

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De aantrekkingskracht van de EU maakt haar groot

De kracht van de Europese Unie ligt in haar aantrekkelijkheid. Zij maakt school als onweerstaanbaar handelsnetwerk, voorvechter van mensenrechten en normsteller voor internationale klimaatdoelen. Ook als vredesbemiddelaar en cultureel centrum van de wereld kan zij duurzame verbindingen in de wereld leggen, beter dan klassieke staten dat ooit zouden kunnen.

.....
 door *Ulrike Guérot*

De auteur is werkzaam voor de European Council on Foreign Relations (ECFR).

OP DE SOFA VAN SIGMUND FREUD ZOU de Europese Unie waarschijnlijk schizofreen zijn verklaard. In zekere zin bestaat de EU niet. De EU mist vaak het vermogen om krachtig met 'één stem' te spreken, is nauwelijks in staat haar beleid te bekrachtigen, ontbeert een sterk leger, is overgeleverd aan de verdeel-en-heerspolitiek van de drie grootmachten China, Rusland en de Verenigde Staten, wordt uitgelachen wanneer zij zich met de situatie in Congo bemoeit en gaat niet erg georganiseerd te werk in Afghanistan. En dit is nog maar het begin van de opsomming. Om kort te gaan: de EU pretendeert meer dan zij kan waarmaken.

Dit is het bekende verwijt, en Henry Kissingers grap dat hij nergens een telefoonnummer van Europa kan vinden, is nog steeds te horen op conferenties over het Europees veiligheids- en buitenlands beleid, hoewel Javier Solana telefonisch prima bereikbaar is.

In plantentermen kan de EU waarschijnlijk het best worden omschreven als nachtschade. Nachtschade gedijt het best zonder zon. Maar groeit wel. De Europese Unie bepaalt nog steeds de mensenrechtenagenda van de VN, dicteert de benchmark voor de internationale doelstellingen voor klimaatbe-

scherming, werpt zich op als bemiddelaar in het Midden-Oosten, en heeft de afgelopen tien jaar haar hervormende macht uitgebreid naar grote delen van Midden- en Oost-Europa. Achter de schermen doet de EU haar regelgevende macht gelden op internationale markten via standaarden voor consumtentegoederen en het *acquis communautaire*. En de valuta van de EU ontwikkelt zich steeds meer tot de toonaangevende reservevaluta van de wereld.

De EU is ook een testlaboratorium voor nieuwe vormen en instrumenten van buitenlands beleid: de EU bepaalt de standaarden voor vredesmissies (met name in de westelijke Balkanlanden), administratieve steun en train-

ing, supervisie over het vredesproces (bijvoorbeeld in Georgië) en bewaking van de democratie. Om kort te gaan: de EU is een onschuldige grootmacht. De aantrekkingskracht van de Europese Unie is dat er meer landen tot de EU willen toetreden dan dat zij wil toelaten.

De aantrekkingskracht van de Europese Unie is dat er meer landen tot de EU willen toetreden dan dat zij wil toelaten

Dit succesverhaal staat in schril contrast met de schimpescheuten

over de onmacht van de EU en haar gebrek aan militaire slagkracht door gebrek aan een leger. De EU vormt voor niemand een bedreiging, en de grootste vrees van landen is dat de EU geen verbintenis met hen wenst aan te gaan.

De discrepantie tussen het ogenschijnlijke succes en het gebrek aan erkenning is mogelijk te wijten aan verkeerde verwachtingen. De EU is geen grootmacht zoals een land dat kan zijn, maar wordt wel vaak zo gezien. Wat betreft formulering van buitenlands beleid wordt de EU systematisch vergeleken met de VS, China en Rusland, maar de EU ontbeert de staatsonderdelen waarmee een land tot resultaten kan komen, en is daarentegen een veelgelaagde en complexe instelling. Het denken over buitenlands beleid wordt nog steeds bepaald door het negentiende-eeuwse beeld van onafhankelijke en soevereine landen die handelen in het eigen nationaal belang, vooral in zaken als oorlog en vrede. Het mag duidelijk zijn dat de EU zich daarvoor niet leent. De EU zal wellicht nooit in staat zijn een ander land 'de oorlog te verklaren'. In dit opzicht is de EU geen macht, in ieder geval niet in de klassieke zin van het woord, en zal dit wellicht ook nooit worden.

Maar met deze dwangmatige en ouderwetse manier van denken over internationale relaties wordt voorbijgegaan aan de realiteit van de eenentwintigste eeuw. Er wordt voorbijgegaan aan het relatieve verlies van macht — en soevereiniteit — van landen. Er wordt voorbijgegaan aan het toenemende gewicht van andere spelers, zoals Al Qaida. Er wordt voorbijgegaan aan de huidige onderlinge afhankelijkheid van de meeste landen

op deze planeet, die zijn verbonden door netwerken, toeleveringsketens en infrastructuur. Er wordt bovenal voorbijgegaan aan het belang van de internationale reputatie van een land of, in dit geval, een politieke instelling. Het is daarom een grote fout om de EU met landen te vergelijken bij het beoordelen van haar internationale invloed.

Daar staat tegenover dat de EU haar ogenschijnlijke nadeel kan ombuigen in een voordeel. Het moeilijk te doorgronden institutionele systeem van de EU en haar nogal middeleeuwse, veelgelaagde bestuursstructuur die subtiele en gesublimeerde invloed uitoefent, zou wel eens beter in staat kunnen zijn zich aan te passen aan de flexibele systemen en machtsverschuivingen van de wereld van morgen. Het is niet denkbeeldig dat statische landen zoals de VS, die zowel in militair als financieel opzicht gewend zijn aan (zo niet gevangenzitten in!) een mondiale hegemoniale positie, zich moeilijker zullen kunnen aanpassen aan de verschuiving van macht naar andere landen en de moderne, voortdurend veranderende structuren in internationale relaties.

De EU is een culturele hotspot. Het heeft Europees-Aziatisch en Europees-Arabisch potentieel. De EU is al actief in het grijze gebied dat haar met Rusland verbindt, maar op langere termijn zou bij een verzwakt en ontvolkt Rusland wel eens behoefte kunnen ontstaan aan een meer legitime en bindende verbintenis met Europa. Rusland en de EU delen hetzelfde continent, kunnen zich geen confrontatie veroorloven en zijn afhankelijk van een wederzijdse energie-investering/moderniseringsdeal.

Wat betreft de Arabische halvemaaan die de EU in het zuiden begrenst, is de Mediterrane Unie een eerste stap in de richting van structurering van de relaties tussen de EU en haar zuidelijke buurlanden. De EU is bovendien de enige instelling die een 'gematigde islam' kan promoten om een botsing der beschavingen, zoals voorzien door Huntington, te voorkomen. Als er één instelling over voldoende geloofwaardigheid daartoe beschikt, dan is het de EU wel. En al is de VS momenteel nog steeds de belangrijkste speler in het Midden-Oosten, ook daar kan verandering in komen. Binnen de Unie zijn al de eerste stemmen opgegaan ten faveure van een Israëliisch lidmaatschap van de EU. Op deze manier zou de EU een rol kunnen gaan spelen in het promoten van het vredesakkoord. Wanneer de nucleaire dreiging van Iran op de een of andere manier kan worden ingeperkt en dit land bereid kan worden gevonden partij te zijn bij een internationale overeenkomst (en dat is zeker niet ondenkbaar), dan zal het zich tot Europa wenden. De Nabucco-pijpleiding zou met gas kunnen worden gevuld, en ook in Iran bestaat behoefte aan Europese investeringen en fondsen. Lex Europa is een samenstel van geaccepteerde multipolariteit, een geografische positie als een cultureel Oost-West- en Zuid-Noord-draaipunt, en een brug tussen de

westerse wereld en de Oriënt en het Verre Oosten. Het merendeel van 's werelds belangrijke handelsroutes doorkruist (zoals in een ver verleden de zijderoute) Europese metropolen en kleinere steden met een enorm groeipotentieel, tot aan de Zwarte Zee en de Kaspische regio aan toe. Europa kan een bindende factor zijn en zorgen voor integratie en samenwerking. De wereldwijd waarneembare trend van segregatie in steeds kleinere regionale en etnische instellingen en van steeds meer landen die onafhankelijkheid eisen, gaat hand in hand met de opkomst van regionale imperia. De VS werken aan een regionaal 'imperium' van Canada tot Mexico, inclusief een vrijhandelszone, en soortgelijke pogingen worden ondernomen door China, dat uiteindelijk ook haar verbrokkelende regionale instituten zal moeten onderbrengen in een nieuw overkoepelend imperium, mogelijk naar voorbeeld van de regeringsstructuur van de EU. Het zal veel inspanningen en geluk vereisen, maar in theorie zou de Europese Unie kunnen uitgroeien tot een moderne versie van het Romeinse rijk. Een rijk dat vanuit Brussel wordt geregeerd, met als onmiskenbaar voordeel dat het dankzij het subsidiariteitsbeginsel zijn afgelegen regio's veel autonomie kan toekennen, zodat deze zich niet hoeven te verdedigen zoals ooit Asterix de Galliër.

Voorlopig bereidt de EU dit alles in stilte voor, zonder ophef over haar 'geostrategische' belang of haar 'bufferzones'. Maar indirect worden er door de EU wel stappen ondernomen. Het recentste voorbeeld is het 'Oosters Partnershap' waartoe de EU besloot onder het Tsjechisch voorzitterschap. De EU is gestart met een beleid van concrete betrokkenheid bij zes buurlanden (Georgië, Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, Azerbeidzjan en Armenië) door het opzetten van instellingen en het verlenen van financiële steun. Terwijl de VS vaak investeert in mensen, investeert de EU in

De EU in de wereld, dat is de politiek van de uitgestoken hand

instellingen. Dit werpt doorgaans niet meteen vruchten af, maar met dergelijke investeringen creëert de EU een soort 'web', een regelgevend kader dat zich traag ontvouwt in de richting van Europa en haar eigen structuren. De EU creëert een pad

voor landen die, bijvoorbeeld na een revolutie of dictatuur, democratie en markteconomie willen. In het verleden is in Europa op soortgelijke wijze de weg gebaad voor landen die thans deel uitmaken van de Europese Unie, zoals Griekenland, Spanje en Portugal. Nu zet de EU dit beleid voort in de 'bevrorenconflictzone' in het Oosten. Associatieovereenkomsten met buurlanden zijn een succesvol instrument voor buitenlands beleid, ook al resulteren dergelijke overeenkomsten niet meteen in een EU-lidmaatschap. De EU in de wereld, dat is veelal de politiek van de uitgestoken hand.

Maar het is zonder meer waar dat het voor de EU steeds moeilijker wordt om handreikingen te doen. Het electoraat in de westerse EU-landen heeft zich voorlopig uitgesproken tegen een nieuwe uitbreidingsronde. Nationale politici zien uitbreiding vaak eerder als een extra probleem (bijvoorbeeld de instroom van buitenlandse werknemers) dan als een oplossing (bijvoorbeeld de toetreding van landen die zich lenen voor energietransport). De discussie gaat eerder over de kosten van uitbreiding dan over de kosten van niet-uitbreiding — in termen van verlies van geostrategische belangen en machtsbasis. Het verband tussen betrokken, naar buiten gericht buitenlands beleid en binnenlandse voordelen wordt vaak over het hoofd gezien. Het risico van een naar binnen gekeerd ‘Fort Europa’ is niet denkbeeldig. De EU lijkt soms traag te zijn in haar engagement, en is dat ook. Maar haar engagement is wel stabiel.

Er kleven dan ook onmiskenbare problemen aan dit beleid. In de eerste plaats moet men zich afvragen hoe ver het beleid van de uitgestoken hand kan worden doorgevoerd — tot een kantiaanse wereld van eeuwige vrede? Het tweede probleem is het vinden van de juiste balans tussen waardegericht en belangengericht buitenlands beleid. Op het eerste gezicht lijkt het beleid van de EU puur altruïstisch. Wanneer men echter beter kijkt, ziet men dat het buitenlands beleid volkomen belangengericht is. De Europese Unie maakt zichzelf onvervangbaar voor veel landen, en vergroot op die manier haar politieke invloed en haar politieke kapitaal om vervolgens een conditioneringsbeleid te voeren. Veelal doet de EU dit op een prettige manier, maar vaak ook zonder het politieke kapitaal te incasseren dat haar engagement zou kunnen opleveren.

De volgende vraag die vanuit mondiaal perspectief moet worden beantwoord, is hoe lang en in welke mate de EU de (enige) instelling kan blijven die het nastreven van eigen belangen sublimeert door middel van expansief waardegericht buitenlands beleid. Deze vraag is vooral actueel in tijden van financiële crisis.

De wereldcrisis verandert de aard van de relaties tussen de grootmachten, waardoor het machtsevenwicht kantelt en zelfs de publieke opinie over de rol van de staat en het kapitalisme kan veranderen. De macht en invloed van Amerika zal verder afnemen. Veel mensen verwachten dat de crisis de neoliberale ideologie van de ‘Washingtonconsensus’ in diskrediet zal brengen, gelijk de oorlog in Irak de doodsteek was voor de neoconservatieve ideologie gericht op het brengen van democratie. De crisis zal de positie van China tegenover zijn Aziatische buurlanden en de Verenigde Staten waarschijnlijk versterken. Rusland lijdt ernstig onder de crisis en heeft weinig middelen om zich aan deze verzwakte positie te ontworstelen. En voor de EU betekent de wereldwijde financiële crisis dat zij moet bewij-

zen wat zij waard is. Er bestaat nog steeds het risico dat de Europese Unie een manke reus zal blijken te zijn die, afgeleid door international gekibbel en onverenigbare nationale agenda's, niet goed in staat zal zijn haar economisch-politieke macht te vertalen in mondiale invloed. Als gevolg van de crisis laait de twijfel weer op over de vraag of de EU wel in staat is te fungeren als een van de belangrijkste steunpilaren van internationale macht en invloed in een multipolaire wereld. Veel Europeanen vrezen dat de crisis kan leiden tot de opkomst van een Chinees-Amerikaanse G2 die de EU zal uitsluiten van toeverleg over wereldzaken. Het huidige debat over hervorming van de internationale institutionele architectuur zal onvermijdelijk leiden tot een verzwakking van de rol van Europa, bijvoorbeeld wat betreft haar vertegenwoordiging in internationale instellingen zoals het IMF. Veel tweedewereldlanden eisen een groter aandeel in de wereldwijde machtsverdeling en het collectieve beheer van het internationale systeem. Bovendien worden er, in tijden van besparingsmaatregelen en staatskapitalisme, in autoritaire landen vaak afwijkende politieke keuzes gemaakt. Deze landen kunnen, ter behoud van de welvaart, wel eens andere keuzes maken dan de keus voor democratie en een open samenleving die de EU voorstaat. De EU moet gaan nadenken over een principiële *realpolitik*.

Maar mogelijk is de echte macht gelegen in de EU als onzichtbare poliëp, die overal en nergens is en in ieder geval onontkoombaar is, en die alleen al vanwege de mythe dat zij de 'goedaardige', zachte supermacht is in het internationale systeem, fungeert als het soort benchmark voor gerechtigdheid, multilateralisme, consensusvorming en goed bestuur waar alle andere partijen naar streven en die, met dank aan internet, te sterk wortel heeft geschoten in de hedendaagse wereld om zomaar te worden weggevaagd.

Vertaling: Jeroen Oomen