

Beschouwing door Wolter Blankert*

ONBEGRENSD MAAKT ONBEMIND - EEN BESCHOUWING OVER DE GRENZEN VAN EUROPA

Al heel lang hebben grenzen de Europeanen tot waanzin gedreven en dat lijkt nog steeds het geval. In 843 verdeelden drie kleinzonen van Karel de Grote in Verdun het rijk van hun grootvader, maar de daar afgesproken grenzen vormden een bron voor bittere strijd. Dat ging eeuwenlang door, omdat vorsten zich tekortgedaan of in hun eer aangetast voelden. In de 19e eeuw kwam het nationalisme tot volle wasdom en toonden hele volken zich verongelijkt als de grens hun niet beviel. Door al die oorlogen tussen Europese naties maakte men zich niet druk over de buitengrenzen van dit werelddeel, al twijfelde niemand aan de superioriteit van de Europese beschaving. Die was wel degelijk aan grenzen gebonden, vond men. Het Turkse rijk gold als niet-Europees, omdat al sinds Karel de Grote het christelijke Europa tegenover de islamitische wereld werd geplaatst. Rusland gold als barbaars, terwijl de oosters-orthodoxe kerk evenmin als echt Europees werd gezien. Na het grote Russische aandeel in de nederlaag van Napoleon en de groeiende bijdrage van Russische schrijvers en musici aan de 'Europese' cultuur, kon men dit standpunt niet onverkort handhaven, maar Rusland bleef een buitenbeentje, al was het alleen maar vanwege zijn omvang. In Rusland zelf bestonden ook steeds twee stromingen, de op Europa gerichte en de 'typisch Russische'. Het probleem werd opgelost in 1917 toen de Sovjet-Unie scherp tegenover (de rest van) Europa kwam te staan.

Bij de Vrede van Versailles (1919) werden nieuwe - naar men beweerde eerlijker en logischer - grenzen getrokken, maar ze brachten heel wat Europese volken tot hysterie en leverden zo hun bijdrage aan het ontstaan van de Tweede Wereldoorlog.

IJzeren Gordijn

In 1945 had niemand meer zin om aan eerlijke of logische grenzen te denken. Nooit eerder kreeg Europa te maken met een meer willekeurige grens dan die van het IJzeren Gordijn, in principe de toevallige frontlijn tussen de westers-geallieerden en het Sovjetleger. Polen diende de gebieden die het in 1923 op de toen zwakke Sovjet-Unie had buitgemaakt, weer af te staan. Ter compensatie ontving Polen een vrijwel puur Duits gebied dat bijna drie maal zo groot was als Nederland met ongeveer zes miljoen inwoners. De Sovjet-Unie pikte nog een graantje mee door het Duitse Koningsbergen, de stad van de filosoof Immanuel Kant, in te lijven (nu de enclave Kaliningrad). Etnische zuivering was het parool bij deze grenswijzigingen zonder weerga. Tien miljoen Duitsers zagen zich gedwongen uit te wijken naar het overgebleven deel van Duitsland, met daaronder zo'n drie miljoen als gevolg van de etnische zuivering in Tsjecho-Slowakije. Rondom drie miljoen Polen trokken uit de Sovjet-Unie naar de nieuwe Poolse staat.

Deze nieuwe, op een krankzinnige manier getrokken, grenzen leken bij uitstek het recept voor een volgende oorlog. Spanningen zijn er veertig jaar lang geweest (Koude Oorlog), maar uiteindelijk viel het IJzeren Gordijn zonder strijd. Gezien de eeuwenlange geschiedenis van verovering en revanche blijft het grootste wonder dat Duitsland zijn nieuwe grenzen heeft geaccepteerd. Daarbij hebben de rigoureuze doorgevoerde etnische zuivering en de inkapseling in de Europese Unie en de NAVO gunstig uitgekapt. Zo zijn de binnengrenzen in de Europese Unie nergens serieus omstreden. Voor zover er een grensgeschil bestaat, drijft men het niet op de spits, omdat beide landen deel uitmaken van dezelfde Europese Unie.

Helaas ging het uiteenvallen van Joegoslavië met veel bloedvergieten en met nog veel onopgeloste kwesties gepaard. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is in de ogen van West-Europeanen daarentegen relatief vreedzaam verlopen, maar de werkelijkheid zag er grimmiger uit. In de Kaukasus en in Centraal-Azië vonden tussen de etnische groepen grote slachtpartijen plaats, die niet onderdeden voor die in Joegoslavië.

Oekraïne en Turkije

De rest van Europa kent al vijftien jaar vrede en onder de paraplu van de Europese Unie (en de NAVO) lijkt die niet bedreigd. Dat maakt het lidmaatschap zo aantrekkelijk, als keurmerk van een fatsoenlijk land dat mensenrechten en democratische waarden waarborgt, naast (afnemende) economische voordelen. Dat maakt de kwestie van de buitengrens van Europa weer actueel.

Een vraag is bijvoorbeeld of Oekraïne op enige termijn in aanmerking kan komen voor het lidmaatschap en zo ja, op grond waarvan. In Oekraïne ziet men het associatieverdrag met de EU zonder meer als eerste stap voor toetreding, omdat de tekst van dit associatieverdrag daartoe alle aanleiding geeft. Deze overeenkomst spreekt over vergaande politieke samenwerking, volledige economische integratie, over onschendbare grenzen, de Europese identiteit van Oekraïne en over de met de EU gedeelde waarden en geschiedenis. Dat laatste moet dan zijn als deel van de Sovjet-Unie of van het tsaristische Rusland, slechts een klein deel viel daar voor 1945 buiten. Deze retoriek is ontleend aan de associatieverdragen met de voormalige satellietstaten van de Sovjet-Unie begin jaren negentig, die in 2004-2007 lid zijn geworden. In andere associatieverdragen komt dergelijke retoriek niet voor.

De term 'gemeenschappelijk verleden' is een beladen begrip en gaat terug op het beroemde pamflet van Ernest Renan uit 1882 getiteld: *Wat is een natie?* Volgens Renan niet gewoon een staat en zeker geen taalgemeenschap, maar een volk dat zich samengebonden voelt door het gemeenschappelijk beleefde verleden en de wil om samen iets groots te ondernemen. Bij Renan ging het erom aan te tonen dat het Duitssprekende Elzas-Lotharingen toch een ondeelbaar deel van Frankrijk was, maar zijn stelling is altijd breder geïnterpreteerd. Niet iedereen zal Renan paraat hebben, maar Europese diplomaten zeker wel. Met deze terminologie bedoelde men bij de associatieverdragen met Polen en de andere Midden-

Europese landen dan ook dat deze landen een onlosmakelijk deel vormden van de Europese familie. Nu gebruikt men dezelfde terminologie om Oekraïne in de armen te sluiten. Voor 2000 was nog niemand op het idee gekomen om deze voormalige Sovjet-republiek, waarvan de hoofdstad Kiev tevens geldt als oudste hoofdstad van Rusland, zo te beschouwen.

Voor Polen heeft al voor de eigen toetreding in 2004 geijverd voor een speciale relatie met Oekraïne en is dat steeds blijven doen. Vanuit Pools perspectief heel begrijpelijk, een relatief open grens werd door het Poolse EU-lidmaatschap een volledig gesloten grens.

Al veel langer is er sprake van toetreding van Turkije. Het associatieverdrag met Turkije dateert uit 1962, met daarin de mogelijkheid om op (de lange) termijn lid te kunnen worden. In 1997 promoveerde het land officieel tot kandidaat-lidstaat, maar de diverse onderhandelingsronden daarna leidden niet tot resultaat. Het zijn altijd schimmige onderhandelingen geweest, omdat bij voorbaat vaststond dat ze zouden mislukken. Turkije heeft af en toe wel de nodige stappen gezet, maar is nooit in staat of bereid geweest aan alle eisen te voldoen op het terrein van rechtsstaat en mensenrechten. Na 2012 zijn die weer achteruit gehold en na de mislukte staatsgreep van juli 2016 is dat proces in een stroomversnelling geraakt. Verder speelt de kwestie Cyprus en de gespannen verhouding tussen Turken en Koerden. Maar daarnaast blijft het uitermate onwaarschijnlijk dat de huidige lidstaten unaniem tot de toetreding van Turkije zullen besluiten. Van oudsher was alleen het Verenigd Koninkrijk daar consequent voorstander van, overigens niet om de EU te versterken, maar juist om die te beperken tot vrijhandelsgebied. Met zijn bijna 80 miljoen inwoners, binnen enkele jaren meer dan Duitsland, zou Turkije de machtsverhoudingen binnen de EU uit het lood trekken. De vraag of Turkije eigenlijk wel thuishoort binnen de EU wordt zelden openlijk gesteld in EU-kringen. Economische redenen zijn er niet, want al sinds 1997 zijn alle wederzijdse handelsbelemmeringen weggenomen en in deze tijd van globalisering spelen die toch al geen doorslaggevende rol meer.

Terug naar de bron

Het is verleidelijk om de grenzen van de EU bij de *'Founding fathers'*, Schuman en Monnet, te zoeken, of bij de eerste verdragen, van de EGKS en de Verdragen van Rome. Daarmee kom je niet ver. Schuman en Monnet stelden de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal nadrukkelijk open voor *"alle landen die zich aan de opgestelde regels willen houden."* Hoe meer zielen, hoe meer vreugd, was de overheersende gedachte. De Verdragen van Rome waren in dezelfde trant geformuleerd. Hoe uitgestrekter de douane-unie, des te beter. Men betreurde het dat Engeland niet meedeed. Hierbij moet bedacht worden dat Monnet en Schuman pragmatici waren, die pas na hun actieve loopbaan het aureool verwierven van 'vaders van Europa'. Bij Schuman stond de verzoening tussen Frankrijk en Duitsland centraal, de rest was voor hem bijzaak. Monnet was ervan overtuigd dat Frankrijk alleen economisch niet kon overleven, aanvankelijk bepleitte hij een nauwe band tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (zoals in de Eerste Wereldoorlog, waar-

aan hij leiding had gegeven). Pas toen Engeland duidelijk had gemaakt daarin geen trek te hebben in vreedstijd, richtte Monnet zijn vizier op West-Duitsland. Dat strookte geheel met de opvattingen van Schuman die in het cruciale jaar (1950) minister van Buitenlandse Zaken was. De op praktisch resultaat gerichte Monnet wilde in de eerste plaats concrete afspraken maken met West-Duitsland, in de wetschap dat die geen al te grote problemen konden opleveren, omdat dit land al lang blij mocht zijn weer voor vol te worden aangezien. Andere landen met belangstelling moesten die afspraken accepteren, met weinig speelruimte voor een eigen inbreng. Het Verenigd Koninkrijk vond dat onacceptabel, de Benelux en Italië gingen akkoord. Hooggestemde idealen over grootscheepse Europese samenwerking speelden nauwelijks een rol.

Het enthousiasme dat dit eerste experiment met Europese samenwerking bij de bevolking opriep, verraste de staatslieden dan ook. Dit zette ze aan om al in 1952 te gaan streven naar een politieke unie tussen de zes landen van de EGKS, met een concept-grondwet, maar dat bleek een brug te ver.

Met de oprichting van de Europese (Economische) Gemeenschap in 1957 hadden Monnet en Schuman geen bemoeienis. Ze konden rusten op hun lauweren als grondleggers van een verenigd Europa zonder zelf daaraan nog een bijdrage te leveren. Over de grenzen van Europa hadden zij zich nooit het hoofd hoeven breken. Op latere leeftijd werden zij regelmatig in het zonnetje gezet door de idealistische Europese federalisten, waartoe zij zelf nooit hadden behoord. Die federalisten op hun beurt, hebben weer nauwelijks invloed gehad op de werkelijke gang van zaken. Zij streefden naar een 'Verenigde Staten van Europa' en in principe zouden die alle landen van Europa moeten omvatten, vanzelfsprekend met uitzondering van de Sovjet-Unie en Turkije. Dat was een opvatting die, zoals gemeld, teruggaat tot de zestiende eeuw (al lagen de grenzen van Rusland en Turkije toen wel anders). Maar ondanks hun idealisme hadden deze federalisten ook gevoel voor de realiteit en zij begonnen steeds meer in te zien dat de satellietstaten van de Sovjet-Unie niet snel deel zouden uitmaken van hun ideaal, al bestond er ook een stroming die streefde naar een neutraal Europa, buiten NAVO- en Sovjet-sfeer.

De Franse president Charles de Gaulle was de eerste die wel grenzen stelde. In 1961 stelde hij dat de Europese (Economische) Gemeenschap Europees moest zijn en dat daarom het Verenigd Koninkrijk er niet bij hoorde. Dat land onderhield te nauwe banden met het eigen Gemenebest en vooral met de Verenigde Staten. Overigens week dit standpunt niet af van dat van Winston Churchill, die soms gezien wordt als de eerste die na 1945 de vereniging van Europa bepleitte (wel zonder het VK).

De Gaulle is toen en later weggehoond, speciaal in Nederland. Zijn opvolger, George Pompidou, zette de deur open voor Engelse toetreding. Achteraf bezien sneed de diagnose van De Gaulle wel degelijk hout. Het Verenigd Koninkrijk is nog geen tien jaar volledig lid van de EG geweest, daarna functioneerde dit land vooral als stoorzender door steeds meer uitzonderingen (*opts out*) voor zichzelf op te eisen. Momenteel geniet het land een korting op zijn financiële bijdrage, heeft de euro

niet ingevoerd, doet niet mee aan Schengen en hanteert daarnaast nog een serie andere uitzonderingsbepalingen. De diagnose dat het Verenigd Koninkrijk alleen geïnteresseerd is in een zo groot mogelijk vrijhandelsgebied en dat de EU zich verder met zo min mogelijk bemoeien, werd bevestigd door de uitslag van het Brexit-referendum. Mede door de invloed van het Verenigd Koninkrijk (en Denemarken) verdween binnen de EU het toch al zwakke federalisme steeds meer achter de horizon. Het is wrang dat het Verenigd Koninkrijk eruit stapte, nadat het zijn missie om het federalisme om zeep te helpen heeft voltooid. Het heeft er daardoor alle schijn van dat het Verenigd Koninkrijk zijn traditionele politiek heeft voortgezet; voorkomen dat er op het Europese continent een grootmacht ontstaat.

Wat de oostgrens betreft, berustte men in 1960 in de na de Tweede Wereldoorlog ontstane situatie. Het IJzeren Gordijn, een beter afgeschermd grens is er nooit geweest, leek voor de eeuwigheid opgetrokken, zeker na de bouw van de Berlijnse Muur (1962). Hier lag de vanzelfsprekende grens van 'Europa'. In 1981 leek de EU (toen Europese Gemeenschap - EG) dan ook vrijwel afgerond met de toetreding van Griekenland en met het IJzeren Gordijn als algemeen geaccepteerde grens. Men ging zich concentreren op verdieping van de samenwerking, uitmondend in het Verdrag van Maastricht (1991), waarbij de EG werd omgezet in de EU. Het 'Europese project' leek vrijwel afgerond.

Ereschuld

Het wegsmelten van het IJzeren Gordijn zette alles op zijn kop, een scherpe grens werd vloeiend. Al snel maakten de net bevrijde landen in Midden-Europa (tijdens de Koude Oorlog consequent aangeduid als 'Oost-Europa', de term waarmee Rusland voorheen was aangeduid) duidelijk dat EU-lidmaatschap gezien werd als Europees keurmerk en NAVO-lidmaatschap als veiligheidsgarantie, al leek de Sovjet-Unie voorgoed uitgeschakeld. In West-Europa leefde het besef dat er sprake was van een ereschuld, zeker tegenover Polen en Tsjecho-Slowakije, die tussen 1938 en 1948 in de steek waren gelaten. Na aanvankelijke aarzeling ontstond er euforie over de 'hereniging van Europa', gestimuleerd door de snelle economische groei na 1992.

In 1993 werden in Kopenhagen toelatingscriteria opgesteld, waarbij naast acceptatie van de bestaande EU-regels voor het eerst 'Europese waarden' werden geformuleerd, zoals eisen aan de rechtsstaat en bescherming van minderheden. Voor het gemak werd gesuggereerd dat het hier om typisch Europese waarden zou gaan.

Bij de daadwerkelijke toelating in 2004 werd er al de hand mee gelicht. Estland en Letland beloofden de (Russische) minderheid gelijke rechten te geven, maar laptten die belofte na toetreding aan hun laars. Daardoor blijft in beide landen rondom een kwart van de bevolking verstoken van stemrecht en andere burgerrechten.

Voor 1990 had men het voor onmogelijk gehouden dat delen van de Sovjet-Unie tot de Europese Unie zouden gaan behoren, maar tien jaar later lag alles anders

en de Baltische landen grepen die kans. In die jaren maakte Rusland nog weinig bezwaar, wel tegen het lidmaatschap van de NAVO, maar ook daar werd geen rekening mee gehouden. Cyprus mocht toetreden met een betwiste grens. De economische gegevens en mensenrechtensituatie van Roemenië en Bulgarije werden opgepoetst om in 2007 te worden toegelaten. De politieke wil om de geplande uitbreiding door te zetten won het steeds weer van de regels. De 'Europese waarden' bleken in de praktijk niet van doorslaggevende invloed.

Europa is Europa

In 1981 leek de EU afgerond, in 2016 lopen de meningen over de grenzen van Europa sterk uiteen. Mede daardoor is de euforie over de 'hereniging van Europa' omgeslagen in twijfel. Volgens sommigen gaat het dus vooral om een 'waarden-gemeenschap', die open staat voor iedereen die deze waarden omhelst, maar in principe kan elk land ze gaan omhelzen, voor langere of kortere tijd. Dat zou stellig een positieve ontwikkeling zijn, maar draagt niet bij aan een helder begrip van 'Europa'. De EU is iets 'geheel nieuws', benadrukken weer anderen, een flexibele unie van burgers en staten, men spreekt zelfs van 'een gemeenschappelijke democratie'. Kennelijk ervaren burgers dat niet zo.

Het 'traditionele Europa', dat nu min of meer samenvalt met de EU (vóór Brexit) is weliswaar een discutabel begrip, maar wel een begrip dat Europa voor burgers nog enigszins concreet maakt. In 2016 zou het schimmenspel van onderhandelingen met Turkije worden hervat, hoewel beide partijen terdege beseffen dat die opnieuw zouden mislukken, al lang voor de mislukte coup. De kans is groot dat het associatieverdrag met Oekraïne tot dezelfde lijdensweg zal leiden, met vergezichten die nooit worden waargemaakt. Tot op heden is het verdrag aanleiding of voorwendsel geweest voor een rampzalige ontwikkeling. Of een heldere uitsluiting van lidmaatschap dit had kunnen voorkomen of alsnog kan bijdragen aan een oplossing, valt onmogelijk te zeggen.

Maar zelfs als Oekraïne op termijn democratisch en economisch gezond zou worden, wordt het nog niet automatisch Europees. Moet het zich dan (nog meer) gaan afzetten tegen Rusland of zouden die democratische krachten juist de democratie in Rusland kunnen stimuleren? Stel dat ook dat karwei geklaard wordt, moet dan ook Rusland lid worden van de EU, waardoor de verbinding tot stand komt met het al democratische Japan. Kortom, zonder begrenzing zal de EU oplossen in oneindigheid. Dat klemt te meer, omdat de EU als economische basis steeds minder betekenis heeft, als gevolg van de globalisering. Hierdoor heeft de EU immers veel van haar oorspronkelijke functie verloren. De Europese (Economische) Gemeenschap werd in 1957 opgericht als economisch blok om de interne handel te bevorderen en buitenlandse concurrentie te hinderen. Boerenbedrijven, scheepswerven en textiel fabrieken floreerden onder de paraplu van de EG, die zichzelf kon bedruipen door de inkomsten uit invoerrechten. Na 1990 rukte de globalisering op met vrijhandel als nieuwe leer. De EU moest voortaan met de bedelnap bij de lidstaten rondgaan vanwege de sterke daling van de invoerrechten. Boeren en arbeiders (voor zover die er nog zijn) voelen zich nu onbeschermd.

In 1990 was een 'Brexit' ondenkbaar, het VK zou economisch geruïneerd zijn. In deze tijd van wereldwijde vrijhandel vinden velen de EU overbodig.

Om de EU bij elkaar te houden en te versterken zou er sprake moeten zijn van een zekere wil om samen de interne problemen op te lossen. Een eerste vereiste daarvoor is een heldere begrenzing tot stand te brengen, voor een onbestemd uitdijende massa kan niemand warm lopen. Op economisch terrein moet de tegenstelling tussen Noord- en Zuid-Europa worden overbrugd. In het Noorden klaagt men wel over 'de enorme geldstroom' die zuidwaarts vloeit, maar sluit de ogen voor het enorme exportoverschot waaraan datzelfde Noorden zijn relatieve voorspoed dankt.

Wat het vluchtelingenprobleem betreft zal men er waarschijnlijk in moeten berusten dat immigranten niet veel te zoeken hebben in landen als Polen en zal men de problemen van de Balkanlanden en Hongarije serieus moeten nemen. 'Solidariteit' heeft meerdere kanten. Zo lijkt de EU tegen zijn grenzen aangelopen en het is verstandig dat te accepteren. Gezien de brandende interne problemen doen dromen over uitbreiding denken aan het redden van een huwelijk door er nog een baby bij te nemen, om daarna scheiding aan te vragen.

Deze beschouwing is afgesloten op 1 oktober 2016.

* Wolter Blankert was vijftien jaar leraar aardrijkskunde en geschiedenis op havo, vwo en de lerarenopleiding. Daarna was hij vele jaren als afdelingshoofd verbonden aan het Europees Platform, waar hij onder meer meewerkte aan diverse (onderwijs)publicaties.