

# *Strategische toekomstverkenningen in een wereld die meer dan ooit onvoorspelbaar en chaotisch lijkt*

---

Kees Homan\*

## **1. Bi- en multipolariteit als twee basis configuraties van internationale machtspatronen**

Het is inmiddels bijna twintig jaar geleden, dat de Amerikaan Francis Fukuyama in zijn 'The End of History and the Last Man' beweerde dat na het einde van de Koude Oorlog het liberalisme en de vrije markt hadden gezegevierd en dat daarmee het einde van de geschiedenis was aangebroken. [1] Aan deze euforie kwam snel een einde, want de wereld is al weer enige tijd 'normaal' geworden, betoogt de Amerikaan Robert Kagan in zijn 'The Return of History and The End of Dreams', waarmee hij afstand neemt van het gedachtegoed van Fukuyama. [2] Kagan signaleert dat de natiestaat weer sterk is als ooit tevoren, evenals de nationalistische ambities, de hartstochten en de competitie tussen naties. Dat zijn volgens hem bepalende elementen voor de geschiedenis.

Zoals vele deskundigen gaat Kagan er impliciet vanuit dat de verhoudingen in de internationale politiek in essentie bepaald worden door de machtsrelaties tussen de grote mogendheden. [3] Het betreft hier de configuratie van macht of machtspatroon, dat betrekking heeft op het aantal en de onderlinge posities van grote mogendheden. Polariteit verwijst naar het aantal grote mogendheden (= polen) waarover de macht verdeeld is. Dit aantal is in het verloop van de geschiedenis aan veranderingen onderhevig geweest.

De twee basis configuraties van macht zijn bipolariteit en multipolariteit. Bij bipolariteit is sprake van een tweedeling van macht, terwijl bij multipolariteit, sprake is van een bredere spreiding van macht tussen meerdere grote mogendheden. Multipolariteit is de historische norm, omdat bijna drie eeuwen (1648-1945) sinds het ontstaan van het moderne statensysteem in 1648 er altijd meer dan twee grote mogendheden zijn geweest. De overgang van een multi- naar een bipolaire machtsconfiguratie in 1945 is een unieke gebeurtenis geweest in het statensysteem, maar dat geldt evenzeer voor de overgang van een bi- naar een unipolair systeem in 1990. Maar aan dit unipolair systeem is inmiddels in belangrijke mate een eind gekomen. De dominantie van de Verenigde Staten in de wereld is namelijk eindig gebleken. De algemene perceptie is dat die Amerikaanse dominantie heeft bestaan van het einde van de Koude Oorlog in 1989 tot aan de oorlog in Irak in 2003. Het is echter de vraag of de Amerikaanse suprematie ook echt aanwezig was. Hoewel de Amerikaanse binnenlandse markt en Amerikaanse multinationals een belangrijke rol speelden in de wereldeconomie, leidden een voortschrijdende mondialisering (globalization), een gebrek aan controle op financiële instituties in de Verenigde Staten en een neiging teveel uit te geven met constante tekorten en schulden als gevolg (zowel door de federale overheid als door individuele burgers die niet sparen). Deze ontwikkelingen ondermijnden de overheersende Amerikaanse economische positie al tijdens de jaren '90'. Daarnaast wonnen de Amerikanen conventionele oorlogen met gemak, maar asymmetrische oorlogvoering, zoals de aanslagen van 11

september 2001 en de conflicten in Afghanistan en Irak, bleek een uitdaging waarin een overwinning moeilijk te behalen was.

Dit artikel beoogt - zonder enige volledigheid te pretenderen - kort in te gaan op een aantal analyses en toekomstvoorspellingen van toekomststudies en strategische denkers en daar rode draden in te onderkennen. Allereerst wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen van het vorig jaar verschenen 'Eindrapport Verkenningen, Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst', een uitgave van het interdepartementale project-Verkenningen en 'Aan het buitenland gehecht, Over verandering en strategie van Nederlands Buitenlandbeleid', van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). [4] Vervolgens komen in het kort de visies van een aantal strategische denkers aan de orde. En in aansluiting daarop de voorspelde toekomstige rivaliteit tussen de Verenigde Staten en China. Tenslotte wordt een aantal conclusies getrokken.

### **Vier scenario's**

Het Eindrapport Verkenningen gaat uitgebreid in op de vraag of het wereldsysteem zich ontwikkelt in de richting van toenemende samenwerking en integratie of van afkalvende samenwerking en fragmentatie. Daarnaast stelt het de vraag of onze veiligheid vooral bepaald wordt door staten of door niet-statelijke actoren. Op basis van deze twee vragen heeft het rapport vier toekomstscenario's ontwikkeld, namelijk multilateraal, multipolair, netwerk en fragmentatie. Deze scenario's berusten op twee assen, namelijk staten versus diverse niet-statelijke actoren, en coöperatie versus non-coöperatie. [5] Door meerdere scenario's op te stellen met alternatieve visies op de toekomst, acht de studie het risico dat er alleen scenario's in ons blikveld komen op basis van een extrapolatie van recente trends minder aanwezig. Scenario's zijn dan ook niet zozeer toekomstvoorspellingen, maar eerder een hulpmiddel bij toekomstgericht strategisch denken.

De scenario's multilateraal en multipolair zijn staatscentrisch, ook al blijven niet-statelijke actoren in deze scenario's een rol spelen. In beide scenario's is het zwaartepunt verschoven van het Westen naar Azië, zij het in verschillende mate en met verschillende uitkomsten. In het multilaterale scenario is sprake van een verder ontwikkeld internationaal systeem in het kader waarvan wordt gewerkt aan de oplossing van conflicten en belangentegenstellingen. In het multipolaire scenario hebben zich machtsblokken gevormd en treden internationale belangentegenstellingen scherper naar voren.

De twee andere scenario's, netwerk en fragmentatie hangen nauw samen met de opkomst van niet-statelijke actoren. Zij trekken deze ontwikkeling door, al blijven staten in deze scenario's aanwezig. In deze scenario's komen begrippen als nationale soevereiniteit, het geweldsmonopolie van de staat en de internationale rechtsorde in een nieuw en dikwijls nog onbekend daglicht staan. Deze twee scenario's brengen in het bijzonder de breuklijnen in kaart die zijn ontstaan in reactie op de in de afgelopen twee decennia versnelde mondialisering. In het netwerk scenario zet het proces van mondialisering in hoog tempo door, zij het dat een deel van de wereldbevolking daarin nog altijd niet kan meekomen. In het scenario fragmentatie hebben de tegenkrachten van mondialisering de overhand en staat het behoud van een eigen identiteit en de bescherming van de eigen welvaart en veiligheid voorop.

Daarnaast is de natiestaat op vele terreinen minder relevant geworden. Internationale organisaties nemen regelmatig het initiatief in de politiek. Multinationals zijn belangrijke economische spelers (en indirect ook sociale, gezien de werkgelegenheid die deze bedrijven bieden) die de macht van een nationale regering in een aantal belangrijke aspecten beperkt. Op militair gebied, traditioneel een staatsmonopolie, zijn sommige regeringen overgegaan tot het inhuren van

private military companies (PMC's) om in essentie krijgsmachttaken uit te voeren. Ook op het niveau van individuele burgers is de rol van de natiestaat enigszins beperkt. Internationaal toerisme, migratie en communicatiemiddelen (zoals het internet en de sociale media) bieden voor vele burgers toegang tot (wereldwijde) informatie en dragen bij tot een internationale en transnationale cultuur. Toch moeten deze ontwikkelingen niet overschat worden. Zowel door de Global War on Terror (GWOT) als tijdens de huidige economische crisis blijkt dat burgers en bedrijven in vele landen willen dat de overheid optreedt en een reddende en beschermende rol vervult. De staat speelde ook een belangrijke rol in het opvangen en voorkomen van de economische crisis van 2008. Als de Verenigde Staten inderdaad een minder prominente rol in de wereld gaan spelen en staten belangrijk blijven in de internationale wereld, dan zal er waarschijnlijk een aantal grote mogelijkheden bepalend zijn voor de internationale politiek.

### **3. Hybride wereld**

De studie van de WRR kenschetst de wereld als hybride. [6] Enerzijds is er de bekende wereld van geopolitiek en nationale staten. In deze wereld is een fundamentele verschuiving in de mondiale machtsverhoudingen naar het oosten te constateren. Hier is de aandacht voor de opkomst van Azië enorm. Het tempo van deze ontwikkeling - in het bijzonder de opkomst van China - heeft iedereen, zo lijkt het, toch overvallen. Het is nog altijd lastig zich een voorstelling te maken van een wereld waar het centrum van dynamiek niet - en zeker niet meer exclusief - in het Westen ligt. Deze verschuiving heeft verstrekkende gevolgen voor internationale verhoudingen. Europa wordt hierbij simpelweg een kleinere plek in een grotere wereld en mutatis mutandis geldt dit ook voor de lidstaten - voor de ene meer dan voor de andere.

Over de betekenis van deze ontwikkelingen worden vele debatten gevoerd. Zomeren sommigen dat hier vooral sprake is van een geopolitieke verschuiving, waarbij de Verenigde Staten hun hegemoniale positie kwijt raken en de macht van China toeneemt. Verschuivingen als deze kunnen, zo leert de geschiedenis, met periodes van grote instabiliteit gepaard gaan. Vaak wordt de vergelijking met het 19<sup>de</sup>-eeuwse Duitsland in dit verband aangehaald. Deze verspätete Nation eiste toen haar plaats op in de wereld en werd daarmee een bedreiging voor de gevestigde machten.

Daarentegen zien andere stromingen het proces van globalisering voortgaan, waarin mensen en regio's in de wereld zo intensief met elkaar zijn verbonden dat er geen reden meer is om in zulke 'ouderwetse categorieën' van staten-tegen-staten te redeneren. Maar iedereen beaamt dat de verschuivingen van economische dynamiek en politieke macht in de wereld ingrijpende gevolgen zullen hebben.

Ook de WRR signaleert de opkomst van niet-statelijke actoren. De Raad signaleert een 'netwerkwereid' die niet alleen wordt bevolkt door statelijke, maar steeds sterker ook door niet-statelijke actoren. Deze netwerken trekken zich van staatsgrenzen weinig aan. Hoewel de nationale staat een belangrijk referentiepunt zal blijven in deze omgeving, wordt die staat ook onderdeel van een weinig hiërarchisch gestructureerd netwerk van voortdurend wisselende actoren en theaters. NGO's, bedrijven, actievoerders - geholpen door mediahypes - geven de agenda van internationale bedrijvigheid vorm, en overheden doen er wijs aan om daardoor niet te worden verrast, om dat te kunnen beïnvloeden en te kunnen bijsturen. Een groeiend aantal actoren en arrangementen manifesteert zich in dwarsverbanden die als het ware grenzeloos zijn.

### **4. Analyses en visies van strategische denkers**

De laatste jaren hebben ook vele deskundigen in boeken en artikelen hun licht laten schijnen over de belangrijkste veranderingen in de internationale politiek en de mogelijke gevolgen voor de nabije toekomst. Hierna volgen de visies van een aantal van hen.

#### **4.1 De nieuwe wereld(wan)orde**

De Brit Robert Cooper meent dat de wereld na de Koude Oorlog in drie delen uiteengevallen.[7] In wat hij de 'premoderne wereld' noemt heerst chaos. De staat is ondergraven door drugshandel, burgeroorlog of terrorisme en heeft er niet langer het monopolie op het gebruik van geweld. De tweede groep landen bevindt zich in wat Cooper de 'moderne wereld' noemt: het klassieke systeem van soevereine staten die krachtig en onverbloemd hun nationale belangen nastreven. China, India en Brazilië, maar ook Rusland en de Verenigde Staten horen tot deze categorie. In de 'moderne wereld' moeten macht en (de dreiging van) geweld voor rust en veiligheid zorgen. Maar succesvolle staten kunnen ook al te machtig worden, hegemonistische neigingen krijgen en andere landen gaan bedreigen. Cooper noemt tenslotte de Europese Unie als het beste voorbeeld van wat hij aanduidt als de 'postmoderne wereld', waar hij ook Japan toe rekent. In de postmoderne wereld hebben staten besloten elkaar niet meer te bestrijden, maar zich open te stellen voor 'verbanden van wederzijdse bemoeienis'. Die verbanden gaan ten koste van de nationale soevereiniteit, maar ze bevorderen de stabiliteit en veiligheid. Soevereiniteit betekent voor een postmoderne staat uiteindelijk niet veel meer dan een 'plaatsje aan de tafel', om mee te kunnen praten in de multilaterale wereldorde.

#### **4.2 Non-polariteit**

De Amerikaan Richard H. Haass meent daarentegen dat de internationale politiek gekenmerkt gaat worden door non-polariteit. [8] Dat is een wereld die niet meer gedomineerd wordt door één of twee of zelfs meerdere staten, maar eerder door dozijnen actoren die verschillende soorten macht bezitten en uitoefenen. Op het eerste gezicht, meent Haass, kan de wereld van vandaag multipolair lijken. De grote machten - China, de Europese Unie (EU), India, Japan, Rusland en de Verenigde Staten - omvatten meer dan de helft van de wereldbevolking en nemen 75 procent van het mondiale BNP voor hun rekening en 80 procent van de defensie-uitgaven in de wereld. Maar de hedendaagse wereld verschilt op fundamentele wijze van de klassieke multipolariteit.

#### **4.3 Verdichting van de wereld**

De Fransman François Heisbourg spreekt in dit verband over de 'verdichting' van de wereld. Het betreft hier de nauwe verwevenheid, de veelheid en complexiteit van de onderlinge betrekkingen tussen staten en de grensoverschrijdende uitdagingen waarmee de wereld wordt geconfronteerd. Hierdoor is er sprake van toenemende onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en gebeurtenissen.[9] De beste strategie voor het omgaan met nieuwe verrassingen waarvoor we komen te staan is volgens hem er een die zich wapent tegen het onverwachte.

Hoewel China, volgens Heisbourg, kan wedijveren met de Verenigde Staten, zullen de Chinezen als zij al een hegemonie nastreven, door de verdichting van de wereld hierin bemoeilijkt worden. 'Hard power' vindt hij in ieder geval niet langer het belangrijkste instrument om een hegemonie uit te bouwen. Echte macht uit zich vandaag bijvoorbeeld ook in het vermogen allerhande normen op te leggen. De totstandkoming van die normen is niet alleen een zaak van de staten en internationale organisaties, maar in toenemende mate ook van interregionaal overleg en van NGO's. Als voorbeeld noemt hij de invloed van de deskundigen in het 'International Panel on Climate Change'.

#### 4.4 Competitie en strijd

De Verenigde Staten blijven volgens de eerder genoemde Kagan vooralsnog de enige supermogendheid, maar de harde rivaliteit tussen grote mogendheden is teruggekeerd, waaronder de competitie tussen liberalisme (vrijheid en democratie) en autocratie. Rusland, China, Europa, Japan, India, Iran, de Verenigde Staten en anderen wedijveren met elkaar om regionale overheersing. Het valt daarom niet meer te ontkennen dat Amerika veel meer rekening moet houden met andere grote mogendheden. Daar komt bij dat de Verenigde Staten hun positie hebben verzwakt met de oorlogen in Irak en die tegen het terrorisme.

De oude competitie tussen democratieën (Verenigde Staten, Europa, Japan, Australië, India, Brazilië) en autocratieën (Rusland, China, Iran) zal volgens hem dan ook de internationale verhoudingen de komende tijden domineren. Omdat het Rusland en China economisch nu voor de wind gaat, heeft hun model ook elders in de wereld aantrekkingskracht gekregen. Hier komt een nog oudere strijd bij, die van radicale Islamieten die menen dat de moderne, seculiere culturen en mogendheden hun wereld zijn binnengedrongen en die hebben gedomineerd en ontheiligd. Bij een botsing van deze drie stromingen vervaagt volgens Kagan het uitzicht op een nieuwe periode van internationale convergentie en stappen we een tijdperk van divergentie binnen.

Hij bepleit dat democratieën een soort 'Bond van Democratieën' vormen om hun belangen en principes te verdedigen. De Veiligheidsraad biedt hiervoor geen soelaas omdat de Permanente leden vrijwel steeds verdeeld zijn. Conflicterende belangen en verschillende opvattingen over de aard van soevereiniteit en het recht van de internationale gemeenschap om te interveniëren in de binnenlandse aangelegenheden van een land, zijn hier debet aan. Dit idee, dat ook enige tijd deel uitmaakte van het verkiezingsprogramma van John McCain, zou in feite het einde van de Verenigde Naties inluiden. Zonder China en Rusland zouden mondiale operaties als het bestrijden van het broeikaseffect of het instellen van sancties tegen Iran, echter niet meer mogelijk zou zijn.

#### 4.5 Het 'incompetente' Westen

Kishore Mahbubani uit Singapore ziet het volgens zijn 'The New Asian Hemisphere: The Irresistable Shift of Global Power to the East', heel anders. [10] Hij acht de opkomst van Azië onstuitbaar en in tegenstelling tot Kagan, is voor hem 'normaal', dat de verhoudingen weer worden zoals ze de laatste tweeduizend jaar meestal waren: de economieën van Azië zijn veel groter zijn dan die van het Westen. Volgens de auteur is het Westen arrogant en mag het niet meer zo zijn dat slechts 12 procent van de wereldbevolking de baas speelt over 88 procent van de wereldbevolking. Mahbubani bestrijdt daarom de 'regel' dat je als directeur van het IMF uit Europa moet komen en dat alleen een Amerikaan president van de Wereldbank mag zijn. Bovendien weerspiegelt de samenstelling van de Veiligheidsraad met twee Europese landen als permanente leden, niet meer de huidige verhoudingen. Overigens verzuimt de schrijver te melden dat China in 2005 liet weten dat zij tegen een permanent lidmaatschap van Japan was. Volgens Mahbubani heeft het 'incompetente' Westen nog maar half in de gaten dat het 'competente' Azië de touwtjes in handen krijgt. De Aziaten zouden de problemen in de wereld beter aanpakken als zij een grotere rol zouden vervullen. Het Westen zal dat echter willen tegenhouden, maar door de opkomst van Azië gedwongen worden macht af te staan, en dan niet op elegante wijze. Het Westen lijkt juist in deze periode van verandering zijn geopolitieke competentie verloren te hebben. Zo acht hij voor de veiligheid van Europa de relatie met Noord-Afrika en het Midden-Oosten van groot belang, maar doet Europa daar veel te weinig mee. Deze relatie

moet volgens Mahbubani gezien worden in de bredere context van de relatie van het Westen met de islamitische wereld en kan onder meer versterkt worden door Turkije als lidstaat van de EU te aanvaarden. Turkije kan dienen als het 'Europese paard van Troje' in de islamitische wereld. Het Westen weet volgens Mahbubani te weinig af van de wereld buiten het Westen. Hij slaat bovendien de geopolitieke competentie van China aanmerkelijk hoger aan en als geen ander land in staat is een langetermijnstrategie uit te stippelen en te implementeren. Mahbubani gaat er van uit dat vrijhandel en 'rule of law' essentieel zijn in de internationale betrekkingen, maar dat het Westen de nadruk op het vestigen van democratieën moet opgeven, omdat het een hopeloos beleid is dat tot tegenslagen en nederlagen leidt. Interessant is dat de auteur het succes van de Aziatische economieën toeschrijft aan de 'zeven pilaren van Westers wijsheid'. Dit zijn vrije markt economie, wetenschap en technologie, meritocratie, pragmatisme, een cultuur van vrede, de rechtsstaat en het onderwijs. Aan het eind van de 19e eeuw nam Japan deze als eerste over, in de jaren '60 en '70 gevolgd door Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore. Ten slotte wijzigden ook China en India respectievelijk in de jaren '80 en '90' hun koers. Mahbubani doet af en toe de waarheid wel geweld aan. Zo stelt hij dat Azië veel beter de vrede in zijn regio heeft kunnen bewaren dan elders het geval was. De conflicten tussen India en Pakistan over Kasjmir, de burgeroorlog in Sri Lanka en de conflicten met minderheden in Indonesië, logenstraffen deze bewering echter. Bovendien ondernamen China en de ASEAN geen enkele actie om het bloedbad in het toenmalige Oost-Timor te voorkomen, toen het zich van Indonesië wilde afscheiden.

Kagan en Mahbubani bieden totaal verschillende inkijkjes in een wereld die komen gaat. In de veiligheidsomgeving van de 21ste eeuw zullen in ieder geval onzekerheid, wispelturigheid en steeds snellere veranderingen troef zijn. Nieuwe, asymmetrische dreigingen zullen samen met de meer traditionele conflicten zorgen voor een complexe omgeving zonder de voorspelbaarheid van de bipolariteit van de Koude Oorlog. Door globalisering en moderne communicatietechnologie gaan de gebeurtenissen zo snel dat besluitvormers niet altijd meer effectief kunnen reageren.

#### **4.6 Toenemend belang van de Indische Oceaan**

Vanuit een geopolitieke invalshoek meent de gerenommeerd Amerikaanse politiek en militair deskundige, Robert D. Kaplan, dat in de nieuwe wereldorde niet alleen Azië, maar tevens de Indische Oceaan een centrale plaats inneemt. [\[11\]](#) In het tijdperk van mondialisering blijft scheepvaart veruit de belangrijkste manier om goederen te verplaatsen. Met de opkomst van de Aziatische economie concentreert het mondiale handelsnet zich op de Indische Oceaan. Aangezien de nieuwe welvaart van de Aziatische landen nauw samen hangt met veilige zeeroutes, zullen zij hun verworven macht dan ook vooral op zee projecteren. Zich beroepend op de geschriften van Alfred T. Mahan, ligt volgens Kaplan de wereldmacht bij de staat die de eigen handelsvloot het best kan beschermen. [\[12\]](#) Dat waren zeker de laatste decennia de Verenigde Staten. Maar inmiddels zijn de Aziatische landen hun zeestrijdkrachten snel aan het uitbreiden en richten ze hun aandacht in toenemende mate op maritieme knooppunten als de Straat van Malakka en de Straat van Hormoez. De Japanse marine is vier maal zo groot als de Britse marine en ook China en India breiden in hoog tempo hun vloot uit. Indonesië neemt eveneens een belangrijke positie in, aangezien het de doorgangen tussen de Indische en de Stille Oceaan beheerst, waarmee het de levenslijnen van de mondialisering in handen heeft.

#### **4.7 De opkomst van het 'Chinese model'**

Bij de Chinees Yan Xuetong, bestaat er geen twijfel over: China groeit de komende twee decennia uit tot een van de grote mogendheden en een geduchte factor in een

toenemend multipolaire wereld. [13] Het land is politiek voldoende stabiel en de sterke economische groei van de afgelopen decennia zet ondanks de kredietcrisis door. Het 'Chinese model' zal in toenemende mate een stempel op de internationale betrekkingen drukken. Chinese politieke, culturele en economische waarden zullen volgens Yan aan belang winnen ten koste van het Westerse begrip van democratie.

Hij verwacht dat macht in de toekomst minder op nationale en meer op regionale leest wordt geschoeid. Japan, Rusland en India worden Chin's regionale partners. China richt zich verder vooral op de Verenigde Staten, waarmee allengs een gelijkwaardiger relatie ontstaat die waarschijnlijk voor groeiend ongemak aan Amerikaanse zijde zorgt. De Verenigde Staten en China worden hoe dan ook de grootste economieën van de wereld. De rol van de Europese Unie in dit wereldbestel is afhankelijk van de vraag of zij erin slaagt eensgezind op te treden. Volgens Yan is China uit op een constructieve relatie met Europa.

De prominente rol die Yan de komende twee decennia voor China op economisch en politiek vlak voorziet, steekt echter af tegen de bescheiden rol die het land zich aanmeet op het terrein van de internationale veiligheid. Terwijl de Verenigde Staten zich volgens Yan mengen in conflicten elders in de wereld die ze niet kunnen winnen, onthoudt China zich van militaire avonturen.

#### **4.8 Driedimensionaal schaakbord**

Tenslotte onderkent de Amerikaan Joseph S. Nye, twee belangrijke verschuivingen. [14] Ten eerste machtsverschuivingen tussen staten, en ten tweede een verspreiding van macht van staten naar niet-statelijke actoren. Nye kijkt tegen internationale betrekkingen aan, als een driedimensionaal schaakbord. Op het hoogste bord gaat het om militaire macht. De militaire overmacht van de Verenigde Staten speelt een belangrijke rol op dat niveau. De komende jaren is er geen enkel land dat de positie van de Verenigde Staten kan bedreigen. Het tweede bord betreft economische macht. In Nye's visie is economische macht al multipolair en moeten de Verenigde Staten samenwerken met de Europese Unie, Japan en China om beleid te formuleren en uit te voeren. Het derde en onderste bord betreft transnationale relaties en internationale onderwerpen als klimaatverandering, drugshandel, pandemieën en terrorisme, onderwerpen waarover geen enkele regering controle heeft. Nye ziet vooral op het onderste bord dreigingen voor de Verenigde Staten op lange termijn. Deze driedimensionale visie op internationale betrekkingen houdt ook in dat Nye niet in een unilateraal beleid gelooft. Unilateraal beleid werkt in zijn ogen alleen op het hoogste schaakbord, maar zal weinig positief effect sorteren op het tweede schaakbord (economie) of derde schaakbord (internationale, niet statelijke onderwerpen en transnationale ontwikkelingen). Nye pleit voor een beleid dat een integratie vormt van 'soft power' en 'hard power', en dat hij 'smart power' noemt. Hieruit volgt onder meer voor Nye dat multilateraal beleid de enige reële beleids optie is.

#### **5. Rivaliteit tussen de Verenigde Staten en China**

In vele debatten wordt de laatste jaren aandacht besteed aan de opkomst van China als rivaal van de Verenigde Staten. Op dit moment beschikken de Verenigde Staten over de grootste economie in de wereld, wereld's topuniversiteiten en vele van de grootste firma's. De Amerikaanse krijgsmacht is ook onvergelijkbaar sterker dan van enig andere rivaal. De Verenigde Staten besteden bijna evenveel aan hun strijdkrachten, als de rest van de wereld tezamen. Tevens moet gekeken worden naar immateriële middelen. De combinatie van een fijne neus voor ondernemen en technologische bekwaamheid heeft de VS het mogelijk gemaakt leiding te geven aan de technologische revolutie. Obama noemt 'innovatie' in de introductie van de National Security Strategy (NSS) als basis voor de Amerikaanse macht. [15] Hier

speelt immigratie een belangrijke rol. De Verenigde Staten weten de meest getalenteerde immigranten uit de hele wereld aan te trekken en te behouden. Zo staan ongeveer 45 procent van de proefschriften en 65 procent van de mastertitels in de computerwetenschappen op naam van studenten die buiten de Verenigde Staten zijn geboren. Amerika staat aan de top in de wereld als het gaat om het aantal patenten dat jaarlijks wordt uitgegeven, en een vierde daarvan komt van geïmmigreerde wetenschappers en uitvinders. "Onze bekwaamheid te innoveren, onze banden met de wereld, en onze economische welvaart hangen af van het vermogen van onze natie, om immigranten te verwelkomen en te assimileren", aldus de NSS. [16]

Hierbij past wel de kanttekening dat als de Amerikaanse economie onvoldoende banen genereert, vele knappe studenten in grote aantallen naar huis zullen terugkeren. In de ranglijst van de tien grootste bedrijven in de wereld zijn er slechts twee Amerikaanse - Walmart (1) en ExxonMobil (3). Er staan reeds drie Chinese bedrijven in de top 10: Sinopec, State Grid en China National Petroleum.

Op militair gebied zijn de lessen van de oorlogen in Irak en Afghanistan dat de Amerikaanse krijgsmacht aan de andere kant van de wereld in korte tijd een regering omver kan werpen, maar dat het pacificeren en stabiliseren van een veroverd land een andere zaak is.

De Amerikaanse bevolking verliest niet alleen zijn trek in buitenlandse avonturen, maar het Amerikaanse defensiebudget komt ook onder druk in het nieuwe tijdperk van versobering. De Amerikaanse voortdurende afhankelijkheid van buitenlandse leningen maakt het land kwetsbaar. Amerika financiert zijn militaire suprematie met buitenlandse leningen, wat betekent dat de oorlog in Afghanistan in feite met een Chinese creditcard betaald wordt. Admiraal Mike Mullen, voorzitter van de Verenigde Chefs van Staven, noemt de oplopende nationale schuld de grootste bedreiging voor de nationale veiligheid van de Verenigde Staten.

Ondertussen groeit het defensiebudget ieder jaar met gemiddeld 13 procent. De Chinese ontwikkeling van nieuwe raketten en anti-satellietentechnologie bedreigt de beheersing van de zee en lucht, waarop de Verenigde Staten hun suprematie in de Pacific baseren. In het nucleaire tijdperk is het onwaarschijnlijk dat de strijdkrachten van de Verenigde Staten en China met elkaar zullen vechten. Een algemene Chinese inschatting is, dat de Verenigde Staten niet langer hun dominerende militaire positie in de Pacific in stand kunnen houden. Amerikaanse bondgenoten in de regio - Japan, Zuid-Korea en in toenemende mate India - kunnen als partner van de VS wel proberen de opkomende Chinese macht te neutraliseren. Maar als de Verenigde Staten om budgettaire redenen hun aanwezigheid in de Pacific moeten terugschroeven, zullen hun bondgenoten zichzelf aanpassen aan de groeiende macht van China. De invloed van Beijing zal dan expanderen, en de Azië-Pacific regio - het opkomend centrum van de mondiale economie - zal de achtertuin van China worden.

Aanvankelijk waren de Verenigde Staten ontspannen over de opkomst van China na het einde van de Koude Oorlog. Er bestond het diep geworteld geloof dat mondialisering de Westerse waarden zou verspreiden. Sommige dachten zelfs dat globalisering en Amerikanisering vrijwel synoniem waren.

Er bestonden echter twee belangrijke misverstanden. De eerste was dat economische groei onvermijdelijk, en vrij snel, tot democratisering zou leiden. De tweede was dat nieuwe democratieën onvermijdelijk meer vriendelijk en behulpzaam tegenover de Verenigde Staten zouden staan. Geen van deze vooronderstellingen is bewaarheid geworden.



Dat geldt ook voor de vooronderstelling dat China zou moeten kiezen tussen politieke liberalisering en economisch falen. Verwacht werd dat een strak geleide een-partijstaat geen succes zou hebben in een tijdperk van mobiele telefoons en World Wide Web. In feite slaagde China er in censuur en een een-partijbewind te combineren met voortdurende economische successen. De confrontatie tussen de Chinese overheid en Google was leerzaam. Google, de icoon van het digitale tijdperk, dreigde zich terug te trekken uit China uit protest tegen de censuur, maar haalde uiteindelijk bakzeil in ruil voor symbolische concessies. Het is nu heel goed denkbaar dat wanneer China de grootste economie in de wereld wordt, het nog steeds een eenpartijstaat is die geleid wordt door de Communistische Partij.

Een werk dat het thema machtsverval in de jaren '80 in de publieke belangstelling plaatste, was het boek "The rise and fall of the great powers" van Paul Kennedy. De auteur raakte een gevoelige snaar toen hij de Amerikanen te verstaan gaf dat acht jaar Reagan niet het beloofde herstel hadden gebracht, maar slechts hadden bijgedragen aan een versnelling van het verval. Kennedy's these is eenvoudig. Zij laat zich samenvatten in twee algemeen geldige conclusies. 1. Er is sprake van een causaal verband tussen veranderingen die zich hebben voorgedaan in de algemene economische en productieve verhoudingen en de positie van individuele machten binnen het internationale systeem.

2. De geschiedenis suggereert evenzo dat op de lange termijn sprake is van een zeer duidelijk verband tussen de economische opkomst en ondergang van een grote mogendheid en haar opkomst en ondergang als een belangrijke militaire macht.<sup>[17]</sup>

Relatieve verschillen in groei van productieve vermogens verklaren aldus uiteindelijk de dynamiek binnen het stelsel van grote mogendheden. Staten in verval vertonen daarbij de neiging om de eigen ondergang te versnellen door onevenredig veel te besteden aan militaire middelen en daarmee hun productiebasis (verder) aan te tasten. Volgens Kennedy lijden zij aan 'imperial overstretch' en voldoen niet langer aan de noodzaak om een evenwicht te bewaren tussen aangegane verbintenissen ('commitments') en beschikbare middelen ('resources').

Politiek-militaire macht dient geschraagd te worden door economische middelen. Amerika, economisch uitgedaagd door budgettaire problemen en interne verloederding, dreigt te geraken in de klassieke positie van een mogendheid in verval, d.w.z. 'caught between its many commitments and decreased power'.<sup>[18]</sup> De neiging om in een complexere wereld vast te houden aan allianties en militaire verplichtingen tast de productieve basis verder aan. Het land dreigt aldus in een vicieuze cirkel van neergang en verval te belanden. Kracht ontleent Kennedy's stelling aan het feit dat het Amerikaans verval geplaatst is in het perspectief van de opkomst en ondergang van eerdere grote mogendheden, imperia en hegemoniale machten binnen het moderne statenbestel. Binnen dit bestel valt een cyclus van opkomst, verval, uitdaging, oorlog en de vestiging van nieuwe machtsverhoudingen te ontwaren.

## **6. Tot slot**

Welke conclusies kunnen tenslotte uit het voorgaande worden getrokken? Ondanks de verschillende analyses en visies op de toekomst, is toch een aantal rode draden te onderkennen. Allereerst is `dat de verschuiving van het Westen naar Azië. Dit vooral vanwege de opkomst van China en India. Over de toenemende rivaliteit tussen de Verenigde Staten en China zijn de meningen verdeeld. De opkomst van niet-statelijke actoren is een ontwikkeling die algemeen wordt onderkend. Het is dan ook niet verrassend dat vele veiligheidsdeskundigen menen dat de hedendaagse wereld meer chaotisch en onvoorspelbaar is, dan tijdens enig andere periode in de geschiedenis.

Bovendien zullen er in onderzoeken naar de toekomst, zelfs op een relatief korte termijn van tien jaar, altijd ontwikkelingen zijn die men moeilijk kan voorzien. Befamd zijn de woorden van de toenmalig Amerikaanse Minister van Defensie Donald Rumsfeld: "there are known knowns; there are known unknowns; and there are unknown unknowns. Van dit laatste is de recente onverwachte Arabische lente een treffend voorbeeld.

\* Gen. maj. bd. Mr. Drs. Kees Homan is als adviseur verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme.

---

[1] Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992

[2] Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Alfred A. Knopf, New York 2008

[3] J.H. Leurdijk, *Wereldpolitiek, Over De Betrekkingen Tussen Staten*, Uitgeverij Coutinho, Bussum 2001, pp. 183-187

[4] *Eindrapport Verkenningen, Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Ministerie van Defensie, 2010; en *Aan het buitenland gehecht, Over verandering en strategie van Nederlands Buitenlandbeleid*, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, 2010

[5] *Eindrapport Verkenningen*

[6] WRR-rapport

[7] Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Books, London, 2003

[8] Richard N. Haass, 'The Age of Nonpolarity: what will follow U.S. dominance', *Foreign Affairs*, May-June 2008, pp. 44-57

[9] François Heisbourg, *De Verdichting van de Wereld*, Roularta Books, februari 2010

[10] Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*, Public Affairs New York, 2008

[11] Robert D. Kaplan, 'Center Stage for the Twenty-first Century, Power Plays in the Indian Ocean', *Foreign Affairs*, March/April 2009, pp. 16-33

[12] Zie zijn in de 19<sup>e</sup> en begin 20<sup>e</sup> eeuw internationaal invloedrijke boek A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, Sampson Low, Marston & Company, Limited, London, December 1889.

[13] Yan Xuetong, *Chinese Thoughts on Foreign Relations*, Princeton University Press, 2008

[14] Joseph S. Nye, Jr. Public Affairs, New York, 2011, *The Future of Power*,

[15] *National Security Strategy*, The White House, Washington D.C., May 2010

[16] Ibid, p. 29

[17] Paul Kennedy, *The rise and fall of the great powers; economic change and military conflict from 1500 to 2000*, Random House, New York, 1987, p. xxii

[18] Robert Gilpin, *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton N.J. p. 347