

# EEN OPTIMISTISCH SCENARIO VOOR WEST-EUROPA

afscheidsrede  
uitgesproken op 12 december 1986

door

dr.ir. J.J.C. Voorhoeve  
bij zijn afscheid als  
bijzonder hoogleraar  
"internationale betrekkingen  
en ontwikkelingen"

*Dames en heren,*

De Zweedse econoom Gunnar Myrdal heeft in zijn boek *Asian Drama* opgemerkt, dat optimisme en pessimisme eigenlijk vooroordelen zijn, die uit de maatschappijwetenschappen verbannen moeten worden. Hij had gelijk, voorzover daarmee een rosige danwel een zwarte interpretatie van feiten wordt bedoeld. In de zuivere, empirische wetenschap horen deze houdingen niet thuis. Ook als wij het terrein betreden van toekomstprojecties, zijn optimisme of pessimisme riskant. Maar onder de voorwaarde, dat wie de projectie maakt zijn houding, waarde-oordeel, en inschatting van kansen op gebeurtenissen niet verstopt houdt, maar expliciet maakt, lijken mij beide begrippen wèl toelaatbaar.

Ik wil vanmiddag op het gebied van de internationale betrekkingen het volgende doen: vanuit de huidige ontwikkelingen een aantal lijnen doortrekken die ons naar het begin van de 21-ste eeuw zouden kunnen leiden, aannemend dat zich geen onverwachte trendbreuken voordoen en er geen grote ongelukken gebeuren.

Op basis van oogmerken waarover in de Europese Gemeenschap een zekere consensus begint te groeien tussen diverse politieke stromingen, schets ik een ontwikkeling naar een situatie die men een verbeterde versie van de status quo zou kunnen noemen.

Vervolgens schets ik de risico's en de ongelukken die op die licht stijgende weg kunnen gebeuren, en daarna bekijk ik de mogelijkheden die Nederland heeft om aan positieve ontwikkelingen bij te dragen. Ik beweeg mij met deze aanpak buiten de strikte wetenschapsbeoefening, maar blijf binnen de beleidsanalyse, wat toegepaste wetenschap is. Aangezien ik de wetenschap juist vaarwel heb moeten zeggen om mij op de praktijk te kunnen concentreren,

hoop ik dat U mij deze losbandigheid wilt vergeven. Omdat voor deze excursie naar wat niet is, maar zou kunnen komen, slechts één college-uur beschikbaar is, ga ik schetsmatig te werk. Precisie in projecties is trouwens meestal schijn. Projecties moeten natuurlijk wèl aan de eis van logica en systematiek voldoen en daarin hoop ik U niet erg teleur te stellen.

### *Het huidige West-Europa*

West-Europa is een gebied met ruim 400 miljoen inwoners en 22 staten, waarvan 21 lid zijn van de Raad van Europa, 14 zijn verenigd in de Noordatlantische Verdragsorganisatie, en 12 in de Europese Gemeenschap. Acht hebben een neutrale status. Alle west-europese staten zijn soeverein, maar over hen heen ligt een web van internationale organisaties en overeenkomsten, dat dichter is dan in enige andere regio in de wereld.

De scheidslijnen tussen binnen- en buitenlands beleid zijn vooral in de Twaalf sterk vervaagd. In principe zijn alle westeuropese staten volledig onafhankelijk, in de zin dat zij desgewenst uit het samenwerkingsnet kunnen breken en een nationale in plaats van een internationale politiek zouden kunnen gaan voeren. De praktische inperking van hun onafhankelijkheid is vrijwillig. Dat onderscheidt hen wezenlijk van de meeste oosteuropese staten, wier soevereiniteit onvrijwillig is beperkt. Ondanks de integratie in West-Europa, is er nog geen "fataal" punt gepasseerd waarna geen terugkeer naar puur nationale politiek meer mogelijk is. Op de integratielijn, die loopt van pure nationale onafhankelijkheid, via interdependentie, internationale organisatie, confederatie, naar federatie en tenslotte eenheidsstaat, is de kopgroep van West-Europa, de Twaalf, nog slechts in de tussenfase van vergaande internationale organisatie,

en niet eens in alle, maar slechts in enkele sectoren. De nationale staat is hevig verstrengeld, maar nog niet vervaagd. In het hart van de internationale betrekkingen, de veiligheidsrelaties, geldt voor de 14 NAVO-leden dat zij, niet formeel maar wel praktisch, in het uur der waarheid, als hun fysieke voortbestaan door externe agressie zou worden bedreigd, geen nationale veiligheid, maar alleen collectieve, in de zin van bondgenootschappelijke, veiligheid kennen. Onder de 12 is ook in de landbouwsector de integratie zeer ver gevorderd - al is zij formeel niet onherroepelijk. Voorts heeft het bedrijfsleven een hecht net van commerciële samenwerking dwars over alle grenzen gespannen. Producenten en consumenten lopen in integratie ver op regeringen vooruit.

Sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog heerst in de meeste westeuropese landen duidelijk de wens om de oude verdeeldheid van deze regio in wedijverende nationale staten te overwinnen. De afzonderlijke staten van West-Europa zijn te klein om doeltreffend hun eigen waarden en belangen te kunnen verdedigen en bevorderen. Dat geldt ook voor de voormalige grote mogendheden Groot-Brittanië, Frankrijk en Duitsland. In de Tweede Wereldoorlog is het heft van de wereldgeschiedenis overgenomen door twee staten, de Verenigde Staten en de USSR, die in bevolkingstal ongeveer vier maal zo groot zijn als de eerdergenoemde drie. De huidige middelgrote mogendheden in West-Europa: Frankrijk, Groot-Brittanië, de Bondsrepubliek en Italië kunnen hun eigen problemen niet meer alleen aan. Hun onderlinge afhankelijkheid en verwevenheid ook met buiten-Europese verschijnselen is dermate groot, dat zij alleen door vergaande samenwerking enige greep op hun eigen lot kunnen krijgen. Wat voor hen geldt, is nog veel sterker van toepassing op de kleinere westeuropese staten Spanje, Nederland,

België, etc.

De taken waar de westeuropese regeringen voor staan kunnen wellicht in vijf punten worden samengevat:

- het verschaffen van veiligheid aan de burgers tegen oorlog en massavernietiging;
- het bevorderen van welzijn, werkgelegenheid en ecologisch evenwicht;
- het stimuleren van een evenwichtige ontwikkeling van het wereldbestel, met name het neutraliseren en beperken van agressieve en/of ondemocratische stelsels, het bestrijden van agressie en de versterking van het volkenrecht;
- het bestrijden van de armoede, van de explosieve bevolkingsgroei en van de aantasting van de natuur in de wereld;
- het beschermen van de vrijheid in en van de westeuropese democratieën en de bevordering van respect voor mensenrechten, ook buiten Europa.

Behoeft het enig betoog dat geen van de huidige westeuropese staten deze taken alleen aan kan? Eigenlijk zijn ze ook allen tezamen nog te klein om deze doelen te verwezenlijken. Voor de veiligheid en het afwenden van oorlogsgevaar hebben zij al in 1949 een bondgenootschap met Noord-Amerika gesloten en is ook een evenwichtige relatie met de USSR noodzakelijk. Ook de economische problemen van West-Europa zijn niet zonder veel bredere internationale samenwerking op te lossen.

Sommige van de genoemde taken zijn zo veeleisend, dat de gehele democratische wereld tezamen ze nog niet aan kan. Waarom dan gesproken over westeuropese eenheid? Omdat deze eenheid minder ver buiten ons bereik ligt dan Atlantische eenheid of pan-Europese eenheid (d.w.z. van Oost- en West-Europa). Atlantische een-

heid, van West-Europa en de VS, eventueel met Japan en andere niet-Europese democratische landen, is een opgave waar pas aan kan worden gedacht als de huidige verdeeldheid van West-Europa zou zijn overwonnen.

Zeker, voor de taken die ik zojuist heb geformuleerd, is nauwe samenwerking met de VS en ook Japan nodig. Maar integratie met deze landen is een onderwerp dat nog ver achter de horizon ligt; zo het ooit aan de orde komt. Vereniging van West- en Oost-Europa ligt nòg verder in het verschiet, om de eenvoudige reden dat de USSR Oost-Europa fysiek van West-Europa gescheiden houdt en nog geen neiging vertoont de teugels daar te laten vieren. Dat is niet geschied in de Koude Oorlog, en ook niet in de ontspanningsperiode. De afspraak van Jalta, dat in Oost-Europa vrije verkiezingen zouden worden gehouden, is nog niet ingelost. Zij lijkt niet verenigbaar met de eerste prioriteit van de Sovjetunie: het in stand houden van marxistisch-leninistische regimes, die haar leiding aanvaardden. Verkiezingen volgens westers model zouden daar een eind aan maken. Men kan dus pas van hereniging van Oost- en West-Europa spreken, als het politieke bestel van de USSR zich door interne evolutie zou wijzigen. Dat wil niet zeggen dat West-Europa in het geheel geen mogelijkheden heeft om het autonomie-streven van individuele Oosteuropese staten te bevorderen, zonder de USSR tot fysieke tegenmaatregelen te provoceren. Ik trek dus de conclusie: West-Europa moet, hoewel het nu al te klein is voor het oplossen van de problemen van de tweede helft van de 20e eeuw, zich verenigen, als second best voor grotere samenwerkingseenheden, die vooral nog minder haalbaar zijn.

Ik concentreer mijn betoog verder op het Europa van de Twaalf, als de kopgroep in de integratie.

In West-Europa zijn een aantal benaderingen geprobeerd om eenheid te bereiken. De declaratoire benadering die unie proclameert en vervolgens tot de gefragmenteerde orde van de dag overgaat, is de goedkoopste en de minst doeltreffende. De economische benadering, die unificatie zoekt door handelsliberalisatie en technisch-juridische harmonisatie, wordt sinds 1951 in praktijk gebracht en heeft grote successen geboekt.

De oude, interne broederstrijd in West-Europa is vervangen door vreedzame competitie en conflictbeslechting. maar met deze benadering kan men niet meer doen dan het fundament leggen voor de politieke eenwording. Politieke eenheid groeit niet uit economische eenheid zoals in de jaren vijftig wel werd geloofd, maar kan alleen door staatkundige wilsbeschikkingen ontstaan. In Nederland is door de integrationisten steeds gehoopt dat de economische, juridische en technische samenwerking op basis van de Verdragen van Rome en Parijs plus een sterke Europese Commissie en een direct gekozen Europees parlement op den duur wel tot een unie zouden leiden. Opeenvolgende Nederlandse kabinetten sinds 1945 hebben in het algemeen huiverig tegenover initiatieven voor politieke samenwerking gestaan. Deze huiver is pas in de tweede helft van de jaren zeventig verminderd. Om op het economisch fundament, dat nu redelijk vorm heeft aangenomen (maar nog niet is afgewerkt), een politieke verdieping te zetten, moet men niet direct het dak van de volledige federatie willen, maar op basis van de realiteit - het bestaan van 12 nationale leden waar de werkelijke macht berust - samenwerkingsvormen aangaan voor het aanpakken van specifieke, gemeenschappelijke nationale problemen. Een Europa van praktische projecten biedt grotere kansen voor groei naar een "politieke wil tot eenheid" dan een geforceerde, verdragsmatige aanpak die direct het hele bouwwerk afgeleverd wil zien. Dat in zo'n aanpak

West-Europa een mengsel van communautaire processen volgens de regels van de verdragen, inter-gouvernementele samenwerkingsprojecten daarnaast, confederale verschijnselen als de Europese Politieke Samenwerking, en pre-federale exercities als die van het Europese Parlement gaat ontstaan, acht ik geen bezwaar. Het neerzetten van een monumentaal gebouw maakt halverwege het werk altijd een rommelige indruk. Wat pas gevaarlijk is, is dat men het werk neergooit en het gedesillusionneerd laat bij het weinige dat thans klaar is. Wie het bouwwerk niet voltooit en het dak van de politieke eenheid niet aanbrengt, stelt hetgeen bereikt is aan de elementen bloot en laat op den duur een puinhoop achter.

Nu lijdt het Europese bouwproces ernstig onder een gebrek aan architectonische leiding. Elke lidstaat en politieke stroming heeft zo zijn eigen visie op het te construeren Europa. Om vooruitgang te maken is het initiatief van de belangrijkste staatshoofden en regeringsleiders nodig. Het was de persoonlijke overeenstemming tussen Helmut Schmidt en Valéry Giscard d'Estaing die tot de bouw van het Europees Monetaire stelsel leidde. Grote stappen voorwaarts komen zelden alleen uit technocratisch of ambtelijke initiatieven voort. Het zijn de staatshoofden en regeringsleiders van vooral de grotere leden die het met elkaar eens moeten worden. Langzaam, en met slingerbewegingen, worden de Europese leiders zich steeds meer bewust dat zij elkaar nodig hebben. Vergelijk het nationalistische Frankrijk van de zestiger jaren met de Europese belangstelling die Frankrijk sinds de jaren zeventig toont. En Albion, dat in de jaren vijftig nog splendid isolation verkoos, beseft nu - al is het soms met tegenzin - dat het niet zonder het vasteland kan.



### *De groei naar eenheid*

Verschillende krachten drijven dit West-Europa verder op de weg naar integratie: de twee fundamenteelste zijn de bevolkingsdruk en de technologie. Sociaal-economische, ecologische, en veiligheidsproblemen nopen eveneens tot groeiende samenwerking. Dat geldt het sterkst voor de kleinere groepsleden, wier grenzen hevig geperforeerd zijn en wier problemen beslist niet meer nationaal beheersbaar zijn. Een nieuwe kracht is de milieuvervuiling, die geen grenzen respecteert, en tot steeds verder voortschrijdende beleidssamenwerking zal dwingen, wil deze generatie geen vergiftigd Europa aan de volgende overlaten.

In het verleden trad soms als integrator een grote regionale staat op, of een externe agressor die de bedreigden samendrong. In het huidige Europa oefent alleen het verlicht eigenbelang een integrerende kracht uit.

De ironie is, dat de vereiste overdracht van beleidsbevoegdheden aan internationale organisaties de verzwakking van de nationale staat versnelt. Zo verzanden de westeuropese landen in een onoverzichtelijk moeras van nog vage, grotendeels niet dwingende, en dus weinig effectieve beleidssamenwerking, terwijl de nationale regeringen hun greep steeds verder verliezen. Tussen de negatieve integratie, gekenmerkt door afbraak van grensbelemmeringen, en de positieve integratie, gericht op supra-nationaal gezag, ligt de fase van frustratie en beleidsverlamming, waar de Gemeenschap sinds de jaren zeventig in verkeert. Waar één leidend lid als integrator ontbreekt, en waar externe bedreigingen te weinig acuut zijn om snel door de tussenfase te gaan, blijft het probleemoplossend vermogen van het verlicht eigenbelang als enige integratiefactor over, zeer langzaam werkend, met vallen en opstaan,

maar toch wel gestaag.

Daarom acht ik het waarschijnlijk, dat het streven naar een west-europese unie op den duur, zeg over twee decennia, een fase bereikt die op een eenheid gaat lijken, een economische unie, maar met behoud van de culturele en een deel van de politieke identiteit van de leden, waarbij twee integratiemodellen naast elkaar worden toegepast: het communautaire van de Verdragen van Rome, en het confederale dat in de Europese Raad en de Europese Politieke Samenwerking besloten ligt. De centrale staatstaak, de defensie, zal hoogstwaarschijnlijk buiten die unie blijven, omdat het belang van de westeuropese deelstaten zulks vooralsnog dicteert. Haalt men nl. de bijdrage van de Noord-Amerikaanse bondgenoten uit het veiligheidssysteem van West-Europa weg, en blijft het streven van West-Europa gericht op het neutraliseren van de macht van de grootste buur, de USSR, dan zouden de financiële inspanningen meer dan verdubbeld moeten worden - zo leerde een berekening van een studiegroep van de Europese Beweging Nederland enige jaren geleden. Tot zulks een extra financieel offer bestaat weinig motivatie. Het relatief goedkopere veiligheidsmodel van het Noordatlantische bondgenootschap zal dus waarschijnlijk blijven prevaleren, ondanks de steeds terugkerende belangstelling voor een Europeanisering van de defensie. De talrijke voorstanders van dat concept zijn meestal tegenstanders van zijn financiële en politieke consequenties en zullen die waarschijnlijk blijven afwijzen zolang de Oost-West spanning niet blijvend sterk afneemt. Het grote buurland in het Westen, de VS, is ondanks zijn instabiele politieke conjunctuur, die samenhangt met zijn typische presidentiële stelsel met rechtstreekse verkiezingen, toch structureel een politiek stabiel land, gezien zijn inmiddels al lange constitutionele

tradities, interne openheid en belangenverweving met de buitenwereld, factoren die verbreking van de bondgenootschappelijke relatie met West-Europa onwaarschijnlijk maken.

Wel is te verwachten dat de Amerikaanse betrokkenheid bij de veiligheid van West-Europa zal krimpen en de eigen verantwoordelijkheid van West-Europa zal groeien, of anders gezegd, dat het Europese deel in de Amerikaanse defensie-inspanning relatief zal dalen ten opzichte van het overige, wereldwijde deel. Ook de uitgavenverdeling in het bondgenootschap zelf kan een lichte tendens tot ont-Amerikanisering vertonen, als de hierna volgende ontwikkelingen in Oost-Europa zich voordoen.

Ten oosten van West-Europa is de integratie in Comecon en Warschaupakt in zoverre kunstmatig, dat deze niet op interdependentie maar meer op de aanwezigheid van de militaire eenheden berust die daar kort voor en na het einde van de Tweede Wereldoorlog door de grote oosterbuur gestationeerd zijn. De behoefte van de USSR aan een cordon sanitaire mag fysiek niet meer groot zijn omdat oude geografische overwegingen in het tijdperk van de moderne technologie sterk aan belang hebben ingeboet, maar haar wens blijft intens om het bestel van de "socialistische volksdemocratieën" tegen erosie door grondrechten of nationalisme te beschermen. De pluriformiteit in Oost-Europa lijkt wel toe te nemen, en als de oosteuropese regimes verbaal-ideologisch trouw blijven aan de grote bondgenoot, maar praktisch hun afhankelijkheid weten te verminderen, kan zich een proces van "omgekeerde Finlandisering" voordoen, een geleidelijk groeiende nationale autonomie, bestuurd door partij-oligarchie of nationaal-militair gezag dat, schipperend tussen de bevolking en de grote buur, voorzichtig wat vrijheid bevordert en onder een vernis van ideologische orthodoxie

in praktisch-neutrale richting koerst.

Op de grote kwetsbaarheid van zulk een emancipatoire ontwikkeling kom ik straks. Ik merk op dat haar kansen het grootst zijn als dit proces langzaam en gespreid over heel Oost-Europa verloopt, zodat de USSR niet tot militaire interventie wordt verleid, en zich ook in de USSR een zekere ontspanning van het geregimenteerde maatschappijmodel zou voordoen.

Rijping van de USSR, in de zin van verzwakking van haar ideologische impuls en enige verschuiving van de militaire naar de civiele produktie, behoort misschien tot de mogelijkheden onder het huidige, wat pragmatischer bewind, al blijft de USSR ook voor de bekwaamste Sovjetologen een black box, of in Churchill's termen, een puzzel verpakt in een raadsel.

De geschiedenis van de wapenbeheersing door Oost en West is ontmoedigend en rechtvaardigt geen hoge verwachtingen.

De snelle ontwikkeling en verspreiding van nieuwe technologie en haar toepassing in dwang- en vernietigingsmiddelen lijkt niet terug te draaien, maar wel enigszins te reguleren, in de zin dat het groeitempo van de militaire inspanningen gematigd kan worden. Wederzijds belang bevordert een proces van wapenoverleg dat instabiliteit en machtsgebruik kan helpen voorkomen, en wapenaantallen kan limiteren. Het is niet waarschijnlijk dat een van de supermachten plotseling een revolutionaire doorbraak in defensieve technologieën zal maken, die zo waterdicht is dat het wezen van hun relatie, wederzijdse zelfbeheersing door wederzijdse dreiging met massavernietigingswapens, zou wegvallen. Veeleer zal door zulke nieuwe technologieën een mengeling van offensieve en defensieve systemen ontstaan die beide doet afzien van toepassing van geweldsmiddelen tegen elkaar of elkaars bondgenoten. Dat sluit het

voortwoekeren van de oorlog, die in allerlei vormen veel landen in de tropen en subtropen blijft teisteren, geheel niet uit. Integendeel, de hoogopgetaste conflictstof in de "Derde Wereld", van etnische, religieuze, territoriale of andere aard, wettigt de vrees dat het woord vrede een relatief begrip, sterk beperkt in tijd en ruimte, zal blijven.

In de Derde Wereld zal de verscheidenheid toenemen. Succesvolle groeiers, vooral in Zuid-Oost Azië, die snel industrialiseren, zullen de levensstandaard van Westeuropa benaderen. Grote landen als India en Brazilië kunnen de voormalige grote mogendheden Engeland en Frankrijk passeren en hun rol in de wereldpolitiek opeisen. Andere landen zullen stagneren of vervallen, onderhevig aan massale hongers, periodieke natuurrampen en pandemieën. De wereld van de 21-ste eeuw zal uit schrille contrasten bestaan: Dante's inferno naast ongekeerde welzijnsniveaus, bewoonde ruimtestations naast de krottenwijken van Calcutta.

Nog steeds is de Volksrepubliek China met bijna 1/4 van de wereldbevolking naar binnen gekeerd. De economische liberalisatie zal, indien volgehouden, ook tot grotere internationale activiteit leiden. Toeneming van regionale en inkomensverschillen in China zouden een terugslag in de liberalisatie kunnen veroorzaken. Er is thans geen reden aan te nemen dat deze nog stille reus een veiligheidsbedreiging voor het wereldsysteem zal worden. Voor China lijkt, als potentiële grote mogendheid, met sluimerende meningsverschillen met de Sovjet Unie, een stabiliserende rol meer voor de hand te liggen. Fundamentele veranderingen in de positie van Japan lijken ook niet waarschijnlijk, al zal zijn rol in de militaire verhoudingen in Zuid- en Oost-Azië toenemen, ter bescherming van

zijn aanvoerlijnen en als reactie op Sovjetontwikkelingen. Lopen de spanningen in dit gebied op, dan zou de aandacht van de USSR en de VS voor Europa verminderen, wat de eerdergenoemde positieve ontwikkelingen in Oost- en West-Europa meer ruimte zou kunnen geven.

De rivaliteit der supermachten verschuift al sinds de jaren vijftig geleidelijk naar andere gebieden dan Europa. Los daarvan neemt het gewicht en belang van West-Europa trouwens af. De wereldbevolking en economie groeien ook veel sneller daarbuiten.

Zo krijgt West-Europa, wat meer met rust gelaten dan de afgelopen decennia, wellicht de kans een harmonieuzere samenleving op te bouwen en het verstoorde evenwicht tussen mens en natuur, landbouw en industrie, cultuur en techniek te herstellen. Een westeuropese statenbond, economisch geïntegreerd, één lijn trekend tegenover de buitenwereld, in de rug gedekt door een bondgenootschap met Noord-Amerika. Een verenigd, groen Europa, in de luwte van de wereldpolitiek.

### *Risico's*

Wat kan dit zoete beeld ruw verstoren? Waar stukt dit scenario? Europa is kwetsbaar. Veel kan er misgaan.

De dreiging van massavernietiging met de modernste wapens blijft reëel. Er is het risico van zowel gewapende agressie tegen West-Europa als de onbedoelde oorlog, d.w.z. een uit de hand lopende crisis. Er is ook het risico van technisch of menselijk falen bij het beheer van de grote hoeveelheden nucleaire en chemische explosieven. De nucleaire dreiging is bekend; de chemische dreiging wordt

nog steeds zeer onderschat. Het zou te ver voeren hier in te gaan op verbeteringen in de strategie die deze risico's zouden kunnen verminderen. Ook vergaande, tweezijdige en gecontroleerde wapenvermindering kan deze risico's niet geheel tot nul reduceren. Daarom ligt een verbetering van de geïntegreerde rampenbestrijding en civiele verdediging voor de hand, waarbij te leren is van Zweden en Zwitserland. Daarmee dekt men zich tevens in tegen grote industriële ongelukken met vergiftigde en explosieve stoffen, die tot de dagelijkse risico's van de moderne samenleving zijn gaan behoren.

Als open samenleving zal West-Europa de dreiging van terrorisme het hoofd moeten bieden; aanslagen van interne of externe politieke oorsprong. In 1986 is een begin gemaakt met een westeuropees terreurbestrijdingsbeleid, dat sterk zal moeten uitgroeien. De vorming van één Europese politiesamenwerkingsorganisatie, Euro-pol, en een gemeenschappelijke grenscontroledienst - dus een Europese douane en marechaussee - zal onvermijdelijk worden, als het interne personenverkeer, volgens EG-afspraken, volledig vrij wordt gemaakt. Ook andere instrumenten zijn nodig om dit risico te verminderen.

De achteruitgang van natuur en milieu dwingt steeds meer tot een Europees milieubeleid. De bodemverontreiniging is nog wel niet in nationale aanpak terug te dringen, maar de lucht- en waterverontreiniging kan alleen met de buurlanden worden aangepakt. Voor een kleiner en ecologisch zeer kwetsbaar land als het onze geldt, dat het milieubeleid sterk met het buitenlands beleid zal moeten worden geïntegreerd. Door dwarsverbanden met andere onderwerpen van internationaal beleid te leggen, zullen buurlanden moeten worden geprest hun lucht- en watervervuiling minder op het

buitenland af te wentelen. Daarnaast is ontwikkeling van het internationale schadevergoedingsrecht essentieel, vooral om riviervervuiling terug te dringen.

Het Europees landbouwbeleid zal een hervorming moeten ondergaan, omdat financiële, sociale, landbouwkundige en ecologische overwegingen daartoe nopen. Beperking van structurele overproductie dringt des te meer, omdat de concurrentie met de VS destructiever dreigt te worden en ook een aantal grote Derde Wereld landen zelfvoorzienend danwel netto-exporteurs zullen worden. Productiebeperkende maatregelen, zoals areaalreductie, die niet marktconform zijn, kunnen waarschijnlijk alleen effectief zijn als er internationale overeenkomsten met de VS en zo mogelijk andere grote exporteurs worden afgesloten. Wordt het landbouwbeleid niet efficiënter opgezet, dan zullen de kosten van de interventie- en voorraadbeheer de groei van nieuw Europees beleid in andere sectoren ernstig blijven belemmeren. In de EG zal gewaakt moeten worden tegen een Noord-Zuid splitsing van de landbouwmarkt, en tegen door binnenlands-politieke verhoudingen gemotiveerde steunprogramma's voor agrarisch bevolkingsgroepen, hetgeen de gemeenschappelijke markt door re-nationalisatie uiteen zou kunnen rijten. De EG kan het risico lopen, na een toekomstige crisis bijvoorbeeld een lid als Griekenland te verliezen, indien zijn opstelling zich sterk afwijkend ontwikkelt. Dit hoeft geen struikelblok voor de Gemeenschap als geheel te worden. Daartegenover kan toetreding van Noorwegen alsnog een reële mogelijkheid worden.

Voor de VS bestaat het risico dermate in beslag te worden genomen door destabiliserende ontwikkelingen in strategisch belangrijke gebieden buiten Europa, zoals het Midden-Oosten, Zuidelijk



Afrika, Centraal Amerika of Oost-Azië, dat de belangstelling voor en zorg om de positie van West-Europa sneller vermindert dan een proces van Europeanisering van de defensie kan opvangen, waarbij oplopende Oost-West spanning de risico's voor West-Europa nog zou vergroten. Indien de geschillen gebieden betreffen die voor de VS en West-Europa van vitaal belang zijn, en West-Europa en de VS tegengesteld optreden, zou de betekenis van de Amerikaanse veiligheidsgaranties aan West-Europa op het spel kunnen komen te staan. Verschillen de westeuropese landen over zulke regionale conflicten onderling ernstig en langdurig van mening, dan zou bovendien de Europese Gemeenschap verscheurd kunnen worden.

### *Een rol voor Nederland?*

Terug naar het Europa van de luwte. Hoe kan ons kleine land het optimistisch maar breekbaar scenario voorthelpen? Kan het een gids, stimulator of voorbeeld zijn? Er is in Nederland veel gediscussieerd over de vraag in hoeverre het een gidsrol kan spelen, of dat het, door beperkte omvang van zijn machtsmiddelen, andere landen in hun beleid moet volgen. De voorstanders van de gidsland-gedachte gaan ervan uit dat Nederland, als het maar over voldoende idealisme en energie beschikt, ethisch en intellectueel de leiding kan nemen over een aantal andere landen in de internationale politiek.

Nu is een gids iemand die het terrein dat moet worden betreden veel beter kent dan degenen die hem volgen. Een gids beschikt over ervaring waarmee moeilijke situaties kunnen worden overwonnen. De groep volgt de gids alleen, als men vertrouwen in hem heeft en ervan overtuigd is dat hij de leden tegen gevaren beschermt. Wie Nederland als gids ziet, overschat onze mogelijkhe-

den en de aandacht die andere landen daaraan geven.

Van de weeromstuit wordt door critici van de gidslandgedachte soms gesteld, dat wij nauwelijks een eigen beleid kunnen voeren. Als volglând zou Nederland zich tot een reactieve diplomatie moeten beperken en zijn energie en belangstelling op andere zaken dan het bedrijven van wereldpolitiek moeten richten, omdat het toch allemaal niets uithaalt.

Nu is het internationale beleid de behartiging door de regering van de waarden en belangen van de Nederlandse samenleving.

Die waarden en belangen lopen uiteen van zeer materiële, tot idealistische, zoals de rechten van de mens.

Als de volglând-gedachte rigoreus zou worden toegepast, zou Nederland de behartiging van zijn waarden en belangen in de wereld aan zijn grote partners moeten overlaten en zich door gebrek aan visie, durf, of belangstelling voor de rest van de wereld, moeten beperken tot de genoegens van de in het algemeen ordelijker verlopende binnenlandse politiek.

Het gewicht van Nederland is niet zo gering als de "volglânders" wel stellen. Nederland mag territoriaal en demografisch een kleine mogendheid zijn, doch het beschikt over een omvangrijke economie (de 14e in de wereld gerangschikt naar het bruto nationaal produkt van ieder land);

het neemt een groot aandeel in de wereldhandel (de 7e handelsmogendheid, en de 3e landbouwexporteur), en is bovendien gelegen op een strategisch zeer belangrijk stukje Europa: de monding van de Rijn, dat als voorland van West-Duitsland van grote betekenis is. Als de politieke wil en diplomatieke bekwaamheid van Nederland maar groot genoeg zijn, kan het met zijn invloedsbronnen woekeren en, nu eens als loyale en dan weer als lastige partner, zijn

invloed doen gelden.

De aanhangers van de volglandgedachte maken bovendien soms de fout de invloed van de rauwe machtsfactor in internationale politieke processen te overschatten. In vreedetijd lopen veel belangrijke internationale besluiten via de multilaterale weg. Er vindt een permanent symposium tussen allerlei landen plaats. Hun gewicht en stemgeluid zijn niet de enige factor, die de aandacht trekken. Men luistert ook naar de inhoud van wat ieder te vertellen heeft. Zo kan een klein land door de kwaliteit van zijn bijdrage aan de discussie soms meer invloed uitoefenen dan een groter, maar slechter georganiseerd land met een verdeelde of inactieve regering of met achterhaalde ideeën. De kaarten komen natuurlijk anders te liggen als de discussiepartners in het internationaal overleg met elkaar op de vuist gaan en hun potentiële machtsbronnen omzetten in fysiek geweld.

De voorstanders van de gidslandrol doen het tegenovergestelde van de volglanders: zij overschatten de ethische en intellectuele elementen in de wereldpolitiek. Het lijkt soms alsof zij ervan uitgaan dat staten mensen zijn met menselijke gewetens, hunkerend naar vriendelijkheid, nieuwe gedachten en schone motieven. Zij veronderstellen dat regeringen vermurwd worden door een ethisch voorbeeld, of van een ontwapenende, idealistische geest en materiële zwakte worden gescharmeerd.

Nu kan men inderdaad staten, gemakshalve, wel eens antropomorfiseren en over deze complexe collectiviteiten spreken alsof ze op personen lijkende, sociale organismen zijn. Maar het probleem is dat door zo'n benadering vaak impliciet de ethiek van de intermenselijke relaties van toepassing wordt verklaard op het wereldpolitieke systeem, dat ondanks de groeiende interdependentie nog steeds van de binnenlandse samenleving verschilt. Het wereldpolitieke

stelsel wordt gedomineerd door territoriale staten die zeer sterk van elkaar verschillen, in macht, binnenlandse aard en doeleinden. Dit stelsel kent geen centraal gezag, heeft nog maar een zeer primitieve en verwarde rechtsorde en is geen democratie.

Een doeltreffend beleid waarmee ook een kleinere mogendheid nog behoorlijk wat invloed op haar internationale toekomst en die van haar regio kan uitoefenen, hangt vooral af van de volgende zeven aspecten:

1. De grondigheid waarmee de internationale situatie wordt geanalyseerd, zowel de actuele conflicthaarden daarin als hun plaats in de trendontwikkeling van de wereldgeschiedenis;
2. De samenhang en duidelijkheid van het internationaal beleid zoals dat tegenover andere regeringen wordt verdedigd in termen van noodzaak, verlicht eigenbelang en andere hen aansprekende redenen, die de vitale belangen van andere staten zoveel mogelijk ontzien of juist helpen te bevorderen;
3. De timing van diplomatieke initiatieven, vooral ten tijde van kritieke periodes in het multilaterale overleg;
4. Een consistente politieke stijl, gekenmerkt door vasthoudendheid, betrouwbaarheid, tact en zelfrespect;
5. De verhouding tussen de nationale bronnen van invloed enerzijds en de buitenlands-politieke doelen en prioriteiten anderzijds (wie boven zijn macht speelt, loopt een groot risico alle invloed te verliezen);
6. Binnenlands begrip voor de tactische complexiteiten en ethische paradoxen van de buitenlandse politiek en een afronding van interne debatten over het buitenlandse beleid met consensusposities van het parlement over hoofdzaken, zodat de regering het externe beleid met kracht tegenover andere staten kan bepleiten;

7. De benutting en verdere ontwikkeling van de nationale bronnen van invloed en macht, zoals o.a. een hooggekwalificeerd en analytisch ingesteld ambtelijk apparaat, goodwill (diplomatiek krediet) bij grotere mogendheden wier medewerking nu eenmaal is vereist om iets in de wereld te kunnen bereiken, en een sterke internationaal-economische positie, zodat men bij zijn initiatieven ook geld op tafel kan leggen om met internationale programma's te ondernemen.

In het licht van deze aspecten en gegeven de beperkte macht van ons land, is noch de gidsland- noch de volglangedachte aanbevelenswaardig. Een rolopvatting die voor Nederland aantrekkelijker is, lijkt die van diplomatiek katalysator. Deze rol is erop gericht om, waar mogelijk, overleg dat is vastgelopen weer uit het slop te halen door na een grondige analyse van de problematiek gedachten op tafel te leggen die de belangrijke landen aanspreken en tot nieuwe activiteit aanzetten. De katalysatorrol is soms door Nederland in het Noord-Zuidoverleg nagestreefd. In de Europese samenwerking had ons land die rol kortstondig in de jaren vijftig en af en toe in de zestiger jaren.

Nederland hoeft dus niet af te wachten of Mitterand, Kohl en Thatcher het met elkaar eens worden. De grotere leden hebben soms voor het proces van onderlinge coördinatie de medewerking van kleinere tussenschakels nodig. De meningsvorming in de Europese Raad en de Ministerraden wordt voor een groot deel door de politiek-intellectuele kwaliteit van de inbreng en niet door het rauwe machtsgewicht van de leden bepaald. Men zoekt immers naar oplossingen van problemen die gemeenschappelijk zijn. Nederland, gelegen op het kruispunt van Europese wegen, zelf een meng-

produkt van de westeuropese cultuureenheden, economisch en veiligheidspolitiek zeer sterk verbonden met het wel en wee van de buurlanden, kan in de Europese eenwording een roeping vinden die het politieke leven in onze verzorgingsstaat zou kunnen inspireren. De verdere afbraak van handelsbelemmeringen, de vorming van één verkeers- en vervoersbeleid, een Europese technologie-politiek, een gezamenlijk milieubeleid, versterking van de bestaande instellingen en intensivering van de Europese Politieke Samenwerking - het zijn alle doeleinden waar niet alleen de idealen van de grotere Nederlandse politieke partijen, maar ook concrete nationale belangen mee gediend worden.

Natuurlijk zal er strijd zijn over het politiek-economische bestel van West-Europa. Socialisten willen een socialistisch Europa, liberalen een liberaal, en christen-democraten een mengvorm. Waar het uiteindelijk om gaat, is zulk een bouwwerk te helpen scheppen dat een pluriforme westeuropese bevolking zich erin thuis voelt en dat de bewoners niet alleen tegen het slechte internationale klimaat beschermt, maar het voor hen ook een politieke, culturele en economische basis is om een bijdrage aan de ontwikkeling van de rest van de wereld te leveren.

De westeuropese unie, die, laten wij zeggen, in het begin van de eenentwintigste eeuw voltooid zou moeten worden, zou de volgende kenmerken moeten vertonen:

- een sociaal-economische unie, met één munt, één werkgelegenheidsbeleid en een geharmoniseerde sociale wetgeving.;
- een gemeenschappelijk extern beleid d.w.z. buitenlandse politiek, veiligheids- en ontwikkelingssamenwerking;
- een pan-Europees milieubeleid dat in nauwe samenwerking met Oost-Europa het grens- en regio-overschrijdende, ecologische

- verval op ons oude sub-continent terugdringt en een harmonische verhouding tussen natuurbeheer, landbouw, stedelijke samenlevingen en industrie teweegbrengt;
- een multi-cultureel West-Europa, dat de verscheidenheid van haar regio's en etnische eenheden respecteert, de technologische veranderingen zó stuurt en absorbeert dat sociale en psychologische ontworteling wordt voorkomen, en ieder die over de oude landgrenzen trekt, overal de vrijheid en verdraagzaamheid aantreft, die hem doet zeggen: "Ook hier is mijn vaderland".

Is dit te hoog gegrepen? Misschien. Toch kunnen wij ons daardoor laten leiden. "Man's reach should exceed his grasp".

### *Tot besluit*

Aan het eind gekomen van een periode van zeven jaar, waarin ik het vak "internationale betrekkingen en ontwikkelingen" aan de Landbouwwuniversiteit heb mogen geven, wil ik het bestuur van het Wageningenfonds van harte bedanken voor zijn steun en vertrouwen. De belangstelling van studentenzijde heb ik steeds een stimulans gevonden om de collegereeksen voortdurend te vernieuwen.

Toen ik eind 1979 voor deze bijzondere leerstoel werd benoemd, was ik nog in de wetenschap werkzaam. Er had zich een cirkel aan mij voorgedaan: als Wageningen was ik aan het einde van de zestiger jaren de politieke wetenschappen ingegaan, en aan het einde van de jaren zeventig toch weer in Wageningen teruggekeerd. Spoedig daarna begon een nieuwe ontwikkeling, ditmaal van de theorie naar de praktijk. Via beleidsonderzoek werd ik door de praktijk van het politieke werk meegesleurd. Vandaag neem ik afscheid om-

dat die praktijk alles opzuigt en geen ruimte meer laat voor onderwijsstaak.

Ik neem afscheid en hoop, dat de Landbouwwuniversiteit mijn vak niet vergeet. Zoveel studenten werken na hun studie bij internationale instellingen; allen raken als staatsburger en door de internationalisatie van de landbouw bij actuele wereldontwikkelingen betrokken. Ik wil het bestuur dan ook aanraden, het vak niet alleen voort te zetten maar ook uit te breiden.

U zoudt voor de Europese en voor de mondiale samenwerking twee verschillende docenten, als bijzonder of deeltijddocent, kunnen aantrekken. Mijn ervaring was, dat de vier onderwerpen die ik behandelde: internationale politiek, de Noord-Zuid verhouding, de Oost-West verhoudingen en de Europese integratie, eigenlijk te breed waren om ze goed in één collegereeks uiteen te kunnen zetten.

Het afscheid van de wetenschap is misschien voor lang, maar hopelijk niet definitief. Ik hoop op den duur weer van de wereld van het doen naar die van het denken terug te keren, en dan, niet meer gesteund door de laatste theorieën, maar wel gestaafd door wat praktische ervaring, de draad van onderwijs en onderzoek weer op te kunnen vatten.

Leven met de wetenschap is een voorrecht. Daar bestaat slechts één, glasheldere taak: uit bestaande feiten de waarheid vaststellen en zo duidelijk mogelijk overdragen. Wie in de politieke praktijk staat, moet uit zeer onvolledige, zich nog vormende en vaak tegenstrijdige feiten, de waarheid zien te peuren, een keuze maken hoe de ontwikkelingen gestuurd moeten worden, en dan voor die



beleidslijn steun van anderen zien te verwerven. Die drie taken staan op gespannen voet met elkaar. Het politieke handwerk is dus een hachelijk vak, riskant en alles-absorberend. Ik kan U dan ook niet goed uitleggen, waarom ik deze irrationele stap heb gezet en afscheid van U neem. Misschien is het fascinatie door het politieke proces.

Ik dank U voor Uw aandacht.