

## europese kwestie



# EU en BRIC/BRICS

## Strategische partnerschappen blijven ongrijpbaar doel

De EU doet haar best 'strategische partnerschappen' aan te gaan met de nieuw opkomende economische en geopolitieke machten in de wereld. Vooralsnog zonder veel succes.

Afgelopen maart was er commotie over een videoclip die de Europese Commissie op *You Tube* had gezet. Het filmpje werd binnen een paar uur teruggetrokken vanwege de onbedoeld racistische lading. De clip moest jongeren in anderhalve minuut overtuigen van het nut van verdere uitbreiding van de EU in de competitie met de BRIC-landen. In een lege fabriekshal wordt een jonge, in het geel geklede, blanke vrouw belaagd door een gele, een bruine en een zwarte man. Zij demonstreren verschillende vechttechnieken: kung fu, kalaripayattu en capoeira. De drie mannen staan voor China, India en Brazilië, waar deze vechtsporten

vandaan komen. De vrouw (Europa) slaat hun vechtbewegingen rustig gade, sluit de ogen en dan verschijnen elf vrouwelijke klonen. Samen omringen ze de mannen en dwingen hen tot rust. De vechtjassen lossen op in het niets en de vrouwen veranderen in de twaalf sterren van de Europese vlag. De duidelijke referenties naar Tarentino's *Kill Bill* – geel pak, vechtkunst, muziek – zijn op zich al verrassend want de Commissie staat bekend om haar steun aan de Europese film.

De clip moest het zelfvertrouwen en de eigen stijl van de EU in mondiale relaties verbeelden maar sloeg de plank volledig mis. Critici zagen een stel gewelddadige, allochtone idioten die een Europese vrouw lastig vielen. Interessant is wel dat de Europese

**Om het belang van Europa's relatie met de BRICS te benadrukken kregen deze de status van strategische partners**

Commissie de relatie met de BRIC-landen blijkbaar zo belangrijk vond dat ze er een filmpje aan wijdde (kosten: in de media circuleert een bedrag van 100.000 euro).

### BRIC en BRICS

Het label BRIC, van Brazilië, Rusland, India en China, is in 2001 bedacht door Jim O'Neill, analist van de Amerikaanse bank Goldman Sachs, om deze landen als opkomende markten aan investeerders te slijten. Later verschoof de aandacht van de investeringsmogelijkheden naar de middenklassen in die landen. Zij zouden met hun groeiende koopkracht de wereldeconomie op gang kunnen houden. Na de bankcrisis die in 2007 in de Verenigde Staten begon, zijn de BRIC-landen ook veelvuldig genoemd als mogelijke bronnen van financiële hulp.

Geleidelijk heeft het begrip ook een geopolitieke dimensie gekregen. De BRIC's zien zichzelf en worden in brede kring beschouwd als aankomende of terugkerende reuzen op het politieke wereldtoneel. Dit zou tot gemeenschappelijke frontvorming kunnen leiden. Tot op heden hebben de BRIC's geen eigen

internationale organisatie gevormd, maar ze houden wel een jaarlijkse top. Sinds 2011 neemt een vijfde land, Zuid-Afrika, op officiële uitnodiging permanent aan die toppen deel. Daarom heeft men het sedertdien over de BRICS-landen. De toetreding van Zuid-Afrika wordt gezien als een poging ook Afrika een stem te geven in het koor van opkomende machten. Qua economisch profiel past Zuid-Afrika niet in het rijtje, maar in geopolitiek opzicht wel. BRICS sluit aan bij de sinds 2003 bestaande samenwerking tussen India, Brazilië en Zuid-Afrika in het IBSA Dialogue Forum. Dit forum is gericht op de Zuid-Zuid-samenwerking en versterking van de positie van zuidelijke landen in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en andere internationale organisaties.

Bij BRIC draait het dus om economische kwesties en heeft men nog steeds de vier oorspronkelijke clubleden voor ogen. Bij BRICS gaat het over geopolitiek, en telt Zuid-Afrika mee. Maar het onderscheid kan gaan vervagen naarmate de BRICS zich meer aansluiten. In maart hebben zij in New Delhi hun voornemen gepresenteerd om een eigen BRICS-Development Bank op te richten. Dit heeft een economische maar ook een geopolitieke betekenis (denk aan de concurrentie met de Wereldbank).

De Europese Unie gebruikt de termen BRIC en BRICS allebei. Zo publiceert Eurostat statistieken over de relaties met de BRIC (kader Handel) en wordt bij het gemeenschappelijk buitenlands EU-beleid over de BRICS gesproken.

De relatie met de BRICS kreeg deze winter extra aandacht vanwege een resolutie van het



De Europese Commissie vindt de relatie met de BRIC-landen zo belangrijk dat ze er een filmpje aan wijdde. De boodschap leek te zijn dat een verenigd Europa ze wel aan kan.

staten zeer verdeeld waren over de plannen van de VS voor Irak. Waar de Britten en kandidaat-lidstaten als Polen de VS steunden, lagen Frankrijk, Duitsland en België dwars. De gemeenschappelijke *Europese Veiligheidsstrategie* van Javier Solana was toen een poging om de EU als internationale actor toch op de kaart te zetten. Er viel echter weinig strategie in te lezen. Wel werd voor het eerst gezegd dat de EU haar relaties met 'strategische partners' moest versterken.

Sindsdien wordt de uitdrukking veel gebezigd, maar het lijkt vooral een bezwerende formule. Er bestaat geen officiële lijst van strategische partnerschappen. Het is vooral niet duidelijk wat er 'strategisch' is aan de partnerschappen. Vaak staat strategisch voor belangrijk. Andere keren wordt bedoeld dat deze partnerschappen instrumenten zijn om

Europees Parlement voor een scherper buitenlands EU-beleid ten aanzien van de BRICS en andere opkomende machten. Hoge Vertegenwoordiger Ashton bevestigde het belang van deze vijf landen als 'strategische partners' van de EU. Maar wat houdt dit precies in?

#### Strategische partnerschappen

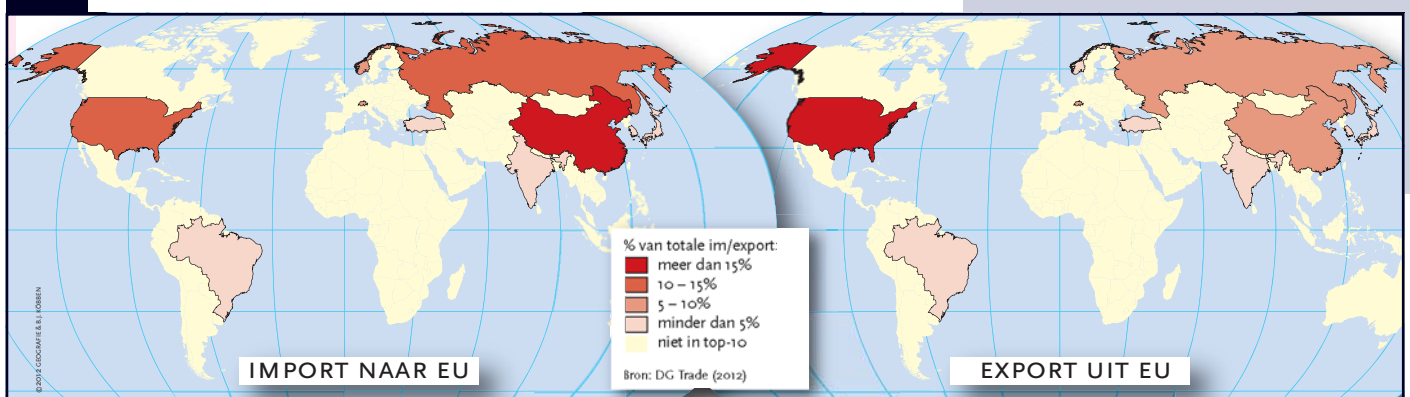
Strategische partnerschappen zijn de laatste jaren het toverwoord van het gemeenschappelijke buitenlandbeleid. De term raakte ingeburgerd met de vaststelling van de *Europese Veiligheidsstrategie* in 2003, toen de lid-

## Handel

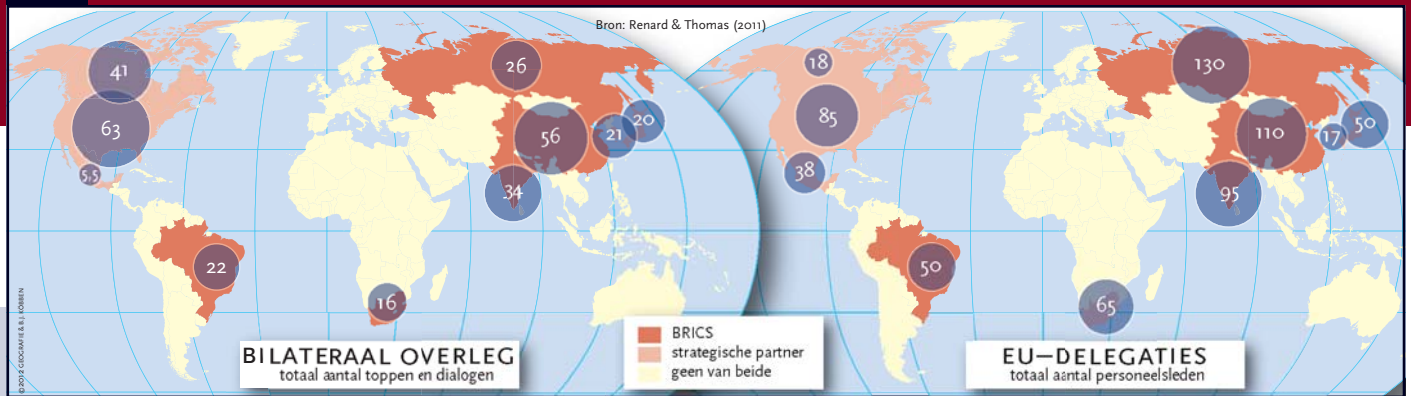
In 2010 waren de BRIC-landen samen goed voor 33,7% van de import en 19,7% van de export van de EU en dat aandeel is in beide gevallen groeiende. Omgekeerd zorgde de EU voor 17,0% van de import van de BRIC-landen en 24,7% van hun export. Dat aandeel is echter aan het dalen.

Verreweg de belangrijkste handelspartners van de EU zijn China en de VS, de eerste vooral als importpartner, de andere als exportpartner (figuur 1), gevolgd door Rusland, Zwitserland, Noorwegen, Turkije en Japan. India en Brazilië en Zuid-Korea zitten verderop in de top-10. Zuid-Afrika staat op de 17<sup>e</sup> plaats.

Figuur 1: Top-10 handelspartners EU (2010)



Figuur 2: Gewicht van de BRICS en andere strategische partnerschappen van de EU (2011)



## Strategisch partnerschap

De BRICS en de overige strategische partners staan op de kaart. Het belang van de partnerschappen in het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU is enigszins af te lezen aan het aantal bilateraal overleggen (figuur 2). Met alle tien houdt de EU bilaterale toppen, met de meeste partners een keer per jaar, met Rusland twee keer per jaar en met Mexico eens in de twee jaar.

Op een lager niveau zijn er politieke en strategische overleggen: zes met de VS en China, vijf met Canada, drie met India en Rusland, één met Brazilië, maar géén met Zuid-Afrika en de overige partners. Bij sectorale dialogen blijken de VS en China weer

veruit de belangrijkste partners te zijn. Het gaat om overleggen op allerlei niveaus, van ambtelijke werkgroep tot ministeriële samenwerking, over handel, transport & toerisme, landbouw, cultuur & onderwijs, migratie en dergelijke.

De omvang van de EU-delegaties, de vroegere delegaties van de Europese Commissie, in deze tien landen geeft ook een indicatie van het gewicht van de strategische relaties (figuur 2). In maart 2011 was de EU-delegatie in Rusland veruit het grootst (130 mensen), gevolgd door die in China (110), India (95), de VS (85), Zuid-Afrika (65) en Brazilië (50).

de hoofddoelstelling van het gemeenschappelijk buitenlands beleid te bereiken, namelijk 'effectief multilateralisme' als pad naar *global governance*. Soms staat strategisch voor gezamenlijk optreden op het gebied van veiligheid en defensie, en voor het aanpakken van de grote vraagstukken van oorlog, vrede en planetaire overleving: massavernietigingswapens, falende staten en klimaatverandering.

### De praktijk

Landen die in ieder geval als strategische partners van de EU kunnen gelden, zijn de drie gevestigde partners VS, Canada en Japan, en zeven opkomende economische machten: de BRICS, Zuid-Korea en Mexico (kader Strategisch partnerschap).

Het strategische karakter van de partnerschappen met de BRICS-landen is beperkt en verschilt per land. Rusland en China zijn veel belangrijkere partners dan de andere drie, zowel economisch als militair. Zij zijn immers permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Bovendien is Rusland met de EU verbonden door zijn nabijheid en energieleveranties. India, Zuid-Afrika en Brazilië hebben een bescheidener rol in de mondiale geopolitiek, hoewel zij alledrie een permanente zetel in de Veiligheidsraad am-

## Ondanks speculatie over een helpende hand van de BRICS in de Europese financiële crisis is feitelijke hulp uitgebleven

biëren. Bij hen gaat het de EU vooral om handel en economische samenwerking.

De BRICS-landen laten zich tot nu toe echter weinig gelegen liggen aan de EU. Rusland en China werpen zich op als de bewakers van de soevereiniteit van ontwikkelingslanden. Daartoe dreigen zij vaak resoluties in de Veiligheidsraad met een veto te treffen. India, Brazilië en Zuid-Afrika leidden het verzet tegen het protectionisme van de EU en de VS bij de mislukte onderhandelingen van de WTO in Cancun in 2003.

In de Europese financiële crisis is veel gespeculeerd over een helpende hand van de BRICS. Maar directe feitelijke hulp is tot nu toe uitgebleven, ook al hebben sommige lidstaten nadrukkelijk toenadering gezocht, zoals Hongarije bij China. De BRICS zijn veel meer bezig met het creëren van eigen noodfondsen in Azië (Chiang Mai initiatief), het

versterken van hun positie in het IMF (meer geld maar ook meer stemrecht) en het optuigen van een concurrent voor de Wereldbank (de BRICS Development Bank).

In VN-verband treden de partners ook niet echt gemeenschappelijk op. Er is weinig overeenkomst in stemgedrag tussen de BRICS en EU-lidstaten in de Algemene Vergadering. In andere internationale instituties staan de EU en de BRICS-landen – die voor een verschuiving van de machtsverhoudingen tussen westerse landen en opkomende machten zijn – recht tegenover elkaar. En het leiderschap dat de EU graag claimt als het om klimaatbeleid gaat, wordt niet erkend door opkomende economieën. China en India zijn niet onder de indruk van de doelstellingen van de EU, 20% minder emissies in 2020, noch van de technologische en financiële hulp van de EU aan ontwikkelingslanden. Ten slotte lijken de BRICS liever zaken te doen met de afzonderlijke lidstaten dan met de EU als geheel, en spelen zij handig in op de verdeeldheid tussen de lidstaten.

### Effectief multilateralisme

De EU zit voor de verwezenlijking van het 'effectieve multilateralisme' op wereldschaal in een onmogelijke klem. Multilateralisme veronderstelt in de huidige internationale betrekkingen gelijksoortigheid van degenen die zo'n verband aangaan. De EU kan niet voldoende macht samenballen om een serieuze partner voor de aanwezige grootmachten in de wereld te zijn. De EU is een andersoortige eenheid. Effectief multilateralisme vergt één hegemonale macht of enkele voldoende gelijkgezinde hegemonale machten. Die kunnen op grond van culturele, militaire en economische prestaties voldoende overwicht genereren om een effectieve politieke ordening van staten in te stellen en te handhaven. Daartoe zouden strategische partnerschappen kunnen dienen. Tot effectief multilateralisme is de EU echter in de huidige situatie niet in staat. Het is dus zaak dat de EU zich herbezint op haar ambitie in de wereld der internationale betrekkingen. •

Bronnen: zie [www.geografie.nl](http://www.geografie.nl)