

Realistisch buitenlandbeleid

- Halbe Zijlstra -

Veranderende wereld

“Als we willen dat alles blijft zoals het is, moet alles veranderen”. Deze beroemde zin uit het boek “Il Gattopardo” van Giuseppe di Lampedusa is een waardevol uitgangspunt in de politiek. Dit geldt zeker ook op internationaal niveau. De wereld is constant in beweging. Er zijn landen die rijker, slimmer en sterker worden, en er zijn landen die juist armer, dommer en zwakker worden. In een veranderende wereld betekent stilstand al snel achteruitgang. Een sterk land moet zich bewust zijn van wat zijn eigen kracht is, wat zijn positie in de wereld is en hoe deze wereld in de toekomst zal veranderen. Op die manier kan een effectief buitenlandbeleid worden ontwikkeld met als doel die sterke positie ook te behouden.

Deze eeuw zal de wereld in hoog tempo veranderen. Het mondiale machtsevenwicht verandert zowel op demografisch, economisch als op militair vlak. Er ontstaan snel nieuwe demografische en economische grootmachten, waarbij het relatieve aandeel van Europa in de wereld zal afnemen. Verworven welvaart in opkomende landen wordt daarbij ook omgezet in militaire macht. De Verenigde Staten verleggen als gevolg hiervan hun traditionele aandacht van Europa naar die regio's waar nieuwe grootmachten opkomen. Tegelijkertijd ontstaan nieuwe conflicten en dreigingen aan de buitengrenzen van Europa. De gevolgen daarvan, ondervinden wij aan den lijve. De ramp met vlucht MH-17 is een vreselijke herinnering aan het feit dat conflicten die soms ver weg lijken, ineens heel dichtbij kunnen komen. Maar ook toenemende vluchtelingenstromen naar Europa, als gevolg van instabiliteit aan de Europese buitengrenzen, zijn zichtbare gevolgen van conflicten die ver weg lijken van Nederland. Om de veiligheid van Europa en Nederland in het bijzonder, ook in de toekomst te borgen, is de komende jaren een realistischer buitenland- en veiligheidsbeleid nodig, dat vooral gericht is op onze eigen regio. Daarbij moeten wij veel meer dan in de afgelopen decennia zelf verantwoordelijkheid dragen voor onze veiligheid.

Veranderende belangen

In de afgelopen decennia is Europa eraan gewend geraakt dat de Verenigde Staten (VS) de veiligheid garandeerden. De VS hadden tijdens de koude oorlog belang bij een veilig en welvend Europa, als bondgenoot in de NAVO en als tegenwicht tegen de Sovjet Unie. Dankzij de inzet van VS, die grotendeels betaalden voor de Europese veiligheid, lag de focus van Europese landen vooral op *sociale veiligheid* door middel van het opbouwen van omvangrijke verzorgingsstaten. De bereidheid van de Amerikanen om borg te staan voor de Europese veiligheid, zal in de toekomst echter afnemen. Niet langer zullen Europa en het Midden-Oosten het middelpunt zijn van het veiligheidsbeleid van Amerika. Zij zullen hun eigen belangen in Azië, zoals vrije handelsroutes en de veiligheid van strategische bondgenoten aldaar, in toenemende mate ook daar moeten verdedigen. Dit kunnen de VS zich permitteren aangezien Amerika in de toekomst steeds energieonafhankelijker zal worden en dus steeds onafhankelijker van het Midden-Oosten. Zo verwacht het Internationaal Energieagentschap (IEA) zelfs dat de VS een grotere energieproducent zullen gaan worden dan Saudi-Arabië. Het Agentschap gaf daarbij terecht aan dat ‘het effect van deze energie-ontwikkelingen in de Verenigde Staten zal worden gevoeld tot ver buiten Noord-Amerika en veel verder dan alleen de energiesector’¹. Waar de Amerikanen een stap terug doen, moeten de Europeanen een stap naar voren doen en meer voor hun eigen belangen opkomen. Ian Bremmer beschrijft het in zijn boek “*Every nation on*

¹ International Energy Agency (2012). *Golden Rules for a Golden Age of Gas*, 29 May 2012. Uit: <http://www.worldenergyoutlook.org/goldenrules/>

itself” als de ‘G-zero’.² Niet langer heeft een kleine club van landen de mondiale leiding, maar ieder land is zelf verantwoordelijk geworden voor de eigen veiligheid, in de eigen regio.

Omdat de Amerikanen op dit moment de landen in Europa veilig houden door middel van hun militaire presentie, zullen de gevolgen van de veranderende Amerikaanse belangen voor Nederland en Europa groot zijn. Zo bewaakt de vijfde vloot van de Amerikaanse marine op dit moment nog de zeeën rondom de Perzische Golf, de Rode Zee, de Arabische Golf en de oostkust van Afrika³. En met de zesde vloot is de Amerikaanse marine aanwezig op de Middellandse Zee waar Europa en het instabieler wordende Noord-Afrika aan elkaar grenzen⁴. Het veiligheidsbelang van deze militaire presentie werd bijvoorbeeld duidelijk toen in 2011 een verdere escalatie van de oorlog in Libië werd voorkomen. Europese landen die zich hadden voorgenomen in te grijpen in Libië om een massamoord in Benghazi te voorkomen, hadden voor hun militaire operatie de ruggensteun nodig van de Amerikaanse vijfde vloot en Amerikaanse tankvliegtuigen. Europa bleek uiteindelijk met 500 miljoen inwoners niet in staat om zelfstandig militair in te grijpen in een land aan de eigen buitengrenzen, dat slechts zeven miljoen inwoners telt⁵. Dit is een *wake up call* voor heel Europa.

De Amerikaanse militaire presentie kent ook een strategisch-economisch belang voor Europa. De vijfde en de zesde vloot van de Amerikanen houden namelijk niet alleen landen, maar bijvoorbeeld ook handelsroutes veilig. Dit voorkomt ook dat Nederland en Europa geïsoleerd raken als de Rode Zee of de Arabische Golf niet meer bevaarbaar zijn als gevolg van onrust en instabiliteit in omringende landen. Niet alleen Nederlandse koopvaardij schepen zouden in dit geval via Zuid-Afrika ver om moeten varen, wat hoge kosten met zich meebrengt, ook de energiezekerheid zou hierdoor afnemen. Door de straat van Hormuz stroomt 20 procent van alle olie wereldwijd, waaronder de olie-export vanuit Saudi-Arabië en de Golfstaten naar het Westen⁶. Een strategisch gepositioneerd land als Iran laat het niet na om te dreigen deze handelsroute af te sluiten. Het veilig houden van dergelijke vaarroutes is van essentieel belang voor Nederland en de Nederlandse welvaart die aan handel – en dus aan vrije waterwegen – is verbonden. Zonder Amerikaanse steun is dus meer militaire inzet vanuit Europa nodig om dergelijke uitdagingen zelfstandig aan te kunnen.

Dreigingen rond Europese buitengrenzen

Er zijn diverse studies uitgevoerd naar de potentiële dreigingen in en om Europa in de komende jaren. Het *Multiple Futures* project (2009)⁷ van de NAVO is hier een voorbeeld van. In deze studie wordt ingegaan op de uitdagingen voor de alliantie, waaronder toenemend extremisme, ongecontroleerde en illegale migratie en spanningen als gevolg van schaarse grondstoffen. Externe dreigingen kunnen volgens deze studie worden gemotiveerd door religieus extremisme, een afkeer van het Westen, of simpelweg een uiting van macht. In al deze gevallen, zo is de verwachting, zal de komende jaren in toenemende mate gebruik worden gemaakt van het ondermijnen van overheden, samenlevingen, fundamentele liberale vrijheden en de

³ US Navel Forces Central Command. Uit: <http://www.cusnc.navy.mil/>

⁴ US Naval Forces Europe-Africa/US 6th Fleet. Uit: <http://www.c6f.navy.mil/>

⁵ The Wall Street Journaal (2011). *Europeans Retreat on Defense Spending*, 24 augustus 2011. Uit: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903461304576524503625829970>

⁶ US Energy Information Administration (2014). *World Oil Transit Chokepoints*. Uit: <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WOTC#hormuz>

⁷ NATO (2009) *Multiple Futures*.

democratische rechtsorde. Daarbij kan gecombineerd gebruik worden gemaakt van traditionele oorlogsvoering, terrorisme en georganiseerde misdaad.

In het verlengde hiervan, kan voor Europa een inschatting worden gemaakt langs welke lijnen de veiligheid aan de buitengrenzen de komende jaren wordt bedreigd. De meest zichtbare dreiging vormt de *conventionele dreiging* waarbij vijandelijke legers daadwerkelijk tegenover elkaar staan. Na de Koude Oorlog waren velen er van overtuigd dat dergelijke militaire conflicten op het Europees grondgebied tot het verleden behoorden. De oorlogen in Joegoslavië in de jaren '90 bewezen uiteindelijk dat deze overtuiging naïef was. Conventionele conflicten spelen zich voornamelijk af op geopolitieke scheidslijnen. Momenteel ligt Oekraïne op zo'n scheidslijn, waar vroeger bijvoorbeeld Polen en Duitsland op deze scheidslijn lagen. De afgelopen periode heeft ons laten zien dat deze conventionele dreiging nog niet is verdwenen. Rusland stelde recentelijk 40.000 troepen op aan de grens met Oekraïne. Hoewel Rusland formeel ontkent dat troepen ook daadwerkelijk de grens met Oekraïne zijn overgestoken, verscheen in Oekraïne toenemend militair materieel dat is ingezet om te strijden tegen het regime van dat land. De Oekraïense Krim regio is uiteindelijk zelfs met intimidatie door Rusland geannexeerd.

Het conflict in Oekraïne laat zich echter beter beschrijven als een hybride conflict. Van een *hybride dreiging* is sprake wanneer actoren als paramilitaire bewegingen en georganiseerde misdaad, al dan niet officieel, samenwerken met een land om een regime in een ander land te destabiliseren of zelfs omver te werpen. Hybride conflicten zagen we in Europa eveneens bij de oorlogen in het voormalig Joegoslavië. Hier waren paramilitaire bewegingen actief, gesteund door de regeringen in de verschillende hoofdsteden. Zo vochten de radicaalislamitische Mujahadeen in Bosnië, maar werden officieel niet aangestuurd door de regering in Sarajevo. De Servisch nationalistische pleegden oorlogsmisdaden in Bosnië, Kosovo en Kroatië⁸, maar ook zij werden formeel niet aangestuurd door de regering in Belgrado. Deze dreiging is vandaag de dag zichtbaar bij de pro-Russische separatisten in Oekraïne. Ook hun relatie met Moskou is formeel niet erkend,⁹ zelfs niet na inlijving van de Krim regio na een opstand geleid door deze separatisten. Het conflict in Oekraïne is in die zin hybride van aard, maar brengt wel een conventioneel vraagstuk voor Oekraïne ten opzichte van Rusland met zich mee. En zo kan een hybride dreiging in bijvoorbeeld de Baltische staten als gevolg van een potentiële opstand geleid door pro-Russische separatisten aldaar, uiteindelijk ook leiden tot een conventioneel vraagstuk voor heel Europa. Artikel 5 van de NAVO stelt immers dat een aanval op één, een aanval op allen is.

Wanneer non-statelijke actoren of groeperingen de strijd met andere staten of haar strijdkrachten aangaan zonder aansturing door regeringen, is sprake van *asymmetrische dreiging*. Deze dreiging voor Europa zien we in toenemende mate van radicale en terroristische groeperingen, zoals in het afgelopen decennium zijn opgekomen in onder meer het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Conflicten worden in dit geval niet van leger-tot-leger uitgevochten zoals het geval is bij conventionele conflicten, maar worden vooral uitgevochten tegen een burgerbevolking elders, bijvoorbeeld door middel van gerichte aanslagen. Dat kan zijn in het land dat de strijdkrachten stuurt of een bondgenoot daarvan, dus ook in Nederland. Vooral in landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten zijn afgelopen jaren bloedige conflicten ontstaan waar deze asymmetrische dreiging wortel heeft kunnen schieten. In Syrië bijvoorbeeld, is een opstand door burgers voor meer vrijheid, verworden tot een burgeroorlog die inmiddels wordt gedomineerd door de radicaalislamitische beweging Islamitische Staat (IS): een extremistische afsplitsing van de terreurbeweging Al-Qaida die, als gevolg van het machtsvacuüm dat daar is ontstaan, delen van het Syrische en Iraakse grondgebied in handen heeft gekregen. In het zuiden van Libië

⁸ New York Times. *Former paramilitary fighters charged with war crimes in Kosovo*. Uit: http://www.nytimes.com/2008/04/21/world/europe/21iht-21kosovo.12200337.html?_r=0

⁹ The Economist (2014). *Russia, Ukraine and Separatist, Asymmetric Wars*, march 2014.

probeert diezelfde beweging, eveneens als gevolg van een machtsvacuüm, inmiddels ook voet aan grond te krijgen. Ook landen als Mali, Somalië, Nigeria, Zuid-Sudan en de Centraal Afrikaanse Republiek zijn, als gevolg van asymmetrische dreigingen door terreurgroeperingen als Al Shabaab en Boko-Haram, gedestabiliseerd geraakt.

Destabiliserende landen lopen het risico om uiteindelijk *failed states* te worden, of zijn dat al. Ze kunnen daarmee hele regio's destabiliseren. De dreiging die hiervan uit gaat, raakt uiteindelijk ook de veiligheid van Nederland. Allereerst leiden dergelijke dreigingen tot een grote toestroom van vluchtelingen naar en spanningen binnen Europa, als het gaat om de opvang van deze mensen. Alleen al vanuit Syrië zijn als gevolg van de destabilisering van het land inmiddels negen miljoen mensen op de vlucht geslagen¹⁰. In 2014 zijn meer dan 207.000 mensen de Middellandse Zee overgestoken, van wie duizenden de overtocht niet hebben overleefd¹¹. Een absoluut record en bijna drie keer zoveel als in 2011. Het is dan ook waarschijnlijk dat deze vluchtelingenstromen in de toekomst verder toenemen. Afrika zal de komende decennia namelijk de hoogste bevolkingsgroei ter wereld kennen. Waar in 1950 nog zo'n 230 miljoen mensen op het Afrikaanse continent leefden, zal dit in 2050 zijn vertienvoudigd naar 2,2 miljard mensen en zelfs doorgroeien naar 3,5 miljard mensen aan het einde van deze eeuw. Alleen al een land als Nigeria, met al zijn problemen, zal rond 2050 met 440 miljoen inwoners groter zijn dan de Verenigde Staten¹². En dit terwijl het economisch perspectief van al deze mensen vermoedelijk niet navenant zal toenemen. Interne conflicten, radicalisering en achtergestelde welvaart zullen daarbij blijvende druk zetten op grote groepen mensen die hun geluk in Europa willen beproeven.

Daarnaast leiden dergelijke conflicten niet alleen tot radicalisering daar, maar ook hier. Europese jongeren, veelal moslims, zijn vatbaar gebleken voor het radicaalislamitisch gedachtengoed. De strijd in Syrië en Irak bijvoorbeeld, inspireert via beelden op internet ook jongeren die op Nederlandse scholen zitten en die in Nederlandse wijken wonen. Sommige van hen reizen zelfs naar Syrië om te vechten voor de 'jihad' en komen terug met oorlogservaring en gevaarlijke ideeën die haaks staan op de liberale waarden en vrijheden van onze samenleving. In Syrië alleen al vechten op dit moment 11.000 buitenlandse strijders, waarvan 2.000 afkomstig zijn uit de Europese Unie (EU)¹³ en 160 uit Nederland¹⁴. Ook dit vormt de komende jaren een serieuze dreiging.

Realistisch buitenlandbeleid

Om deze verschillende dreigingen aan de buitengrenzen van Europa het hoofd te kunnen bieden, moet de bewaking van onze interne veiligheid vanzelfsprekend op orde zijn. Politie, inlichtingendiensten en het openbaar ministerie moeten uiteraard over voldoende capaciteit beschikken om de dreiging intern aan te kunnen. Maar deze dreigingen vragen vooral ook om een ander, realistischer, buitenlandbeleid. Zeker gezien de verschuivende focus van de Verenigde Staten, waardoor de Amerikanen de komende decennia veel minder garant zullen staan voor onze veiligheid en waardoor

¹⁰ USAID. Uit: <http://www.usaid.gov/crisis/syria>

¹¹ UNHCR (2014). *Levens op zee*. Uit: <http://www.unhcr.nl/unhcr-in-nederland/nieuws/artikel/0ec9b351a8cef26e464643d5e1e85d32/unhcr-focus-op-het-redden-van-leven.html>

¹² United Nations (2013). *Department of Economic and Social Affairs, World Populations Prospects: 2012 revision*. Uit: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/03/10-projections-for-the-global-population-in-2050/>

¹³ NOS (2014). Uit: <http://nos.nl/artikel/666743-lof-voor-nederlands-terreurbeleid.html> "Lof voor Nederlands terruorbeleid", 26-06-2014.

¹⁴ AIVD (2014). *Transformatie van Jihadisten in Nederland*. <https://www.aivd.nl/@3112/transformatie/> en <http://www.nu.nl/politiek/3923608/al-160-jihadisten-vanuit-nederland-vertrokken.html>

conflicten en de gevolgen daarvan sneller kunnen overslaan naar Europa. Voor Nederland betekent dit een realistischer buitenlandbeleid dat kijkt naar wat haalbaar is, in plaats van naar wat wenselijk is. Dat betekent dat Nederland – samen met de Europese Unie – een actief en realistisch veiligheidsbeleid moet ontwikkelen, dat vooral gericht is op het eigen belang en op de eigen regio.

Buitengrenzenbeleid

Met betrekking tot eerdergenoemde dreigingen, staan we aan de Europese buitengrenzen de komende jaren vooral voor de uitdaging hoe we in ons buitenlands beleid omgaan met ondemocratische en soms zelfs agressieve regimes, of met niet-statelijke actoren. Het meest eenvoudige is om grofweg een onderscheid te maken tussen zogenaamde (i) ‘ongemakkelijke partners’ die strategisch gezien nodig zijn om onze belangen te borgen, (ii) ‘tegenstanders’ die opzettelijk onze belangen schaden en die indirect of impliciet onze veiligheid bedreigen via bijvoorbeeld de veiligheid van onze bondgenoten, of het schenden van gemeenschappelijke verdragen die onze veiligheid borgen en (iii) ‘echte vijanden’ die direct of expliciet onze veiligheid bedreigen. Het beleid ten aanzien van de vijanden in de laatste categorie, waarbij vooral sprake is van asymmetrische dreigingen, leidt nauwelijks twijfel: deze dienen actief te worden bestreden, zoals dat door Nederland nu ook in Irak met IS gebeurt, als onderdeel van een internationale coalitie. In de afweging om ten strijde te trekken tegen dergelijke vijanden, moet het gaan om een significante directe dreiging voor Nederland zelf. Zo maakt IS er geen geheim van ook in Europa door middel van aanslagen dood en verderf te willen zaaien. De dreiging die van deze organisatie uitgaat is een directe aanval op onze manier van leven, op onze vrijheid en op onze welvaart. Het is een aanval op alles waar wij voor staan. Daar kan alleen maar hard tegen worden opgetreden.

Het beleid ten aanzien van de ‘ongemakkelijke partners’ in de eerste categorie (i), zal lastiger blijken. Aan de Europese buitengrenzen betreft het namelijk veelal autoritaire of ondemocratische regimes. Bij het vaststellen van het beleid ten aanzien van deze landen, moet men zich daarom realiseren dat democratie niet van de één op de andere dag kan worden ingevoerd of van buitenaf kan worden opgelegd. Sterker nog, het democratisch proces kan zelfs misbruikt worden om diezelfde democratie vervolgens de nek om te draaien. Dit hebben we bijvoorbeeld recentelijk kunnen zien in Egypte, waar het Moslimbroederschap na verkiezingen juist actief beleid voerde dat de prille democratie ondermijnde, relatieve vrijheden verder inperkte en openlijk steun bood aan een terreurorganisatie als Hamas. Bij de bepaling van een realistisch buitenlandbeleid moet ingezien worden dat bijvoorbeeld een land als Egypte, met bijna 90 miljoen inwoners¹⁵, dat destabiliseert, radicaliseert en vluchtelingenstromen op gang brengt, nog veel minder in het Europese en Nederlandse belang is dan een ondemocratisch – maar stabiel – Egypte dat geleid wordt door het leger. Daarom moet het realistisch buitenlandbeleid in de eerste plaats gericht zijn op het aangaan van strategische relaties met de landen aan de buitengrenzen van Europa, waarbij de inzet vooral is dat die landen handelen in het Europees en Nederlands belang. Het tegengestelde gebeurde echter tijdens de recente volksopstand in Egypte. Europa benadrukte tijdens deze gebeurtenissen vooral het belang van democratische ontwikkelingen aldaar. Terwijl het tijdelijke regime dat aan de macht kwam, onder meer besloot om Iraanse oorlogsschepen die het Syrische bewind wilden steunen in hun strijd tegen de eigen bevolking, door het Suezkanaal naar de Middellandse Zee te laten varen. Een ontwikkeling die in de decennia daarvoor niet voor mogelijk is gehouden, dankzij Amerikaanse druk en hun strategische relatie met Egypte voorafgaand aan de volksopstand. Een ontwikkeling die duidelijk niet in het Europese belang is. Noodzakelijk is daarom om voortaan eerst werk te maken van stabiliteit en strategische relaties, om daarna door middel van zowel diplomatieke als economische druk in een verantwoord tempo democratische, juridische en economische hervormingen binnen deze landen helpen af te dwingen. Daarbij moet de rol van het

¹⁵ The World Factbook. Uit: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html>

leger in die landen goed in ogenschouw worden genomen. Indien het leger de staat of de natie mede heeft gevormd, dan staat deze veelal ook aan de kant van het volk. Een bruut regime dat de eigen bevolking onderdrukt, kan hierbij doorgaans niet op steun van het leger rekenen. Dit was het geval in Egypte waar het leger zich tijdens de revolutie van 2011 neutraal opstelde en later zelfs openlijk verklaarde te voldoen aan de eisen van het Egyptische volk. Indien het leger echter is opgegroeid met het regime, vormt deze veelal een *Praetoriaanse garde* tegen het volk. Een bruut regime wordt in dit geval juist wel gesteund, om zo zelf te kunnen overleven. Dit is het geval in Syrië, waar het leger niet meer is dan een milizie die wordt geacht ten koste van alles het regime te beschermen.

Het beleid ten aanzien van de tegenstanders in de tweede categorie (ii), waarbij sprake is van zowel hybride als conventionele dreigingen, zal de komende jaren een grote uitdaging zijn voor het gezamenlijk buitenlandbeleid van Europa. Vooral het beleid ten aanzien van Rusland zal in dit kader een lakmoesproef worden. Het huidige Russische regime bedrijft namelijk machtspolitiek pur sang en gaat openlijk in tegen Europese belangen, waarbij geregeld gebruik wordt gemaakt van spierballenvertoon. Voorbeelden hiervan zijn de omvangrijke Russische troepenbewegingen aan de Europese buitengrenzen of zelfs daarbinnen, de Russische militaire voertuigen die steeds vaker onaangekondigd Europese en Nederlandse luchtruimen of wateren naderen en de overduidelijke Russische steun aan separatisten in afvallige regio's in Europese buurlanden. Hoewel dit laatste tot op heden formeel door Rusland wordt ontkend. Bij de bepaling van het beleid ten aanzien van de landen die zich als tegenstander van Europese belangen profileren, zal vaker gebruik gemaakt moeten worden van diplomatieke, economische en militaire druk. Het opzettelijk ingaan tegen Europese belangen als vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart, moet daarbij in de eerste plaats een prijs hebben. Zodat desbetreffende landen op voorhand weten dat dergelijk gedrag consequenties heeft. Europa moet daarbij eenduidiger zijn sterke economische positie inzetten, door middel van substantiële en gerichte economische sancties. Europa moet daarbij bereid zijn deze langdurig in stand te houden, ook als daarbij de eigen economie wordt geraakt. Ten aanzien van Rusland wordt dit middel nu ook effectief ingezet als gevolg van de strijd in Oekraïne en de ramp met de MH-17. Met aanzienlijke negatieve gevolgen voor de Russische economie. Op termijn zal ook Rusland echter moeten inzien dat het belang heeft bij een goede verhouding met Europa. Want ook Rusland wordt geconfronteerd met een naar het Oosten verschuivend machtsevenwicht, zoals de opkomende macht van China en de uitdagingen van Japan en andere Aziatische landen aan zijn eigen buitengrenzen. Een goede band met Europa kan hierbij juist tegenwicht bieden. Indien diplomatieke en economische druk echter geen effect hebben en tegenstanders kiezen voor een isolationistische politieke koers, zal in toenemende mate militaire druk uitgeoefend moeten worden. Het is daarom goed dat inmiddels gewerkt wordt aan snel inzetbare gevechtseenheden van de Europese Unie (EU) en uitbreiding van de *rapid reaction force* (NRF) van de NAVO om hybride en conventionele dreigingen aan de oostgrens van Europa snel het hoofd te kunnen bieden. Deze troepen kunnen snel voor militaire tegendruk zorgen als onze veiligheid of die van bondgenoten in het geding is, bijvoorbeeld in geval van (georganiseerde) opstanden of Russische agressie.

Defensie

Voor een effectief realistisch buitenlandbeleid, waarbij vaker met de vuist op tafel geslagen moet worden om alle dreigingen het hoofd te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat er meer in defensie wordt geïnvesteerd. De huidige Nederlandse defensie-uitgaven zijn historisch laag. Waar in de afgelopen decennia de Nederlandse uitgaven aan gezondheidszorg stegen tot ruim tachtig miljard euro, daalden in diezelfde periode de defensie-uitgaven tot slechts zeven miljard euro. Dat is zelfs minder dan de rente die momenteel over onze staatsschuld wordt betaald. De krijgsmacht is als gevolg hiervan fors gekrompen. Nederland heeft nu nog een derde van het aantal militairen dat het in 1991 had. Het artilleriegeschut is bijna totaal verdwenen en tanks heeft Nederland niet meer. Ooit had Nederland 211 straaljagers,

straks zijn dat er nog 37¹⁶. Niet alleen Nederland, maar Europa als geheel investeert elk jaar minder in defensie. Terwijl de Europese defensie-uitgaven de afgelopen jaren met gemiddeld 2,5 procent per jaar krompen¹⁷, groeien deze uitgaven juist elders in de wereld. Zo is China na de Verenigde Staten inmiddels de tweede militaire macht ter wereld geworden. En zo heeft Rusland inmiddels het op twee na hoogste defensiebudget in de wereld. In het afgelopen decennium, stegen de Russische defensie-uitgaven alleen al met 79 procent.¹⁸ In diezelfde periode stegen deze uitgaven in het Midden-Oosten met 56 procent en in het instabiele Noord-Afrika met bijna tien procent.¹⁹

Als gevolg van de jarenlange daling in de Europese defensie-uitgaven, nemen de Amerikanen binnen het huidige NAVO-bondgenootschap het grootste deel van de defensie-uitgaven voor hun rekening: ongeveer driekwart van het totaal. De NAVO is van groot belang voor onze veiligheid en dat moet ook zo blijven. De verschuivende belangen van de Amerikanen brengen daarom met zich mee dat Nederland en andere NAVO-lidstaten het bondgenootschap veel minder als vanzelfsprekend en als een gratis lidmaatschap moeten zien. Nederland en Europa zullen in de komende jaren dan ook de bereidheid moeten tonen om in dit bondgenootschap te investeren, zelfs als dit een ander ambitieniveau betekent voor de omvangrijke verzorgingsstaten die in het verleden zijn opgebouwd. Sommige EU-landen, vooral Oost-Europese als Polen en Letland, hebben inmiddels besloten hun defensie-uitgaven te verhogen.²⁰ Nederland moet dit voorbeeld volgen. Daarbij moeten geen vaststaande normen worden nagestreefd. Het is verstandiger om te bezien waar daadwerkelijk behoefte aan is en waar binnen bondgenootschappen het verschil gemaakt kan worden. De zogenaamde "Verkenningen" op het gebied van veiligheid die voor het laatst in 2011 zijn uitgevoerd, zouden periodiek moeten worden herhaald om het noodzakelijke ambitieniveau van de defensie-investeringen te kunnen bepalen. Het opnieuw opbouwen van de Nederlandse defensiecapaciteit zal tijd kosten en moeilijke politieke keuzes vergen. Maar het is essentieel om onze veiligheid en welvaart op de lange termijn te borgen.

Internationale samenwerking

Voor een effectief realistisch buitenlandbeleid moet naast militaire druk ook vaker economische druk worden uitgeoefend. Behalve economische sancties, kan het budget voor ontwikkelingssamenwerking hiervoor aangewend worden. Europa is de grootste donateur van ontwikkelingshulp in de wereld. Meer dan de helft van alle ontwikkelingshulp komt van het Europese continent af. Het geld wordt echter nog te vaak diffuus en in te veel verschillende landen uitgegeven, waar geen directe dreiging voor Nederland vanuit gaat. Het afkopen van schuldgevoel lijkt daarbij voorop te staan, in plaats van het investeren in strategische relaties. Gegeven de politieke wens om budget voor ontwikkelingshulp ter beschikking te stellen, kan dat beschikbare budget veel beter ingezet worden als verlengstuk van het buitenlandse beleid. Om de landen in de eigen regio stabiel te houden en voorwaarden en hervormingen af te dwingen. Ook handelsovereenkomsten en de toegang tot de Europese interne markt kan een instrument zijn om beleid af te dwingen dat in ons eigen belang is. Een land

¹⁶ HCSS (2012). *De waarde van defensie*, 08-10-2012

¹⁷ IISS International Institute of Strategic Studies (2014). *Military Balance 2014*.

¹⁸ The Wall Street Journal (2014). *NATO's Military Decline - As Russia re-arms, the West increasingly neglects its defenses*. Uit: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303802104579449571957045910>

¹⁹ SIPRI - *Military spending continues to fall in the West but rises everywhere else* (14-04-2011)

²⁰ New York Times (2014). *Europe Begins to Rethink Cuts to Military Spending*. Uit: http://www.nytimes.com/2014/03/27/world/europe/europe-begins-to-rethink-cuts.html?_r=0

als China past, met het oog op de eigen grondstoffenbehoefte, in Afrika al jaren een soortgelijke strategie toe. Hierdoor is het land inmiddels de grootse handelspartner voor heel Afrika geworden. Waarbij 80 procent van die handel bestaat uit grondstoffen^[1], deels in ruil voor gerichte Chinese investeringen in desbetreffende Afrikaanse economieën.

Ontwikkelingssamenwerking en handelsovereenkomsten kunnen bijvoorbeeld worden ingezet om afspraken te maken over het tegengaan van mensensmokkel en vluchtelingenstromen naar Europa. De opvang van vluchtelingen in de regio is hierbij essentieel. Want een streng Nederlands asielbeleid alleen is niet voldoende om ervoor te zorgen dat veel minder kansarme migranten naar Europa komen. Voor de opvang van vluchtelingen die huis en haard hebben verlaten om zichzelf in veiligheid te brengen, moeten veilige havens worden gecreëerd. Deze veilige havens in de regio zorgen ervoor dat er geen noodzaak meer is voor mensen om asiel aan te vragen in Europa. Met het overbodig worden van asielaanvragen wordt zo een rem gezet op de toenemende migratiestroom naar Europa. Het zorgt er ook voor dat alle vluchtelingen een veilig heenkomen kunnen vinden en niet alleen degenen die voldoende geld hebben om zich naar Europa te laten smokkelen. De levensgevaarlijke overtochten in gammele boten over zee, behoren daarmee tot het verleden. Om de oplossing ook duurzaam te maken zullen de landen waar de veilige havens zich bevinden, vluchtelingen ook met een verblijfsvergunning de mogelijkheid moeten bieden een bestaan in hun land op te bouwen. Naast ontwikkelingssamenwerking, handelsovereenkomsten en verdragen, kan visaliberalisatie worden ingezet om de medewerking van Afrikaanse landen hieraan te bewerkstelligen.

Een effectief realistisch buitenlandbeleid betekent voor Nederland ook, gezien de omvang van ons land, dat vooral in internationaal verband opgetrokken moet worden. Militair gezien doen we dit al op meerdere plekken in de wereld. In landen als Mali, Irak en voor de kust van Somalië werkt Nederland al veelvuldig samen met partners binnen de Europese Unie. Deze samenwerkingsverbanden moeten in de toekomst verder uitgebouwd worden. Tegelijkertijd moeten we reëel zijn over een Europese krijgsmacht: die komt er niet. Er bestaat immers al een Europees samenwerkingsverband, de NAVO. Tijdens de crisis in Libië werkten Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en ook Nederland goed samen bij de interventie. De NAVO-structuur was daarbij leidend. Het werkelijke probleem was niet het ontbreken van een Europese krijgsmacht, maar het feit dat de verschillende krijgsmachten, ook als ze gebundeld opereren, capaciteit tekort kwamen. Juist die tekorten moeten aangevuld worden om op de lange termijn zelfstandig de buitengrenzen van Europa veilig te houden. Daarnaast zullen ook coalities buiten NAVO verband belangrijker worden. Zo wordt IS in Irak momenteel bestreden met een coalitie waar naast NAVO-partners ook de Arabische Emiraten, Jordanië en Iraaks Koerdistan militair aan bijdragen. Dergelijke coalities zullen we in de toekomst vaker moeten vormen, vooral in een *G-zero* wereld zonder één duidelijke grootmacht die de veiligheid van andere regio's vrijblijvend zal blijven garanderen.

In het eigen belang

We staan voor economische, demografische en militaire veranderingen, die voor nieuwe machtsverhoudingen zorgen. In Europa moeten we ons de vraag stellen of we rijker, slimmer en sterker willen worden, of armer, dommer en zwakker. Het antwoord laat zich raden. Alle landen buiten Europa zijn in eerste instantie bezig met het verdedigen van hun eigen belangen. Het is tijd dat wij hetzelfde doen. Het is daarom tijd voor een nieuwe buitenlandpolitiek: een die realistisch is, die uitgaat van het eigen belang en gericht is op stabiliteit van onze eigen regio. Stabiliteit en veiligheid bieden daarbij de beste basis voor een verdere verspreiding van welvaart en vrijheid. Dat is uiteindelijk in ieders belang.

^[1] Brookings (2014). *Facts about China's Investments in Africa*. Uit: <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2014/05/8-facts-about-china-investment-in-africa>