgelopen anderhalf jaar uitgesproken.

- In een rede voor de Franse Senaat op 13 oktober 1993 leek Bondskanselier Helmut Kohl bereid de weg naar variabele geometrie, uitgaande van de EMU, in te slaan: "Wir laden unsere europäischen Partner herzlich ein, an diesem Werk mitzuarbeiten - aber *wir werden uns nicht davon abbringen lassen, diese Union fortzuentwickeln und sie gemeinsam mit jenen zu vollenden, die daran mitwirken wollen.*" (Onderstreept in de tekst, uitgegeven door de Duitse ambassade in Parijs.)
- De Franse minister Alain Lamassoure pleitte in Le Monde van 30 mei 1994 voor een 'nieuw stichtingscontract' voor Europa, waarin zou worden gedifferentieerd tussen gemeenschappelijke taken en 'keuze-onderwerpen'. Een groep van voorbeeldlanden, de 'nieuwe stichters', zou in één keer aan alle keuze-onderwerpen moeten meedoen. Tot deze kerngroep zouden in ieder geval Frankrijk en Duitsland behoren.
- De voormalige Franse minister-president Edouard Balladur gaf twee verschillende toekomstbeelden. In een interview in *Le Figaro* van 30 augustus 1994 sprak hij van een Europa van drie concentrische cirkels. Als wordt uitgegaan van de interne markt, maar ook van het GBVB zoals geregeld in het Verdrag van Maastricht, bestaat de eerste cirkel uit alle lidstaten van de Europese Unie. Naar binnen toe zou een tweede, beperkte cirkel van lidstaten gezamenlijk een hechter gestructureerd verband moeten aangaan op monetair en op militair gebied. Naar buiten toe zou een derde, wijdere cirkel geheel Europa betreffen, dus inclusief de landen die geen lid zijn van de Europese Unie en waarmee op allerlei gebied goede betrekkingen zouden moeten worden onderhouden.
  Vervolgens stelde Balladur in een artikel in Le Monde van 30 november 1994 een variatie voor op de variabele geometrie in de zin dat hij nu een systeem bepleitte van verschillende groepen, al naar gelang van het onderwerp.
- De Britse premier John Major sprak zich in een rede voor de Europese verkiezingen op 31 mei 1994 uit voor 'variable geometry' als middel om een 'flexibel' Europa te realiseren, maar kwam hier in een rede op 7 september 1994 in Leiden in zoverre op terug dat hij de gedachte aan één kerngroep die alle verplichtingen op zich zou nemen en aldus privilege en exclusiviteit zou kunnen claimen, van de hand wees.
- De Nederlandse regering heeft verklaard geen bezwaar te hebben tegen een meer-snelhedenbenadering, maar: "*In het algemeen* vindt de regering dat géométrie variable *bij voorkeur* zou moeten worden vermeden (cursiveringen WRR): het laten uiteengroeien van doelstellingen werkt desintegratie in de hand" [20].

[19] Eenvoudigheidshalve wordt hier aangesloten bij de tweeslag die de Nederlandse regering hanteert in haar eerste nota ter voorbereiding van de IGC 1996. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten*; Tweede Kamer 1994-1995, 23 987, nr. 2, 14. Zie voor een verdere uitwerking van het onderscheid: Helen Wallace en William Wallace, *Flying together in a Larger and More Diverse European Union*; Werkdocumenten nr. W87, 's-Gravenhage, WRR, 1995.

[20] Ministerie van Buitenlandse Zaken, op. cit., blz. 14-15. In dit stuk noemt de regering de navolgende beoordelingscriteria voor initiatieven in de richting van meer snelheden:

1. gedifferentieerde integratie moet verenigbaar zijn met de doelstellingen van het Unieverdrag;
2. iedere lidstaat moet de vrijheid hebben zich aan te sluiten indien die lidstaat aan de vereisten voor het traject van snellere integratie kan en wil voldoen;

De discussiebijdrage die tot dusver het meeste stof heeft doen opwaaien, kwam echter niet van één persoon, maar van de CDU/CSU-fractie in de Duitse Bondsdag. Dit was het pleidooi voor meer snelheden dat was neergelegd in het op 1 september 1994 gepubliceerde dokument *Überlegungen zur europäischen Politik*, veelal het Schäuble/Lamers-dokument genoemd, naar de CDU/CSU-fractieleider in de Bondsdag die dit stuk voor zijn rekening heeft genomen, alsmede de auteur ervan, de christen-democratische Europa-specialist Karl Lamers. In dit stuk wordt een indringend betoog gehouden voor de instelling van een kerngroep, bestaande uit Frankrijk, Duitsland en de Benelux-landen, die niet alleen de monetaire eenheid van de EU zou moeten realiseren, maar die ook op alle andere beleidsgebieden voorop zou moeten gaan. Bij gelegenheid van de IGC 1996 zou deze aanpak verdragsmatig moeten worden vastgelegd, ondanks de juridische en praktische problemen die dit met zich meebrengt. Hiertoe zou een voorziening moeten worden getroffen die inhoudt dat alle lidstaten akkoord gaan met de toepassing van gedifferentieerde integratie als algemeen aanvaard beginsel.
Het CDU/CSU-stuk geeft weliswaar geen regeringsstandpunt weer, maar heeft wel de steun van de meerderheidsfractie in de Bondsdag, en is, naar wordt aangenomen, geautoriseerd door de Bondskanselier. Dit, en het feit dat hier een aantal kinderen bij de naam worden genoemd die doorgaans worden bedekt met de mantel der liefde, verklaart waarom het zoveel aandacht heeft getrokken.

Opmerkelijk en minder becommentarieerd is dat de CDU/CSU-notitie ver gaat in supranationale en federale richting. Uitgegaan wordt van *de Monetaire Unie als de harde kern van de Politieke Unie.* De Politieke Unie wordt dan beschouwd als een voorwaarde voor de economische en monetaire integratie en niet, zoals in Duitsland en ook in Nederland veelal wordt gemeend, als uitkomst van die integratie. Blijkens latere uiteenzettingen van Lamers wordt hiermee bedoeld dat in het Verdrag van Maastricht de Monetaire Unie het verst gaat in supranationale richting: "Zij is het hoogste stadium van integratie, waarbij nationale soevereiniteit wordt overgedragen aan een Europees lichaam (...) In Maastricht hebben we het monetaire deel perfect, maar de andere delen onvolledig geregeld", zo zei hij op 16 november 1994 tijdens een lezing in Den Haag [21]. Wat de instituties betreft, zou volgens de CDU/CSU-notitie de Commissie zich op den duur moeten ontwikkelen tot een Europese Regering en de Raad van Ministers een soort Senaat moeten worden. Over zulke denkbeelden, die in Nederland tot voor kort algemeen als doelstelling werden aanvaard [22], kan men nu sceptisch zijn. Wellicht wordt hier ook communautaire gezindheid betoond teneinde de pil van meer snelheden wat te vergulden. Anderzijds is wel opvallend, Szász wijst hierop, dat de Duitsers ten aanzien van de Europese Centrale Bank, het onderwerp dus ten aanzien waarvan zij de grootste concessies hebben gedaan omdat Duitsland hier zijn dominerende positie opgeeft, bereid waren de grootste mate van supranationaliteit te aanvaarden die het Verdrag van Maastricht kent [23].

De geopolitieke motivering van de integratie impliceert urgentie. Zij verklaart waarom Duitsland niet kan en wil wachten met het proces van verbreding en verdieping totdat alle lidstaten zo ver zijn. De kerngroep die nu bereid is ver-

3. gedifferentieerde integratie moet de communautaire rechtsorde niet aantasten en *in principe* de samenhang van de interne markt niet ondergraven;
4. lidstaten die zelf verkiezen om af te zien van deelname zullen zich niet mogen verzetten tegen het ontstaan van een kopgroep indien die aan bovengenoemde criteria voldoet.

[21] *De Volkskrant*, 17 november 1994.

[22] Zie H.C. Posthumus Meyjes, 'De Nederlandse buitenlandse politiek aan de grens van Terra Incognita', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

[23] A. Szász, op. cit.

der te gaan, zou moeten functioneren als motor voor de verdere voortgang. In Den Haag sprak Lamers de overtuiging uit "...dat wanneer een kleine groep landen een verregaande economische en politieke integratie doorvoert, deze kerngroep andere landen als een magneet aantrekt. (...) Wie zich aan een dergelijke invloed zou pogen te onttrekken, zou zich marginaliseren. Dat is praktisch niet mogelijk" [24].

8.3.5 Gedifferentieerde integratie: een balans

Is gedifferentieerde integratie nu een geëigend middel om het Europese handelingsvermogen te versterken? En zo ja, is dan alleen verschil in tempo (meer snelheden) aanvaardbaar of ook verschil in doelen (variabele geometrie)? Vooropgesteld zij dat het hier niet gaat om een vrije keuze. Verdere integratie in de Europese Unie zal gedifferentieerd zijn of zij zal niet zijn. Als de 'kernlanden' Duitsland en Frankrijk het nodig achten deze weg in te slaan, zullen zij dit doen, ongeacht de vraag hoeveel andere landen zullen volgen. Tegen deze verplichtende achtergrond zal de politieke wils- en meningsvorming plaatsvinden.
Hierbij staat niet bij voorbaat vast dat aan het gemaakte onderscheid tussen meer snelheden en variabele geometrie een grote betekenis toekomt. Immers, ook als toetreding tot een kerngroep rechtens openstaat voor alle lidstaten die een bepaalde stand van integratie kunnen en willen bereiken, zoals in de CDU/CSU-notitie is voorzien [25], is het in de praktijk denkbaar dat toch voldongen feiten worden geschapen waardoor niet-kerngroepleden voor lange tijd op achterstand worden gezet. De neiging integratie te verdiepen door zich af te zetten tegen niet-deelnemers, kan een dergelijk effect nog vergroten. Achterstanden zullen vooral moeilijk zijn te overbruggen als de kerngroep verdieping van de integratie over een breed front weet te realiseren. De criteria van de Nederlandse regering lijken, ondanks de uitgesproken voorkeur voor een meer-snelhedenbenadering, ook niet zo onderscheidend te zijn dat zij het meedoen aan variabele geometrie bij voorbaat zouden uitsluiten.

Is het onderscheid tussen één centrale kerngroep of een systeem van kerngroepen per beleidsgebied wèl van doorslaggevend belang? In voornoemde CDU/CSU-notitie is uitdrukkelijk sprake van één kerngroep, met een samenhangende structuur en institutionele opzet die in supranationale richting gaat. Uit een oogpunt van ontbrekend Europees handelingsvermogen dat dringend moet worden aangevuld, is deze constructie uiteraard te verkiezen. Coherentie, homogeniteit en dus slagvaardigheid zijn bij beperking tot één kerngroep gediend. Bovendien zou een systeem van kerngroepen waarin bijvoorbeeld zes landen hun beleid zouden integreren op alle gebieden, negen op bijna alle gebieden, twaalf half zo ver zouden gaan en nog eens zestien landen slechts één kwart van de integratie zouden aanvaarden, uit bestuurlijk oogpunt een nachtmerrie zijn, ook als het Europese Hof de legaliteit van zulke arrangementen ooit zou erkennen [26].

In hun studie ten behoeve van dit rapport wijzen Helen en William Wallace niettemin op de mogelijkheid van meer kerngroepen [27]. Volgens deze auteurs zal veel afhangen van het beleidsterrein waarop gedifferentieerde integratie plaatsvindt. Zou bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid als uitgangspunt voor de (een?) kerngroep worden genomen, dan zou Groot-Brittannië daar, samen met Frankrijk, een prominente rol in willen spelen die het in de economische en

[24] *De Volkskrant*, 17 november 1994.

[25] "Der Kern darf nicht abgeschlossen, musz hingegen für jedes Mitglied offen sein, das willens und in der Lage ist, seinen Anforderungen zu entsprechen." CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, *Überlegungen zur europäischen Politik*; Bonn, 1994.

[26] Aldus H. van den Broek op *NGIZ-SIB Symposium*, Den Haag, 24 november 1994.

[27] Helen Wallace en William Wallace, op. cit.

monetaire integratie niet ambieert of vermag te spelen. Ook Posthumus Meyjes geeft, als gedifferentieerde integratie niet te vermijden zou zijn, de voorkeur aan een systeem van gevarieerde kerngroepen; naast een kerngroep voor de Economische en Monetaire Unie bijvoorbeeld ook 'kernen' voor de defensiesamenwerking, de buitenlandse politiek, de juridische en politionele samenwerking en eventueel het milieubeleid [28].

Het lijkt de vraag of zienswijzen als de vorengenoemde stand zullen houden wanneer een 'systeem van kerngroepen' metterdaad van start zou gaan. Immers, de implicatie van gelijk, althans vergelijkbaar gewicht van beleidsterreinen lijkt moeilijk met de praktijk te rijmen. Helen en William Wallace menen vermoedelijk terecht dat de keuze voor het beleidsgebied waarop men met een kerngroep aanvangt, een kwestie is van strategische analyse en niet slechts van smaak. Welnu, als de EU iets voorstelt, dan is dat op economisch gebied. Kan de strategische betekenis van een EMU-kerngroep dan ooit worden geëvenaard door eventuele andere 'kernen' die daarnaast zouden worden ingesteld? Op de andere bovengenoemde terreinen is de Europese integratie nog maar nauwelijks aangevangen en zal zij, gegeven de beperkingen van intergouvernementele samenwerking, ook niet gauw een hoge vlucht kunnen nemen. Anders gezegd, een EMU kerngroep zal vermoedelijk *qualitate qua* dominant zijn. Gezien deze dominantie en gezien het aangegeven verband tussen monetaire en politieke besluitvorming en instrumenten, zal de EMU-kerngroep zich vermoedelijk niet laten weerhouden van interventies op andere beleidsterreinen dan dat van de monetaire integratie.

Het oordeel over de kerngroep-gedachte lijkt derhalve niet te moeten afhangen van modaliteiten waarin deze kan worden vormgegeven, en evenmin van allerlei nadelen zoals wel zijn te bedenken voor iedere afwijkende samenwerkingsvorm. In hoofdzaak gaat het er om of er voldoende rechtvaardiging bestaat voor *het doorbreken van de samenhang van de interne markt, c.q. de eenheid van de Gemeenschap*. Op het eerste gezicht kan het antwoord hierop niet anders dan ontkennend zijn. De noodzaak van een monetaire unie berust mede op de noodzaak de interne markt en het integratieproces te versterken en in die optiek is een zo breed mogelijke deelname essentieel. Het verdiepen van de integratie tussen een beperkt aantal lidstaten leidt gemakkelijk tot een kloof, waarbij voor de afvallers een verwijdering van de EU als geheel dreigt, een gevaar dat nog kan toenemen als welhaast onvermijdelijke conflicten tussen wel- en niet-kerngroepleden zullen ontstaan over de concurrentieverstorende effecten van niet-meedoen.
Een tweede bezwaar, meer in het bijzonder voor de kleinere lidstaten, zou kunnen zijn dat deze, bij deelname aan een EMU-kerngroep zoals nu voorzien, op hoofdpunten vaak zullen worden geconfronteerd met een onderling afgestemd Frans-Duits standpunt. Dat is moeilijk te vermijden bij een verdieping die in belangrijke mate wordt gewenst ter versterking van de Frans-Duitse samenwerking.

De reden om, ondanks manifeste bezwaren, het instrument van de variabele geometrie (integratie met verschil in doelen) toch niet categorisch af te wijzen, ligt uiteindelijk in de waarneming dat nationale staten niet langer een duurzame basis bieden voor overheidsbestuur. Zonder voortgang naar een monetaire unie en overeenkomstige versterking van het handelingsvermogen is de stabiliteit van de marktintegratie in het geding. Daarmee is aangegeven dat niet langer kan worden volstaan met in hoofdzaak negatieve integratie, maar dat de Unie of delen van de Unie op een aantal terreinen beleid moet intensiveren en dus integreren om effectief overheidstaken te kunnen waarnemen. Bij een voortgaande economische en monetaire integratie zal het vermogen tot besluitvorming en handelen van existentieel belang worden; als er wordt

[28] H.C. Posthumus Meyjes, op. cit.

gekozen voor een monetaire unie, dan zal dit lange-termijnbelang moeten overheersen, anders kan er beter niet aan worden begonnen. Een analoge redenering zou ten aanzien van de beleidsterreinen kunnen worden gevolgd waar intergouvernementele besluitvorming geldt.

In dit licht kan het inslaan van een weg naar variabele geometrie neerkomen op het kiezen voor de minst nadelige variant, afhankelijk uiteraard van de condities waarop dit kan worden verwerkelijkt. De genoemde bezwaren verliezen aan gewicht tegenover het risico dat uitstel van de EMU tot afstel leidt en daarmee tot verwatering van de interne markt en mogelijk van de Europese integratie zelf. Een breuk in de markt is uiteindelijk een minder risico dan het verdwijnen van die markt; dan heeft men niets meer [29].

[29] J.P.H. Donner (rapp.), op. cit.

Conclusies en aanbevelingen 9

9.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 van dit rapport werd een dubbele vraagstelling geformuleerd:
- Welke structurele ontwikkelingen geven thans vorm aan het internationale krachtenveld op langere termijn (omstreeks tien jaar), met name op het gebied van de externe veiligheid van staten en de stabiliteit van veiligheidsordeningen?
- Welke verwachtingen kunnen op grond hiervan worden uitgesproken over opgaven in de internationale betrekkingen, waarvoor beleidvoerders komen te staan? In hoeverre nopen deze tot een herziening van (ook Nederlandse) beleidsoriëntaties?

In de navolgende paragrafen kwijt de raad zich van het antwoord op deze vragen.

9.2 Structurele ontwikkelingen

Wat structureel is en wat incidenteel valt niet steeds ondubbelzinnig vast te stellen. Het is ten dele een kwestie van de beschouwde termijn. Voorts is hier, net als bij verwante begrippenparen (strategisch-tactisch, fundamenteel-oppervlakkig), veel *in the eye of the beholder*. Onder dit voorbehoud meent de raad toch de navolgende ontwikkelingen te kunnen aanmerken als structureel, in de zin dat deze naar verwachting vorm zullen geven aan de internationale betrekkingen in de komende tien jaar.

9.2.1 'Terugkeer van de geografie'

De veiligheidssituatie in Europa is blijvend veranderd. Met de ineenstorting van de Sovjet-Unie is de directe dreiging van een grootschalig conflict verdwenen. In overeenstemming hiermee is ook de directe Amerikaanse betrokkenheid bij veiligheidskwesties in Europa geringer geworden of in elk geval selectiever.

De meeste landen van het voormalige Warschau Pact hebben de weg ingeslagen naar democratische en marktgerichte hervormingen van hun politieke en economische bestel. Als gevolg van deze veranderingen, die uiteraard zeer zijn toe te juichen, worden de Westeuropese landen nu geconfronteerd met een serie instabiliteiten in hun omgeving. Het gaat in Midden- en Oost-Europa om het creëren van statelijke structuren waarbinnen democratische machtstoedeling en -opvolging normaal is en waarbinnen de markteconomie tot ontwikkeling kan komen. Processen die in het Westen eeuwen hebben geduurd en die gepaard gaan met veel conflicten, moeten daar in korte tijd hun beslag krijgen. Zo gezien wekt het 'vreedzaam' verloop van processen in Midden-Europa eigenlijk nog verbazing. De in hoofdstuk 3 aangeduide conflictpotenties geven echter aan welke risico's hier liggen. Ook andere factoren, zoals een niet of te langzaam zich doorzetten van economische vooruitgang, kunnen de politieke omvorming in het nauw brengen. Dit precaire karakter van de thans verlopende transformaties mag men zich niet ontveinzen.

Een belangrijk kenmerk van de nieuwe situatie is dat de directe veiligheidsbelangen van de westerse bondgenoten op onderscheiden wijze in het geding zijn. Naast de restanten van strategische dreigingen uit het bipolaire tijdperk (samenhangend met beheersing en beheer van de nucleaire arsenalen en van andere massavernietigingswapens, terreinen die de aandacht van de VS behouden), alsmede nucleaire proliferatie- en veiligheidsproblemen (ook,

terecht, een Amerikaanse preoccupatie) is thans sprake van een scala van meer beperkte risico's. Het kan hierbij gaan om etnische en/of culturele conflicten, om problemen die ontstaan door migranten- of vluchtelingenstromen, om eventuele terroristische acties, om handelsconflicten of om bedreigingen van het milieu. Ook georganiseerde criminaliteit groeit uit tot een statelijk probleem. Deze risico's doen zich niet slechts voor in spanningshaarden in Midden- en Oost-Europa. Instabiliteiten in Noord-Afrika (Algerije) kunnen leiden tot gevaren voor (vooral) Zuid-Europa. Doordat risico's de directe belangen van verschillende landen op onderscheiden wijze raken, wordt de vroegere 'ondeelbaarheid' van westerse veiligheidsbelangen aangetast. In deze zin staat het bondgenootschap voor een 'terugkeer van de geografie'.

Een concludente afweging over de mate waarin Europa na 1989-1990 'veiliger' is geworden of juist niet, valt in het licht van het vorenstaande moeilijk te maken. Wel kan worden vastgesteld dat de aard van de veiligheidsproblemen voorlopig een andere zal zijn dan in de voorgaande decennia. De apocalypse, een wereldbrand, is niet langer de eerste zorg. Nu gaat het om 'veenbranden' die - ten dele ondergronds - voortsmeulen. Het gevaar is dat de Westeuropese staten, bij ontstentenis van een coördinerende en activerende Amerikaanse rol, ofwel (mogelijk conflicterende) solo-acties bedrijven of integendeel zich afwenden van conflicten buiten hun directe gezichtskring en deze als onvermijdelijk gaan beschouwen. Een apathische en cynische houding van de politieke elites in de Westeuropese landen kan de collectieve wil om greep te houden op de eigen omgeving ondermijnen, met mogelijk machtsverval en toenemende *on*veiligheid als uiteindelijk resultaat.

9.2.2 'Economisering'

Voor 1989 stond de internationale orde in het teken van de politieke en ideologische tegenstelling tussen de twee veiligheidsblokken, Oost en West. Thans lijkt blokvorming, althans aanzetten daartoe door middel van regionalisering, vooral en in eerste instantie plaats te vinden op economisch terrein, overigens zonder dat dit los kan worden gezien van veiligheidsproblemen.

Nu economisch beleid niet langer ondergeschikt is aan veiligheidsbeleid, maar er een hoofdbestanddeel van wordt, stijgt de kans op mercantilistisch gedrag dat de onderlinge solidariteit van bondgenoten kan verzwakken. Sinds de eerste oliecrisis in 1973 is op verschillende niveaus gepoogd twee vrijwel onverenigbare grootheden te verenigen, de voortschrijdende mondialisering van economische betrekkingen enerzijds en de opvang van de sociale gevolgen daarvan anderzijds. Dat is nooit gelukt. Ook recente successen voor de multilateralisering (of beter: 'managed multilateralism') als het nieuwe GATT-akkoord doen niet af aan het feit dat de voor- en nadelen van mondiale ontwikkelingen ongelijk verdeeld zijn en nationaal-statelijke grenzen overschrijden. Binnen alle lidstaten van de Europese Unie zijn concrete winnaars en verliezers aan te wijzen. Economische mondialisering wordt vaak opgevat als een integrerende kracht, maar heeft evenzeer een fragmenterende werking, namelijk de bevordering van verschillen tussen sociale groepen, regio's en staten, alsmede tussen en binnen economische sectoren. Mondialisering kan zelfs direct fragmenterende krachten versterken: indien de verwachte extra groei uitblijft of een niet voldoende arbeidsintensief karakter draagt, krijgt regionalisering scherpe kanten door de roep om neo-protectionistische handelsbeperkingen en economische renationalisering.

Nederland heeft als internationale handelsnatie een primair belang bij zo vrij mogelijke internationale economische betrekkingen. Dit geldt echter niet voor alle lidstaten van de Europese Unie op even sterke wijze. Voorts moet worden bedacht dat het overgrote deel van de Nederlandse export regionaal geconcentreerd is, namelijk op West-Europa en omliggende gebieden. Denkbaar is

derhalve dat Nederland uiteindelijk wel zou moeten instemmen met economische regionalisering als 'second best', wanneer een uitbreiding of zelfs instandhouding van de huidige multilaterale structuur op den duur onvoldoende draagvlak zou behouden in andere delen van Europa. De totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie kan een stap in deze richting zijn, zeker als deze eraan zou bijdragen dat de ECU, bij verdere verzwakking van de dollarkoers, de status zou aannemen van internationale reservevaluta. Voorwaarde daarvoor is wel dat de Europese Centrale Bank een even solide reputatie weet op te bouwen als de Bundesbank of De Nederlandsche Bank. De voor- en nadelen van een grotere diversificatie door derde landen van hun internationale reserves zijn vooralsnog niet eenduidig vast te stellen. Het lijkt echter niet goed denkbaar dat verschuivingen in de internationale monetaire verantwoordelijkheden geen repercussies zouden hebben op de overige betrekkingen tussen de drie economische hoofdrolspelers van dit moment en de nabije toekomst, de Verenigde Staten, de Europese Unie en Japan.

9.2.3 Renationalisering

Nu het integrerend effect van 'ondeelbare' veiligheidsbelangen (afschrikking van de Sovjetdreiging) is weggevallen en vervangen door de diverse effecten van vooral lokale risico's, groeit de neiging van de nationale staten om zelf prioriteiten te stellen, zowel in hun veiligheidsbeleid als op ander gebied. Dit ongeacht de algemene waarneming dat de belangrijkste statelijke functies - het verschaffen van veiligheid en welvaart aan de burgers - niet langer op nationale basis kunnen worden vervuld.

De nationale staten blijven, ondanks hun functieverlies, toch de voornaamste actoren in de wereld. Zij overtreffen hierbij de bestaande internationale organisaties en zelfs geïntegreerde instituties. In menig opzicht is er wel sprake van verdere internationalisering, maar dit houdt niet per se onttakeling in van de nationale staat. Te voorzien is dat nationaal-statelijke aspecten een belangrijke rol zullen blijven spelen, waarbij zich de paradox voordoet dat dit aan twee kanten gebeurt, zowel aan de kant van de problemen als aan die van de oplossingen. Wat de problemen betreft, hebben niet alleen veel van de etnische en lokale 'historiserende' conflicten in Midden- en Oost-Europa nationaal-statelijke connotaties. Ook in West-Europa is het probleem herleefd dat zich bij de Duitse staatsvorming in 1871 al voordeed, namelijk dat Duitsland zowel te groot was als te klein: te klein om zijn omgeving te kunnen beheersen, te groot om zonder voorbehoud als partner te worden verwelkomd. Overigens is het vergrote gewicht van Duitsland thans niet alleen een probleem. Het Duitse gewicht is tevens onontbeerlijk voor een effectief Europees handelingsvermogen in de wereld.

Renationalisering leidt ertoe dat structuren waaraan Nederland lang zijn belangen heeft toevertrouwd, de NAVO maar ook de Europese Unie, verder van karakter veranderen. Zo zijn in Europa tendenties naar 'directoraatsvorming' door de grote staten onmiskenbaar [1]. Nu het aantal kleinere lidstaten in de EU is toegenomen en nog verder zal stijgen, is niet te verwachten dat de grotere staten zullen berusten in een positie waarin zij zich door de kleine kunnen laten overstemmen. Een herziening van de stemmenweging in de Raad van Ministers, waarbij deze meer in overeenstemming wordt gebracht met de bevolkingsgrootte, ligt in de rede. Daarnaast zullen uiteraard minder formele criteria van invloed zijn op de materiële rangorde van de lidstaten in de EU, zoals de bereidheid en het vermogen een bijdrage te leveren.

[1] Onder andere biedt de samenstelling van de zogenoemde 'Contactgroep' voor Bosnië een indicatie hiervan. In de Contactgroep hebben, naast de VS en Rusland, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië zitting genomen. Italië dat op vele wijzen rechtstreeks bij het conflict is betrokken en Nederland, dat een relatief groot aandeel troepen levert, zijn buitengesloten. Voor deze twee landen geldt hier 'contribution without representation'.

Indien de renationalisering geen halt wordt toegeroepen, kan zelfs de toekomst van voornoemde instituties minder zeker worden. In elk geval zullen zij een minder beschermend kader bieden voor het Nederlandse buitenlandse beleid dan voorheen.

9.3 Nederlandse oriëntaties

9.3.1 Inleiding

Het Nederlandse buitenlands beleid zou naar de mening van de raad de komende jaren op de navolgende vier uitgangspunten dienen te berusten:

1. De algemene oriëntatie moet zich richten op de bevordering van samenhang en het tegengaan van fragmentatie. Stabilisatie en veiligheid in Europa vergen een versterking van het vermogen handelend op te treden. De raad meent dat bevordering van bindende elementen derhalve de grondslag moet vormen voor het Nederlands buitenlands beleid en het veiligheidsbeleid (in een brede zin). Een expliciete oriëntatie in deze richting is belangrijk, omdat anders een gebrek aan richtinggevoel ontstaat, waardoor de dagelijkse beleidvoering een reactief en *ad hoc* karakter krijgt. Uiteraard zal het in specifieke gevallen van concrete belangen en omstandigheden afhangen wat de inhoud van beslissingen kan zijn.

2. Het vorenstaande impliceert dat Nederland blijft streven naar *een zo hecht mogelijke samenwerking in de bestaande internationale organisaties*, hetgeen ook de bereidheid inhoudt mede te werken aan noodzakelijke aanpassingen in de lastenverdeling. Inhoudelijk dienen hierbij twee hoofddoelen te worden bevorderd: dat het Amerikaanse en Europese veiligheidsbelang zoveel als mogelijk blijven samenvallen en dat de institutionele voorzieningen in stand blijven die staan voor een maximaal realiseerbare 'openheid' en discipline in de wereldeconomie.

3. *Goede bilaterale relaties en contacten*, ook met landen waarmee Nederland tot dusver weinig bemoeienis had (hetgeen het geval is met de Midden- en Oosteuropese staten), dienen in een tijd van afbrokkelende structuren meer aandacht te krijgen. Mede hierdoor kan worden voorkomen dat het buitenlands beleid de komende jaren vaker met verrassingen zal worden geconfronteerd.

4. Gegeven het toenemend aantal onzekerheden, is een *systematische voorbereiding van beleidsopties* in hun onderlinge samenhang gewenst. Zowel de diversiteit van risico's als het feit dat vaste coalities niet altijd zullen zijn te bereiken, kunnen leiden tot een groter beroep op flexibiliteit en improvisatievermogen in minder overzichtelijke situaties. Beleidsvoorbereiding dient erop te zijn gericht *contingencies* tegemoet te treden in het licht van het streven naar cohesie.

In het licht van deze uitgangspunten is het, naar de mening van de raad, vooral noodzakelijk dat het Europese politieke handelingsvermogen wordt versterkt, om te kunnen voorzien in lacunes die het gevolg zijn van de grotere distantie van de VS. Dit is een centraal punt. Hierbij is een complicatie dat zoiets als een samenhangend 'Europees' buitenlands-politiek en veiligheidsbeleid nog geenszins bestaat. Wel is duidelijk welke opgaven zich aandienen voor zo'n beleid, namelijk in aanvulling op het bondgenootschap met de VS effectiever gezamenlijk optreden tegen destabiliserende ontwikkelingen, mogelijk vooral in Zuidoost-Europa en Noord-Afrika, het vullen van het institutionele vacuüm in Midden- en Oost-Europa en het bijdragen aan de verankering van Duitsland in een groter verband. Het zal, in manifeste conflictsituaties, vaak om een gecombineerde inzet gaan van instrumenten, om

integratie én interventie, waarbij interventie de vorm kan hebben van politiefuncties of in het uiterste geval daadwerkelijke militaire actie. Gestalte geven aan een dergelijk 'breed' beleid vergt overeenkomstige inzichten, alsmede homogeniteit en cohesie van in elk geval de voornaamste staten in Europa. Op langere termijn kan de benodigde samenwerking ook de betekenis krijgen van een politieke pendant voor de ontwikkelingen naar economische regionalisering.

Navolgend zal worden ingegaan op de vraag of een 'kerngroep' (of meer 'kerngroepen') binnen de EU verbeteringen op dit punt van Europees handelingsvermogen kunnen bewerkstelligen. Hier zij alvast het belang aangestipt van een *tijdige standpuntbepaling* over voorstellen voor zulke constructies. Immers, alleen ten tijde van de vormgeving hiervan kan bij toetreding (enige) invloed worden uitgeoefend op de inrichting en bevoegdhedenverdeling.

Ten slotte kan hier nog eens de vaststelling in hoofdstuk 1 worden aangehaald: beleidsmogelijkheden zullen de komende jaren veelal de vorm van dilemma's hebben. Niet te ontkennen is dat het vaak zal gaan om een keuze voor de minst nadelige variant. In dit perspectief dienen soms tastbare voordelen op de korte termijn worden opgegeven als hierdoor lange-termijnbelangen van een, beleidsmatig gezien, meer strategisch karakter worden gediend.

9.3.2 Alternatieven

In de voorafgaande subparagraaf zijn algemene uitgangspunten voor het beleid weergegeven. Hierna komt aan de orde hoe hieraan concreter gestalte kan worden gegeven.

In zijn voorstudie voor dit rapport noemt Posthumus Meyjes twee hoofdkenmerken van het Nederlandse buitenlandse beleid vanaf 1948-1949. In de eerste plaats het streven de veiligheid toe te vertrouwen aan de Verenigde Staten als leidende natie van de vrije wereld. In de tweede plaats het streven het buitenlands economisch belang te behartigen door middel van internationale samenwerking en met behulp van sterke internationale instellingen, vooral in Europees verband. In beide gevallen was sprake van *veruitwendigen* van het beleid, van een overdracht van zorg aan instanties buiten Nederland, zonder dat dit overigens eigen Nederlandse inspanningen overbodig maakte.
Naast deze twee richtinggevende patronen is er in het Nederlandse beleid ook altijd een goed herkenbare lijn geweest van vertrouwen op wereldwijde organisaties, met name de Verenigde Naties, alsmede van nadruk op de toepassing van transnationale normen op het gebied van het internationale recht, de wapenbeheersing, de rechten van de mens, ontwikkelingssamenwerking en meer recent het milieu [2].

Het belangrijkste effect van de in dit rapport geschetste ontwikkelingen is de afbrokkeling van de zekerheden die deze patronen van veruitwendiging mogelijk maakten. Niet langer bestaat er zoiets als een 'automatische piloot'. De relatieve zekerheden van de laatste veertig jaar zijn na 1989-1990 verdwenen of in elk geval ingrijpend veranderd. Dit geldt voor de ondeelbaarheid van de veiligheid van het Westen, het primaat van veiligheid boven economie, de aanwezigheid van de Amerikaanse 'regisseur' (beschermend, sturend, soms dwingend), de mate waarin bondgenoten hierdoor op hun plaats werden gehouden, de 'verzoening' van groot en klein in de Europese integratie, de deling en beheersing van Duitsland en de afscherming van het oostelijk deel van Europa met zijn onopgeloste statelijke en binnenstatelijke problemen.

2] H.C. Posthumus Meyjes, 'De Nederlandse buitenlandse politiek aan de grens van Terra Incognita', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

De huidige situatie is enigszins te vergelijken met die van de jaren 1948-1949, toen Nederland, door het uitbreken van de Koude Oorlog, werd gedwongen zijn oriëntatie op de Verenigde Naties in te ruilen voor een beleid dat steunde op regionaal georganiseerde verbanden van militaire veiligheid en economische belangenbehartiging. Evenwel is nu de weg vooruit minder eenduidig. Het hiervoor genoemde uitgangspunt dat bindende elementen dienen te worden versterkt, houdt wel in dat Nederland moet blijven investeren in de belangrijkste instellingen waarin tot dusver het beleid werd 'veruitwendigd', de NAVO en de EU, maar dit laat vragen open omtrent de uitwerking hiervan. Wellicht kan ook niet worden uitgesloten dat, onder erkenning van het belang afbrokkelingen te beperken, ook in Nederland twijfel ontstaat omtrent de perspectieven op langere termijn. In elk geval betekent het wegvallen van de 'automatische piloot' dat vaker eigen standpunten zullen moeten worden ingenomen op terreinen waar dit tot dusver nauwelijks het geval was, zoals ten aanzien van de mogelijkheden die de Frans-Duitse samenwerking biedt voor de toekomst in Europa.
Zeer schematisch zijn twee typen buitenlands-politieke bijsturingen denkbaar, die op het eerste gezicht divergeren. In de praktijk zal het hier gaan om accenten in het beleid die vooral op de langere termijn, cumulatief, tot contrasten zullen leiden.
Enerzijds, en dat zou logisch voortvloeien uit de voorafgaande analyse, kan Nederland de vereiste bevordering van bindende elementen nastreven door een *versterkte inzet op de Europese Unie*. Alvorens hierop in te gaan, is echter eerst te bezien of een ontwikkeling in de richting van *hernieuwde afzijdigheid* kan passen in de hiervoor aangegeven algemene beleidsoriëntatie.

9.3.3 Afzijdigheid

Afzijdigheid in de 19e-eeuwse zin, toen nog niet zoiets bestond als Europese integratie, is niet aan de orde. Evenmin is in de huidige situatie sprake van 'neutraliteit' tegenover antagonistische grote machten.
Afzijdigheid kan echter wel hedendaagse vormen aannemen die niet per se ver afstaan van (sommige geluiden in) het politieke discours. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan een beleid dat zou streven naar het meer in overeenstemming brengen van Nederlands internationale verplichtingen met onze beperkte mogelijkheden tot beïnvloeding van de internationale situatie, alsmede een hernieuwd beklemtonen van een sterke volkenrechtelijke oriëntatie onder het motto: 'recht gaat boven macht'.

In dit verband kan eraan worden herinnerd dat de Nederlandse afzijdigheid in het verleden niet zozeer voortkwam uit een doelbewuste keuze, maar meer het gevolg was van niet-geslaagd eigen optreden, van onvermogen tot een bindend engagement, of van negatieve ervaringen met hechtere bindingen en te hoge kosten van aangegane verplichtingen. De grondslag van afzijdigheid was in het algemeen pragmatisch van aard. Nauwe banden met grote, veel sterkere buren liggen niet in de Nederlandse traditie besloten. In de huidige situatie zou een aantal binnenlandse factoren in de richting van afzijdigheid kunnen wijzen, namelijk de traditionele Nederlandse tegenzin tegen het machiavellistisch spel met machtsevenwichten in Europa, de afkeer van de ingewikkelde situaties in Midden- en Oost-Europa en van 'continentalisme' in het algemeen, de afwezigheid of een geringe rol van het Verenigd Koninkrijk en de vrees voor een te sterke positie van Duitsland.

Dergelijke factoren zouden ertoe kunnen leiden dat Nederland niet zou kunnen of willen meedoen aan pogingen het Europese handelingsvermogen te vergroten door vormen van gedifferentieerde integratie of variabele geometrie (zie hoofdstuk 6). De afwijking van een beleidstraditie die de sprong naar 'kerngroepen' inhoudt, zou dan niet kunnen worden gemaakt, behoudens daar

waar reeds aangegane verplichtingen hiertoe dwingen, zoals op monetair gebied. Op andere beleidsgebieden dan het monetaire zou Den Haag dan een laag profiel zoeken en zich, door het aangaan van wisselende coalities, beperken tot belangenbehartiging in enge zin.

Een variëteit van afzijdigheid is een *beleid van open opties*. Zo'n beleid behoeft niet 'anti-Europees' gericht te zijn, het kan er ook op gericht zijn afbrokkeling tegen te gaan door afstand te houden van constructies die wellicht geen blijvend uitzicht bieden. Maar een 'beleid van open opties' zou wel betekenen dat Nederland in een periode van grote onzekerheid in de internationale ontwikkelingen - waarbij inderdaad niet precies duidelijk is uit welke hoek de gevaren komen en wat passende remedies zijn - ervoor kiest de handen vrij te houden. Een beleid in deze zin heeft een defensief karakter. Ervan uitgaande dat de Europese integratie voorlopig een 'platform' heeft bereikt en nu ongeveer blijft zoals zij is - een gemengd en onvoltooid geheel met daarbinnen verschillende tegenstrijdigheden - worden verdergaande stappen in de richting van een Economische en Monetaire Unie als kern van verdergaande integratie afgewezen, evenals een Politieke Unie of een sterkere Europese 'veiligheidsidentiteit'. Dat zijn te verregaande committeringen die op termijn een averechtse uitwerking zouden kunnen hebben.

In dit perspectief zou de begrenzing van perspectieven en het intomen van ambities gepaard kunnen gaan met het opvoeren van Nederlandse onderhandelingskracht, vooral met het oog op toekomstige kansen. Nederland zou zich dan binnen de Europese Unie niet langer moeten richten op consensus en niet altijd 'trouwe bondgenoot' of 'meest communautair gezinde EU-lidstaat' moeten zijn, maar waar nodig een harde en duidelijke opstelling moeten kiezen. Een versterking van bilaterale contacten met de Europese buren en een streven naar wisselende coalitievorming rondom concrete vraagstukken in Europees verband passen in een dergelijk beleid.

9.3.4 Inzet op de EU

Een *versterkte inzet van Nederland op de Europese Unie* is niet slechts 'meer van hetzelfde', van het vigerende beleid. Als gevolg van de diepgaande veranderingen in Europa houdt zo'n versterkte Europese oriëntatie eveneens een bijstelling in. Naar in voorafgaande hoofdstukken is weergegeven, wordt aan de Europese integratie na 1989-1990 de eis gesteld op nieuwe gebieden voldoende handelingsvermogen te ontwikkelen om de problemen van stabiliteit en veiligheid in Europa tegemoet te treden.

Dit versterkte handelingsvermogen kan naar zijn aard slechts uitgaan van die grote lidstaten in de EU die reeds een aanzienlijk politiek aggregatievermogen hebben opgebouwd dat nog verder is uit te breiden. Hierbij zijn er geen andere kandidaten dan het Frans-Duitse koppel. Alle mogelijke stappen voorwaarts die nu aan de orde zijn, vooronderstellen een prealabel vergelijk tussen Bonn en Parijs, willen zij zelfs maar binnen de gezichtskring komen. Dit geldt voor de aanwending van het vergrote politieke gewicht van Duitsland ten behoeve van verdieping van de Europese integratie, de uitbreiding van de EU met de landen van Midden- en Oost-Europa en de hiervoor vereiste aanpassingen in het beleid en het institutionele bouwwerk van de Unie. Ook de totstandkoming van de EMU en het inhoud geven aan zoiets als een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn afhankelijk van Frans-Duitse overeenstemming.

Op de dubbelzinnigheden binnen de Frans-Duitse samenwerking is eerder ingegaan (paragraaf 5.6). Hier gaat het om de consequenties voor Nederland van oriëntatie op een Europa waarin Bonn en in mindere mate Parijs de toon aangeven. Dat hieraan bezwaren zijn verbonden, valt niet te ontkennen. In de

eerste plaats staat het uitzicht - laat staan 'blijvend uitzicht' - op een bestendig Duits-Frans leiderschap wellicht niet vast. Hier zou op het verkeerde paard kunnen worden gewed. In de tweede plaats zal het toetreden tot een relatie die al half is geïnstitutionaliseerd en waarin de bereidheid tot 'inschikken' niet bij voorbaat groot is, reële offers vergen. Nederland zal zijn waarde moeten bewijzen en zal hierbij op sommige beleidsterreinen scepsis ontmoeten. 'Veruitwendiging' van het beleid is in dit kader niet aan te raden.

Nauwere betrokkenheid bij de Duits-Franse samenwerking zal aanpassingen vergen, van inhoudelijk beleid, maar wellicht vooral van politieke mores. Wrijvingen over zaken die de 'derde pijler' van Maastricht betreffen (asielbeleid, drugsbeleid) kunnen van invloed zijn op de marges voor effectieve samenwerking. Samenwerking vooronderstelt afstemming van of tenminste informatie en consultatie over beleid. Eventuele ergernis over Nederlands handelen zal derhalve niet kunnen worden genegeerd. Voor buitenlands-politiek zwaarwegende thema's geldt dit al helemaal. Verdieping van de integratie brengt derhalve ook in de binnenlandse verhoudingen onontwijkbare veranderingen met zich mee. Nederland kan natuurlijk wel een eigen, uit de pas lopend, beleid voeren - coördinatie is geen subordinatie; ook binnen één Europees beleid zijn rolverdelingen denkbaar die tegemoetkomen aan nationale behoeften - maar in het algemeen zal de relatie tussen binnenlandse voorkeuren en buitenlandse verplichtingen anders komen te liggen. Op afwijkingen van de algemene lijn staat in de regel een prijs. Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland. Voor Duitsland bijvoorbeeld wordt het in toenemende mate moeilijk de sterke publieke afkeer van betrokkenheid van Duitse soldaten bij acties buiten de eigen grenzen te honoreren. Er is echter een verschil in beleidsmarges tussen grotere en kleinere landen en binnen een Duits-Frans geleide 'kerngroep' zal dit verschil voelbaar blijven, misschien zelfs duidelijker zijn te voelen dan nu.

Ondanks deze bezwaren meent de raad dat de keuze toch moet uitgaan naar de versterkte inzet op een EU onder Duits-Franse leiding. De voornaamste overweging hierbij is dat een kosten-batenafweging van verdiepte integratie behoort uit te gaan van de doeleinden op langere termijn. Het afweren van exogene dreigingen die Nederland niet alleen kan afweren, het behoud van de bereikte integratie in Europa, de bescherming van grote, in belangrijke mate regionaal geconcentreerde handelsbelangen, kortom het 'verzekerings'-karakter van een meer verplichtende samenwerking, dienen mede te worden gewogen, willen de pro's en contra's in een juiste verhouding worden gesteld. Dit houdt in dat voor Nederland de keuze tussen deelname aan een Duits-Frans geleide kerngroep of afzijdigheid niet vrij is. Het moge zo zijn dat de samenwerking in zo'n 'kern'-Europa offers zal vragen op gebieden waar de nationale 'pijngrens' laag ligt. Wanneer de in dit rapport gesignaleerde risico's van verdere fragmentatie en instabiliteit in en rondom Europa ernstig worden genomen, is er naar de mening van de raad echter geen bevredigend alternatief voor versterking van het Europese handelingsvermogen. Een beleid van wisselende coalities draagt daar niet aan bij.

Een gezamenlijke Europese aanpak die iets uitricht - noodzakelijk nu de Verenigde Staten heeft besloten zich minder, althans selectiever, te bemoeien met (veiligheids)aangelegenheden in Europa - noopt tot een structurele coördinatie van inspanningen, die nu eenmaal alleen kan worden bereikt via verdieping van de integratie. De weg daarheen loopt, als gezegd, via Bonn en Parijs en het is duidelijk dat deze weg nu al niet door alle vijftien lidstaten zal kunnen worden gevolgd, laat staan straks door omstreeks dertig. De noodzakelijke keuze voor meer differentiatie houdt niet in dat de traditionele Nederlandse voorkeur voor 'Brussel', voor supranationaliteit en formele gelijkheid van de lidstaten in de EU, voorgoed moet worden opgegeven. Onder de nieuwe omstandigheden wordt, zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde

gesteld, de objectieve noodzaak voor een supranationale aanpak wellicht zelfs groter. Waar dit kan, is versterking van de bestaande Europese instellingen en waar zinvol vergroting van hun bereik, in ieder geval een Nederlands belang. Wanneer effectievere samenwerking op gebieden die buiten het taakveld van de instellingen vallen, thans een urgentie wordt geacht, is het echter niet altijd mogelijk eerste voorkeuren te realiseren of af te wachten tot de Nederlandse opinie bij andere lidstaten voldoende aanhang krijgt. Naar de mening van de raad geldt nu inderdaad dat 'second best is best'.

Nederland heeft er direct belang bij dat de voorziene uitbreiding - verdubbeling van het aantal leden, toenemende schakering in politieke culturen en economisch ontwikkelingsniveau - de Unie niet lam legt. Als de zich uitbreidende EU geen kern krijgt met voldoende homogeniteit en cohesie om effectief te kunnen interveniëren, politiek en anderszins, zal het gevolg immers niet voortzetting van de status quo zijn. In dat geval blijft er voor de grote landen als alternatief voor niets doen slechts de nationaal-statelijke aanpak over, in combinatie met andere landen of desnoods alleen. Dat leidt gemakkelijk tot een 'vernegentiende-eeuwsing' van de buitenlandse politiek in Europa, met een bijbehorende 'spelverruwing' en bij voorbaat minder aandacht voor wat de kleinere lidstaten beweegt. Vermoedelijk zal dit betekenen dat Duitsland ongewild veel taken alleen op zich zal moeten nemen en zich dan ook overeenkomstig hiermee op vele gebieden zwaarder zal doen gelden. Dat *Duitsland een centrale rol moet spelen in de Europese Unie om Duitse dominantie in Europa te voorkomen*, behoort tot de dialectiek van de huidige situatie.

In een beleid van 'open opties' wordt naar de mening van de raad aan deze realiteiten voorbijgegaan. Het risico van afzijdigheid, ook als die niet als zodanig wordt geafficheerd, is dat Nederland terzijde gaat staan bij een mogelijke 'nieuwe creatie' [3]. De op zichzelf terechte vaststelling dat Nederlands mogelijkheden tot beïnvloeding van de internationale situatie beperkt zijn, kan moeilijk als argument worden gebruikt om wat zich wèl aan mogelijkheden voordoet, te laten passeren met het risico dat dit leidt tot zelf-marginalisatie. Hier geldt wat Bertram opmerkt over de positie van de kleine landen in de Frans-Duitse samenwerking. In het slechtste geval zullen zij 'binnen' niet minder invloed hebben dan 'buiten' en naar verwachting zal hun invloed 'binnen' groter zijn [4].

9.3.5 Consequenties op hoofdlijnen

In het voorgaande is gekozen voor de inzet op een verhoging van het Europese handelingsvermogen. Tot slot van dit hoofdstuk wordt ingegaan op consequenties hiervan voor een aantal hoofdlijnen van beleid.

Hoofdrichting Europees beleid
Sterkere oriëntatie van Nederland op een Duits-Frans geleid Europa maakt de vormgeving van de samenwerking daarbinnen belangrijk. Die moet niet worden overgelaten aan Bonn en Parijs, maar dat hoeft ook niet. Zodra Fransen en Duitsers het eens zijn, geven zij in de EU meestal de doorslag, maar zij zijn het vaak niet eens. In een vroeg stadium kan bovendien de

3] De vergelijking dringt zich op met de jaren '50 toen Nederland, ondanks duidelijke politieke bezwaren tegen het 'continentale' karakter van respectievelijk de voorgestelde Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Europese Economische Gemeenschap, toch besloot hieraan deel te nemen met het oog op het aangenomen belang van deze instellingen voor de toekomst.

4] "What will be most important for countries such as Holland, Belgium or Luxembourg is the fact that their influence will be no less and probably much greater within the core group than outside it." Christoph Bertram, 'The Future of European Security and the Franco-German Relationship', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

Frans-Duitse meningsvorming door andere lidstaten worden beïnvloed. De bijdrage die Nederland hieraan kan leveren, zal verschillen per beleidsterrein. In het algemeen zal de Nederlandse diplomatie de beste kansen hebben wanneer zij zich kan aansluiten bij Duitse visies. In de EMU zal Nederland vanzelf aan de kant van Duitsland staan met betrekking tot de (convergentie)criteria voor toelating. Waar het Verdrag van Maastricht een politiek oordeel hierover vraagt, behoort Nederland hier met Duitsland tot de 'preciezen'. In beginsel zal ook een ruime mate van gemeenschappelijkheid bestaan tussen de Duitse en Nederlandse zienswijzen omtrent het belang van een goede verhouding tot de Verenigde Staten en van een zo open mogelijk wereldhandelsbestel.

De mate waarin Nederland invloed zal kunnen hebben binnen een EMU en eventueel in andere kerngroepen daarbuiten, zal verder mede afhangen van de institutionele vormgeving. Indien in een EMU-kerngroep het 'model-Lamers' in zijn supranationale voorstellen zou worden gevolgd, zou dit de Nederlandse positie ten goede komen. Het is overigens goed denkbaar dat binnen de EMU-kerngroep de intergouvernementele regels gaan gelden indien en zodra het gaat om kwesties van buitenlands en veiligheidsbeleid. In dat geval zal het verhoopte grotere handelingsvermogen moeten voortkomen uit het leiderschap van de Duits-Franse 'kern van de kern' en de kleinere, meer homogene en coherente deelnemerskring.

Indien de totstandkoming, c.q. de legitimering van een EMU-kerngroep mede afhangt van Nederlandse bereidheid hieraan deel te nemen, geeft dit Den Haag een onderhandelingspositie [5]. De criteria die de minister van Buitenlandse Zaken heeft genoemd voor de beoordeling van gedifferentieerde integratie bieden een uitgangspunt om enerzijds permanente scheidslijnen in de EU te voorkomen, anderzijds te beletten dat lidstaten die buiten een kerngroep blijven, een vetorecht op de voortgang hiervan nemen. De verleiding hier met formele vastleggingen het onderste uit de kan te halen, kan echter beter worden weerstaan.

Ook bij de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 1996 dient de urgentie de EU handelingsbekwamer te maken, richting te geven aan het beleid. Nederland zal naar verwachting supranationale voorkeuren van de Duitse regering steunen, maar het dient hier niet als laatste land aan vast te houden wanneer de benodigde adhesie tekortschiet. In dezelfde geest is een pragmatische opstelling zinvol ten aanzien van de rechten van de kleinere lidstaten in de EU - met betrekking tot zaken als stemmenweging in de Raad van Ministers, samenstelling van de Europese Commissie, voorzitterschap van de EU en dergelijke [6]. Als gezegd zullen de grote lidstaten zich in een sterk uitgebreide Unie niet laten overstemmen door de kleine. Anderzijds behoeven de kleine staten zich niet in een hoek te laten zetten. Het gaat hier om het aanvaarden van een zekere mate van geïnstitutionaliseerde ongelijkheid teneinde de EU handelingsbekwamer te maken en mede hierdoor te voorkomen dat het ruwere spel van de grote landen buiten de EU om de overhand krijgt.

Opvoeren onderhandelingskracht
Minder 'veruitwendiging' betekent meer aandacht voor de nationale positie. Ook in een beleid van versterkte inzet op de EU kan bij onderhandelingen een 'harde en duidelijke opstelling' geboden zijn. Anderzijds heeft het geen zin een vuist te maken omwille van de vuist. Diegene verwerft invloed die bereid en in staat is iets bij te dragen.

5] "There will be no core group but only a Franco-German tandem if the Netherlands were to refuse to join or to leave after joining. This conveys upon the largest of the Benelux countries a particular bargaining power." Christoph Bertram, op. cit.

6] Vgl. Adviesraad Vrede en Veiligheid, *Een nieuwe uitdaging, Europa 1996*; rapport nr. 17, 's-Gravenhage, 1995.

De logica van de hier verkozen algemene oriëntatie houdt in dat Nederland zijn positie reliëf tracht te geven door medewerking op basis van eigen sterke punten. Zo heeft Nederland op monetair gebied, dankzij zijn relatief grote betekenis op dit terrein en zijn *track-record* inzake prijsstabiliteit, meermalen eigen opvattingen in Europa ingang kunnen doen vinden [7]. Wellicht is ook inzake de Europese positionering vooral een mentale bijstelling vereist. In gevallen waarin een sterke positie wordt ingenomen, bijvoorbeeld voordat een grote overheidsopdracht wordt gegund, zou niet zozeer moeten worden gehandeld vanuit een kopersmentaliteit, maar vooral als medespeler [8]. Bij investeringen in lange-termijnbelangen gaan, naar bekend is, de kosten voor de baten uit. Daarom kan ook een kwestie als die van de Nederlandse afdrachten aan de EU niet op zichzelf worden beschouwd, maar moeten hierbij de grote materiële voordelen worden betrokken die Nederland heeft bij het functioneren van de interne markt. Tenslotte is eenheid van beleid bij het optreden in Europese gremia een essentieel vereiste. Dit zou in ieder geval een punt van aandacht moeten zijn bij de voorgestane meer systematische beleidsvoorbereiding.

Bilaterale relaties

Hoe belangrijk 'Brussel' ook moge zijn en blijven, in de EU van de toekomst neemt het aantal besluitvormingscentra toe. Nederland zal vooral moeten letten op de 'voortrajecten' van Europese besluitvorming, hetgeen daarop gerichte contacten vereist, zowel met de betrokken diensten van de Europese Commissie als in de nationale hoofdsteden [9]. Naast de multilaterale organisaties zullen, als gezegd, de bilaterale betrekkingen weer belangrijker worden. Hierbij gaat het vooral om tijdige kennisname van wat de andere lidstaten vinden en doen, teneinde vroeg genoeg medestanders te kunnen werven en eigen belangen te kunnen behartigen.

In het perspectief van meer oriëntatie op de Frans-Duitse samenwerking zal vanzelf primaire aandacht uitgaan naar de opvattingen en ontwikkelingen in Bonn en Parijs. Het feit dat binnen de Duits-Franse relatie verschillen zijn blijven bestaan, zowel in belangen als in politieke cultuur, biedt Nederland vooral mogelijkheden in de relatie met Bonn. Voorwaarde om hier een eigen speelveld tot ontwikkeling te brengen, is wel dat het belang wordt onderkend dat de samenwerking met Frankrijk voor Duitsland inhoudt, een belang dat in een andere orde van grootte ligt dan de samenwerking met Nederland. Frankrijk moet eenvoudig worden betrokken bij elk Duits initiatief inzake niet specifiek-Duitse kwesties, alleen al om te voorkomen dat het zich daar anders tegen zou kunnen keren. Ook in positieve zin is de steun van Parijs voor Bonn essentieel: binnen en buiten Europa legt een Frans-Duits voorstel immers veelal voldoende gewicht in de schaal om de kans op aanvaarding aanzienlijk te maken. Hierbij spelen zowel legitimerende elementen als machtspolitieke factoren een rol. Dit primordiale belang van Frankrijk in alle Europese relaties van Duitsland maakt ook het idee dat Den Haag een min of meer vaste arbiter tussen de beide grote landen zou kunnen worden, tot een weinig realistische verwachting.

Nederlands optreden kan echter wel *geruststellende*, *legitimerende* of *sanctionerende* effecten hebben die voor Bonn van belang zijn. Zo is weliswaar op monetair gebied het Duitse overwicht zo sterk dat Nederland zich weinig afwijkingen kan veroorloven van de Duitse koers, maar het feit dat deze koers vrijwillig wordt gevolgd en dat dit niet wordt ervaren als een inbreuk op de

7] Voorbeelden in A. Szász, 'Het verband tussen monetaire en politieke integratie in Europa', in: *Een gedifferentieerd Europa*; WRR Voorstudies en achtergronden nr. V89, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

8] Aldus: J. van Iersel, 'Defensie-orders: de weg naar Europa', *Europa in beweging*; 20e jaargang, nr. 3.

9] Hierover uitvoerig: J.P.H. Donner (rapp.), *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag*; rapport van een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland, 's-Gravenhage, EBN, 1991.

Nederlandse zelfstandigheid, kan eraan bijdragen het Duitse overwicht aanvaardbaar te maken voor lidstaten met zwakkere, kwetsbaarder valuta's. Vooral tegenover het Verenigd Koninkrijk, waar verdenkingen omtrent Duitse hegemoniale ambities nooit ver weg zijn, kan de Nederlandse omgang met het grote buurland demonstreren dat daarin vrijheidsmarges blijven bestaan, onder verhoging van de stabiliteit. Op andere terreinen, waar verwijzingen naar de erfenis van het Derde Rijk in het geding zijn, kan steun van een voormalig 'slachtofferland', dat zich ondanks alles niet door de grote oosterbuur overheerst voelt, een legitimerende werking hebben tegenover andere landen. Tenslotte kan instemming met Duitse voorstellen van een land als Nederland, waar naar men aanneemt moralisme een grote rol speelt in het publieke beleid, acties sanctioneren van een moreel nog altijd onzeker Bonn. De betekenis van een dergelijk 'moreel keurmerk' mag wel niet worden overdreven, maar toch kan een Nederlands ja-woord op gevoelige terreinen, zoals bijvoorbeeld daadwerkelijke deelname aan militaire acties ter oplegging van vrede buiten het NAVO-gebied, voor de Bondsregering een functie vervullen met het oog op de publieke opinie in Duitsland. Hierbij is ook van invloed dat, anders dan in de andere Benelux-landen, de Tweede Wereldoorlog in de Nederlands-Duitse betrekkingen nog steeds een grote rol speelt.

Naast Bonn en Parijs blijft Londen een belangrijke hoofdstad, ook om een zeker evenwicht in de betrekkingen te bewaren. Een versterkte oriëntatie op de EU en toenemende aandacht voor Duitsland en Frankrijk houden niet in dat de langjarige Nederlandse affiniteit met Britse opvattingen, bijvoorbeeld op handelspolitiek gebied en op veiligheidsgebied, nu zou moeten worden verloochend. Het blijft een Nederlands (en een Europees) belang het Verenigd Koninkrijk zo nauw mogelijk bij het integratieproces betrokken te houden. Evenwel moet niet de illusie worden gekoesterd dat de Britten op afzienbare termijn een coöperatieve en actieve houding zouden kunnen innemen ten opzichte van verdergaande Europese integratie. De Britse terughoudendheid op dit punt komt niet voort uit eigenbelang maar uit interne verdeeldheid. Als gevolg van die verdeeldheid kan Nederland de kansen op Britse deelname wellicht het beste vergroten door aan de Britten de zekerheid te geven dat de EMU/EPU inderdaad tot stand komt, liefst met, maar zo nodig ook zonder hen[10].
Of een wisseling van de regeringswacht in Londen tot een actievere, minder remmende rol zal leiden, moet worden afgewacht. Er kan een groot verschil blijken te bestaan tussen wat Labour bepleit in de oppositie en wat een Labourregering zal kunnen doen.

Over de Benelux is opgemerkt dat zij, in het klein, de moeilijkheden weerspiegelt die de Europese eenwording ondervindt. Misschien wordt deze opvatting overigens op den duur achterhaald, als in de Europese Unie een effectief centraal leiderschap gestalte zou krijgen, hetgeen in de Benelux is uitgesloten om redenen van historie en taalpolitiek. Mede als gevolg hiervan is een Benelux-blok al vaak geen realiteit gebleken. Toch zou het aanbeveling verdienen de Benelux meer te benutten, onder andere bij de verdere vormgeving van Europa op institutioneel gebied, waar de belangen van de drie landen sterk convergeren. Dat de Belgen en Luxemburgers zich veelal gemakkelijker en met meer effect in de Europese samenwerking bewegen en dat Nederland daar een en ander van zou kunnen leren, is de afgelopen jaren vaker opgemerkt.

Traditioneel heeft Nederland weinig aandacht voor en weinig affiniteit met ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa. Voor 1989-1990 was het ook in sterke mate afgeschermd van wat daar gebeurde. Te weinig wordt hierdoor beseft hoe vooral in dat deel van Europa de toekomst van de Unie op het spel

[10] A. Szász, op. cit.

staat: stabiel of instabiel, rijk versus arm of een Europa waarin de welvaart minder ongelijk is verdeeld? Te weinig wordt ook onderkend dat het belang bij nauwere betrekkingen, zeker op langere termijn, niet aan één kant ligt: toetreding van de Middeneuropese kandidaten tot de EU zal niet slechts bijdragen aan de stabiliteit daar, maar vergroot ook, politiek en economisch, de massa en het gewicht van de Unie op het wereldtoneel. Voor Nederland kunnen bilaterale relaties met toekomstige lidstaten van de EU of drempel-lidstaten derhalve zowel economisch interessant zijn als, in een groter kader, politiek van belang. Ook hier geldt echter wel dat daar dan eerst meer in zal moeten worden geïnvesteerd. Daarbij is voordeel te trekken uit het feit dat Nederland voor Middeneuropese staten een interessante partner kan zijn als alternatief voor of aanvulling op Duitsland. Als hoogontwikkelde economie kan Nederland in een aantal opzichten hetzelfde bieden als de Duitsers, zonder de vrees te wekken van een resulterende dominantie.

Handels- en ontwikkelingsbeleid
Een structurele aanpak van de economische ontwikkeling van Midden- en Oost-Europa vergt in eerste instantie het verder openstellen van de Westeuropese markten, ook waar dit 'gevoelig' ligt, zoals bij textielprodukten en staal. Dit is een handelspolitieke zaak op het niveau van de EU, waarbij Nederland verder dient aan te dringen op een ruimhartig beleid. Vooral is van belang dat voor de bevolkingen in de betrokken Midden- en Oosteuropese landen een vooruitzicht in stand wordt gehouden op eigen materiële vooruitgang. Voor de lidstaten van de EU zelf is er bij deze handelsliberalisatie niet aan te ontkomen dat door de verlegging van handelsstromen *op de korte termijn* effecten ontstaan zoals die waarop in hoofdstuk 4 is ingegaan naar aanleiding van de mondialisering, namelijk het onstaan van comparatieve nadelen voor specifieke takken van bedrijvigheid. Afgezien van de verhoopte economische voordelen *op langere termijn*, is dit een prijs die de Westeuropese economieën zullen moeten opbrengen, uit hoofde van solidariteit zowel als van (verlicht) eigenbelang. Ook de toch al noodzakelijke hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid dient in dit licht te worden aangevat. Het beschermende en beperkende karakter van het GLB dient mede te worden gewijzigd om de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen mogelijk te maken.

Daarnaast zal, aanvullend, van de Westeuropese staten een meer gerichte ontwikkelingsinspanning in Midden- en Oost-Europa vereist zijn. De Europese bijdrage aan de wederopbouw van de geteisterde economieën daar wordt tot dusverre in hoofdzaak door Duitsland geleverd. Het Duitse aandeel overtreft dat van alle andere lidstaten van de EU tezamen. Hoewel een forse Duitse bijdrage in de rede ligt, is een zo eenzijdige lastenverdeling op langere termijn geen gezonde zaak, niet voor de ontvangende landen, niet voor het draagvlak in Duitsland zelf en niet voor de verhoudingen binnen de EU. Wat de ontwikkelingsbijdrage van andere lidstaten betreft, lijkt het niet realistisch te denken aan omvangrijke kapitaalinjecties in de komende jaren. Eerder zal het gaan om een beperkte stijging van de beschikbare financiële middelen, mogelijk mede voortkomend uit een reallocatie van gelden die voor ontwikkeling zijn bestemd, naar Midden- en Oost-Europa.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid kan de consequenties trekken uit de veranderde omstandigheden in Europa en de noodzaak tot bevordering van stabiliteit en veiligheid. Dit wijst in de richting van een inspanning in de landen van Zuidoost-Europa, waar immers talrijke conflictgebieden ook economisch onderontwikkeld zijn. Beschikbare middelen zouden bij voorkeur dienen te worden benut voor een gerichte projectmatige inzet, waarbij de effectiviteit van uitgaven goed in het oog moet worden gehouden. Door een toegespitste ontwikkelingsinspanning in Zuidoost-Europa geeft Nederland mede gestalte aan een beleid ter preventie van conflicten. Zo'n inspanning is ook nodig om geloofwaardigheid te verlenen aan aansporingen aan andere

EU-lidstaten om meer voor Oost-Europa te doen. Hierbij kan worden bedacht dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, principieel onderbouwd en nog steeds relatief breed gesteund, internationaal als een *asset* naar voren is te brengen. Daar is mogelijk een voorbeeldwerking te bereiken waarmee Nederland zijn positie in Europa reliëf kan geven.

Wellicht bestaat bij een heroriëntatie van het Nederlandse beleid ook aanleiding de ontwikkelingsinspanning ten behoeve van Noord-Afrika opnieuw aan de orde te stellen. Gezien de in elk geval ten dele economische achtergronden van de zorgwekkende ontwikkelingen die zich in de Maghreb (vooral Algerije) voordoen, zouden overwegingen van vrede en veiligheid ook hier tot een versterkte inspanning kunnen nopen.

Defensiebeleid
In dit rapport is vastgesteld dat een Amerikaanse betrokkenheid bij een veiligheidsordening in Europa ook in de toekomst van wezenlijk belang blijft voor de stabiliteit en veiligheid op het continent. Tegelijkertijd is vastgesteld dat deze Amerikaanse betrokkenheid selectiever wordt en zich vooral zal richten op strategische bedreigingen, waarbij in de regel Rusland mede in het geding is. Gegeven deze situatie staat de Europese Unie voor de noodzaak meer verantwoordelijkheid te nemen in veiligheidsaangelegenheden, vooral waar het lokale conflicten betreft.

In de spanningshaarden van Midden- en Oost-Europa zijn militaire interventies in laatste instantie niet uit te sluiten. Voorzover de internationale gemeenschap hierbij betrokken wordt, zal de voorkeur echter uitgaan naar een preventief beleid door middel van verschillende instrumenten. Pas wanneer dit geen uitkomst meer biedt, kan 'politieel' ingrijpen en eventueel militaire interventie aan de orde komen.

Ter ondersteuning van een meer effectieve Europese inbreng in veiligheidsaangelegenheden, en ter voorkoming van verdere afkalving van solidariteit binnen bestaande bondgenootschappen, dient Nederland zijn bereidheid te handhaven om militairen in te zetten in vredes- en crisisbeheersingsoperaties, die onderling sterk van karakter kunnen verschillen. Een Nederlandse bijdrage aan dergelijke operaties, vooral wanneer het conflicten betreft die de veiligheidsbelangen van een bondgenoot direct raken, kan een belangrijke schakel vormen in de daadwerkelijke invulling van een buitenlands beleid dat zich richt op het versterken van bindende elementen en op het vergroten van Europees handelingsvermogen.

Gezien de problemen die zich hebben voorgedaan bij diverse vredesoperaties en het wisselend succes hiervan in de afgelopen jaren, kan het aanvankelijke enthousiasme hiervoor dalen. Dit zal vooral het geval zijn als onverhoopt meer Nederlandse slachtoffers zouden vallen. Nochtans zal, indien een Europese defensie-identiteit verder gestalte krijgt, een Nederlandse bijdrage aan interventies binnen zo'n kader onmisbaar zijn. Gezien de grote terughoudendheid van Duitse zijde ten aanzien van militair optreden buiten de eigen grenzen, kan het ook van belang zijn dat Nederland, samen met andere lidstaten, een 'meetrekkende' rol speelt teneinde Duitse remmingen te overwinnen. Op den duur zou hierbij een nauwere samenwerking met Frankrijk moeten worden gezocht. Samenwerking met het Verenigd Koninkrijk heeft het voordeel dat het de mogelijkheid kan bieden de Britse terughoudendheid over medewerking aan de Europese integratie tenminste op dit terrein wat te compenseren.

9.4 Besluit

In dit rapport heeft de raad zich beziggehouden met de hoofdlijnen van de veranderende internationale verhoudingen en de positie van Nederland daarbinnen. Naast fragmenterende krachten bleken ook integratieve ontwikkelingen te staan. Traditionele zekerheden zijn evenwel ondergraven en beschermende constructies weggevallen. De Nederlandse buitenlandse politiek wordt hierdoor geconfronteerd met een aantal dilemma's. De raad heeft de conclusie bereikt dat een keuze voor een beleid van wisselende coalities en een zekere mate van afzijdigheid weliswaar denkbaar is, maar niet verkieslijk kan worden geacht in het perspectief van de Europese ontwikkelingen in het algemeen en de Nederlandse belangen in het bijzonder. De raad kiest derhalve voor een algemene oriëntatie op de bevordering van samenhang en het tegengaan van fragmentatie. Dit kan alleen worden bereikt door een vergroting van het handelingsvermogen van de Europese Unie, vooral teneinde problemen van stabiliteit en veiligheid in Europa tegemoet te treden waarin niet langer door Amerikaans leiderschap wordt voorzien. Zo kan ook een integratieperspectief worden geboden aan het in gewicht gegroeide Duitsland. Een versterkte inzet op de EU zal ertoe leiden dat het Nederlandse beleid vooral gestalte moet krijgen in het perspectief van Europese medespeler. Buitenlandse consequenties van binnenlandse voorkeuren zullen zwaarder in aanmerking moeten worden genomen. Meer dan tot nu toe zal de samenhang tussen internationaal 'gevoelige' beleidsterreinen in het oog dienen te worden gehouden. Dit zal bepaalde offers vragen, maar de raad meent dat Nederland zich op deze wijze het beste toerust voor het voeren van beleid in een veranderend internationaal krachtenveld.

Summary

Since the fall of the Berlin Wall, Europe finds itself in a new political environment. The old bipolar order of East versus West has been replaced by a patchwork of international relations in which crises are, more often than before, of a predominantly local nature. Among the biggest changes are those taking place in the realm of security. The initial expectations of a great improvement in the security of European states following the collapse of the Communist regimes of Central and Eastern Europe have been only partly borne out by events. And while the threat of an apocalyptic conflict has receded, it has been replaced by various multi-faceted risks which are difficult to control and which are putting the ability of states to work together to a severe test.

Since 1990 Europe has witnessed 'a return of history'. Conflicts which had been thought to be long dead - or at least buried - proved to be as alive as ever, particularly with regard to the ethnic and cultural conflicts of which there are so many in Central and Eastern Europe. In addition, there has also been a 'return of geography': the mainly local nature of the centres of conflict, combined with the fact that - in contrast to the monolithic threat of the past - the direct involvement of the Western allies in open conflicts can diverge, means that the security of the West can no longer be regarded as 'indivisible'.

The fragmenting forces generated by these developments may be further exacerbated by economic regionalisation and polarisation, and there are unmistakeable signs of trends in this direction within the world trade system. The growing international political importance of economic issues means that such regionalisation can help to undermine the cohesion of the West in other policy areas, such as security.

Renationalisation
The trend outlined above is to some extent reflected in the position of nation states. While interdependencies between states on the security and economic fronts have long been such that they cannot promote - let alone safeguard - their own interests in isolation, these states remain the chief actors in the international political arena. Today there are unmistakeable moves towards a certain 'renationalisation', and here again historical patterns are re-emerging. In the regrouping of the nations of Central and Eastern Europe, for example, the old fault lines separating the three great empires which came to an end in 1919 - the Habsburg monarchy, the Russian Tsarist dynasty and the Ottoman Empire - are once again apparent. In the West, the United States is withdrawing from regional European security issues, which it now regards as being a mainly European affair. Added to this, Germany, the central power in Europe, finds itself confronted with the same problem it faced after its first unification under Bismarck in 1871, namely that it is at once too big and too small: too small to be accepted as a hegemonic power by those around it, and too big to be welcomed without reservations as a partner. On the one hand this places an additional burden on the process of European integration; on the other, Germany's increased presence will be needed to add strength to Europe's actions.

Security organisations
The major shifts in the international power balance obviously have consequences for existing security organisations. The most important of these, NATO, has always had the dual function of guaranteeing the security of the West while at the same time providing a forum for the coordination, under American leadership, of relations between the Western allies from a security

standpoint. Following the collapse of the Warsaw Pact and the consequently lower priority given to 'security', there is a danger that both of NATO's traditional functions will fall into neglect. As a supra-regional organisation, NATO is ill-equipped to intervene in smaller and/or diffuse conflicts outside its own Treaty area. The coordinating function has been weakened primarily because the US limits its concerns within NATO to strategic problems (particularly nuclear issues) which must be tackled in conjunction with Russia, while at the same time turning its attention inward, to its own domestic problems. This does not mean that NATO is on the verge of extinction, but it does imply that it will play a less all-encompassing and prominent role than in the past, when the security of Europe still held the undivided attention of the US.

The gaps left by a retreat of NATO can be filled only to a limited extent by other existing organisations. The United Nations can be an important vehicle for lending legitimacy to actions by certain countries in the interest of maintaining peace, while the Organisation for Security and Cooperation in Europe, for its part, can attempt to stop disputes from breaking out into open conflicts through preventive diplomacy. Neither organisation, however, has the capacity to back up their intervention with force where necessary.

While it is true that the Western European Union is intended to become a collaborative instrument for the security and - ultimately - the defence of the European Union, the realization of this objective is still a long way off. The progress of the WEU in this direction is wholly dependent on the extent to which the leading Member States wish to give concrete form to the proposed collaborative structure. More generally, progress in these policy areas will be possible only if the cooperation between the larger states becomes sufficiently homogeneous and cohesive to generate the capacity to act which is needed for effective intervention.

Central and Eastern Europe
A distinction can be made in Central and Eastern Europe between Russia and the states within its sphere of influence (the former Soviet Union minus the Baltic states), the states seeking membership in the European Union, and other states in Southeastern Europe. Although these groups of states are anything but homogeneous, they will, to a certain extent, be treated by their environment as if this were so.

Russia, while no longer an enemy, cannot - due to its size and position - be integrated into existing Western alliances. If Russia poses a threat to the security of Europe, this is probably not a result of its strength, but rather of the fact that while its size and armed strength mean it is still a great power, this is combined with instability and weakness. The risk lies above all in uncontrollable tendencies toward disintegration, the consequences of which reach into Western Europe. Western policy is geared to countering this threat as far as possible by supporting President Yeltsin and his policy of reform but, given the nature and extent of Russia's political and economic problems, this Western policy is unlikely to achieve rapid success. In their foreign and security policy the US and other Western nations appear to be prepared to accord Russia the status of a great power, something which leads to a tacit acceptance of the Russian sphere of influence referred to earlier.

A majority of the countries of Central and Southeastern Europe, which were dominated for 40 years by the Soviet Union, now look primarily to NATO for their security and to the EU for their prosperity, although how the various accessions will be synchronised has not yet been firmly established. With respect to planned accessions to the EU, the four 'Visegrad' countries are furthest advanced. The existing association agreements with these countries

could be converted into full membership shortly after the turn of the century. On the one hand the Western European EU members have much to gain from moves to reduce instability in the heart of Europe, while the continued expansion of the EU, this time through the addition of a number of Central European states, will increase its presence on the world stage. On the other hand, this accession is likely to change the nature of the EU. If renationalisation cannot be stopped, homogeneity and cohesion will become even more problematic.

The European Union

If the EU wishes to actively contribute to the future security of Europe, it must have a sufficient political and economic grasp on its own environment. This is not the case even now, and expansion threatens to reduce the EU's capacity to act even further.

The outcome of the debate over the question of whether to first widen EU membership or to deepen it has been such that both processes have been set in motion. A membership approaching 30 states is likely at some time after the year 2000, while the Treaty of Maastricht (1991) provides for a qualitative move towards deepening integration through the realisation of European Monetary Union (EMU). Monetary union could be an option after 1999 for the minority of Member States which meet the criteria for economic convergence. 'Maastricht' also creates an institutional framework within which integrated decision-making regarding the *acquis communautaire* goes hand in hand with intergovernmental cooperation on a common foreign and security policy and on issues related to justice and home affairs.

In order to strengthen Europe's ability to act, a number of proposals have been put forward for differentiated integration. The proposal which has attracted most attention comes from the German parliamentary CDU/CSU party. According to this proposal the participants in the European Monetary Union, centred around France and Germany, would form a 'core group' which is homogeneous and cohesive enough to enable decision-making processes in all other policy areas to be integrated as well. Its dual purpose is to anchor Germany firmly in the European integration process and to strengthen Europe's capacity to act. This German view expressly includes the Netherlands as a member of the core group.

Focus areas for Dutch policy

The preceding analysis of the main outlines of international developments in general and developments in the area of security in particular has a number of consequences for the Netherlands. The Council believes that Dutch foreign and security policy should proceed in the coming years from four starting-points:

1. The general orientation should focus on promoting cohesion and countering fragmentation.
2. The Netherlands should strive for the closest possible cooperation in existing international organisations, which also means that it should be prepared to contribute to necessary modifications in burden-sharing among states. This should support two main objectives, namely a lasting congruence between American and European security interests and the preservation of institutional arrangements that maintain 'openness' and discipline in the world economy.
3. The development and maintenance of good bilateral relations, including with countries with which the Netherlands has had little involvement (such as the countries of Central and Southeastern Europe), should be granted a higher priority.
4. Systematic contingency-planning, having due regard for the inter-related nature of policy options, is desirable.

In view of these starting-points, the Council holds that it is of particular importance that the European capacity to act be strengthened, so as to fill the gaps that result from the decreased involvement of the US. This is a central issue.

European policy
The preceding analysis suggests, according to the Council, that a continuing strong commitment to the European Union remains required. The Netherlands should be prepared to participate in some form of differentiated integration or variable geometry, in which the leadership will inevitably fall upon Germany and France. A minimalist policy that seeks to counter fragmentation of the present level of integration, while reserving as much room for manoeuvre as possible by means of changing coalitions, might be an alternative. However, this would amount to a reactive policy, which would lead to a posture of abstention with regard to deepening integration.

The decisive factors in the choice for a continuing strong commitment to the EU are, besides the general aim of promoting cohesion and countering fragmentation, the need to repel external threats which the Netherlands cannot meet alone, the desire to maintain the *acquis communautaire* and the protection of large regionally-concentrated trading interests - in short, the 'insurance' aspects of a more binding cooperation in Europe. A further important argument is that in an expanding European Union without a sufficiently homogeneous and cohesive core the present status quo will not continue; instead, foreign policy could easily revert to a 'nineteenth-century' situation, with power concentrated among the larger players and, as a result, reduced attention for the smaller Member States. This would likely also mean that Germany would be forced into a leading role as a central power and would accordingly (have to) use its weight to a greater extent than is generally desired. Finally, the Council feels that the smaller nations will not necessarily have less influence within a core group based on Franco-German cooperation than outside it, and could even have greater influence inside.

If the creation of an EMU core group depends to some extent on the Netherlands, this gives the Dutch government a negotiating position. In the Council's view, the criteria formulated by the Dutch Minister for Foreign Affairs in his memorandum on the expansion of the EU offer a starting-point for avoiding the creation of permanent divisions in the EU while preventing that Member States which remain outside the core group assume a right on that core group's progress. The temptation of veto to regulate every last detail through formalised structures will, however, have to be resisted.

The urgency of the need to bolster Europe's capacity to act and to promote binding elements should also shape policy in the preparations for the Intergovernmental Conference (IGC) in 1996. The Netherlands (together with Germany) can work for a supranational structure, but need not stick stubbornly to this ideal in isolation if the necessary majority is absent. With regard to the rights of the smaller Member States of the EU with respect to the allocation of votes in the Council of Ministers, the composition of the European Commission, the presidency of the EU, and so on, a pragmatic stance is required.

The logic of the policy orientation outlined here is that the Netherlands will seek to intensify cooperation in Europe on the basis of its own strengths. An increased emphasis on European integration may well demand above all a change in the direction of investment in long-term interests, whereby costs may be incurred in advance of the opportunity to reap the benefits.

With regard to trade and development policy, the choice advocated here would

mean increased attention for tasks in Central Southeastern Europe. As far as defence policy is concerned, the Netherlands should be prepared to work together with its European partners in contributing to peace operations under a wide range of circumstances.

[A comprehensive English translation of this report will appear about six months after this publication.]

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

1 Europese Unie*
2 Structuur van de Nederlandse economie*
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4 Milieubeleid (1974)*
5 Bevolkingsgroei (1974)*
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8 Buitenlandse invloeden op Nederland:Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
13 Maken wij er werk van?Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks *'Voorstudies en achtergronden'* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

'Voorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*

V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*

V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*

V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*

V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*

V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*

V9 R. Gerritse/*Instituut voor* Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*

V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht:Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*

V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*

V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*

V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakkenF. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*

V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakkenModelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingenPre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*

V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*

V23 Beleid en toekomstVerslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*

V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*

V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuurPre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*

V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*

V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*

V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*

V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*

V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*

V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*

V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*

V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*

V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*

V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*

V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*

M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*

M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*

M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*

M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*

M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*

M7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*

M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*

M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*

M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*

M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*

M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*

M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*

M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*

M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*

M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*

M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*

V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*

V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)

V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)

V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*

V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*

V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)

V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)

V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)

V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)

V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)

V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)

V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)

V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*

V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)

V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)

V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)

V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)

V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)

V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)

V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investeringen en de financiële infrastructuur (1987)

V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)

V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)

V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)

V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)

V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)

V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)

V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)

V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)

V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)

V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)

V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)

V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)

V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)

V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)

V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)

V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)

V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)

V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)

V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)

T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)

T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)

T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)

T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)

T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)

V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)

V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)

V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)

V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)

V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)

V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)

Overige publikaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht