

ARTIKEL

Orde in de wereld van vandaag

Alfred van Staden

De titel van dit artikel zal bij de lezer misschien enige verbazing wekken. Is wanorde in plaats van orde niet het kenmerkend patroon in de internationale betrekkingen van vandaag? Zijn daarvoor het aanhoudend geweld in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de terroristische aanslagen op vele plaatsen in Afrika, Azië en ook Europa, alsmede een herleving van de rivaliteit tussen de grote mogendheden niet voldoende bewijs? Om nog maar te zwijgen over de gevolgen van gewapend conflict: de ontheemding van miljoenen vaak arme mensen.

De wetenschap dat niet alle delen van de wereld worden geteisterd door geweld, biedt enige troost, maar kan toch niet helemaal gerust stellen. Evenmin het feit dat cijfers wellicht uitwijzen dat de laatste jaren het aantal conflicten in de wereld als geheel niet significant is toegenomen. Zoals de vluchtelingencrisis en de infiltratie van jihadistische strijders in Europa aantonen, zijn daarvoor de schadelijke externe effecten van conflictgebieden te groot geworden. Tegen deze achtergrond is de toonzetting van een beschouwing over de actuele toestand waarin de mondiale orde zich bevindt bijna onvermijdelijk in mineur.

Voor alle duidelijkheid: onder het begrip wereldorde wordt hier verstaan het geheel van instellingen en regels die een bepaalde mate van stabiliteit in de wereld verzekeren. Instellingen en regels worden geacht het gedrag van staten voorspelbaar te maken en grenzen te stellen aan grove misbruik van macht.^[1] Overigens verwijst het onderhavige begrip niet alleen naar de problematiek van vrede en veiligheid, maar ook naar andere beleidsterreinen, zoals dat van de internationale economie en het klimaat. Aan een wereldorde mag de eis worden gesteld dat zij bijdraagt aan de verwezenlijking of het behoud van een breed scala van *public goods*, in de voordelen waarvan landen in beginsel niet kunnen worden uitgesloten.



‘Is wanorde in plaats van orde niet het kenmerkend patroon in de internationale betrekkingen van vandaag?’
Source: Flickr / Martin Fisch

In dit artikel zal de stelling worden uitgewerkt dat het vermogen van de huidige wereldorde aan deze eis te voldoen aanzienlijk wordt beperkt door tendensen van fragmentatie in het internationaal stelsel, een afnemende legitimiteit van de gevestigde multilaterale instellingen en zwakke centrale sturing.

Fragmentatie van de wereldorde

De periode na de Koude Oorlog onderscheidde zich van voorafgaande perioden door een geringe kans op een directe gewapende confrontatie tussen de grote mogendheden. De Amerikaanse overmacht was zo overduidelijk dat China, Rusland noch enig ander land, zo het daartoe al de intentie had, in staat zou zijn de Verenigde Staten uit te dagen. Nog steeds is het onwaarschijnlijk dat een nieuwe wereldoorlog zal uitbreken. De aanwezigheid van massavernietigingswapens behoudt haar afschrikkende werking en de gegroeide afhankelijkheden in de wereld hebben de prijs van oorlogvoering op grote schaal verder opgevoerd.

Maar naarmate de toenemende economische kracht van China gepaard ging met een vergroot politiek zelfbewustzijn en ook het Rusland van Poetin vooral dankzij sterk gestegen energie-inkomsten nationaal zelfvertrouwen hervond, keerden klassieke patronen van machtspolitiek terug. Dit uitte zich in aanspraken op exclusieve regionale invloedssferen met het recht daarbinnen eenzijdig op te treden.

Oost-Azië

De vérgaande aanspraak van China op soevereiniteit over de Oost- en Zuid Chinese Zee kan de kenner van de geschiedenis van dit land niet verrassen. Het aloude Chinese concept van ‘alles-onder-de hemel’ (*tianxia*) wilde zeggen dat China zichzelf zag als centrum van de wereld (en cultuur) en dat alle omliggende volkeren zich aan het keizerlijke gezag dienden te

onderwerpen.^[2] Maar nieuw is wel dat de oude geopolitieke reflexen van China gingen botsen op de naoorlogse positie van de Verenigde Staten als leidende *Pacific power* en de nog steeds actuele rol van de VS als beschermer van een groot aantal Aziatische landen die zich ongemakkelijk voelen in de schaduw van de rijzende Chinese macht.

Aan een wereldorde mag de eis worden gesteld dat zij bijdraagt aan verwezenlijking of behoud van een breed scala van *public goods*

Zoals bekend weigert China de territoriale disputen over eilandjes en atollen in de betrokken wateren voor te leggen aan een internationaal gerechtshof of instituut van arbitrage. Dit duidt erop dat Beijing niet bereid is zijn vermeende nationale belangen ondergeschikt te maken aan het internationaal recht. Daarin staat China als grote mogendheid natuurlijk niet alleen. Maar vooral de wijze waarop dit land door middel van een politiek van voldongen feiten zijn territoriale eisen probeert kracht bij te zetten, stemt niet tot optimisme ten aanzien van de totstandkoming van een orde in Oost-Azië die op wederzijds aanvaarde regels is gebaseerd. De Chinese leiding lijkt willens en wetens het risico te nemen van een uit de hand lopen van kleine gewapende incidenten.

Oostelijk deel van Europa

Mogelijk nog meer dan in Oost-Azië staat het opeisen van een exclusieve invloedssfeer in het oostelijk deel van Europa, in dit geval door Rusland, op gespannen voet met het beginsel van *common security*. Het idee dat alle betrokken landen een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de oplossing van veiligheidsproblemen, vormt immers de hoeksteen in het stelsel van afspraken dat ook Rusland in het kader van de OVSE heeft bevestigd.

Die afspraken zijn met de Russische annexatie van de Krim en de pogingen tot destabilisatie van Oekraïne ondergraven. President Poetin zoekt de rechtvaardiging van zijn optreden in de uitbreiding van de NAVO en de oostelijke associatiepolitiek van de EU.^[3] Tegenover de westerse opvatting dat elk Europees land het recht heeft zich in vrijheid bij andere landen aan te sluiten, stelt hij het recht van Rusland op veilige grenzen en op de bescherming van Russen buiten het grondgebied van het moederland. Tussen beide opvattingen bestaat een brede kloof die moeilijk te overbruggen lijkt en die kenmerkend is voor de wankelende basis waarop de huidige internationale orde berust.

Midden-Oosten

Niet alleen in Oost-Azië en het oostelijk deel van Europa, maar ook in het Midden-Oosten is sprake van strijd om de regionale heerschappij. De toegenomen invloed van Iran in Irak, Libanon en ook Syrië wordt door Saoedi-Arabië als een bedreiging van het fragiele evenwicht in de regio gezien. De godsdienstige tegenstelling tussen sji'ieten en soennieten gebruiken beide partijen als dekmantel voor hun machtspolitieke ambities. Zoals de Verenigde Staten en de Sovjetunie dit in de Koude Oorlog deden, bedienen ze zich daarbij van *proxies*, groepen die uit naam van en met steun van Iran en Saoedi-Arabië strijd met elkaar leveren.^[4]

Wereldhandel

Van geheel andere orde is de fragmentatie van het multilaterale handelssysteem. Sinds haar oprichting in 1995 is de Wereldhandelsorganisatie (WTO) niet in staat gebleken overeenstemming te bereiken over een nieuwe handelsovereenkomst. De in Doha (in 2001)

gestarte onderhandelingsronde, die een breed terrein van onderwerpen bestreek, heeft zich jaren voortgesleept en is uiteindelijk eind 2015 bij de 10^{de} WTO-ministersconferentie in Nairobi ten grave gedragen. De agenda bleek te ambitieus te zijn.

Intussen vormden de slechte vooruitzichten op het bereiken van een nieuw wereldwijd akkoord een krachtige stimulans voor het afsluiten van overeenkomsten op regionale schaal. Bedroeg in 1990 het aantal van dergelijke overeenkomsten nog ongeveer 70, momenteel staat de teller al op meer dan 400 (waarvan een kleine 300 in werking zijn getreden).^[5] Van het aanvankelijke optimisme dat regionale akkoorden zouden kunnen dienen als springplank naar wereldomvattende overeenkomsten is weinig overgebleven.



'In juli 2014 besloten de vijf BRICS-landen tot oprichting van een Nieuwe Ontwikkelingsbank en een monetair reservefonds.' Source: Wikipedia

Veel aandacht hebben in de afgelopen tijd de onderhandelingen over het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) en het *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Beide projecten zijn voorbeelden van plurilaterale in plaats van multilaterale samenwerking. Zij omvatten beperkte groepen van landen en vertonen ook een geopolitieke dimensie, omdat ze politieke rivalen, zoals China in het geval van TPP, uitsluiten.

Ook hier is de vraag aan de orde in hoeverre het aangaan van preferentiële arrangementen de ontwikkeling van de wereldhandel als geheel verstoort. Deze vraag doet zich vooral voor in het licht van de onstuimige groei van productieketens waarbij zowel producenten uit deelnemende als niet-deelnemende landen zijn betrokken. De WTO zal de schadelijke effecten van fragmentatie van de wereldhandel waarschijnlijk alleen kunnen beperken door zich in te toekomst te richten op doelen die minder breed en ambitieus zijn dan die in de Doha-agenda waren vastgelegd.

Afnemende legitimiteit van multilaterale instellingen

De huidige staat van de mondiale orde moet ook worden beoordeeld naar de mate van integratie van de nieuwe groeielanden in de gevestigde multilaterale instellingen, in het bijzonder het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Beide organisaties zijn

typische creaties van de naoorlogse internationale opbouwpolitiek van de westerse regeringen onder aanvoering van de Verenigde Staten; niet toevallig werden ze in Washington gevestigd.

Vooraf vertegenwoordigers van de wetenschappelijke stroming van het liberaal internationalisme hebben een optimisme aan de dag gelegd over de kans op invoering van de niet-westerse machten in het multilaterale bestel. Hun verwachting dat de opgekomen landen zich als *responsible stake-holders* zouden gedragen, was gebaseerd op de gedachte dat deze landen hun groei voor een belangrijk deel te danken hadden aan de heilzame werking van de open economische wereldorde met haar afdwingbare regels. Een van genoemde vertegenwoordigers, John Ikenberry, verdedigde de stelling dat het profijt dat China en andere groeilanden van het bestaande bestel hadden getrokken zo evident was dat het stelsel zich ook onder de gewijzigde omstandigheden zou kunnen handhaven, met inbegrip van een flinke invloed van de westerse landen daarin.^[6]

Dit bleek een misvatting te zijn. De nieuwe economische grootmachten bleken wel bereid mee te doen met de bestaande internationale organisaties, maar stelden daarbij hun eigen voorwaarden. Ze waren, figuurlijk gesproken, niet zonder meer bereid hun schepen in westerse havens te dokken. Een grondige herverdeling van zeggenschap in IMF en Wereldbank werd geëist. Ook werd aangedrongen op herziening van bepaalde spelregels, bijvoorbeeld die ten aanzien van de voorwaarden waaronder steunoperaties werden uitgevoerd en leningen verstrekt. Westerse regeringen toonden tot op zekere hoogte begrip voor deze verlangens en steunden schoorvoetend voorstellen tot vergroting van de stemgewichten van de groeilanden in het IMF. Deze voorstellen stuitten echter op hardnekkig verzet in het Amerikaanse Congres.

De nieuwe initiatieven maakten de scheuren zichtbaar in het gebouw van de mondiale economische samenwerking

De zwakke afspiegeling van de sterk veranderde economische krachtsverhoudingen in de multilaterale instellingen veroorzaakte onvermijdelijk een vermindering in de legitimiteit, ofwel een afname in de acceptatie van de besluiten van deze instellingen.

Het ongenoegen van de nieuwe economische machten over het voortbestaan van onevenredige westerse invloed leidde tot voorzichtige ‘uitbraakpogingen’ van de kant van de economische uitdagers. In juli 2014 besloten de vijf BRICS-landen tot oprichting van een Nieuwe Ontwikkelingsbank en een monetair reservefonds, beide buiten het formele kader van de Washington-instellingen.

Veel ophef veroorzaakte vervolgens een klein jaar daarop het initiatief van China tot vestiging van een Aziatische Infrastructuurinvesteringbank. Zeer tot ongenoegen van de Amerikaanse regering sloten talrijke westerse landen, waaronder Nederland, zich bij dit initiatief aan. De nieuwe ontwikkeling voedde speculaties over de vraag of China voornemens was zijn rol van internationale *rule taker* te veranderen in die van *rule maker*.^[7] Alleen al vanwege het grote verschil in middelen tussen de oude en nieuwe instellingen, zou het evenwel voorbarig zijn in dit verband te spreken over de ontwikkeling van een parallelle internationale economische orde. Wel maakten de nieuwe initiatieven de scheuren zichtbaar in het gebouw van de mondiale economische samenwerking.

Zwakke centrale sturing

Geen wereldorde kan effectief zijn zonder centrale sturing. Collectieve actie moet worden georganiseerd, steun voor een gemeenschappelijke agenda gemobiliseerd en overtreders van gemaakte afspraken bestraft. Dit vergt leiderschap en op zijn minst coördinatie van verspreide acties.

Wanneer de huidige situatie in de wereld in ogenschouw wordt genomen, stuit men op een aantal overbekende problemen. In de eerste plaats op het gebrek aan daadkracht van de VN-Veiligheidsraad, ondanks de eenstemmige aanvaarding in december 2015 van een resolutie over de routekaart van een vredesproces in Syrië. De talrijke blokkades in de besluitvorming van wat formeel het hoogste orgaan is op het terrein van de vredeshandhaving, wordt vooral veroorzaakt door fundamentele meningsverschillen onder de permanente leden over de grenzen van nationale soevereiniteit en de voorwaarden van internationale militaire interventie. Het moet nogmaals worden gezegd: de in 2005 aanvaarde doctrine van *Responsibility to Protect* heeft in dit opzicht niet de doorbraak gebracht die velen hadden gehoopt. Daarnaast blijft het waar dat de weinig representatieve samenstelling van de Veiligheidsraad afbreuk doet aan zijn gezag.

Een andere teleurstelling is dat de G-20, het informele overlegorgaan van de landen met de sterkste economieën in de wereld, zich niet heeft ontwikkeld tot zoiets als een economische wereldregering. Het grondidee van dit orgaan is wel vergeleken met het concept van het 19de-eeuwse Concert van Europa.^[8] Dit historische samenwerkingsverband was een soort van informeel directoraat van grote mogendheden, dat bijeenkwam wanneer een ernstige nationale crisis de Europese orde dreigde te verstoren. Zijn omvang was beperkt (vijf staten) en onder de deelnemers bestond een globale consensus over de spelregels. Dit laatste werd bevorderd door een gemeenschappelijke culturele achtergrond. Deze kenmerken ontbreken bij de G-20. Het relatief groot aantal leden en de grote diversiteit in opvattingen over de aanpak van de mondiale problemen verklaren waarom dit overlegorgaan niet aan de verwachtingen heeft beantwoord.

De Responsibility to Protect heeft niet de doorbraak betekend die velen hadden gehoopt wat de vele blokkades in de besluitvorming van de VN-Veiligheidsraad betreft

De belangrijkste oorzaak van de zwakke sturing van de bestaande wereldorde is echter gelegen in de erosie van het Amerikaanse leiderschap. Velen menen dat dit in hoofdzaak een gevolg is van de relatieve afname van de macht van de Verenigde Staten. Zeker zo belangrijk is echter een verminderde bereidheid onder de Amerikaanse bevolking om na de hele en halve mislukkingen in Irak en Afghanistan een activistische buitenlandse politiek te steunen.

Ook de weerzin van president Obama het voortouw te nemen in besluiten over belangrijke internationale kwesties en dergelijke besluiten over te laten aan internationale coalities, speelt hier een rol. Dit laatste is misschien te verdedigen vanuit een oogpunt van internationale legitimiteit en spreiding van lasten, de voorkeur voor de stijl van *leadership from behind* is wel ten koste gegaan van de snelheid en doortastendheid in het gewenste optreden.

Ondanks alles blijft het leiderschapspotentieel van de Verenigde Staten van alle landen het grootst. De Chinese economie mag de Amerikaanse qua omvang hebben ingehaald, op alle andere relevante dimensies van macht (variërend van *global power projection* tot de aantrekkingskracht van cultuur en wetenschap) staat China nog steeds op grote achterstand.



De G8-leiders kijken in 2012 samen geboeid naar een partijtje voetbal. Source: Wikipedia

Bovendien wordt China niet gedreven door een universele missie in combinatie met een duidelijke opvatting over hoe de wereldorde van de toekomst er uit zou moeten zien. Zoals Michael Cox het formuleert: “China might be a trading superpower. But it has no vision and no sense of what it might take to become a serious power in a leadership position with all the responsibilities and dangers that would entail.”^[9] Anders dan de Verenigde Staten zijn er verder weinig landen waarmee China warme vriendschapsbanden onderhoudt, wat neerkomt op een belangrijke beperking van zijn invloed.

Om al deze redenen is het onaannemelijk dat het moment nadert waarop China het mondiale leiderschap van de Verenigde Staten zal overnemen.

Slot

Zijn er geen lichtpunten die het geschetste beeld van de internationale situatie wat minder somber maken? Die zijn er. Zo maakt de overeenkomst over de beperkingen van het nucleaire programma van Iran duidelijk dat effectieve internationale samenwerking mogelijk blijft, mits er een stevig fundament is van gemeenschappelijke belangen. En het klimaatakkoord van Parijs mag worden bewonderd als een monument van geslaagd multilateraal onderhandelen, al moet natuurlijk worden afgewacht of de gemaakte afspraken in de praktijk worden uitgevoerd. Ook is het waar dat het stelsel van regels op handelspolitiek en monetair gebied, hoezeer onder druk, de wereld tijdens de langdurige recessie hebben behoed voor een terugval naar handelsbeperkingen en devaluatiewedlopen gelijk in de jaren '30 van de vorige eeuw.

Maar het begrijpelijke verlangen naar een wereldorde die beantwoordt aan standaarden van veiligheid, duurzaamheid en minimale gerechtigheid, mag het zicht niet verduisteren op het risico van verdergaande fragmentatie en stuurloosheid. Dit risico is gezien de bestaande geopolitieke breuklijnen en tegenstellingen tussen oude en nieuwe machten reëel. Een revitalisering van het Amerikaans leiderschap, ontdaan van de verlamme werking van de binnenlandse politiek, en inspanningen die zijn gericht op het bereiken van een redelijke verstandhouding tussen de Verenigde Staten en China lijken de beste garanties te bieden dat de centrifugale krachten in de wereld niet de overhand krijgen.

Noten

[1] De gegeven definitie is vrij traditioneel. In meer moderne (en idealistische) omschrijvingen worden de rechten van de wereldburger en niet de stabiliteit in het statenverkeer tot uitgangspunt genomen.

[2] Zie Henk Schulte Nordholt, *China en de barbaren. Het verzet tegen de westerse wereldorde*, Amsterdam. Singel Uitgeverijen, 2015.

[3] Hij kan daarbij op begrip rekenen van prominente realistische schrijvers. Zie bijv. John J. Mearsheimer, 'Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. The Liberal Delusions that Provoked Putin', *Foreign Affairs*, september/oktober 2014; en Stephen M. Walt, 'What Would a Realist World Have Looked Like?', *Foreign Policy*, 8 januari 2016.

[4] David Crikemans, 'De strijd tussen Saoedi-Arabië en Iran verklaard' (<http://www.internationalespectator.nl/article/de-strijd-tussen-saoedi-arabi%C3%AB-en-iran-verklaard>), *Internationale Spectator*, januari 2016.

[5] Cijfers Wereldhandelsorganisatie.

[6] Zie G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*, Princeton University Press, 2011.

[7] Zie bijv. Philip Stephens, 'Now China starts to make the rules', *Financial Times*, 28 mei 2015.

[8] Zie bijv. het rapport van de '21st Century Concert Study Group', getiteld *A Twenty-First Century Concert of Powers – Promoting Great Power Multilateralism for the Post-Transatlantic Era*, Peace Research Institute Frankfurt, 2014.

[9] Michael Cox, 'Power Shifts, Economic Change and the Decline of the West', *International Relations*, jrg. 26 (2012), nr. 4, p. 377.

Auteur



Alfred van Staden

Emeritus-hoogleraar IB Universiteit Leiden, oud-hoofdredacteur
Internationale Spectator, vice-voorzitter AIV ▶

([http://www.law.leidenuniv.nl/org/publiekrecht/ipr/
medewerkers/a-van-staden.html](http://www.law.leidenuniv.nl/org/publiekrecht/ipr/medewerkers/a-van-staden.html))