

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 Europese Unie als weerloze ‘eeuwige theedrinker’

Europa moet snel ontwaken uit zijn idealistische dromen. Broederschap is niet grenzeloos en gebruik van macht en geweld is essentieel om op het huidige internationale krachtenveld overeind te blijven. Het EU-model van pappen en nathouden heeft nauwelijks kans van slagen in de toekomstige wereld van realpolitiek.

door Peter van Ham

De auteur is als hoofd *Global Governance Research* verbonden aan Instituut Clingendael te Den Haag. Hij is tevens professor aan het Europacollege te Brugge, en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Binnenkort verschijnt van zijn hand *Social Power in International Politics* (New York/Londen: Routledge).

RUSSISCHE SLAVOFIELEN BEWEERDEN in de negentiende eeuw dat ‘Europa’ helemaal niet bestond, omdat het nauwelijks meer was dan een schiereiland van het grote, machtige Rusland. Voor denkers als Konstantin

Aksakov en Nikolai Danilevski was Europa een decadent continent, dat zonder de geografische en culturele diepte van Rusland snel zou weggewijnen.¹ Het is gelukkig anders gelopen. Maar wie een blik op de wereldkaart werpt, mag toch verbaasd zijn over de buitenproportionele rol die dit kleine Europa speelt op het wereldtoneel. Op alle gebieden – of

De Europese Unie heeft iets van een irritant, klein teckeltje, dat maar niet lijkt te willen begrijpen hoe nietig en weerloos het is

het nu gaat om economie, cultuur, politiek of veiligheid – neemt Europa een belangrijke plaats in. Met name de Europese Unie (EU) heeft iets van een irritant, klein teckeltje, dat maar niet lijkt te willen begrijpen hoe nietig en weerloos het is. Het is echter de vraag of Europa (en met name de EU)

de illusie van zijn eigen grootsheid nog lang kan volhouden. Daarvoor is een aantal redenen.

Ten eerste noopt de comeback van klassieke geopolitieke thema's als energieveiligheid, protectionisme en oorlog tot een herijking van Europa's identiteit als 'normatieve' mogendheid. De EU is gebaseerd op de idee dat macht en geweld moeten worden uitgebannen, of in ieder geval gemarginaliseerd. Een eervol streven, dat zeker. Maar levert dit gedachtegoed voldoende weerbaarheid op om uitdagingen als een Iraans kernwapen, ongecontroleerde massamigratie, en een expansionistische Chinese vloot rücksichtslos aan te gaan? Ten tweede is Europa's multilaterale model niet langer in de mode. Onder het presidentschap van George Bush jr. heeft Amerika acht jaar lang aan de poten van 's werelds instituties gezaagd, wat het vertrouwen in internationale samenwerking en recht heeft ondermijnd. In plaats van sterke instituties met duidelijke regels zien we steeds vaker vage ad-hoccoalities waar eenieder lijkt te doen wat hij wil. Deze ontwikkeling is vooral voor de EU zorgwekkend, omdat de Unie (net als normale staten) tracht het eigen model van 'effectief multilateralisme' aan de rest van de wereld uit te dragen, of beter: op te dringen. Dat wordt nu dus steeds moeilijker. Ten slotte leidt de schijnbaar onvermijdelijke uitbreiding van de EU tot de verdere verwatering van de toch al frêle Europese identiteit. 'Europa' is te lang een werk-in-uitvoering gebleven, wat heeft geleid tot frustratie en vervreemding tussen Brussel en zijn 'burgers'. Het resultaat is een stuurloos Europa.

IDEALPOLITIK EN REALPOLITIK

Volgens auteurs als Robert Cooper en Robert Kagan leeft de EU in haar eigen kantiaanse paradijs.² Europa is inderdaad een haast idyllisch schiereiland van rust en welvaart met een grote aanzuigende werking op migranten uit minder geprivilegieerde werelddelen. De vele decennia van vrede en voorspoed hebben Europa tevens verzadigd gemaakt. De meeste Europeanen vinden militair geweld een bot en zelfs contraproductief instrument om politieke doelen te verwezenlijken. Wie naar de Amerikaanse escapades in Irak kijkt kan hen zeker geen ongelijk geven. Europa – en de EU in het bijzonder – presenteert zichzelf daarom liever als normatieve macht, een mogendheid die middels regelgeving, overredingskracht en sterke argumenten de eigen belangen en waarden verdedigt en verspreidt. Daarin is de EU tot op zekere hoogte effectief gebleken.³ Maar de prijs die de EU daarvoor betaalt is hoog, aangezien deze puur civiele benadering gepaard gaat met een bewuste slechtziendheid ten aanzien van groeiende strategische bedreigingen.

Binnen de krochten van de Brusselse macht heeft men de laatste jaren

schoorvoetend enkele militairen toegelaten. De EU heeft nu zelfs zogenaamde *battlegroups* die in principe op afroep gebruikt kunnen worden om militair in te grijpen. Sinds 2003 heeft de EU tevens een eigen veiligheidsstrategie, die onlangs nog werd aangepast om recente dreigingen (zoals piraterij) het hoofd te bieden. Deze battlegroups zijn echter tot nu toe niet ingezet, en de missies die de EU kwalificeert als ‘militair’ bestaan veelal uit bescheiden vredesoperaties, of het uitzenden van een handvol waarnemers of adviseurs. Dit is natuurlijk niet verwonderlijk. Het valt nauwelijks te verwachten dat een organisatie die decennialang niet *mocht* nadenken over buitenlandse politiek en veiligheid, zich op stel en sprong een volwaardige strategische cultuur aanmeet.⁴ In de jaren negentig kon dit gebrek nog met de mantel der liefde worden bedekt. Maar ook anno 2009 volhardt de EU in *idealpolitik*.

Dit is zeer verontrustend, want de geopolitieke barometer staat na 9/11 op ‘zwaar weer’. Het ‘einde der geschiedenis’⁵ is een illusie gebleken, en internationale politiek lijkt steeds meer op een multidimensionaal schaakbord waar strategen als Metternich en Kissinger zich meer thuis voelen dan Euroregenten als Barroso en Solana. In de praktijk betekent dit dat de

De EU accepteert net zoveel dreiging als het verwacht aan te kunnen, en dat is bar weinig

EU niets in te brengen heeft wanneer Rusland en Georgië op de vuist gaan; wanneer Israël Hamas te lijf gaat in de Gazastrook; wanneer Pakistan uiteen dreigt te vallen; wanneer Iran kernwapens ontwikkelt; wanneer tienduizenden im-

migranten zich aan Europa’s grenzen verdringen; of wanneer Rusland de gaskraan dichtdraait. Wie de Europese veiligheidsstrategie erop naslaat vindt voor dit soort conflicten en problemen nog niet eens het begin van een antwoord. Immers, de EU accepteert net zoveel dreiging als het verwacht aan te kunnen; en dat is bar weinig.

Op korte termijn valt hierin weinig verandering te brengen. Wellicht heeft de EU een catharsis nodig om de stap van normatieve mogendheid naar volwaardige supermacht te nemen. De incrementele vooruitgang die de EU heeft geboekt in de institutionele ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid heeft, helaas, niet geleid tot strategische volwassenheid.⁶ Het is daarom wachten op een ‘nuttig conflict’ dat de Europese lidstaten wakker schudt. Enkele maanden zonder Russisch gas, of een serieuze terroristische dreiging aan het adres van Europa, kunnen daarbij wonderen doen. Niets galvaniseert de Europese identiteit immers zo gemakkelijk als een externe dreiging. Tot nu toe blijft het echter ‘ieder voor zich, en God voor ons allen’.

EUROPA ALS IDOL

Europa's mythe gaat als volgt: 'Lang geleden voerden Europese landen bloedige oorlogen met elkaar; miljoenen lieten het leven. Maar toen kwam de Eurofee, en zagen de Europeanen dat ze elkaars broeders waren. En ze leefden nog lang en gelukkig.' Dit Eurospreekje heeft aan geloofwaardigheid ingeboet.⁷ De huidige jeugd is voor niets bang, en zeker niet voor een mogelijk oploeiend conflict tussen Duitsland en Frankrijk. Toch verkoopt dit verhaal uitstekend *buiten* de EU. De pacificerende werking van nauwe onderlinge samenwerking vormt een inspiratiebron voor conflictregio's in Afrika en het Midden-Oosten.⁸ Dit versterkt het imago van de EU, dat met name tijdens het presidentschap van George Bush jr. de vaandels van internationale samenwerking en recht probeerde hoog te houden. De EU profileert zich als de kampioen van het 'effectieve multilateralisme'. Of het nu gaat om de millenniumdoelen, het tegengaan van klimaatverandering, of de internationale cultuurdialog, de EU staat vooraan en predikt samenwerking en compromis als zaligmakend. Europa realiseert zich terdege dat het als klein continent het beste tot zijn recht komt in een goed georganiseerde, transparante en natuurlijk stabiele wereldorde. Zolang recht voor macht gaat, en zolang de regels in Europa's voordeel uitwerken, is de EU veilig en tevreden.

Het is deze goed geïnstitutionaliseerde wereldorde die nu op wankelen staat. Vertrouwde thuishavens als de NAVO, de Verenigde Naties, en ook de immer uitdijende EU, zijn niet langer de stabiele ankerplaatsen voor de Nederlandse belangen. Door het einde van de Koude Oorlog en globalisering is de wereld flexibeler geworden, waardoor het moeilijker wordt om hechte coalities, laat staan langdurige bondgenootschappen, te vormen. Onder president Bush is deze ontwikkeling in een stroomversnelling geraakt. Als gevolg daarvan hebben alle globale en regionale instituties aan relevantie en geloofwaardigheid ingeboet. De financiële en economische crisis die in 2008 wereldwijd uitbrak, heeft tevens de noodzaak tot radicale hervorming van het zogenaamde Bretton Woods-systeem (waaronder het IMF en de Wereldbank) duidelijk gemaakt. Landen als China, India en Brazilië staan te trappelen om in deze 'nieuwe wereldorde' de grotere rol te spelen die hen qua bevolkingsaantal en BNP toekomt.⁹ Volgens welke regels deze 'nieuwe wereldorde' zal opereren weten we natuurlijk nog niet. Maar één ding is zeker: de relatieve invloed van de EU is tanende.

Het is onwaarschijnlijk dat het EU-model van pappen en nat houden kans van slagen heeft in de toekomstige wereld van *realpolitik*. Nieuwkomers als China voelen zich meer thuis in een internationale arena waar de heldere regels van het eigenbelang gelden, dan het complexe EU-circus waar managementtechnieken als benchmarking, best practice, *score-*

boards en *peer pressure* leidend zijn. Dat maakt de EU nerveus en onzeker. Immers, Europa's toekomst is niet alleen ongewis, maar ook nog eens somber. Gelukkig is Amerika's president Obama bereid om samen met Europa het voortouw te nemen bij de hervorming van 's werelds instituties. De rol van de G20 bij het managen van de economische crisis is daarvan een voorbeeld. In het vervolg zullen we meer van dit soort ad-hocclubjes zien, waar problemen met directe stakeholders worden aangepakt, en waar de regels al doende worden geformuleerd. Het is de vraag of Europa aan dit nieuwe spel der wereldpolitiek op hetzelfde niveau kan deelnemen.

ZELFDESTRUCTIE

Zoals Kurt Tucholsky het eens verwoordde: 'Das Gegenteil von Gut is nicht Böse, sondern gut gemeint.' De uitbreiding van de EU richting Centraal-Europa, de Balkan, het Middellandse Zeegebied, en nu zelfs Turkije, valt onder dit motto. De EU heeft technocratische voorwaarden gesteld aan aspirant-leden (de zogenaamde Kopenhagen-criteria), zonder zich ervan bewust te zijn dat uitbreiding Europa's interne cohesie, solidariteit en identiteit ondermijnt. De fragiele democratische legitimiteit en problematische bestuurbaarheid van de EU stellen grenzen aan de groei. Een Unie met meer dan dertig lidstaten en 500 miljoen 'burgers', gaat aan zelfdestructie ten onder. Het is immers nu al bijna onmogelijk om binnen de EU op belangrijke thema's gelijkgezindheid te bewerkstelligen, laat staan wanneer een recalcitrant en cultureel exotisch Turkije zich mag bemoeien met het Europese beleid ten aanzien van bijvoorbeeld Israël of het islamitische terrorisme. Het voorstel van de Franse president Sarkozy om met belangrijke buurlanden als Turkije en Rusland 'un espace économique et de sécurité commun' te creëren, is daarom veel realistischer.¹⁰

Maar de naïviteit van de EU maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om Sarkozy's wijze raad ter harte te nemen. Dit vergt immers duidelijkheid omtrent de eigen belangen en culturele eigenheid, en de bereidheid om die te beschermen en verdedigen. De EU lijkt daarmee op Job Cohen, de 'eeuwige theedrinker' die de boel slechts bij elkaar wil houden zonder te willen (en durven) aangeven welke *Leitkultur* maatgevend behoort te zijn. Op termijn is dit geen goed beleid. Wanneer de uitbreiding van de EU een 'spel zonder grenzen' wordt, gaat de Unie aan zijn eigen 'succes' ten onder. Euroseptische Britten mogen dit toejuichen, het Nederlandse belang wordt hiermee niet gediend.

Hoeveel tijd rest de EU nog om haar zaakjes op orde te krijgen en zich voor te bereiden op het geopolitieke onweer dat op komst is? Het heeft natuurlijk geen zin om schuttersputjes te graven, of de hefbrug van een fic-

tief 'Fort Europa' op te takelen. Protectionisme en 'eigen volk eerst' mag bij de *Zeitgeist* aansluiten, maar is niet richtinggevend voor een succesvol eenentwintigste-eeuws Europa. Echter, de neoliberale droom van een grenze-loos multiculti-Europa is evenzeer illusoir. Wie denkt dat de nieuwe 'grondwet' (het Verdrag van Lissabon) Europa uit haar lethargie wakker zal kussen, komt ook bedrogen uit. Europa moet laveren tussen de scherpe klippen van de *realpolitik*, zonder de aantrekkingskracht van het EU-model te verliezen; het moet ruimte maken voor opkomende landen als China en India, zonder al te veel aan eigen invloed in te boeten; en het moet goede vrienden blijven met Turkije, zonder zichzelf middels uitbreiding de das om te doen. Laveren tussen deze Scylla en Charybdis is op zich al moeilijk genoeg. Met het huidige stuurloze Europa is deze opgave schier onmogelijk.

Literatuur

- Ash, Timothy Garton, 'Europe needs a bold new story — and to invent new ways to tell it', *The Guardian*, 22 maart 2007.
- Berlin, Isaiah, *Russische denkers*. Amsterdam: De Arbeiderspers, 1981.
- Börzel, Tanja A., 'Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member States Responses to Europeanization', *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), nr. 2, 193-214.
- Cooper, Robert, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Londen: Atlantic Books, 2003.
- Cornish, Paul, en Geoffrey Edwards, 'The Strategic Culture of the European Union. A Progress Report', *International Affairs* 81 (2005), nr. 4, 801-820.
- Fukuyama, Francis, 'We Remain at the End of History', *The Independent*, 11 oktober 2001.
- Guiral, Antoine, 'Nicolas Sarkozy célèbre son Europe', *Libération*, 6 mei 2009.
- Kagan, Robert, *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Knopf, 2008.
- , 'Power and Weakness', *Policy Review* (2002), nr. 113.

Noten

- 1 Walicki 1988; Berlin 1981.
- 2 Cooper 2003; Kagan 2002, 2008.
- 3 Mandelson 2007; Mattli en Büthe 2003; Börzel 2002.
- 4 Cornish en Edwards 2005.

- Laïdi, Zaki, *Norms Over Force. The Enigma of European Power*. New York/Londen: Palgrave/Macmillan, 2008.
- Lindley-French, Julian, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2006*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Mahbubani, Kishore, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York: PublicAffairs, 2008.
- Mandelson, Peter, 'Openness, trade and the European Union'. Toespraak voor de Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris'. Parijs, 30 juni 2007.
- Manners, Ian, 'Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), nr. 2, 235-258.
- Mattli, Walter, en Tim Büthe, 2003. 'Setting International Standards. Technological Rationality or Primacy of Power?', *World Politics* 56 (2003), nr. 1, 1-42.
- Ortega, Martin (red.), *Global Views on the European Union*. Parijs: Institute for Security Studies, European Union, 2004.
- Walicki, Andrzej, *A History of Russian Thought from the Enlightenment to Marxism*. Oxford: Clarendon Press, 1988.

- 5 Fukuyama 2001.
- 6 Lindley-French 2007.
- 7 Ash 2007.
- 8 Ortega 2004.
- 9 Mahbubani 2008.
- 10 Guiral 2009.