

Management- samenvatting

-

Managementsamenvatting

De Clingendael Strategische Monitor 2013 is een vervolg op het in 2010 gepubliceerde 'Eindrapport Verkenningen; houvast voor de krijgsmacht van de toekomst' en de Clingendael Strategische Monitor 2012, die begin vorig jaar voor het eerst werd uitgebracht. De vraag die centraal stond in de Monitor 2012 was:

Wat zijn in het afgelopen jaar (2011) de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de internationale veiligheid en stabiliteit in de wereld geweest en hoe en in welke richting tekenen zich trends af gedurende de komende vijf à tien jaar?

Uitgaande van bovenstaande vraag is de kernvraag in de Clingendael Strategische Monitor 2013:

Hebben zich in 2012 dusdanig belangrijke ontwikkelingen in het internationale systeem voorgedaan en/of zijn de internationale verhoudingen zodanig veranderd, dat deze dwingen tot een bijstelling van de belangrijkste conclusies van de Monitor 2012?

Het gaat om het effect van deze ontwikkelingen op het patroon van samenwerking en conflict binnen het internationale systeem en de rol van staten en niet-statelijke actoren en om de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de mondiale veiligheid en stabiliteit.

De belangrijkste conclusie van de Monitor 2012 was dat het wereldsysteem zich in een multilateraal scenario bevond, maar dat samenwerking tussen staten stroever verliep. De verwachting werd uitgesproken dat het internationale systeem zich de komende vijf tot tien jaar richting een multipolair scenario zou bewegen. Het zou daarmee meer statelijk van aard zijn, waarbij niet-samenwerking de overhand zou hebben. Volgens de Monitor 2012 werd het internationale systeem gekenmerkt door onzekerheid op tal van dimensies, in het bijzonder binnen de 'Gordel van Instabiliteit'. Deze grotere onzekerheid impliceerde tegelijkertijd een vergroot risico van onveiligheid. Tot slot werd gewezen op de minder dominante positie van het Westen als gevolg van de opkomst van de BRICS-landen.

Afgezet tegen deze conclusies laat de Clingendael Strategische Monitor 2013 een hoge mate van *continuïteit* zien. Samenwerking vindt nog steeds op multilaterale basis plaats, maar de wereld schuift verder richting een multipolaire constellatie. De mondiale machtsverschuiving van 'the West to the rest' zet door. De onzekerheid binnen het internationale systeem is groot en daarmee ook het risico van onveiligheid.

Naast deze continuïteit laat de Strategische Monitor 2013 ook een aantal veranderingen of intensivering van in het verleden ingezette ontwikkelingen zien, die (potentieel) gevolgen kunnen hebben voor de mondiale veiligheid en stabiliteit, en daarmee voor Nederland. Daarbij gaat het om de volgende dimensies:

1. De ontwikkeling van de *mondiale machtsverhoudingen*, waarbij in 2012 sprake is van een versnelling en verbreding van het proces van machtsverschuiving. Bij blijvende onzekerheid over de toekomst van de Euro(-zone), gaat het hierbij vooral om de opkomst van China en de Amerikaanse reactie daarop, en de waarneming dat achter de BRICS een breder palet aan landen zich vooral economisch manifesteert binnen het wereldsysteem. Binnen het patroon van verschuivende machtsverhoudingen is sprake van toenemende spanningen in de Azië-Pacific regio en van een groeiende wedijver en wrijving tussen China en de VS. De Amerikaans-Chinese as domineert meer en meer het wereldsysteem, en de ontwikkeling van de verhouding tussen deze beide landen zal naar verwachting in de toekomst in belangrijke mate bepalend zijn voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. In samenhang met de opkomst van andere landen en regio's wijst de groeiende betekenis van deze bilaterale relatie op het ontstaan van een meer multipolaire wereld. Het risico van een directe confrontatie tussen grote mogendheden is daarbij nog steeds klein, maar niet langer ondenkbaar, waarbij vooral de Chinees-Japanse relatie aandacht verdient.

2. Op het vlak van het *multilaterale bestel* en de *samenwerking* daarbinnen is in 2012 sprake van een terugval, dan wel stagnatie. Dit geldt ten aanzien van internationale veiligheid en stabiliteit waar het bijvoorbeeld de situatie in Syrië betreft. Maar ook bij de aanpak van een aantal prangende mondiale problemen overheerst stagnatie. Dan gaat het om het wereldhandelsoverleg, de aanpak van klimaatverandering en de samenwerking inzake de financieel-economische crisis. 2012 liet in dit opzicht een scherpere tegenstelling zien tussen westerse landen en opkomende machten over de waarden en beginselen die aan het internationale systeem ten grondslag liggen. Daarbij eisen de opkomende landen ook meer zeggenschap binnen het multilaterale bestel, met als gevolg dat dit bestel zelf inzet van rivaliteit dreigt te worden. Integratie van deze landen in dit bestel, wat hervorming ervan vereist, is daarmee een van de grote uitdagingen voor de toekomst. Lukt dat niet, dan zullen de fragmentatietendensen doorzetten. Steeds duidelijker wordt ook dat bij een grotere afstand van de VS ten opzichte van Europa, de EU en haar lidstaten zelf als eerste verantwoordelijk zijn voor veiligheid en stabiliteit op het eigen continent en de directe omgeving. Daarbij wordt die omgeving gekenmerkt door groeiende instabiliteit (zie ook punt 4).

3. Alhoewel *niet-statelijke actoren* op vele dimensies een belangrijke rol spelen binnen het transnationale systeem heeft de *statelijke dimensie* in 2012 aan kracht gewonnen. Internationale samenwerking en interactie worden door staten gedomineerd. Voortgang of stagnatie wordt bepaald door hun vermogen om tot overeenstemming te komen. De sterkere manifestatie van het statelijke element is een gevolg van de opkomst en aanwezigheid van autoritaire mogendheden zoals China en Rusland enerzijds en het ontstaan van een meer multipolaire internationaal systeem anderzijds. Tegelijkertijd zijn niet-statelijke actoren vooral van invloed als 'stoorzender' in de vorm van 'spontane' publieksbewegingen dan wel als bedreiging. Bij dit laatste moet voor 2012 gewezen worden op de sterkere aanwezigheid van radicaal-islamistische bewegingen in met name Afrika en de vermenging van terrorisme met criminele activiteiten. Het wereldsysteem kan door de aanwezigheid en invloed van een zeer

divers palet aan niet-statelijke actoren nog steeds als *hybride* worden omschreven, met als verwachting dat het statelijk element de komende jaren scherper naar voren zal treden.

4. Het *mondiale dreigingsbeeld* is in 2012 complexer geworden, met als gevolg dat de onzekerheid binnen het internationale systeem is toegenomen. Deze grotere onzekerheid doet zich zowel op het interstatelijk als het intrastatelijk niveau voor. Opvallend is dat het risico van interstatelijk conflict in 2012 scherper op de voorgrond is getreden. Dan gaat het om Iran en Noord-Korea, maar ook om de relatie van China met een aantal van zijn buurlanden. Op het intrastatelijk vlak is sprake van een verslechtering van de situatie in vooral Afrika en het Midden-Oosten. In de MONA-regio is in Syrië de opstand tegen het regime geëscaleerd tot een burgeroorlog. In andere landen in de regio heerst grote onzekerheid over de uitkomst van wat in 2010 als de 'Arabische Lente' is begonnen. In Sub-Sahara Afrika is als gevolg van de gebeurtenissen in Mali 2012 de instabiliteit en fragiliteit verder toegenomen. Dit laatste onderstreept hoezeer delen van Afrika een *hot spot* van conflict en rivaliteit vormen. Dat geldt ook voor de regio Pakistan-Afghanistan, waar de grote vraag is wat er gaat gebeuren als de internationale vredesmacht zich uit Afghanistan heeft teruggetrokken. Het laat zien dat de 'Gordel van Instabiliteit' nog steeds, en naar verwachting nog lange tijd, een bron van conflicten met potentieel internationale gevolgen zal blijven. Een verwachting die mede moet worden gezien in het licht van schaarstes inzake water, voedsel en de gevolgen van klimaatverandering.

Het toekomstbeeld dat uit de Monitor 2013 oprijst, is dat van een wereld in grotere onzekerheid en daarmee een groter risico van onveiligheid, bij verder verschuivende machtsverhoudingen en moeizame mondiale samenwerking. Dit beeld wordt bevestigd door de verschuiving op het scenario-assenkruis richting het multipolaire kwadrant. Binnen dat scenario is samenwerking niet uitgesloten, maar deze zal sterker door de aard van de relaties tussen de grote mogendheden worden bepaald. Zo zal de ontwikkeling van onder andere de verhouding tussen de Verenigde Staten en China een belangrijke invloed uitoefenen op de wijze waarop het multipolaire kwadrant zich uiteindelijk zal manifesteren.