

Normatieve Macht Europa

Kanttekeningen bij een wetenschappelijke

In het debat over de veranderende mondiale verhoudingen volgen de paradigma's elkaar in hoog tempo op. Waar we nog geen twee decennia terug de triomf van het 'Westen' vierden, zouden we ons thans bevinden in de dageraad van een post-Amerikaanse, zo niet een post-Westerse wereld: *'the decline of the West and the rise of the Rest.'* 'Europa', de Europese Unie, is opvallend afwezig in het debat. En komt de Unie aan bod, dan lopen de meningen over haar (toekomstige) mondiale rol en betekenis opmerkelijk uiteen – veel meer althans dan in het geval van andere belangrijke mogendheden, zoals de Verenigde Staten, Rusland of China. En, ten slotte, onder degenen die de mondiale positie van Europa serieus nemen, wordt vooral de *bijzondere* macht van de Unie benadrukt: als Europa al mondiale betekenis heeft, dan vooral vanwege deze unieke, *normatieve* macht.

Waar staat Europa in de veranderende mondiale verhoudingen? Hoe wordt de internationale betekenis van de EU geïnterpreteerd? En vooral, hoe bijzonder is Europa als internationale macht? Moet het concept *Normatieve Macht Europa* serieus worden genomen?

Diversiteit

Waar de ene invloedrijke denker Europa slechts terloops noemt, en hoogstens een bijrol op het wereldtoneel toekent,¹ ziet de ander de Europese Unie als een toekomstige, wellicht *de* nieuwe supermacht. Europa zou *het* model van de post-Amerikaanse wereld zijn.² Een verklaring voor de uiteenlopende wijze waarop over Europa wordt gedacht, moet waarschijnlijk vooral worden gezocht in de noviteit van Europa als mondiale speler. De EU als internationale macht heeft geen geschiedenis, geen precedent, geen vergelijkingsmateriaal, zelfs geen theorie. Daarnaast is Europa, in weerwil van denkers als Robert Kagan en Parag Khanna, vooral onderwerp van onderzoek door Europeanen zelf. En het zijn weer vrijwel uitsluitend Europese onderzoekers die de internationale rol van de EU serieus nemen *en* haar positief beoordelen. Kortom, het debat over Europa vertoont sterk 'Eurocentrische' trekken. Europeanen en niet-Europeanen denken dikwijls wezenlijk verschillend over de Europese Unie als mondiale macht.

Veel van de aspecten van het debat over Europa komen terug in de recente discussie over het bijzondere karakter van de internationale politiek van de EU.

De bijdragen aan deze discussie gaan veelal terug op een artikel van François Duchêne, biograaf van Jean Monnet³ en Europees ambtenaar, uit 1972, waarin hij Europa karakteriseerde als 'civiele', dat wil zeggen niet-militaire macht.⁴ Er is op vele manieren op het begrip civiele macht gevarieerd. Europa zou een 'burgermacht'⁵ zijn of een postmoderne macht.⁶ Europa zou een 'ethische',⁷ een 'structurende',⁸ een 'transformerende',⁹ een 'zachte'¹⁰ (mogelijk zelfs zachttaardige) of een 'normatieve'¹¹ macht zijn.

Er is geen algemene typering voor deze en vergelijkbare aanduidingen van de mondiale aard en betekenis van de Europese Unie. 'Zachte' macht, *soft power*, zou een mogelijkheid zijn, maar dit begrip is niet voor de EU bedacht en heeft een meer algemene betekenis. Omwille van de discussie zal ik in dit artikel de aanduiding 'normatieve macht' gebruiken: *Normatieve Macht Europa*. Zowel de Britse politoloog Ian Manners, die het begrip normatieve macht in 2002 introduceerde,¹² als degenen die de voorkeur geven aan andere, vergelijkbare aanduidingen, zullen zich herkennen in de volgende typering van Europa's bijzondere rol en betekenis: de Europese Unie is een uitgesproken relevante actor in de internationale politiek, waarvan de invloed en betekenis niet worden bepaald door militaire macht en politieke dwang, maar door de verbreiding (aantrekkingskracht) van de aan haar politieke voorbeeldfunctie en economische potentieel ontleende waarden en normen (gedeelde soevereiniteit, multilateralisme, welvaartsstaat, democratie, mensenrechten, enz.).

Normatieve Macht Europa

De notie 'Normatieve Macht Europa' is meer dan een gat in de markt in de discussie over de internationale politiek en de mondiale positie van de Europese Unie. Het begrip kan zich verheugen in een groeiende aandacht van wetenschapslieden en in een warme belangstelling van Europese politici en ambtenaren. Normatieve macht gaat als een *buzz word* rond in de gebouwen van de EU: zij verschaft inspiratie, richting en legitimiteit aan de internationale politiek van Europa.¹³

Wat zeggen normatieve macht en vergelijkbare typering over de rol van de EU op het wereldtoneel? Welke kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij het denken over de internationale rol en be-

en politieke notie

tekenis van Europa in termen van zachte of normatieve macht?

Normatieve Macht revisited

De typering van Europa als bijzondere, civiele of normatieve macht is niet nieuw. Een eerste, korte, fase in het debat vond begin jaren zeventig plaats, rond het zich aftekenende militaire débâcle van de Verenigde Staten in Vietnam en een bescheiden moment van ontspanning tussen Oost en West. Duchêne en anderen meenden dat de betekenis van militaire macht in de internationale politiek geleidelijk afnam. Klassieke Amerikaanse machtspolitiek was in Zuidoost-Azië op haar grenzen gestuit, terwijl opkomende, niet-militaire mogendheden als Japan en Duitsland hun invloed gestaag uitbreidden. Het optimisme was echter van korte duur. De terugkeer van traditionele, op militaire leest geschoeide machtspolitiek in het begin van de jaren tachtig knakte de discussie in de knop. Kortom, hoe bestendig is het begrip normatieve macht eigenlijk? Is het niet vooral een product van een bijzondere tijdgeest?

De huidige populariteit van normatieve macht lijkt net als in de jaren zeventig gevoed door een uitzonderlijke samenloop van omstandigheden. Thans zijn vooral de veranderingen binnen de Unie zelf van belang, namelijk de aarzelende stappen die de afgelopen twee decennia zijn gezet in de richting van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Daarnaast is een aantal voornamelijk externe factoren van belang: de ineenstorting van de *Pax Sovietica*, de ondergang van het communisme, de opmars van politiek universalisme (democratie, mensenrechten), de uitbreiding van de Europese Unie en de herdefiniëring van internationale veiligheid (met groeiende aandacht voor niet klassieke veiligheidsvraagstukken, zoals milieu, armoede en terrorisme). Geen enkele omstandigheid echter heeft meer invloed gehad op de groeiende belangstelling voor normatieve macht, in zowel academische als politieke kring, dan het radicale unilateralisme van de regering-Bush Jr. Niet de autoritaire Chinese Volksrepubliek, niet de revisionistische Russische Federatie, maar Europa's belangrijkste bondgenoot, Amerika, leverde de inspiratie voor Europa als normatieve macht. De Verenigde Staten zijn het spiegelbeeld van de Normatieve Macht Europa.

Normatieve macht bestaat bij de gratie van een welwillende internationale omgeving. Zoals de opleving van de Koude Oorlog in de late jaren zeventig de discussie over Europa's 'civiele' macht smoorde; zo lijkt thans de ontwikkeling van een multipolaire mondiale machtsstructuur (lees: de (weder)opkomst van 'traditionele' mogendheden als Rusland en China)¹⁴, een directe bedreiging voor Europa's 'zachte', normatieve macht.

Normatieve macht als tautologie

Waar de adepten van normatieve macht haar zien als een bewuste keuze van de Europese Unie, logisch voortkomend uit haar unieke karakter als internationaal statenverband, menen de sceptici¹⁵ dat normatieve macht juist een bewijs is van Europa's zwakte, van zijn machteloosheid. Europa kan niet anders. Het is een wezenlijk onderscheid: normatieve of civiele macht *by design* of *by default*.

Het antwoord op de vraag waarom juist de Europese Unie moet worden gezien als een normatieve macht, wordt doorgaans gevonden in het unieke karakter van de Unie zelf. Europa gedraagt zich als een normatieve macht, omdat Europa zelf op de grondslag van normatieve macht is gevestigd.¹⁶ Het gaat er niet zozeer om wat Europa zegt of doet, aldus Manners, maar om wat het is.¹⁷ Of, zoals het in het Verdrag van Lissabon is geformuleerd: 'de internationale politiek van de Unie zal zijn geïnspireerd op dezelfde principes die de totstandkoming, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie zelf hebben vormgegeven, en die ze probeert te verbreiden in de wereld.'¹⁸ Het concept normatieve macht is niet vrij van tautologie.

Verhouding tussen normatieve en militaire macht

Er wordt uiteenlopend gedacht over de wijze waarop normatieve macht zich verhoudt tot militaire macht, en in het bijzonder tot het streven van Europa om tot een serieuze gezamenlijke defensie-inspanning te komen. Sommigen doen of hun neus bloedt en gaan voorbij aan de spanning tussen beide vormen van macht.¹⁹ Anderen menen dat de normatieve macht van Europa zich uitsluitend heeft kunnen ontwikkelen onder de veiligheidspolitieke paraplu van de Verenigde Staten. Europa's zachte macht bestaat bij de gratie van Amerika's harde macht.²⁰ Weer ande-

ren menen dat een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid ongewenst is, daar het Europa's belangrijkste *asset*, zijn normatieve macht, zal ondermijnen. Hoe meer Europa's normatieve macht wordt vergezeld van militaire mogelijkheden, hoe moeilijker ze kan worden onderscheiden van traditionele vormen van macht, want hoe minder de Unie berust op de kracht van de norm zelf.²¹ Het lijkt een geval van ijzeren logica, maar niet voor de Europese Unie. Het officiële standpunt luidt dat de ontwikkeling van een Europese militaire capaciteit *in combinatie met* normatieve macht wenselijk en mogelijk is. Europa's normatieve macht bevordert de effectiviteit van zijn militaire vermogen. Europa's militaire capaciteit ondersteunt zijn normatieve macht.

Normatieve macht in de opvatting van anderen

Wie bepaalt eigenlijk of internationale macht en invloed van normatieve aard zijn? Is normativiteit niet net zoets als respect: je kunt er wel om vragen, maar uiteindelijk moet het je toch worden gegeven. Ian Manners meent dat Europa in staat moet worden geacht het denken van anderen over democratie, mensenrechten, vrijheid e.d. in belangrijke mate te

onder de werelddogendheden kan worden geschaard. Europa wordt (of werd) vooral gewaardeerd als tegenwicht tegen Amerika. En ofschoon de positieve perceptie van de EU mede is gebaseerd op het feit dat Europa geen harde macht is (en daarom als minder bedreigend wordt gezien), blijkt de notie normatieve macht buiten Europa nauwelijks te worden herkend. De EU wordt in dit opzicht vooral gezien (en dikwijls bekritiseerd) als economische grootmacht van neoliberale en protectionistische snit.

Normatieve macht als politieke apologie

En ten slotte blijkt het vrijwel onmogelijk de analytische (academische) en de politieke (maatgevende) dimensies van Normatieve Macht Europa uit elkaar te houden. Het concept normatieve macht heeft uiteenlopende 'functies', en lang niet altijd is duidelijk welke rol ze wanneer speelt. Normatieve macht typeert, analyseert, definieert en legitimeert de internationale rol en betekenis van de Europese Unie. Normatieve macht is, net als tot voor kort democratisering en democratiebevordering, een prominent voorbeeld van het samengaan van academische en politieke agenda's. Normatieve macht is een narratief geworden, een

Debat over de bijzondere macht van 'Europa' vertoont incestueuze trekjes

beïnvloeden. Vinden die 'anderen' dat ook? Er lijkt sprake te zijn van enige discrepantie tussen de zelf-perceptie van de Unie en de perceptie van anderen. In de nieuwe wereldorde die de Singaporese diplomaat Kishore Mahbubani voorziet, speelt Europa een zeer bescheiden en negatieve rol. Mahbubani beschouwt de EU als het grootste obstakel voor aanpassing van de mondiale orde aan de nieuwe economische en politieke werkelijkheid. Europa is in zichzelf gekeerd, meent hij. Het ontbreekt de lidstaten van de Unie aan inzicht in de eigen tekortkomingen en aan strategisch denken. De EU maakt zichzelf in toenemende mate overbodig.²²

Uit onderzoek naar de wijze waarop in een aantal grote landen (waaronder China, Brazilië, India en Japan) wordt gedacht over de internationale rol van Europa, komt een gemengd beeld naar voren.²³ Over het algemeen is slechts een minderheid van de bevolking voldoende bekend met de EU om zich er een mening over te vormen. Kennis van Europa blijkt in belangrijke mate een kwestie van opleiding, sociaal-economische positie en beroepsachtergrond. Degenen die een opvatting over Europa hebben, identificeren de EU vooral met economische macht. Hoewel Europa ook herhaaldelijk wordt geassocieerd met vredeshandhaving, regionale integratie en multilateralisme, meent slechts een bescheiden minderheid dat de EU

antwoord in de zoektocht naar een eigen identiteit van Europa. Normatieve macht is een voorbeeld van legitimiteit door buitenlands beleid – geen overbodige luxe in een tijdsgewricht waarin de Europese samenwerking lijdt aan een fors gebrek aan steun onder de bevolking, maar niet zonder risico's.

Exit Normatieve Macht Europa?

Het debat over de bijzondere macht van 'Europa' heeft licht incestueuze trekjes. Het wordt vrijwel uitsluitend gevoerd onder degenen die menen dat de Europese Unie inderdaad een bijzondere *en* een positieve rol op het internationale toneel speelt. De legitimerende en de analytische functies van normatieve macht zijn moeilijk van elkaar te scheiden. Normatieve macht wordt door veel Europeanen omarmd, maar door weinig niet-Europeanen herkend. Exit Normatieve Macht Europa? Niet noodzakelijkerwijs, indien ten minste zowel 'macht' als 'norm' kritisch wordt heroverwogen.

Het begrip 'macht' in Normatieve Macht Europa moet van haar mythische eigenschappen worden ontdaan. De zwakte van de EU is eigenlijk haar kracht, stelt Mark Leonard van de *European Council on Foreign Relations*. Ze is een facet van haar 'transformerende macht'.²⁴ De macht van Europa als een functie van zijn machteloosheid – het is een perverte-

ring van het idee van macht in de internationale politiek. Er is geen enkele reden te veronderstellen dat ook maar iemand buiten de Unie zich iets gelegen laat liggen aan Europa's 'machteloosheid'.

Europa's macht, dat wil zeggen zijn vermogen anderen tot bepaald gedrag te dwingen, dan wel te verleiden, is beperkt, en die beperking schuilt vooral in het ontbreken van een militaire capaciteit, aangestuurd door een gemeenschappelijke politieke wil. Normatieve Macht Europa kan een zinvolle typing van de mondiale rol en betekenis van de EU zijn, maar dan zonder de sterk idealistische lading die er dikwijls aan wordt gegeven. Manners onderscheidt vijf waarden waarop de EU is gebaseerd en waardoor haar internationale politiek wordt geïnspireerd: *vrede, vrijheid, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat*. EU's normatieve macht stelt haar in staat om, zoals Manners het formuleert, mondiaal vorm te geven aan interpretaties van het 'normale'.

Manners idealistische interpretatie van normatieve macht overtuigt niet. Ten eerste, ze impliceert een vorm van messianisme en universalisme die waarschijnlijk misplaatst is. Waarom zou uitgerekend de EU in staat moeten worden geacht het denken van niet-Europeaanen in een zo vérgaande mate te beïnvloeden? En ten tweede, waarom zouden Europa's 'normen' noodzakelijkerwijs als 'zachte' politieke waarden moeten worden begrepen? De EU is geen mondiale *force for good*; althans weinigen buiten Europa zien haar als zodanig. 'Normen' in normatieve macht zouden dan ook niet in idealistische maar in technische zin moeten worden begrepen: normen als standaarden. De EU is een normatieve macht van betekenis, omdat ze op basis van haar economisch potentieel de dikwijls wereldomvattende acceptatie van sociale, financiële en technische standaarden weet af te dwingen. Dergelijke normatieve macht dient Europa's concurrentiepositie. Ze is een kwestie van welbegrepen eigenbelang, van *Realpolitik*.

De Europese Unie is en blijft voorlopig een 'civiele', dat wil zeggen niet-militaire macht. Over de normatieve macht die Europa buiten de eigen grenzen weet te projecteren, lijkt enige scepsis gewettigd. Over de mate waarin Europa, een continent dat de komende decennia onvermijdelijk aan relatieve macht en invloed zal inboeten, in staat moet worden geacht het denken en handelen van anderen te beïnvloeden, bestaat gerede twijfel. De mondiale macht en invloed van de EU zijn en blijven bescheiden, en waar zij over reële macht beschikt, is ze lang niet altijd geneigd die op normatieve grondslag te baseren. Meer nog dan militaire mogelijkheden is een civiele macht afhankelijk van haar internationale omgeving, en die lijkt eerder minder dan meer aantrekkelijk te worden. Er zijn thans geen realistische scenario's denkbaar waar-

in de EU een leidende rol zal spelen op het mondiale toneel. De positie van Europa rust op twee pijlers: ten eerste, de eigen economische en mede daaraan ontleende normatieve macht; en ten tweede een verstandige alliantiepolitiek, dat wil zeggen samenwerking met mogelijkheden die er ook in traditionele machts-politieke zin toe doen.

André W.M. Gerrits is Jean Monnet hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam en tevens verbonden aan Instituut Clingendael.

Noten

- 1 Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York: Alfred A. Knopf, 2008; Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2008.
- 2 Parag Khanna, *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order*, New York: Random House, 2008.
- 3 François Duchêne, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, New York, W.W. Norton & Company, 1994.
- 4 François Duchêne, 'Europe's role in world peace', in: R. Mayne (red.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londen: Fontana, 1972, blz. 43-44.
- 5 Mario Telò, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Basingstoke/New York: Macmillan, 2007.
- 6 Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Londen: Atlantic, 2003.
- 7 Speciale aflevering van *International Affairs*, 2008, 1, blz. 1-143.
- 8 Stephan Keukeleire & Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- 9 Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, New York: Public Affairs, 2005, blz. 13.
- 10 Joseph Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford: Oxford University Press, 2002, blz. 8-9.
- 11 Ian Manners, 'Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?', in: *Journal of Common Market Studies*, jrg. 40, 2002, nr 2, blz. 235-258.
- 12 *Ibid.*
- 13 Thomas Diez, 'Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe"', in: *Millennium*, jrg. 33, 2005, nr 3, blz. 626.
- 14 Kagan, *a.w. noot 1*.
- 15 *Ibid.*
- 16 Sonia Lucarelli, 'European Political Identity, Foreign Policy and the Others' Image', in: Furio Cerutti & Sonia Lucarelli (red.), *The Search for a European Identity. Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Londen/New York: Routledge, 2008, blz. 24.
- 17 Ian Manners, 'The Normative Power of the European Union in a Globalised World', in: Zaki Laidi, *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative Power and Social Preferences*, Londen/New York: Routledge, 2008, blz. 36.
- 18 Consolidated versions of the Treaty of European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2008/C 115/ 01).
- 19 Leonard, *a.w. noot 9*.
- 20 Het 'realistische' argument bij uitstek. Zie bijv.: Adrian Hyde-Price, 'A "Tragic Actor"? A Realist Perspective on "Ethical Power Europe"', in: *International Affairs*, jrg. 84, 2008, nr 1, blz. 29-44.
- 21 Diez, *a.w. noot 13*, blz. 620.
- 22 Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York: Public Affairs, 2008.
- 23 Cerutti & Lucarelli, *a.w. noot 16*; Laidi, *a.w. noot 17*. Zie ook het themanummer van *European Foreign Affairs Review* (jrg. 12, 2007, nr 3).
- 24 Leonard, *a.w. noot 9*, blz. 5.