



Sinds de rede van Joschka Fischer is federalisme herboren als een Europees ideaal. Het zou de democratie ten goede komen en de Europese daadkracht vergroten. Jaap de Wilde bestrijdt dat. Federalisme leidt tot scherpe grenzen en daarmee tot een Fort Europa. Een pleidooi voor pluralisme

Europees federalisme leidt tot isolatie

door Jaap de Wilde

Professor J. H. de Wilde is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam en de Universiteit Twente

Het ideaal van een federaal Europa had allang begraven kunnen worden. Het tegendeel is gebeurd. Joschka Fischer blies het Europees federalisme in mei 2000 nieuw leven in met een fraaie lezing aan de Humboldt Universität te Berlijn: *Van confederatie naar federatie: gedachten over de finaliteit van de Europese integratie* (www.auswaertiges-amt.de). Fischer wil een Europese democratische federatie onder Frans-Duits leiderschap. De Franse Groene Europarlementariër Daniël Cohn-Bendit koos later dat jaar dezelfde lijn. Sindsdien schetst menig politicus een federale horizon voor de Unie (<http://europa.eu.int/futurum>) en de in februari 2002 ingestelde *Europese Conventie* zal zich een jaar lang over hetzelfde probleem buigen. De vraag: "hoe moet 'Europa' er uit komen te zien?", is stellig zinvol. Het federatieve antwoord is echter achterhaald.

Er worden twee argumenten gebruikt voor verdere fede-

ralisering van de Europese Unie. Ten eerste moet de EU meer slagkracht krijgen. Dat is een *extern gericht argument*, met twee normatieve connotaties: besluiteloosheid leidt tot brokken (zie bijvoorbeeld de onbedoelde bijdrage van de EU aan de burgeroorlogen in voormalig Joegoslavië) en krachteloosheid leidt tot ongeloofwaardigheid (zie bijvoorbeeld de marginale rol van de EU in het Midden-Oosten). Het pleidooi voor meer slagkracht richt zich vooral op de vorming van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Er is eind 1999 bij de top te Helsinki besloten een EU-leger te gaan vormen. In 2003 moeten 60.000 soldaten operationeel zijn. Veel discussie gaat over de politieke 'aansturing' van die troepen: effectieve leiding vraagt om centralisering van de besluitvorming en afschaffing van de veto-macht die elke lidstaat nu dankzij zijn soevereiniteit heeft. Federalisering wordt als het antwoord gezien.



Foto: Ad van Denderen / HH

Illegale Afrikaanse immigranten landen op het strand van het Zuid-Spaanse Tarifa.

ook buiten de EU intensief samen; vaak met deelneming van niet-Europese landen. De NAVO is zeker zo belangrijk als de EU, maar ook de Raad van Europa, de OVSE en in iets groter verband: de OESO, de VN-Veiligheidsraad en nieuwe instellingen, zoals het Internationaal Strafhof, dienen in beschouwingen over federalisering een rol te spelen (zie toelichting in de kantlijn). Door de beperking tot de EU leidt de discussie over federalisering ten onrechte af van alternatieve toekomstscenario's voor het Europees bestuur.

Ten tweede lost federalisering het probleem van het zogeheten democratische tekort niet op. Waarom zou een Eu-

De tendens naar isolatie is te zien aan de zuidgrens van de EU, waar de drenkelingen in de Straat van Gibraltar een sombere toekomst symboliseren.

ropese federatie het op dit gebied beter doen dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten van Amerika, waar slechts de helft van het electoraat belangstelling toont in verkiezingen en waar de partijkassen afhankelijker zijn van het bedrijfsleven dan van de kiezer? Democratische legitimatie van de Unie komt niet via federalisering tot stand. Federalisering levert hooguit meer bureaucratie op.

Ten derde is het nodige mis met het ideaal van een sterkere, daadkrachtige EU: dit ideaal verhult een isolationistisch tendens en overschat de maakbaarheid van de wereld.

GROOTMACHT Het federalistische ideaal beoogde oorspronkelijk een einde te maken aan de anarchie tussen soevereine staten. Die anarchie werd als hoofdoorzaak gezien van de constante oorlogsdreiging in het statensysteem. Een blik op het Midden-Oosten of de Indiaas-Pakistaanse verhoudingen is genoeg om te illustreren hoe explosief internationale betrekkingen nog steeds kunnen zijn. Wereldfederalisme werd al in de negentiende eeuw gepresenteerd als oplossing van het oorlogsvraagstuk. Door de wereldoorlogen in de twintigste eeuw kregen de Europese varianten van dit ideaal grote urgentie. Onder-tussen werd West-Europa door de dekolonisatie steeds meer teruggeworpen op zichzelf, en was wereldfederalisme vanwege de Koude Oorlog pure fictie geworden.

De federalisten van na de Tweede Wereldoorlog werden vooral gemotiveerd door het recente verleden: 'Dit nooit weer!' Territoriale soevereiniteit moest zijn betekenis verliezen. De oprichting van de Raad van Europa in 1949 was een idealistische poging om de volkeren van Europa bijeen te brengen, en daarmee de staten waarin zij zich organiseerden. Het idealisme bleek een utopie. De Raad werd opgericht, maar de betrokken landen lieten dit niet ten koste gaan van hun soevereine status. Opmerkelijk is dat het Europees Hof van de Rechten van de Mens (een instelling van de Raad van Europa) desondanks zo'n grote zelfstandigheid heeft weten te verkrijgen. Het ligt voor de hand om het vastleggen van grondrechten in Europa via deze organisatie vorm te geven, liever dan een aparte EU-grondwet na te streven. Zo'n grondwet zal toch het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) tot uitgangspunt moeten

Alle Europese landen zijn lid van de **Raad van Europa**, opgericht in 1949. Deze organisatie heeft als doel de handhaving van de beginselen van democratie en rechtstaat.

De **OVSE**, de Organisatie voor Vrede en Veiligheid, beoogt samenwerking op het terrein van crisisbezuivering en afstemming van buitenlandse politiek. Lid zijn de meeste Europese landen en de VS en Canada. Oorsprong ligt bij de dialoog tussen Oost en West: de Conferentie van Helsinki (1975) en het Handvest van Parijs (1990).

De **OESO**, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, is een samenwerking van westerse industrielanden op het gebied van economisch en sociaal beleid. De organisatie doet onderzoek en aanbevelingen.

Het tweede argument voor federalisering is dat de EU democratischer moet worden. Dat is een intern gericht argument. De bevolking moet dichterbij Brussel komen te staan. Het Europees Parlement heeft te weinig controlerende macht over het Brusselse beleid; de nationale parlementen beschouwen Europese politiek nog steeds van secundair belang; de media weten nog steeds niet hoe ze nieuws uit Brussels spannend kunnen brengen; en de publieke betrokkenheid is dientengevolge bijna nihil. Ook hier wordt federalisering als het antwoord gezien.

Federalisering zou dus zowel intern als extern van de EU een gezondere politieke eenheid kunnen maken: democratischer naar binnen en slagvaardiger naar buiten. Wat is er mis met deze argumenten? Ten eerste doet de discussie over federalisering onrecht aan de unieke rijkdom van het huidige Europese bestuur. De staten van Europa werken

nemen. Het Hof voor de Rechten van de Mens heeft met de verdediging daarvan inmiddels al meer dan vijftig jaar ervaring. Die praktijk zou uitgebreid moeten worden in plaats van gedupliceerd. Bovendien kan daarmee meteen een slag gewonnen worden bij de uitbreidingsproblematiek van de Europese Unie: alle Europese staten zijn al lid van de Raad van Europa en hebben het EVRM ondertekend.

Na 1949 werd het federale spoor verlaten. De Europese integratie ontwikkelde zich langs een andere weg. In NAVO-verband (ook opgericht in 1949) werd, onder Amerikaanse regie, de militaire dimensie van de relaties tussen de West-Europese staten geneutraliseerd. Een gezamenlijk defensiebeleid – formeel op soevereine basis – werd opgebouwd en de NAVO is uitgegroeid tot de belangrijkste militaire organisatie in Europa. De demilitarisering van de onderlinge betrekkingen werd vervolgens in de jaren vijftig bestendigd door economische integratie, met name tussen Frankrijk en West-Duitsland: via de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en het Europese Atoomagentschap. In feite was daarmee het probleem opgelost. Het probleem was internationale anarchie, de willekeur van de macht, de constante oorlogsdreiging. Federalisten hadden de verwachting dat het oorlogsvraagstuk slechts was op te lossen door afschaffing van de statelijke soevereiniteit. Gebleken is dat er andere wegen zijn. In veel pleidooien voor federalisering klinkt de echo van een vredebevorderende verwachting echter nog steeds sterk door. Het debat dient van die echo ontdaan te worden. De historische context waarin Robert Schuman in 1951 met de plannen voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal een opmaat voor een Europese federatie hoopte te geven, verschillen wezenlijk van die waarin Joschka Fischer vijftig jaar later hetzelfde ideaal bepleitte.

IJZEREN GORDIJN Bij de huidige pleidooien voor versterking van de EU speelt angst voor de grote boze buitenwereld een belangrijke rol: in defensieve zin moet de EU geloofwaardige grenzen krijgen om ongewenste migratiegolven te kunnen beheersen; de EU moet de transnationaal opererende georganiseerde misdaad buiten de deur kunnen houden; de EU moet haar markten en haar milieu kunnen beschermen, enzovoort. In offensieve zin, zo blijkt uit de pleidooien, moet de EU een geloofwaardige rol kunnen spelen in conflicten in 'haar omgeving', om escalaties te kunnen voorkomen, en om humanitaire redenen. De economische macht van de Unie dient bovendien diplomatiek verzilverd te worden.

Federalisering betekent in deze context de bouw van een Fort Europa. Dat zou wel eens het paard achter de wagen kunnen zijn. Ik ben stellig van mening dat macht verplicht. De vraag is echter waartoe. De EU en haar lidstaten spelen gewild of niet een grote rol in de wereldpolitiek. Aan die rol dient inhoud gegeven te worden. Omgekeerd speelt de wereldpolitiek gewild of niet een grote rol binnen de EU en haar lidstaten. Er is niet voor niets een discussie aan de gang over de aard en gevolgen van de globalisering. Juist vanwege deze mondiale context is het echter ineffectief en waarschijnlijk contraproductief om oplossingen van de Europese vraagstukken te zoeken in verscherping van de buitengrenzen en in vereenvoudiging van het Europese bestuur.

De politiek van de Verenigde Staten laat zien dat de vlucht in isolement weinig soelaas biedt. Ondanks de hoogste defensie-uitgaven ter wereld, uitgebreide spionagenetwerken en pogingen om via raketschilden een vesting te creëren, zijn de Verenigde Staten tamelijk machteloos tegenover primitieve zelfmoordcommando's of high-tech cyberterrorisme. Evenmin is men erin geslaagd door verharding van de staatsgrenzen de illegale migratie vanuit Spaanstalig Amerika tegen te houden. Het ijzeren gordijn tussen de Verenigde Staten en Mexico heeft niet kunnen verhoeden dat de zuidelijke staten inmiddels gedeels tweetalig zijn geworden. Ondertussen is het politieke klimaat er niet toleranter op geworden; een cruciaal argument tegen aanscherping van territoriale grenzen. Eenzelfde tendens is te zien aan de zuidgrens van de EU, waar de drenkelingen in de Straat van Gibraltar een sombere toekomst symboliseren. Als de federalisten hun zin krijgen, is de kans groot dat in het oosten, na de uitbreiding, de nieuwe grenzen van de EU in dezelfde zin getrokken zullen worden.

Federalisme is ooit ontstaan om een oplossing te vinden voor het probleem van territoriale vraagstukken tussen staten. Het federalisme van vandaag brengt die grensproblematiek juist weer terug. De EU moet zich volgens deze plannen extern steeds meer als een traditionele staat gaan gedragen. Dat is terug naar af.

MAAKBAARHEID Die federale staatsvorming zou het de EU mogelijk maken daadkrachtiger op te treden in de wereld. Die daadkracht wordt vooral gezocht in de traditionele sfeer van de militaire macht. Naast een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is inmiddels ook gekozen voor een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (in Brussels jargon: EVDB). Over dat defensiebeleid wordt gedebatteerd alsof men nog nooit van de NAVO gehoord heeft, alsof een nieuw, braakliggend terrein voor internationale integratie ontgonnen moet worden. In wezen is het EU-defensiebeleid echter niet meer dan een variant in de decennia-oude discussie over de lastenverdeling tussen Noord-Amerika en Europa binnen de NAVO. Het is veelzeggend dat de Amerikanen aandringen op forse investeringen in de Europese defensie. Nieuw is wel de Europese bezorgdheid over eventueel toenemend isolationisme van de VS. De vrees dat de transatlantische band zwakker wordt, kan echter beter beantwoord worden met versterking van de samenwerking binnen de NAVO en OVSE, dan door opbouw van een uiteindelijk onafhankelijke militaire EU-structuur.

De komst van een Europese legermacht nodigt uit tot centralisering van de Europese besluitvorming. Om effectief te kunnen optreden en achteraf verantwoording te kunnen afleggen, moet helder zijn wie het leger aanvoert, zowel politiek als militair. Wie stapt er bijvoorbeeld op wanneer de EU een Srebrenica-schandaal meemaakt? Met de keuze voor militaire machtsvorming komt een functionalistische dwang op gang tot traditionele staatsvorming. Dat betekent het einde van een historisch unieke ontwikkeling, die Europa bepaald geen windeieren heeft gelegd.

De winst zou liggen bij een grotere mondiale macht en invloed. Inderdaad zou je vaak wensen dat de EU, de NAVO, de VN of welke organisatie dan ook in staat zou zijn een effectief einde te maken aan mensonterende omstandighe-

den, waar ook ter wereld. Kort na de Koude Oorlog heerste even euforie over de val van de Muur heerste er even euforie omdat de gedachte ontstond dat dat mogelijk was. Het falen in Somalië temperde al veel van deze ambitie. Een decennium later moet helaas nuchter worden vastgesteld dat er gemiddeld nog steeds zo'n twintig *high intensity conflicts* (met meer dan duizend doden per jaar) aan de gang zijn en een kleine tachtig *low intensity conflicts* (100-1000 doden per jaar). Elk van deze conflicten verdient onze aandacht, maar het is een illusie om van een EU-leger, aangestuurd door geloofwaardige EU-diplomatie, een plotselinge ommekeer in deze problematiek te verwachten. Het is ook een illusie dat een slagvaardige EU als een rechtvaardige engel altijd boven de vechtende partijen zal staan.

DEMOCRATISCH TEKORT Sommige integratietheorieën in de jaren vijftig gingen ervan uit dat oorlog in Europa alleen voorkomen kon worden door het creëren van begrip en solidariteit tussen de naties van Europa. 'Alle Menschen werden Brüder', zingt het informele Europese volkslied. Daarbij dacht men aan een *melting pot* waarin nationale verschillen uiteindelijk even triviaal zijn als de meeste regionale verschillen binnen staten. Europa kan pas een *veiligheidsgemeenschap* worden, zo stelde bijvoorbeeld Karl Deutsch in 1957, als er ook werkelijk een gemeenschapsgevoel tot ontwikkeling is gekomen. Dat is dus niet gebeurd. Op Olympische Spelen loopt elke Europeaan nog steeds achter zijn eigen vlag aan (als er tenminste iemand bereid is deze te dragen). Binnen de EU zie je bij crises sterke nationale reflexen. Tijdens de MKZ-crisis bijvoorbeeld werd niet alleen het directe rampgebied geïsoleerd, maar werden ook de grenscontroles in ere hersteld: je voeten vegen in een ontsmettingsbakje voor je het land mocht betreden. De reis Gronau-Enschede (5 km) werd zo aanzienlijk bemoeilijkt, terwijl de reis Enschede-Vlissingen (zo'n 400 km) zonder verdere controle was af te leggen.

Niettemin is de beoogde veiligheidsgemeenschap wel degelijk tot stand gekomen. De demilitarisering van de diplomatieke betrekkingen tussen de West-Europese staten is al decennialang vanzelfsprekend. Die veiligheidsgemeenschap wordt blijkbaar door iets anders gedragen dan door het Europees saamhorigheidsgevoel van de inwoners. *Mijns inziens* moeten de dragers gezocht worden in wat wel de Eurocratie genoemd wordt: het geheel aan ambtenaren die in de context het Europees bestuur hun goed belegde brood verdienen en hun carrières maken. De Europarlementariërs behoren ook tot deze groep, evenals de ambtenaren met Europese dossiers op de nationale ministeries. Uiteraard is hierbij de gehele verscheidenheid aan internationale organisaties betrokken. Duizenden ambtenaren werken fulltime voor de NAVO, de Raad van Europa, de OESO, de OVSE enzovoort. Lobbyisten uit het bedrijfsleven en uit ideële non-gouvernementele organisaties zwermen om de organisaties heen. De optelsom is een unieke Europese bestuursstructuur; een vorm van integratie die een stabiele vrede tussen de lidstaten heeft opgeleverd. Het doel is dus bereikt, het middel – politieke en culturele integratie – niet.

RIJKDOM De discussie over Europa's toekomst is nogal EU-centrisch. De EU lijkt de belangrijkste internationale organisatie in Europa, maar de NAVO is een goede tweede.

Dat Nederland verwickeld raakte in een gewapend conflict met Afghanistan – populair gezegd: in oorlog is – werd in NAVO-verband besloten. Voor de bombardementen op Belgrado gold hetzelfde. De discussie over de transparantie van internationaal bestuur moet daar over gaan. Maar ook het belang van andere organisaties moet niet onderschat worden. De OVSE heeft bijvoorbeeld een belangrijke rol gespeeld bij de vreedzame beëindiging van de Koude Oorlog door een forum te bieden waar de Sovjetunie zonder diplomatiek gezichtsverlies de nieuwe verhoudingen in een verdrag (het Handvest van Parijs) kon bevestigen. Op de rol van de Raad van Europa vanwege het mensenrechtenverdrag heb ik al gewezen. Ook in de relaties met Turkije vervult de Raad van Europa een positieve functie. Het zijn maar voorbeelden van hoe het pluralisme aan internationale organisaties benut kan worden. Hoe meer de EU tracht het Europees bestuur te monopoliseren, hoe moeilijker de flexibiliteit van de huidige bestuursstructuur valt uit te buiten. 'Never change a winning process'.

Democratische legitimatie van de EU komt niet via federalisering tot stand. Federalisering levert hooguit meer bureaucratie op.

De huidige machtspolitieke structuur in Europa wordt gekenmerkt door concentrische cirkels. Brussel vormt het machtscentrum van Europa, maar dat is geen machtscentrum zoals we uit de geschiedenis kennen: er zetelt geen Napoleon. Het centrum wordt gedomineerd door de institutionele structuren van EU en NAVO, waarbinnen Frankrijk en Duitsland een hoofdrol opeisen, gevolgd door Groot-Brittannië en, in militair-politieke zaken, de Verenigde Staten. Daaromheen cirkelen *insiders*, lidstaten van EU en/of NAVO die, meer of minder kritisch, de hoofdrolspelers volgen. Daaromheen cirkelen kandidaatlidstaten, die al ten dele zijn opgenomen in het totale netwerk van Europese internationale organisaties, en die al vaak via associatieakkoorden, zoals het 'partnerschap-voor-vrede', nauw betrokken zijn bij de Brusselse politiek. Zij vormen een bufferzone met de landen die nu nog als *outsider* beschouwd moeten worden, zoals Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië en in zekere zin Turkije en de Russische Federatie. Waarom zo'n bufferzone te prefereren is boven een harde grens, is te zien aan de zuidkant van de EU. De Noord-Afrikaanse landen behoren tot de *outsiders*, en bij Gibraltar en aan de Griekse en Italiaanse kust staan zij oog in oog met de *insiders*. Hopelijk brengen de mediterrane samenwerkingsprogramma's hier verandering in, maar groot is die kans niet. Deze programma's moeten opboksen tegen de omgekeerde tendens: een toenemende politieke schuwheid voor uitheemse invloeden. Het verraderlijke van het Europees federalisme anno 2002 is dat een oorspronkelijk verbreedend ideaal in dienst kan komen te staan van dit benauwde denken.

