

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) 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).

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De Europese Unie op het wereldtoneel: van zachte naar slimme macht

Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 en het uiteenvallen van het Oostblok besloten de EU-lidstaten dat de politieke samenwerking diepgaander moest worden georganiseerd. Twintig jaar later ziet de wereld de EU als een inspirerend baken voor de ontplooiing van zachte macht. Om succesvol te blijven, zal de Unie in samenwerking met de Verenigde Staten nu harde en zachte macht moeten verenigen tot smart power, slimme macht.

door *Jan Willem Sap*

De auteur is universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en redacteur van *Christen Democratische Verkenningen*.

NA 1989 LEEK DE WEG OPEN TE LIGGEN naar een internationale orde met meer ruimte voor vrije handel en communicatie, een orde waarin de betekenis van de natiestaten zou afnemen. President George Bush sr. sprak in 1991 van een ‘nieuwe wereldorde’ waarin de wetten van het recht zouden gelden in plaats van de wetten van de jungle.¹ Alle conflicten leken voorbij. Intussen weten de liberale democratieën wel beter. Naast het fundamentalistische terrorisme zijn autocratieën als Rusland en China opgekomen. Op deze ontwikkelingen reageren de democratieën verdeeld.² ‘De Amerikanen komen van Mars, de Europeanen van Venus’, zo luidt een bekende uitdrukking in de internationale betrekkingen. Na de aanslagen in 2001 hebben de Verenigde Staten zich onder leiding van president George Bush jr. moeten profileren als *hard power* of harde macht. Door het met de *War on Terror* verbonden gezichtsverlies heeft Amerika

aan zachte macht ingeboet.³ Guantánamo dreigt een machtiger icoon te worden dan het Vrijheidsbeeld.⁴

Soft power of zachte macht biedt de mogelijkheid om te krijgen wat men wil door het inzetten van aantrekkingskracht in plaats van geweld, dwang of betalingen. Van groot belang bij zachte macht zijn de cultuur, de waarden (als ze consistent worden toegepast) en legitiem beleid. De Amerikaanse politicoloog Joseph S. Nye omschrijft zachte macht als volgt: ‘Soft power rests on the ability to shape the preferences of others [...] with intangible assets such as an attractive personality, culture, political values and institutions, and policies that are seen as legitimate or having moral authority.’ Amerika moet niet alleen angst exporteren, het moet ook optimisme en hoop bieden. Al voor de verkiezing van Barack Obama verkondigde Nye dat Amerika behoefte heeft aan *smart power*.⁵ In de nieuwe wereld is er behoefte aan beleidsmaatregelen die harde en zachte macht verenigen. En Obama zou van die hoop op slimme macht de belichaming kunnen worden.⁶ Ter nuancering kan worden opgemerkt dat het beleid van George W. Bush behalve op zelfverdediging ook was gericht op het verspreiden van de democratische rechtsstaat, in Afghanistan, in Irak. Het streven van Amerika is ondanks zijn realistische uiterlijk ook idealistisch. De Amerikaanse massacultuur, de invloed op de communicatie (muziek, film, media, internet), de uitstekende universiteiten, het geloof in vrijheid, democratie en de rechtsstaat, het zou een misser zijn om dat niet op waarde te schatten. Hét bewijs van de veerkracht van de Amerikaanse democratie is de verkiezing van Obama.

Als geen ander beseft Obama dat er meer concurrentie is van staten als Brazilië, Rusland, India en China (de BRIC-landen). De economische groei daar heeft ook geleid tot een uitbreiding van militaire capaciteit. Maar China heeft juist door het gebruik van zachte macht meer invloed gekregen in Azië.⁷ Toch heeft geen van de opkomende staten de economische, politieke en militaire macht om binnen afzienbare tijd het leiderschap van de VS aan te tasten. Als politieagent van de wereld omvat de Amerikaanse defensiebegroting bijna de helft van de totale militaire uitgaven in de wereld. Er zijn meer grootmachten, maar de VS zijn de enige supermogendheid. Amerika werkt met lokmiddel (wortel) en dreiging (stok), alleen zal het afscheid moeten nemen van een unilateralistische stijl. In *global governance* is ‘attraction cheaper than coercion’.⁸ Het bevorderen van mensenrechten, democratie en *civil society* lukt niet met tanks alleen, zo leert het Midden-Oosten.⁹ Nu iedereen de betekenis van zachte macht openlijk erkent, wordt meer verwacht van het blok van de Europese Unie. Kan de Europese Unie op het wereldtoneel de politieke verantwoordelijkheid nemen die past bij de economische machtspositie?

IDENTITEIT VAN DE EUROPESE UNIE

Buitenlands beleid was het eerste terrein waarop een Europese Politieke Samenwerking tot stand kwam buiten de bevoegdheidsfeer van de Europese Gemeenschappen. Die politieke samenwerking ontwikkelde zich op basis van rapporten van de ministers van Buitenlandse Zaken en van de staatshoofden en regeringsleiders.¹⁰ Van belang was de Europese top in Kopenhagen in 1973, omdat daar een verklaring over de Europese identiteit werd aangenomen: ‘Europe must unite and speak increasingly with a single voice if it wants to make itself heard and play a proper role in the world.’¹¹ De EPS werd door het EU-verdrag omgezet in het gemeenschappelijk en buitenlands beleid van de Unie.

Aan het Verdrag van Maastricht is het te danken dat de lidstaten op politiek vlak diepgaander zijn gaan samenwerken. Aan de supranationale eerste pijler werden toegevoegd een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (tweede pijler) en de samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken (derde pijler). Ondanks het feit dat de Europese Unie wordt gekenmerkt door een mengvorm van supranationale en intergouvernementele besluitvorming, zou het een misverstand zijn om te denken dat de Europese Unie daardoor een verbrokkeld geheel zonder identiteit is. Als het gaat om de vraag of de Europese Unie bereid is politieke verantwoordelijkheid te nemen voor ‘global governance’, blijkt uit de doelstellingen van artikel 2 EU dat sprake is van een collectief geheel. De Europese Unie staat voor een vrije markt, maar ook voor solidariteit, duurzame ontwikkeling en vechten tegen discriminatie. Nieuwe lidstaten moeten toetreden tot het geheel en dienen zich aan de rechten van de mens houden (artikel 49 EU). Uit artikel 3 EU blijkt dat de Unie over één institutioneel kader beschikt dat de samenhang en de continuïteit verzekert. In artikel 6, lid 1 EU staat dat de Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat. Uit artikel 6, lid 2 EU blijkt dat de Europese Unie de grondrechten eerbiedigt. Het EU-Handvest van de grondrechten uit 2000 is nog niet bindend, maar heeft de zichtbaarheid van de grondrechten in de Europese Unie verbeterd.

Gezien de normen en waarden van de Europese Unie — als zij aantrekkelijk worden gebracht en niet ondermijnd — lijkt het met de potentie van de Europese Unie als zachte macht redelijk goed te zitten. De Europese Unie kan worden beschouwd als een uniek en inspirerend verbond van staten waar steeds meer landen bij willen horen. Het wordt gezien als een imperium van samenwerking.¹² Er is vrede en welvaart op het Europese continent, en zachte macht is ook de sleutel om de banden te versterken met China,

India en nieuwe opkomende markten, zo belangrijk voor het internationale multilaterale systeem in de komende jaren. De uitbreidingen van de Europese Unie brachten een grote geopolitieke verschuiving, en zijn te beschouwen als het succesvolste buitenlandse beleid in de wereld. Door de Kopenhagen-criteria uit 1993 is duidelijk waar staten aan moeten voldoen als zij willen toetreden.¹³ De Europese Unie is een inspiratie voor andere regionale samenwerking in de wereld. De Europese leiders lopen niet te zwaaien met geheven stokken, maar ze hebben een wortel; de Europese Unie is de grootste handelspartner in de wereld, de grootste geveer (56%) van ontwikkelingshulp en de wereldleider op terreinen als duurzame ontwikkeling, milieubewustzijn en het adresseren van de klimaatverandering.

Om in de globaliserende wereld succesvol te kunnen opereren, is het echter noodzakelijk dat de zachte macht strategisch wordt ingezet. De burgers van de Unie beseffen dat de aanslagen ook in Londen en Madrid hebben plaatsgevonden. In de eerste plaats moeten omliggende derde landen makkelijker toegang krijgen tot de voordelen van de interne markt. In de tweede plaats moet legale migratie makkelijker en illegale migratie moeilijker worden gemaakt. In de derde plaats moet de Europese Unie samen met de buren, inclusief Rusland, de energiemarkt meer integreren. Ook moet meer worden gekoerst op fietsen, schone auto's en wind- en zonne-energie. In de vierde plaats moeten landen die momenteel actief bezig zijn met het bevorderen van democratie en rechtsstaat, zoals Marokko en Oekraïne, meer steun krijgen.

In navolging van het initiatief van Sarkozy dient de Europese Unie zich nadrukkelijker te bemoeien met de regio rond de Middellandse Zee. Als de Europese Unie meer invloed wil, dan zal het in de vijfde plaats moeten optreden in crisissituaties, zoals in 2004 na de tsunami, maar ook bij conflicten in en buiten de eigen achtertuin. Wil er gezorgd kunnen worden voor het globale publieke goed, dan is ook harde macht nodig.

GEMEENSCHAPPELIJKE ACTIES

Het bewaren van vrede en veiligheid, de bescherming van gemeenschappelijke waarden, de ontwikkeling van democratie en de eerbiediging van mensenrechten en rechtsstaat zijn belangrijke doelstellingen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Ondanks het woord 'beleid' gaat het eigenlijk meer om een kader waarbinnen het mogelijk is gemeenschappelijk actie te ondernemen. Als de Europese Unie een rol wil spelen op het wereldtoneel, dan zal meer eendrachtig en eenduidig moeten worden opgetreden. Vanuit christendemocratisch perspectief moet een Europese veiligheidsstrategie een veiligheidsbegrip inhouden

waartoe ook politieke, economische, sociale en interculturele inspanningen behoren, om conflicten te depolariseren en op te lossen.¹⁴ De Europese

De Europese Unie dient te beseffen dat we niet meer leven in de jaren negentig

Unie dient daarbij te beseffen dat we niet meer leven in de jaren negentig van de vorige eeuw, toen alle conflicten voorbij leken: het zogenaamde einde van de geschiedenis. Want wat zal er gebeuren als straks Rusland de Europese Unie gaat uit-

dagen of chanteren? Als er ruzie ontstaat over Kosovo, Oekraïne, Georgië of Estland, over gas- en oliepijpleidingen, over militaire oefeningen door Rusland? In de jaren negentig hebben de landen van de Europese Unie gegokt op een nieuwe wereldorde en daarbinnen een economische strijd met Rusland en China. De lidstaten leverden daartoe soevereiniteit in aan Brussel, verlaagden hun defensiebudget, en geloofden in de overwinning van de zachte macht. Van 1989 tot 2004 was de Europese Unie het voorbeeld voor de wereld. Maar wat als Rusland als herstelde grootmacht de Russische invloedssfeer wil herstellen?¹⁵ Als Rusland de Europese Unie wil laten voelen hoe groot(s) het is?¹⁶

Voor het optreden van de Europese Unie in de wereld wordt het voorzitterschap van de Raad steeds belangrijker, dat door de Raad gemachtigd kan worden onderhandelingen te voeren. De zesmaandelijke rotatie is echter niet bevorderlijk voor de continuïteit, vandaar dat het voorzitterschap wordt bijgestaan door de komende voorzitter en Javier Solana, de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Sinds de Verklaring van Laken (2001) is gewerkt aan een samenhangender en doeltreffender extern beleid, en er wordt veel verwacht van een aantal vernieuwingen door het Verdrag van Lissabon. De nieuwe Hoge Vertegenwoordiger zal ook vicevoorzitter van de Europese Commissie zijn, waardoor het buitenlands beleid van de Unie coherenter zal worden. De nieuwe vaste voorzitter van de Europese Raad zal de Europese Unie een gezicht kunnen geven. Volgens Joseph S. Nye moet het concept van zachte macht niet alleen worden toegepast op de internationale betrekkingen, maar ook op individuele leiders. Een huidige leider is geen koning op de berg, maar dient het centrum van een cirkel te zijn.

Juist op het terrein van het GVBV vallen lidstaten graag terug op hun soevereiniteit. Het internationale optreden van de Unie wordt bemoedigd doordat aan de Europese Unie geen formele rechtspersoonlijkheid is toegekend. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt dit probleem verholpen, en kan de Europese Unie ook makkelijker toetreden tot allerlei internationale organisaties. Maar het GVBV omvat alle aangele-

genheden die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie, inclusief stappen richting een gemeenschappelijke defensie als de Europese Raad en de lidstaten daartoe zouden besluiten. Onder die aangelegenheden vallen ook humanitaire reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van totstandbrenging van vrede. Eind jaren negentig is besloten te werken aan autonome capaciteit om door de Europese Unie geleide militaire operaties uit te voeren. Ongeveer 60.000 manschappen zijn inzetbaar en er is een soort militaire structuur geschapen met het Politiek en Veiligheidscomité, het Militair Comité en de Militaire Staf.¹⁷ In 2004 is het Europees Defensieagentschap opgericht. Er zijn militaire operaties ingezet in Bosnië en Herzegovina (2004), Congo (2003) en in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (2003). Maar er zijn grenzen. Dat op 12 juni 2008 de Ierse bevolking zich in een referendum uitsprak tegen het Verdrag van Lissabon, kwam mede uit vrees dat de traditionele Ierse neutraliteitspositie zou worden aangetast door de uitbouw van een militair en defensiebeleid. Eén van de toezeggingen om de Ieren over de streep te trekken een tweede referendum te houden over het Verdrag van Lissabon is dat de Ierse neutraliteitspositie niet wordt aangetast.¹⁸

ZACHT PLUS HARD IS SLIM

Het bevorderen van democratie in de wereld lukt volgens Joseph S. Nye beter met zachte macht dan met harde dwang.¹⁹ Niet angst zaaien, maar hoop exporteren, dat is het devies. Het succesvolle uitbreidingsbeleid van de Europese Unie is daarin geslaagd, hoewel er na 1989 veel tijd en geduld voor nodig was. Het buitenlands beleid van de Europese Unie moet doeltreffender worden georganiseerd, maar gezien de problemen in de wereld is de Europese Unie als macht tegenover de Verenigde Staten geen vruchtbaar idee. De Europese Unie is nog te zwak en te verdeeld. Weinig burgers lijken bereid om meer belasting te betalen voor een eigen Europese defensie. Merkel en Sarkozy hebben beter dan hun voorgangers Schröder en Chirac door dat moet worden samengewerkt met Amerika. Dat is ook een erkenning van het beleid van het Verenigd Koninkrijk en Nederland om de Amerikanen na 9/11 te blijven steunen. Samen strijden voor een open internationale economie en culturele uitwisselingen. Samen strijden voor een duurzame sociale markteconomie en een betere gezondheidszorg in de wereld. Samen bemiddelen bij conflicten en algemeen aanvaarde internationale regels en instellingen steunen en ontwikkelen. Want niemand heeft belang bij een chaotische multipolariteit, ook China en Rusland niet.

Als de Europese Unie een belangrijke rol wil spelen in de nieuwe wereld

van Obama, dan zal het de kunst zijn om harde macht en zachte macht in de juiste omgeving te laten samenvloeien in een strategie van het soort waarmee ook de Koude Oorlog is gewonnen, kortom: *smart power*, slimme macht. Het was de mix van zachte en harde macht die de doorslag gaf; de mensenrechten van Jimmy Carter én het benadrukken van de vrijheid voor alle landen door Ronald Reagan. De Europese Unie en de Verenigde Staten kunnen voorlopig niet zonder elkaar, want zacht plus hard is slim: ‘Speak softly and carry a big stick’, zei president Theodore Roosevelt ooit, toen het ging om buitenlands beleid.

Noten

- 1 George H.W. Bush, ‘Toward a new world order’. Toespraak tot een gezamenlijke zitting van het Congres, 11 september 1990.
- 2 Robert Kagan, *De terugkeer van de geschiedenis. De liberale democratie en de opkomst van het nationalisme*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2008, p. 6.
- 3 Joseph S. Nye, *Soft Power. The means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- 4 Tom-Jan Meeus, ‘Obama klem door kwestie Guantánamo. Aantal verdachten blijft vastzitten’, *NRC Handelsblad*, 22 mei 2009; N. Rozemond, *Begrensd vertrouwen. Mensenrechtenbescherming bij uitlevering en overlevering*. Preadvies C.J.V. Zutphen, Parijs, 2009.
- 5 Joseph S. Nye, ‘Smart power’, *The Huffington Post*, 29 november 2007.
- 6 Frans Timmermans, *President Obama als een kans voor Europa*. VDE-Europalezing 2008, Amsterdam/Amstelveen: Vereniging Democratisch Europa/EON Pers, 2009.
- 7 Fareed Zakaria, *De wereld na Amerika*. Amsterdam/Antwerpen: Contact, 2008, p. 129.
- 8 High Richardson, ‘Smartening the EU’s soft power’, 16 mei 2008 (http://www.deljpn.ec.europa.eu/home/speech_en_Speech%2005/2008.php).
- 9 Joseph S. Nye, ‘The U.S. can reclaim “smart power”’, *Los Angeles Times*, 21 januari 2009.
- 10 Koen Lenaerts en Piet van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 1999, p. 75.
- 11 Final Communiqué issued by the Conference Chairman, ‘Declaration on European identity’, Kopenhagen, december 1973, in: Trevor Salmon en William Nicoll (red.), *Building European Union. A documentary history and analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997, p. 127.
- 12 Robert Cooper, ‘The New Liberal Imperium’, *The Observer*, 7 april 2002.
- 13 Jan Willem Sap, ‘De toetredingscriteria voor nieuwe lidstaten’, *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2004, p. 20-26.
- 14 N. Naderi, *De burger en Europa. Een christendemocratische visie op de waarden-gemeenschap EU*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2008, p. 161.
- 15 Kagan 2008, pp. 21-30.
- 16 Petra de Koning, ‘Europa krijgt nog niets van Rusland. Veel scepsis over pogingen van EU om Moskou dichter naar zich toe te trekken’, *NRC Handelsblad*, 22 mei 2009.
- 17 Youssef Razzak, ‘A European army for international security’, in: Anna van Bodegraven, Tjeerd Hoekstra en Paul Kapteyn (red.), *De hete brij van Europa. Verkiezingen 4 juni 2009*. VDE-Cahiers 2, Amsterdam/Amstelveen: Vereniging Democratisch Europa/EON Pers, 2009, pp. 10-13.
- 18 H.C.F.J.A. de Waele, ‘De ratificatie en inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon’, *Ars Aequi*, maart 2009, pp. 166-171.
- 19 Joseph S. Nye, ‘Barack Obama ontmoet weldra de wereld’, *De Tijd*, 10 januari 2009.