



# Een wereld zonder orde?

In welke richting ontwikkelt het mondiale bestel zich, in het bijzonder waar het de internationale machtsverhoudingen en stabiliteit betreft? Waar bevinden zich de belangrijkste “hot spots” van conflict en instabiliteit? In hoeverre is de internationale gemeenschap in staat om door middel van samenwerking orde binnen het internationale systeem te bewaren? En wat betekent dit alles voor Nederland en zijn partners en bondgenoten? Deze vragen staan centraal in de laatste versie van de Clingendael Monitor die dit voorjaar is verschenen onder de titel “Een wereld zonder orde”<sup>1</sup>

■ **Jan Rood, Frans-Paul van der Putten en Minke Meijnders**  
*Instituut Clingendael, afdeling Onderzoek*

De Clingendael Monitor vormt een voortzetting van het interdepartementale project “Verkenningen; houvast voor de krijgsmacht van de toekomst” dat in 2010 zijn eindrapport opleverde. Deze editie bouwt daarnaast voort op eerdere versies van de Clingendael Strategische Monitor.<sup>2</sup> Doel van de monitorexercitie is om huidige ontwikkelingen en verwachte toekomstige trends (met een termijn van 5 à 10 jaar) binnen het internationale bestel te analyseren en in kaart te brengen, in het bijzonder ontwikkelingen die relevant zijn voor de Nederlandse (en Europese) veiligheid. Daarbij beoogt de Clingendael Monitor – geschreven in opdracht van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie - beleidsmakers te ondersteunen bij het formuleren van toekomstig beleid in nationaal, Europees en bondgenootschappelijk en multilateraal verband.

Wat zijn volgens de laatste Clingendael Monitor de belangrijkste ontwikkelingen en wat betekenen deze voor de internationale verhoudingen?

## MACHTSVERSCHUIVINGEN EN MOEIZAMER INTERNATIONALE SAMENWERKING

De in de eerdere edities van de Monitor geschetste herschikking van de mondiale machtsverhoudingen zet door, waarbij steeds duidelijker wordt dat China (met op de achtergrond India en Brazilië) de belangrijkste opkomende macht is. China is nu al de VS gepasseerd als grootste economie en passeert in 2015 de VS ook als grootste buitenlandse investeerder. Daartegenover staat dat de VS vooralsnog militair de machtigste mogendheid blijven. Maar dit beeld onderstreept een ontwikkeling naar een meer multipolaire

wereld, met als implicatie een afnemende macht van het Westen (de VS en de EU) en daarmee een afnemend vermogen van westerse landen om het mondiale systeem te beheersen.

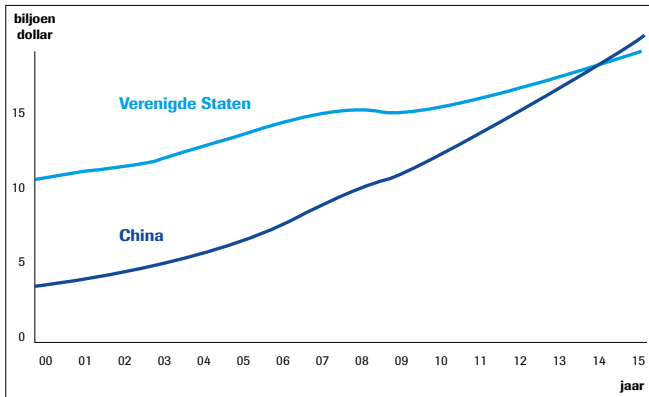
Mede als gevolg van de gaande machtsverschuiving verloopt Internationale samenwerking, al dan niet in multilaterale kaders, moeizamer. Samenwerking is daarbij steeds sterker afhankelijk van de opstelling van de grote mogendheden. Kunnen zij tot overeenstemming komen, dan blijkt gemeenschappelijk optreden mogelijk. Vaker wordt de samenwerking echter belemmerd door belangentegenstellingen, machtspolitieke rivaliteit en conflicten. Voor zover samenwerking plaatsvindt, is deze ad-hoc en minder institutioneel verankerd. Deze ontwikkeling is eigen aan een wereld die qua orde en verhoudingen in de overgangsfase verkeert van een Westers gedomineerd bestel naar een orde waarbinnen opkomende landen hun plaats opeisen en waarop zij hun stempel proberen te drukken. De tegenstellingen spitsen zich daarbij toe op de waarden en beginselen die aan het mondiale bestel ten grondslag liggen en op de zeggenschapsverhoudingen binnen de bestaande multilaterale kaders (VN, IMF, Wereldbank etc.). Het Westen, de VS in het bijzonder, staat hierbij tegenover opkomende en revisionistische landen, waarbij vooral China en Rusland elk op hun eigen manier verandering van de bestaande orde nastreven. In het geval China vertaalt dit zich onder andere in de oprichting van alternatieve c.q. rivaliserende (regionale) economische instituties.<sup>3</sup> Een gevolg hiervan is dat de klassieke Nederlandse inzet op een “rule-based international order” onder druk staat.



<sup>1</sup> Jan Rood, Frans-Paul van der Putten en Minke Meijnders, *Een wereld zonder orde?*; Clingendael Monitor 2015. Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2015.

<sup>2</sup> Jaïr van der Lijn en Andrea Teftedarija (eindred.), *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld*; Clingendael Strategische Monitor 2012. Den Haag: Instituut Clingendael, 2012; Jan Rood en Rosa Dinnissen (eindred.), *Een wereld in onzekerheid*; Clingendael Strategische Monitor 2013. Den Haag: Instituut Clingendael, 2013; Jan Rood (eindred.), *Een wankel wereldorde*; Clingendael Strategische Monitor 2014. Den Haag: Instituut Clingendael, 2014.

<sup>3</sup> Zie in het bijzonder het Chinese initiatief voor een Aziatische Infrastructuur Investeringsbank en de in 2013 opgerichte BRICS-Bank.



Chinese 'takeover': totale inkomen in koopkrachtpariteit China vs. de VS  
*'The World in Transition', In: The Economist. November 2014, p. 90.*

De Monitor 2015 laat zien dat als gevolg hiervan het internationale bestel op het breukvlak staat van enerzijds een meer geopolitieke wereld – waarbinnen rivaliteit, conflict en (economische) blokvorming overheersen – en anderzijds de wereld van de *interdependentie* – waarin op basis van onderlinge afhankelijkheid samenwerking mogelijk blijkt te zijn. In welke richting dit wereldbestel zich zal ontwikkelen, is daarbij sterk afhankelijk van de Chinees-Amerikaanse relatie: de belangrijkste as binnen het zich ontwikkelend wereldsysteem. De uitdaging voor Europa is om in dit assenspel een eigen plek te vinden.

### INSTABILITEIT EN CONFLICTEN: HET MONDIALE DREIGINGSBEELD

De wereld van de geopolitiek komt, zo laat de Monitor 2015 zien, het sterkst naar voren in de vorm van toenemende (territoriale) spanningen tussen de grote mogendheden, direct dan wel via “proxys”.

Eén van de “hot spots” is Oost-Azië, waar de regionale hegemoniale ambities en bewegingen van China botsen met de naoorlogse positie van de VS als “security provider” voor onder andere Japan, Zuid-Korea, de Filipijnen en Taiwan. Hier tekenen de contouren zich af van een “Koude Oorlog” systeem, inclusief een vooral maritieme wapenwedloop tussen China en de VS (met India op de achtergrond). Deze ontwikkeling is verontrustend gezien het ontbreken van een regionale veiligheidsarchitectuur in dit gebied.

Een *tweede* “hot spot” waar sprake is van oplopende spanningen tussen grote mogendheden is Rusland en het Oosten van Europa. Het Russisch optreden tegen Oekraïne en de gewelddadige annexatie van de Krim heeft de verhoudingen tussen Rusland en in het bijzonder de EU-lidstaten en de VS (mede in NAVO-verband) op scherp gezet. Met zijn interventie heeft Rusland feitelijk aangegeven de uitgangspunten van de Europese veiligheidspolitieke orde zoals die onder andere in OVSE-kader zijn geformuleerd, niet langer te accepteren. Wat op termijn de Russische intenties zijn, is daarbij onduidelijk. Blijvende destabilisering van Oekraïne, meer territoriale annexatie of druk op Oostelijke EU- en NAVO-partners? Wel is

duidelijk dat de verhoudingen tussen het Westen en Rusland ernstig onder druk staan, wat ook het overleg over mondiale kwesties ernstig belast.

Tot slot is er als *derde* “hot spot” de brede zone van instabiliteit, fragiliteit en conflict – als onderdeel van de “arch of instability”- die zich uitstrekt over de MENA-regio en sub-Sahara, West- en Oost-Afrika. Deze regio’s worden op diverse plaatsen geteisterd door een explosieve mix van sektarisch en religieus geweld, extremisme en terrorisme en de teloorgang van legitiem overheidsgezag, met Irak, Syrië, Jemen, Libië en Nigeria als de landen die het meest bedreigd zijn. De conflicten zijn bovendien niet puur intern of lokaal, maar worden gevoerd door externe partijen, waarbij vooral in het geval van Syrië, Irak, Libië en Jemen sprake is van een strijd om de regionale religieuze hegemonie tussen Iran enerzijds en Saoedi-Arabië en de Golfstaten aan de andere kant.

Vanuit de EU bezien betekent het voorgaande dat de Unie omringd is door – in de woorden van The Economist, “a ring of fire”<sup>4</sup> – een zone van instabiliteit met vanuit het Zuiden het risico van het overslaan van instabiliteit en conflicten naar het grondgebied van de EU in de vorm van terrorisme, extremisme en radicalisering, nog grotere vluchtelingenstromen, georganiseerde criminaliteit, etc. En vanuit het Oosten een intensivering van Russische agressie met inzet van alle middelen lopend van militaire middelen en steun aan separatisten tot en met economisch druk en propaganda, gericht op ondermijning en destabilisering van aangrenzende landen en de Europese Unie.

### HET TOEKOMSTSCENARIO

In welke richting ontwikkelt de internationale orde zich? Gebruik makend van de scenario’s zoals die ontwikkeld zijn in de Defensie Verkenningen komt de Clingendael Monitor 2015 in navolging van de eerdere edities van de Monitor tot de conclusie dat sprake is van een verdere verschuiving richting een multipolair scenario.<sup>5</sup> Binnen dit scenario is samenwerking mogelijk. Maar voor zover deze in de komende jaren plaatsvindt, zal zij waarschijnlijk sterk geconditioneerd worden door de relaties tussen de grote mogendheden, met – zoals al opgemerkt – de Amerikaans-Chinese verhouding als de belangrijkste as. In de Monitor 2015 wordt daarom gesproken over een versmelting van het multipolaire en het multilaterale scenario, waarbij sprake is van een mix van samenwerking en conflict. De grootste kans op samenwerking bestaat waarschijnlijk op het economische vlak, waar China een toenemend belang heeft bij een

<sup>4</sup> Charlemagne, “Europe’s ring of fire; The European Union’s neighbourhood is more troubled than ever”, *The Economist* 20 september 2014.

<sup>5</sup> In dit project is indertijd een viertal scenario’s geformuleerd die elk een denkbaar beeld van 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 scherper wedijver wordt gekenmerkt. Als *derde* een scenario waarin de wereld fragmenteert en door conflict wordt beheerst. Tot slot, een netwerkscenario waarin niet staten domineren, maar een veelheid aan niet-staatelijke actoren – al dan niet gewelddadig – de overhand heeft.



zekere orde.<sup>6</sup> Op veiligheidspolitiek terrein zal de bereidheid tot samenwerking sterk afhankelijk zijn van machtspolitieke overwegingen en alleen dan van de grond komen als de vitale belangen van de grote landen niet in het geding zijn. Voor effectieve samenwerking is hoe dan ook een voorwaarde dat de zich ontwikkelende internationale orde meer de opvattingen en posities van opkomende landen weerspiegelt. Daarmee zal deze orde minder westers en waarschijnlijk ook minder multilateraal verankerd zijn.

Bovenal laat de Monitor 2015 de kwetsbaarheid van de EU en daarmee van Nederland zien. Omringd als zij is door een zone van instabiliteit en fragiliteit wordt de Unie uitgedaagd in wat haar zwakke kant is: haar vermogen om als zelfstandige veiligheidspolitieke actor op te treden buiten de eigen grenzen. En dit dan in antwoord op een breed palet aan deels niet-traditionele dreigingen als migratie, terrorisme, cyber, etc. Ook Nederland is kwetsbaar voor deze dreigingen, die uiteindelijk alleen in samenwerking met partners zullen kunnen worden geneutraliseerd.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Daartegenover staat dat China juist op dit vlak nieuwe multilaterale instellingen lanceert, zoals de Aziatische Infrastructuur Investeringsbank. Op veiligheidspolitiek gebied wil China de rol van de VN versterken.

<sup>7</sup> Deze thematiek wordt verder uitgewerkt in twee Monitor verdiepingstudies over respectievelijk afschrikking als instrument tegen nieuwe dreigingen en over de economische kwetsbaarheid van Nederland.



Versmelting van multilaterale en multipolaire scenario's

## Krijgsmacht – koersvast in turbulente tijd

Met het oog op de veranderende veiligheidssituatie en de hogere eisen die aan de krijgsmacht worden gesteld, zet het kabinet in op het verder versterken van de basisgereedheid. Dat hebben ministers Hennis-Plasschaert van Defensie en Koenders van Buitenlandse Zaken medio juni aan de Kamer laten weten.

De brief is een reactie op de september vorig jaar ingediende motie-Van der Staaij. Het kabinet wil de trendbreuk ten aanzien van Defensie voortzetten. De financiële consequenties voor de begroting van 2016 en de toekomstige financiering van de inzet van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties worden op Prinsjesdag bekendgemaakt.

“Er moet rekening worden gehouden met een langdurige periode van spanningen en instabiliteit, dichtbij en ver weg”. Internationale conflictbeslechting en preventie in de regio's om ons heen zijn in het belang van Nederland. Internationale crisissituaties kunnen immers een directe impact hebben op de nationale veiligheid.

“Gelet op de aard van de (internationale) veiligheidsproblematiek acht het kabinet versterking van de krijgsmacht noodzakelijk. Er is bovendien een actief buitenlandbeleid nodig, een actieve betrokkenheid bij de wereld om ons heen”.

De internationale ontwikkelingen stellen structureel hogere eisen aan de gereedheid, paraatheid, verplaatsbaarheid en inzetbaarheid van militaire eenheden. Tevens is er extra capaciteit nodig voor



opleiding en training ter verbetering van de geoefendheid van operationele eenheden (inclusief de hogere geweldsniveaus). Het kabinet acht een actief buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid van wezenlijke betekenis voor onze strategische belangen, onze vrijheden en onze waarden. Een integrale benadering staat hierbij voorop. In dit verband wordt van Nederland, als lidstaat van de NAVO en de EU, verwacht dat het een bijdrage van betekenis levert, ook in militair opzicht.

(bron: Nieuwsbericht Ministerie van Defensie, 19 juni 2015)