

Europese desintegratie verklaard

Hans Vollaard

SAMENVATTING VAN

Vollaard, H. (2014). Explaining European Disintegration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1142-1159.

De voortschrijdende integratie van de Europese Unie (EU) is uitzonderlijk. In de recente wereldgeschiedenis komt het nauwelijks voor dat landen samenkomen in een groter politiek geheel. Desintegratie is de trend. Denk aan de Sovjet-Unie, Zuid-Soedan, Oost-Timor en Schotland. Ook al integreert de EU nog verder, toch is er in de laatste jaren veel aandacht voor scenario's waarin de EU verscheurd raakt. De schulden crises in de eurozone hebben geleid tot speculaties over het vertrek van het armlastige Griekenland. Een mogelijk referendum over Britse uittreding houdt Europese desintegratie op de publieke agenda. Er zijn evenwel nauwelijks wetenschappelijk gefundeerde verklaringen van Europese desintegratie. Het artikel 'Explaining European Disintegration' zoekt naar een vruchtbaar theoretisch startpunt om Europese desintegratie te verklaren.

De spaarzame wetenschappelijke verklaringen voor Europese desintegratie komen allereerst van neorealisten. In 1991 stelde bijvoorbeeld John Mearsheimer dat het einde van de Koude Oorlog het einde van Europese samenwerking zou betekenen. Zijn

verwachting was dat, als de Verenigde Staten niet langer een veiligheidsparaplu zouden bieden aan West-Europa om de Sovjet dreiging te keren, wantrouwen en rivaliteit tussen Europese staten weer de kop zouden opsteken. Het probleem van deze verklaring is dat Europese integratie na de Koude Oorlog juist verder is gegaan. Blijkbaar is internationale politiek meer dan een kwestie van macht en veiligheid. Neorealisme neemt bovendien aan dat de EU uiteenvalt in staten. Een goede verklaring van desintegratie zou echter moeten verklaren waarom desintegratie zou leiden tot territoriale, hiërarchische organisaties en niet in één of meer verzwakte, meerlagige netwerkorganisaties. Desintegratie hoeft niet het omgekeerde van integratie van nationale staten in een groter Europees geheel te zijn.

Economen hebben gewezen op de onevenwichtigheden in de Europese muntunie als verklaring voor Europese desintegratie. De economische verschillen in de eurozone zouden het onmogelijk maken om één munt en één monetair beleid te voeren. Dit mag zo zijn volgens het ideaalbeeld van een optimale muntzone. Dat

ideaalbeeld laat echter de vragen open hoe de EU daadwerkelijk zou uiteenvallen en welke rol andere factoren, zoals de politieke bereidheid om elkaar financieel te ondersteunen, spelen. Bij desintegratie is dus meer dan één factor van belang. Bestaande verklaringen van Europese desintegratie zijn zo dus weinig vruchtbaar. Dit geldt ook voor veel vergelijkende analyses van federaties, imperia en staten die zijn uiteengevallen. Die leveren een waslijst aan factoren op. Alleen voor het einde van het Romeinse Rijk zijn al minstens 210 factoren genoemd, zoals decadente elites, barbaarse invallen en klimaatverandering. Dit onderstreept in ieder geval dat desintegratie wordt veroorzaakt door meer dan één factor. De uitdaging is te bepalen welke factoren wanneer en hoe van belang zijn en hoe die factoren zich tot elkaar verhouden.

De politicoloog Stefano Bartolini biedt in zijn boek *Restructuring Europe* (2005) een vergelijkend kader, waarin (des)integratiefactoren zinvol in hun onderlinge samenhang kunnen worden geanalyseerd. Hij bouwt voort op de analyse van het ontstaan en functioneren van staten door de politicoloog Stein Rokkan en de ontwikkelings-econoom Albert Hirschman, zonder uit te gaan van staten als enig mogelijke organisatievorm. Op microniveau komt zijn analyse erop neer dat iets of iemand die binnen een organisatie ontevreden is, twee mogelijkheden heeft: zijn stem verheffen om te proberen de situatie te verbeteren (*voice*) en weggaan (*exit*). Zo'n exit kan de vorm aannemen van een compleet afscheid (zoals emigratie of afsplitsing) maar ook van een *partial exit* (zoals het weigeren contributie te betalen of wetgeving na te leven). Loyaliteit beïnvloedt het gebruik van *exit* en *voice*.

Hoe meer iets of iemand verknocht is aan een politiek stelsel, des te kleiner de neiging om weg te gaan of zelfs maar te protesteren. Daarnaast is het een kostenafweging: hoeveel moeite kost het om invloed uit te oefenen om de situatie te verbeteren? Hoe hoog is de prijs om een politiek stelsel te verlaten? En is er een beter alternatief voorhanden? Krachten op macroniveau werken in op deze afwegingen. Een essentiële notie is daarbij volgens Bartolini de wederzijdse afhankelijkheid tussen de externe consolidatie en de interne organisatie in elk politiek stelsel. Zijn stelling is dat hoe meer politieke spelers zijn ingesloten in een politiek stelsel, des te duurder *exit* is, des te voordeliger het is om te investeren in *voice*-organisatie en des te sterker loyaliteit kan groeien.

Het bartoliniaans perspectief op Europese desintegratie is vevat in vier toetsbare stellingen.

De eerste stelling houdt in dat voortdurende uitbreiding, vluchtig kapitaal en het gebrek aan overlap tussen de organisatie van veiligheid, sociaal beleid, handel en politieke identiteit de externe consolidatie van de EU zwak houden. Dat maakt exit bij ontevredenheid makkelijker.

Volgens de tweede stelling is Europese integratie een permanente bron van ontevredenheid, omdat vooral bepaalde bedrijven, burgers en regio's profiteren van (gedeeltelijke) *exits* in de grenzeloze interne markt. Een groeiende eurosceptische *voice* van hen die minder of niet profiteren tegen open nationale grenzen is het resultaat. Onvrede is een volstrekt normaal politiek fenomeen. De vraag is echter hoe die wordt gekanaliseerd.

De derde stelling is dat door de zwakke externe consolidatie van de EU, de organi-

satie van Europabrede *voice* zwak blijft. Investerings in langdurige grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, zoals politieke partijen, zijn onzekere investeringen, doordat medestanders zich daaraan makkelijker kunnen onttrekken. Daardoor blijven politieke spelers meer aangewezen op *nationale voice*-organisaties om de situatie te verbeteren. Bovendien zijn vooral voor eurosceptici de kosten van effectieve *voice* hoog in de EU. Verdragswijzigingen om grenzen weer te sluiten of bevoegdheden terug te halen vergen immers de instemming van alle lidstaten. Bovendien spelen niet-gekozen instellingen als de Europese Centrale Bank een dominante rol. Omdat EU-loyaliteit veelal veel zwakker is dan nationale loyaliteit, blijft een nationale *exit* als optie over voor eurosceptici om uit hun onbevredigende situatie te geraken.

Nu is het nogal onzeker wat de kosten van uittreding zijn en of een land het in zijn eentje kan rooien. Vooral vanwege migratie vindt een aantal Engelsen het EU-lidmaatschap duurder dan uittreding. Bovendien achten veel Engelsen hun eigen land

in staat om alleen, of in samenwerking met de VS, te overleven. Voor eurosceptisch Engeland is uittreding daarom een reële optie. Ook in landen als Griekenland is er veel onvrede over het EU-lidmaatschap, maar slechts weinig Grieken zien (economisch) heil in uittreding. Dat geldt evenzeer voor rijkere eurosceptische lidstaten zoals Nederland, Finland en Oostenrijk, vanwege hun afhankelijkheid van Duitsland.

Volgens de vierde stelling komt daarom eurosceptische onvrede vooral tot uiting in de vorm van *partial exits*, zoals het beperkt naleven van Europese regelgeving, het verminderen van EU-afdrachten, het terughalen van bevoegdheden, pogingen om armere Eurolanden eruit te wippen of nieuwe (armere) lidstaten te weren. Deze *partial exits* kunnen de interne organisatie en externe consolidatie van de EU aanzienlijk verzwakken. Bij gebrek aan een geschikt alternatief buiten de EU zijn (behalve van Engeland) complete exits niet te verwachten. Daardoor heeft de EU nog enig respijt om eurosceptische onvrede intern te kanaliseren.