

Prof.dr. J.Q.Th. Rood

De Europese Unie in de wereld van morgen



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

De Europese Unie in de wereld van morgen

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. J.Q.Th. Rood

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar op het gebied van
Europese Integratie in een Mondiaal Perspectief
aan de Universiteit Leiden
vanwege het Instituut Clingendael
op maandag 16 september 2013



**Universiteit
Leiden**

Mevrouw de Rector Magnificus, geachte leden van het bestuur van Instituut Clingendael, geachte leden van het curatorium van mijn leerstoel, zeer gewaardeerde toehoorders,

Is de Europese Unie (EU) een *zelfstandige* speler op het wereldtoneel? Daarmee bedoel ik de Unie als een speler die over een eigen handelingsvermogen beschikt, dat in staat stelt om invloed uit te oefenen op mondiale vraagstukken, en in het bijzonder dan op kwesties betreffende de mondiale *ordening*, d.w.z. de inrichting of architectuur van het wereldsysteem. Deze vraag wil ik vanmiddag met u bespreken.

De reden voor het aansnijden van dit thema is drieledig. Allereerst verkeert de EU, zoals wij allen weten, in een ernstige economische *crisis*. Maar daarachter gaat een identiteits- en vertrouwenscrisis schuil, die verder reikt dan het economische en die vraagtekens plaatst bij het voortbestaan van de Unie als samenwerkingsverband. Europa als, in de woorden van de Amerikaanse *National Intelligence Council*, een strompelende reus; ‘*a hobbled giant*’.¹ Een Unie die zich bij gebrek aan vitaliteit en eenheid marginaliseert en die het risico loopt tot *dwergstatus* te vervallen. Het is een breed gedragen beeld, dat, indien waar, weinig goeds belooft voor een mondiale rol van de Europese Unie.

Die veronderstelde marginalisatie doet zich, ten tweede, voor tegen de achtergrond van ingrijpende veranderingen in het wereldsysteem. Waar ik op doel is de *verschuiving* in de mondiale machtsverhoudingen, ‘*the rise of the rest*’, de omkering van het naoorlogse wereldbeeld. De overgang van een wereld die na 1945 werd gedomineerd door het Westen - met de Verenigde Staten voorop - naar een wereldtoneel waarop niet-westerse mogendheden en regio’s een rol van betekenis spelen en gaan spelen. Een wereld, kortom, waarin de Unie en haar lidstaten de macht moeten delen met anderen, en waarin derhalve zoveel scherper de vraag naar voren komt welke positie de EU binnen dit wereldbestel inneemt.

Ten derde, de vraag wat deze machtsverschuiving betekent voor de mondiale *orde*, d.w.z. het geheel aan waarden en beginselen, aan regels, procedures en instituties, bij voorkeur multilateraal ingebed, dat het statenverkeer reguleert, daar een zekere voorspelbaarheid aan geeft en dat idealiter bijdraagt aan de oplossing van gemeenschappelijke problemen van publieke aard (de welbekende ‘*global public goods*’). Die orde kan nu verschillende vormen aannemen. Maar de kern is dat zonder overeenstemming over een aantal basisprincipes internationale samenwerking moeizamer zal verlopen en er een groter risico op conflict zal zijn.

Nu is de mondiale orde zoals wij die kennen, geënt op de westerse naoorlogse dominantie. Deze orde weerspiegelt in belangrijke mate de waarden en beginselen zoals die na de Tweede Wereldoorlog vanuit het Westen en daarmee vanuit West-Europa werden uitgedragen. Om die reden staat zij bekend als de ‘*liberal international order*’ of, vanwege de bijzondere rol van de VS in de schepping ervan, als de ‘*Pax Americana*’. Tegen de achtergrond van de genoemde machtsverschuiving is nu de vraag actueel of opkomende landen en regio’s zich zullen plooiën naar de uitgangspunten van deze westerse orde en zich als ‘*responsible stakeholder*’ zullen opstellen. Of zullen we een verkrumpling van deze orde zien?

De EU en de mondiale orde

Een kwestie die ons terugvoert naar het centrale thema van vanmiddag: de vraag of en in hoeverre in dit veranderende mondiale landschap de EU in staat zal zijn een zelfstandige rol te spelen bij de vormgeving daarvan, en of zij deze rol in overeenstemming met haar eigen voorkeuren kan vervullen.

Welke mondiale orde de Europese Unie voorstaat, daarover kan geen misverstand bestaan. Artikel 21, lid 1 van het Verdrag van Lissabon, waarin de Europese externe missie wordt geformuleerd, zegt daarover het volgende:

‘Het internationale optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationale recht.’

4

Het is een missie waarmee de Unie zich ten voorbeeld stelt aan de rest van de wereld; de *wereldwijde verspreiding* van het eigen model als richtinggevend voor het externe optreden. Een missie die de kern vormt van de voorstelling van de EU als in essentie een *normatieve* macht. De EU als een actor die vooral probeert om anderen ertoe te brengen de normen en waarden die de Unie definiëren, over te nemen; niet op basis van dwang/militaire dwang, maar door middel van voorbeeldwerking, verleiding en overtuiging. Inderdaad: de Unie als een in de kern *civiele* macht in plaats van een harde, statelijke macht.²

De door de Unie voorgestane mondiale orde krijgt bovendien in het tweede lid van het desbetreffende Artikel 21 een uitwerking in de vorm van een reeks doelstellingen, die zich vooral onderscheiden doordat zij niet primair betrekking hebben op de *directe* eigen politieke en economische belangen, maar op de inrichting van het mondiale bestel. Daarbij gaat het er de Unie vooral om, dat dit bestel is gebaseerd op *multilaterale samenwerking*. Een doelstelling die in 2003 onder de noemer van ‘*effectief multilateralisme*’ leidend was in de toen geformuleerde Europese Veiligheidsstrategie. In dit document stond te lezen dat ‘in a world of global threats, global markets and global media, our security and prosperity increasingly depend on an effective multilateral system. The development of a stronger international society, well-functioning international institutions and a rule-based international

order is our objective’.³ Kortom, een effectief multilateraal bestel en een op regels gebaseerde internationale orde als de beste waarborg voor mondiale verzekering van de waarden en beginselen die aan de Unie zelf ten grondslag liggen.

En ook met deze inzet op effectief multilateralisme projecteert de Unie zichzelf als voorbeeld naar de rest van de wereld. Een multilaterale, op regels gebaseerde, orde vereist immers de bereidheid om het *Westfaalse* concept van absolute soevereiniteit los te laten en te accepteren dat de internationale gemeenschap al dan niet dwingend grenzen kan stellen aan de uitoefening ervan. Het vereist bovenal dat staten met het oog op de aanpak van gemeenschappelijke problemen bereid zijn soevereiniteit te delen. Kortom, het welbekende beeld van een *postmoderne mondiale orde*, waarin de anarchie van het statensysteem is overwonnen en plaats heeft gemaakt voor samenwerking binnen hechte en duurzame multilaterale structuren. Dat laatste definieert bij uitstek de EU: een verbond van landen die bereid zijn geweest soevereiniteit over te dragen aan bovenstatelijke instellingen, om op tal van terreinen soevereiniteit te delen. Landen die langs deze weg in staat waren een continent dat door oorlog en geweld is gevormd, om te smeden tot een ware veiligheidsgemeenschap. Inderdaad, een voorbeeld voor de rest van de wereld! Een missie overigens die, niet verrassend, op hoofdlijnen de uitgangspunten van de genoemde *Pax Americana* weerspiegelt.

De mondiale machtsverschuivingen

Terug naar de vraagstelling: het effect van de gaande *machtsverschuivingen* op de mondiale orde en op de EU; in het bijzonder het vermogen van de EU om bij te dragen aan behoud c.q. schepping van een orde die overeenstemt met het eigen model.

Een antwoord op die vraag begint met een nadere analyse van het proces van machtsverschuiving. In hoeverre is daarvan sprake? Tekent zich daarin een bepaald patroon af?

Wie zou nu durven ontkennen dat deze verschuiving gaande is. Tal van studies en rapporten van gezaghebbende instituten - waaronder mijn eigen Clingendael⁴ - laten dit zien. Sterker, alle projecties op de toekomst van het wereldsysteem duiden op een voortgang van deze verschuiving, ja, op een versnelling en verbreding van de 'global shift'.

Waar praten we over? Allereerst gaat het dan natuurlijk om de afkorting waarmee iedereen bekend is, de BRICS: Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika. Landen die aangejaagd door hoge economische groeicijfers zich steeds nadrukkelijker als 'emerging markets' manifesteren binnen het wereldeconomisch bestel. Landen die, zo luidt de voorspelling, een dusdanig economisch potentieel hebben, dat zij qua aandeel in de wereldeconomie het traditionele OESO-gebied op termijn zullen voorbijstreven: het verhaal van de 'rising economies'. Een verhaal dat verder aan betekenis wint vanuit de wetenschap dat economische macht zich uiteindelijk vertaalt in politieke en militaire macht. Daarmee gaat het niet alleen om opkomende markten, maar ook om 'emerging powers'; opkomende machten die hun plek op het toneel van de internationale politiek zullen opeisen.

Dit proces van machtsverschuiving laat bovendien een verbreding zien. De verschuiving binnen de wereldeconomische verhoudingen, zo blijkt uit onderzoek, wordt gedragen door een groter scala van landen die onder verschillende noemers de weg naar de wereldmarkten hebben gevonden.⁵ Een aardverschuiving die de Amerikaanse *National Intelligence Council* in het laatste *global trends*-rapport tot de voorspelling brengt dat rond 2030 'Asia will have surpassed North America and Europe in terms of global power, based upon GDP, population size, military spending, and technological investment'.⁶ China zal ruim voor 2030 de VS voorbijgaan als grootste economie. Als we bovendien het beeld tot buiten Azië verbreden, dan wordt pas echt duidelijk wat ons te wachten staat, d.w.z. als dergelijke voorspellingen uitkomen. Dan zien

we een omkering van het wereldbeeld, inhoudende dat waar het 'Westen' de wereldeconomie decennialang domineerde met een aandeel van tussen de 60 à 70%, dat aandeel zal terugvallen naar zo'n 30 à 35%. Een machtsverschuiving die tegelijkertijd een *normalisering* van de wereldverhoudingen symboliseert, zeker als wij kijken naar de positie van Azië, India en China in het bijzonder, in het verleden. Immers, tot de industriële revolutie was dat werelddeel goed voor 50% van het Bruto Wereld Product en waren die beide landen de grootste mondiale economieën, mede gedragen door hun bevolkingsomvang. In die zin kan inderdaad gesteld worden dat met dit proces van machtsverspreiding de wereld in ieder geval economisch weer naar meer normale verhoudingen terugkeert.

Het zijn dergelijke verwachtingen die auteurs als bijv. Kishore Mahbubani⁷ en Martin Jacques⁸ tot de voorspelling brengen dat Azië de wereld zal domineren en China de wereld zal regeren: de *Pax Sinica* in plaats van de *Pax Americana*. Het is een wereld waarin de VS aan verval ten prooi zijn gevallen en waarin Europa is afgeleden tot een positie van irrelevantie: een dwerg.

Nu hebben we dat wel eens eerder gehoord. Inderdaad, 1987, Paul Kennedy, die de neergang van de VS aankondigde, waar Amerika op dat moment aan de vooravond bleek te staan van een periode van *hyperhegemonie*.⁹ In diezelfde periode werd Europa, lijdend aan *Euroclerosis*, eveneens afgeschreven. Maar met de interne markt en de Euro volgde een herstart van het integratieproject, die een toch serieuze auteur als Mark Leonard tot de voorspelling bracht dat Europa de 21^e eeuw zou beheersen.¹⁰ Kortom, bij de toekomst is voorzichtigheid geboden. Zeker voor wetenschappers zoals ik, die hun inspiratie aan de Leer der Internationale Betrekkingen ontleen. Immers, niet bepaald een discipline die bekend staat om de betrouwbaarheid van haar voorspellingen. Wij hebben het nog wel eens mis.

Maar toch, zo goed als we moeten waken voor hypes en dagkoersen, zo zou het ook onverstandig zijn om de ogen te sluiten voor de gaande machtsverschuivingen. Dat zou onverstandig zijn, omdat deze verschuivingen in de mate waarin zij zich voltrekken, gevolgen hebben voor de mondiale orde en voor de positie en rol van de EU.¹¹

Dus dan toch maar met uw welnemen dat proces van machtsverschuiving. Het is een ontwikkeling die m.i. onmiskenbaar plaatsvindt. Maar is er, zoals van vele kanten wordt gesteld, sprake van een ontluikend c.q. al bestaand *multipolair* systeem¹², d.w.z. in de woorden van Samuel Huntington, een systeem met 'several major powers of comparable strength that cooperate and compete with each other in shifting patterns'¹³; inderdaad, eenheden met een min of meer gelijkwaardige machtspositie? En wordt binnen dit bestel de leidende positie van de VS uitgedaagd, in het bijzonder door China? Maakt de *Pax Americana* plaats voor een *Pax Sinica*?

Of om het in naoorlogs perspectief te plaatsen. Nadat de bipolaire blokstructuur van de Koude Oorlog, met daarbinnen een dominante positie van de VS in het Westen als welwillend *hegemoon* en vormgever van de internationale orde, had plaatsgemaakt voor het unipolaire moment¹⁴ van de Amerikaanse hyperhegemonie van de jaren negentig en het begin van de 21^e eeuw, ontaardend in het unilateralisme van Bush jr., is nu de vraag aan de orde of de geschiedenis voortschrijdt in de vorm van een *multipolaire wereld* en een wisseling van het mondiale leiderschap, d.w.z. een *machtsovergang*. Het is een projectie op het heden en de toekomst met tal van connotaties, maar waarvan de kern is dat binnen een dergelijke multipolaire constellatie samenwerking moeizaam zal verlopen. Effectief multilateralisme maakt in die multipolaire wereld weinig kans, zo luidt een breed gedeelde stelling.¹⁵

Het mondiale schaakbord

Maar mag ik, op dit punt van mijn betoog aangekomen, leentjebuur spelen bij de Amerikaanse politicoloog Joseph Nye.

Nye¹⁶ zet de mondiale machtsverhoudingen af op een driedimensionaal schaakbord en laat daarmee zien dat de wereld ingewikkelder in elkaar zit dan het multipolaire concept suggereert. Zijn eerste bord is dat van de *militaire* machtsverhoudingen. Daar doen zich verschuivingen voor. Denk aan de militaire ambities van China en India. Maar daar zijn op tal van dimensies de VS vooralsnog absoluut dominant. De beste indicator hiervan is het gegeven dat het totale Amerikaanse defensiebudget net zo groot is als dat van de vijftien daar op volgende landen gezamenlijk, inclusief Rusland, China en India. Dat is dus een *unipolaire* wereld.¹⁷

Het tweede bord is dat van de *economische* verhoudingen. Op dit bord is de machtsverdeling complexer en doet zich ook de grootste dynamiek voor. Naast de VS, de EU en Japan (de OESO-landen) treffen we daar de opkomende economische machten aan, China in het bijzonder. Hier tekent zich een meer *multipolaire* constellatie af, die bij voortgaande machtsverspreiding uit steeds meer partijen zal bestaan. Maar hierbij past de kanttekening dat de verschillen tussen de polen en potentiële polen groot zijn. Het is een heterogeen gezelschap. Het is bovendien voorbarig te veronderstellen dat het ontwikkelingstraject van opkomende landen lineair zal verlopen, d.w.z. zonder schokken en met dezelfde hoge groeicijfers. De afbreukrisico's zijn nu al zichtbaar. Tot slot is het rijkelijk prematuur om op dit bord de VS, maar ook de EU, af te schrijven.

Deze beide schaakborden vatten met enige verbeeldingskracht de statelijke wereld samen: de wereld van de *geopolitiek*.

Maar dan is er het derde schaakbord, dat van de *transnationale* verhoudingen en vraagstukken. Dat bord wordt gedomineerd door grensoverschrijdende kwesties als

terrorisme, internationale criminaliteit, klimaatverandering, pandemieën, *cyber security*, en wat al niet meer. Het is een bord vol problemen. De machtsverdeling is daar diffuus. Naast staten treffen we een zeer divers palet aan niet-statelijke actoren aan, variërend van *Al Qaida* tot en met Artsen zonder Grenzen, van *Occupy* en *Wikileaks* tot en met de virtuele krachten van het mondiale flitskapitaal, van *facebook* tot het internationale bedrijfsleven. Als men deze wereld al in termen van polariteit zou willen beschrijven, dan is dit in de woorden van Richard Haass een *non-polaire* wereld¹⁸; een wereld waarin de machtsverdeling zo diffuus is, dat niemand domineert. En daarbij zij opgemerkt dat Nye in zijn verhaal een niet onbelangrijke vierde dimensie ongenoemd laat. Want door zijn schaakborden heen loopt de wereld van de internationale organisaties, van de verdragen en afspraken, van de mondiale regimes; een vierde wereld die idealiter het *bindweefsel* vormt van de internationale orde.

Het derde schaakbord, in samenhang met de door mij toegevoegde vierde dimensie, onderstreept eens te meer dat staten niet het alleenrecht hebben binnen het mondiale bestel. Zij moeten concurreren en samenwerken met een bont gezelschap van andere actoren. Wat de vraagstukken die spelen op het derde bord daarbij vooral laten zien, is dat de statelijke soevereiniteit betrekkelijk is; d.w.z. in termen van beleidsautonomie. Op dat derde bord spelen immers tal van problemen die het handelingsvermogen van individuele landen – ook de machtigste – te boven gaan. Afhankelijkheid en interdependentie zijn hier de trefwoorden. En daarmee laat dit bord de noodzaak tot samenwerking, tot collectief handelen zien.

Dat derde bord *infecteert* bovendien de twee andere schaakborden. Want hoe machtig de VS ook militair mogen zijn, die militaire superioriteit blijkt bij tal van vraagstukken die op het derde bord spelen een onbruikbaar dan wel bot instrument. En dat geldt ook voor het tweede bord, waarop staten een speelbal blijken te zijn van de financiële markten. Van bankiers, d.w.z. het derde schaakbord.

Het zijn dit soort overwegingen die sommigen hebben doen concluderen dat zich complementair aan, ja zelfs boven, de geopolitieke wereld van staten een mondiale *netwerksamenleving* heeft ontwikkeld, waarin statelijke en niet-statelijke actoren elkaar trachten te vinden bij de oplossing van de mondiale problemen, een wereld waarin het ontbreekt aan centrale regie en hiërarchie, en waarin niet harde militaire of economische macht beslissend is, maar de kracht van overtuiging en ideeën ('*soft power*'). In die wereld gaat het er vooral om aansluiting te vinden bij de bestaande netwerken. Die netwerkwereld is in deze visie de volgende fase in het ontstaan van een waarlijk verdichte internationale gemeenschap, waarbinnen staten hun soevereiniteit hebben zien verdunnen en verdampen, en geen andere keuze hebben dan dit spel mee te spelen.¹⁹ Een beeld dat toch wel sterk appelleert aan de postmoderne wereld waar de EU model voor staat. Dat klinkt mooi.

De wereld van morgen

Maar voordat wij nu allen in enthousiast gezang uitbarsten om de wereldvrede aan te kondigen, is het misschien toch verstandig terug te keren naar de vraag wat voor wereld zich aftekent. Die wereld kan nu op basis van het op elkaar leggen van de schaakborden op diverse manieren worden gekarakteriseerd. Als complex-interdependent, diffuus, als hybride, als polycentrisch, inter-polycentrisch, als interpolair.²⁰

Dat klinkt allemaal ingewikkeld, maar eigenlijk is het heel simpel: er ontwikkelt zich, *ten eerste*, een waarlijk *mondiaal* transnationaal/internationaal systeem; m.a.w. een bestel dat niet gedomineerd wordt door één macht (de VS) of één regio (het trans-Atlantisch gebied), maar waarbinnen een geografisch breed, steeds breder wordend, palet aan (opkomende) staten in combinatie met niet-statelijke actoren en internationale organisaties en regimes het speelveld bezet. Dat waarlijk mondiale systeem, dat is de grote verandering.

Ten tweede, en inzoomend op de statelijke verhoudingen, binnen dat statelijke systeem is sprake van een proces van machtsverschuiving, maar dat proces is nog niet uitgekristalliseerd in een duidelijke structuur: het is inderdaad *diffuus*.

Ten derde, van een *machtsovergang*, bijv. ten gunste van China, is geen sprake. De VS zijn nog immer 'the preeminent power' - machtiger dan welke andere staat dan ook - en zullen dat voorsnog blijven. Inderdaad, in de woorden van Joseph Nye, 'there is a reasonable probability that it [the US] will remain more powerful than any single state in the coming decades'.²¹ Maar de Amerikaanse macht is wel zodanig afgenomen dat van een hegemoniale rol zoals in het verleden niet langer sprake kan zijn. Ook het unipolaire moment is voorbij. Geen misverstand: Amerika is nog steeds 'the indispensable power'. Amerikaans leiderschap c.q. Amerikaanse betrokkenheid is een voorwaarde voor de aanpak van tal van vraagstukken. Maar mede na de harde lessen van Irak en Afghanistan en met minder middelen is Amerika terughoudender, selectiever. En als het al optreedt, is het omdat het niet anders kan, omdat andere spelers in gebreke blijven. Amerika als de 'default power' van Josef Joffe: 'The country that occupies center stage because there is nobody else with the requisite power and purpose'.²²

Een land bovendien dat zich na het unilateralisme van de Bush-jaren meer bewust is van het belang van partners, ter legitimering van het eigen optreden of uit bittere noodzaak. In de woorden van voormalig minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton: de VS willen geen multipolaire wereld, maar een 'multipartner world'.²³ Een boodschap die ons Europeanen als muziek in de oren klinkt. Maar de crisis rond Syrië laat zien hoe moeilijk dat vinden van partners is, ook voor een onmisbare macht als de VS. De vraag is zelfs gewettigd of Syrië niet een kantelmoment in de geschiedenis zal blijken te zijn; een crisis die achteraf bezien de teloorgang van het Amerikaans leiderschap markeert.

Ten vierde, een waarlijk mondiaal systeem vraagt om een *mondiale orde*; d.w.z. een orde die omwille van legitimiteit en effectiviteit de belangrijkste spelers omvat en die hoe dan ook mondiaal dient te zijn, omdat de vraagstukken waarmee deze wereld wordt geconfronteerd - Nye's derde schaakbord - wereldwijd van aard en bereik zijn. D.w.z. een orde die verder gaat dan het 'leven en laten leven systeem' van een klassiek multipolair bestel en die alleen kan gedijen indien de belangrijkste spelers op het bord elkaar kunnen vinden. Daarbij laat dat derde schaakbord overigens ook zien dat de mondiale orde lijdt aan een ernstig 'governance deficit', inhoudende dat de mondiale bestuurlijke arrangementen niet zijn toegesneden op de uitdagingen van vandaag.

Ten vijfde, die orde zal vanuit het *statensysteem* moeten worden geïnitieerd en vormgegeven. Met alle waardering voor de adepten van de mondiale netwerksamenleving; die club is te diffuus, te hybride en te onbestemd om daadwerkelijk het mondiale bestuurlijke deficit te verhelpen en landen als China, Rusland en India, of de VS, tot samenwerking te brengen. Die mondiale ordening zal toch echt uit de wereld van staten, uit de geopolitieke wereld, moeten komen, en in die wereld manifesteren zich de nieuwkomers meer en meer. Zonder hun betrokkenheid zal het zeker niet lukken.

Een voortzetting van de 'liberal international order'?

Hoe groot is nu de kans dat vanuit het statensysteem en de dynamiek daarbinnen een zekere orde zal worden gecreëerd? Of om het concreter te maken: hoe groot is nu de kans dat de *Pax Americana*, die ook het Europese ideaaltype omvat, zich zal bestendigen? Zal die orde de beschreven machtsverschuiving overleven? En zal de Europese Unie daarbij een rol kunnen spelen?

Één bekende school binnen de Leer der Internationale Betrekkingen - die van het *neo-realisme* - stelt dat die overlevingskans niet groot is. Stevig ingebed in het klassieke

paradigma van de statelijke anarchie, leert die school dat voor een internationale orde die *meer* inhoudt dan de orde van het klassieke statelijke ‘*balance of power*’-mechanisme, d.w.z. voor een orde die voorziet in collectieve goederen als veiligheid, stabiliteit, vrijhandel, etc., de aanwezigheid van een welwillende leidende (hegemoniale) mogendheid een noodzakelijke voorwaarde is; dit, overeenkomstig de rol van de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog. Zonder dat leiderschap zal die orde eroderen, en wel sterker naarmate zich duidelijker opkomende machten als uitdagers manifesteren. Deze zullen de bestaande orde verwerpen en pogen hun stempel op het internationale systeem te drukken. Een rivaliteit die in het geval van een (dreigende) machtsovergang zelfs tot oorlog kan leiden.²⁴

Daartegenover staat de *neo-liberale* school. In de liberale visie dwingt de verwevenheid (interdependentie) binnen het internationale systeem - in het bijzonder derhalve het derde schaakbord van Nye - staten tot samenwerking. Dat sluit conflicten en fricties niet uit, maar uiteindelijk zal in antwoord op vraagstukken - politiek, economisch dan wel ecologisch van aard - waarop staten individueel geen antwoord hebben, samenwerking domineren. Dit is des te waarschijnlijker op die terreinen waar al internationale instellingen werkzaam zijn c.q. internationale regimes bestaan (WTO, IMF, het non-proliferatieregime, etc.). Dus mijn vierde dimensie. Dergelijke instellingen en arrangementen bieden voorspelbaarheid, beperken de handelingsopties voor landen, faciliteren onderhandelingen en hebben, mede afhankelijk van hun juridische verankering, een autonome kracht. Zij stimuleren en bestendigen aldus interstatelijke samenwerking ook in tijden van machtsverschuiving, en geven zo continuïteit aan het internationale bestel.²⁵

Vanuit dit neo-liberale concept kwam o.a. de Amerikaanse politoloog John Ikenberry recent tot de voorspelling dat de liberale internationale orde zich tegen de verschuivende verhoudingen in zal weten te handhaven²⁶; geen ondergang

dus. In zijn visie hebben de opkomende machten zich juist kunnen ontwikkelen op basis van het bestaande open internationaal-economisch systeem. Bijgevolg zijn zij daar nu zodanig hecht mee vervlochten geraakt, dat ze een belang hebben bij voortzetting ervan. Zij willen op grond van hun nieuw verworven machtspositie een plek aan de onderhandelingstafel, ja, maar geen andere orde. Ikenberry wijst er daarnaast op dat er ook geen geloofwaardig alternatief bestaat voor de liberale orde. Een *Pax Sinica* heeft niet de ideologische en culturele aantrekkingskracht waarover de *Pax Americana* beschikt. Wie daarbij optelt dat van een daadwerkelijke machtsovergang geen sprake is, zal geneigd zijn het optimisme van Ikenberry te delen.

Ikenberry neemt nu een voorschot op de eerder genoemde thematiek van de ‘*responsible stakeholder*’. Want dat is de vraag die hier aan de orde is. In de woorden van De Hoop Scheffer in zijn oratie: ‘[D]e vitaliteit, geloofwaardigheid en handelingsbekwaamheid [van die naoorlogse multilaterale orde] zal afhangen van de mate waarin nieuwe machtspolen als China, India, Brazilië en Zuid-Afrika zich aan deze orde wensen te committeren en bereid zijn de verplichtingen en verantwoordelijkheden, die bij hun status en invloed horen, aan te gaan.’²⁷ Zijn opkomende machten inderdaad bereid zich te engageren met de bestaande orde en verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het functioneren ervan?²⁸ In de mate dat dit zou gebeuren, zou dat, evident, het Europese ideaalbeeld van een ‘*rule-based international order*’ een stuk realistischer maken.

Opkomende machten en de mondiale orde

Is zo’n ontwikkeling waarschijnlijk? Vormt bijv. het gezelschap van de G20 - een club waarin zittende en opkomende machten vertegenwoordigd zijn - een eerste aanwijzing van het gelijk van Ikenberry? Mijn antwoord is: *nee*. Sceptis over het optimisme van Ikenberry is hier gepast, en wel om meer dan één reden, zo vrees ik.

Ten eerste, de orde die in de aanbieding is, is een *westerse* orde. De niet-westerse wereld heeft daar lange tijd geen deel van uitgemaakt en voor zover zij geraakt werd door die orde, zal dat toch vooral vanuit een positie van onderschikking zijn ervaren. Anders gezegd, de uitnodiging zich te gedragen als ‘*responsible stakeholder*’ is toch vooral een verzoek om zich in overeenstemming met *onze* regels te gedragen.

Ten tweede, de kans dat opkomende machten dat onvoorwaardelijk zullen doen, is niet groot, niet alleen om historische redenen - de dominantie van het Westen - maar ook omdat opkomende landen over de inrichting van die orde hun eigen opvattingen hebben; opvattingen die zich toespitsen op twee kwesties in het bijzonder. Allereerst de *beginselen en waarden* die aan de liberale orde ten grondslag liggen. Dan doel ik op verschil van opvatting over de betekenis van soevereiniteit, in het bijzonder het recht van de internationale gemeenschap om zich te bemoeien met wat door opkomende machten als interne aangelegenheden worden beschouwd, over de universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten, democratie, etc.. Daarover hebben deze landen vaak uit politiek opportunisme dan wel uit overtuiging andere opvattingen. In ieder geval wensen zij niet te buigen voor het juk van het westerse waardepatroon. De tweede kwestie betreft de *machtsverdeling* binnen die orde, die nog altijd in veel opzichten door het Westen wordt gedomineerd. Dit raakt aan de kwestie van ‘*burden sharing*’, d.w.z. de bereidheid verantwoordelijkheid te nemen, en ‘*power sharing*’. Opkomende landen, als zij al bereid zijn zich op te stellen als ‘*responsible stakeholders*’, zullen dit alleen doen als zij meer macht binnen dat systeem krijgen, om zo natuurlijk mede de spelregels te kunnen bepalen. Een kwestie die raakt aan het stroperige dossier van hervorming van het multilaterale bestel, en daarmee aan de Europese oververtegenwoordiging daarbinnen.

Ten derde, opkomende landen hebben op die brede mondiale agenda, mede gezien de *andere fase* van politieke, sociale en economische ontwikkeling waarin zij verkeren, reële eigen

belangen die niet noodzakelijkerwijs met de onze stroken.

Dat geldt voor de economie, maar dat geldt bovenal voor dat derde schaakbord van Nye. Dan gaat het om vraagstukken van duurzaamheid, stabiliteit, veiligheid, falende en fragiele staten, en wat al niet meer. Op dat speelveld komen de tegenstellingen in alle scherpere naar boven.

Ten vierde, die tegenstellingen komen zoveel scherper naar voren, waar die bestaande orde tamelijk *fragiel* is, en, zoals eerder gezegd, niet is toegesneden op de mondiale agenda van vandaag. Het multilaterale bestel verkeert immers in crisis. Het weerspiegelt de machtsverhoudingen van vandaag steeds minder; laat staan die van de toekomst. Maar nog ernstiger is dat wij als mondiale gemeenschap voor tal van vraagstukken nog geen begin van een aanpak hebben. Het is hierbij evident dat voor een effectieve aanpak de steun van niet-westerse mogendheden onontbeerlijk is. Dat is die veranderde wereld.

Tot slot, de oproep aan China, India, Brazilië, etc. om zich op verantwoorde wijze te gedragen, klinkt niet erg *geloofwaardig* als die uit de mond komt van landen die er zelf een handje van hebben om zich alleen aan de regels te houden als hen dat zo uitkomt. Tot op zekere hoogte geldt voor de EU dat men zich redelijk ‘recht in de leer’ heeft getoond. Maar de verklaring daarvoor is, dat de Unie op het mondiale niveau geen politieke machtsfactor van betekenis is en de EU om die reden geen andere keuze rest dan haar toevlucht te zoeken in de retoriek van de goede bedoelingen. Maar de VS kunnen zich toch moeilijk laten voorstaan op een buitenlands beleid waarin consequent de waarden en beginselen van de liberale internationale orde leidend zijn geweest. De Bush-jr. jaren zijn in dit opzicht fnuikend geweest voor de Amerikaanse reputatie. Maar ook onder Obama is er in dit opzicht veeleer sprake van opportunisme en proletarisch ‘*shoppen*’ binnen de internationale rechtsorde, dan van krachtig handelen uit overtuiging. Overigens, dat kan ook vaak niet anders in het geval van een grote mogendheid. Maar het maakt de boodschap natuurlijk wel minder overtuigend.

Het voorgaande samenvattend. De kans dat opkomende mogendheden zich breed zullen engageren met de beginselen en waarden die aan de westerse orde ten grondslag liggen, is niet groot.²⁹ Soms wel, vaker niet. Men kan deze landen - en dat geldt wel in het bijzonder voor China en Rusland - nu portretteren als spelbedervers ('spoilers'), lijntrekkers ('shirkers') en 'free riders', maar dat doet niets af aan de situatie waarin wij verkeren. Die situatie is dat wij in een overgangsfase verkeren van een westerse liberale orde naar een nieuwe onbestemde mondiale orde. Er dreigt daarbij weliswaar op de voorzienbare termijn geen machtsovergang in de harde neo-realistische zin. Maar tegenover het optimisme van een voortzetting van de liberale orde moet toch ten minste rekening gehouden worden met een zo verdeelde wereld, dat er *geen orde* is; d.w.z. een wereld waarin geen land of collectief van landen in staat of bereid is verantwoordelijkheid te nemen, leiderschap te tonen en als ordeningsmacht op te treden. Een 'G-zero world', waarin iedereen voor zichzelf gaat; 'a non-polar disorder'.³⁰

Zo ver is het nog niet, maar het minste dat we kunnen concluderen is dat de mondiale orde, qua machtsverdeling en waarden, zelf inzet is van rivaliteit. Voor de rest van mijn betoog - de rol van de Europese Unie - is het nu belangrijk vast te stellen dat in deze rivaliteit een aantal patronen valt te onderkennen; patronen die het vermogen van de EU om als actor invloed uit te oefenen, conditioneren.

Een. Binnen het mondiale orderingsproces is de *statelijke* dimensie sterker geworden; in dat opzicht zijn we terug in de wereld van de geopolitiek. Daarmee is ook gezegd dat dit proces in belangrijke mate wordt bepaald door de aard van de relaties tussen de grote mogendheden. We leven, kortom, in een wereld van *assen, bilaterale assen*.³¹ En wie zich binnen dit spel geen plek weet te verwerven staat letterlijk buitenspel.

Twee. Internationale regels en instituties vormen steeds minder het kader waarbinnen de wedijver wordt uitgevochten. Zij *zelf*

zijn inzet van de strijd. Hoe dan ook is binnen dit bestel sprake van de-institutionalisering in de vorm van multilateralisme *à la carte*, ad-hoc verbanden en coalities, informele groepsvorming, bilateralisme en sterker regionalisme.³²

Drie. Waar *leiderschap* in deze fase cruciaal is, is er slechts sprake van zwak en terugtredend leiderschap van de kant van de VS, terwijl zich tegelijkertijd op dit vlak geen alternatief aftekent.

Tot slot. Op de mondiale agenda staan steeds nadrukkelijker vraagstukken die het economische te boven gaan, en raken aan kwesties van veiligheid, stabiliteit en duurzaamheid, waarbij vanuit de EU gezien veelzeggend is dat veel van deze vraagstukken de *eigen directe omgeving* raken.

De EU in de wereld

Is de Europese Unie geëquipeerd voor deze wereld? Kan de Unie daarin een rol spelen overeenkomstig haar wens deze te modelleren langs de lijnen zoals eerder geschetst? En dat in de wetenschap dat de wereld zich bepaald niet in overeenstemming met het Europese ideaalbeeld gedraagt.

In antwoord is het evident dat de EU en haar lidstaten een groot belang hebben bij een op regels gebaseerde orde, en derhalve bij een actieve Europese inbreng ter zake. De rol die de EU bij de vormgeving van dit bestel kan spelen, hangt vervolgens af van het antwoord op de vraag uit het begin: in hoeverre is de Europese Unie een zelfstandige actor binnen dat mondiale systeem; een entiteit die over een eigen handelingsvermogen beschikt dat in staat stelt (**a**) de directe eigen belangen te behartigen, en (**b**) de internationale orde vorm te geven overeenkomstig de eigen voorkeuren?

Nu wil men in antwoord op de vraag naar het Europese handelingsvermogen graag teruggrijpen op de statistieken. De bevolkingsomvang van de Unie, het gecombineerde bruto product van de lidstaten, het totaal aan ontwikkelingshulp

dat de Unie en haar lidstaten tot de grootste mondiale donor maakt, de totale omvang van de krijgsmachten van de lidstaten. Maar het zou te gemakkelijk zijn om aan de toch tamelijk willekeurige optelling van dit soort getallen de conclusie te verbinden dat de Unie een actor van betekenis is. Dergelijke statistieken zeggen hooguit iets over de potentiële macht van de EU, maar hebben bij afwezigheid van een vermogen om deze middelen in daadwerkelijke invloed om te zetten, weinig betekenis.

Er is dus meer nodig voor een rol als zelfstandige actor. Nu valt op dat er relatief weinig onderzoek is verricht naar de rol van de Europese Unie op het wereldtoneel, en dan doel ik op onderzoek waarin de effectiviteit van de Unie als ordeningsmacht centraal staat. Daar ligt ook vanuit mijn leeropdracht een belangrijke uitdaging voor mij. Voor zover onderzoek is verricht, stemmen de uitkomsten ervan bovendien niet optimistisch. Het laat zien dat de invloed van de EU op de *vormgeving* van de mondiale orde aan ernstige beperkingen onderhevig is.³³ Als de EU daarbij al als een zelfstandige speler wordt beschouwd, dan berust die appreciatie toch vooral op het *anders zijn* van de Unie; het feit dat de Unie een niet-statelijke normatieve macht is en zich in die hoedanigheid onderscheidt van de andere wel-statelijke spelers.³⁴ Maar waar die kwaliteit in het verleden de kracht van de EU was – de eerder gememoreerde voorbeeldwerking – lijkt dit in de wereld van vandaag toch veeleer de zwakte van de EU samen te vatten: de Unie letterlijk als *softe* macht. Een appreciatie die zich, tot slot, vertaalt in het eerder beschreven toekomstbeeld van dreigende marginalisering.

Is dit beeld correct?³⁵ Op het eerste gezicht valt daar het nodige op af te dingen. Zo kan de Unie niet enig succes ontzegd worden, in het bijzonder in het kader van het uitbreidingsbeleid, waar de EU via zachte conditionaliteit de Europese waarden naar de toetreders heeft kunnen exporteren. Een beleid dat overigens al weer veel moeizamer verloopt in de betrekkingen met de Zuidelijke en Oostelijke burens.

Op basis van de bereikte marktintegratie heeft de EU zich daarnaast ontwikkeld tot een economische machtsfactor van formaat; i.h.b. dan via het handels- en mededingingsbeleid. Ook op andere terreinen, zoals dat van klimaat en ontwikkelingssamenwerking, is de Unie mondiaal aanwezig en actief. En, tot slot, heeft de Unie de afgelopen jaren ook op het dossier van het buitenlands en veiligheidsbeleid, en zelfs dat van defensie, niet stilgestaan. Dit heeft geleid tot de instelling van het ambt van Hoge Vertegenwoordiger, die, sinds het Verdrag van Lissabon ondersteund door een eigen buitenlandse dienst (de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)), de Unie in het buitenland vertegenwoordigt. Actief op het gebied van veiligheid en defensie is de EU daarnaast middels o.a. een integrale - d.w.z. met gebruik van een breed palet aan instrumenten en middelen - inzet bij kwesties van internationale vrede en stabiliteit, waaronder crisisbeheersingsmissies. Het glas is dus niet leeg. Het beeld van de EU als een economische reus (in problemen weliswaar), maar politieke dwerg en militaire muis behoeft, zo gezien, correctie.

Maar het zou van gebrek aan realisme getuigen als tegenover dit positieve beeld niet ook de andere kant van de Unie zou worden belicht. Dan zien we een EU die als het er op aankomt verdeeld is, die slechts eenheid weet op te brengen onder de noemer van het minimale compromis, die het ontbreekt aan een heldere boodschap en strategie. Een EU waarbinnen bovenal grote lidstaten de verleiding tot solisme niet kunnen weerstaan. Militair mag de Unie bovendien actiever zijn, het gaat daarbij *au fond* om kleinschalige operaties, die gekenmerkt worden door terughoudendheid waar het het gebruik van militair geweld betreft. Dat laatste is mede een gevolg van het ontbreken van een daadwerkelijk *Europees* vermogen tot inzet van militaire middelen (*'hard power'*), waardoor de Unie de capaciteit ontbeert om in uiterste instantie haar standpunten zelfstandig militair kracht bij te zetten, de leiding bij grootschaliger operaties op zich te nemen en zo een substantiële eigen verantwoordelijkheid te dragen

voor mondiale veiligheid en stabiliteit. De Unie als een ‘mooi-weer-macht’, die niet thuis geeft als het te heet wordt in de keuken, en dan met hangende pootjes naar de andere kant van de oceaan kijkt: de VS als *reddende engel*. Ook dat is een realistisch beeld van de plaats van de Unie in de wereld.

Nu heeft Van Staden het gelijk aan zijn kant, waar hij stelt dat de Unie lijdt aan een *gespleten persoonlijkheid*.³⁶ Gespleten in die zin dat ten aanzien van het extern optreden van de Unie verschillende besluitvormingsregimes van toepassing zijn. Waar sprake is van exclusieve bevoegdheden (o.a. handel en mededinging) spreekt de EU met één stem. Op de terreinen van de gemengde bevoegdheden wordt het echter al ingewikkelder en kan de Unie vaak alleen na een moeizaam intern proces van compromisvorming tot standpunten richting de buitenwereld komen. En op het vlak waar de Unie in de wereld van vandaag nadrukkelijker wordt uitgedaagd - dat van veiligheid en stabiliteit - regeert de intergouvernementele aanpak, inhoudende dat het aan de lidstaten is om op basis van unanimititeit tot overeenstemming te komen. Een hobbel die de slagvaardigheid van de EU bepaald niet bevordert. Kortom, een merkwaardig samenraapsel van bevoegdheden, wat Hill en Smith tot de conclusie brengt dat ‘The EU is better thought of as having powers than as being a power’.³⁷ Wat er overigens met het Verdrag van Lissabon niet veel beter op geworden is.

Het is een machtsverdeling die eigenlijk nog de situatie van de Koude Oorlog weerspiegelt, waarbij de economie aan de Europese Gemeenschap was, maar buitenlands beleid en veiligheid verre van de Europese samenwerking werden gehouden. Dat was aan de NAVO, aan de VS. Een situatie die zich zoveel jaar na het einde van de Koude Oorlog nog altijd bestendigt in deze tweedeling, maar vooral tot uitdrukking komt in de onbedwingbare reflex van een aantal lidstaten om naar Amerika te kijken als het echt moeilijk wordt.

Nu zou het mijns inziens te gemakkelijk zijn om dit Europese

onvermogen geheel op te hangen aan dit verschil in wijze van besluitvorming. Maak het buitenlands beleid communautair en het probleem is opgelost. Zo simpel is het echter niet. Die redenering gaat voorbij aan de divergentie tussen de lidstaten die het gevolg is van wat wel de *‘logica van de diversiteit’* is genoemd. We hebben het dan onder meer over de geografische ligging en het verschil in omvang van lidstaten, over uiteenlopende veiligheidsculturen, over verschil in traditie en historie, en over het diverse palet aan lidmaatschappen, variërend van NAVO tot G20 en VN-Veiligheidsraad; een diversiteit die zich vertaalt in een bonte schakering van belangen, die het moeilijk maakt om de tweede logica, die van *‘schaal’*, namelijk dat de som meer is dan de delen, in praktijk te brengen.³⁸

Het is een situatie die voedsel geeft aan de door Robert Kagan geponeerde stelling dat de inzet op normatieve macht - de EU als *‘soft power’* - toch vooral een rationalisatie van de eigen zwakte is als het gaat om wat ik gemakshalve de *‘high politics’* noem; d.w.z. zaken van vrede en veiligheid.³⁹ Een strategie die leek te werken in de nadagen van de Koude Oorlog, toen Europa zichzelf ten voorbeeld kon stellen aan de door Bush-sr. aangekondigde nieuwe wereldorde; een wereld die zich zou dienen te modelleren naar het postmoderne voorbeeld van de Unie.

Naar een ‘realistisch Europees buitenlands beleid’?

Maar van die wereldorde is niet veel terechtgekomen. Integendeel, de wereld weerspiegelt veeleer het beeld dat Robert Cooper enige jaren geleden schetste.⁴⁰ Geen wereld van postmoderne entiteiten, die zich ontworsteld hebben aan het keurslijf van de nationale soevereiniteit. Nee, een wereld daarentegen van *‘moderne’* staten die staan op behoud van hun soevereiniteit, en daarnaast een wereld van *‘pre-moderne’* falende en fragiele staten, gelegen in de bekende nabije *‘Gordel van Instabiliteit’*.⁴¹ Dat is het dominante beeld. Een beeld dat overeenstemt met de eerder geschetste wereld

van de geopolitiek, van de assen, van een multilateraal bestel in crisis, van een wereldbestel worstelend met een breed scala aan vraagstukken die direct dan wel indirect van veiligheidspolitieke aard zijn. En vanuit de EU bezien: dit is niet de *Kantiaanse* wereld die zich, gestimuleerd door het Europees voorbeeld, onomkeerbaar richting democratie en markteconomie beweegt. Nee, die wereld is, wederom in de woorden van Cooper, een *Hobbesiaanse jungle*.

Het is een beeld dat laat zien dat de EU als postmoderne macht redelijk *alleen* staat in de wereld van nu en morgen. Ook alleen in die zin, dat de Unie en haar lidstaten er minder op mogen vertrouwen dat in laatste instantie de VS bereid zullen zijn om voor Europa de kastanjes uit het vuur te halen (zie in dit verband de welbekende verschuivende Amerikaanse ‘*pivot*’ naar Azië). We zullen het vaker zelf moeten doen; en dat in een wereld om ons heen - in onze directe nabijheid - die er niet veiliger c.q. stabiel op wordt. En juist tegen die achtergrond wordt het pijnlijker dat de Europese Unie op extern terrein, in de woorden van de eerder aangehaalde Van Staden, een speler met *gebreken* is⁴²; en dat de ordeningsmacht van de Unie bijgevolg beperkt, zo niet zeer beperkt is.

Het leidt mij tot de conclusie dat de wereld van vandaag en zeker die van morgen om een extern Europees beleid vraagt dat, wil het effectief zijn in het streven naar een op waarden en regels gebaseerd mondiaal bestel, niet geënt *kan* zijn op een beleid dat zich spiegelt aan de status van de Unie als postmodern geheel. Met dat beleid plaatst de EU zich buiten de orde, buiten de werkelijkheid. De paradox is, kortom, dat wil de Europese Unie die postmoderne wereld verwezenlijken, de Unie en haar lidstaten zich minder postmodern dienen te gedragen in hun extern optreden. *Minder anders, als u begrijpt wat ik bedoel*.

Dat betekent nogal wat. Want het vraagt om wat ik voor het gemak zou willen benoemen als een *realistisch* Europees buitenlands beleid: een Europees buitenlands beleid dat

de werkelijkheid van de wereld van vandaag en morgen als uitgangspunt neemt.

Dan gaat het erom minder te preken. Het gaat om grotere *coherentie* en *eenheid* van optreden en daarmee om een gemeenschappelijke *visie* op de plaats van Europa in de wereld en een daarbij passende *strategie*. Het gaat om de bereidheid daadwerkelijk *verantwoordelijkheden* te dragen op die brede mondiale agenda en waar mogelijk zelfstandig *leiderschap* te tonen. Omwille van geloofwaardigheid gaat het ook om het vermogen en de bereidheid indien nodig harde, *militaire* macht te gebruiken⁴³, natuurlijk binnen internationaal overeengekomen spelregels - we blijven multilateralist! - maar toch! En het gaat ook om het besef dat een Europees pleidooi voor effectief multilateralisme zich moeilijk laat verenigen met het vasthouden aan de Europese oververtegenwoordiging binnen dit bestel.

Het gaat er vooral om dat zonder zo’n realistisch buitenlands beleid de Europese Unie geen speler zal zijn op de *assen* van het zich ontwikkelende wereldsysteem; niet serieus zal worden genomen door China, India, Rusland, en wie nog meer, en zelfs niet door onze meest natuurlijke partner, de VS. Aan die relatie met de VS zal m.i. overigens ook het recente initiatief om tot een trans-Atlantische vrijhandelszone (TTIP) te komen, niets veranderen. De echte problemen in de Europees-Amerikaanse relatie zitten in de politiek, in de veiligheidspolitiek, niet in de economische betrekkingen.

Een realistisch Europees buitenlands beleid. Een uitdaging overigens vooral aan de lidstaten. Dat klinkt mooi. Maar is het realistisch te verwachten dat een dergelijk beleid van de grond komt? Ja, dat zal wellicht lukken als de wereld op ons wacht. Maar dat is helaas niet het geval. Kortom, aan het eind van mijn betoog gekomen, is wederom enig *scepsis* gepast; zeker als we de regressieverschijnselen zien waaraan de Unie heden ten dage ten prooi is gevallen.

Tot slot

Geachte toehoorders, ik kom tot een afronding. Het is wellicht geen vrolijke boodschap. Maar voor diegenen onder u die het allemaal wat teveel is geworden, heb ik enige woorden van troost. Eerder heb ik reeds gememoreerd dat beoefenaars van de Leer der Internationale Betrekkingen er nog wel eens naast zitten, zeker als zij het over de toekomst hebben. Dat lot zou ook mij kunnen treffen. Ik kan het dus mis hebben. Daarnaast: er is gelukkig zo een borrel.

Afsluitend Leiden. Deze mooie universiteit. Degenen onder u die mij al langer kennen, weten dat ik naast Den Haag (Clingendael) altijd een sterke band met Utrecht heb gehad. Ik heb daar gestudeerd, ik ben daar gepromoveerd, ik heb daar mijn eerste oratie uitgesproken en heb daar gedoceerd, dat alles met veel plezier. Dat laatste al helemaal omdat ik daar mijn vrouw Annemieke heb ontmoet, met wie ik drie prachtige jongens heb: alle drie hier aanwezig. Twee ervan studeren geheel uit vrije wil hier in Leiden. Maar wat u wellicht niet weet is, dat ik ooit in Leiden ben begonnen als groen studentje. Te groen. Dus dat ging niet goed. Maar ik ben terug. Terug met veel plezier in een omgeving met bijzonder prettige collega's, een uitdagend gezelschap aan internationale studenten, en een onderwerp dat eeuwig blijft boeien: Europa. Alle reden dus om het bestuur van Instituut Clingendael te danken voor de bereidheid mij in de gelegenheid te stellen deze leerstoel te aanvaarden, en om de Universiteit Leiden te danken voor het in mij gestelde vertrouwen.

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 National Intelligence Council, *Global trends 2025; a transformed world*. Washington D.C.: National Intelligence Council, November 2008, p.32.
- 2 Zie over de EU als normatieve c.q. civiele macht o.a.: Francois Duchêne, 'The European Community and the uncertainties of interdependence', In: Max Kohnstamm & Wolfgang Hager (eds), *A nation writ large?; foreign-policy problems before the European Community*. Basingstoke: Macmillan, 1973, p.1-21; André Gerrits (ed.), *Normative power Europe in a changing world; a discussion*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December 2009 (Clingendael European Papers 5); Zaki Laïdi (ed.), *EU foreign policy in a globalized world: normative power and social preferences*. London/ New York: Routledge, 2008; Ian Manners, 'Normative power Europe: a contradiction in terms?'. In: *Journal of Common Market Studies*. 40(2002)2, p.235-258; Jan Orbie (ed.), *Europe's global role: external policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- 3 *A secure Europe in a better world; European security strategy*. Brussel: December 2003, p.9.
- 4 Jan Rood & Rosa Dinnissen (red.), *Een wereld in onzekerheid; Clingendael Strategische Monitor 2013*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2013.
- 5 Zo wordt er gesproken over de 'Next Eleven', de 'MIST', de 'TIMBF' en de 'CIVETS'; afkortingen waarachter een divers gezelschap aan landen schuil gaat, van Mexico en Colombia via Turkije naar Indonesië en Zuid-Korea, maar waarvan de kern is dat de mondiale machtsverschuiving door een breed geheel aan landen wordt gedragen.
- 6 National Intelligence Council, *Global trends 2030; alternative worlds*. Washington D.C.: National Intelligence Council, April 2012, p.19.
- 7 Kishore Mahbubani, *The new Asian hemisphere; the irresistible shift of global power to the East*. New York: Public Affairs, 2008.
- 8 Martin Jacques, *When China rules the world; the end of the Western world and the birth of a new world order*. New York: Penguin Books, 2012 (2th ed.).
- 9 Paul Kennedy, *The rise and fall of the great powers; economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1987.
- 10 Mark Leonard, *Why Europe will run the 21st century*. London/New York: Fourth Estate, 2005. Zie ook: T.R. Reid, *The United States of Europe; the new superpower and the end of American supremacy*. New York: The Penguin Press, 2004; Jeremy Rifkin, *The European dream; how Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream*. New York: Tarcher/Penguin Books, 2004.
- 11 Zie in dit verband o.a.: Thomas Renard & Sven Biscop (eds), *The European Union and emerging powers in the 21st century; how Europe can shape a new global order*. Farnham/Burlington: Ashgate, 2012; Karen E. Smith, *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd., 2008 (2th ed.).
- 12 Zo schrijft de 'Groep van Wijzen' die de minister van Buitenlandse Zaken adviseert over modernisering van de Nederlandse diplomatie in haar recente tussenrapport: 'Met de opkomst van landen als China, India en Brazilië naast landen met een traditioneel sterke machtsbasis leven wij nu in een multipolaire wereld ...' Zie: Groep van Wijzen, *Modernisering van de diplomatie; tussenrapport Groep van Wijzen*. Den Haag, 2013, p.14.
- 13 Samuel Huntington, 'The lonely superpower'. In: *Foreign Affairs*. 78(1999)2, p.35.
- 14 Charles Krauthammer, 'The unipolar moment'. In: Graham Allison & Gregory F. Treverton (eds.), *Rethinking America's security; beyond cold war to new world order*. New York/London: W.W.Norton & Cy., 1992, p.295-306.
- 15 Zie o.a.: National Intelligence Council, *Supra noot 1*. p.81-82.
- 16 Joseph Nye, 'The future of American power: dominance and decline in perspective'. In: *Foreign Affairs*. 89(2010)6,

- p.2-12; Joseph Nye, *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.
- 17 The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2013*. London: ISS, 2013.
 - 18 Richard N. Haass, 'The age of nonpolarity: what will follow U.S. dominance?'. In: *Foreign Affairs*. 87(2008)3, p.44-57.
 - 19 Zie i.h.b.: Anne-Marie Slaughter, *A new world order*. Princeton: Princeton U.Pr., 2004. Ook: Ko Colijn, 'De wereld in alle staten; Bart Tromp lezing 2008'. In: *Socialisme & Democratie*. 11/2008, p.8-19.
 - 20 European Union Institute for Security Studies, *Citizens in an interconnected and polycentric world; global trends 2030*. Paris: EUISS, 2011; Giovanni Grevi, *The inter-polar world: a new scenario*. Paris: EEISS, 2009; Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and interdependence; world politics in transition*. Boston: Little, Brown and Co., 1977; Rood & Dinnissen, *Supra noot 4*.
 - 21 Nye, *Supra noot 16 (2010)*. p.11-12.
 - 22 Josef Joffe, 'The default power: the false prophecy of America's decline'. In: *Foreign Affairs*. 88(2009)5, p.31.
 - 23 Hillary Rodham Clinton, *Foreign policy address at the Council on Foreign Relations*. Washington D.C., 15 July 2009 (speech).
 - 24 Zie voor het neo-realisme o.a.: Joseph M. Grieco, 'Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism'. In: *International Organization*. (42(1988), p.485-507; Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and its critics*. New York: Columbia U.Pr., 1986; John. J. Mearsheimer, 'The false promise of international institutions'. In: *International Security*. 19(1994/1995)3, p.5-49.
 - 25 Zie voor de neo-liberale benadering o.a.: Robert O. Keohane, *After hegemony; cooperation and discord in world politics*. Princeton N.J.: Princeton U.Pr., 1984; Stephen D. Krasner (ed.), *International regimes*. Ithaca/London: Cornell U.Pr., 1983.
 - 26 G. John Ikenberry, 'The future of the liberal world order; internationalism after America'. In: *Foreign Affairs*. 90(2011)3, p.56-68.
 - 27 Jaap de Hoop Scheffer, *Opkomst G20: bedreiging voor gevestigde instituties?; over topconferenties en instituties, presidenten en premiers, verantwoordelijkheid en verantwoording*. Leiden, 8 oktober 2010 (Oratie/ Universiteit Leiden).
 - 28 Saillant is dat het concept van de 'responsible stakeholder' werd geïntroduceerd door de Bush jr.-administratie. Het vormt de kern van de 'multipartner world' zoals beleden door Hillary Clinton (zie noot 23), en staat ook centraal in de in 2010 gepubliceerde *National Security Strategy* van de Obama-regering. Zie: *National Security Strategy*. Washington D.C., May 2010, p.3 en p.13.
 - 29 Zie ook: Randall Schweller, 'Emerging powers in an age of disorder'. In: *Global Governance*. 17(2011), p.285-297; Patrick Stewart, 'Irresponsible stakeholders? The difficulty of integrating rising powers'. In: *Foreign Affairs*. 89(2010)6, p.44-53.
 - 30 Ian Bremmer & Nouriel Roubini, 'A G-zero world; the new economic club will produce conflict, not cooperation'. In: *Foreign Affairs*. 90(2011)2, p.2-7; Ian Bremmer, *Every nation for itself; winners and losers in a G-zero world*. New York: Portfolio, 2012; Charles A. Kupchan, *No one's World; the West, the rising rest, and the coming global turn*. Oxford: Oxford U.Pr., 2012; Gideon Rachman, *Zero-sum future; American power in an age of anxiety*. New York: Simon & Schuster, 2011.
 - 31 Jan Rood, 'Een wereld in onzekerheid'. In: Rood & Dinnissen, *Supra noot 4*. p.13-47.
 - 32 Zie over 'de-institutionalisering' binnen het internationale bestel: Ko Colijn, *De goede instelling; op zoek naar mondiale veiligheid*. Rotterdam, 8 juni 2007 (oratie/uitgave Vrij Nederland).
 - 33 Louise van Schaik, *EU effectiveness and unity in multilateral negotiations; more than the sum of its parts?* London: Palgrave/Macmillan, 2013.

- 34 Zie o.a.: André Gerrits, 'Normative power Europe: introductory observations on a controversial notion'. In: Gerrits, *Supra noot 2*. p.2.
- 35 Zie o.a.: Charles Grant, *Is Europe doomed to fail as a power?*. London: Centre for European Reform, 2009; Jan Rood, 'De EU in de wereld: tussen macht en onmacht'. In: *Christen Democratische Verkenningen*. 29(2009)zomer, p.106-112.
- 36 Alfred van Staden, 'De plaats van Europa in de nieuwe wereldorde'. In: Alfred van Staden, *Europa en het verschuivend krachtenveld in de wereld*. Gent, 25 maart 2009 (afscheidsoratie/Academia Press).
- 37 Christopher Hill & Michael Smith, 'Acting for Europe: reassessing the European Union's place in international relations'. In: Christopher Hill & Michael Smith (red.), *International relations and the European Union*. Oxford: Oxford U.Pr., 2011 (2th ed.), p.479.
- 38 Zie ook: Karen Smith, 'Can the European Union be a pole in a multipolar world?'. In: *The International Spectator*. 48(2013)2, p.114-126.
- 39 Zie: Robert Kagan, 'Power and weakness'. In: *Policy Review*. 113(2002); Robert Kagan, *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. New York: Alfred A. Knopf, 2003.
- 40 Robert Cooper, 'The post-modern state'. In: *The Guardian*. 7 April 2002 ; Robert Cooper, *The breaking of nations: order and chaos in the twenty-first century*. London: Atlantic Books, 2003.
- 41 De 'Gordel van Instabiliteit' ('*Arc of Instability*') betreft een schil van landen, vaak falende of fragiele staten, die loopt van het Caribische gebied via Noord- en West-Afrika en het Midden-Oosten tot Centraal- en Zuidoost Azië.
- 42 Fred van Staden, 'De EU: internationale speler met gebreken'. In: Adriaan Schout & Jan Rood (red.), *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2013, p.49-66.
- 43 Zie o.a.: Peter van Ham, *The power of war; why Europe needs it*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December 2008 (Clingendael Diplomacy Papers 19).

PROF.DR. J.Q.TH. ROOD (BOVENKARSPHEL, 1954)



- 2012-heden Bijzonder hoogleraar Europese integratie in een mondiaal perspectief, Universiteit Leiden
- 2012-heden Senior research fellow, Instituut Clingendael, Den Haag
- 2010-heden Hoofdredacteur Internationale Spectator, Instituut Clingendael, Den Haag
- 2009-2012 Hoofd strategisch onderzoek, Instituut Clingendael, Den Haag
- 2005-2009 Hoofd Clingendael European Studies Programme, Instituut Clingendael, Den Haag
- 2000 Oratie 'Een einde aan de Europese integratie; kanttekeningen bij het staatscentrisch paradigma in het integratiedebat', Universiteit Utrecht
- 1999-2009 Bijzonder hoogleraar Leer der Internationale Betrekkingen, i.h.b. de Internationale Politieke Economie, Universiteit Utrecht
- 1997-2004 Hoofd onderzoek, Instituut Clingendael, Den Haag
- 1996-1997 Plv. hoofd onderzoek, Instituut Clingendael, Den Haag
- 1996 Promotie op dissertatie 'Hegemonie, machtsspreiding en internationaal economische orde sinds 1945', Universiteit Utrecht
- 1987-1996 Wetenschappelijk medewerker Afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael, Den Haag

- 1980-1987 Onderzoeker/medewerker, Europa-Instituut en sectie Leer der Internationale Betrekkingen Rechtenfaculteit, Universiteit Utrecht
- 1980 Doctoraal Internationale Richting van de Staatkundige Studierichtingen, Universiteit Utrecht

Is de Europese Unie een zelfstandige speler op het wereldtoneel? Beschikt de EU over een handelingsvermogen dat haar in staat stelt invloed uit te oefenen op de mondiale orde, d.w.z. de waarden en beginselen die aan het statenverkeer ten grondslag liggen en de spelregels die dit verkeer reguleren?

In haar poging de internationale orde te beïnvloeden, manifesteert de EU zich vooral als een 'civiele' en 'normatieve' macht. De Unie poogt het eigen integratiemodel, dat gebaseerd is op democratie, rechtsstaat en de bereidheid soevereiniteit te delen, ten voorbeeld te stellen aan de rest van de wereld. De invloed van de EU als 'postmoderne' macht berust daarbij op het vermogen te overtuigen en landen ertoe te verleiden dit voorbeeld over te nemen, en niet op het gebruik van harde (militaire) machtsmiddelen.

De wereld ontwikkelt zich echter niet in overeenstemming met het beeld dat de EU uitdraagt. Opkomende machten dagen de internationale orde uit en gedragen zich niet als postmoderne entiteiten. Tegen die achtergrond wordt duidelijk dat het Europese handelingsvermogen bij gebrek aan eenheid en (militaire) middelen steeds vaker tekortschiet bij het daadwerkelijk beïnvloeden van de mondiale ordening.

Wat de EU nodig heeft is een 'realistisch buitenlands beleid', d.w.z. een beleid dat niet het eigen model maar de harde werkelijkheid van de internationale politiek als uitgangspunt neemt. Dit vereist grotere eenheid, de bereidheid om gezamenlijk verantwoordelijkheden te dragen en ook harde militaire macht. Zonder dat dreigt de EU buiten spel te geraken in de wereld van vandaag en morgen.



Universiteit
Leiden