

Een nieuw spel tussen grootmachten. Naar een rol van betekenis voor de EU

De wereld wordt minder overzichtelijk en kampt met onzekerheid. De toon wordt gezet door conflicterende grootmachten. Nederland kan zich voor zijn veiligheid minder op de VS verlaten. We moeten Europese defensie-uitgaven opvoeren en onze diplomatie richten op het versterken van Europa's rol in de wereld. Christendemocraten moeten realisme betrachten over hoe de wereld werkt, zoals in het WI-rapport *Zij aan zij* wordt bepleit, maar zich tevens inzetten voor verbetering.

De huidige tijd is voor Nederland minstens zo belangrijk als de periode na de val van de muur. De **wereldwijde machtsverschuivingen** van de huidige periode ogen minder spectaculair dan de Europese omwentelingen van dertig jaar geleden, maar kennen **voor ons land ingrijpende gevolgen**.

De periode na de val van de muur leidde netto tot een veiliger omgeving voor Nederland. De dreiging van het Warschau Pact viel weg, terwijl het Amerikaanse commitment aan de NAVO en daarmee aan onze veiligheid in stand bleef. Amerika bleef zich bovendien sterk maken voor vrijhandel. Dat alles is nu anders. De **trans-Atlantische relatie staat niet meer centraal** in het Amerikaanse beleid. De **VS heeft andere prioriteiten**: het hervinden van een productieve relatie met globalisering; en de omgang met een opkomend Azië in het algemeen en met een assertiever China in het bijzonder.

Dit gaat **dieper dan Trump**. Al eerder zagen we een afnemende bereidheid van de VS om zich op te werpen als hoeder van de Europese orde. Obama zette in op een *pivot to Asia* en dwong de *Wales pledge* voor defensiebestedingen onder NAVO-lidstaten af. Waar Trump verder gaat is in zijn disruptieve stijl en het actief aanpassen van Amerika's beleid aan de *great-power competition* die is ontstaan. **Iedere Amerikaanse president zal meer Europese zelfstandigheid eisen.**¹ Niet alleen vanwege verschoven wereldverhoudingen, belangen en prioriteiten. Ook omdat de Amerikaanse bevolking qua achtergrond gestaag minder Europees wordt. Het aandeel *Hispanics* en vooral *Asian-Americans* groeit sterk. De band met Europa ervaren zij minder als vanzelfsprekend.²

De machtsverhoudingen in de wereld zijn inderdaad ingrijpend veranderd. Met de opkomst van China en de uitdagende opstelling van Rusland is een **nieuw spel tussen grootmachten** ontstaan. Andere krachten die zich afzetten tegen de status quo, zoals Turkije of Iran, spelen dat spel graag mee. De VS blijft een supermacht, met enorme militaire capaciteiten, die nog steeds wil voorkomen dat een ander land hegemonie verkrijgt in Europa, de Perzische Golf of Oost-Azië. Maar zij springt minder vaak in de bres. De *Pax Americana* is niet meer wat die was, de VS wordt meer en soort *offshore balancer*.

De huidige periode kenmerkt zich door **meer onzekerheid**. Het zwaartepunt van **invloed verschuift naar Azië** (de zgn. *Easternisation*). Maar het is lang niet zeker of China de rol van de VS als bepalende macht zal overnemen. Het beschikt niet over soortgelijke capaciteiten en aantrekkingskracht. Bij voortgaande

¹ Zie Michel Kerres, 'Blijft het Westen dit jaar nog overeind?', in: *NRC Handelsblad*, 3 januari 2020. Zie ook: Elbridge A. Colby & A. Wess Mitchell, 'The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2020, blz. 118-130.

² Zie: Jean-Eric Branaa, 'Les Etats-Unis en 2050: la cohésion nationale au défi de l'explosion démographique', in : *Diplomatie*, september/oktober 2019, blz. 44-48.

globalisering is het nog maar de vraag of een grootmacht zich überhaupt nog als hegemoon kan opwerpen.³ Eerder vormt **multipolariteit de nieuwe norm**. Deze blijkt overigens vaker **conflictueus** dan coöperatief van karakter. Dat zet het functioneren van het **stelsel van multilaterale organisaties onder druk**, zoals we zien met de huidige verlamming van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Komende jaren is de wereld als een **orkest zonder duidelijke dirigent**. Er zullen meer protagonisten zijn dan partners. Er zal voortdurend **wrijving** plaatsvinden tussen opkomende en gevestigde machten. En niet iedereen speelt meer volgens de **spelregels** die we gewend waren. Dit gold al voor het Rusland van Poetin en subtieler voor China, maar is inmiddels ook het geval in het Westerse kamp, uitgerekend bij leiders van landen waar we ons vaak zo vertrouwd mee voelden, de VS en Groot-Brittannië.

Voor Nederland vormt dit alles een lastig parket. Als kleiner land met een internationaal georiënteerde economie en open samenleving hebben we enorm baat gehad bij voorspelbare vormen van internationale samenwerking. Onze veiligheid werd geborgd via de NAVO en daarmee aan de Amerikaanse supermacht verbonden. Ons belang bij internationale ordening werd gestut via tal van organisaties en samenwerkingsvormen, van VN en Bretton Woods-instellingen tot OESO en WTO.

Wat kunnen we doen nu deze orde onder druk staat? Opties zijn beperkt, maar niet afwezig. Vaak zijn ze niet verrassend en sluiten ze aan op wat we al ondernemen. Deels vergt het nieuwe keuzes en een uitgesproken prioriteitstelling, vooral voor samenwerking in Europees verband. Bijgaand een aanzet:

Ten eerste: **koester** wat we hebben. Er zijn wereldwijd veel landen die net als Nederland belang houden bij een functionerende internationale ordening. We kunnen met hen samenwerken en initiatieven ontplooiën om de **multilaterale orde** waar mogelijk vitaal te houden. Zonder illusies, maar uit welbegrepen eigenbelang. Het is nuttig hierbij niet alleen met gelijksoortige landen op te trekken (van het type Canada of Zweden) maar bewust ook andere op te zoeken. Er zijn genoeg landen die overlappende belangen zien in het voorkomen van wereldanarchie, van Singapore tot Oman.⁴

Koesteren wat we hebben geldt **bij uitstek ook de NAVO**, die voor onze veiligheid van onvervangbare waarde is. Als wij werkelijk zoveel om de NAVO geven als we zeggen te doen, zullen we als Europese landen de belofte van Wales uit 2014 moeten nakomen door onze **defensiebestedingen** op te krikken **naar het niveau van 2% BNP** per 2024. Ook als dit Trump onvoldoende overtuigt, draagt het bij aan de versterking van het eigen en Europese defensievermogen en aan onze geloofwaardigheid op dit vlak.

Ten tweede: **wees realistisch** over hoe de wereld eruitziet, **maar draag ook bij** aan een betere toekomst. Afgelopen jaren zagen we in Nederland een herwaardering van het zogeheten 'realisme' in de internationale betrekkingen. De toon werd gezet met een artikel van toenmalig Tweede Kamerlid Han ten Broeke (VVD) in 2016.⁵ Nu heeft ook het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zich tot het realisme bekeerd, via het **WI-toekomstperspectief Zij aan zij**.⁶ Op zich is het toe te juichen dat er in Nederland meer draagvlak ontstaat voor een realistische blik. In het verleden hebben we nogal eens de

³ Zie: Bertrand Badie: 'Le monde en 2050: la fin de la géopolitique?', in: *Diplomatie*, september/oktober 2019, blz. 38-42.

⁴ Pleitbezorger van optrekken met dergelijke landen is Haroon Sheikh, 'Hoe Oman en Chili Nederland sterker kunnen maken', in: *NRC Handelsblad*, 11 januari 2019.

⁵ Han ten Broeke, '10 vuistregels voor realistisch buitenlands beleid', in: *Clingendael Spectator*, 2 maart 2016.

⁶ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zij aan zij: toekomstperspectief voor Nederland in 2030*, Den Haag, 2019, hoofdstuk 5, blz. 46: "Dit betekent dat we anders moeten leren kijken naar de wereld om ons heen. Een nieuw machtsrealisme is nodig."

maakbaarheid van de wereld overschat. De nieuwe wereldverhoudingen kunnen we beter zonder illusies analyseren, dan misrekeningen te maken op basis van een rooskleurig wereldbeeld.

Maar voldoende kan de realistische blik niet zijn, zeker niet voor **christendemocraten**. Realisme betekent in de leer der internationale betrekkingen een bewust amorele blik, terwijl wij waarden van belang achten. We willen de situatie niet alleen nemen zoals die is, maar voelen ook de **opdracht deze te verbeteren**. Bevorderen van mensenrechten en gerechtigheid, verbeteren van ieders kansen, ruimte scheppen voor maatschappelijke organisaties, werken aan beter bestuur en eerlijker handelsverhoudingen: we bekijken de wereld niet alleen door de bril van hoe die ervoor staat, maar ook van hoe die worden kan. **Realisme is goed, maar niet genoeg**, zoals *Zij aan zij* gelukkig ook beseft. Dit vereist een nuchtere, maar markante inzet op zaken als ontwikkelingssamenwerking, het democratiseringsprogramma's als MATRA, steun aan mensenrechtenverdedigers en koesteren van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld. De manier waarop we hieraan vormgeven, kan op een wijze die in het 'realistische' **verlengde ligt van onze belangen**. Bijvoorbeeld: inzet op stabilisering van landen ten zuiden en zuidoosten van de Europa maakt migratievraagstukken beter te hanteren, evenals dat geldt voor gezinsplanning in Afrika. Projecten gericht op het bieden van economisch perspectief in ontwikkelingslanden kunnen behulpzaam zijn om irreguliere migratiestromen tegen te gaan en terugkeer van afgewezen asielzoekers helpen bewerkstelligen.

Ten derde: beseft dat **Nederland als eenling irrelevant is**. We tellen minder inwoners dan menig Chinese stad waar de meesten van ons nog nooit van hebben gehoord. Vertegenwoordigers van grootmachten raken niet onder de indruk van een Nederlander die geïsoleerd diens wijsheden op een internationale bijeenkomst verkondigt. **Samenwerking in Europees verband** biedt meer soelaas. Ook daar zal het effect echter beperkt zijn, als de EU vooral naar binnen gekeerd blijft. Als we Europese samenwerking niet **sterker richten op de buitenwereld** en het beïnvloeden van onze Europese omgeving, zal het vooral die buitenwereld zijn die ons ritme bepaalt.⁷ **Nederland heeft minder behoefte aan een EU die zich met binnenlandse details bemoeit en meer belang bij een EU die in de wereld een rol van betekenis speelt**. Opinieonderzoek toont dat Nederlandse burgers die houding kunnen waarderen. We zullen Europa moeten helpen letterlijk en figuurlijk de wereldzeeën op te gaan, *le grand large* te kiezen.⁸

Van alles dat eraan bijdraagt de **rol van Europa in de wereld te versterken**, verdient actieve steun. Onze rol kan bijvoorbeeld liggen in het helpen uittekenen van een EU-Veiligheidsraad, die een EU buitenlands- en veiligheidsbeleid slagkrachtiger kan vormgeven dan de huidige zwakke en trage besluitvormingsmethode.⁹ We kunnen voorstellen om op het terrein van wereldwijde klimaatonderhandelingen de EU eenzelfde slagkracht te geven als zij heeft op het gebied van handelspolitiek, door de Europese Commissie voluit te mandateren, of naleving van het Parijs-akkoord tot voorwaarde maken van EU-handelsverdragen. We kunnen het mededingingsbeleid beter afstemmen op mondiale concurrentie en ideeën ontwikkelen hoe we Europa wereldspeler laten blijven op het gebied van economie, industrie en onderzoek.¹⁰ We kunnen suggereren het EU-budget voor ontwikkelingssamenwerking in lijn te brengen met de Europese prioriteiten op terreinen van

⁷ Zie ook : Eimert van Middelkoop, 'EU moet van binnen naar buiten klappen', in: *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2019, blz. 77-81.

⁸ Zie: Thomas Gomart, *L'Affolement du Monde: 10 Enjeux Géopolitiques*, Parijs, 2019, blz. 280.

⁹ Zoals door Duitsland en Frankrijk voorgesteld in een gezamenlijke verklaring te Meseberg op 19 juni 2018.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld vraaggesprekken met Jaap de Hoop Scheffer (*Het Financieele Dagblad*, 11 januari 2020) en Europees Commissaris Thierry Breton (*Les Echos*, 7 januari 2020).

buitenlands beleid, migratie en klimaat. Speciale vermelding verdient Europese defensiesamenwerking. Stappen als het *European Intervention Initiative* waarin Nederland meedoet, kunnen we zo vormgeven dat Groot-Brittannië er ook na de Brexit aan kan deelnemen. De Britse capaciteiten op het gebied van defensie en inlichtingendiensten zijn zodanig, dat het **in ons belang is Groot-Brittannië actief te blijven betrekken**. Realisme in buitenlandse betrekkingen kan overigens ook betekenen, dat we als Europa meer het gesprek met **Rusland** proberen aan te gaan. Niet omdat we het eens zijn met beleid en praktijken van het Kremlin, maar omdat het als groot land respect verdient en zonder Rusland onze opties in de wereld te beperkt zijn.

Nederland heeft er belang bij om de **hefbomen die de EU ons in de wereld biedt**, actief te benutten. Het is zaak mee te denken en doen in de voorhoede van Europese initiatieven die de rol van de EU in de wereld versterken. Daartoe moeten we het spel tussen Brussel en hoofdsteden goed weten te spelen. Op dit moment is bijvoorbeeld het aantal Nederlanders aan de leiding van EU-delegaties in derde landen buitengewoon gering. Daar iets aan doen vergt strategische sturing. Niet alleen mensen, maar ook middelen moeten we durven inzetten. Zo is het goed dat Nederland een fregat naar de Straat van Hormoez stuurt om deel te nemen aan een nieuwe Frans-geleide missie aldaar. Wie in vroeg stadium tot zoiets besluit, vergroot onze kansen om mee te werken aan de vormgeving van dergelijke missies in de toekomst.

Uiteraard, de EU zal ons voorlopig **niet de garanties** kunnen bieden die we qua veiligheid afgelopen decennia aan de NAVO konden ontlenuen. Maar ze bieden een mogelijkheid om in een woeliger en onvoorspelbaarder wereld houvast te vinden. **Nederland** heeft traditioneel een meer op de wijde wereld gerichte blik dan veel andere EU-lidstaten. Nederland is te klein om het alleen af te kunnen, maar **groot genoeg** om via een kerngroep in het **EU externe beleid een rol te spelen**, aangezien we over serieuze middelen beschikken (zoals ambassadenetwerk, ontwikkelingsbudget, militaire capaciteiten). We hoeven niet alles alleen te bedenken. De Nederlandse diplomatie blijkt vaak te excelleren als het met gedurfde en slimme voorstellen komt aan de zijde van machtiger landen of organisaties, zoals we in de NAVO en EU wel hebben gezien.¹¹

Ondertussen zal de EU **geopolitiekler moeten leren denken** over de rauwe wereldverhoudingen.¹² Op dit moment geldt de EU nog vaak als een zwakstroomsysteem dat met internationale schokken niet goed weet om te gaan, ook omdat zij in veel opzichten een passende beleidscultuur ontbeert.¹³ Lang zijn we gewend geweest het denken over de boze buitenwereld vooral uit te besteden aan Amerikanen. Te lang koesterden voorstanders van Europese samenwerking ook de illusie dat de wereld de EU-omgangsvormen zou gaan overnemen. Dat blijkt niet het geval. De wereld bevindt zich in een situatie van *Unordnung* en tenminste in een fase naar nieuwe ordening. *“Fehlende Ordnung bedeutet aber nicht notwendigerweise Chaos, wenn man lernt, sich auf die gegebenen Bedingungen einzustellen.”*

¹⁴ Een **Europa dat beschermt** impliceert in deze context het ontwikkelen van een nuchtere, **op de wereld gerichte** vaardigheid. Nederland kan daarbij helpen, juist ook vanuit ons eigen belang.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de EU-Turkije migratieverklaring van maart 2016.

¹² In lijn met Ursula von der Leyen, die bij de presentatie van de nieuwe Europese Commissie verklaarde “een geopolitieke Commissie” na te streven.

¹³ Zie: Caspar Veldkamp, ‘Wereldverhoudingen in Transformatie: van Atlantisch naar ‘Pacific’ Perspectief’, in: *Atlantisch Perspectief*, oktober 2018, blz. 25.

¹⁴ Zie: Carlo Masala, *Weltunordnung: Die globalen Krisen und das Versagen des Westens*, München, 2016, blz. 160.