

# Europa in de Indo-Pacific: moeilijk te vermijden en moeilijk uit te voeren

Paul van Hoof

**Europa wil steeds meer een rol in de Indo-Pacific spelen om de verhoudingen in de regio vorm te geven. Europese staten hebben zich in de afgelopen jaren meer en meer laten zien in de regio. Het meest in het oog springende voorbeeld was de tocht van de Britse *Carrier Strike Group*, waar het Nederlandse fregat Evertsen deel van uitmaakte, die in 2021 de route van de Noordzee naar het westelijk deel van de Stille Oceaan voer – precies waar China de regionale orde uitdaagt. De Franse *Carrier Strike Group*, die ondersteund door Belgische en Griekse schepen in de Indische Oceaan voer, was eveneens een concrete manifestatie van een verschuiving in Europees denken. Ook publiceerden Europese landen beleidsdocumenten die het toenemende belang van de regio onderstreepten: Frankrijk, Duitsland, Nederland, en de EU als geheel.<sup>1</sup>**

De groeiende Europese rol in de Indo-Pacific ontwikkelt zich te midden van de snel toenemende spanningen in de regio tussen China aan de ene kant en de Verenigde Staten en regionale staten aan de andere kant. China daagt de VS uit voor de militaire suprematie over het westelijk deel van de Stille Oceaan: niet alleen bouwt China snel zijn vloot op, maar het probeert ook de machtsprojectie van de VS te bemoeilijken met zijn *Anti-Access Area Denial* capaciteiten, terwijl de VS die te niet probeert te doen door te investeren in superieure technologie.<sup>2</sup> In die competitie is Taiwan het belangrijkste punt waar de machtsstrijd tussen de twee grootmachten kan escaleren tot een daadwerkelijke confrontatie. China's groeiende militaire macht ondermijnt echter ook de relatie met andere staten zoals Japan, Zuid-Korea, Australië, en India.

Gezien de beperkte middelen en gezien de gevaren lijkt het voor Europese landen ambitieus om een serieuze rol te willen spelen aan de andere kant van de wereld. In dit artikel betoog ik dat er inderdaad spanningen en tegenstrijdigheden zitten in de expliciete en impliciete doelen van Europees optreden in de Indo-Pacific – een multilaterale orde die officieel niet tegen China is gericht, maar wel tegemoetkomt aan de vraag van regionale staten en aan die van de VS om China's militaire macht in te perken. En dat die doelen ver voorbij de beschikbare Europese maritieme middelen gaan. Ik suggereer daarna

een aantal oplossingen om meer uit de beperkte Europese capaciteit te halen, maar benadruk dat een diepere heroverweging noodzakelijk is.

## BOTSING TUSSEN EUROPESE VERLANGENS EN DE WERKELIJKHEID IN DE INDO-PACIFIC

Op het eerste gezicht lijken de Europese doelen voor hun groeiende aanwezigheid duidelijk, maar de inherente spanningen worden snel duidelijk. In hun beleidsdocumenten onderstrepen ze het belang van een open en veilige maritieme orde en van een multilaterale aanpak met regionale partners om die te behouden. Impliciet staat in de stukken dat China die orde bedreigt door de intimidatie van buurlanden en het bouwen van kunstmatige eilanden in de Zuid-Chinese Zee, maar tegelijkertijd geven de EU en de afzonderlijke staten expliciet aan een inclusieve orde na te streven in de regio waar China niet buitengesloten wordt. Ondanks de voorzichtigheid van Europese staten, ziet de Chinese regering de Europese schepen in de regio als een uiting van neokolonialisme, waarmee het refereert aan de zogenaamde *eeuw van vernedering*.<sup>3</sup>

Dat de multilaterale orde in gevaar is, is alleen maar duidelijker geworden na de Russische invasie van Oekraïne. Maar de Russische invasie zou Europeanen ook moeten laten zien dat moeilijke keuzes moeten worden gemaakt. De Europese



De groeiende Europese rol in de Indo-Pacific ontwikkelt zich te midden van de snel toenemende spanningen in de regio tussen China aan de ene kant en de Verenigde Staten en regionale staten aan de andere kant. In die competitie is Taiwan het belangrijkste punt waar de machtsstrijd tussen de twee grootmachten kan escaleren tot een daadwerkelijke confrontatie (foto: Tomasz Makowski / Shutterstock.com)

poging tot *business as usual* met Rusland tussen 2014 en 2022 heeft weinig gedaan om Russische agressie richting Oekraïne in 2014 en in 2022 te ontmoedigen. Geldt hetzelfde voor China? De EU heeft China gekarakteriseerd als partner, concurrent, en systeemrivaal.<sup>4</sup> De toevoeging van partner signaleert de Europese wens tot samenwerking met China, maar tegelijkertijd plaatsen Europeanen zich met hun maritieme aanwezigheid in de regio aan de zijde van de VS en daarmee middenin de Chinees-Amerikaanse militaire competitie.

De keuzes voor Europa worden nog veel moeilijker als ook rekening wordt gehouden met de verlangens van de Indo-Pacific staten waartoe Europa toenadering zoekt. Om die daadwerkelijk gerust te stellen, verwachten regionale staten meer dan alleen een vrijblijvend signaal. Hoewel regionale staten geen directe confrontatie willen met China, hebben ze behoefte aan meer afschrikking. Daar werken ze al aan. Het is duidelijk dat de samenwerking tussen de Verenigde Staten, India, Japan, en Australië – de zogenaamde Quad – bezig is om Chinese invloed in te perken en de maritieme veiligheid te waarborgen. Steeds vaker houden ze militaire oefeningen met elkaar. Maar de Quad-staten zijn ook bij uitstek de landen met wie Europeanen willen en zullen samenwerken in de regio. Europese staten nemen al deel aan militaire oefeningen met deze staten. Zo wordt het voor Europa nog moeilijker om zich te

balanceren op het koorddanserskoord tussen partner, concurrent, en rivaal.

Los van de doelstellingen die niet samenvallen, overlappen de agenda's van staten met wie Europa wil samenwerken in de Indo-Pacific ook op andere vlakken niet. In een ander stuk in dit nummer, geschreven door Tim Sweijts en Benedetta Girardi, wordt al onderstreept dat Europeanen daar rekening mee zullen moeten houden. Natuurlijk kan Europa makkelijk samenwerken met landen als Australië, Zuid-Korea, en Japan, die zowel geopolitiek gewicht in de schaal leggen als overeenkomstige waarden hebben met Europese staten. Maar met andere landen sluit het minder goed aan. Zo ondergaat India bijvoorbeeld niet alleen democratische achteruitgang, maar vermijdt het nu ook om de Russische agressie in Oekraïne te veroordelen. Tegelijkertijd is het een sleutelstaat om de maritieme orde in de Indische Oceaan te bewaken die Europa niet kan negeren.

#### DE VERSCHUIVING VAN DE TRANS-ATLANTISCH RELATIE NAAR DE INDO-PACIFIC

Hoe verhoudt de Europese rol in de Indo-Pacific zich tot de trans-Atlantische relatie? Amerika verwelkomde de nieuwe Europese rol in de Indo-Pacific. De Britse *carrier group* had naast de Evertsen ook een Amerikaans jager bij zich. Het past in de



**Regionale staten werken aan afschrikking. Het is duidelijk dat de samenwerking tussen de Verenigde Staten, India, Japan, en Australië – de zogenaamde Quad – bezig is om Chinese invloed in te perken en de maritieme veiligheid te waarborgen. Steeds vaker houden ze militaire oefeningen met elkaar. Op deze foto staan Britse marineschepen van de Carrier Strike Group en de Indiase marine tijdens oefeningen in de Golf van Bengalen in 2022 (foto: Flickr / British High Commission New Delhi / CC BY-NC-ND 2.0)**

langdurige Amerikaanse roep om de lasten van Europese en wereldwijde veiligheid beter te verdelen onder de bondgenoten. In die zin is Europese rol in de Indo-Pacific een versterking van de trans-Atlantische band.<sup>5</sup>

Maar de Amerikaanse *National Defense Strategy* uit maart 2022 onderstreept dat China de belangrijkste dreiging is en dat Azië daarom prioriteit heeft. Daarmee zette de Biden-regering de lijn van de regering onder president Trump gewoon door. Het is veelzeggend dat de VS het uittreksel van de strategie, ondanks de grootste en gevaarlijkste oorlog in Europa in decennia, niet heeft aangepast. In de dagen voorafgaand aan de Russische invasie nog, reisde *Secretary of State* Blinken door de regio om partners en bondgenoten daar te overtuigen van de Amerikaanse prioriteit voor de Indo-Pacific. Dit ondanks de toen al dreigende situatie in Europa.<sup>6</sup> Voor veel Amerikaanse beleidsmakers is vooral de Russische oorlog in Oekraïne de zoveelste afleiding van hun zwaai naar de Indo-Pacific.

Als Europeanen hun blijvende waarde aan de VS willen tonen, lijkt het erop dat ze zich moeten laten gelden in de regio die

de VS nu het belangrijkste vindt en dat ze dat moeten doen met een serieuze militaire aanwezigheid. Dit zou niet een nieuwe situatie zijn; Europese NAVO-leden stuurden twintig jaar geleden troepen naar Afghanistan en Irak ten dele ook om hun waarde te bewijzen voor de VS, die na het einde van de Koude Oorlog ook dreigde af te drijven van Europese aangelegenheden.<sup>7</sup>

Maar de Amerikaanse houding ten opzichte van een Europese rol in de Indo-Pacific laat ook zien dat niet alleen Europa als regio, maar ook Europese bondgenoten zelf niet op de eerste plaats staan. Ook niet nu het tot oorlog is gekomen tussen Oekraïne en Rusland en ondanks de taal van president Biden of de voorlopige versterking van de Amerikaanse aanwezigheid in Europa. Het AUKUS-akkoord tussen de VS, VK, en Australië ging bijvoorbeeld ten koste van de eerdere afspraak tussen Frankrijk en Australië over de levering van onderzees. Het was veelzeggend omdat Frankrijk de Europese staat was die het duidelijkste de rol vervulde in de Indo-Pacific die de VS voor zich zag. Frankrijk onderhield een langdurige militaire aanwezigheid en versterkte bilaterale en multilaterale



netwerken met gelijkgestemde regionale staten. Desondanks werd Frankrijk bruusk aan de kant geschoven. Daarnaast zijn er ook andere stemmen in de VS die liever een taakverdeling zien; Europeanen moeten zich vooral richten op Europese veiligheid, zodat ze daarmee de VS de ruimte geven om de competitie met China in Azië aan te gaan.<sup>8</sup> De waarschijnlijk sterk verzwakte positie waarmee Rusland uit de oorlog zal komen, zou een dergelijke focus van de VS op de Indo-Pacific eerder bespoedigen dan vertragen.<sup>9</sup>

### WAT EUROPA MOET EN KAN IN DE INDO-PACIFIC

Gezien de gevoeligheden en tegenstrijdigheden met betrekking tot de VS en partners en bondgenoten in de regio is de vraag legitiem of Europa zelf eigenlijk directe belangen heeft in de Indo-Pacific of dat de regio alleen waarde heeft om andere partnerschappen te versterken. Het antwoord is helaas dat de Indo-Pacific voor Europa te belangrijk is.

**Ten eerste:** als de handelsroutes tussen Azië en Europa verstoord zouden worden, zou de economische schade voor Europa enorm zijn. De handel tussen de EU en China heeft een dagelijkse waarde van €1 miljard en die tussen de EU en ASEAN €189 miljard per jaar.<sup>10</sup>

**Ten tweede:** naast de economische schade, zullen de gevolgen van een oorlog tussen China en Amerika moeilijk beperkt blijven tot beide staten, of zelfs de regio, en is escalatie naar het nucleaire niveau een reële optie.<sup>11</sup> De aanwezigheid van Europese schepen in de Stille en Indische oceanen, en de samenwerking met partners in de regio, kan een belemmering vormen voor Chinese escalatie. Het zou het in ieder geval moeilijker maken voor China om een verdeel-en-heers-politiek uit te voeren en het belang van internationale instituties onderstrepen.

**Ten derde:** de Russische invasie in Oekraïne laat zien dat Europeanen de huidige wereldorde niet voor lief kunnen nemen

en proactief beschermd moet worden, ook al moet daarbij aangemerkt worden dat de orde in stand houden zoals die dertig jaar bestond al een gepasseerd station is en dat een grotere Europese rol in de Indo-Pacific wellicht China en Rusland verder naar elkaar toe drijft.

Wat kunnen Europeanen daadwerkelijk betekenen in de regio? Traditioneel is een maritieme aanwezigheid een manier om een politiek signaal te sturen.<sup>12</sup> Zo kunnen Europeanen aan regionale staten, waaronder China, laten zien dat zij geloven dat hun nationale belangen in het geding zijn. Maar de Europese aanwezigheid tot nu toe gaat ervan uit dat slechts een paar schepen per jaar een afdoende signaal afgeven dat Europeanen de regionale orde in stand willen houden en dat ze China van verdere aantasting van de orde willen weerhouden. Er is ook weinig capaciteit dat vervolg kan geven aan de voortwaartse aanwezigheid van Europese marineschepen mochten de zaken escaleren.

Hoeveel capaciteit hebben Nederland en de andere Europese staten? Om te beginnen hebben alleen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk vliegdekschepen – twee en een respectievelijk - hetgeen daadwerkelijke machtsprojectie beperkt. Maar ook Europese capaciteit in termen van andere zwaardere scheepsklassen - zoals Jagers en fregatten – is beperkt. Bovendien is het totale aantal schepen misleidend en zegt het niet genoeg over hoeveel schepen daadwerkelijk uitgezonden kunnen worden. Schepen en bemanningen zijn in een constante cyclus van uitzending en herstel. Er zijn simpel gezegd vier schepen nodig om er één uit te zenden.<sup>13</sup> Tabel 1 laat zien hoeveel jagers en fregatten daadwerkelijk zou kunnen uitzenden op een gegeven moment.

De beperkte Europese capaciteit moet dan ook nog verdeeld worden tussen het Euro-Atlantisch gebied waar de vitale belangen liggen – ondergebracht in onze verplichtingen aan de NAVO - en de Indo-Pacific waar de strategische belangen lig-

	SCHEEPSTYPE	TOTAAL (2021)	BESCHIKBAARHEID (4:1 RATIO)
<i>Frankrijk</i>	Jager	3	¾
	Fregat	17	4 ¼
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	Jager	6	1 ½
	Fregat	12	3
<i>Italië</i>	Jager	4	1
	Fregat	11	2 ¾
<i>Duitsland</i>	Jager	3	¾
	Fregat	9	2 ¼
<i>Spanje</i>	Fregat	10	2 ½
<i>Nederland</i>	Fregat	6	1 ½

Tabel 1

gen (en voor staten zoals VK, Frankrijk, en Nederland zijn er ook nog verplichtingen in het Caribisch gebied). Daarnaast zijn Europese schepen ook kwetsbaar gezien hun minieme verdedigingsmiddelen,<sup>14</sup> en zouden ze zich slecht kunnen verdedigen als een conflict in de Indo-Pacific daadwerkelijk zou escaleren.

Er zijn oplossingen die Europeanen zouden kunnen gebruiken op de korte termijn:

**Ten eerste:** Europeanen zouden het model van de *EU Coordinated Maritime Presence* - waarbij schepen in en uit de Golf van Guinea worden geroteerd - ook kunnen toepassen in de Indo-Pacific, om zo een meer permanente aanwezigheid tot stand te brengen en daarmee een sterker signaal te sturen.

**Ten tweede:** Europese staten zouden meer toegang tot elkaars basissen en faciliteiten – zoals in Djibouti, de Verenigde Arabische Emiraten, en de Franse en Britse territoria in de regio - moeten hebben en meer materiaal en munitie daar pre-positioneren.

**Tenslotte:** de vaarroutes tussen de Europese en Aziatische havens zouden verdeeld kunnen worden in operationele zones waar verschillende Europese staten de hoofverantwoordelijk zouden hebben – met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk als de beste kandidaten.<sup>15</sup> In ieder geval zou, gezien alle beperkingen, het zwaartepunt van de Europese aanwezigheid moeten liggen in het westelijk deel van de Indische Oceaan. Daar kan het zowel partners in de regio steunen als de VS ondervangen terwijl die zich richt op de Stille Oceaan.

### MIDDELEN DIE PASSEN BIJ BELEID, OF BELEID DAT PAST BIJ MIDDELEN

De Europese rol in de Indo-Pacific is risicovol. Maar de regio is om veel redenen te belangrijk om te negeren: risico's van een oorlog die overslaat uit de regio; de verstoring van economische aanvoerroutes; de relaties met gelijkgestemde staten in de regio; en de relatie met de VS. Een Europese aanwezigheid kan een bijdrage leveren aan het in standhouden van de regionale orde.

Maar het mengsel aan motieven maakt het moeilijk om een coherente strategie tot stand te brengen. Het zou ook een grote vergissing zijn om de verschillen tussen Europa aan de ene kant en de VS en regionale staten aan de andere kant niet onder ogen te zien of de mogelijkheid dat Europa betrokken raakt in een oorlog met China te negeren. Eigenlijk heeft Europa simpelweg een tekort aan schepen om een serieuze rol te kunnen spelen in de Indo-Pacific en daar de regionale orde versterken. Het bouwen van schepen duurt jaren en het probleem is te urgent. Net zoals met betrekking tot het handhaven van veiligheid in Europa na de Russische invasie van Oekraïne, staan Europeanen nu voor lastige keuzes in de be-

langrijkste opkomende regio. Willen Europeanen daadwerkelijk een rol spelen in de regio, dan moeten ze of de maritieme middelen aanschaffen die passen bij dit beleid of henzelf het beleid aanmeten dat past bij de middelen.

Dr. Paul van Hooft is Senior Strategisch Analist bij het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) en voorzitter van het *HCSS Europe in the Indo-Pacific Hub*.

**Wilt u reageren?**

**Mail de redactie:** [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

1. The Government of France, "France's Indo-Pacific Strategy," July 2021, "Policy Guidelines for the Indo-Pacific Region," September 2020, "Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia" (Government of the Netherlands, November 2020); European Commission, "The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," September 16, 2021. Daarnaast was de Indo-Pacific een belangrijk thema van de Britse Integrated Review. "Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy" (HM Government, March 2021).
2. Paul Van Hooft, "All-in or All-out: Why Insularity Pushes and Pulls American Grand Strategy to Extremes," *Security Studies*, 2020.
3. Een woordvoerder van de Chinese ambassade in London verwees naar de Britse carrier group als een uiting van het Britse verlangen terug te keren naar hun koloniale hoogtijdagen. Frank Gardner, "China Warns UK as Carrier Strike Group Approaches," *BBC News*, July 29, 2021.
4. "EU President von Der Leyen Says 'China Is a Systemic Rival'" (Bloomberg, January 20, 2021).
5. Luis Simón, "Europe, the Rise of Asia and the Future of the Transatlantic Relationship," *International Affairs* 91, no. 5 (2015): 969–989.
6. Department of Defense, Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy (Washington D.C: Department of Defense, 2022); "Summary of the 2018 National Defense Strategy" (Department of Defense, 2018).
7. Paul Van Hooft, "Land Rush: American Grand Strategy, NATO Enlargement, and European Fragmentation," *International Politics* 57 (2020): 530–53.
8. Elbridge Colby and Oriana Skylar Mastro, "Opinion | Ukraine Is a Distraction From Taiwan," *Wall Street Journal*, February 13, 2022, sec. Opinion, <https://www.wsj.com/articles/ukraine-is-a-distraction-from-taiwan-russia-china-nato-global-powers-military-invasion-jinping-biden-putin-europe-11644781247>.
9. Paul van Hooft, "Met zijn oorlog heeft Poetin Europa en de VS versterkt," *NRC*, maart 2022, sec. Opinie.
10. 'Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia – Publication – Government.NL', publicatie (Ministerie van Algemene Zaken, 13 November 2020).
11. Caitlin Talmadge, "Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States," *International Security* 41, no. 4 (2017): 50–92.
12. Ian Speller, *Understanding Naval Warfare* (Routledge, 2018), 118. Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (Routledge, 2018), 190–92. Christian Le Mière, *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges* (Routledge, 2014); Kevin Rowlands, *Naval Diplomacy in the 21st Century: A Model for the Post-Cold War Global Order* (Routledge, 2018).
13. Bryan Clark and Jesse Sloman, "Deploying beyond Their Means: America's Navy and Marine Corps at a Tipping Point" (CSBA, November 18, 2015), 3.
14. Jeremy Stöhs, "How High? The Future of European Naval Power and the High-End Challenge," *Centre for Military Studies* (University of Copenhagen, February 18, 2021).
15. Paul van Hooft, Benedetta Girardi, and Tim Swejts, *Guarding the Maritime Commons: What Role for Europe in the Indo-Pacific* (The Hague Centre for Strategic Studies, 2022).