

Een wankle wereldorde; de Clingendael Strategische Monitor 2014

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing 2014 nr. 3, pp. 6-8.

Jan Rood

Senior-onderzoeker bij Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar Europese integratie in en mondiaal perspectief aan de Universiteit Leiden. Hij is eindredacteur van de Clingendael Strategische Monitor.

In juni van dit jaar is de nieuwste editie van de Clingendael Strategische Monitor verschenen onder de titel 'Een wankle wereldorde'. De Clingendael Strategische Monitor vormt een voortzetting van het interdepartementale project 'Verkenningen; houvast voor de krijgsmacht van de toekomst' dat in 2010 zijn eindrapport opleverde. De nu gepubliceerde derde Clingendael Strategische Monitor heeft evenals de 'Verkenningen' tot doel om toekomstige ontwikkelingen binnen het internationale bestel in kaart te brengen, in het bijzonder ontwikkelingen die een bedreiging kunnen vormen voor de Nederlandse (en Europese) veiligheid en stabiliteit. De Clingendael Monitor – geschreven in opdracht van de Ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie – heeft daarbij expliciet tot doel om beleidsmakers te ondersteunen bij het formuleren van toekomstige beleidsopties.

In de Clingendael Strategische Monitor 2014 wordt op vier thema's in het bijzonder ingegaan. Als eerste is een 'scan' gemaakt van het mondiale systeem. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen geweest sinds het verschijnen van de vorige editie van de monitor en welke zijn de belangrijkste verwachtingen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen? Ten tweede is ingegaan op de relatie tussen externe en interne veiligheid, waarbij de vraag centraal stond welke externe dreigingen de komende jaren een doorwerking zullen hebben op de Nederlandse interne veiligheid. Het derde thema betreft de toekomst van vredesoperaties in het licht van het zich ontwikkelende mondiale dreigingsbeeld en de instabiliteit in de omgeving van Europa. Tot slot is ingegaan op de positie van Nederland binnen een veranderend wereldbestel.

In deze bijdrage zal vooral het eerste thema – de brede doorkijk op het mondiale bestel – worden besproken. Die doorkijk is gericht op een viertal dimensies:

1. de ontwikkeling van de mondiale machtsverhoudingen;
2. het patroon van internationale/regionale multilaterale samenwerking;
3. de verhouding tussen statelijke en niet-statale actoren;
4. het mondiale dreigingsbeeld.

De uitkomsten van deze doorkijk zijn vervolgens afgezet op de scenario's die ontleend zijn aan de genoemde 'Verkenningen'. In deze 'Verkenningen' is indertijd een viertal scenario's geformuleerd, die elk een denkbaar beeld van de internationale verhoudingen schetsen. Als eerste een multilateraal scenario waarin staten georganiseerd met elkaar samenwerken. Als tweede een multipolair scenario, waarin de grote mogendheden domineren, en dat door scherpere wedijver wordt gekenmerkt. Als derde een scenario waarin de wereld fragmenteert en door conflict wordt beheerst. Tot slot, een netwerk scenario waarin niet staten domineren, maar een veelheid aan niet-statale actoren – al dan niet gewelddadig – de overhand heeft.

De 2014-editie van de Clingendael Monitor laat enerzijds continuïteit zien indien het huidige mondiale bestel wordt afgezet op deze scenario's. Het mondiale systeem bevindt zich nog steeds binnen het multilaterale scenario. Staten pogen hun onderlinge conflicten nog altijd op georganiseerde wijze door middel van overleg en afspraken op te lossen. Maar in navolging van de eerdere edities van de Clingendael Strategische Monitor constateert deze editie een verdere verschuiving richting het multipolaire scenario, dat wil zeggen een wereldbestel waarin de machtspolitiek van de grote mogendheden beslissend is voor de vraag of conflicten vreedzaam worden beslecht. Deze verschuiving betekent ook dat de onzekerheid binnen het internationale systeem toeneemt en daarmee de onveiligheid en het dreigingsniveau. Op basis hiervan concludeert deze monitor dat de mondiale orde 'wankel' is, dat wil zeggen in toenemende het vermogen ontbeert om dringende vraagstukken betreffende veiligheid, stabiliteit, duurzaamheid en welvaart aan te pakken, weg en er als gevolg zelfs een gevaar van fragmentatie (scenario 3) bestaat.

Deze conclusie plus verwachting zijn gebaseerd op de volgende overwegingen. Alle voorspellingen duiden er, als eerste, op dat het proces van mondiale machtsverschuiving als gevolg waarvan het Westen zijn naoorlogse dominantie zal verliezen, doorzet. Tegelijkertijd kampen veel opkomende landen – o.a. Brazilië en Turkije – met interne problemen c.q. teruglopende – o.a. China –

economische groei. De mondiale machtsverschuiving zal dan ook schoksgewijs verlopen. Bij dit alles zijn de VS nog immer de machtigste natie, wat vooral voor het militaire domein geldt. Maar de VS zijn minder in staat en bereid om het mondiale leiderschap op zich te nemen. Verontrustend is echter dat bij een ontbrekend leiderschap de spanningen tussen de grote mogendheden toenemen. Dat geldt voor Azië/Pacific waar sprake is van groeiende rivaliteit tussen de VS, China en Japan (met India op de achtergrond) en in Europa, waar als gevolg van het Russisch optreden tegen Oekraïne de relaties tussen Rusland, de VS en de EU en haar lidstaten onder druk zijn komen te staan. In de vorige edities van de monitor werd in dit verband nog gesteld dat de kans op een gewapend conflict tussen de grote mogendheden zeer klein was. In deze editie wordt een dergelijk conflict, o.a. als gevolg van incidenten en miscommunicatie, niet langer uitgesloten.

Een *tweede* overweging is dat als gevolg van de oplopende spanningen tussen de grote mogendheden en het ontbreken van collectief leiderschap het mondiale multilaterale bestel, waaronder de VN, steeds moeizamer als kader van overleg en samenwerking fungeert. Meer dan in het verleden is overeenstemming tussen de grote mogendheden een voorwaarde om tot de aanpak van problemen te komen. Die overeenstemming wordt belemmerd door directe conflicten, maar ook door tegengestelde opvattingen over de inrichting van het mondiale multilaterale bestel en de waarden en beginselen die er aan te grondslag liggen.

Als *derde* factor moet op de sterker manifestatie van niet-statelijke actoren als 'spoilers' binnen het internationale bestel gewezen worden. Dit geldt voor jihadistisch geïnspireerd terrorisme in grote delen van het Midden-Oosten en Noord- en sub-Sahara-Afrika, georganiseerde criminaliteit en het misbruik van technologie, waaronder cyber, als middel tot ontregeling van samenlevingen. Een belangrijke katalysator bij deze externe dreigingen vormt de totale ontwrichting waaraan grote delen van het Midden-Oosten en Afrika ten prooi zijn gevallen als gevolg van het ineensstorten van staatsstructuren, interne etnische en religieuze conflicten en externe interventie door tal van statelijke en niet-statelijke actoren. Als gevolg hiervan dreigt de directe zuidelijke omgeving van de Europese Unie te vervallen tot één grote, samenhangende conflict-zone c.q. boog van instabiliteit, en daarmee tot een bron van Daarmee is ook, als *vierde*, het mondiale dreigingsbeeld geschetst. Naast oplopende spanningen tussen de grote mogendheden, wordt dit immers gekenmerkt door een complex conflictspectrum in wat bekend staat als de 'Gordel van Instabiliteit', met als risico dat de spanningen tussen de grote mogendheden verknoopt raken met dit intrastatelijke en regionale conflictspectrum (zie Syrië).

Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat de mondiale orde 'wankel' is, en dat er een gevaar van fragmentatie bestaat. Beslissend daarvoor zal vooral zijn of de grote mogendheden (VS, China, Rusland, etc.) in staat zullen zijn tot gemeenschappelijk optreden.