

Soft power: Europa in de wereldpolitiek

Jan Rood

Macht en onmacht van de Europese Unie

Een gevleugelde uitspraak over het externe optreden van de Europese Unie is dat de EU economisch een reus is maar politiek het stadium van de dwerg niet is ontgroeid en militair niet veel meer is dan een muis. En inderdaad, economisch kan de EU met haar markt, handelsbeleid en euro een potje breken op het mondiale niveau. Toegang tot die ene Europese markt, of het nu om landbouw- of industrieproducten gaat, is voor veel landen van buiten de EU van levensbelang. De Afrikaanse ontwikkelingslanden kunnen daar een woordje over meespreken. Het internationale handelsoverleg wordt nog steeds in belangrijke mate gedomineerd door de EU in samenspraak met de VS. Succes bij verdere vrijmaking van de wereldhandel hangt niet in de laatste plaats af van de Europese bereidheid de steun aan de eigen landbouwsector verder te verminderen. En met de euro hebben de eurolanden niet alleen een stootkussen tegen de financieel-economische storm die door de wereldeconomie raast, maar bovenal hebben zij in potentie een munt die gelijkwaardig is aan de dollar; de monetaire reserve-eenheid die als overblijfsel van de naoorlogse Amerikaanse hegemonie nog steeds het mondiale financiële bestel domineert. Kortom, economisch staat Europa zijn mannetje.

Hoe anders is dat politiek en militair - dat wil zeggen op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Daar, zo wil het populaire beeld, blinkt de Unie uit door verdeeldheid, onmacht en achterdocht. *Verdeeldheid* doordat binnen een gezelschap van 27 zo verschillende landen de voor een krachtig extern optreden noodzakelijke eenheid veelal ontbreekt. Het beleid ten aanzien van Rusland is hiervan een schoolvoorbeeld. Waar de Unie qua energieveiligheid en stabiliteit alle belang heeft bij een helder optreden ten aanzien van deze gefrustreerde voormalige grootmacht, blijkt zij in de praktijk verdeeld tussen landen die de Russen de onbetaalde rekening van meer dan veertig jaar bezetting willen presenteren en landen die de Russen bij voorkeur naar de mond praten. *Onmacht* omdat het de EU op het terrein van defensie en veiligheid ontbreekt aan de militaire middelen om daadwerkelijk een vuist te kunnen maken. Europa rekent zich rijk aan zijn 'zachte macht' van hulp en handel en van aantrekkingskracht, waar in de boze buitenwereld toch ook militaire macht noodzakelijk is. *Achterdocht*, tot slot, omdat de lidstaten elkaar simpelweg niet vertrouwen als het om buitenlandse politiek gaat. De kleine landen vertrouwen de grote niet en de laatste vertrouwen elkaar niet. Atlantisch georiënteerde lidstaten verdenken de meer Europese van het beramen van een coupe tegen de VS, terwijl zij de Amerikanen nog steeds als de belangrijke garantie voor hun eigen veiligheid zien. Een breuklijn die met de uitbreiding met de Atlantisch gerichte Midden- en Oost-Europese landen alleen maar scherper is geworden.

Een economische reus, maar een politieke dwerg c.q. militaire muis. Is dat beeld correct? En als dat zo is, is dat dan erg? Of ontkomt de EU er niet aan om op straffe van marginalisatie in een veranderende wereld toch een grotere eenheid in haar buitenlandspolitieke optreden te bewerkstelligen? Hoe waarschijnlijk is het dat dat gebeurt? En tot slot, wat betekent dat voor Nederland? Afgezet tegen zijn diplomatieke apparaat, militaire capaciteiten, mondiale presentie en inspanningen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is Nederland zonder meer een middelgrote mogendheid met stevige internationale ambities en een zelfbeeld dat van de buitenwereld verwacht dat het ook als zodanig wordt erkend. Maar de wereld waarin Nederland glorieerde verandert, niet in de laatste plaats door de opkomst van nieuwe machten als China, India, etc. Het zal ook voor Nederland steeds moeilijker worden om in een toenemend multipolair mondiaal bestel op eigen kracht invloed uit te oefenen. Samenwerking met de Europese partners is dan het voor

de hand liggend alternatief. Maar zijn wij bereid om in te schikken en op het terrein van buitenlands beleid, veiligheid en defensie daadwerkelijk meer voor de EU te kiezen?

De groeistuipen van de dwerg

Dat de Unie economisch een belangrijke actor is op het wereldtoneel, lijkt nauwelijks betwist te kunnen worden. Dat die positie onder druk staat, is eveneens evident. Het door de VS en Europa gedomineerde naoorlogse wereldeconomisch bestel zal naar veler verwachting de komende decennia plaatsmaken voor een meer multipolaire constellatie, waarin andere machten, vooral uit Azië, hun plek zullen opeisen aan de onderhandelingstafel. Het feit dat niet de G7 van 'oude industrielanden' maar de G20 met o.a. China, India, Brazilië en Rusland het mondiale platform was voor de aanpak van de financieel-economische crisis, is in deze veelzeggend. En als er tegenwoordig over de machtingen wordt gesproken, dan gaat het over de G2, bestaande uit de VS en China maar zonder Europa. Kortom, de economische reus zal op zijn tellen moeten passen.

Maar is de Unie nog een politieke dwerg c.q. militaire muis? Die conclusie miskent allereerst de ontwikkeling die zich, mede in reactie op het Europese fiasco in de Balkan, de afgelopen tien jaar op het terrein van het buitenland- en veiligheidsbeleid heeft voorgedaan. De vrijblijvende praktijk van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) is sinds het Verdrag van Maastricht (1991) opgegaan in het strakkere kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. En sinds Tony Blair en Jacques Chirac elkaar in 1998 in Saint Malo wisten te vinden aangaande de noodzaak om aanvullend op het NAVO-verband een eigen Europese defensiecapaciteit te ontwikkelen, zijn we bekend met het volgende Europese acroniem: het EVDB, het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid. Het gaat met vallen en opstaan, maar de Unie krijgt daarmee langzamerhand ook een politiek en militair gezicht. Een capaciteit die ook daadwerkelijk wordt ingezet. Zie het voormalige Joegoslavië waar de Unie een belangrijke rol speelt bij de stabilisatie van de regio (Bosnië en Kosovo), het Europese optreden in de Congo en Soedan waar de Unie zich bemoeit met fragiele staten, en tot slot, de inspanning van de EU om het conflict van augustus vorig jaar tussen Georgië en Rusland te beëindigen. Sterker, aangenomen mag worden dat de EU in vele lopende dan wel bevroren conflicten voor betrokken partijen de meest acceptabele bemiddelaar en vredeshandhaver zal zijn. Er is dus op het externe vlak meer dan genoeg te doen.

Die meer geprononceerde rol op het externe vlak is bovendien ingebed in een *Europese veiligheidsstrategie*, met als primaire uitgangspunt het feit dat de Europese Unie vooral belang heeft bij veiligheid en stabiliteit in haar directe omgeving. Veiligheid en stabiliteit, die pas werkelijk gewaarborgd zullen zijn als in de omringende landen democratie, mensenrechten en de beginselen van de rechtsstaat worden gerespecteerd. Een opdracht die de Unie slechts succesvol kan vervullen met inzet van al haar beschikbare middelen. En daar komt een dimensie van het Europees buitenlands beleid om de hoek kijken, die vaak onderschat wordt. De Unie als *soft power*, die landen met haar handelsovereenkomsten, associatie- en stabilisatie-akkoorden, nabuurschapbeleid en mogelijkheid van lidmaatschap via een strategie van *sticks and carrots* ertoe kan bewegen om fundamentele waarden in acht te nemen, Europese regels over te nemen en conflicten vreedzaam op te lossen. Inderdaad, de EU als *soft of normative power*, die met beloning en verleiding (hulp, handelsconcessies, lidmaatschap, et cetera) landen tot *regime change* weet te brengen, en dat zonder dreiging of inzet van militaire middelen.

Kortom, vanuit een langere termijn perspectief bezien, is het beeld van Europa in de wereld genuanceerder dan met de dwerg/muis-metafoor wordt gesuggereerd. Dat beeld wordt nog positiever in het licht van het gegeven dat militaire macht een weinig effectief instrument is bij het oplossen van de problemen die heden ten dage de mondiale

veiligheidsagenda beheersen. Klimaatverandering en schaarste, onderontwikkeling, fragiele staten en de effecten daarvan in termen van bijvoorbeeld migratiestromen en piraterij, nieuwe vormen van terrorisme, corruptie en internationale criminaliteit. Dat zijn de onderwerpen die het brede veiligheidsconcept definiëren dat maatgevend is voor het buitenland- en veiligheidsbeleid. Het zijn bovenal vraagstukken die zich niet primair met militaire middelen laten oplossen. Inderdaad, de ‘zachte aanpak’ van de Unie lijkt daar veel beter op aan te sluiten. Daarom ook wordt de EU als vorm van samenwerking en integratie vaak ten voorbeeld gesteld aan andere landen en regio's. Als hieraan wordt toegevoegd dat ook de instituties van de EU, o.a. met de introductie van de Hoge Vertegenwoordiger (Solana), op het terrein van het GBVB en EVDB een ontwikkeling hebben doorgemaakt, en dat het Verdrag van Lissabon daar nog een extra impuls aan geeft, dan wordt het beeld nog positiever.

Is het voldoende?

De vraag is echter of de Unie hiermee voldoende in huis heeft om de wereld van vandaag en vooral die van morgen tegemoet te kunnen treden. Los daarvan valt ook wel het nodige af te dingen op hetgeen is bereikt op het terrein van de het GBVB en EVDB. Om met het laatste te beginnen, de praktijk laat ook zien dat ondanks de ontwikkeling ten goede, de lidstaten als het er echt op aankomt, verdeeld zijn. Het eerder genoemde voorbeeld van Rusland kan worden aangevuld met de verdeeldheid inzake de erkenning van Kosovo, het al dan niet handhaven van het wapenembargo ten aanzien van China, en natuurlijk de totale scheiding der geesten toen Irak werd binnengevallen. Militair is de Unie actiever, in veel gevallen op eigen kracht, maar opvallend is dat het bij gebrek aan middelen om kleinschalige operaties met beperkte inzet gaat en sowieso een hoge mate van terughoudendheid ten aanzien van geweldgebruik kenmerkend is. Dit verraadt de verdeeldheid onder de lidstaten over het ambitieniveau van de Unie op buitenlandpolitiek terrein en het daarbij passende instrumentarium. Het gevolg is dat de Unie de reputatie heeft vooral in te zijn voor de ‘gemakkelijke klussen’ en voor wederopbouw, maar niet thuis geeft als de temperatuur oploopt. En alle mooie verdragsafspraken ten spijt, ook de Hoge Vertegenwoordiger kan niet verder springen dan de lidstaten hem toestaan. Dit verklaart waarom Solana bij gebrek aan een krachtig mandaat van de kant van de lidstaten vaak veroordeeld is tot verbale interventies, die veelal weinig indruk maken op de partijen.

Daarbij komt dat een van de krachtigste middelen die de EU de afgelopen jaren heeft gehanteerd om vooral stabiliteit en veiligheid in de eigen omgeving te creëren – het uitbreidingsbeleid – lijkt te zijn uitgewerkt door uitbreidingsmoeheid binnen diezelfde EU. Op een enkele uitzondering na lijkt het merendeel van de lidstaten ten aanzien van de toelating van nieuwe kandidaten pas op de plaats te willen maken: de Unie moet eerst de laatste uitbreiding verwerken. Bovendien is er binnen de lidstaten onder de bevolking veel weerstand tegen weer een volgende ronde van toetreders, zeker als daar Turkije bij zit. Maar daarmee onzegt de EU zich wel een van de krachtigste instrumenten van haar buitenlandbeleid. Natuurlijk, via nabuurschapbeleid, oostelijk partnerschap en de Unie voor de Mediterrane regio probeert men de banden met de directe omgeving aan te halen, maar zeker voor partners die het lidmaatschap najagen zijn deze alternatieve verbanden niet erg aantrekkelijk.

Het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU moet bovendien altijd vanuit een breder geopolitiek perspectief worden gezien. Dat laat een assertiever Rusland zien, een VS die zijn belangen steeds minder Europees definieert en bovendien onder Obama van de Europeanen een directe (militaire) bijdrage verwacht bij het verzekeren van de mondiale stabiliteit en veiligheid, een China dat in toenemende mate als regionale en mondiale speler zijn plaats opeist, en ga zo maar door. Het is bovenal een wereld waarin de EU als eiland van rust en orde omringd wordt door (potentieel) instabiele gebieden, van de Kaukasus en delen

van oostelijk Europa, via het Midden-Oosten tot en met Noord-Afrika. Kortom, wie zichzelf oplegt zich te willen omringen met een 'ring van stabiele landen' – en dat wil de Unie – legt de lat behoorlijk hoog als het om het externe beleid gaat.

De uitdagingen

De vraag is daarom of de EU, alhoewel niet langer een dwerg of muis, toch niet veel meer is dan een 'mooi-weer-macht', een samenraapsel van landen dat zichzelf bij gebrek aan beter graag afficheert als een soft power. Daarmee beschikken zij over een capaciteit die nuttig is zolang de wereld een evenbeeld is van het vreedzame Europa. Maar dat vermogen schiet per definitie tekort als het weer ruwer wordt. En dat laatste is niet uitgesloten. Anders gezegd, de lidstaten van de Europese Unie hebben kijkend naar het kantelende wereldbeeld – dat wil zeggen het ontstaan van een wereld die minder 'westers' en potentieel instabieler is – geen andere keuze dan een grotere eenheid op het terrein van het buitenland- en veiligheidsbeleid te bewerkstelligen. Dat veronderstelt ook meer middelen op Europees niveau, van financieel tot militair. Zonder grotere eenheid en grotere (militaire) capaciteit zal de Unie geen verschil kunnen uitmaken.

Maar als dit waar is, dan betekent dit nogal wat. Het is immers een illusie te denken dat, zoals in het geval van de munt, de lidstaten, en de grote in het bijzonder, bereid zullen zijn hun soevereiniteit op dit terrein op te geven. Het buitenlandbeleid van de EU zal in grote lijnen een zaak van de lidstaten blijven. Wie dan meer daadkracht wil, zal moeten accepteren dat de grote landen gegeven hun inbreng meer zeggenschap zullen krijgen. Zonder dat zullen zij niet bereid zijn de kar te trekken. Een tweede is dat hoe dan ook de relatie tussen de EU en de NAVO op orde zal moeten worden gebracht. Het blijft immers een merkwaardig fenomeen dat veiligheidszaken die Europa aangaan (rakettenschild, NAVO-uitbreiding, et cetera) zich geheel buiten het EU-kader afspelen. Bij andere kwesties (zoals Irak, Afghanistan en Iran) is de Unie onmachtig maar wel direct of indirect betrokken. Afstemming van dit soort kwesties tussen de Unie en de NAVO (en dus tussen de EU en de VS) zal cruciaal blijken te zijn voor veiligheid en stabiliteit in de relatie tussen de EU en haar omgeving. En, tot slot, is daar de kwestie van de veranderende machtsverhoudingen in de wereld, die pijnlijk duidelijk maakt dat Europa in het mondiale bestuur (bijvoorbeeld VN, IMF, Wereldbank en G7) oververtegenwoordigd is. Welke Europese landen zullen gaan inschikken? Een antwoord op die vraag is noodzakelijk, wil het bestuur op wereldniveau effectief en geloofwaardig zijn. Dit laatste voert weer tot Nederland. Zijn wij bereid om de groten meer zeggenschap te geven? Zijn wij bereid om in te schikken op het mondiale/multilaterale niveau? Dat zijn de vragen waarvoor vooral een middelgroot land als Nederland staat, een land dat weet dat de traditionele ankers van zijn buitenlandbeleid – de band met de VS, het supranationale Europa en de sterke positie binnen het VN-systeem – onder druk staan.