



EU's nye ansigter udadtil: Ursula v. der Leyen, Charles Michel og Josep Borrell  
I efteråret 2019 blev der skiftet ud på EU's topposter – og dermed også på EU's ansigt udadtil. Tyskeren Ursula von der Leyen (t.v.) er den nye formand for den magtfulde Europa-Kommission, belgieren Charles Michel (i midten) er udnævnt til præsident for Det Europæiske Råd (stats- og regeringslederne) og spanieren Josep Borrell (t.h.) blev valgt som "den højtstående repræsentant for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik". Den sidste stilling blev oprettet i forbindelse med den seneste traktatændring i 2009 (Lissabon-traktaten) hvor EU's rolle som international aktør søgtes styrket. Som en slags EU udenrigsminister står Borrell i spidsen for et diplomatisk korps (EEAS = European External Action Service) fordelt på 140 EU-repræsentationer i hele verden. Stillingens oprettelse har dog ikke for alvor ændret billedet af hvem der tegner EU udadtil. Kommissionsformanden og præsidenten for Det Europæiske Råd spiller også en vigtig rolle. Men det er fortsat statslederne i EU's største lande, især Tyskland og Frankrig, hvis ord vejer tungest i internationale anliggender, og som ofte forhandler på EU's vegne. Det gjaldt f.eks. under EU's forsøg på at løse krisen i Ukraine i 2014-15. Under de langstrakte forhandlinger om vilkårene for Storbritanniens udtræden af EU fungerede franskmanden Michel Barnier som EU's chefforhandler. Det lykkedes her de 27 resterende EU-lande i forbavsende grad at stå samlet i et anliggende der i hvert fald delvist også var udenrigspolitik.

centre er især Japan og Brasilien). De to første er nye udgaver af gamle dominerende magter, mens Indien er en opkomling med ofte oversete muligheder på verdensscenen.

## EU – en kæmpe på lurfødder

Europa er i dag ikke længere det magtmæssige centrum i verden som det indtil 1945 havde været i fere århundreder. Kun to gamle europæiske stormagter, Storbritannien og Frankrig, har bibeholdt nogle enkelte træk der viser tilbage til deres tidligere storhed: de hører begge med til den eksklusive klub af atommagter, og de er begge blandt de fem faste medlemmer af FN's sikkerhedsråd hvor de

sammen med USA, Rusland og Kina har vortoret. Det samme gælder ikke for Tyskland, der i løbet af de seneste årtier er blevet Europas ledende økonomiske magt med et BNP der er over 25% større end både Storbritanniens og Frankrigs.

Hvis Europa i dag skal gøre sig gældende på verdensscenen og indgå i en evt. ny multipolaritet, er det ikke i kraft af enkelte store europæiske stater position, men i kraft af det samarbejde mellem de europæiske stater der er udviklet inden for EU. Men hvordan skal vi vurdere EU's placering blandt de store i verden?

På papiret kan EU måle sig med de mest magtfulde stater. EU's samlede BNP uden

Storbritannien er på højde med USA's, befolkningstallet overgås kun af de økonomisk langt mere tilbagestående stater, Kina og Indien, og handelsmæssigt er EU suverænt – ingen andre stater kan måle sig med EU-området hvad angår importens og eksportens størrelse. Hertil kommer at de gamle bånd af økonomisk og kulturel art til de tidligere kolonier er med til med til at øge Europas muligheder i andre verdensdele. Både disse bånd og den europæiske samfundsmodel med demokrati, menneskerettigheder og udbyggede velfærdsstater giver EU en betydelig blød magt.

Men EU kan ikke uden videre sammenlignes med de andre store magtcentre i verden. Og det skyldes at EU ikke på samme måde som de andre har mulighed for at optræde som en samlet aktør på den internationale scene. Nok er EU en magtfuld organisation, hvortil medlemsstaterne har afgivet en væsentlig del af deres suverænitet. Men på det udenrigspolitiske område er suveræniteten stort set intakt, og der er ikke tegn på at der her vil ske væsentlige ændringer i overskuelig fremtid. Især de store lande er ikke parate til at lade deres udenrigspolitik underlægge flertalsbeslutninger truffet i EU eller overlade varetagelsen af centrale interesser til en 'EU udenrigsminister'

Et tegn på at den udenrigspolitiske sammenhængskraft er langt svagere i EU end hos de 'rigtige' stormagter er EU's ringe militære formåen. Nok har to af medlemslandene atomvåben og tilsammen besidder EU-landene store militærstyrker, men EU's egen militære kapacitet er yderst beskedne. Der har været adskillige skibbrudne planer om en fælles Europahær, og de er i de seneste år blevet genoplivet i lyset af en skærpet sikkerhedspolitisk situation og større usikkerhed om grundlaget for den fortsatte alliance med USA inden for NATO. Et vigtigt skridt er

foreløbig blevet taget med oprettelsen af PESCO, der dog hovedsageligt drejer sig om øget harmonisering af våben og koordinering af indkøb og produktion. Samlet kan EU således fortsat ikke optræde med de samme muskler udadtil som stater med tilsvarende forudsætninger kan.

Der er fortsat lang vej til "Europas Forenede Stater" – hvis integrationen nogensinde når så langt. Og i de senere år synes udviklingen nærmere at gå mod øget splittelse end mod øget samling: Storbritannien har valgt at træde ud af EU; økonomisk klarer de nord- og sydeuropæiske medlemslande sig i stigende grad forskelligt; euro-zonen er på vej til at skabe en union i unionen; og en højrenational bølge er med til at bremse yderligere integration og sætter spørgsmålstegn ved hele EU-projektets fremtid. Nationalstaterne er stadig de vigtigste byggestene i Europa, og det gælder både i udenrigspolitiske spørgsmål og i økonomiske. Det sidste sås tydeligt da der skulle træffes beslutninger til bekæmpelse af den økonomiske krise der brød ud i 2008. Opmærksomheden var her samlet om de topmøder hvor regeringslederne mødtes, snarere end om de fælles overstatslige organer Kommissionen og Europa-Parlamentet.

I stedet for EU som en samlet enhed er det i udenrigspolitikken de gamle kolonimagter og nuværende atommagter, Storbritannien og Frankrig, der fortsat søger at spille en selvstændig rolle – og nu sandsynligvis med et Storbritannien uden for EU. Men i kraft af sin økonomiske styrke gør Tyskland sig også i stigende grad gældende. Landet var under finanskrisen toneangivende for den kurs der blev lagt for at bringe Europa på fode igen, og generelt optræder Tyskland i dag mere aktivt på den internationale scene end tidligere.

Den tyske forbundsrepublik er i 2019 verdens fjerde største økonomi og vil iflg. prognoserne i 2050 være det eneste europæi-

## EU uden tilstrækkelige udenrigspolitiske muskler i Mellemøsten

EU's udenrigspolitiske svaghed har vist sig i flere af de kriser og udfordringer Europa har stået over for i sit eget nærområde i Mellemøsten. Følgende eksempler fra de senere år kan trækkes frem:

■ I forbindelse med borgerkrigen i *Syrien* har EU måttet overlade initiativet til andre eksterne aktører, først USA og siden Rusland, hvis militære indgriben i 2015 førte til diktaturets sejr. EU havde kun halvhjertet, sammen med USA, søgt at støtte oppositionen. Og da USA i oktober 2019 trak sine styrker ud og udløste en tyrkisk invasion, blev EU's modsvar indskrænket til et stop for våbeneksporten til Tyrkiet.

■ Efter USA's opsigelse af *atomaftalen med Iran* i 2018 (se s. 174) har EU-landene, trods indbyrdes enighed om modstand mod USA's skridt, ikke været i stand til at sikre

aftalens videreførelse. USA's økonomiske sanktioner mod Iran kunne ikke imødegås på grund af frygt for at miste adgangen til det amerikanske marked.

■ EU er ikke længere aktiv som fredsmægler i den langstrakte konflikt mellem *Israel* og *Palæstina*, hvor initiativerne næsten helt er overladt til USA.

■ Det lykkedes EU at indgå en aftale med *Tyrkiet* i 2016 om en opbremsning i flygtningestrømmen fra Mellemøsten til Europa, men aftalen er skrøbelig, og ligesom med en senere aftale indgået med Libyen sikrer den ikke acceptable, humanitære vilkår i flygtningelejrene. Trods årelange forhandlinger om tættere tilknytning til EU med krav om overholdelse af retsstatsprincipper har Tyrkiet bevæget sig længere og længere mod et regulært diktatur.

ske land på topti listen. Men landet vil næppe igen komme til at indtage en position som verdensmagt. Siden 2. verdenskrig har fortiden vejet tungt i den tyske selvopfattelse, og selv om denne skygge langsomt er ved at forsvinde, vil den sandsynligvis i mange år fremover stadig øve indflydelse på udenrigspolitikken. Alene i kraft af sin forfatning har Tyskland – ligesom Japan – lagt begrænsninger på sine militære muligheder, og i den traktat der ligger til grund for genforeningen i 1990 har det samlede Tyskland forpligtet sig til at overholde et bestemt loft over sine militære styrker, kun anvende dem i overensstemmelse med retningslinjer fra FN og afstå fra at erhverve atomvåben.

## Den russiske bjørn vågner op

Som arvtager til den gamle supermagt, Sovjetunionen, var Rusland i 1990'erne gledet langt ned på ranglisten over magtfulde stater. Både BNP og befolkningstal var faldet til det halve. Samtidig var det nye Rusland præget af etnisk uro, en kaotisk økonomisk og politisk omstillingsproces og en mistet tro på landets rolle i verden. Rusland måtte affinde sig med at de gamle fjender i NATO udvidede alliancen til at omfatte Sovjetunionens tidligere allierede i Østeuropa, og at de med de baltiske landes optagelse sågar inddrog dele af den hidtidige supermagts territorium. Rusland blev placeret på sidelinjen i Europas udvikling på det sikkerhedspolitiske område, og det samme gjaldt på det økonomiske, hvor rammerne blev lagt af et EU der også udvidede mod øst.