

Europa: schildpad of draak?

De Europese Unie (EU) verkeert in een diepe malaise. Het wordt steeds moeilijker de Europese integratie te verdiepen of zelfs om het huidige niveau van integratie te behouden. Het zo belangrijke Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid komt niet van de grond. Toch staat Europa voor een aantal grote uitdagingen.

De Europese Unie staat er niet goed voor. Wij verkeeren niet zozeer in een crisis als wel in een diepe malaise. Het idealisme, waarmee het project van de Europese integratie in de jaren vijftig werd gelanceerd en nadien voortgestuwd, is verflauwd. Nog maar weinig mensen belijden het ideaal van de Europese integratie met hartstocht. Zelfs in Nederland, ooit een pionier op de weg naar federalisme, is het laaiende vuur verzwakt tot een kwijnend vlammetje. Destijds, kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog, was het een tot de verbeelding sprekend en inspirerend concept, de aartsvijanden Frankrijk en Duitsland, met in hun kielzog een aantal andere landen, samen te brengen in een gemeenschap van staten, gebaseerd op supranationale beginselen. Deze gemeenschap zou oorlog in ons deel van de wereld voor altijd uitbannen. Na twee wereldoorlo-



Mr. A.A.M. van Agt

gen die beide in Europa begonnen waren, was dit een historisch keerpunt. En inderdaad, oorlog is ondenkbaar geworden in onze regio. In het perspectief van de geschiedenis is dit een monumentale verworvenheid, zij het dat deze nauwelijks meer als zodanig wordt erkend. Na een halve eeuw vrede beschouwen de meeste mensen haar als vanzelfsprekend. Integratie van West-Europa is zeker aangemoedigd en versneld door de dreigende nabijheid van de Sovjet-Unie en het communistische imperium. Weliswaar was de NAVO ons voornaamste antwoord op die dreiging, maar het opdoemende gevaar in het Oosten heeft het proces van voortgaande toenadering binnen de Europese Gemeenschap eveneens versneld. Is er dan geen kracht meer die de integratie voortstuwt? Niet helemaal: in de laatste twee decennia is de zorg om de internationale concurrentiepositie toe-

genomen. Een gefragmenteerd Europa zou geen partij zijn voor de economische supermogendheden op de wereldmarkt, met name de Verenigde Staten en Japan (of Oost-Azië). Maar dergelijke overwegingen, hoe onweerlegbaar ook, houden de gemiddelde burger niet bezig. Het waren op de eerste plaats de topondernemers die hebben aangebonden op de opbouw van een markt zonder grenzen in Europa (Europa 1992). En het zijn voornamelijk de elites van de zakenwereld die zich het vuur uit de schenen lopen voor een Economische en Monetaire Unie (EMU) met een enkele munt. De meerderheid van de kiezers doet het niets, of is geneigd dit plan eerder negatief te bejegenen.

Wat mensen bovenal zorgen baart is de alarmerende werkloosheid. Alarmerend door de omvang alleen al, maar nog meer door het structurele karakter van dit kwaad. De toenemende zorgen over het verlies aan werkgelegenheid worden grotendeels gericht op 'Europa': de Europese Gemeenschap wordt verweeten dat dit kwaad niet wordt afgeweed of in toom gehouden. Het helpt weinig om daartegen in te brengen dat de Europese landen afzonderlijk en zonder de integratie in een veel slechtere positie zouden zijn. In de lidstaten hebben politici deze knorrige stemming alleen maar verder aangewakkerd en opgefokt door 'Brussel' steeds weer te gebruiken als zondebok voor hun eigen feilen. Wat nog meer afkeer van de integratie voortbrengt is het groeiend aantal immigranten. Het geroep om handhaving of herintroductie van grenscontroles binnen Europa is weinig verrassend. Weliswaar hoeft dit geen restrictieve uitwerking te krijgen op het vrije verkeer van goederen, maar desalniettemin dreigt de gemeenschappelijke markt,

het vlaggenschip van onze integratie, af te drijven naar ruige zeeën.

Naar de EMU

Wij naderen nu de laatste fase van de EMU, die moet uitlopen op de invoering van één Europese munt. Zal dit daadwerkelijk gebeuren? Staat de EMU op het punt werkelijkheid te worden? Er staan hier vitale belangen op het spel: consolidering van de gemeenschappelijke markt, monetaire stabiliteit, kostenbesparing, het op één lijn brengen van Europa als medebestuurder van de wereld economie met de reuzen van de dollar en de yen. Toch is het belangrijkste kenmerk van de EMU haar politieke dimensie. In de zin van verdieping van het integratieproces zou volledige invoering van de EMU een kwantum-sprong voorwaarts zijn. De medaille heeft echter een keerzijde. Indien dit project zou vastlopen, zou de politieke schade niet tot de levensvatbaarheid van de markt-zonder-grenzen beperkt blijven, maar veel verder strekken. Bondskanselier Kohl is niet de enige die heeft gewaarschuwd tegen de verreikende gevolgen van een teloorgang van de EMU. Er is geen heldenmoed voor nodig om te voorspellen dat de politieke leiders van Europa uiteindelijk ervoor zullen terugdeinzen het EMU-project te laten stranden. Om een dergelijke ramp af te weren zullen wel de nodige toverformules worden bedacht. De EMU zal er komen, op voorwaarde dat de bondskanselier, die als voorstander van Europese integratie torenhoog boven zijn collega's uitsteekt, de overhand weet te houden over de – bij de Duitse man in de straat populaire – weerstand tegen het opgeven van de prestigieuze nationale munt. De verkiezingen van 1998 voor de Duitse Bondsdag werpen nu reeds hun

schaduw over dit debat. Laat ik het aldus formuleren: Als Duitsland vasthoudt aan de EMU – hetgeen ik voor waarschijnlijk houd – zal dat project zijn uiteindelijke bestemming bereiken.

Klaar voor uitbreiding?

Kreupel hinkt Europa voort. Let op de Intergouvernementele Conferentie 245 (IGC). Deze was bedoeld om nieuwe regels voor de besluitvorming te creëren en om de bestaande institutionele structuur te herzien. Met haar vijftien lidstaten beschikt de EU in wezen nog steeds over de structuur die decennia geleden was ingesteld voor de zes lidstaten die de Gemeenschappen hadden opgericht. Zij is nu reeds hopeloos ouderwets en schiet grotelijks tekort om een gemeenschap of unie van twintig of meer landen gaande te houden.

Dat neemt niet weg dat ons interne debat over institutionele hervormingen tot nu toe vrijwel niets heeft opgeleverd. En dus komt de vraag op: zullen wij in staat zijn een menigte Oost-Europese landen, die vol ongeduld in het vagevuur zitten te wachten, in de Unie op te nemen?

Het voortgaande proces van uitbreiding brengt verscheidene problemen met zich mee: de noodzaak om ons nog steeds te dure gemeenschappelijke landbouwbeleid te hervormen en om de omvang van onze structuurfondsen en de juiste besteding van de financiële middelen daarbinnen te herzien. De huidige begunstigde landen als Griekenland zullen er alles aan doen om niet te veel te verliezen aan nieuwe landen die op de fondsen aanspraak gaan maken zoals Polen, om maar te zwijgen van potentiële toetreders uit de Balkan. Het valt vanuit een politieke invalshoek bovendien nog te bezien of uitbreiding oostwaarts bij alle betrokkenen warme

gevoelens opwekt. Wanneer het zwaartepunt van de Unie naar het Oosten wordt verlegd, zal Duitsland een spin in het web worden, terwijl Frankrijk en Spanje (laat staan de Britse en Ierse eilanden) naar de marge verschuiven. En dat wellicht niet alleen in geografische termen. Het meest fundamentele probleem is ontegenzeggelijk dat het steeds moeilijker zal worden om de integratie te verdiepen of zelfs om het huidige niveau van integratie te behouden. Daarmee zou de EU helaas stukje bij beetje haar supranationale kenmerken verliezen, die haar nu juist dat unieke karakter geven. Het bladgoud op de glanzende tempel van Monnet en Schuman, aangeslagen door de beproevingen van de tijd, kalft geleidelijk aan af. Op den duur zal de Unie er gaan uitzien als een aangeklede vrijhandelszone.

GBVB een waanidee?

Wanneer de IGC niets substantieels oplevert, dan zal er weinig terecht komen van het destijds met veel fanfare aangekondigde Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Vooralsnog is het niet van de grond gekomen. Politieke consultaties brengen wel stapels papier voort, maar weinig initiatieven en nog minder resultaten. Commissaris Van den Broek is als een reus die is opgesloten in een kooi, waarin hij zijn talenten en ervaring niet ten volle kan benutten.

Het aantreden van een nieuwe regering in Londen heeft de kans verhoogd dat er ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap nog een akkoord uit de bus zal komen dat handen en voeten heeft. Weliswaar houdt ook Labour vast aan het vereiste van unanimitéit bij de besluitvorming inzake GBVB, maar verdere ontwikkeling zou niettemin moge-

lijk worden als de Britten (en anderen) er alsnog mee zouden instemmen dat andere EU-landen onderling besluiten gaan nemen op dit terrein die alleen voor hen verbindend zijn. Ik heb er een hard hoofd in of dit haalbaar zal blijken maar hopelijk zal mijn scepsis worden beschaamd.

Een gemeenschappelijk buitenlands beleid: we zijn nog steeds ver verwijderd van dat doel. Denk maar aan de discussie die nu loskomt over de samenstelling van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN). Zowel Groot-Brittannië als Frankrijk bezetten er sinds 1945 ieder een permanente zetel. Duitsland heeft geen plaats aan deze tafel, maar wil erkend worden als sleutel-mogelijkheid in Europa. Omdat Europa nu al oververtegenwoordigd is in het machtscentrum van de VN ligt het niet voor de hand Duitsland eenvoudig aan het huidige aantal permanente leden toe te voegen. In het ideale geval zou een zetel horen te worden toegekend aan de EU, opdat zij naast Groot-Brittannië en Frankrijk (en vele andere) ook Duitsland zou vertegenwoordigen. Maar er is geen schaduw van een vooruitzicht dat dit zou kunnen gebeuren.

Deze kwestie heeft het in zich om op den duur uit te groeien tot een akelige controverse tussen de Europese landen.

Wat het met veel tam-tam gepresenteerde GBVB van de Unie in werkelijkheid voorstelt, tot op heden, is overduidelijk getoond in het beleid ten aanzien van bijvoorbeeld ex-Joegoslavië en, meer recent, in onze beslui-

teloosheid toen Griekenland en Turkije elkaar bijna aanvlogen omwille van een piepklein rotseiland in de Egeïsche

Zee. Waar de Unie zich tot op heden niet heeft weten te ontwikkelen tot een groep die in staat is tot effectief politiek optreden in omstreden kwesties, beheeren de Amerikanen het Midden-Oosten naar believen. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor de NAVO en, met horten en stoten, voor onze betrekkingen met het wispelturige leiderschap in Moskou. Om die reden werd de historische handdruk tussen Rabin en Arafat opgevoerd in de tuin van het Witte Huis in Washington. Om die reden werden de mortieren van de Serviërs, zo lang als het duurt, tot zwijgen gebracht in Dayton, Ohio en niet in een Europese stad. Door haar voornaamste partners wordt de EU beschouwd als een economische reus maar een politieke dwerg. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid nog geruime tijd zo blijven.

Dreigende energiecrisis

In het licht van de opkomende uitdagingen is het voor Europa van vitaal belang om de handen uit de mouwen te steken en met visie en wilskracht op te staan. Eén van de uitdagingen waar we binnenkort voor komen te staan betreft de energie-aanvoer. Op dat front broeit het in de wereld. De crisis zal eerst zichtbaar worden in Azië, waar de explosieve groei van de bevolkingen gepaard gaande met een snelle economische groei een verslindende vraag naar energie zal opleveren. Tot drie jaar geleden was China een exporteur van olie, maar dat land moet nu per dag meer dan een half miljoen vaten olie invoeren. Binnen twee of misschien drie decennia van nu zal het hoeveelheden zo groot als de huidige totale olieproductie van Saoedi-Arabië opsorpen. Japan is nu al veelvraat van geïmporteerde olie. Net als Korea en net als Taiwan. India, met een bevolkingsom-

**Door haar
voornaamste
partners wordt de
EU beschouwd als
een economische
reus maar als een
politieke dwerg.**

vang die snel de één miljard haalt, zal onherroepelijk een energie-schrokop worden. En hoe staat het met de ASEAN-landen? Indonesië, dat prat gaat op rijke reserves binnen haar rechtsgebied is al vele jaren een belangrijk exportland. Maar zelfs Indonesië zal rond de eeuwwisseling olie moeten gaan invoeren. Vandaar de toenemende spanningen in het Westelijk deel van de Stille Oceaan rond een aantal omstreken eilanden in gebieden die, naar wordt aangenomen, rijk zijn aan olie. Zodoende zal de competitie om energie uit het Midden-Oosten toenemen, met alle gevolgen vandien voor de vitale belangen van Europa en de Verenigde Staten. Deze situatie zal des te zorgwekkender worden gezien de op handen zijnde positieverandering van traditionele leveranciers in andere regio's, zoals Nigeria, van aanbidders naar vragers op de wereldmarkt.

Er is echter nog geen reden tot wanhoop. Oplossingen liggen binnen handbereik, al is gedurfd en fantasievol optreden vereist om deze tot stand te brengen. Zo zou op basis van het Energie-Handvest een mega-overeenkomst met Rusland kunnen worden afgesloten. Een ander hoofdstuk van het te ontwerpen *Grand Design* betreft het onderzoek naar en de exploitatie van de enorme olievelden die in het grotendeels onbewoonde Westelijke deel van China liggen te wachten om aangeboord te worden. Om dergelijke grootschalige projecten van de grond te krijgen moeten *joint ventures* van ongekende omvang worden gesmeed. Uiteindelijk zal dat een zaak van particuliere ondernemingen zijn, maar het ligt voor de hand dat de basis daarvoor door ambitieuze politieke arrangementen op interregionale schaal gelegd moet worden. Europa zou zichzelf in

staat moeten stellen om hier een leidende rol te spelen.

De opkomst van China

Europa kan het zich niet veroorloven politiek machteloos te blijven ten aanzien van het Midden-Oosten. Zij moet zichzelf ook zien uit te rusten met het politieke gereedschap om effectief om te gaan met China. Dat kolossale land zal naar alle waarschijnlijkheid in het begin van de volgende eeuw de status van supermogendheid aannemen, zowel in militair als in economisch opzicht. Zou Europa er niet in slagen zich als een belangrijke politieke actor te doen gelden, dan zal de loop van de wereldgeschiedenis voornamelijk worden bepaald door de grilligheden van de Chinees-Amerikaanse betrekkingen.

Rusland en de NAVO

En hoe staat het met Rusland? De verdere ontwikkeling van dat land zal de eerstkomende jaren zeker in het teken van onzekerheid staan. Uitbreiding van de NAVO is geen goed idee. Men kan het de Russen niet kwalijk nemen de opname van Polen c.s. te ervaren als een daad van wantrouwen. Niet alleen van de kant van de Polen en dergelijke maar ook van de kant van de huidige NAVO-leden. Daarboven leidt uitbreiding tot de niet te beantwoorden vraag waar de nieuwe grenzen moeten worden getrokken. Waarom Polen wél en Litouwen niet (of misschien later)? En ook: waarom Polen wél en niet Oekraïne (aangenomen dat het op een of ander moment ook aan de deur van de NAVO zou kloppen)? Dezer dagen zijn de NAVO en Rusland tot een vergelijk gekomen over voorwaarden en modaliteiten van uitbreiding oostwaarts. Toch zal er een fikse dosis wrok en wrevel in Rusland achterblijven. De

toenadering die onlangs zichtbaar is geworden tussen Moskou en Beijing is zeker door zulk ressentiment aangeblazen. Het is niet in het belang van het westelijk bondgenootschap en al helemaal niet van de Verenigde Staten dat China technologische steun krijgt uit Rusland voor een snelle modernisering van nog meer bewapening.

Uitbreiding van de EU is uiteraard een ander onderwerp. Het is stellig beladen met problemen, maar deze zijn van EU-interne aard.

Atlantisch Bondgenootschap

Wanneer gesproken wordt van stabiliteit in het Midden-Oosten (denk ook aan Turkije!), Rusland, China en de NAVO spreekt het vanzelf dat ons Transatlantisch deelgenootschap van cruciaal belang blijft. De VS keert Europa niet de rug toe, want het is niet begoocheld door de landen aan de Stille Oceaan zoals sommige politieke commentatoren ons willen doen geloven. Wel verschuift begrijpelijkerwijs het brandpunt in die richting. Des te meer staat Europa voor de taak om zich om te vormen tot een robuuste eenheid; niet alleen om aandacht en respect van Washington af te dwingen, maar ook om aanzienlijke invloed uit te oefenen op de besluitvorming aldaar. Maar wat er het meeste toe doet: de grootste uitdagingen waar de wereld voor zal komen te staan kunnen alleen op adequate wijze worden beantwoord indien het Atlantisch deelgenootschap echt werkt.

Soms echter zal Europa krachtig stelling moeten nemen tegenover Amerikaans wanbeleid. De *Helms-Burton Act* is daarvan een voorbeeld. In sommige kringen (met name op *Capitol Hill*) bestaat de neiging om wetten uit te vaardigen met een extraterritoriale wer-

king. Als je *Uncle Sam* niet gehoorzaam bent, krijg je een tik op de vingers.

Alle hens aan dek voor Afrika

Afrika bloedt uit talrijke wonden. De tragedie in Zaïre en Rwanda is slechts de meest recente in een lange reeks gruwelen. Het is niet alleen ellende wat de klok slaat, maar het is een ontzeggelijk feit dat 33 van de 50 armste landen in de wereld gelegen zijn op het Afrikaanse continent. De gemiddelde levensverwachting in Sierra Leone is 42, in Niger 45 jaar. Het Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking is deerniswekkend laag en het schoolverzuim is enorm. Wat voor toekomst hebben zulke landen?

"Aux grands maux de grands remèdes." Een groot deel van de etnische conflicten kan worden toegeschreven aan de willekeurige wijze waarop de koloniale mogendheden, zonder rekening te houden met reeds bestaande sociale structuren, het continent hebben opgedeeld. Daarom bestrijden sommige analisten de gebruikelijke redenering dat de grenzen, hoe onlogisch deze ook zijn, niet veranderd mogen worden.

De bezwaren en gevaren die aan de willekeurige opdeling van Afrika verbonden zijn, kunnen getemperd worden door regionale samenwerking. Regionale akkoorden ontnemen aan staatsgrenzen hun scherpte naarmate zij geavanceerder zijn. Wanneer Europa zich werkelijk op een grootmoedige en visionaire onthaal van Afrika zou inzetten (enige analogie met het *Marshall Plan* dient zich hier aan), zou het initiatieven tot regionale samenwerking kunnen oproepen en bevorderen. Aan massieve hulpverlening zou zelfs de strikte voorwaarde van interstatelijke samenwerking, waar redelijkerwijs mogelijk, gekoppeld kunnen worden.

Een ander idee, dat zowel door Afrikanen als niet-Afrikanen wordt gepropageerd, is de herinvoering van het *Trustschap*-systeem voor landen die onherroepelijk in het moeras wegzinken. Een creatief idee, maar het zal op onoverkomelijke obstakels stuiten.

Wat zou er anders gedaan kunnen worden? Het zijn, zoals William Pfaff het onlangs in de *International Herald Tribune* stelde, voornamelijk Europese mogelijkheden die Afrika hebben opgezadeld met de problemen waar het vandaag mee te maken heeft. Bovendien is het Europa dat het meeste te winnen of te verliezen heeft wanneer delen van Afrika herstellen of ontbinden. En het is Europa dat de grootste voorraad kennis en ervaring in huis heeft in de omgang met Afrika. Waarom zou Europa zich dan niet inzetten voor een langjarige missie ten behoeve van dat continent? Is dat ondenkbaar? Alleen degenen die daar zinvolle alternatieven tegenover kunnen stellen zijn gerechtigd deze stoutmoedige gedachte terzijde te schuiven.

Voor Europa staat er veel op het spel. Nog in 1950 was de bevolkingsomvang van Afrika de helft van die van Europa. Een paar jaar geleden werd hetzelfde niveau bereikt en binnen drie decennia zal de bevolkingsomvang van Afrika naar verwachting het drievoudige zijn van die van Europa. Voor deze enorme aantallen zullen er onvoldoende voedsel, huisvesting en banen zijn.

Wat houdt deze ramp in? Een van de gevolgen zal ongetwijfeld massale migratie zijn, eerst nog naar de alsmaar aanzwellende steden op het getroffen continent zelf, vervolgens over de landsgrenzen heen en voor een aanzienlijk gedeelte naar de landen van melk en honing aan de andere kant van de Middellandse Zee. In het slechtste

geval zal Europa overspoeld worden met immigranten. Een dergelijk rampenscenario moet worden afgewend en dat kan. Of liever: het moet worden voorkomen. Instabiliteit in Afrika ten noorden van de Sahel levert nu al genoeg kopzorg op. Denk aan Algerije, aan Egypte in oproer, noem maar op. Indien en wanneer ethische en morele aansporingen ons er niet toe brengen om Afrika de reddende hand te bieden, dan toch op zijn minst het verlichte eigenbelang. Europa beschikt over de ideële en materiële vermogens om Afrika op het spoor naar vrede en welvaart te zetten. Europa zou op dit punt in ieder geval de leiding moeten nemen in de wereld en het leeuwendeel van de lasten moeten dragen. Zo'n reusachtige taak kan alleen aangevat worden en goed worden uitgevoerd als Europa zich bewerktuigt voor een werkelijk GBVB. Een beleid, dat alomvattend is, geïntegreerd en eendrachtig wordt uitgevoerd met de lidstaten.

Uitbreiding van de NAVO is geen goed idee.

Waarom niet ?

Dit alles lijkt nu nog vergezocht. Toch moet de nieuwe vormgeving aan een oorlogsmoe Europa in een gemeenschap van naties een halve eeuw gelden net zo goed geleken hebben op de bouw van een oord waar lam en leeuw konden samenzijn. En ook dat bleek mogelijk. Waarom zou een vergelijkbaar wonder niet opnieuw staan te wachten in de coulissen, om ten tonele te verschijnen wanneer de klok van de geschiedenis luidt?

Mr. A.A.M. van Agt is oud-minister-president en oud-minister van Buitenlandse Zaken. Hij was verder onder andere ambassadeur van de Europese Unie in Japan en de Verenigde Staten.