

# De strategische partnerschappen van de EU: *work in progress*

Eind 2010, in de voorbereiding van een vergadering van de Europese Raad, stelde de voorzitter,

Herman Van Rompuy, treffend: *de EU heeft strategische partners, nu is er een strategie nodig.*

In de loop der jaren heeft de EU een tiental strategische partnerschappen opgezet. Wat zijn hun doelstellingen, en waarom is het zo moeilijk ze te operationaliseren

Strategische partnerschappen zijn niet nieuw. Ze ontstonden vooral na het einde van de Koude Oorlog, toen het bipolaire systeem plaats moest maken voor een uitgebreid en complex netwerk van semi-geïstitutionaliseerde relaties. Zo heeft China meer dan veertig strategische partners; Rusland en Brazilië hebben er elk meer dan twintig. Frankrijk heeft ongeveer zestien van zulke partnerschappen en Duitsland heeft speciale relaties opgebouwd met zes zg. "Gestaltungsmächte", de landen die thans de internationale politiek vorm geven.

Op het niveau van de Europese Unie werd het concept, als een instrument van buitenlands beleid, voor het eerst vermeld in de Europese Veiligheidsstrategie van 2003, al zegt dit document slechts dat de EU moet samenwerken met partners, terwijl het erg vaag blijft over de doelstellingen en prioriteiten van het Europees buitenlands beleid in het algemeen en dus ook over de zin van strategische partnerschappen. De Europese Commissie zag er echter een manier in om de politieke en economische relaties met de opkomende grote mogendheden te verdiepen, te beginnen met China (in 2003) en India (een jaar later). Thans heeft de EU tien strategische partners, t.w. Brazilië, Canada, China, India, Japan, Mexico, Rusland, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zuid-Korea. Daarnaast heeft de Unie strategische partnerschappen met hele regio's (Afrika en Latijns-Amerika & het Caraïbisch gebied) en met enkele organisaties (VN en NAVO). Deze partnerschappen verschillen aanzienlijk qua aard en reikwijdte, maar dat ze bestaan onderstreept hoe het

multidimensionaal buitenlands beleid van de EU gebaseerd is op een evenwicht tussen bilaterale, regionale en multilaterale relaties.

Sinds 2003 is er dus sprake van een proliferatie van partnerschappen. Maar vervolgens is er nooit een wezenlijk debat geweest over hun betekenis of over hun nut, noch over de lijst van partners. Als gevolg daarvan hebben de strategische partnerschappen vooral een retorische functie. De lijst van partners is veeleer toevallig dan strategisch. Om tot een echt debat te komen was een nieuw verdrag (dat van Lissabon) en een economische crisis nodig.

In de voorbereiding van een vergadering van de Europese Raad op 16 december 2010 stelde de voorzitter, Herman Van Rompuy, treffend: de EU heeft strategische partners, nu is er een strategie nodig. Na heftige discussie nam de Europese Raad belangrijke conclusies over de strategische partnerschappen aan, met als doel Europa's ware gewicht te doen gelden op het internationale toneel. De Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid, Catherine Ashton, kreeg de opdracht om, in coördinatie met de Commissie en de ministers van buitenlandse zaken, de relaties met alle strategische partners te evalueren, concrete belangen te identificeren, alsmede mogelijkheden om die te verwezenlijken.

Lady Ashton ging terstond aan het werk. In haar eerste voortgangsrapport vatte ze het motto van de oefening als volgt samen: minder prioriteiten, meer coherentie en meer resultaten. De behoefte

**Thomas Renard is gastredacteur voor dit themanummer over de strategische partnerschappen van de Europese Unie**

Thomas Renard is als senior research fellow verbonden aan Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel en werkt aan de Universiteit Gent aan een proefschrift over de EU en de andere grootmachten.



Catherine Ashton evalueerde de strategische partnerschappen: minder prioriteiten, meer coherentie en meer resultaten. Foto: Mueller/MSK

aan minder prioriteiten volgt uit de vaststelling in haar rapport dat de EU niet langer alleen een model of een markt kan zijn, maar als internationale actor veel meer strategisch moet optreden, op basis van belangen en prioriteiten. Meer coherentie houdt in dat vooraleer een strategisch partnerschap wordt aangegaan, het eigen huis op orde moet worden gesteld, en wel door meer coördinatie en synergie te creëren, zowel horizontaal (tussen de verschillende EU-instellingen) als verticaal (tussen de EU en de lidstaten). Ten slotte moet de EU, om meer resultaten te kunnen boeken, grotere invloed kunnen uitoefenen op haar strategische partners, zowel in bilaterale ontmoetingen als in multilaterale fora.

### Drie hoofddoelstellingen

De strategische partnerschappen van de EU hebben verscheidene doelstellingen, op drie niveaus.

Ten eerste, op een meer *intern gericht niveau*, zijn ze een middel voor de Unie zichzelf te positioneren ten aanzien van haar lidstaten en van de andere grote mogendheden. Binnen de instellingen worden de partnerschappen als nuttig gezien om zichzelf in het besluitvormingsproces over sleutellanden tegenover de lidstaten als 'hoofdcoördinator' te profileren. Ze vergemakkelijken ook de interinstitutionele beleidsvorming binnen de EU. Naar buiten toe zijn ze een bevestiging van de mondiale ambities van de Unie. Wanneer zij een strategisch partnerschap aangaat, impliceert dat immers dat zij ook zelf een strategische partner

is. De partnerschappen fungeren dus zowel intern als extern als een zeer effectief discours.

Ten tweede beogen de partnerschappen op *bilateraal niveau* de relaties met bepaalde landen te verbreden en te verdiepen. Economische betrekkingen vormen zonder twijfel de ruggengraat van elk strategisch partnerschap. Daarin ligt ook de kracht van de EU en een groot deel van haar DNA. Er kan dan ook een parallel worden getrokken tussen de strategische partnerschappen en de handelsrelaties van de EU. De tien strategische partners zijn allemaal zeer belangrijke economische partners, zoals de handels- en investeringscijfers aangeven. Het verband wordt misschien het duidelijkst geïllustreerd door Zuid-Korea, dat een strategische partner werd in 2010, na het afsluiten van een vrijhandelsakkoord.

De bilaterale relaties gaan echter verder dan de economische betrekkingen en omvatten ook politieke en strategische kwesties, een veelvoud aan sectoriële materie, en relaties tussen het middenveld. Zo onderhandelt de EU met de partners over politieke overeenkomsten (zoals een partnerschaps- en samenwerkingsakkoord) en er worden gezamenlijke verklaringen over strategische kwesties uitgegeven, zoals met de Verenigde Staten over veiligheid in Azië (2012) en met India over internationaal terrorisme (2010). Sinds 2003 is het aantal politieke en sector-dialogen met elk van de partners sterk toegenomen, tot meer dan 60 in het geval van de Verenigde Staten en China. Thans steunt elk partnerschap op een complexe architectuur en is er sprake van regelmatige ont-

moetingen op uiteenlopende niveaus, over een breed scala van beleidsterreinen. Dit wijst op de verbreding van de bilaterale relaties.

Op het *structurele niveau*, ten slotte, zijn strategische partnerschappen ontworpen ter aanvulling en versterking van de regionale en multilaterale aanpak van de EU. Van oudsher bevordert de Unie regionale integratie en effectief multilateralisme als manier om vorm te geven aan de internationale relaties en een gunstige omgeving te creëren voor haar externe optreden – een omgeving waarin regelgeving zwaarder weegt dan macht. De Europese beleidsmakers kunnen echter niet anders dan toegeven dat het multilaterale systeem betere tijden heeft gekend en dat voor een effectief buitenlands beleid dus ook, minstens gedeeltelijk, de bilaterale weg bewandeld moet worden. In een rapport over de uitvoering van de Europese Veiligheidsstrategie van 2008 wordt gesuggereerd dat bilateralisme en multilateralisme compatibel zijn; hierin wordt ook duidelijk gemaakt dat strategische partnerschappen specifiek bedoeld zijn om effectief multilateralisme te ondersteunen, parallel aan regionale integratie. Waar regionalisme en multilateralisme echter falen, kunnen strategische partnerschappen in de plaats treden. Bilaterale partnerschappen zijn ook een manier om consensus te bevorderen binnen het multilateraal systeem en om multilaterale beslissingen uit te voeren. Strategische partnerschappen zijn dus één dimensie van het multidimensionaal EU-buitenlands beleid.

### Vijf belangrijke uitdagingen

Van de conceptuele analyse naar de praktijk. Het is bijzonder moeilijk gebleken om de strategische partnerschappen te operationaliseren. Dit artikel pretendeert niet alle moeilijkheden op een rijtje te zetten, maar concentreert zich op de vijf belangrijkste uitdagingen.

Om te beginnen is de EU niet goed in strategie. Hoewel ze veel 'strategieën' produceert, heeft ze het vaak moeilijk om prioriteiten te definiëren en

er consistent naar te handelen. De diepte van de Europese strategische reflectie verschilt sterk van partnerschap tot partnerschap. Sowieso blijven concepten als belangen, waarden, hefboomen en *trade-offs* de EU vreemd. Bovendien zijn er verbanden tussen de strategische partners onderling (zowel allianties als vijandschappen) die de EU niet kan negeren. Tegelijk strategische partnerschappen aangaan met Japan, Zuid-Korea, China en India bevordert wat Hillary Clinton een "multi-partner"-wereld noemt, maar het komt niet zonder spanningen en tegengestelde belangen. Een strategisch partnerschap kan niet los worden gezien van de rest van de wereld.

Ten tweede, en dit is misschien het meest belangrijk: welke concrete resultaten hebben de partnerschappen geboekt? Welke directe bijdrage hebben ze geleverd aan belangen en doelstellingen van de EU? Het antwoord is: waarschijnlijk niet veel. De mogelijkheden met de partners samen te werken op het gebied van veiligheid, economie, ontwikkeling, energie en klimaat zijn legio. Tot op zekere hoogte heeft de EU dat ook geprobeerd, maar met weinig zichtbaar, werkelijk strategisch resultaat. Als de Unie strategisch partnerschap echt centraal wil stellen in haar buitenlands beleid, dan moet zij dringend op zoek naar meer concrete 'deliverables'.

Ten derde, hoe intensiever de relaties met de partners, hoe meer behoefte aan coördinatie binnen de EU. Maar hoewel iedereen voor coördinatie is, wordt niemand graag gecoördineerd. Dit geldt voor sommige beleidsterreinen en partners meer dan voor andere. Zo verdeelt China, bewust, de EU-lidstaten, maar de Unie verdeelt ook zichzelf, doordat individuele lidstaten telkens weer geprivilegieerde relaties met deze economische reus trachten aan te gaan. Een bijkomende moeilijkheid is dat de strategische partnerschappen van de EU overlappen met die van de lidstaten. China heeft bijvoorbeeld ook een strategisch partnerschap met tien EU-lidstaten, Brazilië met zeven en Rusland met vijf.

Hoewel de EU veel "strategieën" produceert, heeft ze het vaak moeilijk prioriteiten te definiëren en er consistent naar te handelen

Dit creëert een groot coördinatieprobleem.

Ten vierde is het niet evident de complexe architectuur van dialogen en instellingen van elk partnerschap goed te doen werken. Dit vergt eerst en vooral goede coördinatie tussen de EU-instellingen, vooral de Europese Dienst voor Extern Optreden, de EU-delegaties in de hoofdsteden van de partners, de Commissie, het Parlement en de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken. De partnerschappen zijn per definitie erg breed: ze beslaan een hele reeks van beleidsdomeinen, wat de coördinatie niet vereenvoudigt. Buitenlands beleid in de 21ste eeuw vereist meer kennis en expertise.

Ten slotte rijst de vraag of strategisch partnerschap echt verenigbaar is met de traditionele regionale en multilaterale aanpak. Het verdiepen van de bilaterale banden met specifieke landen is zeker niet zonder meer complementair aan regionale en multilaterale processen. De EU moet dan ook opletten die niet te verstoren. Zowel in Latijns-Amerika als in Afrika versterkt het strategisch partnerschap met resp. Brazilië en Zuid-Afrika regionale spanningen en centrifugale krachten.



De  
strategische  
partnerschappen  
van de EU overlappen  
vaak met die van de  
lidstaten

Bilateralisme is soms de enig mogelijke of de meest effectieve weg om EU-belangen te verdedigen, maar op de lange termijn is de Unie toch nog altijd het meest gediend door een effectieve regionale en multilaterale orde.

### Besluit

Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso en Catherine Ashton hebben allen de strategische partnerschappen aangeduid als een prioriteit voor hun mandaat, en ook de meeste lidstaten zijn het erover eens dat ze bovenaan de agenda van het Europees buitenlands beleid horen te staan. Voor academici blijft het echter moeilijk dit vage concept te doorgronden, maar dat schept ook flexibiliteit, wat de beleidsmakers juist appreciëren. Strategisch partnerschap is zeker nuttig als discours en instrument om de plaats van de Unie in de snel veranderende wereldorde te definiëren. Zolang onzekerheid troef blijft in de internationale betrekkingen, mede als gevolg van de mondialisering en de multipolariteit, zal strategisch partnerschap een essentieel element blijven van de Europese gereedschapskist.