

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

Europa en de wereld van morgen: medespeler of toeschouwer?

Is de rol van Europa als een soort ‘groot decadent Venetië’ uitgeteld, of staat het op de kaart als de supermogendheid van de toekomst? Het pessimistische scenario zal bewaarheid worden als intern getwist in de Europese Unie voortduurt en nationale agenda’s met elkaar blijven wedijveren. Institutionele hervormingen zijn nodig om het handelingsvermogen van de EU te versterken. Maar te vrezen valt dat er meer pijnlijke demonstraties van Europees onvermogen nodig zijn om het besef te versterken dat de lidstaten hun eigen belangen schaden door zich achter de eigen grenzen te verschansen.

door *Fred van Staden*

De auteur is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. In het collegejaar 2008-2009 was hij ook Francqui-hoogleraar aan de Universiteit Gent.

WELKE BIJDRAGE ZOU EUROPA, in de gedaante van de Europese Unie, kunnen leveren aan de totstandkoming van een nieuwe wereldorde?¹ Het begrip ‘wereldorde’ verdient enige toelichting. Het wordt vaak verward met machtsverdeling. Zo spreekt men voorbarig over een multipolaire orde als men doelt op de relatieve vermindering van de Amerikaanse macht en de opkomst van China en India. Van orde kan echter pas worden gesproken indien er instellingen en regels zijn die zorgen voor regelmaat, voorspelbaarheid en stabiliteit in het internationale verkeer. En die behulpzaam zijn bij het verwerklijken of verzekeren van *public goods* –goederen van stoffelijke en niet-stoffelijke aard die voor alle landen en we-

reldburgers tezamen van waarde zijn. Daarbij valt te denken aan vrede en veiligheid, financiële en economische stabiliteit, het behoud van een goed milieu of de uitbanning van armoede.² Wil een wereldorde ook enigszins de toets van legitimiteit doorstaan, dat wil zeggen ook aanvaardbaar zijn voor de zwakkere landen, dan dient deze grenzen te stellen aan de uitoefening van macht door de sterkste partijen. Maar hier stuit men op een paradox. Aan de ene kant ontleent het idee van wereldorde zijn normatieve kracht aan de mate waarin het stelsel van instellingen en regels in staat is uitingen van brute machtspolitiek terug te dringen of uit te bannen; aan de andere kant heeft zo'n orde macht, in feite overmacht, nodig om te bereiken dat de regels worden nageleefd en ordeverstoorders gestraft.

Lang geleden kwam de Britse historicus Edward Carr tot de conclusie dat elke poging die in het verleden is ondernomen om een internationale orde te vestigen, alleen kans van slagen had indien deze berustte op het machtsoverwicht van één mogendheid, 'sufficiently coherent and sufficiently strong to maintain its ascendancy without being itself compelled to take sides in the rivalries of the lesser units'.³ Een orde die zou steunen op het collectieve leiderschap van een beperkt aantal ongeveer even machtige landen, zoals bijvoorbeeld het Concert van Europa in de eerste helft van de negentiende eeuw, was volgens hem gedoemd te mislukken. Elk van deze landen zou uiteindelijk, door de dwang van onderlinge competitie, aan zijn eigen belangen de voorrang geven boven de gezamenlijke. Hiertegenover kan het oordeel worden geplaatst van een niet minder prominente geleerde, Kenneth Waltz. Tien jaar voor het aantreden van George W. Bush als Amerikaans president schreef deze *godfather* van het neorealisme in de studie van de internationale betrekkingen de volgende profetische woorden: 'I believe that America is better than most nations but fear that it is not as much better as most Americans believe. In international politics, unbalanced power constitutes a danger even when it is American power that is out of balance.'⁴

De mogelijkheid tot het tegengaan van misbruik van macht verklaart waarom tegenwoordig de opkomst van nieuwe politieke centra meestal in een gunstig daglicht wordt gesteld. Met het verschijnen van deze centra zou in het internationale stelsel immers meer *countervailing power* ontstaan. Dit betekent dat er een tegenmacht is om grenzen te stellen aan de mogelijke willekeur van een dominante speler die, zoals de VS in de afgelopen jaren, zichzelf boven de internationale wet ging plaatsen. Als voordeel van een spreiding van de macht in de wereld geldt ook de mogelijkheid zeggenschap en verantwoordelijkheid in de wereld over meer spelers te verdelen.

Maar tegelijk houdt de ontwikkeling in de richting van een meerpolig politiek krachtenveld een ander risico in, namelijk dat van verlamming

door gebrek aan overeenstemming tussen de belangrijkste spelers. Waren de leiders van het klassieke Europese statenstelsel nog met elkaar

Het proces van mondialisering heeft de verschillen in waardepatronen duidelijker zichtbaar gemaakt

verbonden door eenzelfde culturele achtergrond, voor de huidige wereldleiders is dit veel minder het geval. Het proces van mondialisering heeft paradoxaal geleid tot het sterker naar voren treden van verschillen in waardepatronen. De weer opgelaaide discussie over de

geldigheid van het grondbeginsel van universaliteit van de mensenrechten — mensenrechten zijn overal en altijd van toepassing — is daar een weerspiegeling van. Auteurs als Robert Kagan zijn zelfs van mening dat een nieuwe tegenstelling de hedendaagse wereldpolitiek beheerst, namelijk die tussen de westerse democratieën en autocratisch bestuurd landen. Kagan richt zijn polemische pijlen speciaal op de leiders van China en Rusland, die naar zijn oordeel nog de gevangene zijn van het denken in termen van nationale soevereiniteit, invloedssferen en machtsevenwichten.⁵

DE EU ALS VOORTREKKER VAN HERVORMINGEN

De noodzaak van vergaande hervormingen in het stelsel van *global governance* staat buiten kijf. Blijven deze hervormingen uit, dan dreigt in de toekomst, zoals in het laatste *Global trends*-rapport van de Amerikaanse National Intelligence Council wordt genoemd, een situatie te ontstaan van ‘multipolariteit zonder multilateralisme’, ofwel een nieuwe machtsconfiguratie die ordeloos is.⁶ Er is wel spreiding van macht over diverse centra, maar er zijn geen algemeen aanvaarde regels en mechanismen om de wereldproblemen te lijf te gaan. De opkomende landen, die zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen in de bestaande instellingen, zullen — al dan niet in onderlinge vereniging — hun eigen weg gaan. Fragmentatie in het bestaande stelsel zou het gevolg zijn. In de schaduw van de formele instellingen zullen ook in versterkte mate informele vormen van overleg opkomen. Daarnaast kan men nog vaker dan nu al het geval is wisselende coalities van internationale organisaties, staten, burgerorganisaties, sociale bewegingen en bedrijven verwachten.

De Europese Unie zou het als haar min of meer natuurlijke opdracht kunnen zien zich op te werpen als voortrekker van de noodzakelijke hervormingen in de architectuur van mondiale samenwerking. De EU is immers zelf de belichaming van instellingen en regels. De EU ziet zichzelf bovendien als een internationale orde-in-het-klein, die tot voorbeeld kan

dienen voor de wereld als geheel.⁷ Een postmoderne orde⁸ wel te verstaan, waarin onderhandelingen op basis van een uitruil van belangen als enige methode van conflictoplossing wordt toegelaten. Een orde ook waarin het vanzelfsprekend wordt geacht dat bovennationale instellingen, uitgerust met een arsenaal van dwingende regels en besluiten, zich op bepaalde terreinen vergaand bemoeien met de interne verhoudingen in de lidstaten.

Tot op zekere hoogte heeft de EU de rol van voortrekker in de afgelopen jaren al gezocht. In de *Europese Veiligheidsstrategie* van eind 2003 heeft zij steun betuigd aan een organisatie van de wereld die is gebaseerd op doeltreffend multilateralisme.⁹ Dat houdt in elk geval in: instituties die goed functioneren en regels die algemeen worden aanvaard en nagekomen. Zoals het ooit plastisch is omschreven, instituties en regels die ‘bijten’. In het recentste document *Veiligheid in een veranderende wereld*, dat verslag doet van de toepassing van de veiligheidsstrategie in de afgelopen vijf jaar, hebben de EU-leiders de voorkeur voor ‘effectief multilateralisme’ als grondslag voor een nieuwe wereldorde bevestigd.¹⁰ Eerder hadden zij al een lans gebroken voor de voorstellen tot wijzigingen in het VN-systeem die op gezag van de vorige secretaris-generaal Kofi Annan aan de lidstaten zijn voorgelegd.¹¹ Anders dan de VS heeft de EU ook nimmer de primaire verantwoordelijkheid van de VN-Veiligheidsraad voor de handhaving van vrede en veiligheid in de wereld ter discussie gesteld.

De EU heeft het niet alleen bij woorden gelaten: op belangrijke conflicttonelen, zoals Kosovo, Afghanistan en Soedan/Darfur, heeft zij nauw met de volkerenorganisatie samengewerkt. In 2007 zijn de institutionele banden tussen de EU en de VN nog versterkt. Thans worden alle zestien lopende vredesoperaties van de VN door de EU gesteund. Als politieke eenheid met bescheiden militaire vermogens staat de Unie buiten verdenking onderwettelijke machtspolitiek te willen bedrijven. Ze vormt geen bedreiging voor het grondgebied van welk land dan ook. Dat verschaft haar zeker in Afrika en Azië een onmiskenbaar politiek krediet. In dat opzicht verkeren de VS, ook onder president Obama, in een andere positie; geen enkele Amerikaanse president zal, met een beroep op de nationale veiligheid, het eenzijdig gebruik van militaire macht volledig willen uitsluiten.¹² De EU heeft bij de oplossing van conflicten of het stabiliseren van de vrede nadrukkelijk voor een zogeheten holistische benadering gekozen. Het gaat daarbij om de integratie van civiele en militaire componenten, met de inzet van een breed spectrum van beleidsinstrumenten — diplomatie, handel, ontwikkeling, humanitaire hulp en zo nodig militaire dwang. In dat opzicht geniet de EU in beginsel ook een comparatief voordeel ten opzichte van bijvoorbeeld de NAVO, al zal zij vermoedelijk nog gedurende lange tijd de uitvoering van grootschalige militaire operaties aan deze organisatie moeten overlaten.

HET PROBLEEM VAN DE EUROPESE OVERVERTEGENWOORDIGING

Een probleem van niet gering formaat is de oververtegenwoordiging van de Europese landen in een groot aantal internationale lichamen, de Veiligheidsraad voorop. Europa is in deze kwestie een mogelijke oplossing, maar tegelijk een actueel probleem. De Europese landen bezetten niet alleen twee van de vijf permanente zetels van dit orgaan, maar momenteel ook nog twee¹³ van de tien niet-permanente (Turkije niet meegerekend). Het Europese gewicht in het IMF en de Wereldbank is zo mogelijk nog zwaarder: de Europese landen bezitten ongeveer een derde van alle stemrechten. De EU kan moeilijk als een geloofwaardige hervormer van het multilaterale stelsel overkomen, indien de grotere lidstaten niet bereid zijn in het eigen nationale vlees te snijden. Maar het is genoegzaam bekend dat het heel wat eenvoudiger is landen tot exclusieve organen toe te laten dan ze eruit te verwijderen.

Pleidooien voor een gemeenschappelijke Europese zetel in de Veiligheidsraad, het IMF, de G7/8 en de G20 hebben tot dusver alleen een willig gehoor gevonden in EU-landen die niet aan de Hoge Tafel van het internationaal overleg mogen plaatsnemen. Het ontbreken van zo'n Europese zetel vormt op zijn beurt weer de rechtvaardiging voor de landen die zijn uitgesloten van het exclusieve overleg om daarin ook een plaats te verwerven. Te wijzen valt in dit verband op het streven van Duitsland naar een permanente zetel in de Veiligheidsraad, alsook op de succesvolle lobby van

Nederland en Spanje om aanwezig te mogen zijn bij de bijeenkomsten van de G20 in Washington (november 2008) en Londen (april 2009). Behalve nationale statuszucht wreekt zich hier het feit dat het klassieke buitenlands beleid buiten het Europese gemeenschapskader staat. In vergelijking hiermee lijkt me de formele tegenwerping dat internationale organisaties niet in de Veiligheidsraad kunnen zijn ver-

Het voorbeeld van de Wereldhandelsorganisatie toont dat de EU in staat is onderhandelingsmacht uit te oefenen, als zij met één stem spreekt

tegenwoordigd van minder gewicht. De EU-lidstaten zouden in elk geval hun goede wil kunnen tonen door op korte termijn verder mee te werken aan een drastische herschikking van de stemverhoudingen binnen het IMF en de Wereldbank.

Dit betekent onvermijdelijk een vermindering van het stemgewicht van deze lidstaten, waaronder Nederland, ten gunste van de opkomende lan-

den buiten Europa. Op langere termijn wordt de wenselijke oplossing van één Europese zetel waarschijnlijk kansrijker, naar de mate waarin de nationale regeringen uit de huidige crisis de les trekken dat het economisch en financieel beleid van de lidstaten veel beter op elkaar moet worden afgestemd, teneinde tot een effectieve bestrijding van een diepe recessie te komen. Het voorbeeld van de Wereldhandelsorganisatie (wto), waarin de Europese Commissie namens de lidstaten optreedt, laat in elk geval zien dat de EU in staat is een formidabele onderhandelingsmacht uit te oefenen, als zij met één stem spreekt.

Niet minder belangrijk is te komen tot een herijking van de taken van deze instellingen en de spelregels. Van in het bijzonder het IMF is de laatste jaren gezegd dat het een oplossing was op zoek naar een probleem. De mondiale financiële crisis heeft de gedachte actueel gemaakt dat het Fonds zijn bestaan op een zinvolle manier kon verlengen door als *early warning*-mechanisme op te treden bij verstoringen in het internationale geldverkeer en toezicht te houden op de *global imbalances*. Ook is de overtuiging gegroeid dat de middelen van het Fonds drastisch moeten worden uitgebreid, teneinde landen in financiële nood te kunnen helpen. Inmiddels zijn voor dit doel ook belangrijke besluiten genomen. De EU dient er oog voor te hebben dat de nieuwe spelregels ook nadrukkelijk rekening zullen houden met de belangen van de opkomende landen. Men kan China en India moeilijk aanmoedigen een rol van *responsible stakeholder* te vervullen, indien zij geen deel hebben aan de belangen waarvoor zij verantwoordelijkheid zouden moeten aanvaarden.

RELATIE MET DE VS

Het is zonneklaar dat de EU bij het leveren van een bijdrage tot de vormgeving van een nieuwe wereldorde voor een reusachtige opgave staat. Zeker is dat zij die opgave niet alleen kan uitvoeren. Nauwe samenwerking met de VS is een vereiste. Dit dient per se niet te gebeuren met het motief het Westen tegen de rest van de wereld te mobiliseren, maar wel om een multilaterale, inclusieve wereldorde stevig te verankeren in landen met een lange rechtsstatelijke traditie. Met het aantreden van een nieuwe Amerikaanse president zijn zeker niet alle oorzaken van de trans-Atlantische verwijdering van de afgelopen tijd verdwenen. Een aantal van deze oorzaken heeft immers te maken met een grondige verandering van de geopolitieke omstandigheden en verschillen in politieke cultuur die losstaan van de persoon en het beleid van de vorige president. Toch lijkt er een kans te zijn op een *New Atlantic Bargain*, waarover in het verleden zo vaak en zonder resultaat is gesproken: een akkoord dat Europa binnen het Atlantisch

Bondgenootschap op voet van gelijkwaardigheid met de VS zou kunnen brengen. Ook wanneer de realiteit gebiedt te erkennen dat Europa voor Amerika niet meer dezelfde strategische prioriteit heeft als in het verleden, zonder de steun uit ons werelddeel is het moeilijk voorstelbaar dat de VS erin slagen de kloof te overbruggen tussen zijn nationale macht en de internationale legitimiteit.¹⁴

Er zijn nog steeds overtuigende argumenten om de VS een ‘onmisbare natie’ voor de wereld als geheel te noemen. De problemen die in het recente verleden zijn ontstaan als gevolg van te veel Amerikaanse macht zijn waarschijnlijk niet groter dan die in de toekomst zouden opkomen door te weinig Amerikaanse macht. In het bonte en soms onhandelbare gezelschap dat het wereldtoneel bezet, kan de hand van een regisseur nu eenmaal moeilijk worden gemist. Dat type van leider is natuurlijk wat anders dan de eigenmachtige heerser — de spreekwoordelijke *bully* — die de zwakkere landen ringeloort.

Hoe moet Europa zich opstellen? Robert Cooper heeft aannemelijk gemaakt dat de beste manier om de VS te overreden zijn macht verstandig te gebruiken is door zich onmisbaar voor Washington te maken.¹⁵ Niet als het spreekwoordelijke schoothondje dat het baasje altijd gehoorzaamt, maar wel als zelfverzekerde partner die enerzijds bereid is te delen in verantwoordelijkheden en lasten en anderzijds zich inspant om de VS te binden aan internationale regels en de plicht tot het voeren van open overleg. Het laatste zou voorwaarde voor Europese steun moeten zijn. Men zou in dit verband de term *soft balancing* kunnen hanteren als aanduiding van de gewenste beleidsstrategie.

TEGENSTRIJDIGE TOEKOMSTVERWACHTINGEN

De grote vraag is of de EU in de voorzienbare toekomst voldoende organisatorische slagvaardigheid en politieke eensgezindheid zal kunnen opbrengen om een speler van betekenis te zijn. Daarover bestaan uiteenlopende speculaties. In het eerdergenoemde *Global trends*-rapport wordt een somber scenario uitgesponnen waarin de EU zich blootstelt aan het gevaar van toenemende irrelevantie. Dit zou het gevolg zijn van het onvermogen van haar leiders om de kloof met de sceptische Europese kiezers te overbruggen en verder te reiken dan het eindeloze debat over de institutionele hervormingen. Intern getwist en nationale agenda's die met elkaar wedijveren blijven de EU, zo suggereert het rapport, hinderen economische kracht om te zetten in mondiale invloed.¹⁶ In zo'n scenario kan gemakkelijk het beeld ontstaan van een wegzakkend Europa als een Venetië-in-het-groot: bewonderd om zijn monumentale schoonheid, maar in al zijn deca-

dentie uitgeteld. Prachtig dus om te worden bekeken, maar onmachtig om zijn verantwoordelijkheid te nemen.¹⁷

Tegenover dit spengleriaanse toekomstbeeld kunnen echter de optimistische beschouwingen worden geplaatst van auteurs die de EU juist als de supermogendheid van de toekomst uittekenen.¹⁸ Zo heeft staatssecretaris Timmermans de gedurfd stelling geponeerd dat de eenentwintigste eeuw niet de Eeuw van Azië zal worden, zoals velen aannemen, maar de Eeuw van Europa.¹⁹ In vergelijking met andere delen van de wereld zou Europa in de beste positie verkeren het hoofd te bieden aan de grote vraagstukken van de toekomst, niet in de laatste plaats het vraagstuk van energieschaarste en klimaatverandering. Ons werelddeel beschikt immers, zo luidt de redenering, over een hoogopgeleide en koopkrachtige bevolking. Europa is ook zeker niet te klein. Telt men de landen mee waarmee de EU in het kader van het Europees Nabuurschap Beleid (ENB) samenwerkt, dan komt men zelfs op 750 miljoen bewoners uit. Bovendien kent ons deel van de wereld relatief weinig sociale onrust, mede als gevolg van niet al te ongelijke inkomensverhoudingen. Het Europese maatschappijmodel, de vrucht van het historische compromis tussen sociale rechtvaardigheid en economische efficiency, zou het beste aansluiten bij de oplossingen die moeten worden gevonden om de problemen van de huidige wereldcrisis te boven te komen.²⁰

Enige nuchterheid is hier natuurlijk op haar plaats. Europa beschikt inderdaad over een aantal troefkaarten. Helaas kent het, vooral in de sfeer van de buitenlandse betrekkingen, ook evidente zwakheden. Wil de EU een werkzaam aandeel kunnen nemen in de gewenste ombouw van de internationale structuren, dan moeten in de lidstaten allereerst internationale ambitie en een publiek draagvlak bestaan. Dat is niet vanzelfsprekend. Er bestaat zoiets als de Zwitserse verleiding: zich overgeven aan de materiële genoegens in het leven onder het gelijktijdig overlaten van internationale verantwoordelijkheden aan anderen. Regeringsleiders kunnen gemakkelijk voor deze verleiding bezwijken onder druk van kiezers die vinden dat eerst de problemen in eigen land moeten worden opgelost. Men kan niet straffeloos negeren dat er in Nederland (en andere Europese landen) een kloof bestaat tussen kosmopolitische elites enerzijds en sterk nationaal gerichte groepen van veelal laagopgeleide burgers anderzijds. Terwijl de maatschappelijke bovenlaag openstaat voor transnationale bewegingen en inziet dat de EU een belangrijke taak heeft bij het in goede banen leiden van het proces van mondialisering, heerst vooral aan de onderkant van de samenleving een wijdverbreid gevoel dat de Europese landen aan zichzelf genoeg hebben en zich van de boze buitenwereld moeten afschermen.

Het is natuurlijk naïef ervan uit te gaan dat deze kloof in een handomdraai langs de weg van betere voorlichting en duidelijker stellingnamen

van verantwoordelijke politici kan worden overbrugd, hoe wenselijk beide middelen ook zijn. Helaas zullen waarschijnlijk meer pijnlijke demon-

*Bij het Europese
integratieproces is de dwang
van omstandigheden zeker zo
belangrijk als het rationeel
inzicht in gemeenschappelijke
voordelen*

straties van Europees onvermogen nodig zijn om in alle geledingen van de samenleving het besef te versterken dat de Europese landen hun eigen belangen schaden door zich achter de eigen grenzen te verschansen. Het Europese integratieproces is nu eenmaal te zien als een lang leerproces, waarbij de dwang van omstandigheden zeker zo belangrijk is als het rationeel inzicht

in gemeenschappelijke voordelen. Nodig is ook dat men serieus omgaat met de zorgen en angsten van die burgers die afkerig blijken te zijn van een sterk internationaal engagement. Voor zover deze zorgen en angsten verband houden met diepe onvrede over de binnenkomst van grote groepen buitenlanders uit vreemde culturen en goedkope arbeidskrachten uit nieuwe EU-landen, dient het beleid zich in versterkte mate te richten op integratie van minderheden en het bestrijden van sociale dumping.

EUROPEES HANDELINGSVERMOGEN

Behalve ambitie en publiek draagvlak is er aan EU-zijde ook voldoende handelingsvermogen nodig. De Unie kan alleen deel hebben aan de leiding van een toekomstige internationale orde, indien zij in staat is tijdig haar voornemens om te zetten in krachtadig optreden. Bekende euvelen in het buitenlands beleid van de EU zijn het gebrek aan cohesie tussen de verschillende pijlers en de zwakke coördinatie van de activiteiten tussen de lidstaten. Zo wordt in rapport van de European Council on Foreign Relations over de betrekkingen van de EU met China aangetoond hoezeer afzonderlijke lidstaten met elkaar in competitie zijn om een bevoorrechte positie ten opzichte van het grootste Aziatische land te verwerven.²¹ De Unie is als het ware een gespleten persoonlijkheid. Bepaalde bevoegdheden (buitenlandse handel) zijn immers in het gemeenschapskader ondergebracht of worden gedeeld tussen Europese instellingen en lidstaten (ontwikkelingssamenwerking), terwijl de na te streven samenwerking in het domein van de klassieke diplomatie en het veiligheidsbeleid een strikt intergouvernementeel karakter heeft. Daar trekken de lidstaten dus aan het langste eind. Verder is de wijze waarop de EU naar buiten wordt vertegenwoordigd, voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden.

Zoals bekend, brengt het Verdrag van Lissabon (Hervormingsverdrag) in dit opzicht een aantal verbeteringen. De voorgestelde vaste (semipermanente) voorzitter van de Europese Raad kan meer continuïteit brengen in het werk van dit lichaam, dat zich meer en meer tot *het* centrum van de Europese beleidsvorming heeft ontwikkeld. Ook zal de bekleeder van dit nieuwe ambt de EU een duidelijker gezicht kunnen geven in haar relaties met de buitenwereld. Dan moet men er wel van uit kunnen gaan dat de voorzitter van de Commissie zich bij een meer ondergeschikte positie in de externe vertegenwoordiging zal neerleggen. En dat de Hoge Vertegenwoordiger-nieuwe-stijl,²² die de uitvoerende verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de portefeuille van de externe betrekkingen in de Commissie zal combineren, zich niet als *supremo* voor buitenlandse aangelegenheden gaat gedragen. Overigens is voor de combinatie van beide functies in één persoon veel te zeggen: men mag hierdoor een betere afstemming van het beleid tussen de verschillende pijlers verwachten.

Van groot belang is dat het nieuwe Verdrag op een aantal terreinen wel een uitbreiding van meerderheidsbesluiten meebrengt, maar dat dit uitdrukkelijk niet geldt voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit maakt in een EU van 27 (en straks misschien meer) lidstaten een verruiming van de mogelijkheid tot constructieve onthouding tot een urgente zaak. Vetokracht van 27 lidstaten en internationaal crisisbeheer staan nu eenmaal op gespannen voet met elkaar. Bij de opstelling van het Verdrag is de kans gemist vast te leggen dat per geval een meerderheid van bijvoorbeeld twee derde van het aantal lidstaten moet kunnen uitmaken wat zij nodig of wenselijk vindt. Een minderheid zou niet gebonden behoeven te zijn aan de uitvoering van meerderheidsbeslissingen mee te werken. Zodoende zou geen lidstaat tegen zijn zin worden gedwongen iets te doen of te laten, maar omgekeerd niet kunnen verhinderen dat de EU met gepaste middelen op een crisissituatie zal reageren.

INFORMELE KERNGROEP

Kan de EU de rol van hervormer van de multilaterale instellingen waarmaken zonder zichzelf verder te hervormen? Dat laatste is nogal problematisch in een EU die hervormingsmoe heet te zijn. Eén ding is zeker: ook wanneer het Verdrag van Lissabon in werking zou treden, blijft de EU als internationale actor bijzonder kwetsbaar. Dat plaatst haar op achterstand in vergelijking met de wereldspelers die wél kunnen steunen op effectief politiek (statelijk) gezag. Het is dan ook een illusie te menen dat dit Verdrag een einde zal maken aan de tendens tot directoriumvorming tussen

de drie grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië) bij de grote thema's van buitenlandse politiek. Deze tendens is alleen maar sterker geworden na de laatste grote uitbreidingsronde. Men kan betogen dat een directorium een pover en – uit een oogpunt van de rechtsgelijkheid van alle lidstaten – schadelijk substituuut is van volwaardig politiek leiderschap. Maar door dit te zeggen verdwijnt het verschijnsel natuurlijk niet.

Een doorbraak in federale richting naar de vestiging van een supranationale Europese regering is onhaalbaar. Gegeven dit feit zou men ook het pragmatische standpunt kunnen innemen dat, naar de mate waarin overeenstemming tussen de EU-3 bijdraagt tot de slagvaardigheid en effectiviteit van het Europese optreden, directoriumvorming het kleinste van alle kwaden is. Deze ontwikkeling verdient daarom ook vanuit de Nederlandse gezichtshoek geen negatieve bejegening. Wel zouden er afspraken moeten worden gemaakt over openheid en verantwoording die de grote landen in hun onderling overleg moeten betrachten. Ook dient een recht op zeggenschap te worden erkend voor kleinere lidstaten die bereid zijn relatief grote bijdragen te leveren aan gezamenlijke Europese acties. Langs de geschetste lijn kan men ook de sleutel vinden voor het vinden van een bevredigende regeling van het vraagstuk van het leiderschap in zaken van Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Men zou een informele kerngroep kunnen vormen bestaande uit de drie grote lidstaten en een beperkt (en wisselend) aantal kleinere lidstaten. Deze groep belast zich met de voorbereiding van besluiten over belangrijke internationale kwesties. Ook zou zo'n groep zich bezig kunnen houden met het politiek-strategische toezicht op de uitvoering van Europese crisisinterventies. Overeenstemming over deze of een soortgelijke formule is uiteindelijk medebepalend voor de vraag of de EU genoeg zal moeten nemen met een rol van toeschouwer of in staat zal zijn actief en constructief mee te spelen in de wereld van morgen.²³

Noten

- 1 De tekst van dit artikel is grotendeels gebaseerd op een oratie die de auteur op 25 maart 2009 uitsprak aan de Universiteit Gent.
- 2 Zie bijvoorbeeld Inge Kaul e.a. (red.), *Providing global public goods. Managing globalization*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2003.
- 3 Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An introduction to the study of international relations*. Londen: Macmillan, 1946, p. 235.

- 4 Kenneth N. Waltz, 'America as a model for the world? A foreign policy perspective', *Political Science and Politics* 24 (1991), nr. 4, 670.
- 5 Robert Kagan, *The return of history and the end of dreams*. New York: Alfred A. Knopf, 2008.
- 6 National Intelligence Council, *Global trends 2025. A transformed world*. Washington, D.C.: NIC, 2008, p. 81.
- 7 Zie bijvoorbeeld Karen Smith, *European Union foreign Policy in a changing world*. Cambridge: Polity, 2008.
- 8 Deze term wordt onder andere gebruikt

- door Robert Cooper in zijn boek *The breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*. Londen: Atlantic Books, 2003.
- 9 *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie*. Parijs: Instituut voor Veiligheidsstudies van de Europese Unie, december 2003, p. 17. Voor beschouwingen over deze strategie, zie onder andere Sven Biscop en Jan Joel Andersson (red.), *The EU and the European security strategy. Forging a global Europe*. Abingdon: Routledge, 2008.
 - 10 *Veiligheid in een veranderende wereld*. Verslag over de toepassing van de Europese veiligheidsstrategie (december 2008).
 - 11 Zie vooral *In larger freedom. Towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, New York: United Nations General Assembly, maart 2005.
 - 12 In zijn boek *Audacity of hope* (2006) laat Barack Obama er geen onduidelijkheid over bestaan dat er tijden kunnen zijn waarin de VS de rol van wereldpolitieagent moeten spelen, het recht behouden eenzijdig tegen een acute dreiging op te treden en niet kunnen aanvaarden dat Amerikaanse beslissingen worden geblokkeerd door een veto in de VN-Veiligheidsraad.
 - 13 Behalve Oostenrijk ook kandidaat-EU-lid Kroatië.
 - 14 Dit is een belangrijk thema in boeken die de afgelopen jaren een vooraanstaande plaats hebben ingenomen in het debat over de Amerikaanse buitenlandse politiek in de toekomst, zoals Zbigniew Brzezinski, *The choice. Global domination or global leadership*. New York: Basic Books, 2004; Francis Fukuyama, *America at the crossroads. Democracy, power and the neoconservative legacy*. New Haven, CT: Yale University Press, 2006; en Fareed Zakaria, *The Post-American World*. New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2008.
 - 15 Robert Cooper, 'Dealing with the Colossus. How the USA works; how to work with it'. Mullerlezing voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, Den Haag, 10 april 2008. Tijdens haar eerste bezoek aan Europa begin maart beschreef de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, Europa als de *essential partner* voor de VS in de bestrijding van klimaatverandering, de strijd tegen het terrorisme en het herstel van de mondiale economische crisis. Zie *International Herald Tribune*, 7 maart 2009.
 - 16 NIC 2008, p. 32.
 - 17 De vergelijking tussen Europa en Venetië is ontleend aan de Franse schrijver en commentator Dominique Moïsi. Zie zijn artikel 'Europe must not go the way of decadent Venice', *Financial Times*, 12 juni 2005.
 - 18 Zie vooral Jeremy Rifkin, *The European Dream. How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American Dream*. New York: Tarcher/Penguin, 2004; Mark Leonard, *Why Europe will run the 21st century*. Londen: Fourth Estate, 2005; en T.R. Reid, *The United States of Europe. The new superpower and the end of American supremacy*. New York: Penguin Press, 2004.
 - 19 In een voordracht getiteld 'Europe and its neighbourhood', gehouden op 10 oktober 2008 in Den Haag.
 - 20 Ibidem.
 - 21 John Fox en François Godement, *A Power Audit of EU-China Relations*. Londen: ECFR, april 2009.
 - 22 De officiële naam gaat luiden: Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid.
 - 23 Zie hierover nader het laatste hoofdstuk van Alfred van Staden, *De roep om leiderschap in de internationale politiek. Waar zijn de grote staatslieden gebleven?* Assen: Van Gorcum, 2008.