

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 86

MACHTSVERSCHIL EN RECHTSGELIJKHEID IN DE EUROPESE UNIE

**Drie amendementen op de Europese politiek
van Nederland**

P. Scheffer

Den Haag, juni 1995

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheids-
publikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,- op
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel
en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3191 5

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),
Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

VOORWOORD

De grote veranderingen van 1989-1990 zijn met enige vertraging ook in Nederland steeds duidelijker waarneembaar. Traditionele oriëntaties van het Nederlands buitenlands beleid blijken een afnemend resultaat op te leveren. De plaats van Nederland binnen de EU is onderworpen aan een ander politiek krachtenveld, waarbij vragen van politiek gewicht die van recht en regels op cruciale momenten overschaduwen. In de studie van Paul Scheffer komen deze verschuivingen aan de orde.

Daarnaast geeft Scheffer een uitgebreide analyse van de dialectische relatie tussen Europese integratie en de positie van de nationale staat. Dat door de ingrijpende veranderingen de balans tussen binnenlandse en buitenlandse politiek verschoven is, valt niet meer te betwijfelen. Het gaat hierbij niet alleen om veranderingen in de internationale politiek, maar ook om veranderingen die de binnenlandse verhoudingen, en daarmee het gehele karakter van de Nederlandse samenleving, in sterke mate zullen raken.

M.C. Brands

INHOUDSOPGAVE

	VOORAF: EIGEN ERF IN EIGEN HAND.	7
1.	EEN CONTINENTALE BINDING	21
2.	RELATIVERING VAN DE RECHTSGELIJKHEID	45
3.	HERWAARDERING VAN DE NATIONALE STAAT	63

VOORAF: EIGEN ERF IN EIGEN HAND ¹

Vijftig jaar na de bevrijding is het nuttig om nog eens de klacht in herinnering te roepen die Churchill in januari 1940 uitte aan het adres van Nederland en enkele andere neutrale landen: 'They bow humbly and in fear to German threats of violence, comforting themselves meanwhile with the thought that the Allies will win, that Britain and France will strictly observe all the laws and conventions, and that breaches of these laws only to be expected from the German side. Each one hopes that if he feeds the crocodile enough, the crocodile will eat him last. All of them hope that the storm will pass before their turn comes to be devoured' ².

De reactie in Nederland op deze woorden was fel en afwijzend. In de hoofdredactionele commentaren overheerste een vergelijking van het Britse met het Duitse imperialisme. Hier was een machtspolitieke strijd gaande, waaraan Nederland geen deel had en wilde hebben. De onderhandelingen die tot het Verdrag van Versailles leidden had men in exclusieve kring gevoerd en nu moest men de gevolgen daarvan ook maar dragen. Er bestond in Nederland aanzienlijke sympathie voor het Duitse streven om tal van discriminerende bepalingen te veranderen. Churchill kon, zo was de algemene opvatting, Nederland niet dwingen partij te kiezen in een conflict, aan het ontstaan waarvan het land part noch deel had.

Het is duidelijk dat in de loop van de oorlog - zeker niet onmiddellijk vanaf mei 1940! - voor eenieder onontkoombaar werd dat de neutraliteitspolitiek had gefaald. In kringen van het verzet was de kritiek op de zelfgenoegzaamheid van Nederland

¹ Enkele van de gedachten die hier worden uitgewerkt zijn in aanzet geformuleerd in eerdere publikaties. Daarbij gaat het vooral om: *Een tevreden natie. Nederland en het wederkerend geloof in de Europese status quo*, Amsterdam, 1988; *Nederland in een gebroken rechtsorde*, in: L. Sprangers e.a. (red.), *Een continent op drift. Over de veiligheid van Europa*, Amsterdam, 1994, blz. 201-249. Verder is gebruik gemaakt van enkele artikelen en columns in NRC Handelsblad: Een afgewende blik naar de eenwording van Duitsland (02.10.90); Nederland schiereiland in Europa (28.05.91); Een beweging zonder doel (15.6.1992); Omzien naar Holland, over zelfverheffing en zelfverloochening van een natie (20.09.92); Achter de Afsluitdijk (2.5.1994); De angst van jonge naties (14.5.1994); Een Europa zonder volksvertegenwoordiging nodigt uit tot populisme (08.06.94); Voorbij het oceanische gevoel (25.07.94); Nederland als een open deur (07.01.95).

² Geciteerd in A. Vandenbosch, *Dutch Foreign Policy since 1815. A study in small power politics*, Den Haag, 1959, blz. 281.

hard. In Vrij Nederland werd op railerende toon geschreven: 'Wij waren prettig tevreden met ons eigen leventje; industrieel waren wij zeker niet vooruitstrevend in de vorige eeuw, we hadden onze koloniën en verder wilden we maar liever aan ons eigen lot worden overgelaten. (...) De wereld, waar oorlogen gevoerd werden, was de wereld der grote mogendheden en der kleine, half-geciviliseerde volken als de Balkan-staten. En daar hoorden wij - gelukkig zeiden we - niet bij. We waren niet groot en waren fatsoenlijk' ³.

Het is begrijpelijk dat men in de oorlog en gedurende de jaren die daar direct op volgden weinig sympathie kon opbrengen voor de dilemma's waar Nederland mee worstelde tijdens het interbellum. Maar met de afstand die ons vijftig jaar later is gegund, moeten we de vraag stellen: waren er werkelijk zoveel alternatieven voor de neutrale politiek die werd gevolgd? De economische afhankelijkheid van Duitsland, de angst voor het verlies van de koloniën en het onvermogen van Frankrijk en Groot-Brittannië om Nederland daadwerkelijk te beschermen, dwongen tot een afwachtende opstelling, die in moreel opzicht meer dan halfslachtig was en de bevolking onvoldoende confronteerde met het dreigende gevaar. Al met al illustreren deze jaren heel goed de voortdurende botsing tussen de wil om afzijdig te blijven en de noodzaak van bescherming door machtiger landen, die voor een kleinere natie als Nederland zo kenmerkend is.

We roepen dit in herinnering omdat Nederland voortdurend vatbaar blijft voor de verleiding van afzijdigheid in Europa. Juist omdat die teruggetrokken opstelling voortkomt uit een echt dilemma en niet louter toe te schrijven is aan incompetentie of blindheid, moet daarover worden nagedacht. Zeker nu de verhoudingen minder gemakkelijk zijn geworden, kan zich een mentale houding verbreiden die opnieuw wordt getekend door afkeer van 'de wereld der grote mogendheden en der kleine, half-geciviliseerde volken als de Balkan-staten'. Zo'n houding kan opnieuw veld winnen, ook omdat die hang naar neutraliteit nooit helemaal weg is geweest, zoals uit hetgeen hierna volgt zal blijken. Ons pleidooi zal zich tegen een dergelijke

³ Geciteerd in H. Daalder, *Nederland en de wereld 1940-1945*, in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem, 1991, blz. 124.

tendens afzetten en juist een sterkere betrokkenheid van Nederland bij de Europese verwickelingen voorstaan.

De interpretatie van de Nederlandse positie tussen de Europese mogendheden is doorgaans gebaseerd op drie uitgangspunten, die een oplopende graad van zekerheid zouden kunnen bieden aan een kleinere natie met een open economie. In de eerste plaats een anti-continentale opvatting van het machtsevenwicht: de historische rivaliteiten in Europa kunnen enkel worden opgelost indien het machtspolitieke centrum buiten het Europese continent ligt. Ten tweede zien we een nadruk op rechtsgelijkheid om machtsverschillen te neutraliseren: alleen de discipline van rechtsnormen kan machtsongelijkheid op een stabiele wijze tegengaan. Tenslotte gaat het om een geloof in economische vervlechting teneinde de natie-staat voorbij te streven: uiteindelijk zullen overgeërfde rivaliteiten wegsmelten in een Europa dat bestaat uit nauw vervlochten 'deel-staten'. Van machtsevenwicht via rechtsordening naar de 'eeuwige vrede' van Kant, zo zou men het streven van Nederland kunnen samenvatten.

De verhouding tussen deze drie uitgangspunten van de naoorlogse Europese politiek is niet vrij van spanning. Zo zien we de voortdurende verleiding om rechtsordening (tweede 'axioma') los te denken van het machtsevenwicht (eerste 'axioma'), zoals dat in de Atlantische samenwerking gestalte heeft gekregen. Net zoals in de tijd van de neutraliteitspolitiek bestaat een neiging om rechtsbeginselen te overschatten. Was in de jaren dertig niet de illusie gangbaar dat het Europese machtsevenwicht afhankelijk was van de respectering van de Nederlandse neutraliteit? Terwijl de realiteit gebod te zeggen dat het vermogen van Nederland om 'eigen erf in eigen hand' (Minister Van Kleffens in het najaar 1939) te houden in hoge mate afhankelijk was van het Europese evenwicht. Op een enigszins vergelijkbare manier wordt soms vergeten dat de Europese integratie slechts denkbaar was door het Amerikaanse overwicht in de Atlantische verhoudingen. Alle opvattingen over de 'spontane' overgang van economische in politieke vervlechting in de Europese Gemeenschap miskennen de grote veiligheidspolitieke context van de Koude Oorlog. Dat is nu beter zichtbaar dan voor 1989.

Niet alleen zien we een zekere verleiding om 'macht' en 'recht' om te keren, hetgeen een anticipatie is op een voor Nederland wenselijke toestand, maar tegelijk is er tussen het streven naar machtsevenwicht (het eerste 'axioma') en het verlangen naar een federaal Europa (het derde 'axioma') een aanzienlijke wrijving. Nederland bewandelt twee wegen tegelijk: het streeft naar zelfbescherming en naar zelfrelativering. Het is echter evenzeer duidelijk dat beide houdingen niet zo gemakkelijk op één noemer kunnen worden gebracht. Het maakt een groot verschil of men zich laat leiden door het idee van zelfbescherming, waarbij het gaat om een zo optimaal mogelijke bewegingsvrijheid, of dat men zich laat motiveren door het idee van zelfrelativering, waarbij juist wederkerige afhankelijkheid voorop staat. En zolang Nederland niet gedwongen werd te kiezen, kon de taal van de macht en die van het recht gecombineerd worden.

Vóór 1989 waren de verhoudingen Nederland tamelijk gunstig gezind. De Atlantische context bood ons land redelijke bescherming en bewegingsvrijheid, zodat Nederland een aanzienlijk belang had bij een handhaving van de status quo. De Nederlandse diplomatie werd in de jaren tachtig vatbaar voor een verwijt dat Van Hamel in 1918 al richtte aan het adres van 's lands diplomaten: 'Tot rustpunt bestemd scheen onze staatkunde ook meer en meer de wereld als op een rustpunt aangekomen te zijn gaan beschouwen. (...) Vergeten wordt daarbij te vaak dat andere landen en volken geenszins altijd evenzoo gestemd zijn. Van het voortdurende element van *onrust* en *verschuiving*, dat in een werelddeel als Europa steeds blijft kiemen, mag de blik zich niet afwenden' ⁴.

De stelling die in het navolgende wordt uitgewerkt is dat de drie gangbare uitgangspunten bijstelling behoeven. Die herwaardering is al gaande, maar wordt gehinderd door het grote belang dat Nederland had bij een bestendiging van de naoorlogse verhoudingen. De toespraak van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek, najaar 1992 in Leiden kan worden gezien als de laatste poging na

⁴ J.A. van Hamel, *Nederland tusschen de mogendheden. De hoofdtrekken van het buitenlandsch beleid en de diplomatieke geschiedenis van ons vaderland sinds deszelfs onafhankelijk volksbestaan onderzocht*, Amsterdam, 1918, blz. 387-388.

1989 om de status quo werkelijk te verdedigen. Het blijft merkwaardig: een minister van Buitenlandse Zaken die drie jaar na de val van de Muur verklaart 'dat we op hoofdlijnen het naoorlogse beleid moeten en ook kunnen voortzetten'. Sindsdien is er meer beweging in het denken en doen dankzij Kooijmans en Van Mierlo, maar de lijnen van een nieuwe Europese politiek kunnen waarschijnlijk op een consequentere wijze worden getrokken, wanneer de onrust in Europa ten volle wordt meegewogen.

Een werkelijke heroverweging van het buitenlandse beleid is enkel mogelijk indien '1989' niet als het enige of doorslaggevende keerpunt wordt gezien. De cesuur van 1989 speelt weliswaar een belangrijke, maar zeker niet in alle opzichten een beslissende rol. Want ook al voor dit revolutiejaar waren structurele veranderingen en diepgaande meningsverschillen betreffende het machtsevenwicht, de rechtsgelijkheid en de natie-staat ruimschoots zichtbaar. Wanneer we bijvoorbeeld naar de plaats van Duitsland kijken, dan is het toenemende gewicht van dat land en daarmee een tendens tot continentalisering van de Europese politiek al vanaf het begin van de jaren zeventig zichtbaar. Hetzelfde geldt voor de spanning tussen de kleinere en grotere mogendheden in de Europese Gemeenschap; een probleem dat we in de gehele geschiedenis van de Europese eenwording terugvinden. Tenslotte is de rol van nationale identiteit en soevereiniteit in een Europa dat steeds meer vervlochten raakt, zeker sinds het optreden van De Gaulle midden jaren zestig een terugkerende kwestie.

De problematiek van Nederland als kleinere natie op het Europese vasteland vloeit slechts in beperkte mate voort uit de Oost-West tegenstelling. Het land is opgenomen in een patroon van Westeuropese en Atlantische rivaliteiten, dat ook los van de deling van Europa een eigen dynamiek heeft. En daarom is het einde van de Koude Oorlog voor het geheel van de Westerse verhoudingen niet zozeer van belang omdat ineens geheel nieuwe vragen zijn opgedoken, maar omdat het een verheving betekent van structurele veranderingen die al langer zichtbaar zijn en omdat oude dilemma's die toegedekt waren door de blokvorming nu weer in volle hevigheid terugkeren.

Tegen deze achtergrond staat Nederland voor de volgende correcties op haar traditionele opvattingen over de Europese politiek. Allereerst moet afscheid worden genomen van het anti-continentalisme en worden gekozen voor een verplichtender samenwerking met de nabij gelegen landen op het Europese vasteland. Verder zal de aanvaarding nodig zijn van vormen van machtsongelijkheid als onderdeel van de ordening die de Europese Unie biedt; de vereenzelviging van rechtsgelijkheid met orde en van machtsverschil met wanorde moet dan ook worden gerelativeerd. Tenslotte kan het afscheid van het federalisme als omvattend perspectief niet uitblijven en is een zorgvuldiger omgang nodig met de nationale staat, die als drager van de parlementaire democratie, de verzorgingsstaat en de rechtsstaat voor lange tijd het fundament zal blijven van elke Europese ordening. Deze drie amendementen zullen in het hierna volgende worden uitgewerkt.

Daarbij kunnen we ons als het om praktische conclusies gaat niet helemaal onttrekken aan de alom aanwezige hang naar institutionele arrangementen. Waar de inhoudelijke meningsverschillen zo groot zijn, ligt een vlucht in blauwdrukken, architectuur en meer overzichtelijks erg voor de hand. Een mooi voorbeeld daarvan vormt de groep deskundigen die in opdracht van Europees Commissaris Van den Broek een rapport heeft vervaardigd over de toekomst van het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid. Terecht schrijven ze: 'With frightening speed Russia, Ukraine, Central and Eastern Europe, the Balkans, resurgent religious and ethnically-inspired nationalism, sporadic xenophobia and isolationist tendencies (even within the EU), the Mediterranean, Islamic militancy, nuclear proliferation and organized crime, have all developed into major threats to the EU's security. And yet the EU is still failing to tackle them - unless you count ringing declarations - precisely for lack of a common foreign and security policy worthy of the name'⁵. Wat na deze en andere harde waarnemingen volgt is een reeks institutionele voorstellen, zoals een aparte 'EU-minister' voor Buitenlandse Zaken, die in geen

⁵ *European security policy towards 2000: ways and means to establish genuine credibility.* Rapport van de zogeheten High-level group of experts on the CFSP, Brussel 19 december 1994, blz. 6.

verhouding staan tot de gesignaleerde diepgaande meningsverschillen over het buitenlandse beleid.

Een ander voorbeeld van hetzelfde verschijnsel vormt een recente beschouwing van de Duitse minister van Defensie, Volker R  he. Enerzijds schrijft hij: 'Die mangelnde Wirksamkeit der bisherigen Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik ist also weniger ein institutionelles und technisches als vielmehr politisches Problem, eine Frage des politischen Willens und politischer Entschlossenheit der einzelnen Staaten'. Wat daarop volgt is eigenlijk in directe tegenspraak daarmee: 'Die Starkung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik erfordert *vor allem* eine Verbesserung der Entscheidungsmechanismen und Beschlussfassungsverfahren' (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 juni 1995, curs. ps).

Toch ontkomen we ook hier niet aan dat probleem. Want de Europese eenwording heeft mede gedreven op wat omschreven kan worden als 'een gok met lege instituties'. Door nieuwe institutionele verplichtingen te scheppen hoopt men dat deze een eigen dynamiek oproepen. Tot op zekere hoogte heeft het ook zo gewerkt. Als we denken aan de rol die het Hof van Justitie heeft gespeeld of aan de ontwikkeling van de Europese Commissie dan is duidelijk dat die beantwoorden aan de verwachting van een zichzelf versterkende institutie. Natuurlijk zijn er grenzen aan deze werkwijze, zeker nu de afgelopen jaren zo diepgaande vragen omtrent de politieke reikwijdte van de Unie aan de orde zijn gekomen. Maar wat blijft is dat de Europese eenwording doel en middel ineen is.

Aan dit verschijnsel van 'lege instituties' kan nog worden toegevoegd dat Europese eenwording gelijk staat met het aangaan van verplichtingen zonder werkelijke garanties over de richting waarin het beleid van de Europese Unie zich zal ontwikkelen. Wie bijvoorbeeld pleit voor meerderheidsstemmingen op het gebied van de buitenlandse politiek, kan verzeild raken in een situatie waarin de meerderheid een geheel andere richting uit wil. Garanties van het type 'Europa zal socialistisch zijn of zal niet zijn', zoals de PvdA in de jaren zeventig placht te zeggen, zijn er niet in een Europese Unie, die zeer wisselende politieke meerderhe-

den en snel verschuivende coalities van lidstaten te zien zal geven. Bij een regeerakkoord kan men zijn partners kiezen, in de Europese Unie valt er veel minder te kiezen.

We schrijven op een moment dat de bemoeienis van Nederland met de wereld minder vanzelfsprekend is geworden. Dat heeft verschillende oorzaken, waarvan we er kort enkele willen noemen. Een mogelijke uitleg is dat de burgers zich afsluiten voor de stortvloed van het slechte nieuws dat de huiskamer dagelijks bereikt. In de woorden van de Engelse schrijver John Berger: 'Die dagelijkse portie slecht nieuws geeft mensen het gevoel dat ze op een telkens iets kleiner wordend gebied raken ingesloten. Vandaar die woedende uitvallen van tijd tot tijd, als vanuit een belegerde stad. Slecht nieuws maakt wrokkig' ⁶. Zo bezien draagt CNN niet bij tot zoiets als een global village, de wereld als een morele en communicatieve gemeenschap, maar tot een rijk vol 'belegerde steden' waarin eenieder zich terugtrekt.

Die afweer heeft niet alleen met het nieuws zelf te maken, het zegt ook iets over onszelf. Want wie de beelden uit Vietnam of Biafra weer terughaald, weet dat het nieuws vroeger ook al slecht was. Maar na 1989 bestond een hoopvolle verwachting omtrent de kansen van een 'nieuwe wereldorde'. Nu de verlamme tegenstelling tussen Oost en West was overwonnen zou effectief optreden tegen grove schendingen van mensenrechten mogelijk worden. Die verwachting is allerminst bewaarheid, maar is wel de norm geworden waartegen het povere optreden van de 'internationale gemeenschap' wordt afgezet. Het gezichtsverlies van de Europese Unie en de Verenigde Naties in Joegoslavië komt voort uit dit aanvankelijke optimisme, dat nu in zijn tegendeel is verkeerd. Daarom is de aandrang voor de kiezers en gekozenen om zich meer op het eigen erf te concentreren nu zoveel groter. Daarbij realiseert men zich doorgaans te weinig dat de Europese Unie in ieder geval heeft voorkomen dat door de oorlog in Joegoslavië oude rivaliteiten tussen Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië zijn geëscaleerd. Die immuniserende rol van de Europese instituties is al heel wat.

⁶ John Berger, *Stemverheffing. Een visie op de afgelopen drie jaar*, Amsterdam, 1992, blz. 67.

Weer een andere uitleg is dat de openheid van de Nederlandse samenleving en daarmee ook de steun voor een actieve diplomatieke bemoeienis met het buitenland mede een uiting is geweest van de welvaart en zekerheid van de achter ons liggende decennia. Het verbaast niet dat wanneer de binnenlandse problemen nijpender worden, veel burgers het gezicht van het buitenland afwenden. In NRC Handelsblad (23 april 1994) werd een uitvoerige rondvraag onder kiezers besloten met de volgende samenvattende waarneming: 'Nee, we hebben echt niets tegen buitenlanders. Alleen: we kunnen ze niet meer betalen. Want zie: de werkloosheid schiet omhoog, de oudedagsvoorziening staat onder druk en de misdaad loert om de hoek. Een burgeroorlog in Bosnië kunnen we er echt niet bij hebben, en zeker niet één in Afrika. Nederland bouwt een Muur - om z'n tuintje'. De meeste politieke partijen hebben weinig anders gedaan dan deze stemmingsomslag te bevestigen. Internationalisme blijkt in voorspoedige tijden te floreren en komt onder druk te staan nu het tij tegenzit.

Tenslotte zou men kunnen zeggen dat het internationalisme van Nederland meestal in morele zin is verdedigd en veel minder vaak als het eigenbelang van een kwetsbare natie. Door vaak over morele verplichtingen te spreken en zelden over nationaal zelfbehoud, heeft de buitenlandse politiek zich meer dan eens losgezon- gen van de directe besognes van de binnenlandse politiek. Zo kon het gebeuren dat nu voor het eerst na de Tweede Wereldoorlog de wapenen weer spreken in Europa, het politieke debat tijdens de verkiezingscampagne van 1994 zich goed- deels achter de Afsluitdijk voltrok. Het is veelzeggend dat de militaire risico's van Nederland in Bosnië, niet tot meer publieke onrust hebben geleid. Het lot van de Nederlandse soldaten lijkt niet echt veel mensen te beroeren, tot het moment natuurlijk dat het misgaat. Dan zal de internationale rechtsorde als moraal niet bestand blijken tegen slachtoffers in de eigen gelederen. Daar kan de Belgische regering die zijn troepen in allerijl uit Rwanda terugtrok over meepraten.

De prijs van het internationalisme van Nederland zal hoger worden. Of het nu gaat over de opvang van asielzoekers, het openstellen van markten voor Oost-Europa, VN-missies of de netto-afrachten aan de Europese Unie, de offers zullen aanzien-

lijk zijn. Die onderwerpen hebben een verband. Het is natuurlijk geen toeval dat de liberale politicus Bolkestein in één adem pleit voor beperking van de instroom van asielzoekers, terughoudendheid bij aanvaarding van verzoeken van de VN, verlaging van de afdrachten aan de Unie en tegen een snelle toetreding van Midden- en Oosteuropese landen tot de NAVO.

Vooraf de houding ten opzichte van asielzoekers en immigranten is een goede indicatie: een politieke gemeenschap die zich afsluit voor de dragers van de wereldwanorde die zich aan de grens melden, zal over het geheel genomen ook weinig animo vertonen om zich intensief met die wereldwanorde bezig te houden. Het 'Nederland is vol' herinnert aan een oud afweermechanisme, namelijk de afzijdigheidspolitiek van de jaren '30. Ook toen waren vluchtelingen de onwelkome boodschappers van het slechte nieuws. De aanhangers van deze gedachte verlangen eigenlijk naar de neutraliteit en afzijdigheid, die Nederland zoveel geldelijk fortuin en morele onaanzienlijkheid heeft gebracht. Ze hopen dat Nederland zich zoveel mogelijk weet te onttrekken aan de kleine en grote menselijke drama's buiten onze grenzen en tegelijk goed weet te verdienen aan het handelsverkeer met de buitenwereld.

Iets anders is dat de offers die zo'n bemoeienis met de wereld vraagt alleen maar opgebracht worden als er een zichtbaar verband is tussen morele verplichtingen en praktische mogelijkheden, tussen internationale rechtsordening en nationaal zelfbehoud, kortom, tussen de kosten en baten van onze betrokkenheid bij het buitenland. Politici als Pronk en Voorhoeve hebben onvoldoende gezien dat hun 'klassieke' internationalisme onder zware druk is komen te verkeren. Het Atlantische denken heeft '1989' niet overleefd in zijn traditionele vorm; hetzelfde geldt voor het gangbare denken over de internationale ordening.

Nu we de tijden van min of meer vanzelfsprekende stabiliteit en overvloed achter ons laten, moeten de internationale rechten en plichten van Nederland opnieuw worden doordacht. De stelling die hier verdedigd zal worden is dat de open samenleving alleen kan worden bestendig door een herwaardering van de nationa-

le staat. We ontdekken nu dat zwakke staten tot onzekere en gesloten samenlevingen leiden en derhalve nooit de bouwstenen voor internationale ordening kunnen zijn. Wie weigert over de betekenis van nationale grenzen en nationale staten te spreken uit naam van een geloof in open grenzen en internationale verantwoordelijkheid, zal vroeger of later datgene oproepen wat hij het liefst wil voorkomen: afweer en afsluiting. Iets daarvan hebben we in de afgelopen jaren in Nederland kunnen zien.

Verschillende waarborgen van onze ontspannen gemeenschapszin staan onder druk. Burgers ontlenen minder rechtszekerheid, sociale bescherming en culturele bevestiging aan de huidige staat. Nu deze hoekstenen van onze tevreden natie zijn gaan schuiven, keren velen zich af van de liberale overheid en van een open samenleving, die steeds meer aan internationalisering onderhevig is. Ze vluchten in iets anders: de afsluiting voor het vreemde, de ingebeelde zekerheid van het 'wij onder elkaar', de knusse waarheid van het 'vol is vol'.

Toch is het intellectuele en politieke debat over de toekomstige rol van Nederland als nationale staat zwak. Nog steeds wordt vaak op een tamelijk vanzelfsprekende manier het internationalisme en kosmopolitisme hier ten lande bezongen. De opstellenbundel *Perron Nederland* van Abram de Swaan is in veel opzichten de meest gave verwoording van deze traditionele zienswijze. Zijn opvattingen over Nederland worden geschraagd door een hier veel voorkomende gedachte dat nationale identiteit en soevereiniteit relikten uit het verleden zijn die niet meer serieus kunnen worden genomen.

In deze studie wordt bijvoorbeeld zonder veel omhaal gesproken over de verbreding van een 'vaderlandsloze cultuur'. Het dorpseigene, streekeigene en volkseigene zijn allemaal nostalgie volgens De Swaan, die tot de volgende conclusie komt: 'Dat is de functie en de zin van de Nederlandse taal en cultuur, dat je er de wereld mee in en uit kunt stappen. Het nut van een natie is een perron in de wereld te zijn' ⁷.

⁷

A. de Swaan, Verdriet en lied van de kosmopoliet, in: idem., *Perron Nederland*, Amsterdam, 1991, blz. 137.

Zo wordt het Nederlandse zelfbeeld, geheel in overeenstemming met de traditie, tot algemeen geldige norm verheven. Het kruispunt tussen de naties - Nederland zoals Huizinga dat voor ogen stond - is hier verschrompeld tot een perron. Wat overblijft is het erg Nederlandse idee dat we onthechte reizigers in een wereldbeschaving zijn geworden. De op het eerste oog weidse blik van De Swaan is gevangen in een lokale traditie.

Onvoldoende wordt geanalyseerd welke de specifieke omstandigheden zijn waaronder Nederland als 'perron' of 'kruispunt' heeft kunnen floreren. De basis van ons redelijk open natie-besef was onder meer gelegen in een verhoudingsgewijs grote culturele homogeniteit door het ontbreken van omvangrijke etnische minderheden, in tamelijke stabiele grenzen door de afwezigheid van separatisme (met uitzondering van 1830-1839), in een materiële overvloed mede dankzij de koloniën en in een vrijwel ononderbroken staatkundige onafhankelijkheid. Nederland heeft een gelukkige geschiedenis als bijna geen ander land in Europa. Er is dus zoveel te verliezen. En het merkwaardige is dat we zelden deze precieze omstandigheden werkelijk tot ons door laten dringen. Van Sas heeft gelijk met zijn haast laconieke vaststelling: 'Juist die vanzelfsprekendheid van het nationale besef maakte dat dergelijke gevoelens soms lange tijd niet hoefden te worden uitgesproken. (..) In combinatie met zijn veelbesproken openheid schuilt in dat vanzelfsprekende gevoel van eigenheid misschien wel de kracht van Nederland'⁸. Dat is een tweede natuur geworden, maar daar is niets natuurlijk aan.

Om een redelijke mate van betrokkenheid bij het buitenland te verzekeren moeten we twee houdingen weten te vermijden. Enerzijds de opvatting van bijvoorbeeld Righart en De Swaan, dat Nederland als politieke eenheid in wezenlijke vragen vrijwel irrelevant is geworden⁹. Tegelijk moet worden vastgesteld dat er een naar binnen gekeerde tendens in Nederland groeit, waarvoor het debat over immigratie

⁸ N.C.F. van Sas, *De kracht van Nederland: nationaliteit en buitenlands beleid*, in: idem. (red.), *De kracht van Nederland*, Amsterdam, 1991, blz. 12 en 15.

⁹ H. Righart, *Het einde van Nederland? Kenteringen in politiek, cultuur en milieu*, Utrecht, 1992.

en de stemmingsomslag aangaande Europa aanwijzingen zijn. Nederland is als politieke eenheid allerm minst irrelevant en weet tegelijk dat het met huid en haar gebonden is aan een roerig continent. Dat is de achtergrond die we voor ogen moeten houden als we spreken over de internationale betrokkenheid van Nederland en de publieke steun daarvoor.

1. EEN CONTINENTALE BINDING

Er zijn verschillende geografische zwaartepunten te herkennen in de buitenlandse politiek van Nederland. Allereerst natuurlijk de Atlantische kring. In de leidende rol van de Verenigde Staten zag Nederland een bescherming tegen het Warschau-pact en ook een manier om afzijdig te blijven van de hardere vormen van machts-politiek van de landen die ons omringen. Verder is de mondiale identificatie heel sterk. Het geloof in de Verenigde Naties heeft hier te lande diepe wortels. Na het einde van de Koude Oorlog heeft het streven naar wereldordening een nieuwe lading gekregen. Tenslotte is er nog de Scandinavische 'school': de openlijke neutraliteit, die tussen 1839 en 1940 de leidraad van onze buitenlandse politiek vormde. Een goed voorbeeld van deze traditie waren de zogenaamde Oslo-staten, in aanleg een handelspolitiek samenwerkingsverband van kleinere neutrale Europese mogendheden, dat gedurende de jaren dertig van deze eeuw actief was.

Hoe verschillend deze tradities van de buitenlandse politiek zijn, en hoe wisselend het succes ervan, in één opzicht stemmen ze overeen: de poging om Nederland als kleinere natie zoveel mogelijk te vrijwaren van continentale conflicten en rivaliteit, die door de eeuwen heen de belangrijkste bedreiging voor ons land hebben gevormd. Huizinga zegt het mooi: 'Het zwaartepunt van ons nationale bestaan ligt ternauwernood in het land zelf, maar in een virtueel punt van de oceaan. Slechts als op het Westen georiënteerd gebied hebben de Nederlanden hun betekenis; hieraan is de rol die zij hebben gespeeld, te danken'¹⁰. Nederland zoekt het aan de rand van Europa of daarbuiten om te ontsnappen aan de dwang der continentale geografie. In dat opzicht kennen alle drie tradities van de buitenlandse politiek hun eigen vorm van afzijdigheid voor wat betreft de houding ten opzichte van het Europese vasteland.

Van Hamel heeft in zijn 'Grondstellingen van Nederland's staatkundige positie' deze houding onder woorden gebracht: 'Het gestadige gevaar, waardoor Nederlands

¹⁰ J. Huizinga, *Die Mittlerstellung der Niederlande zwischen West- und Mitteleuropa* (1933), in: *Verzamelde Werken II*, Haarlem, 1948, blz.286.

zelfstandigheid wordt bedreigd, is: indien één grote mogendheid op het vasteland 't overwicht boven de anderen nastreeft, en er daarbij noodwendig op uit zal zijn, ook de Nederlanden aan haar wil te onderwerpen. (...) Het aangewezen stelsel voor de internationale positie van Holland is steeds gevonden in het verband met Engeland en met de tegen het continentale imperialisme gekeerde mogendheden van het vasteland'¹¹.

De stelling die we zullen verdedigen is dat deze vluchtwegen steeds minder begaanbaar zijn. Kijken we allereerst naar de Atlantische kant. Na de oorlog vormden Engeland en vooral de Verenigde Staten het buitengaats centrum van een verdeeld werelddeel. Het belang van deze 'decentring' van de Europese politiek kan niet genoeg worden onderstreept. Juist door deze betrekkelijke machteloosheid van West-Europa konden historische rivaliteiten worden overwonnen en al te pregnante machtsverschillen naar de achtergrond worden gedrongen.

Het beeld van Nederland als overijverige bondgenoot voor wie de wil van de Amerikanen wet was, klopt over het geheel genomen, maar niet in alle opzichten. Vooral de koloniale bindingen die Nederland na de oorlog nog even koesterde brachten het land enkele malen in conflict met de Verenigde Staten, zodat zelfs bedreigd is met het niet ondertekenen van het NAVO-verdrag vanwege de Amerikaanse opstelling inzake Indonesië. Tijdens de Suez-crisis koos Nederland bijvoorbeeld tegen de Amerikaanse wil de zijde van de Fransen en Britten, die poogden nog iets hun koloniale verleden levend te houden. Recenter was de hele controverse in de jaren tachtig rond de plaatsing van kruisraketten, niet in alle opzichten een schoolvoorbeeld van Atlantische volgzzaamheid.

Maar doorgaans hield Nederland vast aan de gelijkmakende werking die het Amerikaanse overwicht in Europa had, niet alleen tegenover de Sovjet Unie, maar ook ten opzichte van Duitsland en Frankrijk. Die berekening ging in de eerste naoorlogse decennia op. Maar vanaf het midden van de jaren zeventig begint de

¹¹ J.A. van Hamel (noot 4), blz. VII.

machtspolitieke kern van Europa langzaam in continentale richting te schuiven. Verschillende elkaar versterkende ontwikkelingen spelen daarbij een rol.

Het relatieve gewicht van West-Europa in de Amerikaanse politiek is geleidelijk aan minder groot geworden. Terwijl door de dekolonisatie de Europese politiek een meer regionale reikwijdte heeft gekregen, heeft de Amerikaanse politiek juist een steeds globaler strekking gekregen. Het Midden-Oosten, Centraal-Amerika, Zuid-Oost Azië zijn voor Amerika om uiteenlopende redenen van groot belang. Tel daarbij de verschuiving van de Atlantische handel naar die met de Pacific en meer in algemene zin een structurele rivaliteit tussen de drie grote handelsblokken en het is duidelijk dat de afnemende bemoeienis van de Verenigde Staten met West-Europa al langer gaande is.

Na 1989 heeft dat proces zich in een versneld tempo doorgezet. Vooral het wegvallen van de dreiging van het Warschaupact is een voornamelijk reden geweest voor de vermindering van de uitzonderlijke Amerikaanse betrokkenheid bij de veiligheid van Europa. De oorlog in Joegoslavië vormt een eerste en weinig vruchtbare illustratie van de nieuwe arbeidsdeling die de Amerikanen voor ogen staat. De recente conservatieve kritiek om het internationale engagement van de Verenigde Staten zal deze tendens versterken. Het is dan ook beter om er rekening mee te houden dat de landen van de Europese Unie de eerst aangewezen zullen zijn om zorg te dragen voor de Europese veiligheid. Dat is niet enkel een onvermijdelijkheid, gezien de veranderde omstandigheden is het ook een gerechtvaardigde herverdeling van verantwoordelijkheden tussen Amerika en Europa. Het is echter zeer de vraag of de landen van de Europese Unie daartoe bereid zijn en zo ja, of ze in staat zullen blijken de gevolgen van deze nieuwe arbeidsdeling te dragen.

Tegelijk met de afnemende Amerikaanse rol kunnen we de toenemende betekenis vaststellen van de Bondsrepubliek in de Europese politiek. Vanaf het einde van de jaren zestig werd de economische macht van West-Duitsland steeds meer vertaald in politieke invloed. Door de succesvolle Ostpolitik van achtereenvolgens Brandt, Schmidt en Genscher kreeg de Bondsrepubliek meer vrijheid van handelen in het

Westen. De erkenning van die gegroeide rol vond plaats bij de top van Guadeloupe in 1979, toen West-Duitsland naast Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten werd uitgenodigd. Natuurlijk bleef de gedeelde status van Duitsland een blok aan het been van de politieke bovenlaag in de Bondsrepubliek, maar vast staat dat gelijktijdig met een verminderde Amerikaanse betrokkenheid bij Europa, de rol van de Bondsrepubliek zwaarder is geworden in de jaren zeventig en tachtig.

De Duitse eenwording bezegelt de continentalisering van Europa. Met de herleving van Berlijn als hoofdstad van Duitsland wordt de Europese politiek opnieuw vanuit haar geografische midden gevoed. Nu de anti-continentale manier om machtsverschillen te beperken minder werkt, verdient de omgang met het machtsverschil binnen Europa nadere waardering en onderzoek. Leurdijk observeert: 'Met het herstel van de Duitse eenheid en het geringere belang van de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten voor de Europese veiligheid wordt het krachtenveld van de Europese driehoek Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland - waarin Nederland voor de Tweede Wereldoorlog een neutrale positie koos - toch voor een belangrijk deel hersteld'¹². De oude bescherming is goeddeels weggefallen en bijkans vergeten machtspolitieke patronen vragen weer om aandacht. Nederland heeft een natuurlijk belang bij een evenwichtige driehoeksverhouding van de middelgrote naties. Maar gegeven de afstandelijke Britse opstelling moet nu toch voor ieder duidelijk zijn dat de basis van deze driehoek tussen Frankrijk en Duitsland wordt getrokken.

Is de Atlantische vluchtweg afgesneden, dat geldt ook voor de 'Scandinavische'. Dat bleek bijvoorbeeld bij de kandidatuur van oud-premier Lubbers voor het voorzitterschap van de Europese Commissie. Nederland hoopte toen op steun van de kleinere EU-lidstaten tegenover het zogenaamde dictaat van Duitsland. Het tegendeel bleek het geval: landen als Portugal, Denemarken, Ierland en België kozen tegen Nederland. Slechts weinigen vroegen zich hier af waarom de kleinere

¹² J.H. Leurdijk, *Nederland en de nieuwe verhoudingen in Europa*, in: Ph.P. Everts (red.), *Nederland in een veranderende wereld. De toekomst van het buitenlands beleid*, Assen/Maastricht, 1991, blz. 21.

lidstaten deze keuze maakten, zozeer was men gefixeerd op de rol van Duitsland. De optelsom van half en heel neutralisme zal in de Europese Unie niet tot stand komen en indien het wel zou gelukken weinig betekenis hebben. Dus de hang van Nederland naar de landen die aan de rand van de Unie liggen en de hoop deze te mobiliseren tegen het centrum - Frankrijk en Duitsland - lijkt van weinig waarde te zijn.

Dat bleek al in de jaren dertig toen de Oslo-staten tot niet veel meer dan een politiek van afzijdigheid in staat waren. De meest politieke daad was de verklaring van 1 juli 1936 toen deze landen zich onttrokken aan de sanctie-verplichtingen van de Volkenbond en daarmee de toch al moeizaam functionerende internationale organisatie verder uitholden. Dit machteloze gebaar had weinig betekenis. Tegen de achtergrond van die historische ervaringen was het veelzeggend dat minister Kooijmans zo sterk de mentale verwantschap van Nederland en de Scandinavische landen onderstreepte en daarom de toetreding van deze landen tot de Europese Unie als een belangrijke versterking van de positie van Nederland kwalificeerde. Waar het om sociale politiek of milieubeleid gaat valt zeker steun te verwachten uit het Noorden, maar op het terrein van de interne en externe veiligheid zullen de Scandinavische landen een vergelijkbare reflex tonen als Groot-Brittannië. Maar misschien voelt Nederland zich ook daarbij het meest thuis in weerwil van officiële politieke verklaringen die het tegendeel betogen.

Dat het anti-continentale machtsevenwicht doorgaans belangrijker wordt gevonden dan federale beginselen blijkt in ieder geval uit de gretigheid waarmee Nederland het lidmaatschap van Groot-Brittannië heeft gesteund en nu weer de toetreding van de Scandinavische landen verwelkomt. Want uitgerekend deze landen geven blijk van een sterke nadruk op soevereiniteit - in hoeverre dat samenhangt met een protestantse achtergrond is een interessante vraag - en zijn weinig genegen om van Europa veel meer dan een geïntegreerde markt plus intergouvernementele politieke samenwerking te maken. Uit die oriëntatie van Nederland kan men in ieder geval opmaken dat politieke en culturele verwantschap zwaarder heeft gewogen dan de officiële bekentenis tot federale beginselen. Of deze politiek erg constructief

is kan worden betwijfeld, want anders dan in een blokkerende zin heeft Nederland weinig plezier gehad van de Engelse toetreding. Deze politiek van het mobiliseren van de 'periferie' tegen het 'centrum' heeft zeker vanaf het begin van de jaren tachtig snel aan betekenis verloren.

Tijdens de Golf-oorlog hebben we kunnen vaststellen dat deze historische hang naar afzijdigheid in Nederland op moeilijke momenten de kop op steekt. Men nam een halfslachtig besluit, dat tamelijk goed de precaire positie van een kleiner land in grote conflicten laat zien: wel schepen teneinde de buitenlands-politieke legitimiteit niet te schaden, maar geen taakstelling die oorlogshandelingen waarschijnlijk maakte ten einde de binnenlands-politieke legitimiteit niet te riskeren. Men kan wel begrip opbrengen voor zo'n ontwijkende keuze, want de vraag die de Nederlandse politici zich moesten stellen was een heel andere dan die waarmee hun Amerikaanse collega's zo diepgaand worstelden. In de Tweede Kamer ging het niet om de vraag *of* er oorlog diende te worden gevoerd kort na aflopen van de VN-deadline, maar slechts om de onplezierige vraag *als* het tot een oorlog komt, doen we mee of houden we ons erbuiten?

Ook de derde vluchtweg, de mondialistische, is niet begaanbaar gebleken. In de Prioriteitennota wordt weliswaar onderscheid gemaakt tussen de Europese veiligheid en de verdediging van de internationale rechtsorde, maar het debat over veiligheid in de eerste jaren na 1989 werd toch bepaald door de verwachting dat een verschuiving van prioriteiten mogelijk zou zijn. Elders noemde de toenmalige minister van defensie, Ter Beek, het onderscheid of de rangorde tussen de verdediging van de veiligheid en de rechtsorde 'weinig zinvol' voor een land als Nederland¹³. Die vereenzelviging lijkt mede ingegeven door de hoop direct volgend op 1989. Deze leidde tot een onderwaardering van de Europese veiligheid als probleem en een overwaardering van humanitaire interventie als mogelijkheid.

¹³ R. ter Beek, Repliek op de commentaren van Tromp, Siccama en Stemerding op de Prioriteitennota, in: *Socialisme en Democratie*, nummer 3, 1993, blz. 156.

Het heeft iets merkwaardigs om militairen of politie naar allerlei crisisgebieden ver weg te sturen (Haïti, Cambodja, Somalië) en tegelijk de veiligheid van Polen niet te willen garanderen. Zou het aangaan van zo'n verplichting niet zwaarder behoren te wegen dan het koesteren van de mogelijkheid van een wereldwijd interventionisme? De neiging om veiligheidsbeleid gelijk te stellen met de verdediging van de internationale rechtsorde is niet vol te houden: de universele verplichting om mensenrechten te beschermen, leidt niet tot een universele verplichting tot militaire interventie.

De verschillende voorbeelden van tussenkomst door de Verenigde Naties en de NAVO leveren een gemengd beeld op, maar wat overweegt zijn toch de mislukkingen in die gevallen van grove schendingen van de mensenrechten in Somalië, Rwanda of Bosnië. Joegoslavië laat overtuigend zien dat zolang een geweldsuitbarsting louter als een humanitair probleem wordt ervaren en niet als een bedreiging van de Europese veiligheid, de bereidheid om werkelijk militaire risico's aan te gaan gering is in de landen van de Europese Unie en de NAVO.

In de krijgsmacht merkt men dan ook een grote terughoudendheid aangaande de uitvoering van de nieuwe strategie die gebaseerd is op de verdediging van de internationale rechtsorde. De precieze garanties die van de minister van Defensie worden verlangd aangaande de inzetbaarheid van troepen in crisissituaties zullen in de praktijk als een forse rem op het nieuwe interventionisme werken. Toch vechten de Nederlandse militairen het principe niet aan. De reden daarvoor laat zich raden: na het wegvallen van het Warschaupact is de doctrine van humanitaire interventie in veler ogen de voornaamste rechtvaardiging voor het handhaven van een serieuze krijgsmacht. De internationale rechtsorde als 'werkverschaffing' zal men niet gemakkelijk wegwerpen in een tijd dat velen klaar staan om de defensiebegroting verder uit te kleden.

Er was in die eerste jaren na de val van de Muur niet alleen een te grote verwachting omtrent humanitair interventionisme, maar tegelijk werden de urgente vragen aangaande de Europese veiligheid niet naar waarde geschat. Het beeld dat oprijst

is een West-Europa dat wordt omringd door instabiele en zwakke klonen van haar oorspronkelijke natie-staat. In Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Oost-Europa staan de meeste in deze eeuw ontstane nationale staten onder zware druk en lijken zich maar met moeite staande te houden. De mislukte imitaties van de moderne natie-staat die West-Europa omringen zijn de ruimte geworden waarin zich fundamentalisme en etnisch nationalisme openbaren. Beide zijn geboren uit een gevoel van onmacht ten opzichte van het Westen. Van Algerije en Egypte tot aan Oekraïne en Rusland zien we een toenemende instabiliteit, die gepaard gaat met een politieke en religieuze cultuur die vijandig is ten opzichte van de liberale en pluralistische traditie van het succesvolle West-Europa.

De uitbreiding van de Europese Gemeenschap - eerst naar het Zuiden, nu naar het Noorden en straks naar het Oosten - brengt ons in directe aanraking met deze zone van zwakke staten en dat zal grote problemen met zich meebrengen. Van immigratie tot en met oorlog zal West-Europa veelvuldig en indringend met deze nieuwe realiteit geconfronteerd worden. Of het nu gaat om de oorlogen in Joegoslavië, de Kaukasus, Algerije of Turkije, we kunnen ons niet aan de gevolgen ervan onttrekken. Dat blijkt uit de opvang van vluchtelingen, uit de controverse over de oprichting van een Koerdisch parlement of uit de levering van troepen in Bosnië. Ook in dat opzicht zal Nederland telkens worden teruggeworpen op Europa en de landen in de nabijheid daarvan.

Samenvattend hebben de drie anti-continentale uitwegen voor Nederland niet langer het gewicht dat ze ooit hadden. Nederland staat voor een moeilijke afweging. Blijven we de oude zwaartepunten opzoeken en blijven we dus hopen op oude Atlantische garanties, geven we voorrang aan de wereld als geheel en gokken we op een 'kleine landen politiek' in Europa of kiezen we voor een continentale binding? Waarschijnlijk zal Nederland niet kiezen, van alles een beetje doen en hopen dat zo'n keuze vermeden kan worden. Wel zien we, zoals gezegd een grotere aandacht voor de directe omgeving, maar dat zou een dwingender keuze moeten zijn.

We zijn namelijk 'veroordeeld' tot het Europese continent en moeten inzien dat Duitsland met zijn negen buurlanden het hart van Europa vormt. Daarom moeten we niet alleen stappen zetten in de richting van Duitsland, zoals men steeds meer hoort. Want wie zich voor Duitsland wil interesseren, moet zich juist ook bemoeien met de buurlanden die voor Duitsland het zwaarste wegen en waarmee we tot nog toe weinig affiniteit hebben: Frankrijk en Polen. Die burenen zijn van een uiteenlopend gewicht, maar ze hebben een economische, politieke en culturele binding met het verenigde Duitsland gemeen. De 'driehoek' Frankrijk, Duitsland, België in West-Europa en de 'driehoek' Polen, Tsjechië, Hongarije in Midden- en Oost-Europa behoren het natuurlijke zwaartepunt van onze Europese diplomatie te zijn.

Kijken we eerst naar het Oosten van Duitsland. Alle beschouwingen dienen te beginnen met veel aandacht voor het grote verschil tussen beide delen van Europa qua natie- en staatsvorming. Daarbij staat de zekerheid van oude natie-staten met goed ontwikkelde rechtsstaten in het Westen tegenover de onzekerheid van jonge natie-staten met een zwakke rechtsorde in het Oosten. Alle nieuwe Europese staten die voort zijn gekomen uit het verval van het Ottomaanse imperium - zoals Griekenland, Bulgarije, Albanië en Roemenië - en uit de ontbinding van het Habsburgse imperium in 1918 - onder meer Tsjechoslowakije en Joegoslavië - zijn zwak gebleken in democratisch en institutioneel opzicht.

Het grote verschil is dat in West-Europa de nationale identiteit zich binnen reeds bestaande staten heeft ontplooid. Van die ontwikkeling zijn Frankrijk en Engeland de oervoorbeelden. Het gaat om de toeëigening door de verlichte burgerij van een staat die tot dan door de adel en de geestelijkheid werd gedomineerd. De Franse revolutie met zijn idee van volkssoevereiniteit is het beste voorbeeld van dit samengaan van democratie en nationalisme. In West-Europa wordt de natie gedragen door vrije wilsbeschikking van de burgers die op het grondgebied van een staat leven, ook al zijn ze daar niet geboren. De natie is een 'dagelijks plebisciet' in de beroemde woorden van Ernest Renan.

De vorming van natie-staten in het Oosten wijkt op twee essentiële punten af. Ze zijn meer een produkt van de Duitse romantiek, die zich als afwijzende reactie op de Franse verlichting heeft ontwikkeld. Het zijn bloedbanden of taal die bepalen of men onderdeel is van een nationale gemeenschap. In Oost-Europa is de natie gezien als een lotsbestemming voor het individu, los van welke vrije keuze dan ook. Bij een auteur als Fichte vormt taal het hart van de nationale gemeenschap. Veel meer was eenvoudig niet voor handen om de natievorming op te baseren, in het versnipperde Duitse Rijk van begin negentiende eeuw.

Verder hebben de natie-staten in Oost-Europa zich juist in conflict met het bestaande statenpatroon ontwikkeld. Tsjechoslowakije bijvoorbeeld, dat zich moest ontworstelen aan de heerschappij van het Habsburgse imperium. Het betreft naties die nooit als een zelfstandige staat hebben bestaan of in een ver verleden hun onafhankelijkheid hebben verloren. De Hongaarse historicus Bibó schrijft: 'In Oost-Europa was het nationale kader iets dat eerst gevormd moest worden, dat men moest herstellen of bevechten of beveiligen - niet alleen tegenover de represailles van dynastieke staatsgebouwen, maar ook tegenover de nationale onverschilligheid van een deel van de eigen bevolking en tegenover een wankel nationaal bewustzijn. Deze omstandigheden verklaren de meest typische trek van de onevenwichtige politieke psychologie van Midden-Oost-Europa: de existentiële angst om het collectieve bestaan' ¹⁴.

Alle vanzelfsprekendheden waarin wij leven ontbreken in het Oosten van Europa. In de context van een stabiele natie-staat als Nederland, produkt van een vrij continue ontwikkeling van vierhonderd jaar, is het moeilijk om zich een voorstelling te maken van de angsten en onzekerheden in een land als Polen dat gedurende de gehele negentiende eeuw in drieën was gedeeld en daarna opnieuw in 1939 met het Molotov-Ribbentrop-pact werd vernietigd als zelfstandige staat. Dat verklaart het vaak autoritaire klimaat in de Oosteuropese landen. Net zoals angstige mensen doorgaans niet open en tolerant kunnen zijn, sluiten onzekere naties zich af voor

¹⁴ I. Bibó, *Die Misere der osteuropäischen Kleinstaateri* (1946), Frankfurt am Main, 1992, blz. 47.

de buitenwereld. Die diepgewortelde angsten worden tot op de dag van vandaag in het Westen grotelijks onderschat.

Voorals Polen is van cruciale betekenis. Polen kijkt van de andere kant naar Duitsland, we zijn als het ware overbuurlanden. Tegelijk is Polen nog steeds heel ver weg, daarover moeten we ons geen illusies maken. Vrijwel niemand hier zou bijvoorbeeld op het voor de hand liggende idee komen dat Polen tussen drie landen ligt die nu niet meer bestaan: de Sovjet Unie, de DDR en Tsjechoslowakije. Ook is het een eye-opener om een Poolse staatssecretaris te horen vertellen dat zijn land eindelijk door de Duitse eenwording, net zoals Tsjechië, een gemeenschappelijke grens met het Westen heeft. Zolang dergelijke deuren nog geopend moeten worden voor een Westeuropees publiek, ligt Warschau mentaal op veel meer dan een klein uur vliegen van Berlijn.

We kunnen ons meer oefenen in de poging om ons te verplaatsen in de positie van een land dat vijf maal is opgedeeld door zijn twee burens. Zelfs een gematigde man als Jaruzelski, die zeker geen afgrenzing van Rusland bepleit, zegt: 'Zonder enige twijfel zal op langere termijn de tendens om (...) de landen van het voormalige Warschaupact op een of andere manier te finlandiseren, alleen maar sterker worden. (...) Het leven, de geschiedenis, hebben ons geleerd dat Polen op zo'n geografische tochtplek ligt, dat in elke historische situatie verschillende zekerheden vereist zijn' (*Vrij Nederland*, 9 april 1994). Jaruzelski weet waarover hij het heeft.

In Duitsland is men van deze problematiek - mede door de eigen onzekere geschiedenis van staatsvorming - veel scherper doordrongen. De historicus Baring omschrijft de situatie: 'Momentan haben wir, wie nach 1918, von der Ostsee bis zum Schwarzen Meer wieder ein 'Zwischeneuropa' vor uns: innen- wie aussenpolitisch labil, störanfällig, in sich zerstritten. (...) Immer wieder muss man darauf hinweisen, dass in Osteuropa ein gewaltiges, gefährliches Vakuum entsteht. In der NATO wie der EG sollten wir gemeinsam mit unseren Alliierten angestrengt darüber nachdenken, wie es sich behutsam füllen lässt. Unsere östlichen Nachbarn

brauchen eine Sicherheitsgarantie' ¹⁵. Het begrip 'Tussen-Europa' zegt eigenlijk alles. Te denken dat we een veiligheidspolitiek niemandsland kunnen laten voortbestaan tussen Duitsland en Rusland is een gevaarlijke vergissing.

Duitsland zal dan ook een houding moeten bepalen tegenover deze problematiek en Nederland zal, als het zich zegt te willen verdiepen in de dilemma's van Duitsland, daar ook niet aan ontkomen. In meer concrete termen betekent dat de bereidheid om de diplomatieke en financiële prijs te willen betalen voor het opnemen van de Middeneuropese landen in de Europese Unie en de NAVO, waarbij de veiligheidspolitieke integratie waarschijnlijk het eerst zal dienen te geschieden, omdat de termijn die nodig zal zijn voor de economische integratie ruim is. De aanvankelijke Nederlandse houding die een lidmaatschap van de Europese Unie voorop stelde - en deze strategie van uitstel ook nog eens tot 'koninklijke weg' doopte! - is verlaten, maar niet werkelijk vervangen door een sterk diplomatiek engagement voor uitbreiding van de NAVO. Het veto dat Rusland hiertegen heeft uitgesproken dient velen als welkom excuus om eigen onwil te verhullen.

Dat voorafgaande aan de opname van deze landen in de Europese Unie ook een opening van onze markten voor goederen uit deze regio van essentieel belang is, behoeft nauwelijks betoog. Vrijwel iedereen spreekt elkaar na in dit opzicht, maar slechts weinige verantwoordelijke politici zullen de gevolgen van dergelijke stappen bij de Hoogovens of in het Westland willen verdedigen. Dat laatste is een concreet voorbeeld van wat bedoeld werd in de inleidende opmerkingen met de vaststelling dat de prijs van het internationalisme hoger zal worden.

De omgang met de ontluikende democratieën in Midden- en Oost-Europa zou de kern van elk debat over de herijking van het buitenlandse beleid moeten zijn. De ontwikkeling van wat de historicus Seton-Watson ooit 'het zieke hart van Europa' noemde - de regio waar deze eeuw twee wereldoorlogen hun oorsprong vonden -

¹⁵

A. Baring, *Deutschland, was nun?*, Berlijn, 1991, blz. 110 en 114.

zal in aanzienlijke mate de veiligheid van heel Europa bepalen. Het bewustzijn van het lot van onze 'overburen' is zwak ontwikkeld en het 'andere Europa' dreigt ook bij de herijking die nu gaande is op het tweede plan te geraken.

Kijken we vervolgens naar het Westen van Duitsland. Echte betrokkenheid bij de Europese Unie zou dienen te bestaan uit een engere samenwerking met Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg, voorbij de overgeërfde angst om onder de voet te worden gelopen. Dergelijke gedachten komt men ook in Duitsland veelvuldig tegen, onlangs nog in een studie van de Stiftung Wissenschaft und Politik. Daarin wordt een poging ondernomen om naar beide kanten geruststellende woorden te vinden. Enerzijds heet het aan het adres van de kleinere EU-lidstaten: 'Eine Gruppe kleinerer Länder zusammen mit Deutschland und Frankreich müsste in der hier anvisierten Zusammensetzung zu Fünft jedenfalls nicht fürchten, die 'Heloten' zu werden, die jederzeit den Absichten der beiden Grossen folgen müssten. Alle historische und politische Erfahrung lehrt, dass in einer solchen kleineren Konstellation Frankreich und Deutschland nicht schon vorab und in allen Fragen eine Einheitliche Position erreichen könnten; das Gegenteil dürfte der Fall sein, dass man immer wieder von auseinanderliegenden Positionen aufeinander zugehen müssen wird'. Maar ook Frankrijk moet worden gerustgesteld. Anderzijds heet het dan ook: 'In dieser Konstellation wäre es ja immer der eine, oder der andere grosse Partner, der die entscheidende Orientierung vorgeben würde' ¹⁶.

Ondanks deze ambivalenties, zijn onze oosterburen zich bewust van het gevaar van een Frans-Duits isolement en dichten daarom de landen van de Benelux wel degelijk betekenis toe. Kooijmans was dan ook te snel met zijn 'realisme' dat wij Duitsland nodig hebben en Duitsland ons niet. Het is de laatste tijd al vaker herhaald, maar zonder Nederland kan men zich geen voorstelling maken van een kerngroep in Europa. De monetaire stabiliteit en kracht van Nederland maken het tot een onmisbare partner in de EMU. Maar ook als we kijken naar de Nederlandse positie in defensieaangelegenheden - Duits-Nederlands legerkorps, Brits-Neder-

¹⁶

C. Deubner, *Vertiefung der Europäischen Union: wie weit - und mit wem? Die deutsche Europapolitik im Dilemma* (Stiftung Wissenschaft und Politik), Ebenhausen, 1994, blz. 173.

landse marine-eenheid - dan valt op dat Nederland een rol vervult in tal van initiatieven; inderdaad is er geen veiligheidspolitieke kern denkbaar zonder Nederland. Die positie zouden we niet moeten gebruiken tegenover Frans-Duitse samenwerking, die in menig opzicht doel en middel is van alle Europese integratie, maar juist als bijdrage aan een verruiming en consolidatie van die samenwerking in het hart van Europa.

Daarbij moet niet een nostalgie naar de uitzonderlijke plaats van Nederland in het Europa van de Zes maatgevend zijn. Die samenloop van omstandigheden komt niet terug, ook niet in een kern-Europa van zes of zeven landen. Want waaraan dankte Nederland die buiten-proportionele invloed in de jaren vijftig en zestig? Duitsland voelde zich zo recent na de oorlog veel meer verplicht tot terughoudendheid dan nu het geval is. Frankrijk kampte met de naweeën van de Vierde Republiek en was verwickeld in een koloniale oorlog. Groot-Brittannië was geen onderdeel van de Gemeenschap en Nederland trad als een soort zaakwaarnemer van die belangen op. Alles bijeen was de positie van de drie grote landen in Europa radicaal verschillend van nu. Daarom zal de positie van Nederland ook in een kern-Europa niet gemakkelijk zijn.

Toch is een 'kerngroep' een interessante gedachte, al was het maar omdat Nederland dan kleur moet bekennen. Wil het werkelijk een verdergaande afhankelijkheid van vooral Frankrijk en Duitsland in een kern-Europa? Wil Nederland zich verder vereenzelvigen met de rechtscultuur van Duitsland of met het veiligheidsbeleid van Frankrijk? Mocht deze gedachte als een uitweg worden gezien in de huidige verwarring, dan kan Nederland niet meer schuilen achter het nationalisme van anderen. Dan moet worden gekozen en het zou niet verbazen als dan ook in Nederland een forse nadruk op intergouvernementeel overleg zou opduiken, waar het gaat om vragen van interne en externe veiligheid.

Welke kansen zijn er voor een compromis in de Europese Unie en kan Nederland door een actievere opstelling ten opzichte van Frankrijk en Duitsland bijdragen tot een versterking van de Frans-Duitse samenwerking? Daarbij springt vooral de

historisch slechte Frans-Nederlandse relatie in het oog. De woorden van generaal de Gaulle, die de Nederlanders eens omschreef als 'têtus et près de leurs intérêts, donc (...) une nation', worden vaak aangehaald. Nederland deelt *au fond* het Franse realisme dat een toekomstig Europa van rivaliserende natie-staten voorspelt. Alleen het trok een heel andere conclusie uit deze stand van zaken. Frankrijk aanvaardt als grotere natie de onzekerheid die inherent is aan Europa als grondslag voor compromisvorming en samenwerking, waarbij het zichzelf en Duitsland een leidende rol toedenkt. Nederland acht als kleinere natie die onzekerheid onacceptabel en geloofde lange tijd in de keuze tussen Frans of Amerikaans leiderschap in Europa. Van den Broek heeft bij herhaling gezegd dat het toch absurd is om een land dat weigert zich militair te integreren (Frankrijk) wel politiek te laten meespreken en dan een land dat zich militair wel integreert (de Verenigde Staten) politiek uit te sluiten.

Het argument dat de politieke cultuur van Nederland en Frankrijk zo haaks op elkaar staan - grandeur tegenover pacifisme? of machiavellisme versus moralisme? - dat beide landen weinig met elkaar vermogen te bewerkstelligen, lijkt niet zoveel hout te snijden. Want het wezenlijke van Europese integratie is nu juist compromisvorming tussen uiteenlopende politieke stijlen en bovendien is de Nederlandse ergernis niet alleen geboren uit stijlverschil, maar meer uit politieke meningsverschillen omtrent de rol van de Verenigde Staten in Europa en uit de tamelijk natuurlijke botsing tussen grotere en kleinere naties in Europa.

Daar komt nog iets anders bij: wie het Europa-debat in Frankrijk in de afgelopen jaren heeft gevolgd weet dat het vele malen intensiever is dan in een land als Nederland of Duitsland, waar een ongemotiveerde eensgezindheid heeft gedomineerd. Mede door het referendum van 1992 gingen alle overwegingen ruimschoots en goed gedocumenteerd over tafel. Dat terwijl in veel andere landen de publieke opinie nauwelijks in de gaten had wat er eigenlijk werd besloten, hetgeen zich iets later zou wreken. Juist de lange federalistische traditie in Nederland, ook al was dat vaak meer theorie dan praktijk, zou nu wel eens een remmende voorsprong kunnen blijken te zijn. In Nederland zag men de toekomstige Europese Unie ten

onrechte toch vooral als een uitvergroting en bevestiging van wat men toch al was, terwijl door landen met veel meer nationale voorbehouden de inbreuken die zo'n Unie op eigen identiteit en belangen kan vormen, veel scherper worden overdacht.

De voortdurende kritiek in Nederland op de tegenstrijdige politiek van Frankrijk ziet de grote lijnen over het hoofd. Deze getuigen, op basis van een notie van nationale onafhankelijkheid, van een sterk internationaal engagement. Misschien geldt voor Nederland wel het omgekeerde: achter het geprononceerde internationalisme, gaat niet zelden een verlangen naar afzijdigheid schuil. Helmut Schmidt stelt vast dat het de Franse politieke elite is geweest - van Schuman, Monnet, De Gaulle tot Giscard d'Estaing, Mitterrand en niet te vergeten Delors - die de wezenlijke stappen heeft gezet voor Frans-Duitse verzoening, zonder welke elke Europese integratie ondenkbaar is. Zonder het Franse voluntarisme was er niet veel beweging geweest in Europa. Schmidt: 'Wir Deutschen glauben den Franzosen, dass sie die Europäische Gemeinschaft weiter entfalten und festigen wollen. Den Engländern können wir das schwerlich glauben. Deshalb kann kein Engländer achtzig Millionen Deutsche an den Westen und seine Werte binden. Das kann auch kein Amerikaner' ¹⁷.

Op deze grondslag zijn de essentiële voorwaarden geschapen voor Europese samenwerking van de EGKS tot het EMS, van de EPS tot het Verdrag van Maastricht. Het is niet overdreven om te zeggen dat de Europese Gemeenschap voor alles is voortgekomen uit initiatieven van Frankrijk. Het meest recent is het presidentschap van de Commissie van Delors essentieel gebleken voor de hernieuwde dynamiek van de Europese Gemeenschap. Zonder expliciete steun van de Franse regering had Delors nooit deze rol kunnen spelen. Duitsland heeft het buurland ook bewust die ruimte gelaten, omdat het de Frans-Duitse samenwerking en de Europese Gemeenschap nodig had om democratische legitimiteit te herstellen en een grotere vrijheid van handelen te bewerkstelligen.

¹⁷

H. Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn, Menschen und Mächte II*, Berlijn, 1990, blz. 297.

Voorts heeft ondanks alle kritiek op de Verenigde Staten en de rol van dat land in Europa uiteindelijk geen twijfel bestaan over de Franse steun op belangrijke momenten zoals de Cuba-crisis en de Golf-oorlog. In dat laatste geval waren de aarzelingen in Frankrijk toen het er op aan kwam veel minder dan hier, ook al probeerde het land tot de laatste minuut een bemiddelende rol te spelen. Maar toen de oorlog onafwendbaar bleek namen Franse lucht- en landmacht deel aan de gevechten, wat toch echt iets anders is dan de zijdelingse Nederlandse betrokkenheid. Tenslotte mag op deze plaats ook vastgesteld worden dat geen land zoveel bijdraagt aan de vredesmachten van de Verenigde Naties als uitgerekend Frankrijk. Dat blijkt deze dagen weer eens in het voormalige Joegoslavië, waar Franse troepen als eerste de patstelling hebben doorbroken. Dat deze basisgegevens telkens aangehaald moeten worden tegenover het beeld van een onbetrouwbaar Frankrijk dat onafhankelijkheid boven alles stelt, zegt meer over Nederland dan over Frankrijk.

Die wantrouwe en afhoudende opstelling konden we ons in het Europa van voor 1989 misschien permitteren, nu niet meer. Dat lijkt de huidige Nederlandse regering ook in te zien en het is geen toeval dat één van de eerste bezoeken aan Parijs was. En zo lezen we in een discussiestuk voor een seminar van het ministerie van Buitenlandse Zaken over Frankrijk de volgende opmerkelijke zinnen: '(...) juist die overwegingen van grandeur betekenen dat Frankrijk de Europese Unie vaak op sleeptouw neemt op het wereldtoneel'. Een vergelijkbaar inzicht als men hier gewoon is aan de dag te leggen voor de moeilijke positie van Duitsland, zou men kunnen verwerven als het om Frankrijk gaat. Ook dat land staat bloot aan zeer uiteenlopende krachten, zeker sinds de Duitse eenwording. Iets meer begrip voor de Franse ambivalenties, die in menig opzicht een spiegelbeeld zijn van de onze en ons dus niet zo vreemd zijn als wel eens lijkt, zou niet misstaan.

Stanley Hoffmann heeft de tegenstrijdige ambities van Frankrijk goed onder woorden gebracht: 'Frankrijk wil zijn onafhankelijkheid benadrukken. Maar daartoe ontbreekt het aan eigen gewicht. Het heeft Europa nodig teneinde zijn macht te

vergroten en als werkelijke drager van onafhankelijkheid' ¹⁸. Essentieel is dat elk begrip van Franse 'grootheid' niet buiten Europa kan. De vraag is of Nederland ertoe wil bijdragen, zoals Duitsland steeds heeft geprobeerd, om een Europese Unie te scheppen waarin voor dat gaullistische streven plaats is of dat Nederland het als zijn voornaamste taak in Europa ziet om als hinderkracht te fungeren ten opzichte van de Franse politiek in Europa. Concreter: blijft Nederland zich bijvoorbeeld afzetten tegen intergouvernementele vormen van samenwerking in de tweede en derde pijler? Of aanvaardt men deze vorm van samenwerking in kerngebieden van interne en externe veiligheid? Het heeft er alle schijn van dat het Nederlandse standpunt op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid aan het schuiven is in deze richting en dat kan enkel worden toegejuicht.

Want bijvoorbeeld een herhaling van het Nederlandse verzet tegen het Frans-Duitse initiatief voor een 'Eurocorps' lijkt weinig vruchtbaar. Hoe men verder ook dergelijke samenwerkingsvormen op hun militaire effectiviteit beoordeelt, de pogingen om na de Duitse eenwording de militaire vervlechting van beide landen te stimuleren kan niet anders dan positief gewaardeerd worden. Philip Gordon schrijft in een studie: 'Er demonstriert nicht nur eine symbolische politische Verpflichtung auf eine gemeinsame Sicherheitsstrategie, sondern - und dies ist wichtiger - beinhaltet tatsächlich den ersten wirklichen Versuch, die Mittel zur Umsetzung dieser Strategie zu schaffen. Mit dem Eurokorps akzeptiert Frankreich zum ersten Mal seit 1958 das Konzept multinationaler Militärintegration' ¹⁹.

Deze politieke context had in het voorjaar 1995 zwaarder moeten wegen bij de keuze voor een nieuwe helikopter. Want de Europese veiligheidspolitiek van de toekomst zal toch echt meer afhangen van de Frans-Duitse mogelijkheden, dan van de precieze operationele eisen die aan het defensiematerieel worden gesteld, hoe

¹⁸ S. Hoffmann, No trumps, no luck, no will: gloomy thoughts on Europe's plight, in: J. Chace & E. Ravenal (ed), *Atlantis lost, US-European relationships after the Cold War*, New York, 1976, blz. 28.

¹⁹ Ph. Gordon, *Die Deutsch-Französische Partnerschaft und die Atlantische Allianz* (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 82), Bonn, 1994, blz. 30.

belangrijk die ook zijn. Deze onwil om zich te bekennen tot Europese defensiepolitiek, die al herhaaldelijk is gebleken bij beslissingen in het verleden, weegt in het nadeel van Nederland bij de ons omringende landen. De Franse ambassadeur zei in een gesprek: 'Frankrijk verklaart Nederland niet de oorlog als tot de aanschaf van de Amerikaanse Apaches wordt besloten. Maar we zullen wel constateren dat een historische kans is gemist om bij het grote Europese spel betrokken te raken' (*NRC Handelsblad*, 6 maart 1995).

Een positieve waardering van Frans-Duitse samenwerking behoeft allerm minst te verhullen dat er tal van spanningen zijn in de Duits-Franse relatie na de eenwording van Duitsland, waardoor het land in demografisch en economisch opzicht bijna tweemaal zo groot is geworden als zijn partner. Globaal gesproken is Frankrijk meer op Duitsland gefixeerd geraakt en heeft Duitsland Frankrijk minder dan voorheen nodig, nu het aanmerkelijk aan soevereiniteit heeft gewonnen. Deze wrijvingen zou Nederland als een garantie kunnen zien tegen een ongedeelde hegemonie van beide landen in Europa en tegelijk als een stimulans om ertoe bij te dragen dat de samenwerking tussen beide in de kern van Europa wordt bestendigd, hetgeen heel wat anders is dan volgzzaamheid ten opzichte van elk idee dat uit Parijs en Bonn komt.

Wat blijft is dat Nederland er alle belang bij heeft dat Groot-Brittannië zich ontwikkelt tot een actievere deelnemer in de Europese Unie. Paradoxaal genoeg is één van de redenen daarvoor gelegen in de vaak zinvolle Britse kritiek op het reilen en zeilen van de Unie. De vragen die het land stelt bij de structuurfondsen van de Unie bijvoorbeeld of de nadruk op een zelfbeperking van de Unie op tal van andere gebieden zijn nuttig, maar hebben onvoldoende weerklank omdat ze gepaard gaan met een overwegend negatieve houding ten opzichte van de politieke samenwerking in Europa. Meer in algemene zin kan de Europese Unie wel wat meer van de Britse scepsis en empirische inslag gebruiken en wat minder van de

Duitse idealistische en teleologische denktrant, zoals de Britse historicus Garton Ash onlangs betoogde ²⁰.

Voor Nederland zou het wenselijk zijn dat Groot-Brittannië intensiever deelneemt aan de tweede en derde pijler, niet tegenover Frans-Duitse initiatieven, maar juist omdat bijvoorbeeld van een Europees veiligheidsbeleid zonder Engelse deelname moeilijk sprake zal kunnen zijn. Zo'n ontwikkeling is zeker niet uitgesloten nu de overheersing van de Britse politiek door de conservatieve partij langzaam op zijn einde lijkt te lopen. Andere politieke meerderheden kunnen ook tot een actievere Europese politiek van het Verenigd Koninkrijk leiden. Maar de hoop van sommigen dat grotere betrokkenheid van de Britten het Nederland weer mogelijk zou kunnen maken om terug te vallen op een vertrouwde houding is ongegrond.

Daarmee willen we niet ontkennen dat Nederland iets te kiezen heeft in het huidige Europa; er staan wel degelijk verschillende wegen open voor ons land. Nederland staat voor de keuze om bij te dragen aan deze ontwikkeling naar een meer continentaal Europa of opnieuw alle mogelijkheden, die in afnemende mate voorhanden zijn, aan te wenden om zo'n verschuiving te blokkeren. Die laatste weg is in beginsel begaanbaar, al was het maar omdat obstructie veel gemakkelijker is dan de opbouw van meer politieke samenhang. De eerste weg is de enige opbouwende, tenminste als men de gedachtenlijn wil volgen dat Nederland steeds meer een continentale natie wordt en dat de garantie van de Amerikaanse dominantie en betrokkenheid in Europa is weggefallen.

Dat zien onze zuiderburen, die altijd al continentaler hebben gedacht en gehandeld, veel beter. Nederland moet erkennen dat het met België veel meer kan uitrichten in de Europese Unie. Daarom is het verband van de Benelux een interessante context om te proberen enige invloed uit te oefenen. Staatssecretaris Patijn herinnerde er bij de herdenking van 50 jaar Benelux vorig najaar terecht aan dat bij meerderheidsstemmingen in de Unie de Benelux althans formeel meer

²⁰ T. Garton Ash, *Catching the wrong bus? Europe's future and the great gamble of monetary union*, in: *TLS*, 5 mei 1995.

stemmen heeft dan Frankrijk of Duitsland. Zonder dat te overschatten, zou de Benelux als economische macht ook meer politiek gewicht in de schaal kunnen leggen, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van de IGC 1996.

De Belgische premier Dehaene zei het zo: 'Naarmate de Europese Unie uitbreidt kan de Benelux zeer nuttig zijn als politiek overlegorgaan. Als je als Benelux een voorstel doet, weegt dat zwaar. De historische positie die we binnen Europa hebben, daarvan moeten we gebruik maken' (*NRC Handelsblad* 16 november 1994). De huidige regering beweegt zich in deze richting en bijvoorbeeld de oplossing van de al heel lang slepende Schelde-kwestie moet in het perspectief worden gezien van de verbetering van de Nederlands-Vlaamse relaties. Dat zijn allerm minst spectaculaire gegevens, maar ze kunnen bijdragen tot een regelmatig politiek overleg, dat meer is dan routineuze bijeenkomsten. Zeker in de context van een Europese Unie waar regionale groepen (Scandinavische landen, de Mediterrane lidstaten, Midden-Europese landen) zich als ordeningsprincipe zouden kunnen doorzetten, kan een vergrote aandacht voor de Benelux opnieuw een voorbeeldfunctie vervullen.

Daarbij moeten we natuurlijk niet onderschatten dat de Benelux in menig opzicht een samenvatting is van alle problemen die de Europese Unie als geheel kent: de verhouding tussen landen met een ongelijke grootte, de angst voor een verdringing van kleinere taalgebieden door grotere, de hang naar zelfstandigheid van historische naties, de ontbindingsprocessen in sommige nationale staten enzovoorts. Toch zou geprobeerd moeten worden om het verband van de Benelux verder gestalte te geven. Want wie dat bij voorbaat uitsluit, spreekt een vernietigend oordeel uit over de kansen van de Europese Unie als geheel.

Dat brengt ons tot de volgende conclusies, die ingegeven zijn door een soort geografisch determinisme, maar dat was de invalshoek die we bewust hebben gekozen in deze eerste paragraaf:

1. De prioriteit voor de buitenlandse politiek van Nederland is eurocentrisch. Achtereenvolgens zijn de huidige Europese Unie, de Unie van de toekomst

met tussen de vier- en achtentwintig lidstaten en de ring van landen die zullen grenzen aan deze Unie - Rusland, Oekraïne, Turkije, Egypte, Algerije enzovoorts - het centrum van de buitenlandse politiek van ons land. Het overweldigende probleem is dat deze drie kringen niet los van elkaar kunnen worden gedacht. Elke institutionele hervorming, elke verdieping van de integratie moet worden gerelateerd aan de vraag hoe die zich verhoudt tot de voorziene uitbreiding naar het Oosten. En tegelijk, alsof dat eerste al niet moeilijk genoeg is, zal deze uitbreiding voortdurend door landen als Frankrijk en Spanje worden afgewogen tegen de mate waarin de Unie zich zal involveren met de landen van de Magreb. De zuidelijke lidstaten zullen niet aarzelen een hoge prijs te bedingen voor de opname van de Middeneuropese landen. Zo rivaliseren de oude en de nieuwe periferie van Europa met elkaar.

2. Het karakter van de eerste kring van Westeuropese landen zal in toenemende mate continentaal zijn, dat wil zeggen de vereenzelviging van Nederland met de Atlantische of de neutrale rand van de Europese Unie kan niet langer worden voortgezet. Het zwaartepunt van de Nederlandse diplomatie dient te liggen bij Duitsland en zijn buurlanden. Preciezer: België en Frankrijk in West-Europa, Tsjechië, Hongarije en Polen in Midden-Europa. Juist omdat de relatie met Frankrijk zo beladen is vraagt deze om meer aandacht. Wil men deze gedachte volgen dan zou bijvoorbeeld de diplomatieke vertegenwoordiging in zulke landen extra nadruk dienen te krijgen, eventueel ten koste van andere landen. De bilaterale relaties met de lidstaten van de huidige en de toekomstige Europese Unie die lange tijd zijn verwaarloosd ten gunste van de Unie zelf, moeten ook nieuwe nadruk krijgen.
3. De gedachte van een kerngroep in of buiten de Unie vormt een verheving van deze continentale politiek. Het is niet verwonderlijk dat de zuidelijke lidstaten - Italië, Griekenland en Spanje - , maar ook Groot-Brittannië en Zweden fel tegen zo'n ontwikkeling zijn. Indien Nederland

deze gedachte van een kerngroep ook in de toekomst zou blijven steunen, moet dat niet ingegeven zijn door de nostalgische verwachting dat het daarin eenzelfde positie zou kunnen verkrijgen als in het Europa van de Zes tussen 1957 en 1973. Vooruitlopend op de eventualiteit van zo'n nieuwe concentratie zou het goed zijn om te beginnen met een jaarlijks overleg tussen de Benelux-landen, Frankrijk en Duitsland, vergelijkbaar met het overleg dat Frankrijk, Duitsland en Polen sinds 1991 onderhouden. Dat is natuurlijk een bescheiden gedachte, maar het zou wel een symbool kunnen zijn voor de wil om gezamenlijk op te trekken in de Europese Unie.

4. Alle plannen om de betrekkingen met Duitsland te verbeteren lopen het grote risico uit te monden in een vervelend soort Anbiederung. Er is alles voor te zeggen om de Nederlands-Duitse relatie te bevrijden van overgeleverde stereotyperingen, maar Ed van Thijn had gelijk toen hij schreef: 'Het grote misverstand rond de normaliseringsoperatie is dat men denkt van hogerhand te kunnen regelen dat wij voortaan van een 'heel volk' houden'²¹. Die druk op een toenaderingsproces, dat al jaren op tal van niveaus gaande is, kan contra-productief uitpakken. De gemoedstoestand van burgers in buurlanden is altijd complex, zeker wanneer het om landen met een zo verschillende grootte gaat. Het zijn gemengde gevoelens en dat zal altijd wel zo blijven. Wat vooral niet moet gebeuren is dat de omgang met de oorlogsherinnering dienstbaar wordt gemaakt aan diplomatieke of handelspolitieke belangen. Vergeetachtigheid is wel de slechtste basis voor de toekomstige Duits-Nederlandse betrekkingen.

²¹Ed van Thijn, *Nog één nacht slapen? Vijftig jaar bevrijding*, Nijmegen, 1995, blz. 90.

2. RELATIVERING VAN DE RECHTSGELIJKHEID

Nederland heeft als kleinere natie met beperkte machtsbronnen, altijd grote waarde gehecht aan de internationale rechtsordening. Nederland bedrijft buitenlandse politiek op basis van de veronderstelling dat rechtsnormen de machtsverschillen neutraliseren en over het geheel genomen valt daar weinig op af te dingen. De Europese Unie en de Verenigde Naties worden gezien als bovennationale voortzetting van de rechtsstaat. Maar dergelijke organisaties belichamen natuurlijk slechts in beperkte mate de heerschappij van rechtsbeginselen. De vraag is dus hoe Nederland zich opstelt op momenten dat machtsverschillen bestaande of verhoopte rechtsnormen doorkruisen. Het ideaal van een communautaire rechtsorde en de machtsongelijkheid van de nationale staten in Europa zijn slechts gedeeltelijk te verzoenen.

De briefwisseling tussen minister Van Kleffens en de Nederlandse ambassadeur in Washington, Loudon, over het vetorecht van de grote mogendheden in de Verenigde Naties is illustratief voor de dilemma's van Nederland. Loudon schrijft onder meer: 'Tegen kwaadwillenden baat schrapping van het vetorecht niet, het zou hoogstens een in de praktijk niet bestaand - en daarom gevaarlijk - gevoel van veiligheid kunnen scheppen'. Zijn opmerking maakt duidelijk dat echte garanties tegen machtsongelijkheid niet bestaan. Maar dat betekent niet dat rechtsgelijkheid als principe zonder waarde is. Want daarmee wordt de prijs verhoogd voor landen die zich willen beroepen op machtsverschillen. Dat laatste is uiteindelijk moeilijk te verhinderen, maar het is in het belang van een kleinere natie als Nederland om de drempels voor eigenmachtig optreden van de grotere naties zo hoog mogelijk te maken.

Er zijn vele voorbeelden waaruit blijkt dat Nederland na de oorlog als kleinere natie rechtsgelijkheid heeft nagestreefd binnen de internationale instituties waar het deel van uitmaakte. Het begint al in 1944 bij de voorbereidende vergaderingen van Dumbarton Oaks voor de Verenigde Naties toen Nederland zich opwierp als woordvoerder van de kleinere landen met een pleidooi tegen een vetorecht van de

Grote Vijf in de Veiligheidsraad. Overigens was Nederland niet erg consequent want veiligheidshalve drong het er ook op aan als een middelgrote mogendheid te worden behandeld, wanneer er toch verschil zou worden gemaakt en gelijkheid niet in alle opzichten te realiseren zou zijn.

Enigszins vergelijkbaar met de houding ten opzichte van de Verenigde Naties is het verzet van Nederland in 1965 tegen de oorspronkelijke opzet van de Nuclear Planning Group van de NAVO, die vijf permanente leden zou krijgen en waarvoor Nederland was uitgenodigd. Tot grote verbazing van de Amerikanen weigerde Nederland om zitting te nemen en toonde het land zich voorstander van een ruimere deelname van de kleinere NAVO-lidstaten. Voorhoeve merkt hierover op: 'Voor het Nederlandse streven naar bestendiging van de nucleaire hegemonie van de Verenigde Staten was een formele gelijkwaardigheid van alle NAVO-lidstaten van belang. Verder zou de gecombineerde invloed van de kleinere lidstaten groter worden naarmate de Nuclear Planning Group breder van samenstelling was' ²².

In deze lijst passen verder het verzet tegen directoraatsvorming in de NAVO en de Europese Gemeenschap. Zo werd het voorstel van de Gaulle tot vorming van een triumviraat in de NAVO door Nederland afgewezen. De formalisering van de Europese Raad stuitte ook op een Nederlandse weerzin. Verder werd bijvoorbeeld de vorming van de G-7 door Nederland veroordeeld bij monde van minister Van der Stoel: 'Ik kan niet voorbijgaan aan het feit dat vier lidstaten van de EEG onderwerpen die onmiskenbaar tot de competentie van de Gemeenschap behoren, buiten dat kader hebben behandeld. Het is niet goed dat resultaten gekocht zijn met verwaarlozing van communautaire procedures' ²³. Leidraad bij dergelijke overwegingen was het specifieke belang van Nederland als kleinere natie: de

²² J. Voorhoeve, *Peace, Profits, Principles, a study of Dutch foreign policy*, Den Haag 1979, blz. 114.

²³ M. van der Stoel, *Europese eenwording: de Nederlandse waardering van idealen en werkelijkheden (1976)*, in: P. Hommes (red.), *Nederland en de Europese eenwording*, Den Haag, 1980, blz. 69-70.

invloed in communautaire procedures werd belangrijker geacht dan eventuele resultaten van de G-7.

We hebben al gezien dat Nederland zich niet helemaal consequent heeft vereenzelvigd met de kleinere lidstaten die men in multilaterale organisaties als de Europese Unie, de NAVO en de Verenigde Naties zegt te willen vertegenwoordigen. In de 'suggesties van de Nederlandse regering betreffende de Dumbarton Oaks' voorstellen' van januari 1945 wordt deze positie mooi omschreven: 'This point is of particular interest to a state like the Netherlands which, by reason of its population, situation and resources is in a position, once that country is restored both in Europe and in Asia, to make a substantial contribution to the success of the plan. The Netherlands Government consider that States who, without belonging to the great Power class, are in that position, should always be adequately represented on the Security Council; they think that due provision should be made for that purpose in an appropriate form'.

Om echt consequent de kleinere lidstaten te kunnen vertegenwoordigen is het Nederlandse zelfbeeld te ambivalent: het zweeft ergens tussen middelgroot en middelklein. Denemarkisering als angstbeeld van onze diplomatie vat goed in negatieve zin dat zelfbeeld samen. Hoe vaak is niet het verhaal verteld dat de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken in de NAVO-Raad het vertaalapparaat uit zijn oor deed zo gauw als zijn Deense collega het woord nam. Zo vormt Nederland op zijn beurt voor andere landen een vergelijkbaar dieptepunt, want sprak Eden niet tijdens de Suez-crisis zijn angst uit dat 'the United Kingdom will be regarded in world affairs as just another Netherlands' als men niet ingreep en Nasser zijn gang liet gaan?

Een deel van die onzekerheid wordt verklaard door de vroegere status van koloniale mogendheid. Zoals zichtbaar is uit de debatten tijdens de voorbereiding van de oprichting van de Verenigde Naties zag Nederland zich als een land met mondiale belangen. P.J. Schmidt typeerde Nederland in 1945 nog hooggestemd als 'een factor van belang in het centrum van de wereldpolitiek'. Vijfenveertig jaar

later spreekt Voorhoeve - wellicht met een onbedoelde ironie - over 'een middel-grote mogendheid in zakformaat'. Dergelijke uitlatingen kan men zien als een uiting van de trage normalisering waar Pijpers over heeft geschreven. Het heeft lang geduurd voordat Nederland zich heeft gevoegd in de realiteit van de post-koloniale verhoudingen en een preciezer bepaling van zijn plaats had gevonden ²⁴.

Behalve dat moeizaam verwerkte koloniale verleden zorgt de discrepantie tussen de handelspolitieke en economische macht die Nederland enerzijds is en het beperkte territorium en taalgebied en kleinere bevolking die Nederland anderzijds karakteriseren, voor een ambivalente status. Wat citeren we niet graag statistieken om dat gevoel van eigenwaarde te schragen! We zijn de achtste handelsnatie van de wereld, derde exporteur van landbouw en visserij produkten, we zijn tweede qua directe investeringen in de Verenigde Staten, vijfde op de wereldranglijst voor wat betreft de uitgaven voor ontwikkelingshulp, enzovoorts. Buitenlandse politiek in Nederland is een voortdurend balanceren tussen overijverige aanpassing en morele hoogmoed, tussen volgzaamheid - eerst ten opzichte van de Amerikanen en nu ten opzichte van Duitsland - en zelfoverschatting. In deze zin zal het halfslachtige karakter van de Nederlandse diplomatie wel nooit helemaal overwonnen kunnen worden. Daarom is de normalisering waar Pijpers over spreekt altijd onvoltooid. Regelmatig getuigen Nederlandse politici van een roeping en ambitie die net iets zwaarder zijn dan het land dat ze vertegenwoordigen. Dat is een onzekerheid die serieus moet worden genomen.

De talloze kandidaturen die Nederland in recente jaren heeft zien mislukken getuigen daarvan. De voormalige president van de Oost-Europa Bank, Attali, die zelf ook een niet erg gelukkige geschiedenis achter de rug heeft, vertelt geamuseerd over de Nederlandse inspanningen om èn de bank in Amsterdam te krijgen èn Ruding als president te verkrijgen: '(...) ils veulent maintenant à la fois que la

²⁴ A. E. Pijpers, Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek, in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland*, Haarlem, 1991, blz. 204-218.

Banque aille à Amsterdam et que Ruding en soit le président. Les Britanniques ne veulent pas d'Amsterdam - Mme Thatcher me dit avec véhémence: 'On ne va quand même pas installer la Banque dans la capitale de la drogue!' Les Européens ne parviennent pas à se mettre d'accord: tout paraît bloqué'²⁵. Het resultaat is bekend: omdat Nederland teveel vroeg, kreeg men uiteindelijk niets.

Vaak is kritiek uitgeoefend op het legalisme en moralisme in de buitenlandse politiek van Nederland. Voorzover een land als Nederland belang heeft bij gedeelde morele normen en bindende rechtsbeginselen is die kritiek ongerechtvaardigd. Maar uit een zeer representatieve opmerking van Thorbecke blijkt ook iets anders, dat wel vatbaar is voor verwerping: 'Nederland deelt niet in den naijver en de onderlinge veete der groote Rijken. Het zal dus op den duur minder door eene bijzondere vijandschap verblind en misleid worden in het voorstaan van het algemeene regt en belang. (...) De Nederlandse Staatkunde, zelve vrij van heerschzucht, is de billijkste oordeelaarster over de heerschzucht van anderen'²⁶. In zulke woorden wordt vergeten dat onze 'deugden' voortkomen uit de nood van een kleinere natie met beperkte machtsmiddelen.

Waar zo'n houding toe kan leiden kunnen we bijvoorbeeld zien aan een interview met de toenmalige premier Lubbers over de Joegoslavië-crisis. Moeiteloos rekent hij alle fouten inzake Joegoslavië aan anderen toe. Over Duitsland - 'ze hadden een beperkte kijk op Joegoslavië'; over Frankrijk - 'heeft het heel moeilijk gehad met zichzelf'; over de Engelsen - 'hebben weer last gehad van hun eilanddenken'; - over de Spanjaarden - 'hadden om hun eigen redenen weinig op met autonome deelrepublieken'; en tenslotte België - 'een nogal duifachtige benadering' (*Vrij Nederland* 23 januari 1993). Ach, luisterde men maar naar Nederland! Een enigszins evenwichtige opvatting over Europa blijkt moeilijk te zijn. Vaak bepaalt het oude wantrouwen nog steeds het denken over onze omgeving en blokkeert zo elke

²⁵ J. Attali, *Europe(s)*, Parijs, 1994, blz. 73.

²⁶ J. Thorbecke, *Een woord in het belang van Europa, bij het voorstel der scheiding van België en Holland*, Leiden 1830, blz. 6-7.

poging tot een meer objectiverende beschouwing over de motieven van de landen die worden verondersteld partner te zijn in een toekomstig federaal Europa.

Hoe men verder ook deze onzekerheid omschrijft, over het geheel genomen is Nederland zich bewust geweest van de kwetsbaarheid van een kleinere natie in Europa. Vandaar dat men naast het streven naar een zo gunstig mogelijk machts-evenwicht, ook heeft gezocht naar waarborgen van rechtsgelijkheid in Europa. Die meende men te kunnen vinden in een zo sterk mogelijke nadruk op federale ordening in de Europese Gemeenschap, in een nadruk op de Gemeenschap als een rechtsorde met gelijke rechten en plichten.

Deze elementen van rechtsstatelijkheid, met de prominente rol van het Hof van Justitie, zijn inderdaad essentieel voor de legitimiteit van de Europese Unie. Het is begrijpelijk dat Nederland in deze Unie een vorm van bescherming zoekt. Cohen-Tanugi omschrijft de Europese Unie allereerst als een rechtsorde: 'Dès lors qu'était établis les principes de sa primauté et de son applicabilité directe, le droit communautaire allait pouvoir devenir l'élément fédérateur et moteur de l'intégration européenne. (...) les juges de Luxembourg ont bel et bien (...) 'constitutionnalisé' le traité de Rome, conférant ainsi à la Communauté des traits fédéraux qui la distinguent fondamentalement de l'organisation intergouvernementale qu'elle aurait pu demeurer' ²⁷.

Tegelijk is het is een tamelijk veilige voorspelling dat de Europese Unie nog heel lang een hybride orde zal vormen die sterker is dan enig andere internationale organisatie (met uitzondering van de NAVO wellicht), maar veel zwakker dan de bestaande nationale staten. Hoffmann en Nye typeren de Europese Unie als volgt: 'The EC is best characterized as neither an international regime nor an emerging state but as a network involving the pooling of sovereignty' ²⁸. Wat het sterker

²⁷ L. Cohen-Tanugi, *L'Europe en danger*, Parijs, 1992, blz. 94 en 96.

²⁸ R.O. Keohane & S. Hoffmann, *Institutional Change in Europe in the 1980s*, in: idem (ed.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, 1991, blz. 10.

maakt dan menige internationale organisaties is het aspect van de rechtsorde en dan vooral de prioriteit van Europese boven nationale wetgeving. De graad waarin Europese regels worden geïmplementeerd op nationaal niveau is zeer aanzienlijk. Tegelijk mist de Europese Unie belangrijke attributen van de nationale staat, allereerst natuurlijk een monopolie op het gebruik van geweldsmiddelen, volgens Weber de essentie van staatsmacht, maar ook bijvoorbeeld de mogelijkheid tot belastingheffing.

Hoe heeft Nederland zich nu bewogen in deze hybride constructie die de Europese Unie is? In tal van officiële verklaringen hebben achtereenvolgende Nederlandse regeringen zich geschaard achter federale beginselen, omdat men daarin de beste waarborgen meende te zien om machtsverschillen in Europa te verminderen en het rechtsgehalte van de Gemeenschap zo hoog mogelijk te doen zijn. Meestal werd in regeringsdocumenten en politieke verklaringen het federalisme gepresenteerd als optimale bescherming en intergouvernementele compromisvorming als het recht van de sterkste. Onlangs werd dat nog gedaan door de ambassadeur in Bonn, Van Walsum, die overigens van menig is dat kans op een federale structuur klein is. Maar in zijn ogen is 'een intergouvernementele structuur in laatste instantie helemaal geen structuur. Zij vertoont de wezenstrekken van een jungle' (geciteerd in *NRC Handelsblad* 24 februari 1995).

Dat terwijl de redenering ook omgedraaid kan worden en juist in een samenwerking tussen staten vetorechten een uitweg bieden aan kleinere mogelijkheden en de risico's van machtsongelijkheid en eenzijdige afhankelijkheid in een federaal model niet als sneeuw voor de zon verdwijnen. Belangrijker dan het soms wel erg esoterische debat over federalisme is de spanning die voor Nederland in elke structuur voelbaar zal zijn tussen enerzijds de bescherming die wordt gezocht in een effectief functionerende Europese Unie en anderzijds de bescherming die wordt toegekend aan een zo groot mogelijk gewicht van de Nederlandse stem in het Europese geheel. Effectiviteit maakt in een uitgebreide Unie een toenemende erkenning van ongelijkheid nodig, terwijl legitimiteit dwingt in de richting van grotere gelijkheid.

In de praktijk van alledag was het federalisme overigens veel minder diepgeworteld in Nederland, dan op basis van openbare beginselvastheid zou mogen worden aangenomen. Gewezen is al op de tegenstrijdigheid van het Atlantische en het federale voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij politieke samenwerking in Europa, zoals die werd voorgestaan door Frankrijk en Duitsland. In dit opzicht is de Nederlandse positie tijdens de onderhandelingen over de Europese Defensie Gemeenschap in de eerste helft van de jaren vijftig typerend geweest. Ondanks het federale karakter van deze voorstellen verzette het Nederlandse kabinet zich heftig tegen de Franse voorstellen en wilde men zelfs in eerste instantie niet deelnemen aan de besprekingen ²⁹.

Een andere befaamde episode was de confrontatie tussen Luns en De Gaulle tijdens de onderhandelingen begin jaren zestig over het Fouchet-plan, dat intergouvernementele politieke samenwerking beoogde te realiseren. De Nederlandse obstructie was betrekkelijk succesvol. Later verzette Nederland zich met weinig succes tegen de institutionalisering van de Europese Politieke Samenwerking. Men was bevreesd dat zulke politieke samenwerking de Atlantische solidariteit zou verbreken doordat West-Europa zich zou bezondigen aan 'blokvorming' en dat zo'n samenwerking te zeer in het teken zou staan van het machtsverschil binnen Europa.

Ook uit de weerzin in Nederland tegen een federale opzet van de EGKS bleek al eerder, begin jaren vijftig, dat het federalisme in weerwil van alle declaratoire politiek helemaal niet zo maatgevend is geweest voor het praktische handelen als vaak wordt aangenomen. De Nederlandse onderhandelingsdelegatie wilde de Hoge Autoriteit onder controle plaatsen van de Raad van Ministers. De Franse delegatie was hier op tegen en wilde juist zoveel mogelijk een supranationale structuur voor de EGKS, hetgeen toch wel een aardige omkering is van het overgeleverde beeld omtrent de Europese politiek van beide landen ³⁰.

²⁹ Zie J. van der Harst, *The Pleven Plan*, in: R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam, 1990, p. 137-164.

³⁰ Zie R.T. Griffiths, *The Schuman plan*, in: idem (ed.), *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam, 1990, blz. 113-133.

Verder kunnen we nog wijzen op artikel 75, lid 3 van het verdrag van Rome, waarin op aandringen van Nederland in de voor ons land zo wezenlijk sector van het vervoer nationale vetorechten werden vastgelegd. Letterlijk heet het dat 'met eenparigheid van stemmen de bepalingen (worden) vastgesteld betreffende de beginselen van het vervoersbestel waarvan de toepassing zowel de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde streken als het gebruik van het vervoersapparaat ernstig zou kunnen aantasten'.

Tenslotte heeft Rozemond duidelijk gemaakt dat het veel gekritiseerde Nederlandse voorstel voor de Europese Unie, dat in september 1991 werd weggestemd, niet aan een overdaad van federalisme ten onder is gegaan: 'Indien men derhalve het federale of supranationale gehalte van verdragsvoorstellen wil afmeten aan het aantal gevallen van wetgevende besluitvorming bij meerderheid van stemmen in de Raad, hetgeen verre van vreemd zou zijn, dan bleek het Nederlandse voorstel per saldo dus minder federaal of supranationaal dan het Luxemburgse'³¹.

Dus alles bijeen genomen valt er heel wat af te dingen op het federalisme van Nederland. Soms ziet men wel tekenen van een meer openlijke erkenning van het wijkende perspectief van een federaal Europa: 'Nederland streeft een federaal Europa na. Op weg naar dit doel is het, zeker nu het einddoel niet door elke lidstaat wordt gedeeld (zeker niet door de grote lidstaten) aan elk land zelf er voor te zorgen dat de weg die gekozen wordt niet tot een onaanvaardbare aantasting van zijn belangen leidt'³². Maar over het geheel genomen heeft Nederland zich verscholen achter de nationale voorbehouden die anderen maakten en die houding heeft hier tot een politieke en intellectuele luiheid geleid als het om Europese integratie ging. Heldring had in ieder geval gelijk toen hij opmerkte dat het gegeven dat niemand in Nederland ooit een serieuze gedachte heeft gewijd aan de positie van het staatshoofd in een federaal Europa, wel aangeeft dat het federalisme als politiek ideaal nogal ver weg lag.

³¹ S. Rozemond, *De gang naar Maastricht*, Clingendael-notitie, 1991, blz. 13.

³² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verder bouwen aan Europa*, juni 1990, blz. 14.

Die hooggestemde afzijdigheid in het grote debat dat gaande is sinds de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht kan Nederland zich nu minder dan ooit veroorloven. We ontkomen niet aan de moeilijke vraag naar wat momenteel in Europa het grotere risico is: een opleving van nationale particularismen of een vorm van politieke samenwerking waarin het machtsverschil voelbaar zal blijven. Anders gezegd: de rechtszekerheid die de Europese Unie kan bieden, zal mede afhangen van de manier waarop we met het machtsverschil binnen die Unie omgaan.

Een tweede amendering van de Europese politiek is dan ook een relativering van de formele gelijkheid van de lidstaten: òf Nederland werkt actief mee aan milde vormen van een directoraat van de middelgrote mogendheden in de Europese Unie òf het draagt ongewild ertoe bij dat het gelijkheidsideaal tot een ruwe directoraatsvorming buiten de Unie leidt en nog erger dat op deze manier nationale tegenkrachten in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland worden uitgelokt. Natuurlijk is dat een beperkte keuze als men de diepgaande Europese verdeeldheid tot zich laat doordringen.

Het kan moeilijk worden ontkend dat de eenwording van Duitsland en de verminderde aanwezigheid van de Verenigde Staten de machtsverschillen in Europa heeft vergroot en tastbaarder heeft gemaakt. De houding van landen als Frankrijk en Groot-Brittannië laat een verhoogd wantrouwen aangaande de Duitse positie zien. Of de Duitse verzekering dat men juist Europese integratie zoekt om zichzelf te binden aan Europa veel zal helpen valt te betwijfelen. Want verschillende landen zullen juist in een grenzelozer Europa geen middelen meer vinden om zich tegen de Duitse economische en politieke macht te verweren, terwijl in een Europa dat op gebieden van justitiële, politionele en militaire samenwerking nog steeds vormen van nationale veto's kent, bescherming gezocht en gevonden kan worden.

Het federalisme is in Nederland - en ook in Duitsland - vaak verdedigd met het argument dat daarmee Duitsland onherroepelijk gebonden zou zijn aan Europa. Ter ontzuivering van dat argument is het voldoende om de nieuwe Franse

president Chirac aan te halen. Deze zei tijdens een voordracht in 1992: 'Als Duitsland een 'tegenwicht' nodig heeft, dan is daarvoor in de eerste plaats het economische herstel van Frankrijk nodig en niet het een of andere spel met Europese instituties, dat onze zwakte toch niet kan verhullen'. Anders gezegd: institutionele garanties tegen economische en politieke machtsverschillen bestaan uiteindelijk niet. En daarmee moet men ook een vraagteken zetten bij al die uitspraken over de 'verankering' van Duitsland in een federale structuur.

Speculeren op eenzelfde Duitse zelfbeperking als in de jaren voor de eenwording lijkt ook niet juist. Althans niet als die terughoudendheid een uitzondering blijft op de regel die voor anderen geldt. Voor Duitsland zal uiteindelijk bepalend zijn in welke mate andere grotere naties - Frankrijk en Groot-Brittannië voorop - zullen willen integreren in Europa. De huidige generatie Duitse politici is waarschijnlijk nog wel bereid tot onevenredige politieke offers, een volgende generaties al minder. Gerekend zal moeten worden met een Duitsland dat Duitser wordt en de eenzijdige erkenning van Kroatië en Slovenië hebben laten zien wat dat kan betekenen. Dat vast te stellen is geen uiting van wantrouwen, maar eerder de erkenning dat Duitsland zich waarschijnlijk meer zal voegen naar het gangbare Europese patroon van nationale voorbehouden. De uitspraken van het Bundesverfassungsgericht over de criteria die worden aangelegd bij verdere monetaire en politieke eenwording, bevestigen dat. Kortom, de machtsverschillen in de Europese Unie zijn toegenomen en daarmee zijn de kansen op rechtsgelijkheid afgenomen.

Daarnaast zal de stapsgewijze uitbreiding van de Europese Unie dwingen tot het maken van verschillen. Wil deze expansie van de Unie niet leiden tot een verwatering dan is een nieuwe contractie nodig. Elke vorm van een kerngroep leidt automatisch tot een afname van de gelijkheid van de lidstaten. Maar waarschijnlijk is dat de enige mogelijkheid om een Unie van twintig of meer landen nog enige politieke cohesie te geven. Naar men mag aannemen zal zo'n kerngroep door de Nederlandse regering niet zozeer worden nagestreefd als doel op zichzelf, maar meer worden aanvaardt als gevolg van het eventuele mislukken van de IGC 1996.

Los van de discussie over een kerngroep zal ook de structuur van de Unie als geheel moeten worden aangepast door de gerealiseerde en te verwachten groei. De samenstelling van het voorzitterschap van de Unie moet anders worden geregeld. Ook de weging van stemmen zal meer ongelijkheid te zien geven. Dat lijken ondergeschikte zaken, maar ze raken aan een politiek en psychologisch centrale kwestie: de verhouding tussen de grotere en kleinere lidstaten, die ten nadele van de laatste categorie zal gaan verschuiven in een grotere Unie. Het zal een haast onmogelijke opgave blijken om het vermogen tot handelen van de Europese Unie veilig te stellen en tegelijk de kleinere lidstaten niet weg te drukken in het besluitvormingsproces.

De verhouding van rechtsnormering en machtsvorming wordt aanzienlijk beïnvloed door de presentie van de Europese Unie in de wereld, die wordt nagestreefd. Hoe verhoudt zich namelijk de wil om 'Europa' tot een effectieve macht te laten worden op het wereldtoneel tot het streven naar gelijkheid van de lidstaten? Is machtsvorming op deze schaal niet automatisch een uitnodiging tot centralisering? Nog afgezien van de vraag of het mogelijk is om alle historische rivaliteiten te overwinnen, zou men ook zo'n bundeling van macht in de Europese Unie op het gebied van de buitenlandse politiek moeten nastreven?

Volgens de Duitse filosoof Sloterdijk heeft Europa een eigen geestesmerk. Dat is de terugkerende gedachte van een herleving van het Romeinse keizerrijk. Voorbeelden daarvan zijn het Karolingische Rijk, het Heilige Roomse Rijk, het Napoleontische keizerrijk, het Russische imperium en het Derde Rijk. Sloterdijk: 'Europa is het toneel van gedaantewisselingen van het imperium. De leidende politieke voorstelling bestaat uit een soort zielsverhuizing van het Romeinse imperium'³³. Europese eenwording denken zonder een voorstelling van Europa als wereldmacht is volgens hem onmogelijk. Zeker is in ieder geval dat de interne markt nooit was gerealiseerd zonder de dreiging van trilaterale economische blokvorming en de wil om de Europese Unie tot economische wereldmacht te laten uitgroeien.

³³

P. Sloterdijk, *Falls Europa erwacht. Gedanken zum Programm einer Weltmacht am Ende des Zeitalters ihrer politischen Absence*, Frankfurt, 1994, blz. 34.

Welke is de politieke opgave die Sloterdijk aan Europa voorhoudt? Sarajevo laat zien dat voor Europa, in de woorden van Nietzsche, de tijd is aangebroken van 'een dwang tot grote politiek'. Niemand kan ontkennen dat na een halve eeuw de 'kernvragen van de Europese mytho-motoriek' in alle heftigheid zijn teruggekeerd. Hoe kan men na vijftig jaar afzijdigheid weer een rol op het wereldtoneel vervullen? Hoe kan het imperium opnieuw worden uitgevonden, zonder onmiddellijk ook alle treurige kanten van machtspolitiek te herhalen? Hij bepleit een herleving van het Rijk, die niet op dwang en verachting van mensen gebaseerd zal zijn. Dat is volgens Sloterdijk het kernprobleem van de Europese integratie: hoe kan binnen de grenzen van een rechtsorde de imperiale gedachte opnieuw gestalte krijgen, hoe kan de rivaliteit van naties zonder dwang overwonnen worden?

Kan men zich een voorstelling maken van Europa als machtsfactor in de wereld? Dat veronderstelt een Duits overwicht, niet enkel economisch zoals nu, maar ook politiek. Misschien zal het een Frans-Duits zwaartepunt zijn, maar zonder centrum gaat het niet. Dat blijkt wel uit de gang van de eenwording tot 1989: 'Europa' kon een louter civiele macht zijn, omdat het politieke centrum buiten Europa in de Verenigde Staten lag. Elke poging om 'Europa' een werkelijke externe presentie te geven zal tot een verheving van interne spanningen leiden. Men begrijpt de aarzelingen in Duitsland om het vacuüm in Europa op te vullen. Grootheid, weet men uit eigen ervaring, is riskant. Een nieuwe hegemoniale macht in Europa is daarom zo moeilijk denkbaar. En toch is de Europese Unie in toenemende mate blootgesteld aan deze dwang tot grote politiek.

Verder kan zo'n herleving van het imperium niet zonder een idee over wat de nieuwe barbaren zijn, nu de oude in het Oosten zijn weggevallen. Zonder grenzen gaat het niet. Wilterdink stelt dat ook vast: '(...) het ontbreken van duidelijke grenzen - territoriaal, politiek, etnisch-cultureel - (is) een belangrijk obstakel in de vorming van een Europees natiebeseef'³⁴. Om de eenheid van Europa te funderen

³⁴ N. Wilterdink, Europa als ideaal. Een beschouwing over Europese en nationale identiteit, in: T. Zwaan e.a. (red.), *Het Europees labyrint. Nationalisme en natievorming in Europa*, Amsterdam, 1991, blz. 144.

zou men dan terugvallen op de breuklijn tussen Westers christendom, orthodox christendom en islam. De zuigkracht van deze oude scheidslijnen zou wel eens groot kunnen blijken, wanneer de dwang tot grote politiek zich doet voelen. Het is zeker niet uit te sluiten dat de grenzen van de toekomstige Europese Unie - wanneer die zich tot een politieke macht wil vormen - goeddeels langs die van het historische katholieke en protestantse cultuurgebied zullen lopen.

Het drama van Bosnië lijkt in een duidelijke morele richting te wijzen. De Europese Unie moet zich tot een politieke macht vormen om een beslissend verschil te kunnen maken in deze oorlog. Men kan zich afvragen of de historicus Kossmann werkelijk beseft wat het betekent om te zeggen dat Europa geen 'zelfbewuste en samenhangende politieke doeleinden' aan de wereld kan voorhouden en nooit tot een 'machtsblok' zal worden: 'Deze voorwaarden zijn, in een Europa dat geen aan Europa eigen geestesmerk bezit, onvervulbaar. Gelukkig maar. De wereld zou er geen baat bij hebben als Europa zich tot een supermacht omvormde'³⁵. Wat betekent deze beperking voor de toekomst van een Europese Unie die omringd is door een halve maan van crisisgebieden: Noord-Afrika, het Midden-Oosten, de Balkan en de voormalige Sovjet-Unie?

Maar er is ook een andere morele dwang werkzaam in de hoofden van Europese vertegenwoordigers: juist niet deze drempel van Europese machtsvorming overschrijden, juist het wantrouwen in de eigen geschiedenis tot maatstaf blijven nemen. Want we weten dat onschuldige machtsvorming niet bestaat, zeker niet in of door Europa. Beseffen de pleitbezorgers van machtsontplooiing op de Balkan wel wat zo'n Europa allemaal met zich meebrengt aan machtsverschillen en culturele afgrenzing? Het karrespoor van de geschiedenis is diep. De morele eisen die Europa tot afzijdigheid veroordelen zijn minstens even sterk als de morele plichten die tot betrokkenheid dwingen. De mislukking van Europa in Bosnië is de prijs van een uitgeput imperialisme.

³⁵ E.H. Kossmann, *Een tuchteloos probleem. De natie in de Nederlanden*, Leuven, 1994, blz. 105.

Deze vragen worden hier opgeworpen teneinde duidelijk te maken dat de politieke stagnatie van de Europese Unie niet enkel een uiting is van de koestering van nationale belangen en identiteit, maar evenzeer een aanwijzing voor een gedeelde vrees voor een nationalisme op de schaal van Europa of positiever geformuleerd, van het verlangen naar een Europa dat overwegend een civiele macht is.

We hebben deze kant ook willen belichten om de betrekkelijkheid van de conclusies die hier volgen te onderstrepen: gegeven de historische blokkades is het moeilijk om een beeld te vormen van een politieke integratie in Europa, ook al zouden de volgende gedachten bij de aanstaande Intergouvernementele Conferentie maar bij benadering navolging vinden. Dat alles neemt niet weg dat gezocht moet worden in een Europese Unie die zich steeds verder uitbreidt, naar manieren om bestaande machtsverschillen een plaats te geven. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende vormen:

1. Nederland zou er toch mee moeten instemmen dat Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië een zwaarder gewicht krijgen toebedeeld in de dagelijkse diplomatie van de Europese Gemeenschap. Zeker na een uitbreiding tot achttien en meer landen is het moeilijk denkbaar dat een land als Duitsland maximaal één keer per negen jaar EU-voorzitter is. Enkele aanpassingen zijn op dit gebied al gerealiseerd, maar ze gaan niet ver genoeg. Een manier om het verschil in status te omschrijven, maar zeker niet de enig denkbare, zou het permanente lidmaatschap van de Veiligheidsraad kunnen zijn, als straks Duitsland ook die rol krijgt. Deze koppeling zou wellicht ook aanvaardbaar zijn voor landen als Spanje en Italië. Dan zouden deze drie landen afwisselend leiding kunnen geven aan de trojka. Ook om deze reden verdient het pleidooi van minister Van Mierlo om Duitsland tot een permanent lid van de Veiligheidsraad te maken alle steun (hoewel hijzelf deze koppeling met de Europese Unie nergens legt).
2. Een andere manier is het loslaten van de gedachte dat alle lid-staten in de Europese Commissie vertegenwoordigd moeten zijn. Dat is na de uitbrei-

ding een vraag die sowieso aan de orde zal moeten komen. Misschien dat een stelsel van permanente leden, de vijf (Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië en Groot-Brittannië) of zes (inclusief Polen) grotere lidstaten, aangevuld met roulerende posten voor de kleinere lidstaten, uitkomst kan bieden. Afgezien van het veto-recht zou dat lijken op het systeem van de Veiligheidsraad. Zo'n stap waardoor de band tussen nationale staten en de Commissie gedeeltelijk wordt doorgesneden is voor een land als Nederland een moeilijke stap. De vraag is of zo'n Commissie waarin straks de helft of meer van de landen geen Commissaris heeft niet zal verzwakken ten gunste van de Raad waarin wel alle landen vertegenwoordigd zijn. Vooral nog lijkt dit legitimiteitsverlies zwaarder te wegen dan de praktische problemen die een Commissie van rond de twintig leden oplevert. Mocht de Unie werkelijk groeien tot achtentwintig leden dan zal de noodzaak van een aanpassing onontkoombaar worden. Want in een uitdijende Commissie zal de positie van de grotere landen op een voor hen onaanvaardbare manier verslechteren.

3. Het wegen van stemmen, en de omschrijving van wat een gekwalificeerde meerderheid is zal moeten veranderen. De moeizame compromisvorming afgelopen jaar bij de uitbreiding tot vijftien bewijst wel dat dit een politiek zeer geladen onderwerp is. Wil men de meerderheid die nu bij 70% ligt verlagen dan moet men de ongelijkheid van groot en klein, die nu van 2 tot tien stemmen reikt, vergroten. Anders kan straks een minderheid van de bevolking een meerderheid overstemmen. Deze stap lijkt onontkoombaar want anders blijft alle besluitvorming bij meerderheid wel erg gemakkelijk vatbaar voor blokkades. Overigens zal ook in zo'n aangepast model een sterke aandrang tot besluiten bij eenstemmigheid blijven bestaan. Het overrulen van landen trekt nu eenmaal altijd een wissel op toekomstige samenwerking.
4. Nog een andere, radicalere manier om de formele gelijkheid te relativeren is de gedachte van een kerngroep in de Europese Unie. De regering lijkt

hier rekening mee te houden als in de Uitbreidingsnota wordt gezegd dat 'de IGC onvoldoende hervorming (zal) opleveren om de uitbreiding van ledental op te vangen met behoud van doelmatigheid en slagvaardigheid'³⁶. Het gaat erom dat geen lidstaat bij voorbaat van een kerngroep mag worden uitgesloten en tegelijk dat geen lidstaat de voortgang van anderen kan blokkeren. Wat natuurlijk blijft is het bezwaar van de 'perife-re' lidstaten die zich in een tweederangs positie gemanoeuvreerd zullen voelen, met alle risico's vanden voor de samenhang van de Europese Unie. Gezien de overlappende aanwezigheid van Nederland in de Westeuropese Unie, het Verdrag van Schengen en de Europese Monetaire Unie (als het zover komt), zal het deel uitmaken van zo'n eventuele kerngroep, die zo open mogelijk dient te zijn om niet tot een diepgaande scheiding der geesten binnen de Unie te leiden. Regelmatig overleg naar het model van de Frans-Duitse topontmoetingen lijkt daaraan het meeste tegemoet te komen. Strikte formalisering van zo'n politieke kerngroep rond de landen die aan de EMU deelnemen, zoals door sommigen wordt voorgestaan, roept het gevaar op van een tweedeling van de Unie.

³⁶

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten*, november 1994, blz. 14.

3. HERWAARDERING VAN DE NATIONALE STAAT

We nemen afscheid van het Europa van de volksopvoeders, die zeker wisten waarheen ze wilden - een Verenigde Staten van Europa - en beetje bij beetje de burgers wilden beschaven tot dat ideaal. De volksopvoeders hebben ongewild bijgedragen tot de afnemende geloofwaardigheid van de Europese Gemeenschap, door deze onbereikbare doelstellingen voor te houden. In hun ijver om voort te gaan hebben ze bijgedragen tot de impasse waarin Europa verzeild is geraakt. Met de poging om in het Verdrag van Maastricht de finaliteit van het integratieproces vast te leggen is een terugslag ingeluid, die te denken zou moeten geven.

Het geloof in economische vervlechting als grondslag van politieke eenwording en uiteindelijk het voorbijstreven van de nationale staten in een federaal Europa, was in Nederland wijdverbreid. Het beeld van een Europa van deel-staten is een naïeve projectie geweest van het Duitse federalisme op het geheel van Europa. Men begrijpt de aantrekkelijkheid van die metafoor: Nederland als deel-staat temidden van andere deel-staten, die delen in dezelfde machteloosheid.

Onvoldoende is benadrukt dat de groeiende interdependentie in West-Europa en de toenemende centralisering van de nationale staat parallelle ontwikkelingen zijn geweest in de naoorlogse tijd. Wie naar de bezorgdheid kijkt waarmee de Duitse deel-staten de gang van zaken in de Europese Unie gadeslaan begrijpt waarover het gaat. Milward spreekt in zijn boek zelfs over de Europese Gemeenschap als een overlevingsstrategie voor de natie-staten: 'How in a world of such nationally dominated conceptions, apparently justified by the remarkable economic prosperity which attended them could integration and the surrender of national sovereignty be born? Not as the intellectual counter-current to European nationalism, which it is so often said to represent, but only as a further stage in the reassertion of the nation-state. The common policies of the European Community came into being in

the attempt to uphold and stabilize the post-war consensus on which the European nation-state was rebuilt. They were part of the rescue of the nation-state' ³⁷.

Vooral door de opbouw van de verzorgingsstaat zijn de mogelijkheden van de nationale staten om in te grijpen in het dagelijks leven van de burgers aanmerkelijk vergroot. Door het stelsel van sociale zekerheid zijn talloze groepen in de nationale samenleving geïntegreerd, die daarvoor in de marge daarvan verkeerden. De opbouw van de verzorgingsstaat betekende ook de aanzienlijke groei van de overheidsbureaucratie. Dat alles heeft gevolgen gehad voor de nationale staten die Europa vormen. De politieke legitimiteit en stabiliteit zijn sterk afhankelijk geworden van de kwaliteit van de verzorgingsarrangementen. Door dit proces van sociale integratie is de nationale loyaliteit van de gemiddelde burger versterkt. Al met al kan men zeker niet zeggen dat de nationale staten sinds de oorlog langzaam aan het oplossen zijn in een proces van economische interdependentie.

Meer in een algemene zin moet men zich verzetten tegen de stelling dat de kringen van samenleven zich gestadig uitbreiden. *The wrath of nations* van Pfaff is een scherpe polemiek tegen deze gedachte. Er is geen 'natuurlijke' ontwikkeling geweest van de primitieve gemeenschap naar de natie. En er is geen algemene beweging in de richting van een internationale gemeenschap. 'De Griekse, Romeinse, feodaal christelijke, Habsburgse en Ottomaanse periodes waren allemaal meer internationalistisch, kosmopolitisch, polyglot en omvattend dan de internationale samenleving sinds 1918', volgens Pfaff ³⁸. En inderdaad, bewogen pleidooien voor multi-nationale staten als de enige beschaafde vorm van samenleven, zoals ze regelmatig verschenen in de negentiende eeuw ter verdediging van de Habsburgse monarchie, kom je nu niet vaak meer tegen.

Er is niet alleen geen vanzelfsprekende evolutie van nationalisme naar internationalisme, maar er is ook geen morele rangorde tussen beide. Er zijn onderdrukken-

³⁷ A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London, 1993, blz. 44.

³⁸ W. Pfaff, *The wrath of nations. Civilization and the furies of nationalism*, New York, 1993, blz. 16-17.

de internationalismen - het communisme bijvoorbeeld - en bevrijdende nationalis-
men. Pfaff wijst erop dat het nationalisme vaak is gezien als een progressieve
beweging van de burgerij en het volk tegen privileges en onderdrukkende
dynastieën. Niet alleen de bevrijding van volkeren uit de 'gevangenis' van het
Ottomaanse en Habsburgse Rijk werd alom als een vooruitgang gezien, maar na de
Tweede Wereldoorlog, werd het nationalisme dat zo'n belangrijke rol in de
dekolonisering speelde, opnieuw omarmd. En vervolgens werd in 1989 de nationale
bevrijding van de Midden- en Oosteuropese naties uit het Sovjet imperium
toegejuicht.

Het derde amendement op de Europese politiek van Nederland dat hier wordt
bepleit is een herwaardering van de nationale staat als drager van parlementaire
democratie, sociale bescherming en rechtsstatelijkheid in de Europese Unie.
Dahrendorf is zeer expliciet wat dit betreft: 'Auf absehbare Zeit wird der National-
staat der Rahmen individueller Rechte und die Aktionseinheit der internationalen
Beziehungen bleiben. Das gilt auch in und für Europa. Der Nationalstaat wird hier
und da angenagt und angekratzt, bleibt aber in seinem Kern durch die neuere
Entwicklungen unberührt. Er ist auch der Raum, in dem Menschen Zugehörigkeits-
gefühle empfinden können. (...) Wer immerfort dem Nationalstaat das Totenglök-
lein läutet, zerstört damit ungewollt auch die Fundamente von Rechtsstaat und
Demokratie, die einstweilen nur im Nationalstaat sicher sind'³⁹.

Het einde van zijn redenering verraadt terecht meer onzekerheid dan het begin.
Want de samenhang van de nationale staat in een interdependente omgeving is
zeker geen vanzelfsprekendheid, maar allereerst een politieke opgave. Juist omdat
klassieke taken, zoals ordehandhaving binnen de grenzen, belastingheffing, sociale
protectie van de burgers, de inzet van militaire middelen of de beslissing wie al dan
niet staatsburger kan worden, goeddeels rusten op nationale staten, moet nagedacht
worden over de manieren om de staatsinstellingen te behoeden voor verwaarlozing.

³⁹ R. Dahrendorf, *Die Zukunft des Nationalstaates*, in: Merkur, dubbelnummer 546/547, september-oktober 1994, Deutschland in der Welt, blz. 760 en 758.

Het klassieke denken over integratie dat uitgaat van politieke eenwording en veiligheidspolitieke pacificatie als min of meer spontaan gevolg van economische integratie, miskent meestal de taatheid van politieke en culturele loyaliteiten, die toch nog steeds in hoge mate binnen en niet tussen de nationale staten van Europa worden gerealiseerd. De leer van de interdependentie toegepast op de Europese Unie onderschat vooral het vraagstuk van de politieke legitimiteit. Op de moeilijke vraag of een levendige democratie mogelijk is op een grondgebied dat nu al meer dan 350 miljoen inwoners omvat en vijftien nationale staten met heel uiteenlopende culturen, talen, rechtssystemen en welvaartsniveau's, is binnen de Europese Unie nooit een afdoende, laat staan een eensluidend antwoord gegeven. Ook niet in Nederland waar men graag schuilt achter het nationalisme van de 'anderen'. Is de afstand tussen burger en bestuur, die toch al voor zoveel problemen zorgt op het niveau van nationale politieke stelsels, niet onoverbrugbaar in de Europese Unie?

De Europese Unie is een fuik van eigen makelij. Dat beeld heeft een positieve uitleg. Door bevoegdheden over te dragen, meer lidstaten toe te laten, instituties te creëren, hoopt men een onomkeerbaar proces gestalte te geven; er is geen weg meer terug. Dat is de gok van Europese integratie: je scheidt zoveel gemeenschappelijke belangen, verplichtende procedures, dat de lege instituties van de Unie zich vanzelf zullen gaan vullen met politieke wilsovereenstemming en democratische loyaliteit van de burgers. Europa denken kan niet zonder een uitgesproken geloof in de maakbare samenleving.

Maar het beeld kan ook anders worden uitgelegd. De Europese eenwording zit op een doodlopend spoor, is verstrikt geraakt in politieke tegenstellingen en bestuurlijke wanorde, met alle risico's vandien. De integratie blijft in een schemerzone steken: noch het nationale parlement, noch het Europese parlement heeft werkelijk greep op de besluitvorming in Brussel. Zo draagt de overdracht van nationale bevoegdheden bij tot zwakke democratieën op nationaal niveau, zonder dat onderwijl een levensvatbare democratie in Europa is gegroeid.

Het hele idee van een onomkeerbare ontwikkeling naar een steeds meer geïntegreerd Europa staat sowieso op gespannen voet met democratie. Onomkeerbaarheid als de belangrijkste metafoor van de Europese integratie staat haaks op de methode van trial and error die elke democratie eigen is. Onomkeerbaarheid veronderstelt een volledig inzicht in de mogelijke onbedoelde gevolgen van elke stap vooruit. En dat in een tijd die juist getekend wordt door een groeiend besef van de vele onbedoelde gevolgen die elk beleid met zich meebrengt. Daarbij hoeft men maar te denken aan het debat over de verzorgingsstaat.

Is deze gedachte van de onomkeerbaarheid van de Europese integratie niet afgeleid uit de these van de onomkeerbaarheid van het communisme, waarvan velen overtuigd waren? Net zoals de veronderstelde permanentie van het communisme berustte op een onderschatting van de democratie, zo steunt de aannahme van een gestadig voortschrijdende Europese Unie ook op een onderschatting van de democratie. De val van de Muur vijf jaar geleden heeft duidelijk gemaakt dat de metafoor 'onomkeerbaar', toegepast op de eenwording van Europa, weinig meer dan een bezweringsformule is van een politieke elite, die op de tast een weg zoekt in de Europese geschiedenis die in galop is geraakt. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de Europese Unie van de ene op de andere dag ineens kan zijn, maar wel dat het hele bouwwerk een kwetsbaar produkt is van specifieke historische omstandigheden, die in hoog tempo aan het veranderen zijn.

Er is veel voor de stelling te zeggen dat Europese integratie en parlementaire democratie vooralsnog elkaar in de weg zitten en de praktijk van vijfendertig jaar Europese Gemeenschap bevestigt dat ook: tot nog toe is het een project van de elites geweest. De onderhandelingen over het verdrag van Maastricht illustreren de sterke en zwakke kanten van de Gemeenschap. Het feit van een compromis is haast los van de precieze inhoud positief te waarderen. Dat zoveel zeer uiteenlopende naties erin slagen afspraken te maken over zulke ambitieuze projecten als een monetaire en een politieke integratie is verbazingwekkend, zeker in het licht van de Europese geschiedenis. Daar staat tegenover dat het Verdrag de ambitie heeft om een proto-grondwet te zijn voor Europa, maar langs de lijnen van de

klassieke, geheime diplomatie die voor verdragen geldt tot stand is gekomen. En dus werden de nationale parlementen met een verdragstekst overvallen waar 'ja' of 'nee' tegen gezegd moest worden. De gevolgen daarvan hebben we kunnen zien bij de referenda in Frankrijk en Denemarken.

De Europese Unie blijft nog heel lang een gemengde orde waarin supranationale en intergouvernementele bestuursstijlen door elkaar heen lopen, hetgeen een aantoonbaar democratisch tekort oplevert. De in Nederland sterke verwachting dat het Europees Parlement door een uitbreiding van bevoegdheden dit tekort zou kunnen opheffen is sterk aan grenzen gebonden en het geloof in deze uitweg begint ook hier te slinken. Een rapport van de Europese Beweging Nederland is daar heel duidelijk over: 'De structuur van de Gemeenschap maakt de positie van het Europese Parlement echter tot een structureel andere dan die van de nationale parlementen. Immers, in de Gemeenschap zijn het de lidstaten die belasting heffen ter financiering van zowel het eigen als het communautaire beleid' ⁴⁰.

Tegelijk moeten we het democratisch tekort in Europa relativeren door te wijzen op de gelijk luidende bezwaren jegens nationale en Europese democratie. Het ontbreken van burgerzin en gemeenschapszin wordt ook heftig beklagd op nationaal niveau. Uit onderzoek blijkt ook dat de burgers met de slechtste opinie over de eigen nationale democratie, het eerst geneigd zijn tegen Europa te stemmen. En verder wordt het vacuüm dat is ontstaan door de afnemende rol van de politieke partijen zowel nationaal als in de Unie gevuld door bureaucratie en rechterlijke macht. In die zin gaat het in de Europese Unie om problemen die een verheving zijn van vragen die ook in de afzonderlijke nationale staten aan de orde zijn.

Er is nog een andere relativering van het 'democratische tekort' in Europa: de Europese Unie kent wel degelijk een vorm van 'checks and balances' tussen de vier belangrijke instituties: Raad, Commissie, Parlement en Hof. Verder kan gewezen

⁴⁰ Europese Beweging Nederland, *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag*, 1991, blz. 71.

worden op een mate aan maatschappelijk pluralisme door vele belangengroeperingen die zich rondom de Europese Unie doen gelden en die zorgen voor democratische tegenwichten. Kortom, we moeten niet alleen naar de rechten van het Europese Parlement kijken als we zoeken naar de bronnen van democratie in de Gemeenschap: institutionele concurrentie en maatschappelijk pluralisme versterken zeker ook het democratische gehalte van Europa.

Ondanks deze relativerende kanttekeningen blijft het democratisch tekort een zeer problematische kant van de Europese Unie in wording. In een meer algemene zin is het probleem van de democratie in de Europese Unie tweeledig. Het is allereerst een probleem van schaalvergroting. Rozemond schrijft: 'De legitimiteit zou in het merendeel van de lidstaten een nog groter probleem kunnen gaan opleveren wanneer bij verdere uitbreiding met nieuwe leden gesnoeid zou worden in het aantal werktalen van de verdragsorganen of zelfs in het aantal nationaliteiten met een zetel in Commissie en Hof'⁴¹. De uitbreiding dwingt inderdaad tot een stap die Nederland niet wil zetten, namelijk het loslaten van de gelijkheid van de lidstaten op de een of andere manier. Daarover hebben we het in het voorgaande gehad, maar de spanning tussen legitimiteit en effectiviteit zal in toenemende mate onoplosbaar blijken in een Unie met twintig of meer lidstaten.

Natuurlijk zijn er nationale staten die een continent op zichzelf vormen: de Verenigde Staten, India, China en Rusland. Over de democratische tradities van de laatste twee kunnen we kort zijn. Ook India dat steeds meer ten prooi valt aan desintegratie en etnisch-religieuze tegenstellingen kan moeilijk nog als voorbeeld gelden. Blijven over de Verenigde Staten die dan ook in de voorstellingen van het Europese federalisme een leidraad zijn geweest. Ondanks bezorgde stemmen als die van Schlesinger en Kennan over de 'disuniting of America', kunnen de Verenigde Staten nog worden gezien als een voorbeeld van grootschalige democratie. In beginsel zou men dat model kunnen kopiëren en bijvoorbeeld een Europese constitutie en een gekozen president introduceren, teneinde de gewenste politieke

⁴¹

S. Rozemond, *Legitimiteit van besluitvorming in de Europese Gemeenschap*, Clingendael-notitie, 1993, blz. 8.

en democratische samenhang te bevorderen. Maar dan wordt vergeten dat het historische beginpunt van de Verenigde Staten onvergelijkbaar is met een zich verenigend Europa en realiseert zich men ook onvoldoende onder welke culturele voorwaarden de Amerikaanse massademocratie kan functioneren.

Naast het probleem van de schaal, moet dan ook gewezen worden op het meer principiële vraagstuk van de culturele grenzen aan een Europese democratie. Op zijn minst kunnen we vaststellen dat in de geschiedenis van West-Europa nationalisme en democratie hand in hand zijn opgebloeid in een spanningsvolle verhouding. Anders gezegd: de natie als een politieke- en rechtsgemeenschap hing nauw samen met de natie als taal- en cultuurgemeenschap. Dat laat de recente geschiedenis van België en Canada wel in een negatieve zin zien: taalgroepen roepen daar om zelfstandigheid, ondanks een lange geschiedenis van coëxistentie in hetzelfde staatsverband. En het voorbeeld van Zwitserland toont dat een vergaand isolement ten opzichte van Europa nodig is om deze heterogene samenleving bijeen te houden.

Medeburger was en is nog steeds grotendeels degene die deelt in een aantal culturele gewoontes, die dezelfde taal beheerst en zich verwant voelt met essentiële rechtsnormen. Daarbij gaat het uitdrukkelijk om gedeelde 'minima moralia' en niet om het streven naar zoiets als culturele homogeniteit die omvattend is. Tot nog toe is de nationale identiteit nauwelijks een bewust onderwerp van politieke controverse geweest in ons land. Het kan niet vaak genoeg worden gezegd dat Nederland daarmee een uitzonderlijke positie in Europa innam. Of dat zo blijft? Met het verder openen van de grenzen, zou de aandrang om ze scherper te trekken weleens snel kunnen toenemen. Elke geforceerde dwang tot Europese eenwording zal averechts werken, zoveel is wel duidelijk geworden in de afgelopen vijf jaar.

De Franse filosoof Claude Lefort schrijft: 'Met de komst van de democratie verheffen de Staat, de Maatschappij, het Volk en de Natie zich voor de eerste keer, of komen zij in een heel ander daglicht te staan. En in al deze vormen wil men graag het enkelvoudige terugvinden en het verdedigen tegen de dreiging van

verdeeldheid' ⁴². Daar ligt een wezenlijk probleem: kan de verdeeldheid die bij elke democratie hoort, voortbestaan zonder die samenbindende verwijzing naar 'volk' en 'natie'?

Wat gebeurt er als deze samenhang van culturele - en politieke gemeenschap verbroken wordt? Gaan dan de nationale identiteiten, niet langer vastgebonden in een democratische structuur, zich verzelfstandigen? Het natiebeseft en volksgevoel die ingebed waren door de parlementaire democratie, dreigen los te slaan en het autoritaire potentieel te openbaren, dat in begrippen als 'volk' en 'natie' besloten ligt. De opkomst van extreem-rechts is het topje van een ijsberg aan ongenoegen. Het kan in ieder geval niemand verbazen dat in een tijd dat de democratische gemeenschap in West-Europa verzwakt, de natie als cultuurgemeenschap weer alle nadruk krijgt. Dan wordt immigratie ineens tot een majeur probleem, iets wat we in vrijwel alle landen van de Europese Unie momenteel zien.

Kan Europa het democratisch tekort overwinnen? Waar het om gaat is het verband tussen twee debatten die nu tamelijk los van elkaar worden gevoerd. Aan de ene kant het communitarisme debat, dat heftig gaande is in vooral de Angelsaksische politieke filosofie en aan de andere kant het al wat oudere debat over de mogelijkheden en onmogelijkheden van een Europees federalisme en over de vraag of de natie-staat ook in een politieke zin voorbij gestreefd kan en moet worden.

Het is een open vraag of een liberale democratie als methode van conflictbeslechting op eigen kracht een politieke gemeenschap kan dragen. Kan de Europese Unie zo'n Europees 'natie-beseft' mede tot stand brengen? Of heeft een levensvatbare democratie juist wortels nodig in een specifieke cultuurgemeenschap? Kunnen politieke en voor-politieke gemeenschap wel gescheiden worden, zonder tot een ondermijning van democratie te leiden? En zo nee, wat zegt dat dan over de kansen van een Europese democratie? Is niet op zijn minst een lingua franca nodig om gedeeld burgerschap te schragen?

⁴²

C. Lefort, *Het democratisch tekort. Over de noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie*, Meppel, 1992, blz. 112.

Sam Rozemond van Clingendael gelooft niet in deze tegenwerping: 'De tegenwerping dat parlementaire democratie alleen kan gedijen in een zeer homogene samenleving miskent dat in veel opzichten in het verdragsgebied van de Europese Gemeenschap de homogeniteit verder is voortgeschreden dan in de Nederlandse samenleving een eeuw geleden'⁴³. Dat is een merkwaardig argument, want de Nederlandse samenleving kende een eeuw geleden bijvoorbeeld geen algemeen kiesrecht om maar iets te noemen. Waar het juist om gaat is de samenhang van voortschrijdende maatschappelijke integratie - door bijvoorbeeld de emancipatie van de katholieken en de arbeidersklasse - en versterking van het democratische gehalte van de samenleving.

Bovendien is de term 'zeer homogeen' natuurlijk op geen enkele moderne samenleving van toepassing. Immigratie, internationale markten en media hebben hun werk wel gedaan. Toch is de vergelijking van de maatschappelijke en culturele samenhang in de Europese Unie met die van de natie-staat misleidend. Een gemeenschappelijke taal, een gedeelde historische ervaring, een specifieke rechtscultuur, zelfstandige tradities van sociale bescherming en een eigen politieke stijl, dat alles tekent de natie-staten die de Europese Unie schragen, maar ontbreekt goeddeels in die Unie zelf. Lübke schrijft: 'Das europäische Staatsvolk, das im europäischen Parlament seine Representanz fände, gibt es nicht ...'⁴⁴.

Men zou kunnen zeggen dat het aspect van de gemeenschappelijke markt zo domineert dat Europa vooral consumenten kent en geen volwaardige burgers. De onderdanen van de Unie zijn individuen waarvan de consumptieve mogelijkheden en de bewegingsvrijheid enorm vergroot worden, maar er is momenteel geen sprake van werkelijke 'gemeenschapsvorming'. Europa kent geen eigen media, geen publieke opinie, geen politieke symboliek, geen algemeen aanvaarde politieke leiders enzovoorts. Vooral op het ontbreken van een transnationale openbaarheid

⁴³ S. Rozemond, *Legitimiteit van besluitvorming in de Europese Gemeenschap*, Clingendael-notitie, 1993, blz. 28.

⁴⁴ H. Lübke, *Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben*, Berlijn, 1994, blz. 147.

moet hier gewezen worden: er is bijvoorbeeld geen Europese krant. Zolang dat niet het geval is blijven de instituties in de lucht zweven en is democratie niet werkelijk verankerd.

Paul Thibaud geeft dan ook een antwoord dat bescheiden is voor wat betreft de mogelijkheden tot een Europees burgerschap. Volgens hem is alleen de natie een voertuig voor wat hij de 'emancipatie' en 'implicatie' van burgers noemt. Zonder de wederkerigheid van rechten en plichten die een natie bij zijn burgers aanspreekt, is geen levende democratie denkbaar: '(...) le citoyen devant à la nation son émancipation individuelle, émancipation nécessaire à l'exercice du jugement indépendant par quoi il participe aux décisions politiques, et la fidélité à ce cadre, le sentiment de sa dette, fondaient l'exigence solidariste de concitoyenneté'⁴⁵. Die ethiek van verantwoording is voorlopig moeilijk denkbaar in Europa.

Het geforceerde verbreken van de historisch gegroeide band tussen nationale staat en parlementaire democratie brengt risico's met zich mee, waarvan men zich tot voor kort onvoldoende bewust was. Voor afzienbare tijd zal het zwaartepunt van de politieke legitimiteit rond de nationale staat blijven liggen en dat heeft nogal wat consequenties voor de reikwijdte van het integratieproces en voor de rol van de nationale parlementen daarin. Zo kan men zich afvragen of de monetaire unie die is voorzien aan het einde van de jaren negentig niet een stap te ver is geweest. Szász schrijft: 'Dat wil zeggen dat de EMU zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht in zijn huidige vorm op den duur niet kan functioneren. Beginnen met een gemeenschappelijke munt zonder de zekerheid dat de deelnemers bereid zijn de noodzakelijke politieke basis tot stand te brengen is niet verantwoord. Het houdt een grote kans in op mislukking, en mislukking is erger dan niet beginnen'⁴⁶.

⁴⁵ J.M. Ferry & P. Thibaud, *Discussion sur l'Europe*, Parijs, 1992, blz. 123.

⁴⁶ Coreferaat van A. Szász, in: J.G. Siccamà, *De internationaal-politieke positie van Nederland na de Koude Oorlog*, Clingendael, 1995, blz. 44.

Maar zo'n 'politieke basis' vraagt ook om democratische instemming. Zulke wezenlijke bevoegdheden uit handen geven zonder democratische controle is riskant. Anders gezegd, daadkracht zonder democratie zal op enige termijn zichzelf verslaan. Of men moet geloven in de duurzaamheid van de Europese Unie als een verlichte vorm van despotie: louter de prestaties op het gebied van werkgelegenheid of veiligheid zullen de burgers binden aan de Unie. In deze redenering is het democratische gehalte van de Europese Unie slechts een bijzaak, een afgeleid probleem. Een democratie die weinig vermag te bewerkstelligen wat het dagelijks leven van de burgers verbetert zal op den duur in problemen komen, maar daadkracht die over de hoofden van de Europese burgers wordt uitgeoefend in Brussel, zal op die momenten dat het tegenzit een uitnodiging blijken te zijn voor populistische wrok tegen Europa.

De paradox van de Europese integratie is dat alleen zekere en sterke natie-staten met goed functionerende democratieën en rechtsstaten bereid zijn om zich te openen voor de buitenwereld en onderdeel te zijn van het proces van Europese integratie. Wanneer dat gebeurt en de greep van nationale regeringen en parlementen verzwakt, zonder dat op een hoger niveau democratische controle en politieke cohesie worden gerealiseerd, dan neemt de onzekerheid toe en daarmee ook de neiging om zich af te sluiten.

Het is zeker waar dat op tal van terreinen de nationale staten hun soevereine bevoegdheden inmiddels de facto verloren hebben - denk aan de monetaire politiek van Nederland die goeddeels in Frankfort tot stand komt - en dat de Europese Unie juist een kader biedt tot herwinning van enige greep op het eigen lot. In deze optiek is steun aan de Unie afhankelijk van de mate waarin deze naar de woorden van Milward de deelnemende lidstaten helpt te overleven in een steeds meer interdependente omgeving. Zo bezien ligt de 'finaliteit' van de Unie in de bestending van de nationale staten als stabiele, democratische rechtsstaten en niet in de poging tot de vorming van een Europese natie en staat, die in essentie deze taken zouden gaan vervullen.

Even dacht men na 1989 dat een nieuw tijdperk was ingeluid waarin de overwinning van de nationale staat op de voorgrond zou staan. Maar momenteel is er een verschuiving gaande in een tegenovergestelde richting: de handhaving van het geweldsmonopolie van de staat is ineens een grote zorg geworden. Niet de oplossing van de nationale staat in een groter geheel is aan de orde, maar de bescherming van de nationale staat tegen verbrokkeling en burgeroorlog vraagt alle aandacht. De internationale orde leeft namelijk bij de gratie van stabiele staten.

We leven sinds de val van de Muur en het verdwijnen van de Sovjet-Unie voor het eerst in een tijd zonder imperia, schrijft Ignatieff, en buiten de nationale staten is er niets dat de orde kan handhaven. 'De kosmopolitische orde van de grote steden hangt beslissend af het vermogen van de natie-staat om de wet te doen naleven. Als die rechtsorde ineens stort, zoals tijdens de rellen in Los Angeles in 1992, dan wordt duidelijk dat beschaafde, kosmopolitische steden even vatbaar zijn voor etnische oorlogsvoering als willekeurig welk Oosteupees land' ⁴⁷.

Daarin ligt ook de reden waarom de nationale staten zo terughoudend zijn om bevoegdheden op het gebied van de interne veiligheid, politie en justitie, over te dragen. De onderhandelingen rond het Schengenverdrag hebben dat genoegzaam laten zien. Kapteyn concludeert: 'Ook al waren de belangen niet gelijk, elk land had de terechte angst dat zijn criminaliteitskansen zouden gaan stijgen en die angst bracht hen samen. Deze goede wil leidde echter niet tot de overdracht van soevereine rechten. Welke ideeën ook de ronde deden, de angst was niet zo groot dat deze wezenlijke vorm van positieve integratie zelfs maar werd overwogen' ⁴⁸. Zo mag men aannemen dat het monopolie op geweldsgebruik nog voor lange tijd bij de nationale staten blijft liggen.

⁴⁷ M. Ignatieff, *Blood & Belonging. Journeys into the new nationalism*, London, 1993, blz. 9.

⁴⁸ P. Kapteyn, *Onderhandelen in beschaving. Over nationale civilisaties en Europese integratie: het voorbeeld Schengen*, in: T. Zwaan e.a. (red.), *Het Europees labyrint. Nationalisme en natievorming in Europa*, Amsterdam, 1991, blz. 167.

Samenvattend is er is alle reden om het federale idealisme, dat zoals we eerder zagen in de praktijk vaak niet de norm is geweest, openlijker te herzien. Het federale voorbehoud zoals verwoord in de regeringsnota over de Europese Politieke Unie (26 oktober 1990) is onwaarachtig gebleken: 'Nederland heeft steeds duidelijk voor het voetlicht gebracht (...) tot veel pragmatisme bereid te zijn mits het uiteindelijke perspectief van een federaal Europa maar geen geweld wordt aangedaan. (...) De EPU dient ons een stap verder in deze (federale, ps) richting te brengen. De lengte van die stap is daarbij in beginsel ondergeschikt aan de richting'⁴⁹. Hier ziet men mooi de botsing van pragmatisme en de onderschikking daarvan aan een beginsel in een redenering bijeen! De huidige regering lijkt ook wel dit spoor te hebben verlaten, zonder dat overigens met zoveel woorden te bevestigen. Nog steeds doet men het voorkomen alsof de continuïteit in de Europese politiek de boventoon voert.

Misschien moet de Nederlandse regering werkelijk iets meer pragmatisch zijn over Europa en het simpele feit van samenwerking, overleg, compromisvorming al heel hoog aanslaan. Dan gaat het niet meer om optimale zekerheden, om 'onomkeerbare integratie', maar om een beperking van de risico's die in de Europese geschiedenis al zo vaak voor ongelukken hebben gezorgd. Tegenover het ideaal dat onze diplomatie vaak tot norm heeft verheven kunnen we toch in ieder geval het adagium van de Duitse sociaal-democraat Bernstein stellen: het doel is niets, de beweging is alles. Zolang het gesprek in Europa voortgaat is er veel gewonnen.

Deze gedachtengang geeft aanleiding tot de volgende praktische conclusies:

1. De voorstellen in het rapport van de Europarlementariërs Martin en Bourlanges kunnen goeddeels gevolgd worden. Daarbij gaat het om een vereenvoudiging van de werkwijze van het Europese Parlement tot drie besluitvormings-procedures, waarvan sommige al staande praktijk zijn: co-decisie voor alle wetgeving; instemming voor verdragswijzigingen, internati-

⁴⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota over de Europese Politieke Unie*, oktober 1990, blz. 4.

onale verdragen, uitbreiding van de Europese Unie; en tenslotte consultatie bij het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Over het geheel genomen dragen deze voorstellen bij tot een versterking van het Europese Parlement, hetgeen een beperkt proces is. Want co-decisie is geen stap op weg naar een federale structuur, maar juist de erkenning van een duurzame coëxistentie van de Raad en het Parlement. Het Europese Parlement kan weliswaar tal van besluiten tegenhouden en amenderen, maar dat is nog wel iets anders dan de positie van de nationale parlementen.

2. Er zijn dwingende redenen die zowel de schaal betreffen waarop de Europese Unie afstevent, als de culturele voorwaarden van democratie die tot de conclusie leiden dat elke verwachting omtrent een projectie van de nationale democratieën op een Europees niveau onwaarschijnlijk is. De rol van de nationale parlementen moet dan ook worden versterkt, zeker op die gebieden waar intergouvernementele besluitvorming de regel blijft. Ook moeten de werkzaamheden van nationale en Europese parlementariërs meer worden vervlochten in de vorm van gemengde commissies. Een ander idee is dat Nederlandse Europarlementariërs de mogelijkheid verkrijgen om bij elk onderwerp waarover een commissie van de Tweede Kamer verslag uitbrengt een schriftelijke bijdrage te leveren. Op die vragen dient de regering dan te antwoorden, zodat een rechtstreekse relatie tussen de Europese parlementariërs en de Nederlandse regering ontstaat. Tenslotte kan men denken bij de voorbereiding van intergouvernementele conferenties als die van 1996 aan een regelmatig bijeenkomende vergadering van nationale parlementariërs. Hermann Lübke heeft gelijk: 'Das 'Demokratie-defizit' der Europäischen Gemeinschaft wird sich nach aller Voraussicht eher als über die Kompetenzstärkung des Europäischen Parlaments über die Stärkung der europapolitischen Kompetenzen der Parlamente der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft beheben lassen'⁵⁰.

50

H. Lübke, *Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben*, Berlijn, 1994, blz. 150.

3. Een kerngroep dient ook te worden beoordeeld op de mate waarin het een antwoord geeft op het democratische tekort in de Unie. Waarschijnlijk zal zo'n kerngroep op een intergouvernementele grondslag samenwerken. Het is immers niet goed in te zien dat de nationale parlementen hun controlebevoegdheden nog verder zullen laten eroderen ten gunste van een kerngroep, die geen enkele dwingende parlementaire structuur kent. Tegelijk is zo'n aparte parlementaire voorziening moeilijk denkbaar, omdat daarmee het einde van het Europese Parlement wordt ingeluid, ten minste als men er van uitgaat dat er geen twee concurrerende Europese Parlementen komen. Nederland dient er voor te waken dat een eventuele kerngroep niet het democratische tekort verder vergroot. Tot nu toe zijn alle voorstellen dienaangaande opvallend zwak voor wat betreft de democratische legitimiteit.

4. Tenslotte heeft de Europese integratie een directe weerslag op de regeerstijl in Nederland. Twee karakteristieke elementen staan onder druk: de beperkte rol van de minister-president en de ministeriële autonomie. Beide zijn een belangrijke oorzaak voor de vaak slechte coördinatie van het Europese beleid van Nederland, waardoor ons land regelmatig het pleit verliest op belangrijke terreinen. Er is sprake van een aanzienlijke tegenstrijdigheid: hoe kan men voor Europese integratie zijn en tegelijk angstvallig aan de autonomie van de departementen vasthouden? De Europese integratie dwingt in de richting van een versterking van de positie van de minister-president, een proces dat al langere tijd gaande is en zijn weerslag zal hebben op de stijl van coalitie-kabinetten. Verder valt niet goed meer te motiveren dat de staatssecretaris van Europese Zaken, die immers de coördinatie van het Europese beleid voor zijn rekening neemt, niet onder Algemene Zaken valt. Deze aanpassing heeft gevolgen voor de positie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat zal moeten aanvaarden dat Europese politiek minder onder de klassieke definitie van buitenlandse politiek zal komen te vallen.

TOT BESLUIT: DOEN ALSOF

In deze beschouwing over de plaats van Nederland in de Europese Unie zijn drie aanpassingen van het buitenlands beleid bepleit. Naast een sterkere binding aan de landen die in onze omgeving liggen op het Europese vasteland, is de ruimere erkenning van machtsongelijkheid in de Unie beargumenteerd en tenslotte is een herwaardering van de nationale staat als ordenend element in Europa aan de orde gesteld. Welke is nu de verhouding tussen deze drie hoofdlijnen van het betoog? Is er geen tegenstrijdigheid tussen het zoeken naar een verplichtender verband met landen in onze omgeving en de nadruk op de rol van nationale staten?

De onderscheiden amendementen komen voort uit de noodzaak om het handelingsvermogen van de Unie te versterken, want daaraan ontleent Nederland bescherming, en tegelijkertijd zoveel mogelijk de legitimiteit van de nationale staten te handhaven, want ook daaraan ontleent Nederland bescherming. Europa heeft behoefte aan effectieve vormen van samenwerking, want tal van problemen overstijgen de schaal van de afzonderlijke lidstaten, en Europa kan tegelijk niet zonder het legitieme ordeningsprincipe dat door de nationale staten wordt gevormd. Gemakkelijker is het nu eenmaal niet. Het federalisme bood een elegante verzoening van beide vereisten, maar is om de redenen die in het voorgaande zijn genoemd, geen hanteerbare doelstelling meer in dit tijdsgewricht.

Waar dergelijke terughoudende verwachtingen in ieder geval toe zouden moeten leiden is het telkens stellen van de vraag in welke mate de Europese Unie het de nationale staten mogelijk maakt om op een stabiele en democratische manier te overleven. De Europese integratie heeft niet de overwinning van de nationale staat tot doel, maar eerder de bescherming en bestendiging ervan. Anders gezegd: de Unie staat allereerst ten dienste van de afzonderlijke nationale staten, die de voornaamste drager van parlementaire democratie, rechtsstaat en sociale protectie blijven. De historische verzoening die in de Europese Unie gestalte heeft gekregen kan alleen maar slagen als de nationale soevereiniteit niet uiteenrafelt.

Wat dat betreft is de studie van de Franse ambassadeur bij de West Europese Unie, Guéhenno, een belangrijke waarschuwing, al heeft hij het vast niet in deze zin bedoeld. Hij schetst een beeld waarin de territoriaal gebaseerde ordening van de macht in de nationale staat langzaam overgaat in een diffuus netwerk van economische en culturele afhankelijkheden, die overigens ook de schaal van Europa verre overtreffen. In deze nieuwe wereld van interdependentie is de klassieke vertegenwoordigende democratie een relict geworden. Met de nationale staat is het parlement een overleefde institutie. Het einde van de democratie kondigt zich aan, volgens Guéhenno.

Zijn conclusie over de Europese Unie: 'Het debat over de toekomst van Europa toont in al zijn bedrieglijke eenvoud de tekortkomingen waartoe de institutionele benadering (...) heeft geleid. In deze discussie staan twee institutionele visies tegenover elkaar: die van de 'nationalisten' en die van de 'federalisten'. Twee exponenten van een verdwijnende wereld die beide niet in staat zijn zich te realiseren wat de nieuwe wereld inhoudt' ⁵¹.

Op basis van deze toekomstverwachting voorspelt hij een vergaande verbrokkeling van soevereiniteit, op een vergelijkbare manier als degenen die spreken over de 'nieuwe Middeleeuwen'⁵². Misschien dat ze gelijk zullen krijgen en er is natuurlijk wel het een en ander dat hun visie ondersteunt. Het handelingsvermogen van nationale staten is afgenomen en tegelijk kan dat maar in een beperkte mate op een hoger Europees niveau worden teruggewonnen. Inderdaad wijken de dynamiek van economische, politieke en culturele ontwikkelingen verder uiteen dan vijftig of honderd jaar geleden. Schaalvergroting en mobiliteit ondergraven een stabiele representatie van sociaal-economische en culturele belangen in de politiek.

⁵¹ Jean-Marie Guéhenno, *Het einde van de democratie*, Tielt, 1994, blz. 55.

⁵² Zie o.a. Hedley Bull, *The anarchical society. A study of order and world politics*, Londen, 1977 en Alain Minc, *Le nouveau Moyen-Âge*, Parijs, 1993.

Dat is allemaal waar en toch is het soort determinisme van Guéhenno en anderen een zwaktebod. Wat hen parten speelt is een omkering van het vooruitgangsgeloof: ze veronderstellen weliswaar een continu proces van modernisering, dat echter een overwegend sombere lading krijgt. In deze visie is weinig aandacht voor de tegenkrachten die elk moderniseringsproces oproept. Zo hebben we gezien dat de informatie-revolutie helemaal niet hoeft te leiden tot een 'global village'.

Daarnaast is in het voorgaande betoogd dat de gevolgen van economische en culturele internationalisering voor de nationale staat geenszins eenduidig zijn. In de naoorlogse periode zijn de opbouw van de gemeenschappelijke markt in Europa en de groei van de nationale verzorgingsstaat hand in hand gegaan. Ook de culturele integratie in de ruimte van de nationale staat is doorgegaan. De Britse antropoloog Gellner heeft gelijk als hij schrijft: 'For the average person, the limits of his culture are, if not quite the limits of the world, at any rate the limits of his employability, social acceptability, dignity, effective participation and citizenship'⁵³.

Daarom is het historisch gegroeide verband van nationale staten, parlementaire democratie en rechtsstaat van centrale betekenis bij elke analyse van de toekomst van de Europese Unie. Wijzen op de betekenis van nationale staten in de Europese Unie en proberen de toekomstige rol daarvan nader te omschrijven lijkt dan ook van belang. Zonder daadkracht op een bovennationaal niveau zal Europa noch als economische kracht overeind blijven, noch als politieke actor in de wereld zijn betekenis kunnen laten gelden. En dat vereist de aanvaarding van grotere machtsverschillen in de Europese Unie, ook al betekent dat voor Nederland een aanzienlijke prijs. Die prijs zal enkel worden opgebracht in een Europese Unie die zichzelf beperkt tot essentiële vragen en zeer bewust ruimte biedt aan de nationale staten om als legitiem ordeningsprincipe in Europa een betekenisvolle rol te blijven vervullen.

⁵³Ernest Gellner, *Conditions of liberty. Civil society and its rivals*, London 1994, blz. 107.

Tegelijk kan men de vraag stellen of er niet een andere tegenstrijdigheid in het gevoerde pleidooi zit. Want het lijkt weinig consistent om enerzijds een herwaardering van de nationale staat op de voorgrond te plaatsen en anderzijds op verschillende punten juist het overgeleverde beeld van de Nederlandse plaats in Europa te amenderen. Zou, bijvoorbeeld, niet een versterking van de anti-continente gerichtheid van Nederland nodig zijn tegenover de geschetste verschuivingen in de Europese politiek?

Dat concludeerde Sam Rozemond midden jaren tachtig: 'De Nederlandse economische belangen, veiligheidspolitieke tendenties, ideële behoeften en politieke cultuur wijken over het geheel genomen bij uitstek af van wat een opschuiving van het zwaartepunt in continentale richting als Westeuropese signatuur zou opleveren'⁵⁴. Vooral de term 'ideële behoeften' verdient enige nadruk, want die illustreert hoe diep de kloof ook in moreel en cultureel opzicht werd geschat.

Ook de liberale politicus Bolkestein trekt deze conclusie: 'Mede door die uitbreiding wordt het dus minder waarschijnlijk dat de Frans-Duitse as haar stempel op Europa zal kunnen drukken. Alleen al om die reden zou het niet verstandig zijn onze buitenlandse politiek exclusief op die as te richten. Bovendien zou dat niet in ons nationaal belang zijn' (*NRC Handelsblad* 25 februari 1995). Is de logica van zo'n redenering niet dwingend voor degene die waarde hecht aan de nationale staat en de culturele continuïteiten die daarbij horen?

Ook wat dit betreft zijn er geen gemakkelijke antwoorden. Buitenlandse politiek van elk land, maar zeker van een kleinere natie, is een voortdurende zoektocht naar het optimale evenwicht van eigen ordeningsprincipes en het vermogen tot aanpassing in gewijzigde omstandigheden. Deze omstandigheden zijn in één woord te vangen: een continentalisering van de Europese politiek. Tegen deze achtergrond zou een voortzetting van de traditionele politiek tegenover Frans-Duitse samenwerking een misverstand zijn. Tegenover het grote belang van een evenwicht staat het

⁵⁴S. Rozemond, *Nederland in West-Europa. Een plaatsbepaling*, 's-Gravenhage, 1987, blz. 118.

evenzeer grote belang van politieke samenhang in de Europese Unie. En vooralsnog is Frans-Duitse samenwerking één van de weinige middelen daarvoor. Het is duidelijk dat een politiek die gericht is op de versterking van deze 'as' afbreuk doet aan het aloude streven naar machtsevenwicht en rechtsgelijkheid in Europa, maar wat weegt zwaarder in het wanordelijke Europa van na 1989?

Bovendien moeten ook degenen die haken naar de gerichtheid op de Angelsaksische wereld erkennen dat de vaak aangehaalde stijlverschillen tussen vooral Frankrijk en Nederland veel te maken hebben met het verschil tussen kleinere en grote lidstaten van de Europese Unie. Wie nog gelooft in de grotere affiniteit die Nederland en Groot-Brittannië zouden hebben, moet bedenken dat het overwegende beeld in Nederland van bijvoorbeeld de Britse rol in Bosnië er één is van een overmaat aan Realpolitik. Omgekeerd bevestigt het verwijt van de voormalige EU-onderhandelaar David Owen deze beeldvorming. Diens vlijmscherpe oordeel over de opstelling van Van den Broek en Kooijmans - 'onwetendheid en onwerkelijk moralisme' - doet vermoeden dat de botsing van politieke culturen niet een exclusief Frans-Nederlandse aangelegenheid is (*NRC Handelsblad* 10 juni 1995).

Kortom, herijking betekent dat Nederland zal moeten nadenken over de gevolgen van een Europese Unie waarin het verschil tussen groot en klein duidelijker zal doorklinken. De onzekerheid die dat met zich meebrengt is niet van vandaag. Het is geruststellend om te weten dat men anderhalve eeuw geleden al met zulke twijfel kampte. Thorbecke noteerde voor een speech in 1844 de volgende overpeinzing, met de afscheiding van België nog vers in de herinnering: 'Bezit de natie nog die kracht en dat karakter, dat zij verdient, meer dan in naam en schijn zelfstandig te zijn ... Men kan soms twifelen. Maar hoe die vraag ook wordt beantwoord, (...) wij moeten handelen, alsof de twijfel niet besta, noch kunne bestaan; alsof wij bestemd zijn, eene eigen oorspronkelijke nationaliteit voor alle tijden te bewaren'⁵⁵.

⁵⁵

Geciteerd in: E.H. Kossmann, *Verdwijnt de Nederlandse identiteit? Beschouwingen over natie en cultuur*, Internationale Spectator, jrg.49, juli/augustus 1995.