

ARTIKEL

Tussen orde en wanorde: de wereld anno de 21e eeuw

Jan Rood

De periode van de Koude Oorlog lijkt achteraf gezien een periode te zijn geweest van een bewonderenswaardige mate van stabiliteit en overzichtelijkheid. De Verenigde Staten en de Sovjetunie hielden elkaar via het mechanisme van wederzijds gegarandeerde nucleaire vernietiging in een houdgreep, wat resulteerde in scherp afgebakende en stabiele blokgrenzen. De wereld lag ‘muurvast’. Voor zover zich conflicten tussen Oost en West voordeden, speelden deze zich op proxy-wijze af in gebieden die buiten de directe invloedssfeer lagen. Escalatie naar een hoger bipolair niveau werd zo voorkomen.

Voorgeschiedenis

Het internationale systeem was bovendien overzichtelijk ingedeeld in een eerste, tweede en derde wereld, waarbij het mondiale economische bestel werd gedomineerd door de eerste wereld, d.w.z. het OESO-gebied met de trans-Atlantische as als kern en de Verenigde Staten als leidende mogendheid. De tweede wereld had zich via planeconomie geïsoleerd en de derde wereld verkeerde in een positie van economische afhankelijkheid en onderschikking. De Amerikaans-West-Europese dominantie weerspiegelde zich in de *liberale internationale orde*; d.w.z. een internationale orde gebaseerd op ‘westerse waarden’ als democratie, universele mensenrechten, markteconomie en multilateralisme.

Met het einde van de Koude Oorlog en het in de periode 1989-1991 uiteenvallen van het Sovjetimperium leek de definitieve overwinning van de westerse internationale orde te zijn beklonken. Van enige serieuze ideologische of politieke uitdager was immers niet langer sprake. Voor Francis Fukuyama was dit reden om ‘het einde van de geschiedenis’ aan te kondigen. “What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of post-war history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind’s ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government,” zo schreef hij in 1989.^[1]



De G8-leiders in Italië tijdens de G8-bijeenkomst in 2009. Source: Wikipedia

De werkelijkheid leek hem gelijk te geven. Onder de vleugels van de Amerikaanse ‘hyperhegemonie’ begon de wereld aan een democratische inhaalslag. Voortgestuwd door de kracht van globalisering startte het westers kapitalisme onder de vlag van neoliberalisme en markteconomie bovendien een onstuitbare opmars. Zowel de tweede als derde wereld kwamen daarmee tot een einde.

Hiermee werden niet alleen de contouren van een inherent ‘westers’ wereldbestel steeds zichtbaarder, overeenkomstig de ‘democratic peace theory’ zou het bovenal een veiliger en vreedzamer wereld zijn. Democratieën, zo luidt de these, vechten immers niet met elkaar, ook al niet omdat zij daar economisch nadeel van ondervinden. Het bracht Bush sr. ertoe om in 1991 de komst van ‘een nieuwe wereldorde’ aan te kondigen. De ironie wil dat onder zijn zoon de Verenigde Staten onder de vlag van de ‘democratische vrede’ hun kruistocht voor ‘regime change’ in Afghanistan en Irak begonnen; een kruistocht die achteraf gezien *het einde van het einde van de geschiedenis* markeert.

Afnemende westerse dominantie

Hoe dan ook leek met het einde van de Koude Oorlog de door nucleaire afschrikking afgedwongen ‘lange vrede’ een bestendiging te krijgen onder het gesternte van een ‘westers’, op regels gebaseerd mondiaal bestel.^[2] Opeenvolgende edities van de *Clingendael Monitor* laten echter zien dat het niet zo gelopen is.^[3] Veeleer lijkt de eerste periode na het einde van de Koude Oorlog een tijdperk waarin de internationale politiek een ‘time-out’ heeft genomen, om vervolgens in alle hevigheid het klassieke spel van machtspolitiek en rivaliteit te hervatten.

Dat is in ieder geval het beeld dat oprijst uit publicaties waarin gewaarschuwd wordt voor een ‘nieuwe Koude Oorlog’, ‘de terugkeer van de geopolitiek’ en voor een ‘1914-scenario’, d.w.z. een incident dat escaleert tot een gewapend conflict tussen de grote mogendheden.

Op het eerste gezicht zijn er voldoende redenen om dit te vrezen. Zo neemt al langere tijd de *westerse dominantie* af als gevolg van een voortgaande verschuiving van vooral economische macht naar landen in de voormalige derde wereld. Bekend geworden onder de afkorting BRICS stonden vooral Brazilië, India en China model voor deze mondiale herschikking van de machtsverhoudingen, met op de achtergrond Zuid-Afrika als regionale Afrikaanse macht en Rusland meeliftend op het succes van vooral China en India.



‘In een wereld waarin de Amerikanen regionaal militair worden uitgedaagd door China en Rusland, is het de vraag hoelang de VS in staat zullen zijn hun mondiale militaire leiderschap in stand te houden.’ Source: Flickr / Allied Joint Force Command Brunssum

De BRICS-landen – en dat geldt met name voor Brazilië, Zuid-Afrika en het door sancties en lage energieprijzen getroffen Rusland – hebben hun economische groei de afgelopen periode zien afnemen. Voor de langere termijn mag echter een voortzetting van verschuiving van economische macht verwacht worden; ook al omdat het veld van opkomende landen breder is dan de BRICS. Voorspellen is hierbij natuurlijk altijd hachelijk. Maar dat vooral China en India binnen de wereldeconomie een dominante(-re) positie zullen innemen, lijkt zeer waarschijnlijk.

Deze machtsverschuiving is nog niet uitgekristalliseerd in een nieuwe stabiele configuratie van verhoudingen in de vorm van een daadwerkelijk *multipolaire* stelsel. Eén reden daarvoor is dat de Verenigde Staten nog immers de dominante militaire macht zijn. Maar in een wereld waarin de Amerikanen regionaal militair worden uitgedaagd door China en Rusland en waarin sprake is van dreigingen waartegen het militaire instrument maar in beperkte mate effectief is, is het de vraag hoelang de Verenigde Staten in staat zullen zijn hun mondiale militaire leiderschap in stand te houden.

De wereld is qua *governance* veel complexer geworden

Hoe dan ook maakt het naoorlogse beeld van een wereld die gedomineerd werd door een door de Verenigde Staten geleide eerste wereld plaats voor het perspectief van één wereld waarin meerdere partijen en polen een plek opeisen. Dan gaat het om de VS, de EU en individuele lidstaten, Rusland, China, India, Brazilië en Japan, en afhankelijk van het onderwerp over nog zoveel meer andere actoren.

Het internationale bestel verkeert derhalve in een periode van *machtsovergang* naar een nieuwe machtspolitieke constellatie, die meerpolig zal zijn. Periodes van machtsovergang worden historisch gekenmerkt door oplopende spanningen op de assen van het wereldsysteem. Opkomende machten pogen hun invloed te vergroten en testen de bereidheid van zittende machten om hun verplichtingen – o.a. binnen allianties – gestand te doen. Op deze wijze worden de nieuwe verhoudingen gekalibreerd; een spel dat evident niet zonder risico's is. Het is tegen deze achtergrond dat waarschuwingen klinken voor een 'nieuwe Koude Oorlog' en voor een terugkeer van de overigens nooit afwezig geweest zijnde geopolitiek.

Zwak internationaal leiderschap en bestuur

Inherent aan deze machtsverschuiving is dat internationale samenwerking – al dan niet in multilateraal verband – alleen van de grond komt indien meer partijen, waaronder de opkomende landen, zich daarin kunnen vinden. Het moeizame wereldhandelsoverleg laat zien dat de tijd dat de Verenigde Staten en de Europese Unie beslissend waren voor het succes ervan ver achter ons ligt. Op veiligheidspolitiek gebied is duidelijk dat voor de aanpak van welk conflict dan ook medewerking van Rusland en China een voorwaarde is.

En bij het beheer van de mondiale publieke ruimtes is het al niet anders. De wereld is qua *governance* veel complexer geworden; ook al omdat de mondiale agenda met onderwerpen als schaarste, klimaatverandering, piraterij, enz., zoveel omvangrijker is geworden. Dan is het verontrustend dat het bestaande multilaterale bestel van afspraken zoals dat onder westerse leiding na 1945 tot stand is gekomen, in een voortgaande crisis verkeert. Dat bestel weerspiegelt niet meer de machtsverhoudingen van anno 2016. Verontrustend is ook dat de waarden en beginselen waarop dit bestel is gebaseerd door opkomende landen worden uitgedaagd, waarmee het fundament van de internationale orde zelf ter discussie staat. Die uitdaging komt van de kant van 'revisionistische machten' als Rusland en China, maar is wijder verbreid.

Er dreigt een leiderloze wereld

En tot slot ontbreekt het in toenemende mate aan het vereiste collectieve leiderschap dat nodig is om richting te geven aan het beheer van het internationale bestel. Met een Verenigde Staten die selectiever worden, een onmachtige EU en opkomende landen die weigeren om zich als 'verantwoordelijk aandeelhouder' op te stellen, dreigt zo een leiderloze wereld.

Meer spanning en conflict

De onmacht van de internationale gemeenschap tot daadkrachtig handelen moet mede gezien worden tegen de achtergrond van het patroon aan internationale spanningen en conflicten. Dan gaat het om drie 'hot spots' in het bijzonder.

Ten eerste de regio *Oost-/Zuidoost-Azië*, waar sprake is van toenemende militarisering en van oplopende rivaliteit tussen de Verenigde Staten, als 'security provider' voor een aantal landen in de regio, en China, dat aanspraken maakt op een eigen regionale invloedssfeer. In deze

regio is sprake van een dreigend interstatelijk conflict met betrokkenheid van twee grote mogendheden en een reeks van andere landen. Verontrustend is dat in de regio een overkoepelend veiligheidsarrangement in de vorm van vertrouwenwekkende maatregelen en afspraken, ontbreekt. Hoe dan ook laat deze regio meer en meer de contouren van een bipolaire confrontatie zien, waarbij beslissend zal worden of de Verenigde Staten en China in staat zullen zijn op enigerlei wijze tot een *modus vivendi* te komen waar het hun rol in de regio betreft.

Als tweede is daar *het Oosten van Europa* als overgangsgebied tussen een zich uitbreidende Europese Unie en een assertief Rusland dat niet terugschrikt voor gewapende agressie (zie de annexatie van de Krim en de steun aan separatisten in Oost-Oekraïne). Hier is sprake van een geopolitiek conflict dat door Moskou als een strijd om invloedssferen is bestempeld en dat de connotaties van een Oost-West-tegenstelling in zich draagt. Het is een diffuus conflict dat op hybride wijze wordt uitgevochten en dat zich van de periode van de Koude Oorlog onderscheidt doordat het nu juist ontbreekt aan heldere en scherpe blokgrenzen. Het ontbreken ervan met 'grensland' Oekraïne als geografisch middelpunt is in belangrijke mate de katalysator achter het conflict.



'Met Syrië-Irak, Jemen en Libië als de ernstigste brandhaarden, heeft de MENA-regio zich ontwikkeld tot een grote samenhangende zone van instabiliteit, conflict, fragiliteit en extremisme.' *Source: YouTube*

Tot slot wat bekend staat als de *MENA-regio* – het Midden-Oosten en Noord-Afrika- maar dat zich via Jemen uitstrekt tot het Arabisch schiereiland, via de Sahel tot sub-Sahara-Afrika, en tot Oost- en West-Afrika. Met Syrië-Irak, Jemen en Libië als de ernstigste brandhaarden, heeft dit gebied zich ontwikkeld tot een grote samenhangende zone van instabiliteit, conflict, fragiliteit en extremisme. Een conflictzone bovenal die in het geval van Syrië-Irak door de bemoeienis van regionale machten als Iran, Turkije en Saoedi-Arabië een sterk proxy-karakter heeft. Maar waar sinds het optreden van de door de Amerikanen geleide internationale coalitie tegen Islamitische Staat en de Russische interventie ter ondersteuning van het Assad-regime sprake is van een internationalisering op het niveau van de grote mogendheden.

Wanorde of orde?

Staat de wereld nu op de drempel van wanorde en fragmentatie? Beheersen geopolitieke impulsen meer en meer het handelen van sommige mogendheden? Staan we aan de vooravond van een ‘nieuwe Koude Oorlog’ met Rusland dan wel een bipolaire confrontatie tussen de Verenigde Staten en China? Tegen dit toekomstbeeld kan worden ingebracht dat op dergelijke analogieën veel valt af te dingen, al was het maar omdat de omstandigheden in de wereld van vandaag wezenlijk ander zijn dan bijvoorbeeld tijdens de Koude Oorlog.

Te gemakkelijk wordt ook vaak gesuggereerd dat in het bijzonder de periode van Amerikaanse hegemonie en westerse dominantie samenviel met orde binnen het mondiale bestel. Dergelijke nostalgie naar het verleden gaat er aan voorbij dat alle mooie westerse waarden en beginselen snel door in het bijzonder de Verenigde Staten werden vergeten als dat om *real*-politieke redenen in de omgang met verdachte regimes beter van pas kwam. En ook toen functioneerde het multilaterale bestel moeizaam en was de VN-Veiligheidsraad veelal verlamd.

Bovendien is het niet allemaal kommer en kwel. De overeenkomst over toezicht op de nucleaire faciliteiten van Iran en het Parijse klimaat-akkoord laten zien dat ook in de meer meerpolige constellatie van vandaag partijen elkaar weten te vinden en samenwerking mogelijk is.

In de relatie VS-China concurreert geopolitiek met wederzijdse afhankelijkheid

De conclusie van wanorde c.q. fragmentatie is dan ook prematuur. Orde in een niet-westers gedomineerde, meer multipolaire wereld is mogelijk. Dat zal echter een ander type orde zijn dan de naoorlogse westerse liberale ordening: minder multilateraal ingebed en minder bepaald door westerse waarden. Internationale samenwerking is daarbij mogelijk, maar wordt geconditioneerd door de directe veiligheidspolitieke belangen van de belangrijkste partijen. Samenwerking, voor zover plaatsvindend, zal bovendien sterk *ad hoc* en groepsgebonden zijn.

Of binnen deze orde samenwerking dan wel conflict en fricties zullen domineren, zal in de wereld die op ons afkomt bovenal bepaald worden door de relaties tussen de grote mogendheden; d.w.z. op de *assen* van het wereldsysteem.^[4] De belangrijkste as daarbinnen is die tussen de Verenigde Staten als naoorlogse hegemoon en China als de belangrijkste, vooralsnog regionale uitdager. Rusland is een spelbreker, India verblijft vooralsnog in de coulissen en in het machtspolitieke spel op deze assen lijkt de EU de zwakste schakel te zijn.

De Amerikaans-Chinese relatie wordt daarbij gekenmerkt door een mix van rivaliteit en samenwerking. Enerzijds zijn beide in Azië elkaars concurrenten. Tegelijkertijd hebben beide elkaar nodig. Geopolitiek concurreert in deze relatie met wederzijdse afhankelijkheid. Deze mix is hoe dan ook eigen aan de zich ontwikkelende internationale orde, waarbij de vraag is welke kracht zal overheersen.

Is deze wereldorde zoveel anders dan de orde die we kenden? Nee en ja. Nee, omdat een realistische kijk op de wereld leert dat spanningen, fricties en conflicten ook eerder speelden en samenwerking moeizaam verliep. Ja, omdat de periode van westerse dominantie voorbij is en het lot van de wereld nu in handen is van meerdere spelers.

Noten

[1] Francis Fukuyama, 'The End of History', *The National Interest*, Summer 1989, p. 4; ook: Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, New York: Free Press, 1992.

[2] John Lewis Gaddis, *The long peace: inquiries into the history of the Cold War*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1989.

[3] Zie: Jan Rood, 'Een wereld in onzekerheid', in: Jan Rood & Rosa Dinnissen (eindred.), *Een wereld in onzekerheid; Clingendael Strategische Monitor 2013*, Den Haag: Instituut Clingendael, mei 2013, pp. 13-47; Jan Rood, 'Een wankele wereldorde', in: Jan Rood (eindred.), *Een wankele wereldorde; Clingendael Strategische Monitor 2014*, Den Haag: Instituut Clingendael, juni 2014; Jan Rood, Frans-Paul van der Putten & Minke Meijnders, *Een wereld zonder orde?; Clingendael Monitor 2015*, Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2015; Frans-Paul van der Putten, Jan Rood & Minke Meijnders, *Samenwerking en conflict op de assen van het wereldsysteem; Clingendael Monitor 2016*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2016.

[4] Zie voor een analyse van de belangrijkste assen: Frans-Paul van der Putten, Jan Rood & Minke Meijnders, *Samenwerking en conflict op de assen van het wereldsysteem; Clingendael Monitor 2016*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2016.

Auteur



Jan Rood

Senior-onderzoeker Instituut Clingendael, bijzonder hoogleraar Universiteit Leiden, hoofdredacteur *Internationale Spectator* ▶ (<http://www.clingendael.nl/person/jan-rood>)