

# BRIEFWISSELING

Geachte heer/mevrouw,

Deze brief schrijf ik u uit naam van Checks & Balances, het magazine van studievereniging Clio, inmiddels de grootste letterenvereniging van Nederland. De redactie van Checks & Balances informeert ruim duizend studenten Internationale Organisaties en Betrekkingen (IO/IB) door het schrijven van kritische artikelen, interviews en verslagen. Ik wil u hierbij graag uitnodigen om uw bijdrage te leveren aan een discussie over de toekomst van de Europese Unie (EU) in de vorm van een briefwisseling.

De intergouvernementele en supranationale organisatie van Europese lidstaten spreekt veel mensen tot de verbeelding. Over de structuur en de vermeende voordelen van de EU lopen de meningen echter uiteen. Haar vijftigste verjaardag werd niet door iedereen even uitbundig gevierd, menig inwoner van de EU voelt zich toch meer Nederlander, Zweed of Slowaak dan Europeaan. Een Europese vlag, het volkslied en het constitutionele karakter van de grondwet werden geschrapt uit de verdragsteksten tijdens de laatste Eurotop. Ondanks al deze negatieve signalen zijn er veel studenten Internationale Organisaties die een carrière bij de Unie ambiëren. Eurosceptis is bij deze studenten ver te zoeken.

Voor studenten IO/IB is de Europese Unie geen log bureaucratisch doolhof ergens ver weg in Brussel. Alle instituties, organen, verdragen

en stemmechanismen zijn uit het hoofd geleerd en herhaaldelijk gereproduceerd op een tentamen. Eigenlijk valt er niet zo veel feitenkennis meer op de doen. Toch vinden veel studenten het moeilijk om een kritisch beeld te vormen van de EU. Wordt de Unie niet te groot? Heeft het Parlement wel voldoende macht? Hoe gaat de EU zich ontwikkelen? Genoeg vragen die in de studieboeken niet beantwoord worden, maar waar studenten wel graag een antwoord op zouden krijgen.

Daarom vraag ik aan u, gezien uw vakgebied en deskundigheid, uw mening over de Europese Unie. Wordt de Unie een stroeflopende, logge en sterk intergouvernementele organisatie met teveel leden, of wordt het een supranationale eenheid met soepele aanpassingsmechanismen voor alle landen van Europa? Kortom, hoe ziet in uw ogen de toekomst van de Europese Unie eruit?

Met vriendelijke groet,

Steffy Roos Hooijenga

Commissaris externe betrekkingen Checks & Balances

## Grenzen aan de groei: Kroniek van een vroegtijdige dood?

Begin van dit jaar werd feestelijk herdacht dat 50 jaar geleden de Verdragen van Rome werden ondertekend, waarbij met name de uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten van de Europese Unie in het nieuwe millennium werd gevierd. De vreedzame "hereniging" van Europa gold als dé successtory van de Unie. Maar is het continent nu werkelijk herenigd? Behoren de landen in de Kaukasus of op de Balkan, laat staan Moldavië, Wit-Rusland, Oekraïne dan niet tot Europa? (Nog) niet indien Europa synoniem wordt beschouwd met de EU. De perikelen rondom het constitutioneel verdrag, nu hervormingsverdrag geheten, hebben aangetoond dat dé vraag waarvoor de Unie zich gesteld ziet, is hoe het uitdijende project bestuurbaar te houden. Vanuit deze invalshoek pleit bijvoorbeeld Frits Bolkestein tegen verdere uitbreiding en dan met name een Turks lidmaatschap. Indien Turkije wordt toegelaten, zijn er in zijn visie geen argumenten (meer) om landen als Moldavië en de Oekraïne uit te sluiten, waardoor de Unie onbestuurbaar zou raken. Dit debat over welke landen nu wel en niet toegelaten konden worden, kwam op de politieke agenda te staan in 2004, met de toetreding van Cyprus

dat immers ten zuiden van Turkije en vóór de kust van Syrië gesitueerd is. Hoever (zuid)Oostwaarts reikt Europa (nog)? Dit debat werd geïn-tensiveerd door het aantreden van Sarkozy in Frankrijk, die herhaaldelijk heeft opgeroepen om de grenzen van de Unie vast te stellen. Maar kan dat, of is dat noodzakelijk? Kernvraag hierbij is of het project EU op (lange) termijn synoniem kan worden met het continent Europa.

Tot 1989 speelde deze vraag in niet. Het IJzeren gordijn impliceerde dat landen ten oosten hiervan per definitie van het integratieproces waren uitgesloten. De val van de muur noodzaakte om voorwaarden te stellen aan de post-communistische landen in hun transitieproces op weg naar de EU: de Kopenhagen criteria, die voorwaarden stellen aan rechtsstaat, een functionerende democratie en economie. Maar net als in de Verdragen van Rome, waarin de vraag naar het einddoel van de Unie in geografische zin werd gemedend, geven de Kopenhagen criteria geen uitsluitel over de reikwijdte van de Unie: "Europa" kan het beginsel van een functionerende rechtsstaat en democratie immers niet monopoliseren. Zijn er dan wél criteria denkbaar waarmee "Europa" gedefinieerd zou kunnen worden, ofwel: wat kan er niet of wel bij? Naast wellicht historische- en economische afwegingen, lijkt de geografie het meest eenvoudige ordeningsprincipe. Immers, de kaart leert dat Europa ten

westen van het Oeralgebergte ligt, en Azië ten oosten hiervan. Dit lijkt een tamelijk willekeurige grens: waarom de Oeral als scheidingsprincipe en bijvoorbeeld de Pyreneeën niet? Doorredenerend kan de vraag gesteld worden waarom de Straat van Gibraltar de reden vormde om de Marokkaanse lidmaatschapsaanvraag in 1987 niet ontvankelijk te verklaren, terwijl het kanaal geen beletsel vormde voor het Britse lidmaatschap? De Oeral-grens lijkt dus willekeurig: Ten eerste omdat deze grens, vanwege geopolitieke redenen, via een decreet van Tsaar Peter de Grote naar het oosten, de Oeral, werd opgeschoven. Een politiek bepaalde grens dus. Ten tweede en misschien belangrijker: de Oeral eindigt boven Kazachstan. Dit land zou met recht kunnen pleiten dat in ieder geval een gedeelte van het grondgebied in "Europa" gesitueerd is.

### *"Het voortijdig stopzetten van de uitbreiding lijkt op een kroniek van een aangekondigde dood, want: zijn de grenzen van de groei bereikt?"*

Het Europees verdrag stelt dat ieder land met een "Europese identiteit" het lidmaatschap kan aanvragen: landen bezuiden de Oeral, zoals die in de Kaukasus, maar ook Turkije, zouden dan goede papieren hebben. De kaart kan dus geen uitsluitel geven over al dan niet Europees, aangezien met name de oostgrens van "Europa" diffuus is. Dit blijkt ook uit het lidmaatschap van de Raad van Europa, waarvan maar liefst 48 landen lid zijn.

Resteert de definitie van "Europese identiteit". Waar (potentiële) kandidaat-lidstaten beoordeeld zouden moeten worden op hun voortgang bij de implementatie van de Kopenhagen-criteria, doemen in de (uitbreidings)discussie argumenten op die niet zouden mogen meespelen of een land al dan niet lid kan worden: religie en hieraan gereleerd cultuur. Met name Turkije zou volgens de criticasters op basis hiervan niet kunnen toetreden. De religieuze/culturele visie als ordeningsprincipe is afkomstig van Samuel Huntington: wat culturen zou binden in de wereld is hun gemeenschappelijke roots in een bepaalde religie. Uiteraard is dé dominante cultuur, in de zin van de inrichting van de (rechts)staat in "Europa", gebaseerd op deze roots. Maar wordt er in de Europese toetredingscriteria enig woord gewijd aan wat de dominante cultuur/religie zou moeten zijn in een (kandidaat)lidstaat? Hoe zit het dan met Albanië, een land waarvan niemand kan ontkennen dat het Europees is? Religieuze/culturele argumenten mogen dus niet meespelen in het debat en de toetredingscriteria vereisen reeds de inrichting van een rechtsstaat naar "Europees model". Noch "Huntington", noch de kaart kunnen dus het antwoord verschaffen.

Dé grenzen vaststellen kan dus niet én is bovendien niet wenselijk. Door de definitieve (buiten)grenzen vast te stellen kunnen landen met toetredingsaspiraties de noodzaak van democratische en rechts-

statelijke hervormingen ontnomen worden hetgeen onverstandig is, aangezien de vraag of het continent Europa synoniem kan worden aan het economisch-politieke project EU immers niet beantwoord kan worden. Die landen die willen toetreden en waarvan buiten kijf staat dat in ieder geval een gedeelte van hun territorium op het Europese continent ligt, moeten dan ook een toetredingsperspectief geboden worden. Criticasters mogen weliswaar meesmuilend doen over het Europese buitenlands beleid, maar het kan niet ontkend worden dat op één terrein het buitenlands beleid een eclatant succes is: de uitbreiding van de Europese Unie. Waar de Verenigde Staten de democratie tracht te promoten door middel van (militaire) interventies, doet de EU dat door voorwaarden voor lidmaatschap te stellen op het gebied van democratie en rechtsstaat. Dat het Europese model een succes is, mag blijken uit het feit dat de EU, na de meest recente uitbreiding, nu grenst aan de Zwarte Zee. Talloze landen, van de Balkan tot de Kaukasus, staan te trappelen om (kandidaat)lid te worden. Om

de bestuurbaarheid van Unie als argument tegen verdere uitbreiding te gebruiken, komt neer op het afwentelen van een intern Europees probleem op (potentiële) kandidaten. Iedere uitbreidingsgolf kreeg als voorafgaand commentaar dat dit de Unie zou verlammen. Het hervormingsverdrag anticipeert echter al op verdere uitbreiding, door onder andere het aantal Commissarissen te beperken. Het voortijdig stopzetten van de uitbreiding lijkt op een kroniek van een aangekondigde dood, want: zijn de grenzen van de groei bereikt? Het antwoord moet ontkennend zijn, aangezien dé werkelijke vraag moet zijn hoe "Europa" zich institutioneel kan aanpassen om te kunnen anticiperen op verdere uitbreiding. Want, waarom de export van het succesvolle model van welvaart, voorspoed, vrede en democratie vroegtijdig dood te verklaren als het probleem niet bij de nieuwe burens ligt maar binnen de Unie zelf?



*Rob Boudewijn is verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael*

## Mislukking uitbreiding EU tekent zich af

De Europese Unie is de laatste jaren fors uitgebreid met staten uit Centraal- en Oost-Europa. Op 1 mei 2004 mochten Letland, Estland, Litouwen – de Baltische staten – Polen, Tjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië toetreden; en op 1 januari van dit jaar traden Roemenië en Bulgarije toe. Hoewel de tweede helft van de jaren negentig in het teken stond van een gefaseerde toetreding en een golfsgewijze uitbreiding naar het Oosten, besloot de Europese Commissie om de landen uit Centraal- en Oost-Europa in één klap toe te laten. Vandaar dat men ook wel spreekt over de 'Big Bang'. Er is duidelijk niet voor ge-

kozen om deze landen uiteindelijk toe te laten na een lange periode van kandidaatlidmaatschap waarin men deze landen de Kopenhagen-criteria dwingend had kunnen opleggen. De belangrijkste reden voor de Big Bang kunnen we in vele handboeken over het uitbreidingsproces lezen. Dit heeft namelijk te maken met de aanval op de Twin Towers op 11 september 2001. Vanwege de dreiging van het terrorisme was het vanwege de stabiliteit van Europa beter om alle kandidaatleden zonder enige differentiatie toe te laten treden. Het was een politieke beslissing om zoveel landen in één keer toe te laten. Het gevolg van

dit beleid is dat de Kopenhagen-criteria die garant stonden voor cohesie binnen de EU massaal geschonden zijn. Nu ruim drie jaar later wordt steeds duidelijker dat deze uitbreiding van de EU een grote bedreiging vormt voor de cohesie van de EU en uiteindelijk het voortbestaan van de EU zelf op spel zet. Ik zal deze stelling illustreren aan de hand van recente politieke en economische ontwikkelingen in Hongarije maar ieder ander land uit de regio "can do the trick".

### Hongarije

Het land leek na de val van de muur op weg om een voorbeeldige democratie met een vrije markteconomie te worden. Er vonden vrije verkiezingen plaats en een heus parlement en andere democratische instellingen begonnen te functioneren. De privatisering van de staatsbedrijven was afgerond in 1997 en het land heeft een van de meest geliberaliseerde economieën van Europa. Op de vooravond van de toetreding waren slechts nog een aantal domeinen in staatsbezit. Hierbij valt te denken aan (landbouw)grond, de spoorweg- en vliegmaatschappijen en overheidsgebouwen. Gevoelige sectoren van de economie zoals de energievoorziening waren al grotendeels in buitenlandse handen. Rond 2000 lieten ook de macro-economische indicatoren nog een positief beeld zien. Hongarije deelde met een groei van zo'n 5 procent van het BNP – overigens niet erg spectaculaire voor een jonge markteconomie - mee met de aantrekkende wereldconjunctuur. Nu nog geen zeven jaar later staat Hongarije op de rand van een economisch bankroet. De schuldenlast bedraagt ruim zeventig procent van het BNP, het begrotingstekort bedraagt zo'n tien procent van het BNP, de inflatie zal dit jaar uitkomen op tien procent en de werkloosheid is in een hoog tempo aan het stijgen. De Hongaarse regering heeft nog geen deadline kunnen aangeven voor de invoering van de euro. Sterker nog de Hongaarse munteenheid, de forint wordt kunstmatig hoog gehouden wat steeds moeilijker lijkt te gaan. Bij het bekend worden van nieuwe tegenvallende financieel-economische kwartaalcijfers zakt de forint ver naar beneden. Voor het eerst sinds lange tijd groeit de Hongaarse economie nauwelijks meer. Een forintcrisis zal zeker de kop op steken als de Hongaarse economie krimpbewegingen gaat vertonen en dat moment is dichtbij. Interessant is dat een crisis van een munt in de euro-zone geen precedent heeft. De gevolgen zijn derhalve onduidelijk maar duidelijk is wel dat het internationale vertrouwen in de euro ernstig ondermijnd zal worden. De internationale financiële wereld heeft hier geen belang bij en zal zijn 'Zieke Man van Europa' op de been houden voor zo lang als het duurt. De Hongaarse regering probeert de crisis met een bezuiningspakket, het zogeheten Convergentieprogramma dat zijn weerga niet kent in de moderne Hongaarse geschiedenis te bezweren. Veel succes heeft dat tot op heden niet opgeleverd. De volgende stap is dat de Hongaarse staat het restant van haar bezittingen, haar eigen overheidsgebouwen gaat verkopen. Het gerucht gaat in Boedapest dat de huidige regering de ministeries wil gaan verkopen en in plaats daarvan een torenflat wil neerzetten waaruit Hongarije bestuurd zal worden. Het negentiende eeuwse neogothieke parlement aan de Donau te koop. Surrealisme of niet? Dit scenario kan spoedig werkelijkheid worden in het hart van Europa. De vraag is wat is er gebeurd in Hongarije? Hoe kan het dat een land nog geen drie jaar na de toetreding tot de EU op de rand van de economische afgrond staat en een compleet gepolariseerde samenleving heeft?

### Vragen, vragen en nog eens vragen

Een ding is zeker: het land moet er aan de vooravond van de toetreding veel slechter hebben voorgestaan dan de rapportages van de EU hebben doen vermoeden. Hier bedoel ik niet alleen de macro-economische cijfers maar vooral het sociaal-geestelijk klimaat van het

land, vooral de maatschappelijke situatie die niet door de Kopenhagen-criteria zijn getoetst. Ik heb ernstige twijfels aan het commitment van de Hongaarse elite om zich te conformeren aan een vrije, open democratie waarin de mensenrechten gerespecteerd worden. Had men anders verwacht van ex-communisten en post-communisten? Het is bijvoorbeeld duidelijk uit de behandeling van vreedzame demonstranten tegen het regeringsbeleid van de huidige regering-Gyurcsány dat deze Hongaarse regering het niet zo nauw neemt met



de mensenrechten. Demonstraties tegen het regeringsbeleid worden in Boedapest met zeer veel en bruto politiegeweld uiteen geslagen. Merkwaardig is dat zelfs televisiebeelden van dergelijk politie-optreden niet of nauwelijks de Westerse televisie halen. De recente beelden van demonstrerende monniken uit Burma hebben veel meer aandacht gekregen dan de massale demonstraties in het najaar van 2006 in Hongarije. De gezondheidszorg en het onderwijs zijn inmiddels in het land in een toestand terechtgekomen die slechter is dan onder het communisme. Dat is na zeventien jaar „hervormingen“ niet uit te leggen aan de geïnteresseerde leek die belangstelling toont voor het land. Hongaren die het wel begrijpen zijn de koffers aan het pakken. In de afgelopen drie jaar zijn er alleen al naar Londen 40.000 jongeren vertrokken. Wie gaan Hongarije opbouwen dringt de vraag zich op. De uitbreiding van de EU met Centraal- en Oost-Europa dreigt een mislukking te worden. Het kader van de Kopenhagen-criteria is niet afdoende gebleken om landen serieus te testen voor een lidmaatschap. In plaats van dit toe te geven en met dit gegeven aan de slag te gaan, doet men in Brussel net alsof er niets aan de hand is. Business as usual. Deze struisvogelpolitiek gaat pijn doen als er daadwerkelijk een forintcrisis zal uitbarsten want dat zal een domino kunnen veroorzaken gelijk de val van de Berlijnse muur.

*László Marác is universitair docent Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam*