

As van vertrouwen

Een nieuw partner- en bondgenootschap van de EU en Latijns-Amerika

Het wereldwijde geopolitieke bestel wordt gekenmerkt door de overgang van unipolariteit naar multipolariteit. De manier waarop met deze delicate overgang wordt omgegaan zal in grote mate het succes bepalen van pogingen tot het oplossen van de hedendaagse problemen: energie- en voedselzekerheid, klimaatverandering en biodiversiteit, veiligheid en vrede, en armoedebestrijding. De omgekeerde stelling is niet minder waar: de manier waarop de problemen van schaarste, klimaat, veiligheid en armoede worden aangepakt zal een beslissende invloed hebben op de richting en uitkomst van het proces van overgang naar een nieuw wereldsysteem.

Multilateralisme is het woord van deze tijd; de enig mogelijke weg vooruit, als we schaarste, conflict en ondergang willen voorkomen. Latijns-Amerika is de natuurlijke partner en bondgenoot van de EU, en tezamen moeten zij het voortouw nemen in het bevorderen van een consistent multilateralistische benadering.

Teneinde dit partnerschap en bondgenootschap te doen slagen, moet de EU snel korte metten maken met de obstakels die de Latijns-Amerikanen al jarenlang frustreren: de landbouwprotectie en het feit dat de Europeanen in deze kwestie bondgenoot zijn van de VS in de WTO, het thema migratie, de ruimte die Spanje wordt geboden om de EU te gebruiken voor de bevordering van haar eigen economische belangen in Latijns-Amerika.

Een vruchtbaar partnerschap heeft te maken met vertrouwen, met het geven en koesteren van vertrouwen; net zoals multilateralisme en, inderdaad, de samenleving als zodanig het daarvan moeten hebben. Hun nieuw partner- en bondgenootschap zal de EU en Latijns-Amerika in staat stellen het gebrek aan vertrouwen in de wereld en in hun eigen samenlevingen aan te pakken.

Schaarstes en kwetsbaarheden in het opkomende nieuwe wereldsysteem

De EU is sterk afhankelijk van extern energieaanbod: 76% van haar olie en 49% van haar gas wordt geïmporteerd, en deze cijfers zullen naar verwachting stijgen, tot 94 resp. 81% in 2030. Energiezekerheid is een topprioriteit in de buitenlandse politiek van de EU, en beleidsstukken, internationale verdragen en overeenkomsten met derde landen volgen elkaar in snel tempo op. De kern van het externe energiebeleid van de EU is het bevorderen van op rechtsregels gefundeerd gedrag op open markten. Dit behelst het uit de weg ruimen van obstakels voor het goed functioneren van de markt, zoals gebrekkige transparantie, corruptie, monopolies en kartels, alsmede van fysieke en infrastructurele belemmeringen voor een geïntegreerde markt; terwijl andere maatregelen refereren aan wettelijke kaders ter bevordering van buitenlandse investeringen in de energiesector, aan veiligheid en milieu. In conceptuele termen is het externe energiebeleid van de EU een perfecte voortzetting van haar constitutieve interne beleidsparadigma, dat wil zeggen: op rechtsregels gebaseerde marktliberalisering.

Een omstreden beleidsparadigma

Maar het is juist in de energiesector dat de beleidsontwikkeling van de EU de grootste obstakels en oppositie ondervindt, zowel van binnenuit als van buiten. De interne energiemarkt is nog lang niet volledig open, fysiek noch beleidsmatig, en verschillende lidstaten belemmeren *de facto* de opening van energiemarkten, met name waar het gaat om het ontkoppelen van productie en distributie, en de vrije toegang van buitenlandse investeringen (*energie-nationalisme*). Een coherent EU beleid wordt ook effectief ondermijnd door het feit dat veel lidstaten hun nationale belangen van energiezekerheid behartigen door middel van het afsluiten van bilaterale overeenkomsten met derde landen; en dat,



terwijl diezelfde derde landen aarzelen of zelfs zonder meer weigeren om het pakket EU maatregelen in hun overeenkomsten op te nemen: zie Rusland, Algerije, de landen van het Midden Oosten.... Geconfronteerd met deze obstakels is het EU beleidsparadigma zélf het voorwerp geworden van bedenkingen en directe kritiek van de kant van beleidsmakers van zowel de lidstaten als van binnen uit de EU bureaucratie. Het beleidsparadigma wordt als onwerkbaar en ineffectief betiteld, omdat het politiek idealistisch en geopolitiek naïef zou zijn. Zij die aangeven dat het EU beleid politiek idealistisch is stellen voor om het externe energiebeleid van de EU te *dépolitiseren*, in de zin van het loskoppelen van commerciële transacties (het kopen en verkopen van olie en gas) van *ingewikkeld gepraat* over democratie, behoorlijk bestuur en mensenrechten; dat wil zeggen, zij voeren een pleidooi voor economisch realisme. Aan de andere kant zijn er criticasters die stellen dat het EU beleid geopolitiek naïef is, en zij zien de noodzaak om het externe energiebeleid van de EU daadwerkelijk te *geopolitiseren*, in de zin van het benaderen van de kwestie van energiezekerheid als geplaatst binnen het bredere kader van internationale en globale machtsverhoudingen. Zij pleiten, met andere woorden, voor geopolitiek realisme en voor een EU die zelfbewust deelneemt aan het geopolitieke machtsspel van de grote producerende en consumerende landen in de wereldarena. Het zal evenwel duidelijk zijn dat deze alternatieve beleidsvoorstellen allebei moeten worden verworpen. Uiteindelijk zouden ze juist die tendensen versterken die instabiliteit en verstoring van zowel het energie-aanbod als van de economie, de samenleving en het wereldsysteem als geheel voortbrengen. Gelet op de complexiteit van de energietransitie, gelet ook op de schaarstegerelateerde politieke en geopolitieke kwetsbaarheden in een periode van fundamentele overgang in de wereldorde, kan energie niet langer alleen aan de markt worden overgelaten. En het is moeilijk voor te stellen hoe het spelen van het geopolitieke machtsspel ooit nog een vreedzame, levensvatbare en op rechtsregels gebaseerde orde kan voortbrengen, die tegelijkertijd een functionerende globale markt en een functionerend energiesysteem omvat.

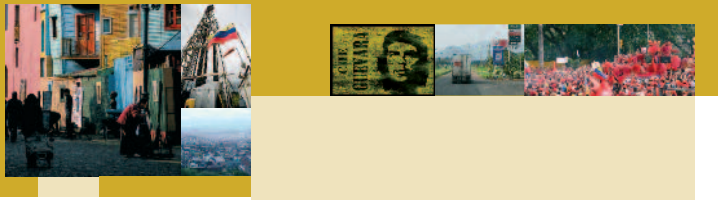
Geen keus

Het is natuurlijk een onloochenbaar feit dat het EU beleidsparadigma – i.e. een op rechtsregels gebaseerde marktliberalisering – intrinsiek kwetsbaar en zwak is. Het is gefundeerd op vertrouwen en, om te kunnen functioneren, is er een zekere mate van wederzijds vertrouwen nodig tussen alle betrokken partijen. Als dit vertrouwen er niet is, zal het EU beleidsconcept worden gezien en begrepen als naïef en dus onuitvoerbaar. Dit is niet meer dan de zóveelste illustratie van het probleem dat verbonden is met álle collectieve actie: vertrouwen is nodig om partijen ervan te weerhouden om gebruik te maken van individuele vrijheidgraden nú, ten gunste van een beter resultaat voor allen in de toekomst. De EU is een kwetsbare onderneming, en dat is haar beleidsparadigma ook. Maar de EU heeft geen andere keus dan te blijven wat zij is, en te doen wat zij moet doen. Want precies deze constitutieve kwetsbaarheid is tegelijkertijd haar kracht.

Geopolitisering van de energiekwestie en de implicaties hiervan voor de EU beleidsvorming

Dus hoe moeten wij de geopolitisering van de energiekwestie begrijpen, en wat zijn de implicaties hiervan voor de EU beleidsvorming?

De geopolitisering van energie – en van andere schaarse natuurlijke hulpbronnen, zoals voedsel en water – moet worden gezien als een fenomeen dat voortkomt uit twee samenvallende ontwikkelingen. Enerzijds is er een plotselinge onevenwichtigheid tussen de scherp stijgende vraag en het slechts langzaam reagerende aanbod van deze essentiële maar *bijzondere* goederen, waarmee de weg wordt vrijgemaakt voor snel stijgende prijzen, maar ook voor hun politieke herdefiniëring, in termen van macht en nationale (on)veiligheid. Anderzijds doet deze schaarste zich voor in een vrij bijzondere periode in de wereldgeschiedenis; i.e. een die wordt gekenmerkt door de overgang van de wereldorde van een unipolair systeem zoals we dat sinds 1989 hebben gekend, naar een multipolair systeem. De unipolaire wereld werd ideologisch gedomineerd door het Westers liberalisme, en geopolitiek door de VS als de enige supermacht. Deze periode loopt nu op zijn eind, maar de omtrekken van de nieuwe situatie zijn nog niet helder. Wel duidelijk is echter dat de geopolitisering van de schaarste van



natuurlijke hulpbronnen moet worden begrepen in de context van dit transitieproces, en dat op hun beurt deze ge-geopolitiseerde schaarste het transitieproces van uni- naar multipolariteit beïnvloedt, zowel wat betreft ritme als richting.

Het nieuwe wereldsysteem

Met betrekking tot het nieuwe wereldsysteem bestaat er onder onderzoekers een consensus omtrent zijn economische kenmerken. In ongeveer tien jaar tijd zal de wereldeconomie worden gedomineerd door drie grote blokken, die elk goed zijn voor 15-20% van het Bruto Mondiale Product, zijnde China, de VS en de EU; daarna komen India met ongeveer 10% en Japan, Brazilië en Rusland met ieder 5% of minder.

Nu is de grote vraag natuurlijk hoe deze nieuwe economische configuratie wordt verwerkt in de ideologisch-politieke sfeer; dat wil zeggen, hoe de huidige en toekomstige politieke actoren zullen omgaan met en inspelen op het complexe proces van verandering en re-accommodatie op globaal niveau. Zullen zij bereid en in staat zijn om een vreedzame overgang naar een werkzaam en duurzaam nieuw wereldsysteem te bevorderen, of staat ons een lange periode van rivaliteit en conflict te wachten? Om dit punt te illustreren kunnen we verwijzen naar de interessante these van Mark Leonard in zijn *Divided World - The struggle for primacy in 2020*. Volgens Leonard zijn er momenteel vier politieke blokken in opkomst en al verwickeld in een strijd om de hegemonie. Deze blokken zijn 1. de VS en 2. de EU. Het verschil tussen de twee is dat terwijl de VS uitgaat van een "realistische" veiligheidsbenadering en van een wereldorde die is gebaseerd op machts-evenwicht, de EU een voorstander is van een op (rechts)regels gebaseerde internationale orde en een effectief multilateraal systeem met goed functionerende internationale instituties. Het derde blok wordt gevormd door de autocratische as China-Rusland, twee landen die veel nadruk leggen op nationale identiteit en soevereiniteit maar die met de EU de optie delen voor een op (rechts)regels gebaseerde internationale orde – in hun geval opgevat als een protectiemechanisme tegen westerse dominantie. Het vierde blok is de Islamzone, die zich uitstrekt van Marokko tot Indonesië, niet gebonden door democratische procedures noch – als het erop aan komt – door internationale instituties.

Dit scenario van opkomende en rivaliserende geopolitieke blokken zit vol met risico's. Het proces zal worden gekenmerkt door instabiliteit, polarisatie, het versterken van nationalistische en militaristische tendensen, misschien zelfs inclusief de inzet van energie, voedsel en/of water als wapens; daarmee voortbrengend zometeen openlijk militair conflict dan toch een wereldwijde recessie, tekorten aan energie, voedsel en water, en de verspreiding van armoede en honger. En in een atmosfeer van algemeen en spiraalsgewijs toenemend wantrouwen zal de oplossing van de huidige wereldproblemen – problemen die juist een collectief handelen vereisen om met enige kans van slagen te worden aangepakt: klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, veiligheid en armoede – een illusie zijn.

EU: zachte macht voor het goede

Dit is de uitdaging voor een EU-beleid voor energie- en voedselzekerheid. Alle inspanningen zouden moeten worden gericht op het ombuigen van het voortschrijdende proces van gecombineerde geopolitieke blokvorming en polarisatie; en op het mogelijk maken van een vreedzame transitie naar een werkzaam en duurzaam nieuw wereldsysteem, dat noodzakelijkerwijs meerpolig van aard is, maar één waarbinnen de verschillende actoren zich erkend voelen in hun bestaan en in hun legitieme belangen, waarbij een brede bereidwilligheid wordt gegenereerd om in te schikken, om in gesprek te blijven en om zich te verbinden aan een op (rechts)regels gebaseerde orde en functionerende internationale instituties. Om dit te bevorderen, moet de EU zich consequent opstellen en gedragen als de kampioen van het multilateralisme, van internationale regels, orde, instituties en samenwerking. De EU moet de kracht voor het goede zijn, en zij moet bereid zijn zo ver te gaan als maar nodig is in het niet accepteren van het machts- en polarisatiespel, in het geven en koesteren van vertrouwen, ook al betekent dat een vergroting van haar eigen kwetsbaarheid; in het overtuigen en verbinden, in het uitoefenen van slechts zachte macht. De Unie kan niet anders handelen, al is het maar omdat het lot van Europa – en haar veiligheid en welvaart, inclusief energie- en voedselzekerheid – afhankelijk is van een werkzame internationale orde.



EU – Latijns-Amerika partnerschap en alliantie

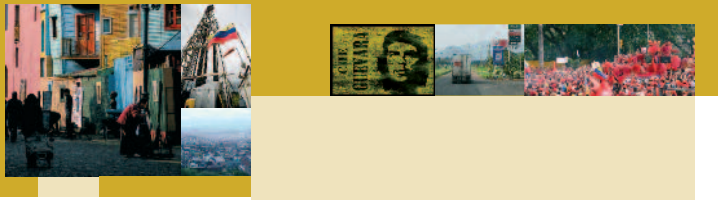
Hierbij is de eerst aangewezen partner voor Europa – en één die van onschatbare waarde kan blijken te zijn – Latijns-Amerika. Véél te lang is Latijns-Amerika de grote afwezige geweest in de buitenlandse politiek van de EU. Het continent bezit bijna één derde van het zoete water van de wereld, gunstige fysieke omstandigheden voor de productie van voedsel en biobrandstoffen, de belangrijkste oliereserves buiten het Midden Oosten, gas, koper, ijzer..... En al deze hulpbronnen zullen niet alleen van belang zijn voor de economische ontwikkeling van de Latijns-Amerikaanse landen en – eventueel – van de EU. Zij zullen ook cruciaal zijn voor het aanpakken en oplossen van enkele van de hedendaagse wereldproblemen: energie- en voedselzekerheid, klimaatverandering en biodiversiteit, veiligheid en vrede, economische groei en armoedebestrijding. Maar belangrijker nog is het feit is dat Latijns-Amerika de voorkeur van de EU deelt voor multilateralisme, voor een op rechtsregels gebaseerde internationale orde en instituties. En op een nog dieper niveau delen de Europeanen en de Latijns-Amerikanen gemeenschappelijke meningen en overtuigingen over hoe we zouden moeten samenleven en wat voor een soort samenleving we zouden moeten nastreven, zowel op het nationale als op het globale niveau. Het feitelijk bestaan van een dergelijke basis van gedeelde waarden is gemakkelijk te herkennen, als we deze vergelijken met de Chinese, Slavische of zelfs maar de Angelsaksische basisovertuigingen.

Verrassenderwijze lijken de Latijns-Amerikanen zich meer dan de Europeanen bewust te zijn van dit cruciale feit. Ook zijn voor de Latijns-Amerikanen de sterke historische en culturele banden die hen met Europa verbinden meer levend en present. Van hun kant bestaat er nog steeds een heel reële belangstelling voor het ontwikkelen van een partner- en bondgenootschap dat veel dieper gaat dan de nogal steriele rituele onderhandelingen op de EU-LA topconferenties. Wat er nodig is zijn dialoog, wederzijds vertrouwen, de wil tot investeren in een duurzaam partnerschap en een solide *bondgenootschap voor het goede* op het wereldtoneel. De kwesties die de Latijns-Amerikanen totnogtoe frustrerden – de landbouwprotectie en het feit dat de Europeanen in deze kwestie bondgenoot van de VS zijn in de WTO, het thema migratie, de manier waarop Spanje de ruimte wordt gegeven om de EU te gebruiken voor de bevordering van zijn eigen economische belangen in Latijns-Amerika – zouden onmiddellijk moeten worden aangepakt, als een teken dat een nieuw tijdperk in de relatie aankondigt. Beide kanten zouden moeten werken binnen een geïntegreerd politiek kader dat gericht is op het behartigen van de belangen van elk van de partners én op het scheppen en benutten van nieuwe kansen voor beiden zowel als voor de globale samenleving; een kader dat behalve energie ook veiligheid en defensie, voedselproductie en armoedebestrijding, economische en commerciële relaties, en politieke en institutionele samenwerking omvat.

Vertrouwen, maatschappij-instituties en regionale integratie

Dit nieuwe partner- en bondgenootschap tussen LA en Europa zou ook instrumenteel kunnen zijn in het aanpakken van een aantal hedendaagse problemen van de Latijns-Amerikaanse samenlevingen. Deze problemen zijn verschillend benoemd: slecht bestuur, zwakke instituties, jonge democratieën, fragiele staten, onvlambare samenlevingen. De basislijn is dat LA samenlevingen lijden aan een groeiend gebrek aan publiek vertrouwen; en dat wantrouwen aan de winnende hand is in de betrekkingen tussen groepen, tussen burgers en hun regering, en ook tussen de naties van het continent. Natuurlijk zijn deze problemen niet nieuw, en niet voorbehouden aan LA. Maar men zou de stelling kunnen verdedigen dat wantrouwen in toenemende mate de betrekkingen in het LA publieke domein overheerst, zowel op nationaal niveau als op regionaal en internationaal niveau.

Dit is werkelijk een zeer ernstig probleem. Als wantrouwen zich verspreidt, zal sociale onrust de economische groei blokkeren. Nationalisme en militarisme zullen economische en sociale ontwikkeling en vruchtbare regionale samenwerking belemmeren, en protectionisme zal de plaats innemen van winstgevende ruil op open markten. Als wantrouwen zich verspreidt, zullen de gezamenlijke inspanningen om werk te maken van de gedeelde uitdagingen van deze tijd: energie- en voedselzekerheid, klimaatverandering en biodiversiteit, en armoedebestrijding, verzanden in een hopeloze onderneming.



De logica van wantrouwen en confrontatie is een spiraalsgewijs verlopend proces, dat zichzelf voedt en aandrijft. Problemen die gerelateerd zijn aan een zich verspreidend wantrouwen en ontvlambare samenlevingen dreigen te interfereren met een rationeel en vruchtbaar gebruik van de rijke natuurlijke hulpbronnen van het continent. Men zou hopen en verwachten dat hulpbronnen worden ingezet voor groei en ontwikkeling, en voor een vruchtbare integratie van de LA economieën en samenlevingen in de wereldgemeenschap. In plaats daarvan zien we dat energiebronnen worden ingezet als machtsmiddelen in een zichzelf versnellend proces van wantrouwen, van hegemonie en van conflict. En als wantrouwen de betrekkingen gaat overheersen, zal de kwaadaardige cirkel van wantrouwen - wanneer deze aan zichzelf wordt overgelaten - uiteindelijk enerzijds wijdverspreide energieschaarste en anderzijds conflict en oorlog voortbrengen.

Het is dus dringend nodig de cyclus van wantrouwen en confrontatie te stoppen en om te buigen tot een logica van vertrouwen, dialoog en samenwerking, zowel op nationaal als op regionaal en globaal niveau.

Er is dus genoeg te doen, genoeg samen te doen, ook op het vlak van de politieke en institutionele samenwerking, als integraal onderdeel van de agenda van het nieuwe EU-LA partner- en bondgenootschap. De EU en Latijns-Amerika moeten samen een as van vertrouwen vormen, als een kracht voor het goede in een licht ontvlambare wereld.