

Inhoud

Woord vooraf	7
1. Inleiding: 19 ^{de} -eeuws gedrag in de 21 ^{ste} eeuw?	8
2. Macht en wereldorde	16
3. Macht en welvaart	33
4. Wat bepaalt de macht van een land?	51
5. De opkomst en ondergang van grootmachten	58
6. De gevolgen van machtsverval	73
7. De afnemende macht van Europa	83
8. De <i>soft power</i> van Europa	97
9. De strijd om Oekraïne	113
10. De opkomende macht van China	124
11. Machtspolitiek in Azië	132
12. Slot: een stabiele of instabiele wereld?	147
Verder lezen	161
Index	164

Woord vooraf

Sinds de Oekraïne-crisis van 2014 zijn machtspolitiek en geopolitiek voorpaginanieuws geworden. Met een schok kwam de westerse wereld tot het besef dat conflicten tussen grootmachten niet tot het verleden behoren en dat zelfs de annexatie van delen van een soevereine staat in de 21^{ste} eeuw tot de mogelijkheden behoort. Maar de meeste westerse politieke leiders hebben in tegenstelling tot hun voorgangers tijdens de Koude Oorlog geen ervaring met dit soort gebeurtenissen. Bovendien beseffen de bevolkingen van westerse landen nauwelijks wat er feitelijk aan de hand is.

Dit *Elementaire Deeltje* doet een poging bestaande kennis op dit gebied af te stoffen en nieuwe inzichten te presenteren. Daarbij wordt diep ingegaan op de casus-Oekraïne en de aanhoudende conflicten in de Zuid-Chinese Zee, die meer met elkaar verwant zijn dan op het eerste gezicht lijkt.

Dit *Elementaire Deeltje* had in deze vorm niet tot stand kunnen komen zonder de inspanningen van de medewerkers van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies, in het bijzonder het Strategy and Change-programma, dat het centrum met TNO uitvoert. Vooral Frank Bekkers heeft zich grote inspanningen getroost van dit *Elementaire Deeltje* een zo lezenswaardig mogelijk boek te maken.

Rob de Wijk

Den Haag, september 2014.

1. Inleiding: 19^{de}-eeuws gedrag in de 21^{ste} eeuw?

‘Poetin leeft in een andere wereld’, constateerde bondskanselier Merkel toen Rusland aanstalten maakte begin 2014 de Krim te annexeren. Ook de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry veroordeelde Rusland: ‘Je valt niet zomaar uit eigenbelang onder valse voorwendselen een land binnen. Dat is gedrag uit de 19^{de} eeuw in de 21^{ste} eeuw.’ Wat Poetin deed, was echter meer dan wat velen dachten, ‘normale’ machtspolitiek van grootmachten of landen die dat denken te zijn. Aan de andere kant van de aardbol was op dat moment een vergelijkbaar machtsspel gaande. China, dat grote delen van de Zuid-Chinese Zee claimt, kwam begin 2014 in harde aanvaring met de Filippijnen en Vietnam over de zeggenschap over de eilandjes.

Dit *Elementaire Deeltje* legt uit waarom machtspolitiek nooit weg is geweest en waarom door de relatief zwakker wordende positie van de westerse wereld machtspolitiek zichtbaarder en harder wordt. Opkomende machten eisen hun plek onder de zon op en krijgen een steeds grotere invloed op de vorming van de wereldorde, die daardoor steeds minder ‘westers’ wordt.

De huidige ‘westerse wereldorde’ kwam na de Tweede Wereldoorlog institutioneel tot stand. Een belangrijke mijlpaal was het door de Verenigde Staten geïnitieerd financieel-economisch akkoord van Bretton Woods, dat in 1944 tussen 44 landen werd gesloten. Dit systeem voorzag in een stelsel van vaste wisselkoersen waarbij alleen de dollar tegen een vaste hoeveelheid goud kon worden ingewisseld bij de Amerikaanse Centrale Bank. Voor de overige valuta werd weliswaar een vaste wisselkoers met de dollar bepaald, maar deze konden niet tegen goud worden ingewisseld. Ook voorzag het systeem

van Bretton Woods in de oprichting van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank. Met het akkoord werd het mondiale primaat van de Amerikaanse en daarmee de westerse economie feitelijk vastgelegd. Voorts werden door de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog de Verenigde Naties (VN) ingesteld. Zelf kregen de overwinnaars een permanente zetel in de Veiligheidsraad. Daarmee werd een systeem van *global governance* in het leven geroepen dat vrijwel alle facetten van de mondiale samenleving omvatte, maar vooral westerse voorkeuren uitdrukte. Ook het Internationaal Gerechtshof in Den Haag is een westerse vinding. De wijze waarop het internationale recht wordt toegepast door bijvoorbeeld het Joegoslavië-tribunaal, het Libanon-tribunaal of het Internationaal Strafhof, alle gevestigd in Den Haag, reflecteert eveneens westerse opvattingen over goed en kwaad. Datzelfde geldt zelfs voor 'universele' uitgangspunten als de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948).

De wereldorde, die in belangrijke mate door westerse landen is gevormd, wordt door de opkomst van landen als China echter minder 'westers'. Dit proces wordt nog versterkt door de politieke en maatschappelijke polarisatie in de Verenigde Staten en Europa, waardoor de democratie minder effectief is geworden in het oplossen van ingrijpende crises. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens de financiële crisis die in 2008 uitbrak.

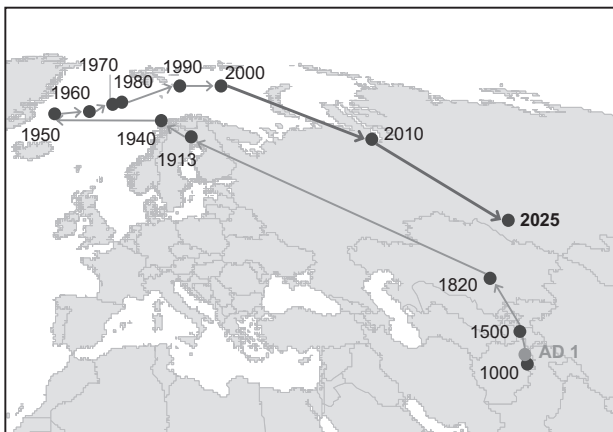
Dit alles stelt opkomende landen in staat de dominantie van het Westen ter discussie te stellen. De verschuiving van de economische, militaire en daarmee politieke macht naar het Oosten heeft gevolgen voor de wijze waarop het Westen de regels van de internationale betrekkingen kan bepalen, zijn belangen kan beschermen en zijn waarden kan bevorderen. Opkomende landen verlangen aanpassingen in de internationale instituties die hun nieuwe positie en waarden reflecteren. Het eerste 'slachtoffer' van deze ontwikkeling is de westerse *soft power* oftewel de aantrekkingskracht van het Westen, die gebaseerd is op waarden, maar die steeds minder ondersteund

wordt door militaire *hard power*, politieke eenheid en superieure economische macht.

Traditionele westerse voorkeuren, zoals een buitenlandbeleid waarin de bevordering van humaniteit en democratie een prominente plaats inneemt, zullen door deze ontwikkelingen moeilijker uitvoerbaar worden, want opkomende landen dulden geen inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden door andere landen. Dit levert praktische, politieke en psychologische uitdagingen op voor het Westen, waarin veiligheid in de afgelopen decennia vooral in termen van humanitaire veiligheid is gezien. Is die in het geding, dan is volgens de westerse visie bemoeienis met andere landen niet alleen gerechtvaardigd, maar zelfs een plicht. Dat komt tot uitdrukking in de Responsibility to Protect (R2P), die gebaseerd is op deze westerse visie en schoorvoetend door de lidstaten van de VN werd aanvaard.

De geschiedenis wijst uit dat machtstransities altijd met fricties en zelfs met conflicten gepaard gaan. Op de langere termijn kan het systeem van de internationale betrekkingen zelf ingrijpend veranderen. In dit *Elementaire Deeltje* betoog ik dat internationale crises zich hoofdzakelijk voordoen op de breuklijnen van het internationale systeem. Maar er zijn ook gebieden waar de invloedsferen nog niet zijn uitgekristalliseerd: in de ruimte en in de poolgebieden.

Dat machtstransities met fricties en zelfs met conflicten gepaard gaan, is verklaarbaar. Landen die hun positie zien verslechteren, zullen dat willen tegengaan. Landen die opkomen, zullen juist niet toestaan dat hun opkomst zal worden gefrustreerd. Bovendien is er veel meer kans op misinterpretaties van elkaars bedoelingen als niet één of twee, maar meerdere landen dominant zijn. Misinterpretaties van elkaars bedoelingen zijn in de internationale betrekkingen een belangrijke aanleiding voor conflicten. Ook hebben leiders de neiging de effecten van hun acties op de leiders van andere landen te onderschatten, hun eigen overtuiging tot



1. *Verschuiving van het economische zwaartepunt in de wereld in afgelopen 2000 jaar volgens het McKinsey Global Institute, op basis van data van Angus Maddison, Rijksuniversiteit Groningen.*

waarheid te verheffen en tegenstanders moreel en ethisch de maat te nemen. Zo betuigden Europese leiders als minister van Buitenlandse Zaken Timmermans en de Europarlementariërs Van Baalen en Verhofstadt, op bezoek in Kiev, krachtig steun aan de pro-Europese protestbeweging in Oekraïne, terwijl de Russische leider Poetin hierin een poging zag van de Europese Unie om het land los te weken uit zijn invloedssfeer. Deze politici werden zo medeverantwoordelijk voor de escalatie van het conflict, stelde de latere president Pedro Porosjenko tijdens een bijeenkomst in Trakai (Litouwen) in januari 2014.

Westerse politici hadden, zoals ik later uiteen zal zetten, een weinig realistisch beeld van de diepere achtergronden van de Oekraïne-crisis. In werkelijkheid vormt deze crisis een nieuwe fase in de machtspolitiek tussen Oost en West. Redenerend vanuit de machtspolitieke denkschool van het Realisme, waarover later meer, was de crisis niet ontstaan als er geen sprake was geweest van westers machtsverval, vooral

van Europa, en gebrek aan politieke eenheid. Het is dan ook geen toeval dat al tijdens de Oekraïne-crisis de roep om hogere Europese defensie-uitgaven klonk. De Amerikaanse president Barack Obama maakte hiervan een hard punt tijdens zijn bezoek aan Brussel in mei 2014.

De geopolitieke veranderingen die in de eerste helft van de jaren '10 manifest werden, kwamen niet onverwacht. Door de opkomst van landen als China nam de macht van het Westen al vanaf het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw af, niet in absolute, maar in relatieve zin. Daardoor kregen deze opkomende landen meer en het Westen minder speelruimte in de internationale betrekkingen. Voor president George W. Bush, die in 2001 aantrad, was de opkomst van China de absolute prioriteit in het buitenlandbeleid. Door de aanslagen van 11 september 2001 werd deze prioriteit echter terzijde geschoven. Het is ironisch dat juist de militaire interventies in Afghanistan en in Irak, die weliswaar het directe gevolg van deze aanslagen waren, feitelijk hebben bijgedragen aan de versnelling van de geopolitieke veranderingen en zelfs aan het ontstaan van nieuwe lokale crises. Ik zal dit later nader toelichten.

Dit *Elementaire Deeltje* laat zien dat de ontwikkeling van de internationale betrekkingen op hoofdlijnen redelijk voorspelbaar is. De discussie over een multipolaire wereld en de vraag welke machten dominant worden, startte al in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw. Veel auteurs hebben redelijk goed voorspeld welke kant het met de wereld op zou gaan. Gedetailleerde voorspellingen over hoe, waar en wanneer welke type conflict zich zou voordoen, konden niet worden gemaakt.

Hier past de vergelijking met het klimaat en het weer. Het klimaat verandert, evenals de internationale betrekkingen, langzaam. Slechts sporadisch gebeurt er iets zo ingrijpends dat het klimaat of de internationale betrekkingen blijvend op zijn kop zet. Toen 65 miljoen jaar geleden een meteoriet

in het Mexicaanse schiereiland Yucatán insloeg, veranderde het klimaat zodanig dat de voedselketen werd aangetast en de dinosaurïërs uitstierven. Dit soort mega-incidenten doen zich in de internationale betrekkingen ook voor. Denk aan de ondergang van het Warschaupact en de Sovjet-Unie, die het einde van het communisme als uitdager van het systeem van democratie en kapitalisme inluidde. Na een dergelijke megaschok ontstaat een nieuwe werkelijkheid of een nieuw paradigma, dat pas wordt aangetast als zich een nieuwe megaschok aandient. De meeste schokken kunnen we overigens wel zien aankomen, hoewel het nooit zeker is dat ze zich ook daadwerkelijk zullen manifesteren en wanneer ze precies optreden. Klimaatwetenschappers voorspellen een klimaatschok als de CO₂-waarden blijven stijgen. Een dergelijke schok kan volgens experts worden voorkomen als afdoende maatregelen worden genomen. In de internationale betrekkingen is de opkomst van China zo'n schok in wording. Ook als blijkt dat de Chinese economie uiteindelijk toch een zeepbel is en het land instort, zal vanwege China's omvang sprake zijn van een megaschok. Sommige auteurs zoals Jonathan Holslag menen dat de economische koers die China is ingeslagen, wel moet eindigen in een catastrofe. Nadruk op staatskapitalisme, kartels, disfunctionele industrieën en ongebreidelde speculatie leiden volgens hem tot economisch nationalisme en protectie, die op termijn niet houdbaar zijn. Hoe, waar en wanneer concrete incidenten zich in de internationale betrekkingen voordoen, is, evenals het weer, op de wat langere termijn niet goed voorspelbaar. Vandaar dat de mensheid elke keer weer wordt overvallen door crises en gebeurtenissen, die weliswaar onvoorspelbaar waren, maar heel goed passen in het veranderende 'klimaat' van de internationale betrekkingen.

Voorspellingen over schokken in de internationale betrekkingen kunnen beleidsmakers en politici tot actie bewegen, waardoor voorspellingen van deskundigen niet lijken te

kloppen. De Chinese president Xi Jinping lijkt bijvoorbeeld de zorgen van Holslag te delen en startte daarom een groot-scheepse anticorruptiecampagne om een crisis af te wenden.

Tegelijkertijd doet zich echter het psychologische fenomeen van cognitieve dissonantie voor: mensen willen niet horen van mogelijke schokken en negeren informatie daarover. Zware stormen en extreme regenval horen bij klimaatverandering. Ze hoeven dus niet als verrassing te komen, maar komen dat toch, omdat mensen zich de effecten van klimaatverandering niet dagelijks realiseren of willen realiseren. Zo is het ook met de internationale betrekkingen. Voor deskundigen kwamen de crises in de Oekraïne en in de Zuid-Chinese Zee niet onverwacht, hoewel de exacte aard en timing niet goed vooraf was aan te geven. Al in 1993 constateerde men in de *Prioriteitennota*, het belangrijkste beleidsdocument van Defensie: 'Potentieel het gevaarlijkst zijn de problemen in de verhouding tussen Rusland en Oekraïne inzake de Krim.' Het conflict was met andere woorden voorspeld, maar kwam voor politici, journalisten en de gemiddelde burger evengoed als een donderslag bij heldere hemel.

Dit *Elementaire Deeltje* verklaart de geopolitieke ontwikkeling en machtspolitiek op grond van theoretische denkscholen. De theorie maakt het ook mogelijk scenario's te schetsen van mogelijke uitkomsten van het veranderingsproces. Ik belicht twee casussen van typische machtspolitiek die hand in hand gaan met geopolitieke verandering: de Oekraïne-crisis en de conflicten met China in de Zuid-Chinese Zee.

De conclusie is dat door de opkomende machten en het ontstaan van meerdere machtscentra de internationale betrekkingen niet alleen minder 'westers', maar ook complexer worden. Dit betekent dat er hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van het buitenland- en veiligheidsbeleid en aan politici, die het bedrijven van machtspolitiek sinds het einde van de Koude Oorlog feitelijk niet meer hebben beoefend. Omdat na de Koude Oorlog het Westen als dominante macht

overbleef, is ook het verschil tussen *high politics* en *low politics* goeddeels verdwenen. High politics gaat over de veiligheid en uiteindelijk het overleven van de staat en richt zich op nationale veiligheid, buitenlandbeleid en defensie. Low politics gaat over het functioneren van de staat en richt zich op het in stand houden van de welvaarts- of verzorgingsstaat. Doordat na de Koude Oorlog de grote dreiging wegviel, gingen nationale veiligheid en defensie de concurrentie aan met bijvoorbeeld onderwijs en zorg. Zonder een duidelijke dreiging wonnen die laatste categorieën, maar de Oekraïne-crisis maakt duidelijk dat high politics nog steeds noodzakelijk zijn.

Geopolitieke verandering vereist voor veel westerse landen een mentale en praktische aanpassing van het buitenland- en veiligheidsbeleid, één die begint met de erkenning dat in de internationale betrekkingen machtspolitieke overwegingen belangrijker en morele en ethische overwegingen minder belangrijk worden. Alleen landen die om weten te gaan met de nieuwe complexe realiteit van de multipolaire wereld kunnen hier voordeel uit halen in termen van meer welvaart, stabiliteit en invloed op de vormgeving van de nieuwe wereldorde. Dit betekent niet dat andere landen per definitie aan de bedelstaf geraken, maar wel dat zij geen spelers zijn die de nieuwe wereldorde zodanig vorm kunnen geven dat zij er maximaal profijt van hebben. Aloude opvattingen moeten worden losgelaten. Voor de landen die in de afgelopen eeuwen de internationale betrekkingen domineerden, is dat lastig.