

Europa als wereldspeler



# Europa als wereldspeler

*De externe betrekkingen van de Europese Unie*

*Otto Holman*

AUP

Afbeelding omslag: Boot met vluchtelingen arriveert op het strand van Skala Sykamias, Lesbos, Griekenland. Foto: Georgios Giannopoulos.

Ontwerp omslag: Coördesign, Leiden

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6298 536 0

e-ISBN 978 90 4853 645 0

DOI 10.5117/9789462985360

NUR 754

© O. Holman / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2019

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Inhoud

<b>Lijst met afkortingen</b>	9
<b>Voorwoord</b>	13
<b>1. Inleiding</b>	23
Theorievorming op het raakvlak van internationale betrekkingen en Europese integratiestudies	
1.1. Beknopte geschiedenis van de externe betrekkingen van de EU	25
1.2. Benaderingen binnen de leer der Internationale Betrekkingen	28
1.3. Europese integratietheorieën	33
1.4. Conclusie	45
Literatuursuggesties voor verdere verdieping	46
<b>2. Theorieën over buitenlands beleid en de externe betrekkingen van de Europese Unie</b>	47
Factoren en actoren	
2.1. De bestudering van buitenlands beleid	50
2.2. De EU als actor in de wereld: interne macht en externe macht	68
2.3. Conclusie	71
Literatuursuggesties voor verdere verdieping	72
<b>3. Het handelsbeleid van de Europese Unie</b>	75
3.1. De EU als machts(f)actor in de internationale betrekkingen	76
3.1.1. De opmerkelijke renaissance van de supermacht-these	77
3.1.2. De proliferatie van bijvoeglijke naamwoorden: macht als grabbelton	80
3.2. Het EU-handelsbeleid	85
3.2.1. De EU als <i>trading state</i> en als externe macht: wie zijn de <i>principals</i> en wie de <i>agents</i> ?	88
3.2.2. Het partnerschap tussen de Europese Commissie en het Europese bedrijfsleven: <i>commercial internationalism</i> verklaard	92

3.3. Casestudy I: TTIP als bron van (trans)nationaal conflict	97
3.4. Casestudy II: het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de EU als januskop	103
3.5. Conclusie	108
Literatuursuggesties voor verdere verdieping	109
<b>4. Dekolonisatie en uitbreiding</b>	<b>111</b>
Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie	
4.1. Beknopte geschiedenis van het EU-ontwikkelingsbeleid	112
4.2. Belangrijkste kenmerken van het EU-ontwikkelingsbeleid sinds het Cotonou-verdrag (2000)	120
4.2.1. De ontwikkeling van de ontwikkelingstheorie: van hoop naar nihilisme?	121
4.2.2. Handel en hulp: twee zijden van dezelfde munt?	128
4.3. EU-actorness en de plaats van het ontwikkelingsbeleid in de externe betrekkingen van de EU: uitdagingen of tegenstellingen?	135
4.4. Conclusie	141
Literatuursuggesties voor verdere verdieping	142
<b>5. Het einde van de Koude Oorlog, de uitbreidingsstrategie en het     nabuschapsbeleid van de Europese Unie</b>	<b>143</b>
5.1. Verdieping of verbreding, uitbreiding en desintegratie?	146
5.1.1. Eerdere uitbreidingsronden en de dynamiek van diepere inte- gratie	147
5.1.2. Bigbanguitbreiding in vergelijkend perspectief	151
5.2. De EU als <i>transformative power</i> ?	158
5.3. Voorbij de bigbanguitbreiding: dilemma's van een groter Europa	166
5.3.1. Uitbreiding en eurosceptis als onverenigbare grootheden?	167
5.3.2. <i>Beyond conditionality</i> : het spook van het populisme	170
5.3.3. Uitbreiding als veiligheidsstrategie: de EU en de westelijke Balkan	173
5.4. De nieuwe burens als vrienden: het nabuschapsbeleid	177
5.5. Conclusie	181
Literatuursuggesties voor verdere verdieping	183

<b>6. Intern-extern</b>	185
Veiligheid in een liberale en multipolaire wereldorde	
6.1. Europese integratie en Atlantische veiligheid tijdens de Koude Oorlog	187
6.2. De trans-Atlantische impasse: EU-vs relaties na de Koude Oorlog	191
6.2.1. Hegemoniale stabiliteit onder vuur	192
6.2.2. Naar een post-Amerikaans Europa?	194
6.3. Van nieuwe veiligheidsdreigingen en oude reflexen	201
6.4. Het Europese veiligheids- en defensiebeleid	205
6.4.1. Korte geschiedenis van het CSDP	206
6.4.2. De <i>Global Strategy</i> van de Europese Unie en het CSDP	210
6.4.3. Factoren en actoren	217
6.5. Naar een multipolaire wereld? Veranderende machtsverhoudingen in het internationale systeem	221
6.6. Conclusie	223
Literatuursuggesties voor verdere verdieping	225
<b>Epiloog</b>	227
<b>Noten</b>	235
<b>Literatuurlijst</b>	251
<b>Register</b>	261





# Voorwoord

Ik heb dit boek voor een belangrijk deel geschreven tijdens mijn verblijf aan de Universiteit van Granada, in de late zomer en herfst van het jaar 2017. Een goede plek om na te denken over Europa als wereldspeler. Ruim 500 jaar eerder, in 1492 om precies te zijn, werd deze Zuid-Spaanse stad als laatste bolwerk van de Arabische heersers op het Iberisch Schiereiland heroverd. Daarmee verloren de 'Moren' niet alleen hun 'Europese hoofdstad van de Islam', maar kwam tevens een einde aan acht eeuwen van min of meer vreedzame co-existentie tussen moslims, joden en christenen. De katholieke koning Ferdinand van Aragon en koningin Isabella van Castilië vierden hun *reconquista* door op vrij fanatieke wijze ook in culturele zin de hernieuwde eenheid van Spanje vorm te geven. Joden en moslims kregen een simpele keuze voorgelegd: ze konden het land verlaten of zich bekeren tot het Christendom. Religieuze intolerantie was een feit, en andersdenkenden kwamen onzacht in aanraking met de door dezelfde *Reyes Católicos* ingestelde Inquisitie.

1492 was ook het jaar waarin de Katholieke Koningen een historische conversatie hadden met Christoffel Columbus, in het gehucht Santa Fe, enkele kilometers verwijderd van Granada. Hij kreeg de opdracht, vastgelegd in de zogenaamde *Capitulaciones* van 17 april, om een snellere westwaartse route richting Azië te ontdekken. Niet gehinderd door gedegen kennis van werkelijke afstanden en beperkt met een ontoereikende voorraad voedsel, vond Columbus het geluk aan zijn zijde en een onbekend continent in het midden. De overzeese expansie van Europa richting Amerika was begonnen, evenals de eurocentrische kijk op wereldpolitieke verhoudingen die eeuwenlang zou standhouden. Europa werd wereldspeler.

In de loop van de 19<sup>de</sup> eeuw kwam geleidelijk een eind aan deze situatie en begon een proces dat ooit door de Britse historicus Geoffrey Barraclough als 'de verdwering van Europa' is samengevat (Barraclough 1967). De opkomst van twee supermachten aan de flanken van (West-)Europa – de VS en Rusland –, tezamen met de emancipatie en uiteindelijke bevrijding van niet-Europese volkeren uit de koloniale omarming van het moderne imperialisme, tilden de wereldpolitiek uit zijn eurocentrische fase. In de twintigste eeuw kwam daar een eigentijdse variant op het Verdrag van Tordesillas – de overeenkomst uit 1494 tussen het toenmalige Spanje en Portugal die de verdeling van de niet-Europese wereld tussen beide koninkrijken regelde – voor in de plaats. Geen enkel land of volk kon zich onttrekken aan het allesoverheersende conflict tussen twee systemen, het kapitalisme en communisme, en aan het bipolaire machtsevenwicht tussen de nieuwe supermachten. Zij waren verantwoordelijk voor de opdeling van de wereld in twee elkaar nagenoeg uitsluitende invloedssferen.

Deze korte 20<sup>ste</sup> eeuw van bipolariteit en Koude Oorlog, die begon met de Russische revolutie van 1917 en abrupt eindigde met de val van de muur in 1989, de daarop volgende fluwelen revoluties in Midden- en Oost-Europa en de ineenstorting van de Sovjet-Unie, is inmiddels geschiedenis en ver weggezaakt in het collectieve geheugen. Als jonge man heb ik de laatste fase van de Koude Oorlog meegemaakt, inclusief de dreiging van een nucleaire confrontatie, maar als docent internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam moet ik mijn best doen om hedendaagse studenten te overtuigen van het belang van dit thema. Het communisme is immers verdwenen als politieke machtsfactor en nieuwe conflicten, vaak met een religieus tintje, dienen zich aan. De wederzijdse afschrikking met kernwapens heeft plaatsgemaakt voor een gemeenschappelijke inspanning om de proliferatie van dit soort wapentuig naar zogenaamde schurkenstaten te voorkomen.

De wereld is in de afgelopen drie decennia inderdaad dramatisch veranderd. In het nu volgende zal ik drie grote veranderingen onderscheiden. Het doel hiervan is de context te schetsen waarbinnen de recente discussies over de externe betrekkingen van de EU en de vraag of Europa zich kan herstellen als wereldspeler plaatsvinden.

*De wereld is kleiner geworden.* Ook al is dit een proces dat volgens sommigen in het begin van de 19<sup>de</sup> eeuw begon, lijdt het geen twijfel dat we sinds de jaren tachtig van de 20<sup>ste</sup> eeuw een versnelling meemaken. Het is niet voor niets dat we pas sinds kort massaal van ‘mondialisering’ spreken. Tijd en ruimte zijn kleiner geworden door technologische vernieuwingen, onder andere op de gebieden van communicatie en financieel-economische dienstverlening, en door het wegnemen van belemmeringen op grensoverschrijdende stromen van goederen en kapitaal.

*De wereld is multipolair geworden.* De rol van Rusland in zijn voormalige invloedssfeer is grotendeels uitgespeeld, die van de VS is aan ernstige erosie onderhevig. Tegelijkertijd zien we nieuwe mogendheden opkomen. De opkomst van China spreekt het meest tot de verbeelding, maar ook landen als India, Brazilië, Indonesië, Zuid-Afrika en Turkije laten zich in afnemende mate de les lezen door de voormalige supermachten. Voor het eerst in de geschiedenis van de mensheid valt de decentralisatie van macht in het internationale systeem samen met een ongekend niveau van (economische) interafhankelijkheid. Multipolariteit en mondialisering vormen een unieke combinatie.

*De wereld is liberaler geworden, maar tegelijkertijd ook ongelijker en minder democratisch.* Dit is de meest gecompliceerde en wellicht ook meest betwiste verandering, vooral daar waar het de correlaties betreft. Het einde van de Koude Oorlog ging gepaard met allerlei profetieën over nieuwe wereldordes, het einde van de geschiedenis en de renaissance van liberale, politieke en economische waarden en normen. Allemaal goed en aardig, maar de werkelijkheid was beduidend weerbarstiger. Het wegvallen van de invloedssferendisdiscipline ging gepaard met een toename van het

aantal burgeroorlogen en daaraan gerelateerde vluchtelingenstromen. De opkomst van nieuwe economieën verkleinde weliswaar de nationale achterstand met de ontwikkelde wereld, maar vergrootte de binnenlandse welvaartsverschillen. Dit verklaart voor een deel de politiek-autoritaire tendensen in deze landen. Ook in de VS en Europa zijn de sociaaleconomische verschillen groter geworden en neemt de onvrede toe. Van een onweerstaanbare triomftocht van het liberalisme na 1989 kan dus geen sprake zijn. Het verzet neemt toe en neemt verschillende gedaantes aan, inclusief gewelddadige uitingsvormen.

Waar staan de lidstaten van de Europese Unie (EU) in deze drie processen? In welke mate zijn zij aanstichter, lijdend voorwerp of zelfs slachtoffer? En welke effecten hebben de drie processen op het proces van Europese eenwording? Zullen zij de rol van Europa als wereldspeler dichterbij brengen of juist bemoeilijken?

Ten aanzien van de eerste verandering hebben de lidstaten van de EU in gezamenlijkheid een belangrijke bijdrage geleverd aan wat we economische mondialisering noemen. Margaret Thatcher had ongelijk toen zij in de jaren tachtig stelde dat het mondiale kapitalisme haar geen andere keuze liet dan een beleid van liberalisering, deregulering en privatisering te voeren ('There is no alternative', zo luidde haar fameuze oneliner). In werkelijkheid was de onzichtbare hand van het vrijemarktkapitalisme mede door haarzelf – en later door andere Europese regeringen – in beweging gebracht. Het was een bewuste strategie om zogenaamde rigide patronen te doorbreken en het kapitalisme te beschermen tegen de kapitalisten (en met name in het geval van Thatcher ook tegen de arbeidersbeweging). Vanaf het moment dat de crisis van de jaren zeventig en begin jaren tachtig van de vorige eeuw een opmerkelijk en plotseling einde kreeg met de heropleving van het integratieproces – via de voltooiing van de interne markt en de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie – speelde de EU een actieve rol in de mondialisering. In plaats van slachtoffer waren de lidstaten van de EU in gezamenlijkheid een van de voornaamste motoren achter dit proces.

Bij de tweede verandering ligt de rol van de EU anders. In de ontluikende multipolaire wereld van staatcentrisch denken en machtspolitiek heeft 'Europa als wereldspeler' vooralsnog weinig betekenis, zo lijkt het (of zo wordt over het algemeen aangenomen, niet in de laatste plaats door de opkomende mogendheden). Dit heeft vooral met het karakter van de EU zelf te maken. De EU is geen unie in algemene zin, en zeker geen staat. In het beste geval kunnen we, geïnspireerd op het beroemde onderscheid tussen *Gemeinschaft* en *Gesellschaft* van de Duitse socioloog Ferdinand Tönnies (later uitgewerkt door Max Weber), spreken van een Europese maatschappij. Een *Gesellschaft* (maatschappij) is een verbond gebaseerd op indirecte transacties en onpersoonlijke, contractuele en gereguleerde relaties; affectie en solidariteit tussen de individuele leden spelen hierbij geen rol. De keuze

om samen te werken is op rationale gronden en op wederzijds belang gebaseerd. Zo opgevat vormen de lidstaten van de EU in het beste geval – als Economische en Monetaire Unie (EMU) – een grensoverschrijdende maatschappij. Het ontbreekt de EU grotendeels aan een politieke bovenbouw en ten enenmale aan een sociale onderbouw. Deze onvolgroeide unie is in de huidige vorm geen machtspolitieke (f)actor, geen volwaardige speler in de multipolaire wereld. En de lidstaten van de EU zijn te klein om op eigen kracht wel een plaats te verwerven.

Met betrekking tot de derde verandering spreken wetenschappers veelal van de *neoliberal turn* als ze het over de jaren tachtig en negentig hebben. In deze periode vond de omslag plaats van keynesiaanse vraagstimulering – karakteristiek voor de economische groeidecennia na de Tweede Wereldoorlog – naar een aanbodgerichte optimalisering van de voorwaarden voor winstgevend en risicomijdend ondernemen. Overheden trokken zich geleidelijk terug uit de economie en omarmden de neoliberale mantra van liberalisering, deregulering en privatisering, met wisselend succes en uiteenlopende sociale gevolgen. Er waren en zijn duidelijke verschillen tussen het ‘oude’ Europa en de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa. Hetzelfde geldt voor de noordelijke lidstaten van de eurozone in vergelijking met de zuidelijke lidstaten, met Griekenland als meest duidelijke voorbeeld uit de laatste groep. Kijken we naar individuele burgers binnen lidstaten, dan zien we soortgelijke verschillen tussen groepen mensen. Het neoliberalisme kent zijn winnaars maar ook zijn verliezers. Mensen krijgen een goedbetaalde of verliezen een slecht betaalde baan, profiteren van door speculatie opgedreven onroerendgoedprijzen of worden door dezelfde speculanten verdreven naar de buitenwijken van grote steden – om daar vervolgens in aanraking te komen met mensen uit andere gebieden met andere culturen... enzovoort.

Hier is het moment aangebroken om het verband te leggen tussen de drie grote veranderingen in de wereld en het eigenlijke onderwerp van dit boek: de externe betrekkingen van de EU. We beginnen met de derde verandering.

*De wereld is liberaler geworden, maar tegelijkertijd ook ongelijker en minder democratisch.* Het overkoepelende thema ‘Europa als Wereldspeler’ problematiseert de rol van de EU in een veranderende wereld. Een centraal begrip daarbij is – bij gebrek aan een treffend Nederlands alternatief – *actorness*. Gezocht wordt naar de factoren en actoren die bijdragen aan de versterking van het handelingsvermogen van de EU in het mondiale systeem. Nu wordt de kracht van de EU naar buiten toe in belangrijke mate bepaald door de mate van cohesie binnen de EU. We hebben het dan niet alleen over de samenhang en samenwerking tussen de 28 lidstaten, maar ook over de sociale cohesie binnen lidstaten. We zullen later in het boek vaststellen dat de precieze vorm en inhoud van de heropleving van Europese integratie in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw een belangrijke hefboomfunctie

had in de neoliberale omslag. Dit had tot gevolg dat de Europese burgers die het meeste te lijden hadden onder de beleidswijzigingen – of in ieder geval meenden dat zij tot de verliezers behoorden, niet langer gehoord werden door de traditionele politieke elites en kortom tot tweederangs burgers waren gedegradeerd – zich keerden tegen ‘Europa’. Het waren echter niet per se Europa en de EU die de mythes van vrije markt en *positive sum* aan de man brachten maar de vertegenwoordigers en uitdragers van het neoliberale gedachtegoed. Desalniettemin kreeg Europa de schuld. Een belangrijk onderdeel van de populistische revolutie van de laatste decennia is eurosceptis, oftewel onvrede met het proces van Europese integratie. Dit heeft onherroepelijk consequenties voor de externe *actorness* van de EU, enerzijds omdat de weerstand tegen de unie in het algemeen en diepere integratie in het bijzonder binnen de lidstaten toeneemt, en anderzijds omdat de interne problemen van de EU van invloed zijn op verwachtingspatronen *buiten* de EU ten aanzien van ‘Europa als wereldspeler’.

*De wereld is multipolair geworden.* Zoals gezegd, de Russische Federatie en de VS spelen niet meer de dominante en hegemoniale rol van weleer. Mede door het economische liberaliserings- en mondialiseringsproces konden landen als China en India een indrukwekkende inhaalrace voeren, eerst economisch maar nu ook politiek-militair. De opkomst van deze landen verklaart voor een deel de beweging richting multipolariteit; de verzwakking van de voormalige supermachten is een andere reden. De ineenstorting van de Sovjet-Unie moge voor zichzelf spreken, maar ook de hegemonie van de VS is niet langer onbetwist. Voor de EU heeft dit een dubbele consequentie. De Russische beer is verzwakt uit de Koude Oorlog gekomen, maar doet de laatste jaren verwoede pogingen om – al dan niet geprovoceerd door NAVO en EU – een deel van zijn internationale prestige te herwinnen. En de VS zijn minder bereid of in staat om de naoorlogse leiding van de westerse wereld te blijven voeren en minder bereid of in staat om de lidstaten van de EU een permanente en onvoorwaardelijke veiligheidsgarantie te bieden. Beide ontwikkelingen duwen in dezelfde richting: het laat zich aanzien dat de lidstaten hun eigen machtspolitieke broek moeten ophouden. Als dit een juiste analyse is, zijn de lidstaten van de EU zich hier dan ten volle van bewust en zijn zij bereid om de krachten te bundelen? Zijn zij bereid meer gezamenlijkheid op het terrein van de externe betrekkingen na te streven? En welke externe betrekkingen zullen zij dan prioriteit geven? Waar zal de verbetering van het handelingsvermogen op gericht zijn?

*De wereld is kleiner geworden.* De EU is een politieke dwerg maar een economische reus, zoveel is duidelijk. De economische reus heeft te maken met onwenselijke demografische ontwikkelingen en zal in de toekomst steeds meer afhankelijk zijn van buiten-Europese groei voor de eigen welvaart. (In die zin kan men vermoeden dat de EU het fenomeen ‘handelsoorlogen’ met lede ogen aanziet.) Tegelijkertijd ziet de EU, als gevolg van de eerder gememoreerde opkomst van ‘nieuwe economieën’, de

internationale concurrentie toenemen. De verkleining van de wereld heeft ook nog een ander effect: niet alleen producten verplaatsen zich over de aardkloot, mensen doen dit al dan niet gedwongen ook. De verliezers op wereldschaal verplaatsen zich en zullen dit in de toekomst blijven doen. Hier manifesteert zich een probleem voor de EU met haar poreuze buitengrenzen en open binnengrenzen. De wijze waarop in diverse lidstaten is omgegaan met (de vrees voor) de toevloed van migranten duidt op de omvang en complexiteit van dit probleem. En zo zijn we terug bij 'de uitgesloten', de tegenkrachten en de eurosceptici die we hierboven reeds tegenkwamen. (En op een bepaalde manier terug bij de intolerantie in het Granada van na de *reconquista*.)

#### *De externe betrekkingen van de EU*

De dilemma's zijn veeltallig. De EU is gedwongen om na te denken over haar toekomst als mondiale speler. Is het nog zinvol om op de kaart van 'zachte macht' (positieve stimulansen) te spelen met handels- en ontwikkelingsbeleid als voornaamste troeven? Zo nee, wat dient de EU dan te doen om haar 'harde macht' (militaire middelen) te vergroten? Is er genoeg draagvlak binnen de huidige EU om te komen tot een verdieping van integratie op een gevoelig terrein als defensie?

Dit boek gaat over de *externe betrekkingen* van de EU in brede zin. Het *Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid* (GBVB), gelanceerd met het Verdrag van Maastricht (1991) en bedoeld om de Europese diplomatieke betrekkingen met derde landen te coördineren en samenwerking op het gebied van externe veiligheid te stimuleren, is onderdeel van deze externe betrekkingen. Daarnaast hanteren de Europese verdragen begrippen als 'externe actie van de EU' en 'externe dimensies van de interne actie van de EU'. Externe actie betreft met name handels-, ontwikkelings- en uitbreidingsbeleid, beleidsterreinen kortom die direct en expliciet de betrekkingen met de buitenwereld tot doel hebben. Intern beleid is weliswaar in eerste instantie tussen lidstaten, maar heeft vaak externe consequenties of wordt door externe factoren beïnvloed. Twee voorbeelden – het Europees landbouwbeleid en energiebeleid – illustreren dit uitstekend. In het eerste geval hebben steunoperaties voor Europese boeren lange tijd de EU-handels- en ontwikkelingsrelaties bepaald. In het tweede geval is de Europese energievoorziening voor een belangrijk deel afhankelijk van geopolitieke ontwikkelingen elders.

De externe betrekkingen in dit boek zijn dus breder dan de externe actie omdat zij tevens het GBVB (en het later geïntroduceerde gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid) als onderwerp hebben. En zij zijn breder omdat ze ook de internationale of mondiale dimensies van intern beleid omvatten. Overigens zijn de scheidslijnen tussen de verschillende beleidsterreinen, tussen intern en extern beleid en tussen 'zacht' en 'hard' beleid, in werkelijkheid moeilijk vast te stellen. De relaties tussen de EU en de VS hebben een grote invloed op het reilen en zeilen

van de EU; internationale handel en ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden; handelsoorlogen en de gevolgen daarvan kunnen nauwelijks als ‘zacht’ worden omschreven; enzovoort. In de loop van dit boek wordt duidelijk dat de vele beleidsonderwerpen en -maatregelen vaak op verrassende wijze in elkaar grijpen.

### *Opbouw en structuur van het boek*

Dit boek is in eerste instantie geschreven als introductie op de externe betrekkingen van de EU. Als zodanig vormt dit onderwerp weer een integraal onderdeel van een meer algemene inleiding in de leer der internationale betrekkingen. Dit verklaart voor een belangrijk deel de opbouw van het boek: het begint met een discussie over theorieën en gaat vervolgens geleidelijk over in een meer empirische behandeling van verschillende beleidsterreinen. Geleidelijk, omdat we ook in de empirische hoofdstukken teruggrijpen op meer abstracte begrippen als macht, cohesie en veiligheid.

De eerste twee hoofdstukken behandelen de belangrijkste theoretische benaderingen en debatten binnen drie nauw met elkaar verbonden vakgebieden. In hoofdstuk 1 komt allereerst de theorievorming op het terrein van de internationale betrekkingen aan bod. Twee centrale thema's – de rol van de staat in het internationale systeem en het belang van ideeën in de vormgeving van interstatelijke relaties – zijn onmiddellijk van belang voor de vraag of de EU als hybride, polycentrische organisatie kan overleven (en zelfs het verschil kan maken) in een wereld van soevereine staten. Daarna komen zogenaamde Europese integratietheorieën aan bod. Zij zijn deels schatplichtig aan de eerder behandelde IB-theorieën maar benadrukken soms ook het unieke karakter van het proces van Europese integratie. Een belangrijk verschil van mening centreert zich rond de vraag of de landen van de EU bereid en/of in staat zijn hun bevoegdheden op diverse beleidsterreinen over te dragen aan een hogere, supranationale (of bovenstatelijke) autoriteit. Het zal duidelijk zijn dat we hier te maken hebben met de (on)mogelijkheid van EU-actorness naar buiten toe. In welke mate kan de eenheid in verscheidenheid door blijven slaan naar nationale eigenheid om nog van een Europa als wereldspeler te kunnen spreken? Dit is een vraag die aan bod komt in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk staan de belangrijkste inzichten uit de literatuur over de factoren en actoren achter de totstandkoming van buitenlands beleid centraal. We zien dat de gebruikelijke oneliners als ‘het buitenlands beleid van de vs’ de werkelijkheid verhullen van een voortdurende machtsstrijd tussen tal van binnenlandse actoren. De uitkomst in de vorm van daadwerkelijke buitenlandpolitieke acties is een afspiegeling van die machtsstrijd. Het algemeen belang (als motto van buitenlands beleid) bestaat niet als we het wordingsproces ontleden. Het moge duidelijk zijn dat een en ander in versterkte mate voor de EU geldt. Voorzichtigheid is dus geboden als we spreken van ‘de EU als wereldspeler’.

De drie voornaamste beleidsterreinen van de externe actie van de EU komen aan de orde in de hoofdstukken 3 tot en met 5. In hoofdstuk 3 behandelen we het handelsbeleid van de EU. De verdieping van economische integratie in Europa gaat hand in hand met een steeds duidelijker scheiding tussen interne en externe (of internationale) markten. Dit vereist op den duur een gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU-lidstaten en een bovenstatelijke onderhandelaar die namens de lidstaten in contact treedt met derde landen. Maar ook hier geldt: deze onderhandelaar – in het geval van de EU is dat de Europese Commissie – is onderdeel van een complexe machtsconfiguratie. We zullen zien dat de ontwikkeling van het handelsbeleid van de EU sinds het midden van de jaren tachtig een afspiegeling is van de eerder genoemde *neoliberal turn* en de daaraan ten grondslag liggende machtsverhoudingen. In hoofdstuk 4 schakelen we door naar het Europese ontwikkelingsbeleid. De EU heeft vanaf het eerste begin een dominante rol gespeeld in de mondiale samenwerking op dit terrein. Ook hier is het beter te spreken van ‘de EU en haar lidstaten’, want een groot deel van de financiële inspanningen wordt (nog steeds) op nationaal niveau gegenereerd. Speciale aandacht zal worden geschonken aan de relatie tussen handel en ontwikkeling en de geleidelijke onderschikking van de laatste doelstelling aan het welbegrepen eigenbelang van de EU bij verdergaande mondiale handelsliberalisering. Als derde en laatste beleidsterrein dat onder de noemer van externe actie valt nemen we de uitbreidingsstrategie van de EU onder de loep in hoofdstuk 5. De EU heeft altijd een aantrekkingskracht uitgeoefend op omliggende Europese landen, en op gezette tijden vroegen sommige van de landen het lidmaatschap aan. Pas na het einde van de Koude Oorlog – en in antwoord op de massale belangstelling uit Midden- en Oost-Europa – formuleerde de EU een min of meer coherente strategie om de toetreding van deze nieuwe democratieën in goede banen te leiden. Aan deze strategie heeft de EU de kwalificatie *transformative power* te danken, een verwijzing naar de rol die de EU heeft gespeeld in het dubbele transformatieproces in Midden- en Oost-Europa (van autoritair regime naar democratie en van staatsgeleide naar vrije markt economie).

In hoofdstuk 6 komt een aantal lijnen tezamen: economisch en monetair beleid (interne actie en de internationale dimensie daarvan) wordt in verband gebracht met veiligheidsbeleid (interne en externe actie plus GBVB). De architecten van het nieuwe Europa verzuimden het bouwwerk van markt en munt te completeren met sociale en politieke unie. De eenzijdige nadruk op marktintegratie, bezuinigingen en structurele hervormingen had en heeft consequenties voor de externe *actorness* van de EU zoals we in dit hoofdstuk betogen, mede omdat ze de sociaaleconomische verschillen tussen en binnen lidstaten vergroten en de oppositie tegen de EU voeden. Wie tegen Europa is houdt zich al helemaal niet bezig met ‘Europa als wereldspeler’. Deze existentiële interne crisis krijgt sinds de jaren tien een meervoudige internationale veiligheidsdimensie. Aanhoudende



conflicten en burgeroorlogen in het Midden-Oosten en Sub-Sahara Afrika, de explosieve combinatie van bevolkingstoename en onderontwikkeling, een sterke toename van migratiestromen en de heropleving van Koude-Oorlogretoriek zijn slechts de meest zichtbare en prangende dilemma's waarvoor een instabiele EU zich gesteld ziet. In het tweede deel van hoofdstuk 6 analyseren we de wijze waarop de EU tot nu toe met deze 'uitdagingen' binnen het kader van het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid is omgegaan.

In de epiloog zullen we terugkomen op de aan het begin van dit voorwoord genoemde veranderingen in het internationale systeem en op de daarmee verbonden dilemma's. Dan is het ook tijd om voorzichtig te speculeren over de kans dat Europa uitgroeit tot een wereldspeler die niet alleen zijn eigen veiligheid ter hand neemt, maar ook een effectieve bijdrage levert aan de vele mondiale problemen waarvoor de mensheid zich in de 21<sup>ste</sup> eeuw gesteld ziet.

#### *Een woord van dank*

Dit boek is schatplichtig aan veel mensen. Het betreft generaties studenten wier nieuwsgierigheid en kritische studiehouding mij altijd noopten colleges in de leer der internationale betrekkingen voortdurend te vernieuwen en aan te scherpen; collega's die – door tijdsdruk gedwongen – meestal niet verder kwamen dan het vluchtig lezen van mijn inleidingen en conclusies, maar toch altijd met zinvolle feedback kwamen; redacties van tijdschriften en anonieme recensenten die mij leerden dat kritisch commentaar weliswaar vervelend is, maar ook essentieel onderdeel van het academisch metier; en het ondersteunend personeel, niet in de laatste plaats de medewerkers op het secretariaat van mijn afdeling politicologie, wier belangstelling voor mijn schrijverij mede te maken had met de plaats waar het schrijfproces begon. Op deze anonieme en collectieve dankbetuiging wil ik enkele uitzonderingen maken. In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar mijn redactrices bij Amsterdam University Press, Inge van der Bijl en Rixt Runia. Ten tweede ben ik respectievelijk Diego Javier Liñán Noguerras en Luis M. Hinojosa Martínez – beiden verbonden aan de afdeling *Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales* – erkentelijk dat zij mijn verblijf aan de Universiteit van Granada hebben gefaciliteerd. Ten derde dank ik José Luis Medina en Nuria Oria, vrienden voor het leven, omdat zij mijn periode in Spanje ook privé tot een uiterst aangename hebben gemaakt. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn geliefde Johanna, wier ongenaakbare doch onbaatzuchtige steun van doorslaggevende invloed was en wier schrijftalent mij heeft behoed voor nog meer overdadig en wollig taalgebruik.