

## De terugkeer van de geopolitiek

*De geopolitiek is terug. Dat heeft gevolgen voor onze buitenlandpolitiek en de afwegingen die daarin moeten worden gemaakt. Het Westen, en dan vooral Europa, zal opnieuw moeten leren denken in termen van machtsbalansen en afschrikking, maar dat betekent ook dat van tijd tot tijd ons internationaal beleid zal schuren of zelfs haaks kan komen te staan op onze morele kaders. Het politieke compromis dat niet zelden moet worden gesloten, is immers vaak ook een moreel compromis.*

---

door Jaap de Hoop Scheffer

---

De auteur is voormalig minister van Buitenlandse Zaken en voormalig secretaris-generaal van de NAVO.

IN DE WERELD VAN VANDAAG WINT REALPOLITIK WEER TERREIN.<sup>1</sup> Niet voor niets betoogt de inmiddels 91-jarige Henry Kissinger in zijn recent verschenen boek *World order* op excellente wijze dat de politiek van machtsbalansen nog immer relevant is.<sup>2</sup> Hij heeft gelijk. Want een van de problemen die het oude continent Europa parten speelt, is de gedachte van velen dat we voorgoed hebben afgerekend met dit soort zogenaamd verouderde noties.

In deze bijdrage wordt betoogd dat onze wereld verre van gereed is voor zo'n optimistische – en vooral ook eurocentrische – benadering. Daartoe wordt eerst met een groothoeklens naar de wereld gekeken en stilgestaan bij een aantal algemene trends in de internationale betrekkingen. Uiteraard kan daarbij niet worden voorbijgegaan aan een aantal actuele crisis-situaties die plaatsvinden op de drempel van Europa en in het Midden-Oosten. Vervolgens richten wij de lens op een aantal hoofdrolspelers op het internationale toneel, te weten China, de Russische Federatie, de Verenigde Staten en de Europese Unie. Afgesloten wordt met een oeroud dilemma:

de strijd tussen macht en moraal. De vraag is hoe houdbaar de morele kaders zijn van waaruit wij – westerlingen – de internationale betrekkingen benaderen, ofwel de vraag naar het nut en de noodzaak van het politieke compromis, dat zeer strijdig kan zijn met onze morele kaders.

#### TERUGKEER VAN DE GEOPOLITIEK

Een eerste algemene trend is dat geopolitiek terug is, als hij al ooit is weg geweest. Geopolitiek laat zich definiëren als de diplomatieke, politieke of militaire strijd om geografische ruimte, invloed en macht. Europeanen zijn het denken in termen van machtsbalansen verleerd, maar wie goed naar de wereld kijkt, ziet dat geopolitiek overal werkzaam is. Bijvoorbeeld

*Europeanen zijn het denken in termen van machtsbalansen verleerd, maar wie goed naar de wereld kijkt, ziet dat geopolitiek overal werkzaam is*

in de Oost- en Zuid-Chinese Zee, waar China, Japan, en een aantal andere landen elkaar tientallen eilandjes, zoals de Paracel-eilanden en de Spratley-eilanden, betwisten, iets wat een bron voor potentiële conflicten is.<sup>3</sup> Dichter bij huis wordt Europa geconfronteerd met een toegenomen assertiviteit van Rusland

in de Oekraïne-crisis, en ook het Midden-Oosten vormt een buitengewoon complex schaakbord.

De tweede algemene ontwikkeling betreft de status van de natiestaat. Nationale staten danken hun bestaan voor een belangrijk deel aan de Vrede van Westfalen, want in 1648 kregen zij een soevereine status. Dat wil zeggen dat staten intern en extern het hoogste gezag vormen over hun grondgebied. Binnen het westerse denkkader zijn wij sinds de Tweede Wereldoorlog gewend geraakt aan het delen en zelfs overdragen van soevereiniteit. Binnen de Europese Unie is dat zelfs de uitgesproken politieke intentie. Maar relatief recent opgekomen zwaargewichten – van het autoritaire China tot het democratische India en landen als Rusland, Brazilië en Zuid-Afrika – hebben een geheel andere ambitie: zij benadrukken juist zeer sterk de natiestaat. Deze landen zijn nog helemaal niet toe aan het overdragen van soevereiniteit, maar zetten voluit in op de instandhouding van de soevereine natiestaat.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat het internationale model dat na de Tweede Wereldoorlog vorm heeft gekregen onder druk komt te staan. De nieuwe spelers op het wereldtoneel vinden een aantal internationale instellingen te sterk gedomineerd door het Westen. Zij hebben daar een punt, want de oude wereldorde wordt inderdaad weerspiegeld in de samenstelling van de VN-Veiligheidsraad en de machtsverhoudingen binnen het IMF en de

Wereldbank. In de laatstgenoemde financiële instellingen is de afgelopen jaren het stemgewicht wel iets gewijzigd, maar in de Veiligheidsraad, toch veruit het belangrijkste orgaan waar het gaat om vraagstukken van vrede en veiligheid, legaliteit en legitimiteit hebben als permanente leden de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog in 1945 zitting, alsmede het in 1971 toegetreden China. Op regels gebaseerde organisaties als de Verenigde Naties hebben het daardoor moeilijk, terwijl niet op regels gebaseerde organisaties als de G20 aan gewicht winnen. Steeds meer landen in de wereld hebben moeite dit systeem te accepteren (zie in dit verband de alternatieve bank die de BRICS-landen onlangs oprichtten). Deze ontwikkeling behelst een opdracht voor westerse landen om ambitieuzer te zijn bij de hervorming van internationale organisaties. Als het Westen niet aanvaardt dat het niet langer meer de dienst uitmaakt in de wereld, kan het internationale systeem op lange termijn ten onder gaan en zullen niet op regels gebaseerde organisaties meer de dienst gaan uitmaken. In zulke organisaties winnen uiteindelijk de sterksten, terwijl in op regels gebaseerde organisaties ook kleine en middelgrote landen invloed kunnen uitoefenen.

De derde algemene trend waarbij moet worden stilgestaan is de steeds sterkere samenhang tussen interne en externe veiligheid. Een groeiend aantal bedreigingen van de internationale stabiliteit heeft zijn weerslag op onze nationale samenleving. Dat geldt voor klimaatverandering, migratiestromingen en huidige crises als de strijd tegen ISIS en het gevecht tegen ebola in Afrika. De grote crises in het Midden-Oosten, waaronder de opmars van ISIS en andere radicale en fundamentalistische groeperingen, bedreigen ook onze interne veiligheid via de deelname aan de strijd en vervolgens de mogelijke terugkeer van jihadisten. Nederlandse militaire deelname aan de coalitie die ISIS poogt af te stoppen heeft aldus een tweeledig doel. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van de ebola-epidemie in West-Afrika, waar het voorkomen van nog meer slachtoffers in de getroffen landen samengaat met het voorkomen van verspreiding naar andere delen van de wereld. Onvoldoende aandacht voor gevolgen van klimaatverandering, zoals grote migratiestromen is een derde voorbeeld, van de dunne scheidslijn tussen interne en externe veiligheid.

Nederland zal in zijn beleid met deze trend rekening moeten houden door een scherpere afstemming en integratie na te streven tussen beleidsterreinen die onmogelijk langer van elkaar gescheiden kunnen worden benaderd.

#### HOOFDROLSPELERS OP HET INTERNATIONALE TONEEL

De hiervoor niet-limitatief opgesomde algemene trends zijn terug te zien in de opstelling en het handelen van een aantal van de belangrijkste landen

in de wereld. Allereerst China, een land met twee gezichten. Enerzijds toont China zich buitengewoon assertief in de eigen regio. Zo claimt het exclusieve invloed in de Oost- en Zuid-Chinese Zee (binnen de zogenoemde *nine-dash line*). Dit leidt tot grote spanningen met andere landen in de regio. In dit gebied bestaat in de toekomst dan ook een groot risico op een mogelijk non-intentioneel conflict rondom eilandjes waarover men elkaar de soevereiniteit betwist. Bij een eventueel geschil tussen China en Japan zijn de Verenigde Staten verplicht hun bondgenoot Japan bij te staan, een situatie die China en Amerika in een directe confrontatie met elkaar kan brengen.

Maar China heeft ook een ander gezicht. Zo doet het land mee aan een door de VN gemandateerde militaire operatie in Mali, samen met onder meer Nederlandse strijdkrachten. Voorts participeert China – uiteraard ook uit eigen belang – in de antipiraterijmissie voor de kust van Somalië en Jemen. Bovendien is China zeer actief met buitenlandse investeringen in havenfaciliteiten in Oost-Afrika, Bangladesh, Sri Lanka en Pakistan. De betrokkenheid van China in Afrika is zeer omvangrijk (men legt wegen en spoorlijnen aan, bouwt stadswijken en haalt er olie en rijst), hetgeen doet denken aan het koloniale tijdperk, toen westerse landen veel van hun grondstoffen uit het gekoloniseerde Afrika haalden. China valt Afrikaanse leiders niet al te zeer lastig met het vragen van aandacht voor rechtsstatelijke normen als *good governance*, hetgeen velen van hen niet slecht uitkomt. Het gevolg is bijvoorbeeld dat de Veiligheidsraad ten aanzien van Darfur, waar al vele jaren lang een ernstige humanitaire crisis heerst, onmachtig is. China heeft oliebelangen in Soedan en houdt daarom ieder mogelijk ingrijpen tegen de dictator-president, aangeklaagd door het Internationale Strafhof, tegen.

De tweede belangrijke hoofdrolspeler die aandacht verdient is Rusland. Wie de hernieuwde zelfbewuste houding van Rusland wil begrijpen, moet weten dat in het Kremlin, naast het kantoor van president Vladimir Poetin, een groot portret van tsaar Nicolaas I (1796-1855) hangt. Die heerste over het Russische rijk van 1825 tot 1855 en was een ronduit expansionistische tsaar. Nicolaas I was ook koning van Finland en veroverde gebieden in de Kaukasus. De vraag is natuurlijk: waarom hangt President Poetin een schilderij van deze Nicolaas I op? Hier komt het persoonlijke samen met het politieke, zoals blijkt uit de gebeurtenissen van de afgelopen maanden. Wat Poetin nastreeft, is een restauratie van wat hij beschouwt als het Russische ‘Rijk’, in moderne termen ook wel het nabije buitenland van Rusland genoemd: Georgië, in ieder geval een deel van Oekraïne, Armenië en Moldavië. Wit-Rusland en Kazachstan vallen ook in deze categorie, maar maken deel uit van de Euraziatische Unie die Poetin graag als een tegenhanger van de EU wenst te zien.

Tot op heden is Poetin er redelijk in geslaagd om dat nabije buitenland af te grendelen. Met de annexatie van de Krim heeft hij een belangrijke stap gezet. Het Westen moet de inlijving van de Krim uiteraard blijven veroordelen, maar tegelijkertijd niet de illusie koesteren dat deze stap kan of zal worden teruggedraaid. Hetzelfde geldt in zekere zin voor Oost-Oekraïne, waar Poetin een zogenaamd *frozen conflict* heeft weten te creëren via de door hem politiek en militair gesteunde separatisten.

Ook al gaat het in het huidige conflict over een associatieakkoord met de EU en niet over de NAVO, toch heeft ook het Westen zichzelf een vraag te stellen. Want was het wijs beleid van de NAVO om Georgië en Oekraïne in 2008 – na een (door schrijver dezes voorgezetten) heftig intern debat – op termijn het lidmaatschap van de NAVO aan te bieden? Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig. Natuurlijk zouden de Verenigde Staten het onacceptabel vinden als Canada of Mexico zouden toetreden tot een politieke familie die Amerika niet welgezind is. Het dilemma is echter dat met die stellingname in feite wel aan landen als Georgië en Oekraïne het fundamentele recht wordt ontzegd om zelf te bepalen tot welke politieke familie ze willen behoren. Toch kan in mijn ogen de oplossing geen andere zijn dan dat Oekraïne een traditionele bufferstaat tussen Rusland en het westelijk deel van Europa zal zijn.

Deze conclusie betekent echter niet dat Rusland een vetorecht zou moeten worden toegekend ten aanzien van verdere toenadering tussen Oekraïne en de EU. Het gaat hier overigens niet om de illusie van een EU-lidmaatschap, zoals sommige Europese politici ons willen doen geloven. Oekraïne zal de grootste moeite hebben een bankroet te voorkomen en zelf grote en fundamentele hervormingen moeten doorvoeren.

Een complicerende factor bij dit alles is dat zowel binnen de Europese Unie als de NAVO de meningen fors uiteenlopen over de aard van de noodzakelijke dialoog met Rusland vanwege een groot verschil van opvatting binnen de EU. Dit heeft tot gevolg dat de Europese Unie geen breed gedragen Ruslandbeleid heeft. Een bijkomende omstandigheid is dat zowel het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk als Duitsland in hun buitenlandbeleid de neiging hebben Rusland te bekijken door de bril van de bilaterale betrekkingen, waarbij zij zich weinig gelegen laten liggen aan het debat binnen de Europese Unie.

Overigens moeten we de Russische leider niet groter maken dan hij is. Rusland vergrijsst in hoog tempo. Internationaal opgelegde sancties raken de economie hard en de begroting voor 2015 is in sterke mate afhankelijk van een olieprijs van om en nabij de honderd dollar per vat. Inmiddels is die prijs zeer fors is gedaald. Bovendien is Poetins probleem niet van tijdelijke aarde gezien de schaliegasrevolutie en het gegeven dat Saoedi-Arabië vanwege geopolitieke redenen niet geneigd is de olieprijs via productiever-

minderung hoog te houden.

Laat ons vervolgens stilstaan bij de Verenigde Staten, in de woorden van Madeleine Albright, voormalig minister van Buitenlandse Zaken, ‘the indispensable nation’, het land waar niemand omheen kan. Die betiteling klopt, want voor de nabije toekomst vormen de Verenigde Staten nog steeds de sterkste militaire en vooralsnog ook sterkste economische macht in de wereld. Om een indruk te geven van die macht: de Verenigde Staten hebben de beschikking over elf zogenoemde *carrier battle groups*, die het mogelijk maken om militaire macht overal ter wereld in te zetten. Zo’n groep bestaat uit een vliegdekschip met daarop circa tachtig gevechtsvliegtuigen – ongeveer de omvang van de totale Nederlandse luchtmacht – waar zowel fregatten als bevoorradingsschepen omheen varen alsmede onderzeeërs. Ter vergelijking: China heeft één tweedehands vliegdekschip, gekocht van Oekraïne, dat weliswaar is gemoderniseerd, maar waarop nog geen vliegtuigen kunnen landen en opstijgen.

Hoewel de militaire macht van de Verenigde Staten dus immens is, zijn zij een terughoudende macht geworden. Wat George Bush te veel had, heeft Barack Obama van tijd tot tijd te weinig. Inmiddels heeft Obama echter ervaren dat het feit dat hij zeer verschilt van zijn voorganger hem nog geen geslaagde president maakt. Dat is op zich betreurenswaardig, maar zijn verkiezing berustte natuurlijk in zekere mate op de stelling: ‘I am not George W. Bush’. Hij beantwoordde hiermee aan het breed gedeelde gevoel van de Amerikaanse bevolking, die genoeg had van de oorlogen in Irak en Afghanistan. Terughoudendheid op het internationale terrein werd het devies, hetgeen tot uiting kwam in de formule: ‘leading from behind’.

De Verenigde Staten kunnen zich echter naar mijn opvatting als ‘the indispensable nation’ zo’n terughoudende positie niet permitteren. We zien dit nu in het Midden-Oosten waar Obama een begrijpelijke inzet koos. De troepen terug uit Irak en een einde aan de militaire aanwezigheid in Afghanistan. Maar het liep anders. Het Midden-Oosten staat in brand. ISIS tracht een kalifaat te vestigen en onthoofd Amerikaanse staatsburgers. Ook deze president heeft geen alternatief en kan militair niet afzijdig blijven.

Uiteindelijk is er, zelfs in deze uiterst complexe regio, geen militaire, maar een politieke oplossing nodig. Misschien lijkt dat een open deur, maar dat is het niet. Wat nodig is, is het herstel van de machtsbalans in het Midden-Oosten tussen het sjiitische Iran en het soennitische Saoedi-Arabië. Zolang die twee regionale grootmachten het fundamenteel oneens zijn en geen politiek arrangement kunnen en willen treffen, zijn alle extremisten, soennitisch dan wel sjiitisch, vrij om hun duistere spel te spelen. Er moet derhalve een bredere dialoog met Iran tot stand komen. Er wordt nu wel in internationaal verband gesproken over de verrijking van uranium,

maar er zijn meer problemen onder de zon.

Niemand in het Westen is een liefhebber van het moellahregime in Teheran, maar in de woorden van de voormalige premier van Israël Menachim Begin: ‘You do not make peace with your friends, you have to make peace with your most heinous enemies.’ Wat de Verenigde Staten betreft: zij zullen hoe dan ook gedwongen blijven een geprononceerde politieke en militaire rol in de regio te spelen. Een supermacht heeft geen keus. Kritiek zal er altijd zijn; of hij doet te weinig, of teveel.

Ten slotte de Europese Unie. Een financieel-economische reus, een po-

*De Europese Unie is een financieel-economische reus, een politieke puber en een militaire pygmee*

litieke puber en een militaire pygmee. Kampioen van de ‘soft power’. Maar wat constateren we? Een oorverdovende stilte in Brussel over de ebolacrisis. Als er een mogelijkheid is om handen en voeten te geven aan soft power, dan is het nu. Maar ondanks moties van het Europees

Parlement doet de Europese Unie nagenoeg niets, terwijl de Amerikanen al heel snel een omvangrijke militair-civiele missie instelden die momenteel tegen de klippen op buitengewoon goed werk verricht. Deze stap had door de Europese Commissie in samenwerking met de Europese lidstaten ook genomen moeten worden.

Wie de wereld van vandaag analyseert, moet vaststellen dat de noodzaak om binnen Europa gezamenlijk op te trekken groter is dan ooit. Er is als het ware sprake van een ‘geopolitieke imperatief’ tot meer Europees beleid. Maar wat gebeurt er? Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bewegen alle weg van de Brusselse instituties. Duitsland toont zich – op zich begrijpelijk vanuit de geschiedenis – grotendeels afwezig als het aankomt op veiligheidsvraagstukken en militaire inzet, en worstelt ook met het naar zich toe trekken van een leidende rol in Europa. Frankrijk – inmiddels in de Duitse pers ook wel *Krankreich* genoemd – is voornamelijk bezig met zichzelf. Die situatie is ernstig, omdat de Europese Unie zonder Frans-Duitse as niet kan functioneren. Het Verenigd Koninkrijk op zijn beurt is vooral afwezig en kijkt naar zichzelf. Premier David Cameron stelde onlangs zelfs dat het referendum over Schotland voor hem belangrijker is dan de Europese Unie.

Men hoeft geen federalist te zijn om te constateren dat nationale oplossingen hier niet mogelijk zijn. Europa zal meer één gezicht moeten tonen en één gecoördineerd geluid laten horen. Nederland moet daar met landen als Zweden en Polen op aandringen. De inzet daarvoor moet vierledig zijn: (1) de Commissie moet invloed terugwinnen van de Europese Raad; (2) er

is een stevig institutioneel fundament voor de euro nodig; (3) er moet een energie-unie worden gevormd om de Europese afhankelijkheid van Rusland te verminderen; en (4) de creatie van een economisch en financieel *level playing field* tussen Europa, Azië en de Verenigde Staten, zodat een evenwichtige concurrentieverhouding gegarandeerd is.

De Europese Unie is in militair opzicht een zwakke broeder en dat gaat zich wreken. De Verenigde Staten zullen immers niet langer de leiding op zich nemen bij allerhande militaire operaties. Bij grote conflicten zal uiteraard de NAVO zijn verantwoordelijkheid nemen met volle betrokkenheid van de VS, maar er zijn ook vele andere conflictscenario's denkbaar. Als ultimatum remedium zal ook de Europese Unie haar soft power moeten kunnen combineren met hard power. Dan zullen de lidstaten echter wel iets moeten doen aan hun uiterst povere defensiebudgetten. Nederland is daarin geen uitzondering: de Nederlandse defensiebegroting is in talloze bezuinigingsoperaties op een zeer bedenkelijk niveau aangeland. Het CDA draagt hiervoor medeverantwoordelijkheid. Met het recente pleidooi van Sybrand Buma voor een verhoging van de defensiebudgetten lijkt de partijwind te draaien, maar we praten nog steeds over enkele druppels op vele gloeiende platen en het is zorgwekkend dat we Vladimir Poetin nodig hebben om het tij te doen keren. Belangrijk is dat we over de defensiebegroting dezelfde discussie voeren als over bijvoorbeeld het budget voor volksgezondheid, onderwijs en sociale zekerheid. Ook hier dus gaarne een 'level playing field'.

#### BESLUIT: EEN GEDACHTE OVER DE WAARDE EN DE COMPLEXITEIT VAN HET COMPROMIS

Wij bedrijven buitenlandse politiek, en de afwegingen die op dat terrein moeten worden gemaakt, vanuit een aantal heldere morele kaders van waaruit wij zijn opgevoed en waarmee wij derhalve zeer vertrouwd zijn. Zo stellen wij tegenover de autocraat de democraat, tegenover de dictator de *freedom fighter* en tegenover de 'slechten' de 'goeden'. We pretenderen meestal te weten wie in welke categorie moet worden ingedeeld. Vanuit dit begrippenkader is de internationale politiek vrij eenvoudig te begrijpen en uit te leggen. Van tijd tot tijd schuren die kaders echter behoorlijk.

Het moeizame politieke compromis dat maar al te vaak moet worden gesloten, is vaak ook een moreel compromis. De volgende voorbeelden maken dat duidelijk. Kiezen we in het huidige Egypte voor de stabiliteit van president en voormalig generaal Al-Sisi, of voor de Moslimbroederschap, min of meer democratisch gekozen, maar na een korte periode van intolerant bestuur ruw terzijde geschoven? Bestaat het grootste kwaad in



Damascus uit het bewind van president en massamoordenaar Al-Assad of uit het alternatief van een mogelijk soennitisch-extremistisch regime? Alleen roepen dat Assad weg moet, vervolgens sancties instellen en hopen dat het goed komt lijkt in de verste verte niet op beleid. 200.000 doden en 11 miljoen ontheemde Syrische burgers is toch geen resultaat om trots op te zijn. Ook hier zou het uitgangspunt van Menachim Begin moeten worden gehanteerd. Op een nader te bepalen niveau zal ook met Damascus een gesprek moeten worden aangegaan.

Eén ding staat vast: vrediger zal het er voorlopig in de wereld niet op worden. We zullen in het Westen en dan vooral in Europa opnieuw moeten leren denken in termen van machtsbalansen en onder andere via afschrikking – we houden niet zo van dat woord, maar het is goed er aan te wennen – te voorkomen dat instabiliteit verder toeneemt. Inmiddels heeft men aan de grenzen van Europa een Islamitische Staat – een kalifaat – uitgeroepen.

Van de geschetste politieke en morele dilemma's moeten wij ons vanuit de christendemocratie grondig rekenschap geven. Niet omdat wij het geweten in portefeuille zouden hebben; wel omdat velen in Georgië, Moldavië en Oekraïne, alsook de nog overgebleven christenen in het Midden-Oosten graag willen weten wanneer, hoe en op welke gronden wij het compromis durven aan te gaan.

#### Noten

- 1 Deze bijdrage is een bewerking van de speech die Jaap de Hoop Scheffer op 16 oktober 2014 heeft gehouden tijdens de Stichtingsraad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- 2 Henry Kissinger, *World order*. New York: Penguin, 2014.
- 3 Zie bijvoorbeeld Robert Kaplan, *Asia's cauldron. The South China Sea and the end of a stable Pacific*. New York: Random House, 2014.