

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## De EU in de wereld: tussen macht en onmacht

*De EU-lidstaten zullen meer eenheid moeten bewerkstelligen én het vermogen ontwikkelen om militair op te treden, als zij internationale invloed willen uitoefenen. De Unie moet daarbij geen kopie van de VS worden. Dat heeft zij niet nodig om haar eigen rol geloofwaardig te kunnen spelen.*

.....  
 door *Jan Rood*  
 .....

De auteur is verbonden aan Instituut Clingendael te Den Haag. Hij is tevens bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

### OVER DE REUS, DE DWERG EN DE MUIS

Over de Europese Unie wordt vaak gezegd dat zij in haar externe betrekkingen economisch een reus is, maar politiek het stadium van de dwerg niet is ontgroeid en militair niet veel meer is dan een muis.<sup>1</sup>

En inderdaad, economisch kan de EU met haar markt, handelsbeleid en euro een potje breken op het mondiale niveau. Toegang tot de Europese eenheidsmarkt, 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 het duo de EU en de VS. Voortgang op het pad naar verdere liberalisering van de wereldhandel hangt af van de Europese bereidheid de steun aan de eigen landbouwsector verder te verminderen en de eigen markten verder te openen. En met de euro hebben de eurolanden niet alleen een stootkussen tegen de financieel-economische storm die momenteel door de wereldeconomie raast, maar bovenal hebben zij een munt die in potentie het vermogen heeft gelijkwaardig te worden aan de dollar, die als overblijfsel van de naoorlogse Amerikaanse hegemonie nog steeds de belangrijkste reservevaluta is binnen het mondiale financiële bestel. Kortom, economisch valt de EU niet uit te vlakken.

Hoe anders ligt dat op het politieke en militaire vlak — 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, vooral als het om gevoelige zaken gaat. 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, waar in de omgang met de boze buitenwereld toch ook militaire macht noodzakelijk is. *Achterdocht*, tot slot, omdat de lidstaten elkaar 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 Europees gezinde landen ervan Europese samenwerking op het terrein van buitenlandpolitiek toch vooral te willen gebruiken als tegenwicht tegen de VS, waar in de visie van deze Atlantici de Amerikanen nog steeds de belangrijkste garantie voor hun eigen veiligheid zijn. Deze tegenstelling is met de uitbreiding met de meer Atlantisch gerichte Midden- en Oost-Europese landen alleen maar scherper geworden.

Een economische reus, maar een politieke dwerg en een militaire muis. Is dat beeld juist? 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 en zich tot een *Europe-puissance* te ontwikkelen; dat wil zeggen een Unie die de eigen belangen indien noodzakelijk ook met harde machtsmiddelen kan beschermen? Hoe waarschijnlijk is het dat dit gebeurt? En tot slot, wat betekent dat voor Nederland; een land dat zich van oudsher in een ietwat ongemakkelijke spagaat bevindt tussen enerzijds een sterke gerichtheid op het Atlantisch bondgenootschap als het om veiligheid gaat en de EU als kader voor economische belangenbehartiging?

#### DE EU: MEER DAN ALLEEN EEN ECONOMISCHE REUS?

Niemand zal willen betwisten dat de Unie economisch een van de belangrijke actoren is op het wereldtoneel. Die positie is enerzijds de resultante van het Europese integratieproces zelve: de totstandkoming van een ge-

meenschappelijk handelsbeleid, de marktintegratie en het creëren van de euro. Tegelijkertijd is zij nauw verbonden met de politieke constellatie van waaruit het naoorlogse wereldeconomisch bestel is ontstaan. Die constellatie werd gedomineerd door ‘het Westen’, met de VS als leidende macht en de West-Europeanen als juniorpartners. De hieruit voortvloeiende wereld-economische orde reflecteerde dan ook in belangrijke mate de waarden en belangen van de westerse naties. Dat bestel staat evident onder druk en zal

*Europa als economische reus zal op zijn tellen moeten passen*

naar veler verwachting de komende decennia plaatsmaken voor een 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 onder anderen China, India, Brazilië en Rusland het mondiale platform was voor de aanpak van de financieel-economische crisis, is in dezen veelzeggend. Omineus voor Europa hierbij is dat als er tegenwoordig over de economisch machtigen van de toekomst wordt gesproken, dat het dan over de G2 gaat, namelijk de VS en China. Europa valt dus buiten de boot. Als economische reus zal het op zijn tellen moeten passen.

Maar hoe staat het met het politiek-militaire profiel van de Unie? Is zij nog dwerg c.q. muis? Dat te stellen miskent de ontwikkeling die zich onmiskenbaar, mede in reactie op het fiasco op de Balkan, de afgelopen tien jaar op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid heeft voorgedaan. De machteloze praktijk van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) is met het Verdrag van Maastricht (1991) opgegaan in het strakkere kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Maar vooral sinds Tony Blair en Jacques Chirac elkaar in 1998 in Saint-Malo wisten te vinden op de noodzaak een eigen Europese defensiecapaciteit te ontwikkelen, is er sprake van een versnelling van de Europese samenwerking op het gebied van het buitenlands beleid en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVD). Het gaat met vallen en opstaan, maar de Unie krijgt daarmee langzaam een politiek en militair gezicht, een gezicht dat zich onder andere toont in de vorm van een daadwerkelijke inzet onder de vlag van de EU. Zie het voormalige Joegoslavië, waar de Unie een belangrijke rol speelt bij de stabilisatie van de regio (Bosnië en Kosovo); zie het Europese optreden in Congo en Soedan, waar de Unie zich bemoeit met fragiele staten; en zie, tot slot, de inspanning van de EU om het conflict van augustus 2008 tussen Georgië en Rusland te beëindigen. Sterker, aangenomen mag worden dat de EU in vele lopende dan wel bevroren conflicten voor de betrokken partijen de acceptabelste bemiddelaar en vredes-

handhaver 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 of normative power*, die landen met haar handelsovereenkomsten, associatie- en stabilisatieakkoorden, 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 die landen zonder dreiging met of inzet van militaire middelen maar met beloning en verleiding (hulp, handelsconcessies, lidmaatschap, enzovoort) tot *regime change* weet te brengen. De EU die bovenal als post-Westfaals imperium een voorbeeld is voor de rest van de wereld.

Kortom, vanuit een langetermijnperspectief bezien is het beeld van Europa in de wereld genuanceerder dan met de dwerg-muismetafoor 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 (energie)schaarste, onderontwikkeling, fragiele staten en de effecten daarvan in termen van bijvoorbeeld migratiestromen en piraterij, nieuwe vormen van terrorisme, corruptie en internationale criminaliteit, proliferatie, enzovoort: het zijn vraagstukken waarbij militaire macht niet of slechts in beperkte zin, dat wil zeggen in bepaalde fasen toepasbaar is. De ‘zachte aanpak’ van de Unie, met de nadruk op een geïntegreerde inzet van een breed scala aan instrumenten (‘comprehensive approach’), lijkt dan ook beter aan te sluiten bij de hedendaagse veiligheidsagenda. Een beeld dat nog positiever wordt als bedacht wordt dat ook de instituties van de EU, onder andere met de introductie van de Hoge Vertegenwoordiger (Solana), op het terrein van het GBVB en EVDB een ontwikkeling hebben doorgemaakt.

#### IS DE EU KLAAR VOOR DE TOEKOMST?

Heeft de Unie hiermee voldoende in huis om de wereld van vandaag en vooral die van morgen tegemoet te kunnen treden? Daar valt wel wat op af

te dingen. De praktijk van de samenwerking laat immers zien dat niettegenstaande de hiervoor geschetste ontwikkelingen, de lidstaten als het er echt op aankomt, verdeeld zijn. Het genoemde voorbeeld van verdeeldheid inzake Rusland kan moeiteloos worden aangevuld met de conflicten over 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, 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 het gebruik van geweld 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. Een situatie die naar alle waarschijnlijkheid ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet veel zal veranderen.

Daarbij komt dat een van de krachtigste middelen die de EU de afgelopen jaren heeft gehanteerd om stabiliteit en veiligheid in de eigen omgeving te creëren — het uitbreidingsbeleid — lijkt te zijn uitgewerkt door uitbreidingsmoeheid binnen de EU. Op een enkele uitzondering na wil het merendeel van de lidstaten ten aanzien van de toelating van nieuwe kandidaten pas op de plaats maken, ook al omdat er onder de eigen bevolking veel weerstand bestaat tegen weer een volgende ronde van toetreders, zeker als daar Turkije bij zit.

Het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU moet bovendien vanuit een breder geopolitiek perspectief worden gezien. Dat laat een assertievere 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 als doel stelt zich te omringen met een ‘ring van stabiele landen’ — en dat doet de Unie — legt de lat behoorlijk hoog als het om het externe beleid gaat.

## DE UITDAGINGEN

De vraag is daarom of de EU toch niet veel meer is dan een ‘mooiweermacht’, een samenraapsel van landen dat zichzelf bij gebrek aan beter graag afficheert als een soft power of normatieve macht. De Unie presenteert zich als ‘zachte macht’ omdat zij niet tot meer in staat is. Dat is geen probleem als de wereld een evenbeeld zou zijn van het vreedzame Europa en gekenmerkt zou worden door harmonie en samenwerking. Dat is niet het geval, en gegeven het kantelende wereldbeeld dat zich aftekent — dat wil zeggen het ontstaan van een wereld die minder ‘westers’ en potentieel instabieler is — lijken machtspolitieke rivaliteit en conflict aan de winnende hand ten koste van de ‘postimperiale’ idealen van de Unie. Hoe dan ook staat als gevolg van de verschuivingen in de internationale verhoudingen de positie van de EU en van haar lidstaten onder druk. Willen de laatste invloed op de buitenwereld hebben en hun stem laten doorklinken binnen het internationale overleg, dan rest hen slechts de optie van meer onderlinge samenwerking en grotere eenheid. Niet alleen om hun belangen te kunnen behartigen, maar vooral om te bewerkstelligen dat conflicten op vreedzame wijze in multilateraal verband — ‘the European way’ — worden opgelost. Betekent dit dat Europa zich ook vergaand militair moet versterken? Nee, niet in de zin dat men een kopie van de VS zou moeten worden. Zoals gezegd, militaire macht is slechts beperkt bruikbaar. De Unie heeft met haar integrale concept van macht bovendien potentieel een troef in handen. Maar dat laat onverlet dat binnen het totaalpakket aan Europese middelen versterking van het vermogen tot gezamenlijk militair optreden en investering in de daarvoor benodigde capaciteit noodzakelijk is om te bewerkstelligen dat de EU, meer dan nu het geval is, naast woorden ook daden kan stellen bij het verzekeren van internationale vrede en veiligheid. In dat opzicht schieten de bestaande capaciteiten — zowel civiel als militair — op dit moment tekort, en kan zonder meer gesteld worden dat de Europese ‘toolbox’ van instrumenten niet ‘up-to-date’ is. Feit is, dat mocht het internationale klimaat ruwer worden, hoe dan ook — of we dat nu leuk vinden of niet — de betekenis van militaire macht zal toenemen.

Het voorgaande heeft natuurlijk implicaties. 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 gevoelige 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 (raketterschild, uitbreiding van de NAVO, enzovoort) zich geheel buiten het EU-kader afspelen, maar wel via de band met Rusland een direct effect op de Unie hebben. 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 de VN, het IMF, de Wereldbank en de G7/G20) oververtegenwoordigd is. Welke Europese landen zullen inschikken? Een antwoord op die vraag is noodzakelijk, wil het bestuur op wereldniveau effectief en geloofwaardig zijn.

#### NEDERLANDSE DILEMMA'S

Dit laatste brengt ons tot 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 verandert, niet in de laatste plaats door de opkomst van nieuwe machten als China en India. 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 op het terrein van buitenlands beleid, veiligheid en defensie daadwerkelijk meer voor de EU te kiezen? 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.

#### *Noot*

- 1 Dit artikel is gebaseerd op de bijdrage 'Soft power. Europa in de wereldpolitiek', in: Aysel Sabahoglu (red.), *Ons belang in Europa*. Utrecht: Wetenschappelijk Bureau GroenLinks, 2009, pp. 45-50.