

De Europese Unie in een onzekere wereld

Jan Rood

De auteur is senior research fellow bij Instituut Clingendael te Den Haag en bijzonder hoogleraar Europese integratie in een mondiaal perspectief aan de Universiteit Leiden.

Een gevleugelde uitspraak over de machtspositie van de EU is dat deze een economische reus, een politieke dwerg en een militaire worm is. Economisch heeft de Unie op grond van onder andere het gemeenschappelijk handelsbeleid en de omvang van haar markt mondiaal het nodige in de melk te brokkelen. Die positie is niet meer zo dominant als een decennium geleden. Toen kon nog gesteld worden dat het wereldhandelsoverleg stond of viel met overeenstemming tussen de VS en de EU. Met de economische opkomst van landen als China, India en Brazilië is die tijd voorbij. Maar de EU is nog altijd een speler van formaat binnen de wereldeconomie. Op het vlak van de buitenlandse politiek ligt dat al veel gecompliceerder. Daar heerst de regel van intergouvernementele besluitvorming, inhoudende dat alle lidstaten moeten instemmen met gemeenschappelijk optreden onder de vlag van de Unie. Het resultaat is een gebrek aan slagvaardigheid en eenheid; een Europa dat zich op mondiaal niveau op die manier buiten spel plaatst. Een resultaat dat niet in de laatste plaats ook het gevolg is van de vooral voor grote lidstaten blijkbaar onbedwingbare neiging om zelf in de internationale schijnwerpers te willen staan. En tot slot militair. Daar wrekt zich allereerst dat de Unie in oorsprong een economisch project is. Het militaire domein was uitbesteed aan de NAVO, die onder Amerikaans leiderschap de lidstaten bescherming bood. Verslaafd geraakt aan het Atlantisch elixer kost het veel lidstaten, waaronder Nederland, ook 25 jaar na het einde van de Koude Oorlog nog steeds veel moeite om zich te bevrijden uit de spagaat waarbij de Unie voor de economie was en de veiligheid aan de NAVO. Het resultaat is een EU die zich militair probeert op te tuigen met grote ambities, maar die bij gebrek aan eenheid, strategie en middelen tot niet veel meer in staat is dan kleinschalige vredes- en trainingsmissies. Voor het harde werk van interventie en gewapend optreden moeten de Europeanen uiteindelijk bij de VS en de NAVO zijn. Een situatie die als gevolg van de ongecoördineerde bezuinigingen op de militaire capaciteiten van de lidstaten alleen maar verder verslechterd is.

De Unie als postmoderne entiteit

Nu hoeft deze situatie in zekere zin niet te verbazen. De Europese Unie heeft zich immers als zij zich al manifesteerde op het terrein van de buitenlandse politiek (inclusief het domein van de internationale veiligheid) primair laten zien als een civiele, d.w.z. niet-militaire, en vooral normatieve macht. Een macht die met inzet van vooral economische middelen (steun, markttoegang, etc.) en door middel van politieke dialoog en het aangaan van samenwerkingsverbanden andere partijen ertoe probeerde over te halen ('te verleiden') om de waarden en normen die ten grondslag liggen aan het Europese integratieproject over te nemen. Dan gaat het om mensenrechten als universele en ondeelbare elementen van de internationale

orde, en het gaat om democratie en de rechtsstaat. Feitelijk stellen de Europese Unie en haar lidstaten zichzelf daarmee ten voorbeeld aan de rest van de wereld, met als doel dat andere partijen en regio's zich modelleren naar het voorbeeld van de Europese Unie. De Unie heeft zich immers weten te ontwikkelen tot een uniek en vreedzaam samenwerkingverband tussen democratische landen, die bereid zijn geweest omwille van effectieve samenwerking soevereiniteit met elkaar te delen ('pooling of sovereignty'), en dat op basis van vrijwilligheid. Daarmee is de EU – niet in de laatste plaats in de eigen perceptie – hét voorbeeld van een postmoderne entiteit; een entiteit die zich heeft weten te ontworstelen aan de machtspolitieke wetten van het Westfaalse statenparadigma, dat immers gebiedt dat staten omwille van hun veiligheid en overleven machtsmaximalisatie nastreven en zich niet binden aan duurzame, hun soevereiniteit compromitterende samenwerking. Hoe ander is de Unie en met wat voor resultaat: een Europa dat zich er in mag verheugen al decennialang een zone van vrede, veiligheid en welvaart te zijn.

In de mate waarin de Unie in staat is het eigen model te exporteren, draagt dit vanuit het concept van normatieve macht bij aan mondiale veiligheid en stabiliteit. En juist de EU moet het als niet-militaire, postmoderne speler hebben van mondiale veiligheid en stabiliteit. In die wereld gedijt de Unie het best, waarmee de cirkel rond is.

Dit verklaart eveneens waarom de EU zich heeft uitgeroepen tot de kampioen van het effectief multilateralisme, d.w.z. een daadwerkelijk functionerend op regels gebaseerd ('rule-based') mondiaal bestel van overleg en samenwerking. Dit was het leidend thema in de Europese Veiligheidsstrategie zoals die in 2003 werd geformuleerd en daarna herhaaldelijk is bevestigd. En wederom zien we hier een uitvergroting van het eigen model, dat er immers op gebaseerd is om door middel van gemeenschappelijke instituties en duidelijke spelregels en procedures mogelijke conflicten tussen de lidstaten in een vroegtijdig stadium te bezweren. De Unie als een multilateraal samenwerkingsverband pur sang. En hoe mooi zou het niet zijn als de wereld dit voorbeeld volgde.

Daarmee zijn de ideologische bouwstenen van het Europees buitenlandbeleid geformuleerd. Het nastreven van een op mensenrechten, democratie en rechtsstaat gebaseerde en op multilaterale grondslag functionerende mondiale orde. Een ideologie die zich op voorhand moeilijk laat verenigen met een positionering als 'hard power', d.w.z. als macht die bereid is om zijn intenties met militaire middelen kracht bij te zetten.

Maar de wereld verandert.

De vraag is echter of de Unie en haar lidstaten ver zullen komen met dit beleid in de wereld zoals die zich aan ontwikkelen is. De mondiale orde zoals die op papier bestaat in de vorm van verdragen en verklaringen, en zoals die institutioneel vorm heeft gekregen binnen het VN-systeem, is de resultante van een wereld waarin het Trans-Atlantisch verband, d.w.z. West-Europa onder vlag van het Amerikaans leiderschap, domineerde. Het gaf de Europeanen een unieke mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de mondiale spelregels. Maar die tijd is voorbij. De mondiale machtsverhoudingen verschuiven ten nadele van de Unie. De 'omkering

van het wereldbeeld' die schuilgaat achter de opkomst van de BRICS-landen, met in hun kielzog andere opkomende landen, betekent immers simpelweg dat de westerse dominantie haar langste tijd heeft gehad en dat het vermogen van de Unie en haar lidstaten om de regels van het spel te dicteren – al dan niet in samenwerking met de VS – onder druk staat en afneemt.

Voor de EU is daarbij verontrustend dat dit toenemend multipolaire bestel zich qua orde niet modelleert naar het postmoderne voorbeeld van de Unie. Integendeel. Opkomende landen laten zich minder gelegen liggen aan de waarden waarvoor de EU staat, hechten sterk aan hun soevereiniteit, en zijn alleen bereid – als zij die bereidheid al hebben – om verantwoordelijkheid te dragen voor de aanpak van mondiale vraagstukken als zij in ruil meer macht en zeggenschap krijgen. Alleen onder die voorwaarde willen zij zich als 'responsible stakeholder' opstellen en de lasten van het beheer van het internationale systeem op zich nemen.

Tegen deze achtergrond mag het ook niet verbazen dat het naoorlogse multilaterale bestel in crisis verkeert. Het weerspiegelt niet de machtsverhoudingen van vandaag, laat staan die van de wereld van morgen, en het is niet toegesneden op de onderwerpen die tegenwoordig de mondiale agenda beheersen (klimaat, schaarste, vervuiling, falende en fragiele staten, etc.) en die in belangrijke mate de mondiale openbare ruimtes betreffen. Datzelfde bestel is bij gebrek aan overeenstemming tussen de belangrijkste partijen ook niet in staat tot hervorming.

Tegelijkertijd nemen de spanningen binnen het mondiale bestel als gevolg van de gaande machtsverschuiving en de 'terugkeer van de geopolitiek' in de internationale verhoudingen toe. De opkomst van China en de hegemoniale aspiraties in de eigen regio hebben de spanningen in Zuidoost-Azië doen toenemen en heeft China op een confrontatiekoers met de VS gebracht, met alle gevaren van dien van incidenten en escalatie. Het Russische optreden in het 'nabije buitenland' ('near abroad'), in het bijzonder Oekraïne en de Krim, laat zien dat de taal van de Koude Oorlog in de vorm van bufferzones, invloedssferen en militaire dreiging weer terug is; in dit geval aan de randen van de Europese Unie. Het Oosten van Europa dreigt daarmee inzet te worden van rivaliteit tussen het Westen, de EU voorop, en Rusland, waarbij ogenschijnlijk de inzet is de vraag of de betrokken landen vrij zijn in de keuze van hun buitenlands-politieke oriëntatie, maar feitelijk de stabiliteit in de gehele oostelijke regio op het spel staat.

Aan dezelfde randen ontwikkelt zich in het Midden-Oosten en grote delen van Afrika één grote zone van instabiliteit en fragiliteit. De bekende 'gordel van instabiliteit' concentreert zich daar in de vorm van hybride conflicten, uiteenvallende staten, een vermenging van terrorisme en criminaliteit, en van scherpe etnische en religieuze tegenstellingen. Alle ingrediënten, kortom, voor bloedige strijd en genocide zijn daar aanwezig, zoals Syrië en de Centraal-Afrikaanse Republiek laten zien. Het zijn bovendien conflicten die overlopen naar omringende landen, die bemoeienis van buitenaf aantrekken en die op 'proxy-wijze' gebruikt worden door externe machten om hun onderlinge rivaliteit uit te vechten, en die onvermijdelijk in de vorm van vluchtelingen, extremisme, criminaliteit, etc. ook gevolgen (zullen) hebben voor Europa.

Tot slot, de Verenigde Staten. Amerika zou afdrijven richting Azië/Pacific. Daar zou zich de machtsstrijd van de toekomst voordoen in de vorm van toenemende Amerikaans-Chinese rivaliteit. De strategische oriëntatie van de VS zou richting dat gebied verschuiven ten koste van de plaats van de Europese Unie in het Amerikaanse strategische spectrum. En toen kwam Poetin en annexeerde Rusland de Krim. Is daarmee alles weer bij het oude en kunnen wij Europeanen weer rekenen op de VS die in uiterste instantie, als 'security provider in last resort' Europa zal beschermen? Dat lijkt niet erg waarschijnlijk. Sterker, de huidige Amerikaanse betrokkenheid maakt zoveel schrijnender duidelijk dat de Europeanen niet klaar zijn voor ruwer weer in de internationale verhoudingen. De Unie inderdaad als au fond een mooi weer macht. Dat plaatst een splijtzwam onder de Europees-Amerikaanse relatie, die explosiever zal worden als de spanningen binnen het internationale systeem verder oplopen. De VS immers zijn een mondiale mogendheid. De Amerikanen hebben derhalve wereldwijd belangen en verplichtingen te verdedigen; en dat in een wereld waarin ook de Amerikaanse machtspositie onder druk staat. Washington zal dan ook bij oplopende spanningen nog meer druk op de Europeanen uitoefenen om zelf meer verantwoordelijkheden op zich te nemen voor de veiligheid en stabiliteit in Europa en zijn omgeving, inclusief een groter vermogen tot gebruik van 'hard power'.

Kortom, tegenover het rozige beeld van een postmoderne wereld, waarin de krachten van economische globalisering en van democratisering de boventoon voeren, en waarbinnen de 'liberal peace' van na de Tweede Wereldoorlog zich zal bestendigen en verspreiden, staat de harde werkelijkheid van een onzekerder en onveiliger wereldbestel. Een wereld waarbinnen de grote mogendheden domineren en waarin het van de relaties tussen die grote mogendheden afhangt, of er nog enige orde zal zijn. Een internationaal systeem waarbinnen bij gebrek aan leiderschap/collectief leiderschap het gevaar loert van wat een 'G-zero world' is genoemd; d.w.z. een wereld waarin niemand bereid of in staat is om het leiderschap op zich te nemen.

De EU als uitzondering

De conclusie van het voorgaande is dat de EU in haar postmoderne vorm een uitzondering is in een wereld waarin staten en machtspolitiek meer en meer domineren en veiligheid en stabiliteit niet gegarandeerd zijn. Invloed uitoefenen op deze wereld, in het bijzonder waar het de mondiale orde betreft, op basis van een ideologie van normatieve convergentie en aantrekkingskracht zal niet werken. Dat dit niet werkt, wordt op harde wijze aangetoond in het conflict met Rusland over de omgang met het Oosten van Europa.

Voor de Unie is het de uitdaging om in dit hardere en ruwere internationale klimaat een plek te verwerven als geloofwaardige speler; een speler die een eigen positie kan opeisen in het spel op de belangrijke assen van het internationale systeem. Dat zal alleen lukken op basis van grotere eenheid, meer machtspolitiek realisme, een duidelijker strategie en een groter gemeenschappelijk vermogen tot militaire inzet. Voorwaar geen geringe uitdaging in het huidige klimaat van eurosceptis en een verlangen naar 'minder Europa'.

Dit artikel is mede gebaseerd op: J.Q.Th. Rood, *De Europese Unie in de wereld van morgen*. Leiden: Universiteit Leiden, 2013 (oratie); Jan Rood & Rosa Dinnissen (red.), *Een wereld in onzekerheid*; *Clingendael Strategische Monitor 2013*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2013.