



Universiteit
Leiden
The Netherlands

"Don't underestimate nationalism"

Marks, G.

Citation

Marks, G. (2005). "Don't underestimate nationalism". *Bestuurskundige Berichten*, 20(1), 5-6.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211313>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211313>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



THEMATISCH-KATERN:
 DE INVLOED VAN DE VERKIEZINGSUITSLAG
 IN DE VERENIGDE STATEN OP
 HET OPENBAAR BESTUUR IN EUROPA

“Don’t underestimate nationalism”

Why is the EU not a federal state, and why has movement in the direction of federalism been arrested? The most powerful reason lies in the mobilization of national identity against further European integration. Group attachments can be extraordinarily powerful, and few more so than attachments to territorially-defined communities. A student of modern Europe might heed a simple dictum: “Don’t underestimate nationalism.”

Since the early 1990s and the Maastricht Treaty, the course of European integration can no longer be explained in terms of national bargaining, interest group pressures, or supranational empowerment. Public opinion, national party positioning, and national referenda now play a decisive role. National governments, interest groups, and European actors respond to public opinion, and try to shape it, but they find themselves being swept in unanticipated directions. The fact that national governments have agreed to a quasi-federal Constitutional Treaty does not make it happen. European integration has unleashed populism, and government after government has found the call for a popular mandate irresistible. Referenda on the Constitutional Treaty are slated for the Czech Republic, Denmark, France, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, and the UK.

What, then, drives public opinion on European integration? Economic factors are important, but they are less potent than national identity. It is perhaps no surprise that a quantum shift in authority—which is what sixty years of European integration adds up to—should jolt embedded identities. What seems to matter most is whether a

person’s identity is inclusive or exclusive. Recent research reveals that exclusive national identity—the sense that one’s national identity involves a total commitment that rules out other territorial identities—is a powerful source of Euroskepticism. What appears decisive is not the intensity of one’s national identity, but the way that it relates to other territorial attachments (Carey 2002; Diez Medrano 2003; Hooghe and Marks 2004; McLaren 2002).

Are we witnessing a surge of exclusive nationalism in Europe? The answer, according to public opinion data, seems to be no. In the very years that exclusive national identity has become more politically salient, from the early 1990s, it has probably become less rather than more common. The proportion of the

public who say that they feel closer to their country than to the European Union declined by 17 percent in the 1990s (Citrin in Risse, Brewer, and Hermann 2004). The mobilization of national identity against European integration is taking place at a time when European culture is becoming more cosmopolitan and when identities are becoming more multi-level. The connection between national identity and attitudes toward European integration is not fixed, but is **constructed** in political debate, and that construction is cued by national political parties and national media. In countries where political parties tend to converge on Europe, national identity is more benign for European integration; in countries where political parties diverge, national identity is more strongly associated with Euroskepticism. The causal arrows between

“Has the era of big-deal treaties come to an end because governments fear referenda?”

political parties and citizens probably go in both directions. Identity—not distribution—appears to drive party positioning. If one wishes to know where a national political party stands on European integration, the most telling indicator is how that party stands on a new politics dimension ranging from GAL (Green/Alternative/Libertarian) to TAN (Traditionalist/Authoritarian/Nationalist) (Hooghe, Marks, and Wilson 2004). The association is anchored by parties on the TAN side—e.g. the Front National, Vlaams Blok, Austrian Freiheitspartei, Danske Folkspartiet, and the Polish Peasants Self-Defense party—which are vociferous in their condemnation of European federalism, and which connect this to their core concerns with national culture, national community, national sovereignty, and above all opposition to immigration. The Vlaams Blok’s campaign slogan in the 1999 national election was “In charge of our own country,” in 2003, it was “Safe Flanders” and in the recent European election, the Blok came out strongly



against "European citizenship and a European Constitution" because, "Only states can decide who their subjects are. The EU is no state and should never become one."

Political parties that cannot easily accommodate European

"Enlargement to Central- and Eastern Europe has reinforced—not weakened—the influence of national identity, as one might expect in countries that have been denied independence for so long"

integration in their core ideological concerns are riven. Conservative parties in France and Britain have burst their seams over the dispute between market liberals, who are willing to water down national sovereignty if this is necessary for market competition, and nation-oriented traditionalists, who are not.

Enlargement to Central- and Eastern Europe has reinforced—not weakened—the influence of national identity, as one might expect in countries that have been denied independence for so long—though there is an interesting twist. Nationalism tends to be stronger on the economic left, particularly among unreconstructed communist parties, than on the economic right.

Government after government has found itself embroiled in unpredictable referendum fights. Up to this point 28 national referenda on EU issues have taken place in 17 member states, and the trend is picking up steam. Countries that have no history or constitutional place for referenda—including the UK and the Netherlands—are caught up in this. The German constitution expressly forbids referenda, but this has not insulated Germany from an ongoing debate about whether the constitution should be changed to allow a referendum on the Constitutional Treaty.

This has had profound consequences for domestic politics, injecting a populist dynamic that is virtually impossible to contain, and it has had a chilling effect on the prospects of European federalism. Leon Lindberg's permissive consensus has been transformed into its antonym, a constraining dissensus. When one compares referendum results in the same country across time, the level of support for European integration in consecutive referenda has dropped in 9 of 11 cases. This does not instill confidence in ratification of the Constitutional Treaty. Has the era of big-deal treaties come to an end because governments fear referenda?

Now there are several ways to deal with the political potency of exclusive national identity. One is to retrench. The European Union has reaped large and transparent functional benefits, and arguably the best reforms lie in its past. Why not stop here?

Alternatively, one might take an indirect path to more

integration, focusing on low sovereignty issues in the expectation that identity will eventually catch up with multi-level governance. This, in essence, was the strategy favored by Jean Monnet, Robert Schuman, Walter Hallstein, and Jacques Delors along with the neofunctionalists. Younger people are more likely to identify with Europe and less likely to be exclusively national in every EU country.

A third strategy is to take the functionalist cure. David Mitrany also wanted to go around, rather than over, national identity, but that meant creating jurisdictions to fulfill particular purposes, each of which was responsible for a particular function, each of which served a particular constituency. Today we would describe this as variable geometry or "condominio" (Schmitter 1996).

Mitrany diagnosed a fundamental tension between the benefits of integration and the "deep roots of nationality" and what he has to say about this is yet more relevant today than when he wrote "We are favored by the need and the habit of material cooperation; we are hampered by the general clinging to political segregation [that is, to national states]. How to reconcile these two trends, both of them natural and both of them active, is the main problem for political invention at this juncture of history" (Mitrany 1948 [1966]: 151). —□

Gary Marks

References

- Carey, Sean. 2002. "Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?" *European Union Politics* 3: 387-413.
- Diez Medrano, Juan. 2003. *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Herrmann, Richard, Marilyn Brewer, and Thomas Risse eds. 2004. *Identities in Europe and the Institutions of the European Union*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2003. "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance." *American Political Science Review* 97: 233-43.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2004. "Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?" with Liesbet Hooghe, forthcoming in *PS: Political Science and Politics* 37: 3 (July 2004), pp. 415-420.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks, and Carole Wilson. 2004. "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?" In Gary Marks and Marco Steenbergen, eds., *European Integration and Political Conflict: Citizens, Parties, Groups* (Cambridge: Cambridge University Press)
- McLaren, Lauren. 2002. "Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?" *The Journal of Politics* 64: 551-66.
- Mitrany, David. 1966. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle books.
- Schmitter, Philippe C. 1996. "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories." In *Governance in the European Union* edited by Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter, and Wolfgang Streeck. London; Thousand Oaks: Sage, 121-50.

Een verregaande European Defense Policy...of niet?

'De oorlog in Irak is voorbij', ik hoor het Bush nog zeggen, nadat Saddam was gevlucht en Irak in handen van de VS was geraakt. Héél Irak? Nee, een klein (in de ogen van de VS) verwaarloosbaar groepje onverzettelijke radicalen weet maar van geen op houden en houdt stand tegen de Amerikaanse bezetter. Dat de oorlog in Irak verre van voorbij is bleek de afgelopen maanden eens te meer uit de zware gevechten in Falluja en andere Irakese steden.

Desalniettemin heeft de voortdurende oorlog in Irak geen gevolgen gehad voor Bush' herverkiezing. De verkiezing kan weliswaar de spannendste uit de geschiedenis van de VS genoemd worden, de meest spectaculaire uitslag bracht het niet. Overduidelijk bleek eens te meer dat de angst het in Amerika van de rede heeft gewonnen, door George W. Bush (dit maal op legitieme wijze) te herverkiezen tot president van de VS. De herverkiezing maakt ook duidelijk dat Europa voorlopig geen gematigder buitenlands beleid van de VS hoeft te verwachten. Des te meer is dit gebleken uit het opstappen van Colin Powell als minister van Buitenlandse Zaken en de vervanging daarvan door voormalig nationale veiligheidsadviseur, Condoleezza Rice. Algemeen bekend is dat Powell nog enigszins gematigd was, waar Rice vooral de harde lijn zal voorstaan. Vooralsnog lijkt het er dus niet op dat de VS in Europa op veel sympathie hoeft te rekenen. Het is ook maar de vraag hoe Bush verwacht bondgenoten aan te trekken om zijn zelfgecreëerde puinhoop op orde te krijgen. Het oorspronkelijke aantal bondgenoten is tanende, waarbij in Europa eigenlijk alleen Blair vierkant achter het beleid van Bush staat. Evident is inmiddels dat de problematiek in Irak voor de VS alleen een maatje te veel is. Uiteraard zullen de Europese lidstaten Bush het liefste laten voortmodderen in zijn eigen zandbak, maar uiteindelijk ontkomt ook Europa er niet aan dat er internationaal een oplossing voor de problematiek in Irak wordt gezocht en gevonden. Bovendien kampt Europa met eenzelfde probleem als de VS, namelijk de bestrijding van internationaal terrorisme. In tegenstelling tot de VS koestert Europa (ondanks evenzo gruwelijke aanslagen als 11/9) niet de wens om allerhande landen ter wereld de oorlog te verklaren, desondanks zal Europa de handen ineen moeten slaan om het terrorisme te bestrijden. De aanslag in Madrid en de moord op Theo van Gogh hebben aangetoond dat Europa niet ontkomt aan terrorisme en gezamenlijke actie op het punt van terrorismebestrijding. Zo bezien staat Europa voor een aantal belangrijke keuzes. Europa en met name de EU wordt als het ware geforceerd om een gezamenlijk standpunt in te nemen wil ze enige invloed uitoefenen op Amerikaans buitenlands beleid. Feit blijft namelijk dat de EU met één mond zal moeten spreken en (militair) slagvaardig dient te zijn om invloed uit te kunnen oefenen. Op economisch gebied is de EU al lang zo ver, getuige de handelsoorlog met de VS met als inzet het afschaffen van illegale Amerikaanse protectionistische

subsidies. Militair is de EU nog lang niet zover. Zolang Europa namelijk geen militair machtsblok is zal er voorlopig geen tegenhanger van de VS in de wereld zijn. Dit betekent dat de VS haar positie als agressor en politieagent van de wereld zal handhaven, waarbij de VS bepaalt of je als land wel of niet over nucleaire wapens mag beschikken. Dat dit een binnenlandse aangelegenheid is en de VS het zelf ook niet appreciëren als een ander land hen oplegt wat ze op

"Héél Irak? Nee, een klein verwaarloosbaar groepje onverzettelijke radicalen weet maar van geen op houden"

binnenlands- en veiligheidsbeleid wel en niet mogen ondernemen doet er niet toe. Als de VS een land als gevaarlijk of terroristisch bestempelen zal ze zich ondergeschikt moeten maken aan de wensen van de VS, ongeacht of de beweringen waar zijn, getuige de kwestie Irak. De oorlog in Irak heeft immers uitgewezen dat bewijs van terrorisme of nucleaire wapens niet nodig is zolang Amerika zich maar bedreigd voelt. Mocht dit argument ook niet baten, dan kan altijd nog beargumenteerd worden dat het hoog tijd is voor democratie in het Midden-Oosten en dat het westen (lees de VS) die komt brengen, als ware het een exportproduct. De UN heeft aangetoond niet in staat te zijn militair

ingrijpen zonder goedkeuring van de Veiligheidsraad te voorkomen. Europa heeft laten blijken wel als het geweten van de VS op te willen treden, maar is politiek te verscheurd en militair te zwak om een vuist te kunnen maken. De ogen sluiten voor de VS is een onmogelijke optie. De EU zal haar interne verdeeldheid moeten oplossen en zo ook haar relatie met de UK verbeteren ten einde via de NAVO diplomatieke invloed uit te oefenen op de VS. Daarnaast zou een toenemende samenwerking binnen de EU op het gebied van veiligheid zeer wenselijk zijn. Of de door Chirac voorgestane opbouw van een Europese defensiemacht noodzakelijk is, is maar de vraag. Wellicht is de optie van Blair om via de transatlantische band druk uit te oefenen uiteindelijk de beste. Feit blijft echter dat een vergaand Europees veiligheidsbeleid meer dan wenselijk is wil men als Europa met één mond richting VS kunnen spreken. Bovendien biedt verregaande samenwerking op veiligheidsbeleid niet alleen de mogelijkheid om echt druk te zetten binnen de bestaande transatlantische band, het is ook wenselijk om het terrorisme in Europa effectief te bestrijden. Hoezeer men de oorlog in Irak ook kan verketteren, terrorismebestrijding is een punt waarop Europa nog te veel faalt.

Op dit vlak zal Europese actie meer moeten behelzen dan het aanstellen van een Europees terrorisme coördinator in de vorm van Gijs de Vries. Dat de Amerikaanse presidentsverkiezingen in de VS geen verandering teweeg hebben gebracht is één ding, maar men mag hopen dat de herverkiezing van Bush tot gevolg heeft dat er in Europa wél het één en ander verandert. Zolang Europa geen eensgezindheid vertoont op belangrijke zaken als veiligheid en terrorismebestrijding zal ze door de VS enkel op economisch gebied serieus worden genomen. —□

Heins