



**EEN MOMENTOPNAME
IN VERANDERENDE
WERELDBEELDEN**

**PAUL RIETJENS,
VEERTIG JAAR ACTIEF IN DE WANDELGANGEN
VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

VUBPRESS

Macht en regels in de wereldpolitiek

Von Clausewitz, Wilhelm II en Trump tegen Grotius, Wilson én Rietjens

Rik Coolsaet

Er zijn twee manieren om aan wereldpolitiek te doen: macht of regels.

De formule is uiteraard te simpel om correct te zijn. Regels zonder macht zijn los zand, en macht zonder regels botst al snel op haar grenzen – of ontaardt. Maar de formule bevat niettemin de kern van de twee alternatieve wegen om de wereldpolitiek te regisseren. Vroeger en nu.

We zijn in 1914. Het uitbreken van de Grote Oorlog is voor velen als een complete verrassing gekomen. Lang was gedacht dat *might* altijd *right* was, oorlog een normale bezigheid en de uitkomst steeds een *zero sum game*: wat de ene won, verloor de andere. In zijn *Vom Kriege* had de Pruisische generaal Carl von Clausewitz (1780-1831) betoogd dat conflicten een vast onderdeel waren van de internationale politiek, omdat staten nu eenmaal tegengestelde belangen hadden. Oorlog was niet méér dan zulk een normale botsing van belangen, die echter uitgemond was in militair geweld. Oorlog was dus geen abnormale, geïsoleerde daad, maar een voortzetting van de politiek – weliswaar met specifieke, namelijk militaire, middelen. Om enige orde in de wanorde te brengen en te verhinderen dat staten voortdurend met elkaar slaags raakten, diende het machtsevenwicht angstvallig in de gaten te worden gehouden. Niemand kan zich een moment van zwakte veroorloven, want een ander zou dat meteen kunnen aangrijpen om aan te vallen.

Maar naarmate de negentiende eeuw voortschreed, raakten die gedachten uit de mode. Grotius had eeuwen eerder geschreven dat staten uit eigenbelang best regels naleefden en bestaande afspraken respecteerden (*pact sunt servanda*), om de wispelturige betrekkingen met de burens enigszins voorspelbaar en dus stabiel te houden en zo te verhinderen dat deze zouden ontaarden in oorlogsgeweld. In 1909 trok de Engelse essayist en latere Nobelprijswinnaar voor de Vrede Norman Angell Grotius' redenering door in zijn *The Great Illusion*. Oorlog was in zijn ogen gedoemd om te verdwijnen. Hij vertrouwde daarbij erg op de menselijke rede. De wereld was sedert verscheidene decennia tegen een onvoorstelbare snelheid aan het krimpen, dank zij de onzichtbare draden van de communicatie, de mondiale industriële expansie, de toegenomen internationale handel, de economische en financiële interdependentie – wat we vandaag 'mondialisering' noemen. Alle hoofdsteden van de wereld werden daardoor steeds nauwer met elkaar verbonden. Daarom had oorlog in zijn ogen geen enkel nut meer. Het was immers een grote illusie om nog te geloven dat eender welke staat, zelfs een overwinnaar, er nog voordeel uit zou halen om een oorlog te starten tegen een ander. Oorlogvoeren was daardoor geen geschikt middel meer om een geschil met een andere staat te regelen.

Tegen het begin van de twintigste eeuw waren velen Angells stelling gaan onderschrijven. Zijn boek werd in talloze talen vertaald en op miljoenen exemplaren gedrukt. De eerste wereldontwapeningsconferenties vonden plaats. Interparlementaire unies verenigden volksvertegenwoordigers uit vele landen met de bedoeling nationale grenzen te overstijgen. De eerste internationale organisaties zagen het licht. Internationale arbitrage werd een manier om geschillen tussen staten vreedzaam te beslechten. Het internationaal recht werd gezien als een weg naar gemeenschappelijke en universele normen die alle staten voortaan geacht werden te respecteren.

Enkele jaren later brak toch de Grote Oorlog uit. Etnisch nationalisme, onversneden Wilhelmaanse machtsaffirmatie, internationale economische competitie en een escalatie van lokale conflicten en

binnenlandspolitieke polarisering brachten de wereldpolitiek in een neerwaartse spiraal, die op een gegeven moment door niets of niemand nog beheerst kon worden.

Maar de onverwachte gruwel van de oorlog, het ongezien groot aantal slachtoffers, de inzet van massavernietigingswapens (gifgas) en de economische woestenij in delen van Europa, zoals de Westhoek, bevestigden de stelling van Norman Angell en zijn geestverwanten dat oorlog alleen maar verliezers opleverde. In januari 1918 beschreef de Amerikaanse president Woodrow Wilson in zijn Veertienpuntenverklaring hoe *might is right* en het voortdurend wisselende machtsevenwicht de bron waren geweest van wantrouwen, competitie en instabiliteit, die in 1914 tot uitbarsting was gekomen. Principeloze machtspolitiek diende daarom vervangen te worden door een nieuw orderingsmechanisme: ‘collectieve veiligheid’ - ‘één voor allen, allen voor één’. Als iedereen de veiligheid van iedereen garandeerde, dan was er geen behoefte meer aan machtspolitiek en dus aan machtsevenwicht. Om toe te zien op dit mechanisme van collectieve veiligheid, zag een nieuwe internationale organisatie het leven, de Volkenbond – een soort internationaal Statencongres. Macht zou aldus op termijn vervangen worden door internationale solidariteit, verankerd in rechtsregels en internationale organisaties.

En die manier om aan wereldpolitiek te doen, heeft Paul Rietjens geïncarneerd vanaf het moment dat hij, in 1979, Buitenlandse Zaken vervoegde.

De oerwetten van de wereldpolitiek

Is de slinger van de wereldpolitiek heden ten dage opnieuw richting machtspolitiek-zonder-regels ingeslagen? Ja en neen, is het onbevredigend antwoord.

We hebben allen een kort historisch geheugen. Veel van wat we vandaag als nieuw ervaren, is dat niet. Het is een typisch menselijke kenmerk, dat ons ook parten speelt bij de studie van de wereldpolitiek: elke generatie denkt dat wat nu gebeurt, nieuw is, nooit eerder werd meegemaakt, complexer is dan vroeger. Dat narcisme is elke generatie eigen.

Wat alvast níet nieuw is, zijn de oerwetten van de wereldpolitiek.

De wereldorde van de eenentwintigste eeuw lijkt in vele opzichten op de multipolaire wereldorde van de negentiende eeuw. De krijtlijnen van de wereldpolitiek worden ook vandaag getrokken door klassieke mechanismen, die hun vaste vorm hebben gekregen ten tijde van de assertieve stadstaten in de Noord-Italiaanse renaissance, de voorlopers van onze moderne staten. Drie ‘oerwetten’ sturen van oudsher de wereldpolitiek.

EEN. Grootmachten hebben altijd de eerste viool gespeeld – simpelweg omdat ze daar de macht toe hadden. De geschiedenis van de wereldpolitiek laat zich lezen als een aaneenschakeling van wereldordes, die elkaar afwisselen op het ritme van opkomst en verval van grote mogendheden. Dit slaat niet enkel op de meest extreme situatie van het verdwijnen van een bestaande grootmacht, zoals het einde van de Sovjet-Unie in 1991 of van Oostenrijk-Hongarije na de Eerste Wereldoorlog. De eerste wet slaat ook op de constante verschuivingen in de onderlinge machtsrelaties tussen grote mogendheden. Deze zijn immers verwickeld in een competitief én jaloers spel om leiderschap, macht en invloed. Van zodra de machtspositie van een grootmacht – of de perceptie ervan – enigszins wijzigt als gevolg van oorlogen, economisch succes of tegenslag, afkalvend of toenemend politiek prestige, dan beïnvloedt dit automatisch niet alleen het gedrag van die betrokken grootmacht, maar ook het gedrag van de andere mogendheden. De eerste wet slaat dus op een dynamisch proces, voortdurend in beweging, gevoed door voortdurend wijzigende machtsverhoudingen tussen grootmachten op het ritme van de evolutie van hun economische,

militaire en politieke macht. Veranderingen in hun onderlinge machtsposities maar ook binnenlandspolitieke oriëntaties bepalen hun gedrag tegenover elkaar – terwijl de rest van de wereld er de gevolgen van ondergaat. Die onderlinge verhoudingen tussen grootmachten beïnvloeden in grote mate het klimaat van de wereldpolitiek. Meer dan welke andere dynamiek bepalen zij of een wereldorde confrontationeel, competitief of coöperatief zal zijn.

Wereldordes komen en gaan dus, als een *perpetuum mobile*. Elke wereldorde weerspiegelt de machtsverhoudingen in de wereld en is dus van nature tijdelijk. Soms is die bipolair, maar meestal is ze multipolair. Vandaag is ze opnieuw multipolair, zoals in de 19^{de} eeuw.

TWEE. De tweede oerwet werd in het revolutiejaar 1848 door Lord Palmerston, de legendarische Engelse minister van Buitenlandse Zaken, vastgelegd in een onvergankelijke formulering: “*We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow....*” De beste bondgenoot van Engeland kon snel zijn grootste tegenstander worden – en omgekeerd. De grote mogendheden zullen met andere woorden afwisselend met elkaar samenwerken als hun belangen hen in dezelfde richting duwen, maar dan weer met elkaar botsen als tegengestelde belangen hen van elkaar wegduwen. Ook in de eenentwintigste eeuw zullen vriendschappen en vijandschappen onder grootmachten elkaar afwisselen, soms in snel tempo, en niet alleen militair, maar ook economisch en politiek. ‘Vrijanden’ of ‘*frenemies*’ – *friends and enemies at the same time* – is een treffende term die de Amerikaanse schrijver-strategist Parag Khanna heeft overgenomen uit de Amerikaanse popcultuur om Palmerstons oerwet te typeren.

DRIE. Beide ‘oerwetten’ leiden tot een geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen grote mogendheden. Ze werken de strategische onzekerheid, volatiliteit en onvoorspelbaarheid van de internationale betrekkingen in de hand. Vooral een multipolaire wereldorde is daardoor inherent instabiel en crisisgevoelig. Zij heeft een ingebouwde neiging om in periodes van snel opeenvolgende crises, een neerwaartse spiraal op gang te brengen, zoals bleek in de aanloop naar de Eerste Wereldoorlog. Toch blijkt in het verleden dat een multipolaire wereldorde, ondanks haar ingebouwde instabiliteit, niettemin ook (korte of lange) periodes van stabiliteit en vrede onder grootmachten kent. De oorzaak hiervan was steeds dezelfde: de grote mogendheden hadden elkaars medewerking nodig om vitale doelstellingen te realiseren. Dat is meteen de derde ‘oerwet’ van de wereldpolitiek: als grootmachten een gemeenschappelijk belang delen, dan wordt de ingebouwde wispelturigheid van hun onderlinge relaties gekanaliseerd in een soort ‘sociaal contract’. Als dat gedeelde belang bovendien aantrekkelijk is voor de overige staten, dan aanvaarden deze laatste des te gemakkelijker de leidersrol van de grote mogendheden. Een stabiele wereldorde is het resultaat.

Oud en nieuw

Zoals gezegd, vaak denken we ten onrechte dat iets nieuw is. Mondialisering, met haar uitwisseling van producten, mensen en kennis, is zo oud als de Chinese zijderoutes in de tweede eeuw voor onze tijdrekening. Massamigratie is al even oud en de menselijke reacties erop eveneens: angst bij de autochtonen en minachting voor de nieuwkomers die bij elke migratiegolf onderaan de maatschappelijke ladder moeten beginnen.

Economische stroomversnellingen zaaiden ook in vroeger tijden angst en twijfel. Sommigen konden mee en apprecieerden de voordelen. “The inhabitant of London could order by telephone, sipping his morning tea in bed, the various products of the whole earth, in such quantity as he might see fit, and reasonably expect their early delivery upon his doorstep; he could at the same moment and by the same means adventure his wealth in the natural resources and new enterprises of any quarter of the world, and share, without exertion or even trouble, in their prospective fruits and advantages [...]” – aldus John Maynard

Keynes in 1920. Anderen ondergingen noodgedwongen de kwalijke gevolgen, zoals Netje en haar familie in Lode Zielens' *Moeder, waarom leven wij?*

Nieuwe grootmachten (groeilanden, noemen we ze nu) daagden ook in het verre verleden de bestaande grootmachten uit. Over de oprukkende Islam had de Nederlandse historicus het al in 1932 en hij vond dat toen al een sprookje. Die voorstelling scoort, zo vond hij, niet omdat ze waar was, maar omdat ze sommige politici “uitstekend van pas” kwam. Internationaal terrorisme hield de wereld meer dan een eeuw geleden ook al in de ban. En twijfels over de houdbaarheid van de Westerse beschaving waren ook in een ver en minder ver verleden met regelmaat te horen. Oswald Spengler betoogde het met verve in zijn *Der Untergang des Abendlandes*, bij het einde van de Grote Oorlog.

Veel is dus niet nieuw. Maar toch zijn er ook best wat nieuwe dingen in de wereldpolitiek. De Europese Unie is er een van. Die curieuze nieuwkomer in de wereldpolitiek is een bizar mengsel van lidstaten en instellingen boven de lidstaten. Het nieuwe is dat er tussen de lidstaten een ‘sociaal contract’ is opgebouwd, vastgelegd in regels, verdragen, afspraken en wetten. Dat ‘sociaal contract’ institutionaliseert het gedrag van de ene tegenover de andere, en maakt de onderlinge relaties tussen de lidstaten van de EU voorspelbaar ... althans, tot op zekere hoogte. Het originele is dat de EU dat ‘sociaal contract’ ook wil toepassen op de wereldpolitiek. Of dat lukt, is wat anders. Maar een economische grootmacht met zulk een diplomatiek DNA bestond in vroeger tijden niet.

Ook nieuw is dat er nooit eerder zoveel democratieën waren in de wereld. In golven is hun aantal toegenomen. Elke toename werd weliswaar gevolgd door een stilstand en soms zelfs een terugval. In een aantal gevallen is die democratie puur formeel. Maar zelfs de huidige generatie autoritaire leiders streeft naar populariteit als een middel om zichzelf te legitimeren. Het nettoresultaat is hoe dan ook dat nooit eerder zoveel mensen individueel en in groep hun stem kunnen laten horen in de politieke arena.

En, ten slotte, het tijdperk van de negentiende-eeuwse klassenmaatschappij is definitief afgesloten. Vele landen hebben een historisch trend naar een middenklassensamenleving ingezet – met haar nieuwe tegenstellingen: een klein percentage rijken wordt ostentatief superrijk, een zeer grote middenklasse heeft het materieel min of meer goed, maar staat wel onder constante druk, en een kleine vierde wereld – een gepolijst woord voor ‘onderklasse’ – valt buiten de boot. De toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors stelde in 1993 de vraag: “Kan onze samenleving twintig procent uitgestotenen, een middenklasse van zeventig procent en tien procent geprivilegieerden accepteren?” Het was ongetwijfeld bedoeld als een retorische vraag. Maar omdat de buitenlandse politiek van staten ook de voortzetting is van hun binnenlandse politiek, zal deze maatschappelijke mutatie ook haar stempel drukken op de wereldpolitiek – en dat maken Barack Obama en Donald Trump duidelijk.

TIA – There is an alternative

Als we wat voorafgaat – de oerwetten, de oude dynamieken, de nieuwe ontwikkelingen – in gedachten houden, dan kunnen we allicht al wat orde in de wanorde en voorspelbaarheid in de onvoorspelbaarheid van de wereldpolitiek ontwaren. Maar laten ze ook ons toe om de toekomst met precisie te voorspellen?

Helaas niet, want er is nog een laatste dynamiek die meespeelt: de menselijke factor. *The right person, in the right place, at the right time* maakt een verschil. De wereldpolitiek is niet enkel de uitkomst van anonieme mechanismen, maar ook van beslissingen van concrete personen, van hun verwachtingen, hun overtuigingen, de groep waartoe ze behoren en de belangen die ze dienen. Trump en Obama houden ons wat dat betreft bij de les.

Het lijkt onwezenlijk om dat te beweren, maar de bezorgdheden en angsten waarop zowel de verkiezingscampagnes van Barack Obama in 2008 als Donald Trump in 2013 inspeelden, lijken meer op elkaar dan dat ze van elkaar verschillen. Bij Donald Trump heet het dat zijn campagne draaide om de verliezers van de mondialisering, om de achtergestelde Amerikaan die het moeilijk had om op het einde van de maand de eindjes aan elkaar te knopen en die door culturele en demografische verschuivingen in eigen land alleen maar bedreigingen en geen perspectieven zag. Zo heel verschillend van Barack Obama was dat niet, als we tien jaar later opnieuw een blik werpen op zijn aanvaardingsspeech als Democratisch presidentskandidaat in augustus 2008 in Denver.

Zijn toespraak was gericht op de weifelende Amerikaan, voor wie hij ondanks de twintig maanden lange voorverkiezingen nog steeds een mysterie was gebleven, en die sceptisch aankeek tegen diens boodschap én figuur. Met enige zelfrelativering omschreef hij zichzelf trouwens als “niet de meest evidente kandidaat” voor het ambt van president. De weifelende Amerikaan, met zijn dagdagelijkse moeilijkheden en bezorgdheden, daar was het hem om te doen. Wat hij leek aan te bieden, is niet minder dan een nieuw sociaal contract. Franklin D. Roosevelt deed het hem voor in de jaren dertig van de twintigste eeuw. Dat kan geen toeval genoemd worden. Opiniepeiling na opiniepeiling had het beeld bevestigd dat het Amerika van 2008 in vele opzichten aan de zelfde kwalen leed als ten tijde van Roosevelt. Het land leefde in angst. Tachtig procent van de Amerikanen vond dat hun land de verkeerde richting uit ging. De economische teruggang vrat aan het inkomen van de doorsnee Amerikaan. En de politiek leek daar allemaal geen antwoord op te kunnen bieden.

Maar dan scheiden de wegen van beide presidenten. Angst om te verliezen wat men heeft, wrevel dat ‘men’ geen oog heeft voor de moeilijkheden om het einde van de maand te halen en onzekerheid in troebele tijden stonden bij beiden centraal, maar hun antwoord is diametraal tegenovergesteld. Donald Trump speelt in op de angst van de doorsnee Amerikaan, door zondebokken met de vinger te wijzen en daarmee niet alleen te insinueren dat de angst en wrevel terecht zijn. Zijn beleid en retoriek rijten zijn land ook verder uiteen. Obama daarentegen trachtte diezelfde angst en verdeeldheid te overstijgen door te zoeken naar wat de Amerikanen kon verbinden, een “nieuwe gemeenschappelijke doelstelling”, zei hij. Net zoals Roosevelt voor hem wou Obama de zwaksten in de Amerikaanse samenleving beschermen en tezelfdertijd de toenemende ongerustheid onder de middenklassen opvangen.

Beide presidenten spelen in op reële, maar tegengestelde impulsen binnen de middenklassensamenleving. Die is gevoelig voor het ‘ieder voor zich’, vaak uit angst om te verliezen wat men heeft, soms ook uit louter egoïsme. Hierop speelt Donald Trump in. Maar tezelfdertijd bestaat er in de middenklasse ook een gevoeligheid voor solidariteit – en hier speelde Obama dan weer op in met zijn poging om het elementaire gemeenschapsgevoel te herstellen. ‘Je stapt niet alleen,’ zo klonk het in een van de memorabele passages in zijn toespraak, waarmee hij Martin Luther Kings woorden van 45 jaar eerder herhaalde.

Die tegenstrijdige impulsen zijn niet typisch voor de Amerikaanse samenleving alleen. Een peiling in België door de Christelijke Mutualiteit in 2008 bevroeg een representatieve dwarsdoorsnede van de bevolking in Midden-Vlaanderen. Er werden vragen gesteld in de zin van “moeten de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen”, “moeten sterke regio’s solidair zijn met zwakke regio’s”, “moeten de werkenden de werklozen ondersteunen”. Uit die antwoorden bleek ook in België een grote bereidheid tot solidariteit en steun aan het sociaalzekerheidsstelsel.

Omdat de buitenlandse politiek van staten de voortzetting is van de binnenlandse politiek met andere middelen – von Clausewitz parafraserend – hoeft het niet te verbazen dat het buitenlands beleid van respectievelijk Trump en Obama een vergelijkbare tegenstelling vertoont. Wat het eigenbelang is voor het individu, is het nationaal belang voor een staat. De tegenstelling tussen beider buitenlands beleid gaat in essentie terug op de twee archetypische manieren om de wereldpolitiek te regisseren, macht of regels.

America First is de populaire slagzin waarmee Donald Trump zijn ambtsperiode aanvatte en die hij sindsdien getrouw bleef. Amerika moet zijn bewegingsvrijheid terugnemen en zich ontdoen van de belemmeringen van internationale organisaties, regels en afspraken. Amerika heeft daartoe immers de macht. *Pacta* hoeven niet langer *servanda* te zijn. Multilaterale afspraken werden dus opgezegd, zoals het Iraanse kernakkoord, het Parijse klimaatakkoord en het verbod op middellange-afstandskernwapens. De Verenigde Staten trokken zich (opnieuw) terug uit Unesco en zetten de rechters van het Internationaal Strafhof onder druk. De financiële steun aan het UNRWA werd opgeschort en bondgenootschappen, van de G7 over de NAVO en de trans-Atlantische band tot de WTO werden in de beste Palmerstoniaanse traditie de wacht aangezegd. Het leek veel op de neoconservatieve periode tijdens de regering-Bush (2003-2006), maar dan ontdaan van het messianistische missiedrang die het neoconservatisme had gekenmerkt. Toen en ook nu weer werd het Amerikaanse beleid gedreven door eenzelfde zelfoverschatting van Amerika's macht en door Machiavelli's advies dat het beter is gevreesd dan geliefd te zijn. Donald Trump heeft er zijn handelsmerk van gemaakt. Aan de rest van de wereld moest en moet duidelijk worden gemaakt dat er geen andere weg bestaat dan zich te schikken in Amerika's overmacht en oekazes.

Maar angst als tactiek heeft een beperkte houdbaarheidsdatum. De nadelen van zulk *might is right*-beleid waren al tijdens de regering-Bush gebleken. Op den duur verzeilt een land, hoe machtig ook, in internationaal isolement, waardoor zijn invloed afkalft in plaats van toeneemt. Als een grootmacht enkel nog door constante druk op anderen zijn invloed kan doen gelden, dan vreet dit onherroepelijk zijn machtsmiddelen aan, die immers eindig zijn. De rest van de wereld organiseert zich dan immers los van de unilaterale grootmacht die, als hij zijn buitenlandse koers uiteindelijk bijstuurt, verplicht is om zich aan te sluiten op voorwaarden die hij niet mee bepaald heeft.

Maar voor het zover is, zet een grootmacht die zulk een beleid voert, de onvoorspelbaarheid van de wereldpolitiek op scherp. Machtsaffirmatie lokt immers machtsaffirmatie uit, met het veiligheidsdilemma als aandrijfriem. Internationaal prestige wordt weer belangrijker. Dat verhoogt de wispelturigheid en instabiliteit van de internationale betrekkingen, zowel mondiaal als regionaal. Toen keizer Wilhelm II in 1897 een *Platz an der Sonne* voor Duitsland opeiste, zette hij een soortgelijke dynamiek in gang, die in 1914 onttaarde.

Obama kwam aan de macht op het moment dat zowel Republikeinen als Democraten de zelfoverschatting van Amerika's macht waren gaan beseffen. De *Iraq Study Group*, samengesteld uit Democratische en Republikeinse Congresleden, had in december 2006 erkend dat het een illusie was geweest te denken dat de Verenigde Staten zonder bondgenoten konden. De moeizame nasleep van de oorlogen in Afghanistan (2001) en Irak (2003) hadden getoond dat militaire macht zich niet automatisch laat omzetten in politieke macht en invloed. Zonder de minste twijfel hadden de Verenigde Staten in beide oorlogen aangetoond dat ze in staat waren om eender welk land de oorlog te verklaren en deze oorlog te winnen, maar voor de naoorlogse wederopbouw en stabiliteit van beide landen en hun regio schoot hun macht te kort. Het rapport bezegelde het einde van het kortstondige neoconservatieve moment in het Amerikaans buitenlands beleid.

In die atmosfeer werd Barack Obama op 20 januari 2009 president. Hij opteerde voor de alternatieve regie van de wereldpolitiek. Hij identificeerde transnationale uitdagingen – de opwarming van de aarde, de energietransitie, het herstel van de wereldeconomie, energieveiligheid en -bevoorrading – als de belangrijkste vitale belangen van de Verenigde Staten. Om die veilig te stellen, was de macht van de Verenigde Staten ontoereikend en dus internationale samenwerking vereist. De geprivilegieerde partners bij het uittekenen van zulk een wereldorde waren de klassieke bondgenoten, zoals Europa en Japan, maar ook de nieuwe opkomende '*key centers of influence*', zoals China, India, Rusland, Brazilië, Zuid-Afrika en Indonesië. Institutionele arrangementen en verdragen moesten vervolgens deze samenwerking behoeden voor de volatilititeit van de internationale betrekkingen en zo een sociaal contract smeden, zoals de

negentiende-eeuwse grootmachten dat (bij tijd en wijle) ook hadden gedaan, maar thans met een veel uitgebreidere agenda als gevolg van de voortschrijdende mondialisering.

Obama en Trump weerspiegelen niet alleen de twee verschillende manieren om de wereldpolitiek te regisseren, maar ook de alternatieve wegen om de Westerse (en in de eerste plaats de Amerikaanse) invloed in een post-westerse wereldorde te verzekeren: unilaterale machtsaffirmatie of sociaal contract – Trumps ‘*We’re America, Bitch*’-doctrine (zoals een Witte Huis-medewerker die omschreef in *The Atlantic* van juni 2018) of Obama’s poging andere mogendheden mee te krijgen in collectief verhaal.

Een sociaal contract garandeert niet dat er geen conflicten, spanningen en tegenstellingen meer opduiken. De kracht van een sociaal contract spreekt uit zijn vermogen om tegenstellingen te overbruggen omdat er een gemeenschappelijk perspectief wordt gecreëerd. Zonder lotsverbondenheid drijft een samenleving op het ritme van haar tegenstellingen en loopt zij het gevaar op een gegeven moment opgesloten te raken in een spiraal van onbegrip, polarisering en segregatie.

Tussen binnenlandse en internationale politiek staat geen waterdicht schot. Op beide niveaus is er dezelfde keuze: inspelen op de angst te verliezen wat men heeft of zoeken naar een gedeeld perspectief dat de angst overstijgt en zo een samenleving verbindt. De uitdaging in de huidige troebele tijden, zowel nationaal als internationaal, is dan ook de herwaardering van de ouderwetse notie van het algemeen belang in de vorm van een hedendaags sociaal contract.

Binnenlands zal zo’n sociaal contract zoeken naar gedeelde belangen die niet alleen een samenleving verbinden, maar haar ook perspectieven kan geven. Bezorgdheid om het einde van de maand moet sporen met bezorgdheid om het einde van de wereld. Een sociaal contract zal zowel een toekomst moeten bieden aan de minderheid die aan de onderkant van de samenleving leeft, als de bezorgdheid opvangen over wat morgen brengen gaat voor de grote middenklasse en, ten derde, steeds weer opnieuw geduldig de problemen uitleggen en aanpakken die gepaard gaan met de multiculturele samenleving en superdiversiteit, zodat mensen er minder bang voor worden en daardoor ook minder gevoelig voor de sirenenzang van politieke formaties die teren op tegenstellingen en verdeeldheid.

In de internationale betrekkingen zal een sociaal contract de grote mogendheden moeten binden in een gezamenlijke inspanning om de sociale, economische en ecologische problemen van heden ten dage gezamenlijk aan te pakken. In de mate de grote mogendheden hierin participeren, zal hun macht en leiderschap aanvaardbaar zijn voor de rest van de wereld. Talloze voorstellen in die zin doken op in de jaren negentig, maar raakten op de achtergrond als gevolg van de strijd tegen het terrorisme, gevolgd door de financiële en economische crisis, de toegenomen geopolitieke spanningen en de opeenvolgende internationale crises, die alle aandacht en diplomatieke energie opslochten. Het was net die agenda van de jaren negentig die Obama gehoopt had in ere te kunnen herstellen.

Zo belanden we bij Europa. Wat vandaag in de wereldpolitiek ontbreekt, is de kritische massa om de wereldpolitiek opnieuw in de richting van ‘regels’ te duwen. De rol van de Europese Unie is hierbij cruciaal.

De originaliteit van dat bizarre mengsel dat de EU heet, zit in de unieke manier waarop landen die er deel van uitmaken, aan elkaar gebonden worden. De Europese Unie heeft het ondenkbare mogelijk gemaakt: oorlog onder Europese staten voorgoed uitbannen. Een aantal Europese staten heeft in de jaren vijftig de optie genomen om zich aan elkaar te binden in een spinnenweb van afspraken, verdragen, mechanismen en instellingen die het hen onmogelijk maken om nog oorlog met elkaar te voeren. Dat spinnenweb heeft ook nog een tweede, onverwacht, voordeel opgeleverd voor de kleinere lidstaten. Door lid te worden van de EU en almaar meer verbintenissen aan te gaan, staan lidstaten daarbij ook vrijwillig een stuk van hun soevereiniteit en hun macht af. In absolute termen geven grote mogendheden daarbij meer macht op dan

kleine mogendheden. Naarmate Europa verdiept, nemen dus de mogelijke pressiemogelijkheden van grote op kleine lidstaten af. Niet dat de kleintjes even machtig worden als de groten, maar het machtsonevenwicht wordt wat bijgeviuld. De inkapseling van de grote lidstaten in het Europese systeem verandert ingrijpend de machtsverhouding tussen groot en klein. “Wij hebben meer greep gekregen op hen en zij minder op ons – Clausewitz *revisited*,” verklaarde de Belgische diplomaat en voormalig kabinetschef van koning Filip, Frans Van Daele in 2002.

Voor de kleine staten verhindert de Europese Unie dat lidstaten terugkeren naar de klassieke brutale machtspolitiek van weleer. En dat is nu net wat de EU ook op wereldschaal gerealiseerd wil zien. De EU is de kampioen gebleven van het multilateralisme, een stelsel van regels dat voor alle staten hetzelfde is, of ze nu groot of klein, rijk of arm zijn, ook nu de meeste overige grote mogendheden teruggrijpen naar een klassieke machtspolitiek. Het modieuze euroscepticisme van heden ten dage ondergraaft dan ook niet alleen het vermogen van de EU om zulk een rol te spelen. Nog belangrijker: als het ooit in zijn opzet zou slagen, dan zal het de lidstaten van de EU meteen ook uitleveren aan het brutale machtsspel van de overige grote mogendheden.

En zo komen we uiteindelijk opnieuw uit bij Paul Rietjens. Doorheen zijn carrière, zowel op Buitenlandse Zaken als in de andere nationale en internationale gremia waar hij actief was, heeft hij met verve de overtuiging verdedigd dat een op vaste regels gebouwde internationale orde het eerste en meest vitale nationaal belang van kleine staten uitmaakt. Net zoals Grotius, vier eeuwen eerder.

Februari 2019

Rik Coolsaet is ere-gewoon hoogleraar aan de UGent. Tussen 1988 en 1995 was hij achtereenvolgens adjunct-kabinetschef van de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken.