



# **Continuïteit** en **Onzekerheid** in een veranderende wereld

Instituut Clingendael | **Strategische Monitor** 2012



## Colofon

Jaïr van der Lijn & Andrea Teftedarija

Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld  
Clingendael Strategische Monitor 2012  
Den Haag, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Taalredactie: Peter Schregardus

### Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Clingendael 7  
2597 VH Den Haag

Tel. 070 – 3245384  
Fax 070 – 3282002

Postbus 93080  
2509 AB Den Haag

E-mail: [StrategischeMonitor@clingendael.nl](mailto:StrategischeMonitor@clingendael.nl)  
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit en biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

# INHOUDSOPGAVE

Lijst van afkortingen	IV
Managementsamenvatting	VI
Inleiding	1
Drijvende krachten	11
Mondialisering	12
Economie	20
Natuurlijke hulpbronnen	30
Klimaatverandering	38
Wetenschap en technologie	48
Verspreiding van massavernietigingswapens	58
Polarisatie en radicalisering	66
Conflictspectrum	76
Actoren	89
Grootmachten	90
Fragiele staten	108
Risicolanden	116
Niet-statelijke actoren	126
Internationale en regionale organisaties	140
De Nederlandse samenleving	150
De Caribische delen van het Koninkrijk	160
Conclusie	171
Reflectie op de Methodologische aanpak	204





# LIJST VAN AFKORTINGEN

AFA	Anti Fascistische Actie	FOL	<i>Forward Operating Locations</i>
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	FRONTEX	<i>Frontières extérieures</i>
ALBA	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i>	GMES	<i>Global Monitoring for Environment and Security</i>
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>	GPS	<i>Global positioning system</i>
ARF	<i>ASEAN Regional Forum</i>	GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
ASBC	AirSea Battle Concept	HV	Hoge Vertegenwoordiger
Benesam	Belgisch-Nederlandse samenwerking	IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>
BNP	Bruto Nationaal Product	ICMS	Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking
BRIC(S)	Brazilië, Rusland, India, China, (Zuid-Afrika)	ICT	Informatie en Communicatie Technologie
CBRN	<i>Chemical, Biological, Radiological, Nuclear (Weapons)</i>	IEA	<i>International Energy Agency</i>
CDA	Christen-Democratisch Appèl	IISS	<i>International Institute for Strategic Studies</i>
CELAC	<i>Community of Latin American and Caribbean States</i>	IMF	Internationaal Monetair Fonds
DRC	Democratische Republiek Congo	IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
DSI	Dienst Speciale Interventies	JSF	<i>Joint Strike Fighter</i>
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland	MFO	<i>Multinational Force and Observer</i>
EAS	East Asia Summit	MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ECB	Europese Centrale Bank	MONA	Midden-Oosten en Noord-Afrika
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden	MRBM	<i>Medium-Range Ballistic Missiles</i>
EMP	Electromagnetische Impulsen	NAVO	Noord-Atlantische Verdrags-organisatie
EOD	<i>Explosive Ordnance Disposal</i>	NBIC	Nanotechnologie, biotechnologie, informatietechnologie en cognitieve wetenschappen
EU	Europese Unie	NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
FARC	<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>		

NCW	<i>Network-centric warfare</i>	VS	Verenigde Staten
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie	VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
NCTb	Nationale Coördinator Terrorismebestrijding	WK	Wereldkampioenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling	WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
OPCW	<i>Organization for the Prohibition of Chemical Weapons</i>	WTO	<i>World Trade Organization</i>
OPEC	<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>		
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa		
PGS	Permanent Gestructureerde Samenwerking		
PSC	<i>Political and Security Council</i>		
PVV	Partij Voor de Vrijheid		
R&D	<i>Research and Development</i>		
R2P	<i>Responsibility to Protect</i>		
RECAAP	<i>Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia</i>		
S&ED	<i>Strategic and Economic Dialogue</i>		
SAARC	<i>South Asian Association for Regional Cooperation</i>		
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>		
SP	Socialistische Partij		
UNAMID	<i>United Nations Hybrid Operation in Darfur</i>		
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>		
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>		
UNISFA	<i>United Nations Interim Security Force for Abyei</i>		
UNMISS	<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i>		
VN	Verenigde Naties		
VPD	<i>Vessel Protection Detachment</i>		



# MANAGEMENTSAMENVATTING

Sinds het verschijnen van de Verkenningen in 2010 is er veel gebeurd. De Eurocrisis, de Arabische Lente, de verdere groei van de BRIC's, de London Riots, de aanslag van Anders Breivik in Noorwegen, de aardbeving in Japan en de daaropvolgende kernramp in Fukushima, de ontwikkelingen inzake het Iraanse kernwapenprogramma en de dood van Kim Jong-Il zijn slechts een greep uit de vele gebeurtenissen van het afgelopen jaar. Met als doel al deze ontwikkelingen te duiden, stelt de Clingendael Strategische Monitor 2012 zich de volgende vraag:

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

De Monitor beantwoordt deze vraag op basis van de omgevingsanalyse uit het interdepartementale project 'Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst' uit 2010. Gekeken wordt naar de ontwikkeling van drijvende krachten (in hoge mate autonome, externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het Koninkrijk en de krijgsmacht) en de actoren (landen, organisaties, individuen en groepen die activiteiten uitvoeren die van invloed zijn op de veiligheidssituatie) uit

deze omgevingsanalyse. Daarbij is telkens gekeken naar 1) gebeurtenissen en trends in het afgelopen jaar; 2) waarschijnlijkheden en onzekerheden in de komende vijf tot tien jaar; 3) strategische schokken; 4) winnaars, verliezers en de gevolgen van winst/verlies voor instabiliteit en onveiligheid in de wereld; 5) implicaties voor de Nederlandse krijgsmacht. Dit rapport besluit met algemene conclusies over de bevindingen uit de analyses van de drijvende krachten en actoren. Gebeurtenissen en ontwikkelingen worden bij elkaar gebracht en er worden generaliserende uitspraken gedaan over de richting waarin de wereld zich de komende jaren mogelijk zou kunnen bewegen, alsmede over de gevolgen hiervan voor het Nederlands veiligheidsbeleid en de Nederlandse krijgsmacht.

De **drie voornaamste conclusies** van de Monitor 2012 zijn genomen op basis van het scenario-assenkruis uit de Verkenningen.

Ten eerste, op basis van de scenarioanalyse bevindt **de wereld zich in het Multilaterale kwadrant van het assenkruis dat in de Verkenningen is ontwikkeld**. Coöperatie heeft (nog) de overhand, terwijl het internationale systeem overwegend statelijk van karakter blijft.

In de complexiteit aan ontwikkelingen binnen het internationale systeem zijn twee overkoepelende trends te ontwaren: binnen het internationale systeem verloopt de samenwerking tussen staten stroever; en binnen het internationale systeem neemt het aantal niet-statelijke actoren toe en groeit hun rol. Hierdoor is het waarschijnlijk dat in de komende vijf tot tien jaar het internationale systeem zich zal bewegen naar het Multipolaire kwadrant, voornamelijk statelijk, en non-coöperatie heeft de overhand.

Ten tweede, **het internationale systeem heeft zich naar een onzekerder situatie bewogen**. Deze conclusie is gebaseerd op drie lijnen in de analyse:

- afgezet tegen het assenkruis van de Verkenningen heeft het afgelopen jaar volgens de scenarioanalyse in de Monitor een beweging van de drijvende krachten en actoren naar het nulpunt van het assenkruis plaatsgevonden. Hoe dichter dit nulpunt wordt benaderd, des te onzekerder en diffuser de toestand van het internationale systeem is. De wereld krijgt steeds meer trekken van *alle* vier kwadranten;
- in vergelijking met de Verkenningen is het gewicht van de in de Monitor waargenomen onzekerheden relatief toegenomen ten opzichte van de waarschijnlijkheden. Met andere woorden, ook de actor- en factoranalyses in de Monitor laten meer onzekerheid zien;

- vele van de in de Verkenningen gesignaleerde schokken, maar ook van de nieuwe in de Monitor waargenomen aanvullende schokken, zijn volgens de analyses waarschijnlijker geworden. De gevolgen van deze schokken zijn doorgaans van te voren niet te overzien. De kans dat het internationale systeem in de komende vijf tot tien jaar drastisch wordt opgeschud, en daarmee nog onzekerder wordt, lijkt te groeien.

Ten derde, hoewel in het afgelopen jaar het internationale systeem niet werkelijk onveiliger is geworden, is de onzekerheid, en daarmee **het risico van onveiligheid, toegenomen**. Bovendien is in veel gevallen deze onzekerheid verschoven van de vraag 'wordt de wereld veiliger of onveiliger?', naar 'blijft het huidige veiligheidsniveau gehandhaafd of wordt de wereld onveiliger?'

Het is de vraag wat 'waarschijnlijk' en wat 'onzeker' is met betrekking tot de toekomst. Een vergelijking van de in de Monitor onderkende waarschijnlijkheden en onzekerheden met die uit de Verkenningen levert de volgende resultaten op:

- In zowel de Monitor als de Verkenningen waarschijnlijk:** een minder dominante positie van het Westen; de voortdurende instabiliteit in de 'gordel' die van Latijns-Amerika via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Centraal-Azië loopt; een dynamisch conflictspectrum; technologische ontwikkelingen; en groeiende druk op de 'openbare ruimten' van de wereld.



○ **In beide onzeker:** verloopt de opkomst van nieuwe grootmachten vreedzaam?; wat is de toekomst van *global governance*?; komen er meer conflicten door de groeiende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen?; wat zijn de gevolgen van klimaatverandering voor de nationale en internationale veiligheid?; hoe ver gaat de polarisatie in de Nederlandse samenleving?; en welke betekenis heeft de financieel-economische crisis voor de nationale en de internationale veiligheid?

○ **Van onzeker naar waarschijnlijk:** de mondialisering schrijdt voort; het non-proliferatieregime staat onder druk; en de invloed van niet-statelijke actoren neemt toe.

○ **Nieuwe waarschijnlijkheden (d.w.z. niet in Verkenningen, wel in Monitor):** er is sprake van *Politikverdrossenheit*; de economie zal voorlopig nog in onrustig vaarwater verkeren, maar komt er uiteindelijk weer bovenop; klimaatverandering zet door; de energiemarkt is gespannen en Nederlandse belangen staan binnen de EU onder druk; de *status quo* inzake Noord-Korea duurt voort; terrorisme is een blijvend probleem; de krijgsmacht staat onder druk; en de Caribische regio blijft afhankelijk van andere, met name westerse actoren.

○ **Nieuwe onzekerheden (d.w.z. niet in Verkenningen, wel in Monitor):** In welke richting zullen de normen in het internationale systeem zich ontwikkelen?; wat zijn de gevolgen van de Arabische Lente?; in welke richting ontwikkelen Afghanistan en Pakistan zich?; zullen de internationale

inspanningen om zeeroverij tegen te gaan, slagen?; hoe ontwikkelt de situatie rond Iran zich verder?; hoe stabiel blijft Noord-Korea?; hoe zal de energiemarkt zich verder ontwikkelen?; zijn de veiligheidsvraagstukken die voortkomen uit technologische ontwikkeling in de hand te houden?

○ **In de Monitor niet waargenomen waarschijnlijkheden uit de Verkenningen:** Groeiende migratiedruk op – de grenzen van – de Europese Unie; de kracht van percepties; groeiend strategisch belang voor Europa van het gebied rondom de Indische Oceaan.

○ **Niet waargenomen onzekerheid:** Hoe ontwikkelt Rusland zich? – de Monitor constateert namelijk dat het onwaarschijnlijk is dat Rusland terugkeert als een volwaardige pool in het internationale systeem. ●



# Inleiding





# ANTICIPEREN IN EEN ONZEKERE WERELD

*Andrea Teftedarija & Jair van der Lijn*

**D**at we in een onzekere wereld leven, met nieuwe, samengestelde of hybride en veelal niet-militaire dreigingen, is een constatering die door veel denktanks, ministeries en organisaties wordt gedragen. De afgelopen jaren hebben veel analyses uitgewezen dat het veiligheidsbegrip is verbreed en dat oude structuren die antwoord boden op dreigingen en gevaren niet meer per definitie aansluiten op de hedendaagse uitdagingen.

Een andere bevinding is dat het wereldbeeld waarschijnlijk ook de komende decennia diffuus zal blijven. Opkomende mogelijkheden, de gevolgen van economische interdependentie en financiële crises, proliferatie van massavernietigingswapens, falende staten, klimaatverandering en technologische vooruitgang zijn voorbeelden van ontwikkelingen die directe of indirecte gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid en stabiliteit in de wereld.

Aangezien het wereldsysteem omgeven is door onzekerheid, en het onzeker is wat voor consequenties de diverse ontwikkelingen zullen hebben op de veiligheid en de stabiliteit in de wereld, hebben veel organisaties het belang van vooruitkijken ingezien. Anticiperen

op toekomstige uitdagingen wordt steeds meer nodig geacht, om tijdig en effectief handelingsperspectieven te ontwikkelen ter voorbereiding op voorziene en onvoorziene gebeurtenissen en hun *impact*.

Veel ontwikkelingen die van invloed zijn of kunnen zijn op de veiligheid en stabiliteit in de wereld, zijn geïdentificeerd. Verscheidene exercities die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd brachten in kaart welke ontwikkelingen en gebeurtenissen de aandacht van beleidsmakers zouden moeten vasthouden. Nu is het van belang deze ontwikkelingen te monitoren en daarbij uitspraken te doen over de vraag in hoeverre ontwikkelingen die invloed hebben op de internationale veiligheid en stabiliteit zich de komende jaren of decennia kunnen voortzetten.

## VERKENNINGEN: HOUVAST VOOR DE KRIJGSMACHT VAN 2020

Van alle toekomstverkennde exercities is het interdepartementale project 'Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van 2020' (in het vervolg: de Verkenningen) voor Nederland op het gebied van de internationale veiligheid en stabiliteit het meest relevant. In 2008 heeft de ministerraad de opdracht gegeven tot het

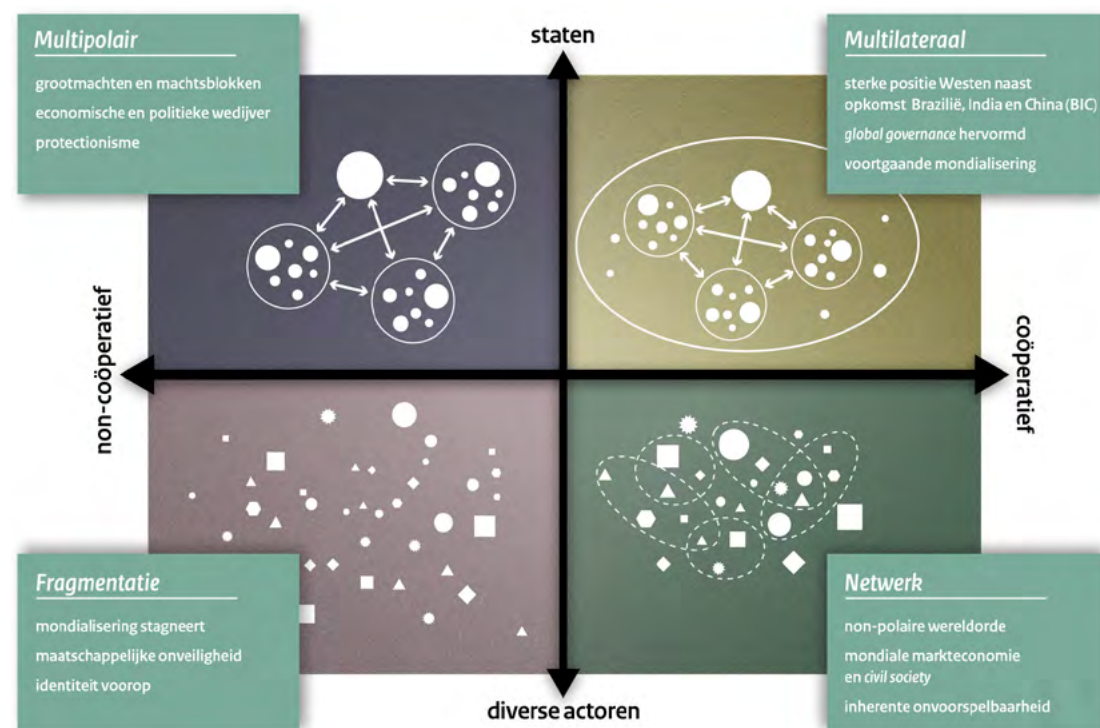
uitvoeren van een analyse van de te verwachten ontwikkelingen in de wereld en tot het schetsen van mogelijke toekomstscenario's, om een basis te leggen voor politieke besluitvorming omtrent de Nederlandse defensie-inspanning. Twee jaar later, in mei 2010, is het eindproduct van het project Verkenningen opgeleverd, een lijvig rapport waarin op basis van een omgevingsanalyse en toekomstscenario's beleidsopties zijn ontwikkeld die politici en beleidsmakers in staat hebben gesteld keuzen te maken voor de toekomst van Defensie.

De omgevingsanalyse van de Verkenningen is uitgevoerd door zestien drijvende krachten en actoren, alsmede hun implicaties voor de veiligheid en de krijgsmacht, in kaart te brengen. **Actoren** zijn "landen, organisaties, individuen en groepen die activiteiten uitvoeren die van invloed zijn op de veiligheidssituatie". **Drijvende krachten** zijn "in hoge mate autonome, externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het Koninkrijk en de krijgsmacht". Uit de omgevingsanalyse vloeit een aantal waarschijnlijkheden en onzekerheden voort over de wijze waarop en de mate waarin het wereldsysteem zich zal ontwikkelen. Ook worden in de Verkenningen twee 'kernonzekerheden' uiteengezet. Hoe de wereld zich de komende twee decennia zal ontwikkelen, hangt af van de vraag die betrekking heeft op de mate van samenwerking binnen het wereldsysteem ('Ontwikkelt het wereldsysteem zich in de richting van toenemende samenwerking en integratie of van afkalvende samenwerking en fragmentatie?') en van de vraag over het karakter van actoren die op veiligheidsgebied in het wereldsysteem een rol spelen ('Wordt onze veiligheid bepaald door staten of door niet-statelijke actoren?'). In welke

richting deze twee kernonzekerheden zich ontwikkelen, hangt af van diverse drijvende krachten en actoren die hierop van invloed zijn.

Om de gebeurtenissen, ontwikkelingen en mogelijke trends in de komende decennia in een bredere context te plaatsen, zijn in de Verkenningen vier toekomstscenario's ontwikkeld die schetsen hoe en met welke gevolgen de wereld zich de komende twee decennia op hoofdlijnen zou kunnen ontwikkelen. Het scenarioraamwerk bestaat uit twee assen die voortvloeien uit de kernonzekerheden. Uit deze assen volgen twee staatscentrische scenario's: Multilateraal en Multipolair. Bij de eerste is sprake van effectieve samenwerking tussen staten en de tweede wordt vooral gekenmerkt door wedijver en non-coöperatie. De twee andere scenario's gaan uit van de opkomst van niet-statelijke actoren. Staten zijn aanwezig in het wereldsysteem, maar niet-statelijke actoren hebben aan invloed gewonnen. De kwadranten Fragmentatie en Netwerk zijn hiervan het resultaat. Waar in het kwadrant Fragmentatie vooral geldt 'ieder voor zich', wordt in het kwadrant Netwerk op mondiale schaal samengewerkt tussen diverse actoren en zijn zij veel nauwer verbonden dan in het non-coöperatieve scenario. De scenario's zijn vervolgens gebruikt als toetssteen voor de beleidsopties voor Defensie. Een robuuste beleidsoptie bijvoorbeeld is een pakket van maatregelen dat in alle vier scenario's goed uitpakt; het is daarom verstandig voor die optie te kiezen.

Daarnaast zijn de beleidsopties ook getoetst op zogenaamde **strategische schokken**. Dit zijn "naar tijdstip en plaats moeilijk te voorspellen gebeurtenissen of specifieke ontwikkelingen met een zeer grote uitwerking. Deze gebeurtenissen



Figuur 1: Scenario's uit de verkenningen

kunnen de veiligheid van het Koninkrijk in een nieuw daglicht plaatsen en tevens een beroep op de krijgsmacht inhouden. Zij lijken soms onwaarschijnlijk of ons voorstellingsvermogen te boven te gaan.”

De omgevingsanalyse van de Verkenningen heeft geleid tot de conclusie dat de komende jaren de fundamentele onzekerheid waarmee het wereldsysteem is omgeven, en daarmee ook de veiligheidssituatie en de implicaties hiervan voor Nederland en voor de krijgsmacht, aanleiding

geeft de defensieorganisatie zodanig in te richten dat zij met deze onzekerheid om kan gaan.

#### CLINGENDAEL STRATEGISCHE MONITOR

In de Verkenningen is geconstateerd dat het anticiperend vermogen van de overheid dient te worden versterkt, om zodoende vroegtijdig ontwikkelingen die van belang zijn voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid te kunnen identificeren. In overleg met de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken heeft het Instituut Clingendael ter

ondersteuning hiervan het meerjarige project ‘Clingendael Strategische Monitor’ ontwikkeld, waarbij de ontwikkelingen uit de Verkenningen jaarlijks worden gevolgd. De Clingendael Strategische Monitor dient tevens als input voor de interdepartementale Strategische Monitor, waarbinnen toekomstverkenkende bijdragen vanuit verschillende kennisinstellingen en overheidsinstanties worden verzameld en bijeen worden gebracht tot een Rijksbrede analyse van de ontwikkelingen in het wereldsysteem en de gevolgen hiervan voor het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Zo worden ook in de Clingendael Strategische Monitor analyses opgesteld over door het jaar heen gevolgde thema's die direct of indirect de veiligheid en stabiliteit in de wereld hebben beïnvloed en de veiligheid en stabiliteit in de toekomst kunnen gaan beïnvloeden. Naast het terugblikken op het afgelopen jaar, wordt dus nadrukkelijk ook beoogd vooruit te kijken en uitspraken te doen over of en, zo ja, hoe de geïdentificeerde ontwikkelingen zich de komende vijf tot tien jaar kunnen voortzetten. De veelomvattende afzonderlijke en overkoppelende analyses van de Clingendael Strategische Monitor hebben als doel te fungeren als instrument om strategievorming op het gebied van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid te ondersteunen.

De hoofdvraag in de analyse van de Strategische Monitor is:

*Wat zijn in het afgelopen jaar de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de internationale veiligheid en stabiliteit geweest en hoe en in welke*

*richting tekenen zich trends af gedurende de komende vijf à tien jaar?*

Deze vraag valt uiteen in vijf deelvragen:

**1. Gebeurtenissen en trends in het afgelopen jaar.**

Wat zijn het afgelopen jaar de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen geweest?

**2. De komende vijf tot tien jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden.**

Hoe zullen de trends en ontwikkelingen zich de komende vijf tot tien jaar ontwikkelen (op basis van het verleden en van wat we denken te weten over de toekomst)? Wat is waarschijnlijk en wat is onzeker?

**3. Strategische schokken.**

Is de waarschijnlijkheid van de strategische schokken uit de Verkenningen veranderd en zijn er andere strategische schokken waarmee rekening moet worden gehouden?

**4. Winnaars, verliezers & instabiliteit en onveiligheid in de wereld.**

Wie zijn als gevolg van deze ontwikkelingen de winnaars en wie zijn de verliezers? Waar kan dit de komende vijf tot tien jaar tot instabiliteit en onveiligheid leiden?

**5. Implicaties voor de Nederlandse krijgsmacht.**

Hoe komen door deze instabiliteit en onveiligheid Nederlandse belangen en/of de internationale rechtsorde in gevaar en welke gevolgen heeft dit voor het veiligheids- en defensiebeleid, en in het bijzonder voor het beroep op de krijgsmacht en de krijgsmacht als organisatie?



## HET BELANG VAN DE CLINGENDAEL STRATEGISCHE MONITOR

Het volgen van de ontwikkeling van de in de Verkenningen uitgewerkte toekomstscenario's, alsmede van drijvende krachten en actoren die van invloed zijn op hoe het wereldsysteem zich de komende jaren zal ontwikkelen, is essentieel voor het Nederlandse veiligheidsbeleid en voor de weerbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht als instrument voor de implementatie daarvan. Dit wordt ook onderstreept door de *Strategie-, Kennis- en Innovatieagenda 2011-2015* van het ministerie van Defensie. Anticipatie is een wezenlijk onderdeel van het strategisch management en bestaat uit twee componenten: een *kenniscomponent* (leren wat de voorziene en onvoorziene gebeurtenissen en ontwikkelingen zijn die van invloed kunnen zijn op je organisatie) en een *organisatorische component* (organisatorische aanpassingen doorvoeren om beter voorbereid te zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen). De Clingendael Strategische Monitor is opgezet ter ondersteuning van de eerstgenoemde component van anticipatie.

De analyses in dit rapport zijn toegespitst op en uitgewerkt naar de behoeften van de Rijksoverheid. Hierbij wordt in het bijzonder de aandacht gevestigd op de krijgsmacht als instrument voor de implementatie van het veiligheidsbeleid. In de Clingendael Strategische Monitor worden de gevolgen van mogelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen in de wereld voor de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk, de internationale rechtsorde en de krijgsmacht stelselmatig en tijdig verkend, om de strategische functies 'anticiperen' en 'voorkomen' van de

krijgsmacht te ondersteunen. De Monitor kan worden gezien als een instrument voor *early warning* en biedt op deze manier houvast aan de strategievorming door het beantwoorden van de vraag waar het van belang is de komende jaren de aandacht van de Nederlandse overheid op te richten om optimaal voorbereid te zijn op verschillende veiligheidsuitdagingen.

De Clingendael Strategische Monitor kan ook een bijdrage leveren door internationale incidentscenario's te suggereren, die in het kader van de Nationale Risico Beoordeling van de Strategie Nationale Veiligheid worden uitgewerkt. De analyse van de strategische schokken behandelt niet alleen de bestaande schokken uit de Verkenningen, maar genereert ook belangrijke aanvullende mogelijke schokken.

De Monitor dient tevens als input voor verdere discussies over ontwikkelingen in de wereld en de gevolgen hiervan voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. Zij kan echter niet de absolute waarheid over waar de wereld zich naartoe zal bewegen, achterhalen. Desondanks beoogt deze geïnformeerde bijdrage aan het maatschappelijk debat relevant te zijn voor een goed afgewogen politiek besluitvormingsproces.

Hoewel in de Monitor nadrukkelijk de implicaties voor het veiligheids- en defensiebeleid worden uitgewerkt, en daarmee ook de inzet van de krijgsmacht, kunnen de inzichten uit dit rapport als geheel of uit de afzonderlijke thematische analyses zonder meer interessant zijn voor een breder publiek. De analyses die worden uitgevoerd

op allerlei deelonderwerpen (drijvende krachten en actoren) zijn bruikbaar voor eenieder die geïnteresseerd is in het verwerven van meer inzicht in de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in de wereld. Tot de doelgroep van dit product behoren dan ook afdelingen en individuen die zich bezighouden met strategievorming ten behoeve van hun organisatie. De Clingendael Strategische Monitor kan om die reden ook worden beschouwd als naslagwerk voor organisaties om de belangrijkste risico's te destilleren die als input kunnen dienen voor het vormgeven van strategisch beleid. De Monitor zal op jaarlijkse basis verschijnen.

### METHODOLOGISCHE UITWERKING

De analyse van de drijvende krachten en actoren uit de Verkenningen komt neer op een analyse van de actoren en factoren die het internationale systeem, en de veiligheidsomgeving van Nederland en het Koninkrijk in het bijzonder, bepalen. De ontwikkelingen op de verschillende thema's worden eerst afzonderlijk geanalyseerd.

De **drijvende krachten** zijn:

- Mondialisering
- Economie
- Natuurlijke hulpbronnen
- Klimaatverandering
- Wetenschap en technologie
- Verspreiding van massavernietigingswapens
- Polarisatie en radicalisering
- Het conflictspectrum

De **actoren** zijn:

- Grootmachten
- Fragiele staten
- Risicolanden

- Niet-statelijke actoren en individuen
- Internationale en regionale organisaties
- De Nederlandse samenleving
- De Caribische delen van het Koninkrijk

Iedere drijvende kracht en actor wordt geanalyseerd op basis van de eerder aangegeven set van deelvragen, die zo veel mogelijk op dezelfde wijze worden beantwoord. In de conclusie is aan de hand van deze analyses met focus en op gestructureerde wijze een optelsom gemaakt van alle ontwikkelingen op de verschillende thema's, en zijn overkoepelende en overstijgende conclusies getrokken over de ontwikkelingen in de wereld als geheel, als ook hun implicaties voor de mondiale veiligheid en stabiliteit.

Om uitspraken te kunnen doen over de richting waarin het wereldsysteem zich begeeft, dat wil zeggen alle drijvende krachten en actoren bij elkaar, wordt de scenario-methodiek uit de Verkenningen overgenomen. Per drijvende kracht of actor wordt bij de subconclusies van de behandeling van de eerste twee vragen – over de gebeurtenissen en trends van het afgelopen jaar en een vooruitblik op de komende vijf tot tien jaar – geprobeerd de geïdentificeerde trends en ontwikkelingen in het assenkruis van de Verkenningen te plaatsen en te vertalen naar de vier kwadranten. In de overkoepelende analyse in de conclusie worden alle inschattingen over de ontwikkelingen op het assenkruis bij elkaar gebracht en kunnen uitspraken worden gedaan over de richting waarin het wereldsysteem zich binnen de kwadranten begeeft: meer of minder samenwerking en meer of minder invloed voor statelijke actoren. Concluderend kan vervolgens





worden vastgesteld in de richting van welk kwadrant de wereld het afgelopen jaar is gegaan en wat de inschatting is voor de komende jaren: wordt de wereld meer Multilateraal of Multipolair? Of heeft het wereldsysteem toch meer de kenmerken van het Netwerk- of het Fragmentatie-kwadrant?

Naast het volgen van de ontwikkeling van de toekomstscenario's is het ook van belang in kaart te brengen welke plotselinge gebeurtenissen of ontwikkelingen zouden kunnen optreden die grote gevolgen hebben voor de veiligheid van Nederland, het Koninkrijk en/of de krijgsmacht. In de Clingendael Strategische Monitor worden daarom de ontwikkelingen wat betreft de in de Verkenningen geïdentificeerde strategische schokken gevolgd. Per thema wordt gezien of de strategische schokken die relevant zijn voor het betreffende onderwerp, waarschijnlijker of minder waarschijnlijk zijn geworden. Daarnaast worden mogelijke nieuwe strategische schokken uitgewerkt.

De bijdragen in dit rapport zijn vrijwel allemaal afkomstig van auteurs die als (senior) wetenschappelijk medewerker verbonden zijn aan Instituut Clingendael of het Clingendael International Energy Programme. Als externe auteurs hebben bijgedragen: Edwin Bakker, hoogleraar Terrorisme en Contraterrorisme aan de Universiteit Leiden en Henri L'Honoré Naber, Safer Seas Consultancy.

De wetenschappelijk onderzoekers die aan de Clingendael Strategische Monitor hebben bijgedragen, hebben uiteenlopende onderzoeksmethoden gehanteerd. De onderzoekers zijn vrijgelaten om die methode

te gebruiken die de beste data oplevert voor de beantwoording van de vragen en die zij doorgaans al in hun werk gebruiken bij het monitoren van de ontwikkelingen op hun terrein. Literatuuronderzoek is het meest gebruikt, maar bij sommige thema's zijn ook kwantitatieve databestanden geraadpleegd en interviews afgenomen voor het verkrijgen van achtergrondinformatie. Tijdens de totstandkoming van de analyses en de conclusies van het eindrapport zijn de auteurs door middel van brainstormsessies betrokken geweest bij het identificeren van dwarsverbanden en divergerende ontwikkelingen tussen de verschillende drijvende krachten en actoren.

#### KANTTEKENINGEN OVER WAT DE CLINGENDAEL STRATEGISCHE MONITOR NIET DOET

Een belangrijke disclaimer op deze eerste versie van de Clingendael Strategische Monitor is dat dit rapport het resultaat is van een pilot-traject. De thematische en de overkoepelende analyses in dit document zijn tot stand gekomen in de laatste drie maanden van 2011. Dit pilot-traject zal uitvoerig worden geëvalueerd wat betreft onder andere methodologie en aanpak, alvorens wordt verder gegaan met de Clingendael Strategische Monitor 2013.

De opzet van de Clingendael Strategische Monitor, zoals nu gekozen, borduurt voort op de werkwijze van de Verkenningen. In bepaalde aspecten wijkt deze echter af van de Verkenningen. In het algemeen kan gesteld worden dat er pragmatisch is omgegaan met het gebruik van de elementen uit het eindrapport van de Verkenningen, hoewel gestreefd is naar zo veel mogelijk aansluiting bij dit rapport.

Allereerst zijn de analyses in de Monitor langer en uitgebreider dan die van de Verkenningen. Verder zijn de titels van de thema's van de Verkenningen aangehouden, maar wijkt de inhoud van de drijvende krachten en de actoren soms af van de manier waarop de Verkenningen deze onderwerpen heeft behandeld. Dit heeft vooral te maken met het nieuwe stramien van de hierboven gegeven subvragen, dat voor alle thema's wordt gevolgd. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen het thema Conflictspectrum volledig uit te werken volgens het stramien dat voor de Clingendael Strategische Monitor wordt gebruikt, inclusief de gevolgen van de ontwikkelingen binnen het conflictspectrum voor de krijgsmacht. Dit is in de Verkenningen anders uitgewerkt.

Daarnaast wordt er ook inhoudelijk afgeweken op het thema Mondialisering. In deze analyse wordt met name ingegaan op de (politieke) beheersbaarheid en aansturing van de gevolgen van dit wereldomvattende proces. Bij het thema Grootmachten is er in de Monitor voor gekozen Japan niet in de analyse mee te nemen, vanwege het tijdelijk gebrek aan expertise over dit thema binnen het Instituut. Bij de Internationale en Regionale Organisaties zijn om dezelfde reden de niet-Europese regionale organisaties grotendeels buiten beschouwing gebleven. Daarnaast was bij deze eerste versie geen expertise over criminele organisaties voorhanden wat betreft het thema niet-statelijke actoren en individuen. Ook is de actor Nederlandse samenleving meer dan in de Verkenningen toegespitst op de relatie tussen de Nederlandse samenleving en de krijgsmacht. Tevens behandelt de drijvende kracht Natuurlijke Hulpbronnen voornamelijk energieveiligheid en tot op zekere hoogte grondstoffen. Onderwerpen

als voedselveiligheid worden buiten beschouwing gelaten in deze versie van de Monitor.

Een van de drijvende krachten die in de Verkenningen wordt geanalyseerd, is niet meegenomen in deze versie van de Monitor. Het gaat om de drijvende kracht Demografie. Door het plotseling ontstane gebrek aan expertise bij Instituut Clingendael op het gebied van demografie kon er geen bijdrage worden geleverd op dit onderwerp. Wel wordt het thema massa-immigratie aangestipt in de hoofdstukken Mondialisering en Klimaatverandering en zal in een volgende versie van de Monitor worden getracht alle drijvende krachten en actoren in de analyse mee te nemen.

Er worden in de Monitor geen beleidsaanbevelingen gedaan. Wel worden uit de analyse implicaties voor de krijgsmacht gedestilleerd. De Monitor gaat echter niet zo ver als de Verkenningen om beleidsopties te ontwikkelen of adviezen aan te reiken voor instrumenten ten behoeve van het veiligheidsbeleid of voor de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht.

Het is belangrijk te vermelden dat de hoofdstukken onderling verschillen in schrijfstijl. Aangezien de Clingendael Strategische Monitor 2012 een pilotproject betreft, hebben de auteurs hiertoe de vrijheid gekregen. Tijdens de evaluatie zal worden bekeken welke gebruikte methode zich het beste leent voor deze exercitie. Hoewel er getracht is zo veel mogelijk uniformiteit te bewerkstelligen in de niveaus van analyse en de normatieve uitgangspunten van de hoofdstukken, is het vanzelfsprekend dat auteurs verschillende visies hebben en verschillende analytische accenten leggen. Uiteindelijk worden deze verschil-



lende niveaus van analyse in het eindhoofdstuk  
bijeengebracht om tot een eenvormige conclusie  
te komen.

Tot slot is wellicht de belangrijkste kanttekening  
die gemaakt moet worden dat de Monitor geens-  
zins voorspellingen doet over de toekomst en hoe  
de onveiligheid en instabiliteit zich in de wereld  
zullen manifesteren. In de Monitor worden trends  
en ontwikkelingen geïdentificeerd en uitspraken  
gedaan over de mate van waarschijnlijkheid dat  
deze trends en ontwikkelingen zich de komende  
vijf tot tien jaar zullen voortzetten. Hoewel voor-  
spellen niet mogelijk is, worden de verschillende  
richtingen en opties voor de toekomst in kaart  
gebracht, ofwel verkend.

OPZET RAPPORT

In de volgende hoofdstukken worden de gebeur-  
tenissen en ontwikkelingen met betrekking tot  
acht drijvende krachten en zeven actoren uitge-  
werkt. Ieder hoofdstuk beschrijft een thema; een  
drijvende kracht of actor. Elk thema is eenvormig  
ingevuld en begint met een korte inleiding, waar-  
in uiteen wordt gezet wat er wordt behandeld  
en waarin het onderwerp wordt gedefinieerd en  
afgebakend. Vervolgens worden per thema de vijf  
deelvragen beantwoord die betrekking hebben  
op: de gebeurtenissen en ontwikkelingen op het  
thema in het afgelopen jaar; de waarschijnlijkheden  
en onzekerheden in de komende vijf tot tien  
jaar; de strategische schokken; de onveiligheid  
en instabiliteit in de wereld, alsmede de winnaars  
en de verliezers van de recente en toekomstige  
ontwikkelingen en de implicaties van deze zaken  
voor het Nederlandse veiligheidsbeleid en de  
krijgsmacht. Bij de beantwoording van de eerste  
twee deelvragen wordt tevens ingegaan op de

vraag of en in welke richting dit thema zich  
beweegt binnen het assenkruis van de Verken-  
ningen, waarbij de toekomstscenario's helpen de  
gebeurtenissen en ontwikkelingen in een kader  
te plaatsen. Elk thema wordt afgesloten met een  
conclusie.

Dit rapport eindigt met algemene conclusies over  
de bevindingen uit de analyses van de drijvende  
krachten en actoren. Gebeurtenissen en ontwik-  
kelingen worden bij elkaar gebracht en er worden  
overkoepelende uitspraken gedaan over mogelijke  
toekomstige ontwikkelingen in het internationale  
systeem. Hierbij worden de waarschijnlijkheden  
en onzekerheden in het wereldsysteem op het  
gebied van veiligheid nadrukkelijk inzichtelijk  
gemaakt, en wordt bijzondere aandacht geschon-  
ken aan de implicaties van deze ontwikkelingen  
voor het Nederlandse veiligheidsbeleid en de  
Nederlandse krijgsmacht. Ook bevat de conclusie  
een analyse van de trends in het internationale sys-  
teem vanaf het verschijnen van de Verkenningen,  
waarbij wordt gekeken naar de richting waarin  
de afzonderlijke drijvende krachten en actoren  
zich in de komende vijf tot tien jaar kunnen gaan  
ontwikkelen en de snelheid waarmee deze veran-  
dering tot stand komt.

Tot slot wordt in het hoofdstuk 'Reflectie op de  
methodologische aanpak' kort teruggekeken  
op het proces en worden alvast enige lessen  
getrokken uit de Clingendael Strategische  
Monitor 2012. 



# Drijvende krachten

Hoofdstuk	pagina
<i>Mondialisering</i>	12
<i>Economie</i>	20
<i>Natuurlijke hulpbronnen</i>	30
<i>Klimaatverandering</i>	38
<i>Wetenschap en technologie</i>	48
<i>Verspreiding van massavernietigingswapens</i>	58
<i>Polarisatie en radicalisering</i>	66
<i>Conflictspectrum</i>	76



# MONDIALISERING

Peter van Ham

**M**ondialisering omvat een voortdurend proces van wereldwijde economische, politieke en culturele integratie.

Andere hoofdstukken beschrijven in detail wereldomvattende processen, zoals economie en klimaatverandering. Dit hoofdstuk houdt zich vooral bezig met de vraag hoe dit proces politiek beheersbaar kan worden gehouden, en wellicht zelfs kan worden aangestuurd. Met andere woorden, *global governance* staat centraal.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

Het afgelopen jaar heeft de **onvoorspelbaarheid van het mondialiseringsproces** doorgezet en ten enen male duidelijk gemaakt dat verdere verrassingen in het vooruitzicht liggen. We moeten daarom niet alleen trends en ontwikkelingen analyseren, maar ook de zg. ‘game changers’ in kaart (trachten te) brengen. Zo heeft de ‘Arabische Lente’, die in december 2010 in Tunesië begon, geen enkel land in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA) ongemoeid gelaten. De NAVO-interventie in Libië (maart-oktober 2011) heeft niet alleen bijgedragen tot de golf van revoluties in de regio, maar ook de discussie over de zg. ‘Responsibility to Protect’ (R2P) weer doen oplaaien.

De wereldomspannende **financiële crisis is het gevolg van gebrekkig leiderschap en van duidelijke regels.**

De meeste regels, procedures en gedragscodes worden niet langer door een staat verordonneerd, maar zijn losse *gentlemen’s agreements* tussen bedrijfstukken en beroepsgroepen, of tussen producent en consument. Deze netwerkfilosofie is gebaseerd op het idee dat de wereld té gecompliceerd is geworden om door logge staten met hun bureaucraten te worden bestuurd; consumenten, bedrijven en burgers kunnen het zelf beter, sneller en efficiënter afhandelen. Dit is echter een mooi-weer-benadering gebleken. Zij werkt alleen vlekkeloos als er geen serieuze conflicten opdoken; in het systeem van *global governance* kan er immers zelden een ultiem machtswoord worden gesproken, laat staan dat er een beslissing kan worden afgedwongen. En hier ligt het probleem, want de niet-westerse wereld is niet post-modern, maar hooguit modern en vaak zelfs feodaal en klassiek machtsbelust. De **verschuivende machtsverhoudingen** maken het de Europese Unie en de Verenigde Staten tevens onmogelijk zelf weer de teugels in staatshanden te nemen. Daarvoor ontbreekt het aan economische, financiële en politieke middelen, alsook aan daadkracht. Pijnlijk genoeg is ook het machtige Amerikaanse militaire apparaat hier niet behulpzaam (Van Ham, 2011).

Het resolute NAVO-ingrijpen in Libië onder Frans-Brits leiderschap staat in schril contrast tot de besluiteloosheid van Europa’s politici om de Euro te redden. De president van de Europese Centrale Bank, Jean-Claude Trichet, verklaarde in oktober 2011 **dat de stabiliteit van het financiële systeem in gevaar is gekomen:**

“De grote onderlinge verwevenheid van het financiële systeem in Europa heeft geleid tot een snel toenemend risico van significante besmetting. Dat bedreigt de financiële stabiliteit in Europa als geheel en heeft een negatieve invloed op de reële economie in Europa en daarbuiten.” (Visser, 2011). Het is voor het eerst dat Europa op deze wijze met de negatieve consequenties van mondialisering wordt geconfronteerd. Dat uitgerekend China (met een reserve van US\$ 3,2 triljoen) heeft aangeboden de Eurozone financieel te helpen, illustreert de nieuwe internationale machtsverhoudingen en de problemen en uitdagingen waar ook Nederland mee wordt geconfronteerd.

**De vraag is immers welke sturende invloed Europa – en Nederland – nog heeft op de belangrijkste economische, financiële, politieke en veiligheidsontwikkelingen in de wereld.** De mondialisering schrijdt voort en de onvoorspelbaarheid neemt toe – de beheersbaarheid van onze omgeving houdt daarmee echter geen gelijke tred. Op het World Economic Forum van januari 2011 was het *buzz word*: ‘de G-nul’. Terwijl de economische en politieke elites in Davos bijeen waren, keek de wereld gefascineerd toe hoe het Egyptische volk haar dictator afzette. Deze maatschappelijke omwentelingen kwamen als een verrassing.

De beelden van Cairo’s Tahrirplein gingen 24/7 de wereld over; ze maakten voor eenieder duidelijk dat de politieke agenda niet meer door ‘s werelds ‘grootmachten’ wordt bepaald. **Ook de NAVO-interventie in Libië kende een novum: de Verenigde Staten waren ‘leading from behind’** en niet meer, zoals in het verleden, de herkenbare leider (Boot, 2011). Deze gebeurtenissen hebben de vraag doen rijzen wie er überhaupt nog sturend kan optreden. Het is duidelijk dat de traditionele G8 te beperkt is en dat de belangen van de G20 (waar ook de BRIC’s en de belangrijkste ontwikkelingslanden in zijn vertegenwoordigd) te veel uiteenlopen om daadkrachtige besluiten te nemen. Het bestaande institutionele kader (van IMF tot EU en G8) lijkt in onze hybride wereld niet langer alert en leidend op te kunnen treden. De Bretton Woods-instituten zijn niet bij machte oplossingen te vinden voor de financiële crisis. Ook de EU lijkt niet in staat de Eurocrisis te stabiliseren, laat staan nieuwe politieke kaders te creëren om de eigen munteenheid weer geloofwaardig te maken.

**De trend om oplossingen middels zg. publiek-private partnerschappen te vinden, lijkt niet verder door te zetten.** Vérgaande publiek-private samenwerking betekent immers een kleinere rol voor de staat en een navenant beperkter mogelijkheid politieke leiding te geven. De legitimiteit van dit netwerkmodel staat onder druk, maar blijft bij gebrek aan een alternatief vooralsnog overeind. Vanuit de samenleving is er een groeiende vraag naar politiek leiderschap. Of het nu gaat om luidruchtige *Occupy*-bewegingen, die de banken ter verantwoording roepen, of politieke partijen in Nederland als SP en PVV, die





niet geloven dat ‘meer Europa’ het panacee is voor de uitdagingen van de mondialisering, elke regering moet zich uitgebreid verantwoorden voor de keuzen die ze maakt, in het bijzonder waar het de afdracht van soevereiniteit betreft. Het is daarbij opmerkelijk dat deze kritische bewegingen vaak een groot deel van de bevolking achter zich scharen. Een recente opiniepeiling van *Time magazine* wees uit dat 54% van de Amerikanen sympathie heeft voor de *Occupy*-doelstellingen; en de SP en de PVV kunnen tezamen rekenen op een stabiele 30 tot 35% van het Nederlandse electoraat.

*Deze bezinning zou men zeker als een renationalisatietrend kunnen omschrijven. Mede omdat klassiek multilateralisme (met meer deelnemers dan ooit) geen uitweg biedt, versterkt dit de trend tot Fragmentatie, met de G-nul als uiteindelijke dystopie. Voor de drijvende kracht Mondialisering is de trend vanuit voornamelijk het Fragmentatie-kwadrant daarom onverminderd richting verdere Fragmentatie. De klassieke multilaterale optie, waarin internationale organisaties centraal staan, heeft aan geloofwaardigheid ingeboet.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

**WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
Het uitgangspunt van de meeste analyses over mondialisering is dat **de ontwikkeling richting een ‘hybride wereld’ zich onverminderd voortzet**. Het recente WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht* (2010) gaat uit van een geopolitieke herordening waarbij niet-westerse landen meer invloed zullen krijgen. Parallel aan deze verschuivende internationale machtsbalans worden niet-statelijke actoren – van NGO’s en bedrijven tot criminele en terroristische

netwerken – steeds belangrijker. Samen met staten en internationale organisaties vormen zij ‘beleidsnetwerken’ die (veelal op een *ad hoc*-basis en met wisselende coalities) gedeelde problemen aanpakken (Risse & Börzel, 2005). De WikiLeaks-affaire heeft ook westerse overheden bewust gemaakt van de nadelen van openheid en transparantie, alsmede van de uitdaging waarvoor de moderne democratie in de 21ste eeuw is gesteld. Het resultaat is een dynamische internationale arena, die zowel kan leiden tot een verantwoordelijke *civil society* (de ‘netwerksamenleving’), alsook tot fragmentatie en chaos. Deze analyse ligt ook ten grondslag aan de Verkenningen (2010).

De financiële crisis heeft duidelijk gemaakt **dat de grenzen van het neoliberalisme zijn bereikt**. De staat maakt een *comeback*, hetgeen gepaard gaat met een terugkeer van *Realpolitik*. Daarbij komt dat het vertrouwen in ‘westerse’ oplossingen (d.w.z. gebaseerd op liberaal-democratische principes van een open samenleving) is afgenomen. Door de economische malaise in het Westen en de groeiende macht van landen als China en India, is de ‘Washington consensus’ kwetsbaar geworden. China’s ‘Beijing model’, gebaseerd op een sterke staat en hoge groei, neemt daardoor aan populariteit toe (Halper, 2010). Het valt immers moeilijk vol te houden dat het westerse model superieur is wanneer het zich economisch in zwaar weer bevindt.

De grootste gemene deler van deze problemen is het afnemende vertrouwen in de overheid om de eigen burger veiligheid en welvaart te garanderen. Wanneer de fragmentatie voortschrijdt en de poging van staten de macht aan zich te

trekken, faalt, zal dit waarschijnlijk resulteren in **ongenoegen, extremisme en massaal publiek protest**. Het grote probleem is echter dat elke poging soevereiniteit terug te krijgen óf onmogelijk, óf zeer kostbaar zal blijken. Dit zal resulteren in verdere *Politikverdrossenheit* en een gebrek aan vertrouwen dat de liberale democratie nog langer is staat is de belangen van haar burgers te behartigen.

De ‘London riots’ – die zich in werkelijkheid tot ver buiten de Britse hoofdstad hebben uitgebreid – en de meer recente *Occupy*-bewegingen zijn een voorproefje van wat Europa en Amerika te wachten kan staan. Links- en rechts-extremisme zullen waarschijnlijk in politieke kracht toenemen. Wanneer de overheid ook niet in staat zal blijken kritieke infrastructuur (ziekenhuizen; transport; internet, etc.) te beschermen tegen digitale aanvallen, zal dit de toch al fragiele relatie tussen burger en staat verder onder druk zetten.

Waarschijnlijkheden	
●	Mondialisering schrijdt voort, maar de beheersbaarheid van onze omgeving houdt daarmee geen gelijke tred;
●	Vertrouwen in de overheid en in (internationale) instituties neemt af;
●	De aantrekkingskracht van het westerse, neo-liberale model neemt af, hetgeen afbreuk doet aan de westerse ‘soft power’;
●	Ongenoegen onder de bevolking resulteert in extremisme en massaal publiek protest.

Onzekerheden	
●	Hoe relevant en daadkrachtig zijn de essentiële internationale organisaties, waaronder het IMF, de NAVO en de EU in de toekomst?;
●	Blijven soevereiniteit en democratie als leidende normen in het wereldsysteem gehandhaafd?

De R2P-doctrine kan ‘common law’ worden, hetgeen betekent dat een zich ontwikkelend internationaal rechtskader ook Nederland juridisch legitimiteit en politiek houvast biedt (Forcese, 2011). De R2P-doctrine ondergraaft echter wel degelijk de klassieke interpretatie van soevereiniteit, hetgeen deel uitmaakt van de trend het Westfaalse statensysteem te moderniseren. De politieke aansturing van dit ‘nieuwe’ systeem is echter volledig ontoereikend, wat leidt tot willekeur. De vraag wanneer en hoe te interveniëren wordt beantwoord volgens opportunistische maatstaven. Onze grondwet vraagt de regering ‘de ontwikkeling van de internationale rechtsorde’ te bevorderen (Art. 90). De R2P-doctrine kan gezien worden als een ‘ontwikkeling’ die de internationale rechtsorde kan ondermijnen, met ook voor Nederland onvoorziene consequenties.



*Inzake de drijvende kracht Mondialisering wordt de trend naar verdere Fragmentatie doorgezet. Het Fragmentatie-kwadrant, dat steeds meer gestalte lijkt te krijgen, is een reden tot zorg. Het enige werkelijke alternatief voor een multilateraal systeem gebaseerd op internationale organisaties, is een netwerk van global governance. De grootste uitdaging is de fragmentatie een halt toe te roepen. Dit geldt zowel voor het proces van mondialisering als de fragmentatie binnen Europa zelf.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

○ **Uiteenvallen Eurozone.** Waarschijnlijker geworden. Dit is de grootste strategische schok, evenals het tot voor kort ongekende scenario van terugkeer van de eigen nationale munt.

Andere potentiële strategische schokken:

○ **Wegvallen van leiderschap en sturing in het internationale systeem.** De grootste strategische schok op het gebied van de mondialisering is het wegvallen van leiderschap en sturing, waardoor steeds meer gebeurtenissen ons 'overkomen' zonder dat 'wij' – in het Westen, Europa en Nederland – daar enig vat op kunnen krijgen. Dit knaagt aan de wortels van de democratie en ondermijnt de invloed van westerse normen en waarden in de wereld.

○ **Grootschalige rellen in grote steden.** Gezien de rellen in Londen in de zomer van 2011 is deze schok meer waarschijnlijk geworden. Hierbij is het mogelijk dat de ideologie en de methodes van de relschoppers zich verder verspreiden naar meer grote steden in Europa.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

We zullen worden geconfronteerd met toenemende dreigingen die voortkomen uit onze mondiale netwerksamenleving. Vooral in het **digitale domein** nemen de problemen toe (criminaliteit, *hacking*, netwerkaanval). Ook de **risico's van ongecontroleerde massa-immigratie** kunnen leiden tot grote spanningen, zowel aan de grenzen als in de gastlanden zelf. Het is duidelijk dat de Europese Unie en de Verenigde Staten de grote verliezers zijn, niet alleen economisch en financieel, maar ook politiek en strategisch.

Een andere verliezer is Israël, dat door de omwentelingen in de regio rekening moet houden met een door de *vox populi* gevoed antisemitisme in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, met verregaand isolement en wellicht zelfs met een militair conflict. Daarbij komt dat zowel Turkije als Iran de invloed in de regio heeft weten uit te breiden. In het bijzonder de Turkse premier Erdogan werpt zich op als een nieuwe 'Nasser', een politiek leider die in het Midden-Oosten de toon en agenda weet te zetten (Cohen, 2010). **Door alle aandacht voor de Arabische Lente en de invasie van Libië heeft Iran veel tijd gewonnen** om het eigen kernwapenprogramma uit te breiden. Behalve de dreiging van een Iraans kernwapen, is vooral **de ontwikkeling van Turkije** zeer zorgwekkend. De EU is als politiek plechtanker voor Ankara minder relevant geworden, terwijl Turkije zich meer en meer als een ambitieuze regionale macht ontwikkelt en daarbij conflicten met Cyprus en Israël gebruikt om het eigen profiel op te schroeven. Turkije heeft al aangegeven om

gedurende het Cypriotische EU-presidentschap (juli-december 2012) de relaties met de EU te bevriezen. Wanneer deze problemen escaleren, zal de EU zich waarschijnlijk tegen Turkije moeten uitspreken, wat tot zowel politieke als militaire conflicten kan leiden. Zeker wanneer de banden tussen Turkije en Iran verder worden aangehaald, zijn de negatieve gevolgen van zo'n conflict serieus.

Voor de komende vijf jaar betekent dit dat Europa – en Nederland – rekening moet houden met **een nieuwe machtsconstellatie in het Midden-Oosten** en een mogelijk militair conflict tussen enerzijds het Westen (inclusief Israël) en anderzijds Turkije en/of Iran. Als aanleiding komt een Iraans kernwapen of de existentiële bedreiging van de staat Israël in aanmerking.

Daarnaast behoeft het concept van **'achterblijvers van de mondialisering'** enige aandacht. De vraag naar deze achterblijvers vereist een genuanceerd antwoord. De achterblijvers zijn immers niet alleen dié landen die niet kunnen profiteren van de flexibiliteit en openheid die de wereldeconomie nu kenmerken. Dit zijn de bekende falende en zwakke staten, die geen aansluiting vinden bij de neoliberale economische wereldorde. De achterblijvers bevinden zich echter tevens bij ons 'om de hoek'. Dit zijn de bevolkingsgroepen die niet profiteren van de open en flexibele economie, die niet over de kennis en vaardigheden beschikken om een baan te krijgen en die baan ook te behouden. De westerse kenniseconomie kent immers ook verliezers, en als deze groepen te groot worden – wat mogelijk is als de economische

crisis zich verdiept en voortzet – kan dit leiden tot massaal maatschappelijk verzet, en zelfs tot binnenlands(e) onrust en conflict.

### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

De Nederlandse krijgsmacht heeft zich succesvol omgevormd tot een zg. expeditionaire krijgsmacht, die zowel in klassieke vredesoperaties als meer robuuste stabilisatieoperaties is ingezet. Behalve verdediging (inclusief verplichtingen in NAVO- en EU-verband) en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, heeft de krijgsmacht als taak de internationale rechtsorde te helpen handhaven. In het licht van bovenstaande analyse kan er veelvuldig beroep worden gedaan op de Nederlandse krijgsmacht. **Nederland zal willen deelnemen aan toekomstige interventies, uit te voeren in het kader van de 'Responsibility to Protect' onder NAVO- (of wellicht EU-) vlag.** Na de Libië-interventie behoort ook een humanitair ingrijpen in de rest van Afrika tot de mogelijkheden.

De Nederlandse krijgsmacht zal op zeer uiteenlopende manieren de belangen van het Koninkrijk moeten beschermen. **De verschuivende machtsbalans en de afkalving van de Amerikaanse hegemonie betekent dat Europa – en Nederland – vaker de eigen strategische belangen moet verdedigen.** Dit gebeurt nu al met enig succes bij de bestrijding van piraterij in de Golf van Aden en de onderschepping van massavernietigingswapens (het zg. *Proliferation Security Initiative*) in de Middellandse Zee. Nederland zal zich waarschijnlijk moeten voorbereiden op missies van deze aard, inclusief het beschermen en openhouden van strategische aanvoerlijnen. Hetzelfde geldt



voor het beschermen van Europa's buitengrenzen tegen een groeiende stroom migranten. Het valt te voorzien dat onder druk van de eigen bevolking de EU (bijvoorbeeld via de uitbreiding van FRONTEX) daadkrachtiger tegen dit verschijnsel kan gaan optreden. Ook moet worden geanticipeerd op een inzet van de krijgsmacht als binnenlandse ordehandhaver.

#### CONCLUSIE

De nadelen en risico's van mondialisering zijn acuut en ernstig; de politieke sturing is beperkt. Dit leidt tot frustratie en ongenoegen, wat zich uit in scepsis ten aanzien van bestaande instituties, variërend van de staat zelf tot de EU en de G8/G20, alsmede in massaal publiek protest.

Voortschrijdende fragmentatie is waarschijnlijk. *Global governance* gebaseerd op een het Netwerkwakdrant biedt enig houvast, maar geen werkelijke oplossing. Het gebrek aan politieke sturing betekent op vele terreinen dat de invloed van het Westen afneemt. De dreiging dat China en India dit machtsvacuüm zullen vullen, is beperkt. Een aanzienlijk grotere dreiging vormt de instabiliteit van de MONA-regio, alsmede de machtsaspiraties van Turkije en Iran. De afbrokkelende hegemonie van de Verenigde Staten betekent dat de EU/Europa de eigen strategische belangen zal moeten behartigen. Ook de Nederlandse krijgsmacht kan in dit kader veelvuldig tot inzet komen.

#### LITERATUUR

Boot, Max (2011), 'Did Libya Vindicate "Leading From Behind"?', *Wall Street Journal*, 1 september.

Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2005), 'Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?', in: E. Grande & L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st. Century*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 195-216.

Bremmer, Ian & Nouriel Roubini (2011), 'A G-Zero World', *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 2 (maart/april), pp. 2-7.

Cohen, Ariel (2010), 'Turkey's New Threat Assessment: A Challenge for Washington', *The Heritage Network*, 2 november.

Forcese, Craig (2011), 'R2P and Libya: (Still) A Tool of Discourse' (14 april). Internet: <http://craigforcese.squarespace.com/public-international-law-blog/2011/4/14/r2p-and-libya-still-a-tool-of-discourse.html>

Halper, Stephan (2010), *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, New York: Basic Books.

Van Ham, Peter (2011), 'De mythe van global governance', *Internationale Spectator*, vol. 65, no. 6 (juni), pp. 305-306.

Visser, Martin (2011), 'Trichet waarschuwt voor systeemrisico banken', *Financieel Dagblad*, 11 oktober.





# ECONOMIE

Adriaan Schout

**D**e wereld kampt met een mondiale economische crisis. De financiële en economische fragiliteit is hardnekkig gebleken. In de aanloop naar de crisis werd er nog gespeculeerd over het feit dat een crisis in één werelddeel zou worden gedempt door de opleving in een ander. Economische crises lijken nu echter meer op wereldoorlogen: iedereen wordt geraakt. Een relatief beperkte crisis in Griekenland kraakte de onafhankelijkheid van de Europese Unie en kan de wereldeconomie ondermijnen. De mondiale crisis begon in 2008 in de Verenigde Staten, maar concentreert zich inmiddels vooral in de EU. De drijvende krachten achter de Europese (en daarmee mondiale) crises zijn de zwakke besluitvorming en het uitblijven van structurele hervormingen in de EU, alsmede het economische en politieke wantrouwen.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

Europa is de splijtzwam van de wereldeconomie geworden. De EU werd altijd gezien als economische reus, maar politieke (goedbedoelende) dwerg. Nu is de Unie zelfs tot economisch probleemkind vervallen. Tot 2008 profiteerden de economieën in de EU van een positieve spiraal, met lage rentes, stijgende huizenprijzen (en dus stijgende vermogens) en groei. Ambitieuze programma's om tot

economische hervormingen te komen, zoals de 'Lissabon agenda', waren papieren tijgers, omdat de druk tot aanpassingen ontbrak. Het ging zelfs zó goed, dat de EU aandrang op een ambitieus mondiaal klimaatbeleid.

Die positieve spiraal is omgeslagen in een neerwaartse spiraal, die het gebrek aan stabiliteit van de euro blootlegt. De omslag bewijst zich inmiddels door **stijgende rentes, dalende prijzen op de onroerend-goedmarkten, afnemende koopkracht, groeiende werkloosheid in de EU, oplopende tekorten**, etc. Economieën moeten herstructureren en het Europese noodfonds is veel te klein om Italië op te vangen. Frankrijk en België hebben zich inmiddels als volgende probleemkinderen aangemeld. Een langere periode van anti-keynesiaans beleid is ingezet door de gedwongen bezuinigingen. De Europese Centrale Bank is begonnen monetair bij te springen, waardoor nieuwe gevaren zijn ontstaan. De ECB heeft (december 2011) 211 miljard euro aan obligaties van zwakke lidstaten op de balans staan (*EUbusiness*, 2011), wat zijn onafhankelijkheid en geloofwaardigheid bedreigt (Boot, 2011). Inflatiedreiging leidt tot verdere financieringsproblemen voor overheden omdat obligaties minder gewild zijn. De EU staat er slecht voor.

Ook **knellen de geringe structurele aanpassingen** die zijn doorgevoerd. Ontwikkelde landen moeten hun arbeidsproductiviteit borgen door technologische ontwikkelingen en innovaties. De centrale doelstelling van de EU is daarom de R&D-uitgaven op 3% van het bruto nationaal product te brengen; de EU komt echter niet boven de 2% (in 2009). In de periode 1995-2008 stegen de R&D-uitgaven met 50% (Mijs & Schout, 2011). De Verenigde Staten lieten een verhoging zien met 60%, terwijl de vier meest kennisintensieve landen in Azië (Japan, Zuid-Korea, Singapore en Taiwan) 75% meer investeerden. Investerings in kennis en innovatie stegen in China zelfs met 855% (Mijs & Schout, 2011). De Verenigde Staten spenderen 2,5 keer meer aan tertiair onderwijs dan de EU (Mijs & Schout, 2011). De Europese bezuinigingen zetten de investeringen in innovatiecapaciteiten binnen de Unie verder onder druk.

Het gevolg is dat EU-landen in de *global competitiveness*-overzichten nog wel hoog staan, maar de BRIC-landen zijn de sterke stijgers. **Ook toont de EU een zeer divers beeld.** Griekenland en Portugal staan op dezelfde hoogte als Afrikaanse landen. De verwachte economische convergentie in de EU is mislukt.

Uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking, cultuur en niet-urgente uitgaven staan in de EU onder druk. Alle aandacht gaat uit naar het redden van de economie. Koopkrachtverlies leidt tot dalende handelsstromen. **De crisis is daarmee een reële – mondiale – economische dreiging.**

China heeft de economische groei weten vast te houden (hoewel die groei is afgevlakt). Het is de ultieme economische redder geworden. Met de gematigde loonontwikkeling en het geleide wisselkoersbeleid houdt China ruimte voor exporten en voor productieve investeringen. Daarnaast **koopt China strategische belangen waarvan de gevolgen worden gevreesd.** Het wachten is nu op het versterken van strategische belangen in de EU (zoals in energiebedrijven en financiële instellingen). Ondertussen verschuift en verbreedt China zijn economische activiteiten. Lage-lonenarbeid verdwijnt inmiddels naar buurlanden, zoals Vietnam, en China investeert in technologische innovatiekracht. Dominique Moïsi, geciteerd in *NRC Handelsblad*, verwoordde de omslag van China als volgt: Zó groot is in Azië het zelfvertrouwen, schreef hij, dat een Franse minister die er op reis was, bij terugkeer ontuchtend constateerde: "Ze behandelden me er net zo als wij hen vroeger behandelden!" (Eijssvoegel, 2011).

De Verenigde Staten golden altijd als uiterst veerkrachtig. Het land van de oneindige mogelijkheden en van de aangeboren ondernemingszin kampt met hoge werkloosheid (rond de 10%) en een staatsschuld die balanceert op het onhoudbare. Verder ligt ook in de Verenigde Staten het inflatiespook op de loer. Voor hun mondiale positie hebben de Verenigde Staten niet alleen de eigen economische stabiliteit en groei nodig, maar ook die van de EU. **De Amerikanen voelen zich bedreigd door de Europese besluiteloosheid.**

De bankencrisis heeft bewezen dat het economisch verkeer veel te zwak gereguleerd



is geweest. Er zijn veel aanwijzingen dat de macht van de financiële sector verder wordt ingeperkt. Er wordt gewerkt aan belastingen op financiële stromen om de volatiliteit in te dammen, toezicht op banken neemt toe en banksplittingsen zullen eerder opgelegd kunnen worden. De huidige mondiale crisis heeft getoond dat de liberale onderstroom van de ‘Washington consensus’ gevaarlijk is. **Toezicht wordt op cruciale punten versterkt.** De gevaren van *bubbles* in de netwerkeconomie zijn een onderdeel gaan uitmaken van de politiek-economische agenda van de OESO, het IMF en de Europese Commissie. De vraag blijft echter of het onafhankelijk toezicht nu sterk genoeg is. Veel maatregelen (bijv. de herkapitalisatie) zijn voorsnag onvoldoende omdat de economische netwerken krachtige lobbies hebben. Zelfs op Eurotoppen en G20’s blijken banken direct mee te onderhandelen.

De economische crisis geeft aanleiding tot discussies over verdere fragmentatie van economische samenwerking binnen en tussen de geografische blokken. Er wordt hevig gespeculeerd over oorzaken en gevolgen van het opkomend nationalisme, en of dit leidt tot een verdere weerstand tegen Europeanisering/globalisering.

De economische en politieke opkomst van de BRIC’s heeft zich voortgezet met nieuwe opkomende landen, zoals Indonesië. In 2011 hebben de BRIC-landen en de Verenigde Staten openlijk druk uitgeoefend op de EU om de economische problemen aan te pakken. Economisch overleg tussen Amerika en China wordt inmiddels de G2 genoemd. De eurocrisis

ondermijnt de mondiale financieel-economische stabiliteit; in dit verband kan het IMF niet zonder extra overleg met (en toezeggingen aan) de nieuwe economieën. China maakt zich zorgen om zijn afzetmarkt en om de gevolgen voor de eigen economie en sociale stabiliteit.

De mondiale economie verandert tevens van karakter. In de eerste plaats lijkt het besef van internationale verwevenheid toegenomen. Zo buigen China, de Verenigde Staten en de EU zich in alle geledingen over de Italiaanse crisis. Rusland is gebonden aan de Europese economie, bijv. door 80% van zijn energie-exporten (Gerrits, 2012). **De wereld lijkt daarmee te tenderen naar een soort blokkenmodel,** waar de onderlinge verwevenheid tussen de blokken als onontkoombaar wordt gezien.

Ten tweede is **het economisch-politieke klimaat ambivalent, en mogelijk killer, geworden.** Naast wederzijdse betrokkenheid zien we ook nieuwe bemoeienissen. Landen – zoals in de EU, maar eventueel ook de Verenigde Staten – die kampen met structurele groeiproblemen, ontkomen bijna niet aan het nemen van beschermende maatregelen (o.a. van banken en de auto-industrie). Tot nu toe is dit gevaar grotendeels afgehouden, maar maatschappelijke druk kan nog veel hoger worden. Daarnaast **botst de ‘Washington consensus’ dusdanig met de ‘Beijing consensus’, dat al gepleit wordt voor unilaterale maatregelen.** Als vanuit Azië weinig extra gedaan wordt aan sociale en milieuproblemen, alsmede aan monetaire vormen van dumping, dan groeit de wens in de overige blokken zelfstandig stappen te nemen. Vrijhandel – het Europese ideaal – kan niet van één kant komen.

*Voor de drijvende kracht Economie zijn met name elementen van Multilateraal en Fragmentatie te onderkennen. In het algemeen lijkt de trend ingezet vanuit het kwadrant Multilateraal richting het*

*kwadrant Multipolair, gepaard aan een betere regulering van economische netwerken. Gemiddeld genomen valt de drijvende kracht E conomie binnen het kwadrant Multilateraal.*

Data voor 2011	VS	EU	China	India	Rusland	Brazilië
BNP (miljoenen)	\$ 15.064	\$ 17.960	\$ 7.211	\$ 1.173	\$ 1.759	\$ 2.325
BNP Koopkracht Pariteit per capita	\$ 48.147	\$ 31.548	\$ 8.394	\$ 3.703	\$ 16.687	\$ 11.845
Inflatie op jaarbasis	2,98 %	2,97 %	6,26 % <sup>1</sup>	10,55 %	8,87 %	6,58 %
% verandering importvolume tov 2010	4,57 %	5,4 % <sup>2</sup>	16,52 %	13,01 %	18,59 %	16,97 %
% verandering exportvolume tov 2010	7,06 %	8,3 % <sup>3</sup>	15,55 %	17,84 %	4,06 %	8,45 %
Werkloosheid	9,09 %	9,7 % <sup>4</sup>	4,00 %	9,4 % <sup>5</sup>	7,30 %	6,70 %
Netto aangegane leningen overheid als % van BNP	9,64 %	4,545 %	1,57 %	7,70 %	1,11 %	2,48 %
Staatsschuld als % van BNP	100,04 %	82,316 %	26,88 %	62,43 %	11,68 %	64,98 %

Tabel 1: Economische verhoudingen in 2011

<sup>1</sup> Chinese Inflation CPI September 2011, yearly basis, <http://www.global-rates.com/economic-indicators/inflation/inflation.aspx>

<sup>2</sup> Schatting gebaseerd op een gemiddelde van 21 EU landen: [http://www.oecd.org/document/1/import/volumes-of-goods-and-services-forecasts\(EO89Jun2011\)](http://www.oecd.org/document/1/import/volumes-of-goods-and-services-forecasts(EO89Jun2011))

<sup>3</sup> Schatting gebaseerd op een gemiddelde van 21 EU landen: [http://www.oecd.org/document/1/export/market-growth-in-goods-and-services\(EO89Jun2011\)](http://www.oecd.org/document/1/export/market-growth-in-goods-and-services(EO89Jun2011))

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics\\_September\\_2011](http://ec.europa.eu/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_September_2011)

<sup>5</sup> <http://www.financieninvestments.com/economics/india-economic-outlook-20>



2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN

**De EU geldt voor het komende decennium als een van de kernonzekerheden in de mondiale economische huishouding.** Herpakt de EU zich, dan creëert zij een basis voor economische stabiliteit in de wereld. Hiermee zal zij ook sturing kunnen geven aan een versterkte multilaterale samenwerking, inclusief stabiliseringsagenda's gericht op internationaal milieubeleid, ontwikkelingssamenwerking,

mensenrechten en voedselzekerheid. Een verzwakt Europa zal weinig tegenwicht kunnen bieden tegen de multipolariteit, die dan waarschijnlijk bepaald wordt door China en de Verenigde Staten als economische grootmachten. Hieronder worden beide scenario's uiteengezet.

*Scenario 'Europa herpakt zich'*  
De zuidelijke landen hervormen hun economieën, hoewel dat tien jaar kan duren. **Het is waarschijnlijk dat de EU versterkt uit de crisis komt,**

Waarschijnlijkheden
De wereldeconomie zal lange tijd onrustig blijven, met sterke koersschommelingen;
Het IMF gaat hardere eisen stellen aan de (Europese) economieën;
De Eurozone valt niet uit elkaar;
Inflatie neemt toe (in de Verenigde Staten en in de EU);
Groei en handel trekken weer aan.
Onzekerheden
Wanneer stabiliseert de economische groei?;
Zal de 'zuidelijke' economische cultuur veranderen?;
Hoe hoog wordt de inflatiedruk (in o.a. de Verenigde Staten, China en de EU)?;
Hoe ingrijpend worden correcties in China en Japan?;
Blijft vrijhandel als consensus overeind?;
Krijgen toezichthoudende en regulerende organisaties greep op economische trends en sectoren?

dat de euro blijft, dat Griekenland in de eurozone blijft, dat de zuidelijke landen 'noordelijker' en Europese instellingen sterker worden. De EU werkt met schokken en elke crisis heeft de Unie tot nu toe alleen maar sterker gemaakt. Herman Van Rompuy verdient zijn status als voorzitter van de Europese Raad (hij had geen gelukkiger begin kunnen krijgen dan met deze crisis). Griekenland is blij gered te zijn door de Europese vrienden, Duitsland voelt zich met hart en ziel Europees, Nederland is overtuigd van Europese economische samenwerking, etc. Overlappende ambtelijke en economische netwerken – inclusief het systeem van centrale banken – zorgen voor een weerbarstig 'resilient' Europees monetair systeem. Als de groei aanzwengelt, stabiliseren de markten en nemen de belastinginkomsten toe. De positieve spiraal zet weer in. Daarbij wordt het financieel toezicht sterker (inclusief dempende belastingen), zodat de wereldeconomie stabiel wordt.

BRIC's verrijken internationale organisaties in meerdere opzichten. De wereldeconomie wordt anders. China en Rusland schikken zich in de WTO, terwijl handelsliberalisatie als groeimotor wordt erkend. De crisis heeft landbouwbeleid in de EU en de Verenigde Staten onbetaalbaar gemaakt, waardoor de vrijhandelsagenda nieuwe impulsen krijgt.

*Scenario 'Europa herpakt zich niet'*  
Mochten landen als Italië, Frankrijk of zelfs België de economische aanpassingsprocessen politiek niet aankunnen, dan zijn breuken in de euro en zelfs de EU te verwachten – en zeker als de ECB de geldpers onvoldoende opstart. De drijvende kracht hier is de instabiliteit van de

euro (gekoppeld aan de zwakke economische instituties in de zuidelijke helft van de EU, te beginnen in België). De zuidelijke economische cultuurpatronen kunnen niet worden omgebogen. Verder ontbreekt een centrale bank, zodat er geen *lender of last resort* is. Tijdelijke oplevingen worden afgestraft en speculanten blijven het ene na het andere land aanvallen. Inflatie steekt de kop op, omdat uiteindelijk de ECB wel staatsobligaties moet opkopen zonder afgedwongen hervormingen. Nederlandse pensioenvoorzieningen worden voor 35% uitgehold (en dit nog afgezien van het gedaalde vermogen via de ingezakte huizenprijzen).

Het Europese stabiliteitsmechanisme rommelt voort, totdat blijkt dat landen als Nederland 100 miljard euro aan garanties staan te verliezen. Ook kunnen banken in Nederland gaan wankelen. Nederland beroept zich op zijn soevereiniteit, maar moet van de EU ingrijpen in de eigen economische structuur. Dit botst met de Nederlandse afkeer van dictaten uit Brussel of van de grote lidstaten. We willen ons niet laten disciplineren door buitenstaanders.

Op de middellange termijn speelt in de eurocrisis ook dat vergrijzing nieuwe druk zal uitoefenen op de begrotingen. Ook al wordt de huidige crisis opgelost, dan nog ligt de volgende crisis alweer op de loer.

*Voor de drijvende kracht Economie zullen waarschijnlijk voornamelijk elementen van het kwadrant Multilateraal te onderkennen zijn, met enige elementen van de kwadranten Netwerk en Multipolair. Als de Europese economie versterkt uit de crisis komt (wat waarschijnlijk is), dan is het te verwachten dat zij*



*tevens – door de verdiepte integratie – een versterkte rol kan spelen in zowel een Multilaterale als in een Multipolaire wereld. De positie van de EU kan wel eens bepalend zijn voor de vraag of de wereld meer Multipolair (met een zwakke EU) of meer Multilateraal wordt (als de EU zich herpakt). De waarschijnlijk algemene trend voor de drijvende kracht Economie is dat zij zich meer Multilateraal binnen het Multilaterale kwadrant zal ontwikkelen.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

● **Eurozone valt uiteen; nieuwe breuklijnen in Europa.** De kans hierop is niet heel groot, maar ook zeker niet verwaarloosbaar. De mondiale economische schokgolf zal enorm zijn: schulden van de zuidelijke landen zullen onbetaalbaar worden, *bank runs* zullen financiële instellingen over de hele wereld aantasten, terwijl sterke landen hun valuta sterker zien worden en hun export zien dalen.

● **Aanvoerlijnen geblokkeerd; Nederlandse economie in ademnood.** De kans dat terroristische groepen uit het Midden-Oosten het Suez-kanaal weten te blokkeren, lijkt klein. Het kanaal wordt scherp beveiligd door de Egyptische overheid want het belang voor de economieën in de regio – en daarmee de plaatselijke bevolking en internationale betrekkingen – is enorm. Het is onwaarschijnlijk dat terroristen van ver buiten het gebied erin slagen de doorvaarroute te blokkeren. De blokkade van doorvoerlijnen door statelijke actoren lijkt waarschijnlijker; te denken valt aan de belemmering van het transport in de Straat van Hormuz door Iran.

● **Burgeroorlog in Oost-Europa.** Frustraties op de Balkan en aan de oostflank van de EU kunnen toenemen. Landen passen zich aan de EU aan en proberen conflicten vreedzaam op te lossen, maar verwerven toch geen lidmaatschap. Frustraties creëren het gevaar dat sluimerende conflicten weer oplaaien, waarbij geweld niet is uitgesloten.

Aanvullende potentiële strategische schokken:

● **De Chinese bubble is onderschat.** De combinatie partijbonzen, financiële instellingen en vastgoedprojecten erodeert de basis van de Chinese economie. Dit creëert extra spanningen en onzekerheden binnen de mondiale economische structuur. China verwordt van economische redder tot volgende Lehman (maar dan op superschaal). De kans op een terugval is reëel. In hoopvolle scenario's zijn de aanpassingen van China gezond, maar de schaal en de onzekerheid (bijvoorbeeld rond de exporten vanuit de EU, Japan en Amerika naar China, alsmede het lot van investeringen in China) zullen markten vrijwel zeker enige tijd verstoren omdat China alleen al zorgde voor 40% van de groei in de wereldeconomie in 2011.

● **De Japanse economie in neerwaartse spiraal.** Een overheidsschuld van rond de 220% is onhoudbaar. Dit zal een verdere anti-keynesiaanse impuls geven aan de wereldeconomie. Omdat de schuld vooral binnen Japan is belegd, hoeft het geen EU-achtige implosie te worden, maar een volgende neerwaartse mondiale economische spiraal is niet uitgesloten.

● **Demografische ontwikkelingen in de EU bedreigen de pensioensystemen.** Als de EU

nu vooral let op huidige begrotingstekorten, dan kan de volgende crisis opbloeien uit de verwaarloosde pensioensystemen. België en Frankrijk vormen hierdoor op de middellange termijn extra economische risico's.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

Het is gemakkelijk om de EU tot verliezer uit te roepen. De Unie is al menigmaal opgegeven en afgeschreven. Echter, als zij politiek (en daarmee ook economisch) herpakt, is het **te verwachten dat de EU als machtsfactor relevanter wordt**. Het is te vroeg om de pluralistische en vreedzame EU af te schrijven. Als de EU de verliezer wordt, dan legt ook het multilaterale model het daarmee af tegen het multipolaire model (zie boven).

De Verenigde Staten zijn traditioneel een zeer veerkrachtige economie. Met de opkomst van andere blokken hoeven **de Amerikanen nog geen verliezer te zijn; ook al zijn ze geen winnaar**.

China wordt nu gezien als winnaar en potentiële wereldmacht, maar onder het oppervlak schuilen mogelijk grote bedreigingen. Wie nu een winnaar is, zou over een paar jaar wel eens een verliezer kunnen blijken. Overigens zou een Chinese implosie grote delen van de wereldeconomie wellicht tot verliezers maken.

Voor de arme landen is er weinig hoop in de nieuwe multipolaire wereld. De verwachting dat armoede de wereld uit zou gaan, is inmiddels vervlogen. **Verschillen tussen arm en rijk**

**nemen toe** binnen en tussen landen, terwijl de bereidheid tot financiële steun is afgenomen.

Als sector vormde de periode 2000-2010 de jaren van de financiële instellingen. Achteraf is gebleken dat hun toegevoegde waarde negatief is (zo hebben in termen van beurswaarde de banken amper groei getoond vergeleken met 1980). Hun macht wordt ingeperkt door de opkomst van marktregulatoren. Ook in andere sectoren, zoals energie, verscherpt het toezicht. **Onafhankelijke toezichhouders en publieke organisaties, zoals OESO, IMF en ECB, krijgen meer gewicht als soft of harde toezichhouders.** Uit de confrontatie tussen de 'Washington consensus' en de 'Beijing consensus' volgt mogelijk **de reguleringsconsensus**.

Een recente studie onderstreept het politieke gevaar dat krimpende en uiteenvallende economieën tot oorlog leiden (UBS Investment Release, 2011). *Om dicht bij huis te blijven*, de frustraties rond economische samenwerking in de EU (en rond de euro) maken uitbreidingen nog minder populair. Het geloof in Europese integratie als *driver* voor economische groei is doorgeprikt. Een direct gevolg is dat de uitbreiding van de Unie met Balkanlanden mogelijk zal vertragen. Ook krijgen Turkije en landen aan de oostflank van de EU steeds vaker de killere Europese houding te zien. De disciplinerende werking van het vooruitzicht op toetreding tot de EU verdwijnt. Balkanlanden die grensconflicten nu nog proberen op te lossen met het oog op toetreding, zouden wel eens kunnen terugvallen op oude patronen. Ook de veranderende economische verhouding tussen Griekenland en Turkije kan nieuwe spanningen





oproepen. En voor de wereld als geheel geldt: **als de economische blokken in de multipolaire wereld inderdaad doordrongen zijn geraakt van hun economische verwevenheid, dan zal oorlog tussen blokken onwaarschijnlijker worden.**

##### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Het lijkt waarschijnlijk dat de mondiale bezuinigingen de nationale defensies dieper zullen raken. Naast het opvangen van de crisis zal, zoals aangegeven, geld nodig zijn om de economische innovatiekracht nieuw leven in te blazen. Hiermee staan budgetten, zoals voor defensie, verder onder druk.

Door bezuinigingen erkennen de (Europese) landen de noodzaak tot samenwerking, bijvoorbeeld in relatie tot R&D-programma's en defensieplanning. Echter, **de spanning tussen meer internationale samenwerking en het afnemend draagvlak hiervoor plaatst overheden in een spagaat.** Met bezuinigingen en teruglopend draagvlak kunnen de EU-lidstaten en de Verenigde Staten in zichzelf gaan keren. 'Eigen problemen eerst' zou een leus zijn die past bij de opkomende anti-partijen in de wereld – met minder geld voor en minder interesse in *peacekeeping* als gevolg.

Met de mondiale economische verwevenheid is het *peace dividend* enorm. Defensie zou zich dus in een economisch verbonden wereld **niet op grootschalige, maar meer op kleinschalige crises hoeven richten.**

##### CONCLUSIE

De wereldeconomie is een nauw verweven systeem gebleken. Beperkte economische crises (à la Lehman en Griekenland) kunnen mondiale systeemcrises ontketen. De Europese Unie is nu de zwakke schakel in de wereldeconomie. Zij is afhankelijk van vrijhandel met de daarbij behorende regulering binnen het multilaterale model. Als aanjager van multilaterale samenwerking bedreigt een verzwakt EU tevens de multilaterale samenwerking, zodat multipolariteit verwordt tot een opeenstapeling van machtsconflicten. Waarschijnlijk komt de EU versterkt haar economische crisis te boven, zodat ze kan blijven meebouwen aan de mondiale multilaterale ordening die economisch en politiek essentieel is voor de EU. ●

##### LITERATUUR

Eijssvoegel, J. (2011), 'Vertrouwen in 'verloren continent'', *NRC Handelsblad*, 31 december.

Gerrits, A. (2012), 'Nederland, Rusland en de EU', in: Schout, A. & J. Rood (red.), *De Nederlandse Europese perspectieven*. Den Haag: Boom Lemma.

Godemont, F., J. Parello-Plesner & A. Richard (2011), *China's scramble for Europe*, Londen: Council of Foreign Relations.

EUbusiness (2011), 'ECB bond purchases up again', 19 december (<http://www.eubusiness.com/news-eu/ecb-eurozone-bank.e8j>).

Mijs, A. & A. Schout (2011), *Smart growth in the EU Budget: Modernising the EU*, Den Haag: Clingendael paper.

UBS Investment Release (2011), *Eurobreak-up: The consequences*, zie: ([www.ubs.com/economics](http://www.ubs.com/economics)).



# NATUURLIJKE HULPBRONNEN

Christof van Agt & Lucia van Geuns

**D**e ontwikkelingen van het afgelopen jaar op het gebied van natuurlijke hulpbronnen (energie en grondstoffen) zijn zowel in de markt- als beleidscontext buitengewoon stormachtig geweest. Een diepzee-blow out in de Golf van Mexico; een kernramp in Japan; een nucleaire uitstap in EU-verband; onrust, geweld en een militaire interventie in olie- en gasexporterend Libië door een gelegenheidscoalitie van de NAVO waaraan ook Nederland deelnam; de daarop volgende marktinterventie door het Internationaal Energie Agentschap (IEA); en ten slotte een verdere verslechtering van de financieel-economische crisis van OESO-landen – en dat allemaal in 2011; een scenarioschrijver had het niet kunnen bedenken.

Deze schokkende gebeurtenissen hebben hun weerslag op het multilaterale open markt-integratiemodel, dat in het bijzonder na de val van de Berlijnse Muur in de jaren negentig over de hele wereld werd omhelsd als de neo-liberale *road map* naar de *global village*. Na 9/11 kwam dit model onder druk te staan. De oorlogen in Afghanistan en Irak en de dynamische economische groei- en assertieve geopolitieke beleidsposities omtrent energie en grondstoffen van respectievelijk China en Rusland dragen hier sterk toe bij. Ook door percepties (die het goed doen in de media) omtrent toenemende grond-

stoffenschaarste (maar zie: Yergin, 2011) en de noodzaak van transitie (Projectgroep Schaarste & Transitie, 2009) om de potentieel catastrofale consequenties van klimaatverandering tegen te gaan, wordt het vertrouwen in multilaterale open-marktintegratie verzwakt. Dit beleid werd in het kader van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog ook onder het motto *'Nie wieder Krieg'* internationaal geïnstitutionaliseerd en verankerd in de internationale rechtsorde als fundament voor universele waarden, sociaal-economische groei en stabiliteit.

In het licht van de uitdagingen van de 21ste eeuw: schaarste, duurzame groei en klimaat, wordt dit systeem vaak als achterhaald en naïef beschouwd. Zo zou marktintegratie te fragiel zijn om deze uitdagingen, met name op het gebied van grondstoffen en duurzaamheid, adequaat het hoofd te bieden.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

Eerst een kort overzicht van de relevante aandachtsvelden. Hierbij worden de beleidsfactoren samengesteld uit feitelijk waarneembare trends en gebeurtenissen. Deze zijn gerangschikt onder: technologie; voorzieningszekerheid & maatschappij, duurzaamheid & economie, bestuursstructuren & beleid.

### Technologie

Het 'Macondo'-olielek in de Golf van Mexico bleek geen *game changer*, maar toont wel hoe een verhoogd risico schuilt in de **toename aan technologische complexiteit in olie- en gasproductie** en dat dit aanmerkelijk hogere kosten en vertragingen als gevolg heeft.

De nucleaire ramp in het Japanse Fukushima toont de **kwetsbaarheid van nucleaire installaties in OESO-landen** aan (al is het risico nog zo klein, het gebeurt toch wel). Dit heeft tot algemene herbezinning op nucleaire energievoorziening geleid; en in Duitsland, België en Zwitserland zelfs tot een *Ausstieg* uit nucleaire energie.

### De ontwikkeling van technologie

**betreffende gas- en olieschalie** in de Verenigde Staten is een positieve schok voor internationale energievoorzieningsveiligheid. Van gasmarktkrapte in 2008 heeft dit in het afgelopen jaar tot grotere liquiditeit in gasmarkten geleid en het bereik van marktmechanismen verbreed. Naast de groeiende exportcapaciteit uit onconventionele en nieuwe oliebronnen in Canada en Brazilië dient zich een periode aan waarin **de Verenigde Staten meer zelfvoorzienend worden** en hun belangen in Europese energievoorzieningsveiligheid heroverwegen.

### Voorzieningszekerheid en maatschappij

De 'Arabische Lente' heeft tot **spanningen op de oliemarkt geleid**; door de uitval van Libische olie-export (1,5 miljoen vaten per dag) heeft het IEA haar strategische oliereserves voor de derde maal in haar bestaansgeschiedenis ingezet.

Het voortdurende maatschappelijke verzet tegen de autocratieën in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, die mede door de OESO-landen worden gesteund, stelt **het ontbreken van een normatief fundament voor het beleid ten aanzien van energievoorzieningszekerheid van OESO-landen** aan de orde.

### Duurzaamheid en economie

Voor Nederland en de Europese Unie als geheel kunnen de zich verdiepende financieel-economische crisis en gespannen geopolitieke verhouding met de opkomende, op kolen gestookte economieën leiden tot **het niet bereiken van de EU-klimaat- en energiedoelstellingen voor 2020** (20% meer hernieuwbare energie; 20% meer energie-efficiëntie; en 20% minder uitstoot van broeikasgassen). Als de EU haar toezegging wat betreft emissiereductie (van 20% naar 25 tot 30%) afhankelijk maakt van vergelijkbare toezeggingen van andere partners maar antwoord uitblijft, is de patstelling volledig.

### Europese Unie: bestuursstructuren en beleid

De groeiende structurele importafhankelijkheid van de geliberaliseerde EU-energiemarkt van, in het bijzonder, Russische staatsgeleide en verticaal geïntegreerde olie- en gasmonopolies heeft een **'fort Europa'** op het gebied van buitenlands energiebeleid aangemoedigd. In zowel markt- als geopolitiek perspectief lijkt dit (onnodig) barrières op te werpen, die handelsrelaties met strategische partners kunnen verstoren. Dit ondermijnt zowel de geloofwaardigheid als de effectiviteit van economisch en veiligheidsbeleid op het niveau van de EU en voor lidstaten afzonderlijk.



Het onderhandelingsmandaat voor een intergouvernementele overeenkomst inzake de aanleg van een Trans-Kaspische gaspijpleiding tussen Azerbeidzjan en Turkmenistan, dat de Raad van Ministers van de Unie onlangs bekrachtigde, vormt een doorbraak voor een **eensluidende stem van de EU op het gebied van energie en grondstoffen**. Deze lijkt evenwel aan zowel de geopolitieke realiteit in de regio, zoals die ook door Rusland en Iran worden bepaald, als aan de normatieve dimensie van het extern beleid van de EU voorbij te gaan. Het valt niet uit te sluiten dat een en ander tot verzwakking van de internationale rechtsorde, onvoorspelbare scherpe reacties en verdere tegenwerking leidt. De paradox van het huidige EU-energiebeleid is dat, terwijl de Unie op de verschuiving naar een multipolaire wereld anticipeert, **ze daarmee het vertrouwen in multilaterale openmarktintegratie [een fundamenteel beginsel (Treaty on European Union, 2008)], ondermijnt** en zo zelf het verval van het multilaterale bestel en van haar eigen geloofwaardigheid versnelt.

#### *Toenemende interferentie-effecten*

Introductie van nieuwe technologie voor de winning of vervanging van fossiele energie brengt **interferentie-effecten mee op het duurzaam gebruik van andere natuurlijke hulpbronnen** (voedsel, water en zeldzame metalen) en op het milieu en de leefomgeving in het algemeen. Olie- en gaswinning uit schalies is bijzonder waterintensief en vergt een hoger aantal boorlocaties dan het geval is bij de olie- en gaswinning uit conventionele velden. De productie van de eerste generatie biobrandstoffen, zoals ethanol uit suikerriet en

biodiesel uit palmolie, neemt landbouwgrond voor voedselvoorziening over en velt onvervangbaar oerwoud. Vooral in de publieke perceptie worden voedsel- en watervoorziening ondergeschikt aan energievoorzieningszekerheid en maken nieuwe technologieën inbreuk op de veiligheid en kwaliteit van de gemeenschappelijke natuurlijke leefomgeving, biologische verscheidenheid en, ten slotte, door ontbossing, mondiale CO2-opnamecapaciteit. Door de toenemende invloed van internet, media en agenda's van belangenorganisaties (zowel industrie-lobbies als niet-gouvernementele organisaties) die wedijveren met de overheid om opiniebepalend te zijn, worden marginale interferentie-effecten disproportioneel uitvergroot. Hierdoor wordt bijvoorbeeld de ontplooiing van nieuwe technologieën bemoeilijkt en het overheidsbeleid buitenspel gezet. Dit interferentieverschijnsel kan ook een destabiliserend effect hebben op regionale veiligheid, zoals de wisselwerking tussen water- en energiemanagement in Centraal-Azië en de verschuivingen van de mijnbouw voor zeldzame, voor veel OESO-transitietechnologieën van belang zijnde aarden, aantonen. Zeldzame aarden worden thans vooral in China gewonnen, uit milieu- en kostenoverwegingen. Het geeft een nieuwe geopolitieke dimensie aan duurzaamheid.

*De aan bovenstaande gebeurtenissen ten grondslag liggende ontwikkelingen op het gebied van de drijvende kracht Natuurlijke Hulpbronnen zullen in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid meer dynamisch en polariserend worden als het wederzijds vertrouwen in multilaterale verbanden en waarden niet herstelt. Dit speelt zich binnen markt-economische, maatschappelijke en intergouvernementele contexten af, die ieder op hun*

*manier bepalend zijn voor de vorming van energie- en grondstoffenbeleid, alsmede van buitenlands economisch en veiligheidsbeleid. Over het algemeen geldt dat de trend inzake de drijvende kracht Natuurlijke Hulpbronnen zich vanuit een Multilaterale positie richting het kwadrant Multipolair tot Fragmentatie beweegt.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

### WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN

Verhoogd *ex ante*-toezicht door de EU op de energierelaties van haar lidstaten met derde landen zal waarschijnlijk een **inperking van de Nederlandse aan- en doorvoerstromen van energie als gevolg hebben**. Ook het beleidsdiscours dat de EU bezigt, kadert Nederlandse relaties met handelspartners in een geopolitiek en polariserend perspectief. Dit zal ten nadele zijn van de ambities wat betreft de 'energieronde' en de bredere economische betrekkingen van Nederland met de EU en producentenlanden. Nederland heeft traditioneel in de energiesector als gasproducent en -doorvoerland belang bij een overtuigend en consistent multilateraal handels- en investeringsbeleid. Met het oog op zijn hechte handelsrelaties met producentenlanden ontwikkelt zich thans een tweesporenbeleid. Als polarisatie doorzet, kan Nederland binnen de EU, alsook in breder internationaal economisch en politiek perspectief, reputatie- en economische schade lijden (HCSS, 2011). Het Nederlands belang kan ook, bijvoorbeeld vanuit een Russisch perspectief tot de EU, gemakkelijk worden opgeofferd (wisselgeld in het bredere geopolitieke spel), mocht het Kremlin besluiten handelsstromen te manipuleren in reactie op het energiebeleid van Brussel.

Verschuiving naar een multipolaire wereld, waar

het recht van de 'grootmachten' geldt, kan leiden tot verzwakking van de internationale rechtsorde. Het prestige van Nederland, alsook de effectiviteit van zijn buitenlands economisch beleid, worden hierdoor gemarginaliseerd. Tegen de achtergrond van deze structurele multipolaire verschuiving in de internationale betrekkingen zal bij gebrek aan consistentie een tweesporen-energiebeleid tot verdere normvervaging en fragmentatie leiden. Dit wordt geïllustreerd door het onderscheid – dat de EU steeds vaker blijkt te maken – tussen een markt-gericht intern beleid en een extern strategisch energie- en buitenlands veiligheidsbeleid, of door de Nederlandse spagaat, waar de overheid zich zowel in haar waarnemerschap in het Forum voor Gas Exporterende Landen als op de door de EU-marktregels mogelijk gemaakte gasronde voor laat staan.

De betrekkingen van de EU met producenten kunnen verder polariseren. Nederlandse multilaterale handelsbelangen komen direct in het geding nu de EU zich, krampachtig, als *hard power* in de internationale energiemarkten tracht te positioneren en in het situatiespel tussen goed georganiseerde grootmachten zonder overtuigend instrumentarium tracht mee te spelen: "Thanks to the mandate given to the Commission, we are now mediating in the Caspian where we will have a trilateral agreement. They (the Caspian states) need us, otherwise they are not prepared to risk 'rubbing Russia the wrong way'. We need to publicize our idea of the energy market like we did in the Western Balkans. By this, we can extend our sphere of influence. Generally, this idea is accepted across the EU but some companies



are still trying to sign bilateral agreements with Moscow which we need to work on.” (Oettinger, 2011).

Ook al is vanuit een Haags perspectief de Kaspische regio ver weg van de Noordwest-Europese economische markt, de beleidsconsequenties hiervan kunnen ook voor Nederlandse rekening zijn.

De Amerikanen zitten nog wel aan tafel in internationale platforms, zoals het IEA, het IAEA en de NAVO, hun beleidsinzet, zo valt echter te verwachten, zal net als de EU eerder tactisch passief (multipolair) dan principieel proactief (normatief en multilateraal) zijn. De EU komt hierdoor in haar relaties met energieproducenten – zoals Rusland, in het Kaspische-Zeegebied, het Midden-Oosten en

### Waarschijnlijkheden

- Energiebeleid van producenten en consumenten zal asymmetrisch tot confronterend zijn;
- In tegenstelling tot ambities van de Europese instellingen zal energiebeleid van lidstaten van de Unie niet eensluidend blijken;
- Op middellange termijn zullen investeringen in grote energieprojecten vertraagd worden;
- Spanningen in de Kaspische- en Zuidoost-Middellandse Zee-regio lopen op;
- Nederlandse industriële en handelsbelangen komen ook binnen de EU onder druk te staan.

### Onzekerheden

- Zal er sprake zijn van incidenten in de energierelaties tussen de EU, Rusland, Noord-Afrika en het Midden-Oosten?;
- Zullen energieprijz-ontwikkelingen tot interventies van OPEC c.q. IEA en een gaskartel leiden?;
- Zal in de economische crisis de verduurzaming van de brandstofmix betaalbaar blijven?;
- Green Outs? Wat voor onverwachte effecten en onzekerheden schuilen in de toename van groene-energienetwerk-integratie en operationele complexiteit
- Zal de overheid de noodzakelijke investeringen accommoderen?;
- Hoe zal de nucleaire en kolenindustrie zich ontwikkelen na de ramp bij Fukushima en als gevolg van een lage CO2-prijs?

Noord-Afrika – meer in de voorhoede te staan. Negatieve terugkoppeling omtrent de introductie van nieuwe technologieën en strategisch (Brussel) dan wel tactisch (Washington) energie- en klimaatbeleid betekent dat de principiële inzet op consistente doelstellingen vervaagt en het maatschappelijk draagvlak voor overheidsbeleid versmalt en de mogelijkheid tot constructieve samenwerking met producentenlanden en opkomende economieën wegvalt. Door de eerdergenoemde disproportionele invloed van interferentie-effecten zal fragmentatie in energie, natuurlijke hulpbronnen, duurzaamheid en marktbeleid hiervan het gevolg zijn.

*Het beleids- en marktsysteem zal van het liberaal-economische kwadrant Multilateraal naar het kwadrant Multipolair verschuiven en tot verscherpt overheidsingrijpen leiden. Bewegingen van burgers, belangengroepen en bedrijven zullen eerder tot bewegingen naar de kwadranten Netwerk en Fragmentatie leiden. Gemiddeld genomen genereert dit een beweging resulterend in een Multipolair- tot Fragmentatie-kwadrant.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schok uit de Verkenningen:

● **Energiebronnen en grondstoffen raken versneld uitgeput; geen alternatieven voorhanden.** Door de ontwikkelingen van het afgelopen jaar nemen percepties omtrent tekorten en mogelijk ook feitelijke schaarste toe. Energiegrondstoffen zelf zullen voorlopig echter niet uitgeput raken, door het beschikbaar komen van zowel onconventionele als nieuw conventionele

voorraden. Wel kunnen interferentie-effecten remmend werken op hun ontwikkeling. De toegang tot olie- en gasreserves en andere mineralen zal meer geostrategisch c.q. arbitrair bepaald worden. Dit betekent een veel langere aanlooptijd en minder voorspelbare productie- en handelsstromen.

Andere potentiële schokken:

● **Russische vergeldingsactie op de olie- en gasmarkt.** Een gevoelige economische klap kan ons te wachten staan, mocht Rusland in antwoord op het meer multipolaire EU-gasbeleid besluiten olie en gas via andere kanalen dan door bijvoorbeeld de Rotterdamse haven of via de Nederlandse gasrotonde te laten lopen. Dit met het doel, zoals in Oekraïne of de Baltische staten reeds gebeurt, de EU als geheel te intimideren en onderlinge solidariteit en handelsposities te doorbreken.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

Opkomende energieproducenten in het Midden-Oosten, Rusland of Turkmenistan, naast de staatsgestuurde olie- en gasbedrijven van dynamische economieën zoals die van China, lijken op middellange termijn tactisch gezien de overhand te hebben en trendbepalend te zijn. De Verenigde Staten hebben echter op basis van technologische ontwikkeling hun eigen olie- en gasvoorzieningsveiligheid met een zeker succes verlegd naar schalies en nieuwe bronnen in Canada, Latijns-Amerika en West-Afrika. Dit biedt ook via de werking van het marktmechanisme en het vrijkomen van voorheen voor de Verenigde





Staten gereserveerde stromen strategische ruimte aan de EU. **Nederland kan hier als handels- en doorvoerland economisch een winnaar zijn.**

Een mogelijk slepend conflict in Syrië zal waarschijnlijk gepaard gaan met polarisatie, onrust en conflict ook in andere spanningsvelden in het zuidoosten van het Middellandse-Zeegebied en Kaspische-Zeegebied. Om enkele van die spanningsvelden te noemen: het conflict tussen Turkije en Irak inzake de Koerden; de 'bevroren conflicten' tussen Azerbeidzjan en Armenië inzake Nagorno-Karabach; het conflict tussen Rusland en Georgië inzake Zuid-Ossetië en Abchazië; en, ten slotte, de oplopende spanningen met Iran, waarvan een olieboycot het gevolg kan zijn of de problematiek omtrent de houding van Rusland ten opzichte van de door de EU en de VS gesteunde onderhandelingen voor een Trans-Kaspische gaspijpleiding. Daarnaast blijft het onzeker of er spanningen tussen Turkije, Cyprus en Israël zullen ontstaan over gaswinning-rechten in het Levant Bassin. Dit geldt ook voor het vrijkomen van nieuwe conventionele olie- en gasvoorraden en handelsroutes in het Arctische-Zeegebied (militair machtsvertoon en incidenten zijn waarschijnlijk en escalatie kan niet worden uitgesloten).

Op korte termijn kunnen **oplopende energiemarktspanningen met Rusland** in het Kaspische-, Zwarte- en Baltische-Zeegebied tot ontlading komen. Russische experts waarschuwen dat Iran zich zal roeren als antwoord op het besluit van de Europese Raad zich over de bilaterale onderhandelingen tussen Azerbeidzjan en Turkmenistan te ontfemen. Iran en Rusland zijn van mening

dat de EU zich onrechtmatig mengt in de gemeenschappelijke belangen van Kaspische landen. Reacties op ontwikkelingen in deze probleemgebieden kunnen zich ook buiten in andere regio's, handelsrelaties of internationale dossiers manifesteren (denk aan de relatie Iran-Rusland en Verenigde Staten-India inzake kernenergiebeleid).

Naast het beperken dan wel verleggen van bestaande gas- en oliestromen, kan toenemende onrust in instabiele energieproductie- en energiedoorvoerregio's een gevolg zijn. Hierbij kan worden gedacht aan **Iran, de 'bevroren conflicten' in de Zuid-Kaukasus en Moldavië**. Bij het verleggen van gasdoorvoer- en exportstromen via Oekraïne en Wit-Rusland naar de EU kunnen Nederlandse belangen direct in het geding zijn.

#### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Uit de hierboven geschetste ontwikkelingen blijkt dat de verschuiving naar een multipolaire wereldorde de duurzaamheid, stabiliteit en veiligheid van mondiale energie, natuurlijke hulpbronnen en klimaatrelaties schaden. Tevens wordt de internationale rechtsorde en de multilaterale openmarktintegratie in diskrediet gebracht. Dit kan in geopolitieke *hot spots* in het Midden-Oosten naast de Straat van Hormuz ook in de Kaspische-Zeeregio en het oostelijke Middellandse-Zeegebied tot spanningen leiden, waarbij ook de Nederlandse krijgsmacht in VN- en/of NAVO-verband op zijn minst alert zal moeten zijn. Voor een mogelijke militaire inzet zal de belangenafweging van Nederland in de relatie met de EU, Turkije en de Verenigde

Staten tegen zijn bredere handelsbelangen in de energiesector met Rusland en in het Midden-Oosten een factor zijn. Deze overwegingen kunnen op korte termijn op de agenda staan, en tot een mogelijke rol van de Nederlandse krijgsmacht leiden. Het veiligstellen van olieaanvoer door het militair begeleiden van olietankers in de straat van Hormuz kan in een conflictscenario en als gevolg van een olieboycot tegen Iran aan de orde zijn.

#### CONCLUSIE

Veel van de onzekerheid die heerst omtrent natuurlijke hulpbronnen komt voort uit de extrapolatie van huidige trends en een opleving van geopolitieke polarisatie na het keerpunt van 9/11. Als gevolg hiervan overheersen veelal oude percepties als zou de wereld wederom een schaakbord zijn. Het einde van de Koude Oorlog heeft vérgaande multilaterale markteconomische integratie bevorderd en universele waarden in de internationale rechtsorde beter verankerd,

waardoor er in feite een multilateraal ecosysteem van wederzijdse afhankelijkheden is ontstaan. Onder druk van de percepties van toenemende schaarste en afhankelijkheid van vooral energie en natuurlijke hulpbronnen zijn in de energiesector de betrekkingen tussen producent en consument, zoals die tussen Rusland en de EU, gepolariseerd in een multipolair wereldbeeld dat economische verbanden en mogelijkheden afbreekt. Dit heeft zeker voor de Nederlandse buitenlandse economische en veiligheidsbelangen consequenties, zoals blijkt uit ontwikkelingen in de Kaspische Zee en in het zuidoostelijk Middellandse-Zeegebied. ●

#### LITERATUUR

HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies) (2010), 'Resource Scarcity in the 21st Century: Conflict or Cooperation', *TNO Paper No. 3*.

Oettinger, Gunther (2011), Uitspraken van de Europese Commissaris voor Energie, Mr. Gunther Oettinger, voor het Europees Parlement op 10 november 2011.

Projectgroep Schaarste & Transitie, Ministerie van VROM & Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Schaarste en transitie; Kennisvragen voor toekomstig beleid*, november.

Treaty on European Union (2008), Title V, Chapter 1, General Provisions on the Union's External Action, Art. 21(2), paragraphs (a), (d), (e), (f), (g), (h), *Official Journal of the European Union*, C115, Brussel, 9 mei 2008

Welzer, Harald (2009), *Klimakriege; Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*. Fischer Taschenbuch Verlag

Yergin, Daniel (2011), 'There Will Be Oil', *The Wall Street Journal*, 17 september.



# KLIMAATVERANDERING

*Louise van Schaik*

**D**e Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-moon, stelt in zijn rede voor de 6587ste zitting van de VN-Veiligheidsraad, op 20 juli 2011 te New York: “Climate change not only exacerbates threats to peace and security, it is a threat to international peace and security.” De stellingheid waarmee Ban Ki-moon klimaat als dreiging voor de internationale vrede en veiligheid bestempelt, wordt niet door iedereen zo sterk gedeeld. Wel wordt klimaatverandering inmiddels door onder andere de Europese Unie als **vermenigvuldiger van veiligheidsrisico's** gezien. Er zijn relaties met schaarste van natuurlijke hulpbronnen en natuurrampen, die tot spanningen kunnen leiden. Het afsmeltende ijs op de Noordpool is een (potentiële) bron van conflict over vaarwegen en toegang tot nieuwe delfstoffen. Klimaatverandering blijft daarom een relevant onderwerp voor de krijgsmacht.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

Onderhandelingen over een internationaal verdrag waarin staten afspraken maken over broeikasgasreductie verkeren in een impasse (Oberthür, 2011; Van Schaik and Schunz, 2012). Serieuze internationale afspraken over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen zijn er ook na de mislukte klimaatop van Kopenhagen (december 2009) niet gekomen.

De oorzaak ligt bij het gebrek aan overeenstemming tussen de Verenigde Staten enerzijds en de opkomende economieën anderzijds, waarbij beide partijen naar elkaar verwijzen als reden om broeikasreducties te ontlopen. De Amerikanen vinden het schadelijk voor hun concurrentiekracht als zij wel zouden reduceren en de opkomende economieën dit niet hoeven te doen. De opkomende economieën vinden niet dat zij hun uitstoot hoeven te beperken zolang de grootste vervuiler, de Verenigde Staten, niets doet.

De focus op hun eigenbelang op korte termijn maakt het lastig, zo niet onmogelijk, overeenstemming te bereiken over emissie-reducties voor zowel de Verenigde Staten als de opkomende economieën. Het lijkt nog wel mogelijk dat de EU overeenstemming bereikt met (een selectie van) ontwikkelingslanden over financiering van de gevolgen van klimaatverandering in deze landen. Het is echter onwaarschijnlijk dat de Unie in ruil hiervoor harde toezeggingen verkrijgt over netto emissiereducties. Er zit meer muziek in afspraken over het tegengaan van ontbossing via door rijkere landen gefinancierde projecten, maar dit zal niet genoeg zoden aan de dijk zetten om de netto uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan door absorptie hiervan in bossen.

Ondertussen geven nieuwe onafhankelijke wetenschappelijke inzichten – zoals van het Berkeley Earth Project of de *Climate Science Research Review* van het World Resources Institute – aan dat de temperatuur de afgelopen decennia inderdaad al met 1 graden Celsius is gestegen. De bevindingen van het VN-Panel over klimaatverandering (IPCC) werden eind 2009 bekritiseerd, maar haar interne processen bleken na aanvullend onderzoek – afgerond in 2010 – toch wel de wetenschappelijk toets der kritiek te kunnen doorstaan (Interacademy Council, 2010). Wat lastig blijft is dat bevindingen vergezeld gaan van tamelijk **grote wetenschappelijke onzekerheden en marges, die beleidsmakers weinig houvast bieden**. Voorop staat echter dat temperatuur- en zeespiegelstijgingen, alsmede een toename van extreme weeromstandigheden, zoals hevige stormen, droogtes en overstromingen, naar alle waarschijnlijkheid te wijten zijn aan de **verhoogde uitstoot van broeikasgassen**. Verder zijn er steeds meer aanwijzingen dat het **ijs op de polen veel sneller smelt dan eerder gedacht werd**. Deze bevindingen zijn in november 2011 nog eens bevestigd in een IPCC-studie (2011) over de gevolgen van klimaatverandering en de kwetsbaarheid die daardoor ontstaat voor landen en specifieke gebieden (bijv. de delta's).

Er is steeds meer aandacht voor de relatie tussen klimaatverandering en schaarste van natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen, waarbij **klimaatverandering als factor wordt gezien die vooral de problematiek rond voedsel- en waterschaarste vergroot**. Veranderende weersomstandigheden bedreigen de oogst en door droogtes neemt de toegang tot schoon

drinkwater af. Hierdoor kunnen conflicten ontstaan. Een recente studie voor de Britse regering wijst bovendien op een reëel risico op grotere migratiestromen (Government Office for Science & Foresight, 2011).

De markt voor duurzame energie maakt een sterke groei door. In de periode 2005-2010 groeide windenergie met 27% en zonne-energie met 56% per jaar (IEA, 2011; Edenhofer et al., 2011). Die sterke groei gold ook voor biobrandstoffen. Vanuit een veiligheidsperspectief kunnen hier vragen bij worden gesteld. Er zijn namelijk aanwijzingen dat **het gebruik van landbouwgrond voor biobrandstoffen de voedselprijzen opdrijft, hetgeen bijdraagt aan sociale onrust** (Mitchell, 2008; OECD, 2008).

De relatie tussen klimaat en veiligheid was voor de tweede keer onderwerp van discussie in de VN-Veiligheidsraad in juli 2011. Het onderwerp was ingebracht door het Duitse Voorzitterschap van de Raad. Er werd specifiek gesproken over de veiligheidsrisico's voor laag gelegen gebieden en eilanden, en naar de relatie met de voedselproductie. De discussie werd ondermijnd doordat veel VN-leden betwijfelen of de Veiligheidsraad wel het juiste gremium is om over klimaatverandering te debatteren.

De NAVO heeft ook veel interesse in het onderwerp. Zo financierde zij in 2010 een workshop over klimaatverandering (NATO, 2011) en werd er op het NAVO-hoofdkwartier een nogal apocalyptisch boek gepresenteerd over de relatie tussen klimaat en oorlog (Dyers, 2010). In officiële stukken van de NAVO komen verwijzingen



naar de Noordpool en klimaatverandering minder voor; doordat Canada, uit vrees voor het oprakelen van territoriale disputen, dit blokkeert (Haftendorn, 2011).

De EU is het meest actief, daarbij voortbouwend op het door de Europese Raad aangenomen rapport over klimaat en veiligheid (HV en Commissie, 2008), dat is beschreven in de bijdrage over klimaatverandering in de Verkenningen (2010). **De EU ziet klimaatverandering als dreigingsvermenigvuldiger (threat multiplier)** en klimaatverandering is dan ook als zodanig opgenomen in de Europese veiligheidsstrategie. Onlangs nog heeft de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken raadsconclusies over klimaatdiplomatie aangenomen, waarbij ook aandacht werd geschonken aan de relatie met veiligheidsvraagstukken (EU, 2011).

*Voor de drijvende kracht Klimaatverandering zijn elementen van de kwadranten Multilateraal, Multipolair en Fragmentatie te zien. In het licht van de Verkenningen lijkt voor deze drijvende kracht het Multipolaire kwadrant het meest van toepassing. Het is duidelijk dat het momenteel niet lukt via internationale samenwerking klimaatverandering tegen te gaan. Ook ontbreekt een gecoördineerde aanpak inzake biobrandstoffen en bestaat er weerstand om de veiligheidsaspecten van klimaatverandering aan de orde te stellen in de VN-Veiligheidsraad. Gemiddeld genomen is de drijvende kracht Klimaatverandering van een licht Multipolaire situatie verder naar het Multipolaire kwadrant geschoven.*

**2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR: WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
De kans is aanzienlijk dat **de Verenigde Staten en de opkomende economieën niet nader tot elkaar zullen komen** en de internationale klimaatonderhandelingen daarom niet zullen leiden tot een bindend akkoord over broeikasgasreducties. De economische macht van de EU en haar aandeel in de wereldwijde uitstoot nemen af. Hierdoor kan zij weinig kracht bijzetten om steun te verwerven voor haar voorkeur voor een bindend internationaal verdrag met harde reductiedoelstellingen. De EU lijkt ook weinig bereid concessies op andere internationale onderwerpen te verbinden aan de klimaatonderhandelingen. Hetzelfde geldt voor de optie te dreigen met een koolstofheffing aan de grens op producten uit landen waar geen emissiereducties tot stand komen. Over deze optie bestaat te veel verdeeldheid, wat niet verrassend is omdat de EU ook een verklaard voorstander is van meer vrijhandel.

Ook wat betreft stimuleringsmaatregelen om duurzame energie te bevorderen, valt meer samenwerking niet te verwachten, zoals onlangs bleek toen het onderwerp op de agenda van de G20 stond. Toch is het waarschijnlijk dat de hoeveelheid duurzaam geproduceerde energie wel zal blijven toenemen. Dit komt doordat de vraag naar energie nog steeds groeit en fossiele brandstoffen steeds duurder en schaarser worden. Landen verwachten daarnaast dat investeringen in nieuwe technologieën voor alternatieve energiebronnen economische groei en innovatie kunnen bespoedigen (net zoals de ontwikkeling van militaire technologieën tot uitvindingen zoals het internet heeft geleid). In

dit opzicht zien staten en bedrijven elkaar eerder als concurrent dan als samenwerkingspartner. Als gevolg hiervan is het onwaarschijnlijk dat staten eensgezind zullen zijn in hun keuze tussen de verschillende opties wat betreft duurzame energie. Hierbij valt te denken aan de keuze tussen het gebruik van biobrandstoffen of duurzaam geproduceerde elektriciteit voor transport. Dit belemmert de doorbraak van transport op basis van elektrische aandrijving, die afhankelijk is van (publieke) investeringen in de benodigde infrastructuur (PBL, 2009). Een en ander is ook relevant voor het militair apparaat, waar de afhankelijkheid van brandstoffen handelingsopties kan verkleinen (bijvoorbeeld bij operaties in gebieden waar geen brandstof voorhanden is). Defensie wordt daarom bij uitstek gezien als een sector waar toepassingen met zonne-energie in transport verwacht worden. Ook hier is het echter maar zeer de vraag of landen nieuwe toepassingen zullen delen of niet.

Alhoewel het begrip van klimaat als veiligheidsissue is toegenomen, worden **oplossingen om klimaatverandering tegen te gaan vooral gezocht in de sfeer van de markt** (Rothe, 2011). Het belangrijkste beleidsinstrumentarium dat in de EU wordt gehanteerd, is emissiehandel tussen bedrijven, die steeds minder mogen uitstoten. Het idee is dat de kosten van de uitstoot hierdoor inzichtelijk worden en dat dit zal leiden tot innovatie (met als doel energie-efficiëntie) en tot gebruik van duurzame energie. In aanvulling hierop zijn bindende duurzame energie-doelstellingen per lidstaat vastgesteld, en wel om in 2020 een aandeel van 20% duurzame energie in de EU als geheel te hebben bereikt. Voor Nederland is een bindende doelstelling van 14% vastgesteld. Sommige lidstaten subsidiëren duurzame energie om deze doelstelling te halen, andere stimuleren innovatie in nieuwe duurzame technologieën en weer andere heffen een koolstofbelasting. Het IPCC voorspelde in 2007 een

Waarschijnlijkheden	
●	Geen internationaal bindende afspraken over broeikasgasreducties;
●	Duurzame energie maakt verdere groei door;
●	Meer extreem weer, verdere temperatuur- en zeespiegelstijging.
Onzekerheden	
●	Waar zullen in de toekomst natuurrampen voorkomen?;
●	Hoe snel zal het ijs op de Noordpool smelten, waardoor nieuwe vaarroutes en toegang tot nieuwe gas- en oliereserves in het verschiet liggen? Zullen er spanningen tussen landenontstaan over wie aanspraak kan maken op deze nieuwe economische winstobjecten?



temperatuurstijging van tussen de 1,1 en 6,4 graden Celsius en een zeespiegelstijging van tussen de 18 en 59 centimeter in 2100 (in vergelijking met 1990). De voorspellingen kennen dus een relatief lang tijdspad, terwijl de onzekerheidsmarges hoog zijn. Hierdoor is het niet mogelijk een inschatting te maken voor de komende 5 tot 10 jaar. Recente onderzoeken van onder andere het Berkeley Earth Project en de *Climate Science Research Review* van het World Resources Institute geven aan dat de bevindingen van het IPCC uit 2007 te conservatief zijn. Het lijkt in ieder geval waarschijnlijk dat reeds ingezette trends zullen doorzetten en dat de aarde ook vaker met extreem weer zal worden geconfronteerd. De volgende grote studie van het IPCC wordt in 2014 verwacht.

**De komende 5 tot 10 jaar kan de spanning oplopen in het Noordpoolgebied.** Door het smelten van ijskappen aldaar komen voorheen niet bestaande vaarwegen beschikbaar. Ook ontstaan er mogelijkheden de daar aanwezige aanzienlijke olie- en gasvoorraden te winnen. De landen van het Arctisch gebied voeren over deze zaken overleg in de 'Arctic Council'. Eén van de disputen betreft de vraag of een noordwestelijke passage een nationale zeeweg van Canada zou moeten zijn of een internationale zeestraat, zoals onder andere de EU en de Verenigde Staten beweren. Voor Nederland, en dan in het bijzonder de haven van Rotterdam, zou het vrijkomen van een nieuwe handelsroute naar Azië veel kunnen opleveren.

*Met betrekking tot de internationale klimaatonderhandelingen valt een verdere ontwikkeling binnen het*

*Multipolaire kwadrant te verwachten. De ontwikkeling van duurzame energie komt het meest overeen met het Netwerkkwadrant, maar heeft ook kenmerken van het kwadrant Fragmentatie. De beleidsdiversiteit inzake broeikasgasreductie en het stimuleren van duurzame energie, alsmede het overlaten aan de markt van deze onderwerpen, past ook binnen het Netwerkkwadrant. Duidelijk Multipolair zijn de verhoudingen in het Noordpoolgebied, waar spanningen tussen grote mogendheden kunnen oplopen. Gemiddeld genomen leidt dit voor de drijvende kracht Klimaatverandering tot een verdere Multipolaire beweging in het Multipolaire kwadrant.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

**Sterk versnelde opwarming van de aarde; klimaatramp stelt mensheid op de proef.**

Deze schok is iets waarschijnlijker geworden. In beleidsstukken van de Europese Commissie wordt gerefereerd aan wetenschappelijke inzichten over *tipping points* als reden om een maximale temperatuurstijging van 2 graden Celsius als beleidsdoelstelling te hanteren (bijv. Commissie, 2005). Een vergelijkbaar concept is dat van grenzen van deze planeet (*planetary boundaries*). De Zweed Johan Rockström (2009) heeft, samen met andere vooraanstaande onderzoekers, een overzicht gemaakt van de bestaande limieten met betrekking tot de milieuschade die de mens de aarde kan toebrengen. Als de aarde meer dan 2 graden Celsius opwarmt, dan volgt mogelijk schoksgewijze aanpassing van de natuur. Te denken valt hierbij aan het tot stilstand komen van de golfstroom, waardoor in Nederland een nieuwe ijstijd zou kunnen ontstaan. Ook zou het smelten van ijs op de

polen tot extra opwarming kunnen leiden, doordat zonlicht niet meer teruggekaatst wordt. Hierdoor kan de opwarming van de aarde drastisch versnellen. Hetzelfde geldt voor het vrijkomen van methaangas door opwarming, wat een kettingreactie teweeg kan brengen. Dit werd als mogelijke schok genoemd in de Verkenningen.

**Grote delen van Nederland lopen onder water.** Een andere, in de Verkenningen genoemde schok is een grote overstroming in de onder zeeniveau liggende delen van Nederland. Ook in dit scenario valt een fors beroep op de krijgsmacht (vanuit de nationale taken) te voorzien. In vergelijking met de Verkenningen uit 2010 is deze schok iets waarschijnlijker geworden. De kans dat Nederland onder water loopt, is echter nog steeds erg klein.

Aanvullende potentiële schok:

**Oorlog in het Noordpoolgebied.** Als een laatste mogelijke schok moet worden genoemd dat oplopende spanningen in het Noordpoolgebied daadwerkelijk tot oorlogshandelingen leiden. Vooral Rusland is agressief waar het de zeggenschap over de Noordpool betreft. In juridisch opzicht lijkt Rusland ook de meeste rechten te hebben. Alhoewel de kans daarop klein is, dient Nederland toch rekening te houden met escalatie, aangezien drie van de landen die een claim op de Noordpool – althans, wat in dit verband relevanter is, een claim op delen van de Arctische Zee – kunnen leggen, t.w. de Verenigde Staten, Canada en Denemarken, NAVO-bondgenoten zijn. Ook Noorwegen en Finland zijn lid van de 'Arctic

Council'. Nederland heeft er ook groot belang bij dat de situatie niet escaleert, omdat onze scheepvaart enorm kan profiteren van eventuele nieuwe vaarroutes naar Azië, die bovendien vrij van piraterij zullen zijn. Hoewel (iets) gegroeid, blijft de kans op deze schok relatief klein.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

Er zijn bijna geen winnaars; wel zijn er spelers die op korte termijn en wat betreft bepaalde aspecten kunnen profiteren. Hierbij valt te denken aan **speculanten op voedselmarkten**, boeren die voedsel tegen hogere prijzen kunnen verkopen (zolang hun eigen productie niet lijdt onder klimaatverandering) en de **scheepvaart, die in de toekomst mogelijk via een ijsvrije Noordpool naar Azië kan varen** (Homan, 2009).

Er zullen waarschijnlijk wel veel verliezers zijn. In het algemeen wordt gesteld dat de **Minst Ontwikkelde Landen het meest kwetsbaar zijn**, omdat zij het minst over de middelen beschikken om maatregelen te nemen die de gevolgen van klimaatverandering verzachten (deze landen hebben bijvoorbeeld geen geld om dijken te verhogen, nieuwe ziektes tegen te gaan en irrigatiesystemen aan te leggen). Het is verder aannemelijk dat **Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië zullen leiden onder toenemende droogtes**, waardoor toegang tot schoon drinkwater en betaalbaar voedsel beperkter wordt (World Development Report, 2011). In deze gebieden kan klimaatverandering zeker als vermenigvuldiger van veiligheidsdreigingen worden opgevat. Het conflict in Darfur wordt door sommigen als klimaatconflict beschouwd.





Ook **de door droogte ontstane honger in de Hoorn van Afrika kan leiden tot conflicten**, bijvoorbeeld in het toch al verscheurde Somalië. Het is ook duidelijk dat **laag gelegen eilanden**, zoals de Malediven en Tuvalu, direct in hun bestaan bedreigd worden. Zij laten internationaal dan ook flink van zich horen. Het is de vraag waar de bewoners van deze eilanden heen zouden (moeten) gaan als de eilanden daadwerkelijk in zee verdwijnen. Het is niet duidelijk of ook de EU-lidstaten Malta en Cyprus, alsmede de andere eilanden in de Middellandse Zee, bedreigd worden door de zeespiegelstijging. Zij merken nu al wel de gevolgen van droogte en van het effect van een reeds gestegen zeespiegel op het grondwater, dat steeds brakker wordt.

Het is verder waarschijnlijk dat meer landen geconfronteerd zullen worden met extreme weersomstandigheden, maar het is onzeker waar het noodlot zal toeslaan, waarbij zij aangetekend dat gebieden waar veel orkanen of moessons voorkomen zich in de gevarenzone bevinden.

#### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Klimaatverandering vormt voor Nederland geen directe bedreiging, omdat ons land vooralsnog over de middelen beschikt om onze dijken te verhogen en onze landbouwproductie aan te passen aan veranderende weersomstandigheden. Toch zal ook in Nederland **de kans op overstromingen in onze delta's toenemen** (bijvoorbeeld overstromingen door hevige regenval in rivieren). **Dit is een aspect waar reeds rekening mee wordt gehouden in de kaders van de Civiel-Militaire Samenwerking.**

Als gebeurtenissen die in kaart zijn gebracht middels het concept *tipping points* of *planetary boundaries* werkelijkheid worden, dan heeft dit uiteraard grote gevolgen voor de inzet van de krijgsmacht, die dan waarschijnlijk een rol zal gaan spelen bij noodhulp, opvang van grote groepen migranten, ordehandhaving, etc. Voor de krijgsmacht betekent klimaatverandering in de eerste plaats een grotere kans dat een **beroep wordt gedaan op de krijgsmacht bij natuurrampen in het buitenland**. Na Katrina (2005) bracht een Nederlands fregat hulpgoederen naar Louisiana en in hetzelfde jaar stuurde Nederland na de aardbeving in Pakistan een mobiel veldhospitaal voor medische assistentie. In 2010 vervoerde Hr. Ms. Pelikaan hulpgoederen en militairen naar Haïti. Voor de toekomst moet rekening worden gehouden met een toename van dit soort activiteiten.

Meer indirect is klimaatverandering een onderwerp dat moet worden meegenomen in dreigingsanalyses. Waar mogelijk kan op dit onderwerp worden samengewerkt met Europese partners. Uit de EU-raadsconclusies over klimaatdiplomatie (juni 2011) blijkt dat de Europese Dienst voor Extern Optreden en EU-delegaties klimaatverandering meer nadrukkelijk zullen meenemen in *early warning*. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van gegevens die zijn verzameld via het ruimteprogramma GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), waarbij o.a. via de Europese Copernicus-satellieten gegevens worden verzameld over verwoestijning, ontbossing, etc. EU (2011b).

Ook in Europese landenstrategieën voor

ontwikkelingssamenwerking (de zgn. 'country strategy papers') wordt steeds vaker aandacht geschonken aan klimaat en daarmee verbonden veiligheidsrisico's.

#### CONCLUSIE

Klimaatverandering is dus wel degelijk een veiligheidsissue, maar dan vooral indirect en omgeven door wetenschappelijke onzekerheidsmarges. Het is een vermenigvuldiger van risico's als honger en natuurrampen, en kan daardoor leiden tot migratiestromen en sociale onrust. Verhoudingen tussen verscheidene NAVO-bondgenoten en Rusland kunnen verslechteren doordat het afsmelten van de poolkappen in het Noordpoolgebied leidt tot aanspraken op nieuwe grondstoffen en vaarroutes. Hierover zijn

reeds de nodige disputen ontstaan. Ondertussen slaagt de internationale gemeenschap er niet in om internationale afspraken te maken over emissiereducties die volgens wetenschappers nodig zijn om het tij te keren. De verhoudingen op dit onderwerp zijn duidelijk multipolair, met de Verenigde Staten en de opkomende economieën als belangrijkste, tegenover elkaar staande blokken. Ook wat betreft duurzame energie slaagt internationale samenwerking onvoldoende. Hier is het Fragmentatiescenario van toepassing en hangt toename van internationale samenwerking in de eerste plaats af van de markt. 🌍

#### LITERATUUR

Dyers, G. (2010), *Climate Wars: The Fight for Survival as the World Overheats*, Oneworld.

Edenhofer, O. et al. (2011), *Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*, Summary for Policy Makers, Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change.

EU (2011), *Council conclusions on EU Climate Diplomacy – 3106th Foreign Affairs Council meeting Brussels*, Brussel: Europese Unie, 18 juli.

EU (2011b) GMES - *Observing Our Planet for a Safer World*, online: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/space/gmes/>

Europese Commissie (2005), *'Winning the Battle against Global Climate Change'* (Mededeling).

Government Office for Science & Foresight (2011), *Migration and Global Environmental Change – Future Challenges and Opportunities*, Verenigd Koninkrijk.

Haftendorn, H. (2011), 'NATO and the Arctic: Is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges?', *European Security* 20(3), pp. 337-361.

Homan, C. (2009), 'Klimaatverandering en het Noordpoolgebied "Elk voordeel heeft zijn nadeel"', column in: *Armedex*, december.



HV en Commissie (2008), *Klimaatverandering en internationale veiligheid*, Rapport van de EU Hoge Vertegenwoordiger Solana en de Europese Commissie.

IEA (2011), *G-20 Clean Energy, and Energy Efficiency Deployment and Policy Progress*, report developed in co-operation with the G-20 Clean Energy and Energy Efficiency Working Group, Parijs: International Energy Agency.

Interacademy Council (2010), *Climate Change Assessments, Review of the Processes and Procedures of the IPCC*, Committee to Review the Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC (2011), *Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. Summary for Policymakers, Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change.

Mitchell, D. (2008), 'A Note on Rising Food Prices', *Policy Research Working Paper 4682*, Washington DC: The World Bank.

NATO (2010), Scientific Workshop on Global Climate Change and Local Adaptation.

Oberthür, S. (2011), 'The European Union's Performance in the International Climate Regime', *Journal of European Integration* 33(6), pp. 667-682.

OECD (2008), *Rising Food Prices: Causes and Consequences*, Parijs: Organisation for Economic Cooperation and Development.

PBL (2009), *Getting into the Right Lane for 2050*, Bilthoven / Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving / Netherlands Environmental Assessment Agency.

Rockström, J. et al. (2009), 'A safe operating space for humanity', *Nature* 461(24), pp. 472-475.



# WETENSCHAP EN TECHNOLOGIE

Kees Homan & Lennart Landman

**I**n het Westen wordt vaak gedacht dat wetenschap en technologie de oplossing voor alle problemen vormen. Vooral het zogenoemde technologische beheersingsparadigma stelt dat de werkelijkheid door middel van technologie kan worden gecontroleerd en beheerst. De wortels van deze wijze van kijken en denken moeten worden gezocht in de Verlichting. Velen denken dat technologie een zelfstandig fenomeen is, waaraan de mens zich dient te onderwerpen. Technologische ontwikkeling is echter grotendeels een maatschappelijke en daarmee ook menselijke constructie. Er is altijd sprake van een intensieve samenwerking tussen de technologie en haar maatschappelijke en culturele context (Moelker, 1999; Homan, 2011).

De meest substantiële en veelbelovende technologische ontwikkelingen zullen zich de komende jaren waarschijnlijk voordoen op het gebied van informatie en communicatietechnologie (ICT); sensor/netwerktechnologie; biotechnologie; geavanceerde materialen; productie, opslag en distributie van energie; en ruimtevaarttechnologie. Deze ontwikkelingen zijn onder meer van invloed op de vernieuwingen binnen de krijgsmacht, zoals digitale veiligheid, onbemande verkenningsvliegtuigen, robots op de grond en op zee, en raketverdediging.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

In tegenstelling tot het verleden, toen civiele technologie voor een belangrijk deel gebaseerd was op militaire technologie, is tegenwoordig sprake van het omgekeerde. Civiel of commercieel ontwikkelde technologie is voor diverse actoren beschikbaar; **niet-statelijke actoren hebben gemakkelijker toegang tot nieuwe technologie**. In het algemeen speelt in operaties hoog in het geweldsspectrum technologie een veel dominanter rol dan in operaties laag in het geweldsspectrum, waar kennis en vaardigheden van de militair belangrijker zijn. Civiele technologie die vrij verkrijgbaar is, wordt steeds vaker voor militaire doeleinden gebruikt (spin-in), terwijl veel geavanceerde militaire technologie in hedendaagse hybride en asymmetrische conflicten soms maar marginale voordelen oplevert. Niet-statelijke actoren hebben toegang tot communicatiemiddelen, internet, GPS, nachtzicht en zelfs (verkenning)s *drones*. Geavanceerde wapensystemen, luchtsteun, onderzeeërs of radar zijn voor niet-statelijke actoren, zoals zeerovers, guerrillastrijders of criminele syndicaten, onbereikbaar, maar ze zijn in de huidige anti-piraterij-, wederopbouw- en politiemissies van beperkt nut. Eerder dat bijvoorbeeld sprake is van een reusachtig computerspel gespeeld door *Nokia warriors*, lijken

moderne conflicten soms meer op *social work with guns*. De werkelijke uitdaging in deze conflicten is niet het doden van de tegenstander, maar de bevolking voor zich te winnen. Geavanceerde technologie is in deze conflicten soms minder belangrijk dan culturele sensitiviteit. Het winnen van de *hearts and minds* vereist bijvoorbeeld meer diplomatie en menselijke contacten dan het gebruik van geavanceerde wapensystemen, terwijl de verschillende typen *Improvised Explosive Devices* in Irak en Afghanistan westerse krijgsmachten blijven plagen. Toepassing van technologie in conflicten is zeer context-specifiek (ISAF, 2009; Chandrasekaran, 2010).

Het afgelopen jaar was er sprake van **toename in het gebruik van digitale ICT en toenemende integratie in (mondiale) digitale netwerken**. Zowel consumenten, bedrijven, overheden als krijgsmachten maken in toenemende mate gebruik van digitale ICT, die op steeds meer manieren met elkaar zijn verbonden. Hieronder vallen ook de nu opkomende ‘cloud’-oplossingen – waarbij software en data op centrale locaties worden gehost en voor de eindgebruiker op afstand beschikbaar zijn via het internet; die oplossingen hebben weliswaar bedrijfsoperationele voordelen, maar ze leiden tot grotere afhankelijkheid van netwerken en zijn hierdoor kwetsbaarder voor digitale dreigingen. Een bedreiging van de digitale veiligheid kan voortkomen uit digitaal activisme, digitale criminaliteit en digitale oorlogvoering en spionage. Hoewel het onderscheid tussen incidenten van digitaal activisme en digitaal terrorisme vaag kan zijn, zijn er vooralsnog geen significante incidenten van digitaal terrorisme bekend.

Sinds 2010 is er sprake van een toename in digitaal-activisme, of ‘hacktivism’, door niet-statelijke actoren. Hierbij worden prominente doelen om politiek-maatschappelijke redenen digitaal aangevallen. Het hackersverband *Anonymous* is de afgelopen jaren hierin de voornaamste actor gebleken. Zo legde het in 2010 en 2011 websites van creditcard-maatschappijen plat, in reactie op het weigeren van transacties naar Wikileaks, en hackte het websites van overheden ter ondersteuning van de Arabische Lente.

Digitale criminaliteit, zoals diefstal van persoonsgegevens, creditcardgegevens en bedrijfsdata, is het afgelopen jaar wederom toegenomen. De mondiale kosten van digitale criminaliteit worden voor 2011 geschat op US\$ 114 tot 338 miljard (Symantec, 2011).

**Op het gebied van digitale spionage en digitale aanvallen zijn statelijke actoren het afgelopen jaar in meerdere gevallen actief geweest**. In 2010 werd bekend dat het Iraanse atoomprogramma was gesaboteerd door het Stuxnet-virus, waarschijnlijk ontwikkeld door Israël en de Verenigde Staten. Het afgelopen jaar ging in de Verenigde Staten aandacht uit naar mogelijke sabotage en spionage door middel van aangepaste hardware geproduceerd in China, die vervolgens geëxporteerd werd voor gebruik in Amerikaanse defensieapparatuur. Tevens worden Chinese hackers verdacht van digitale inbraken in en aanvallen op westerse overheidsystemen, hoewel het lastig te bewijzen is dat de Chinese overheid daadwerkelijk achter deze acties zit.



**Beveiliging van digitale systemen is vooralsnog voornamelijk een taak van ieder individueel persoon, bedrijf of afzonderlijke overheidsinstantie.** Wel heeft de Nederlandse regering om de digitale weerbaarheid zoveel mogelijk te waarborgen onder meer de Nationale Cyber Strategie vastgesteld en de oprichting van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) aangekondigd (NCTb, 2011). Digitale veiligheid op nationaal niveau is voorlopig een nationale verantwoordelijkheid, hoewel de NAVO, de EU en de Raad van Europa tot enige regulering trachten te komen. De ministeries van defensie in de verschillende landen concentreren zich vooralsnog op de beveiliging van de defensienetwerken, hoewel sommige landen zich ook op offensieve cybercapaciteiten richten.

**De afgelopen tijd hebben niet-statelijke actoren via digitale platformen veel invloed uitgeoefend op sociaal-maatschappelijke en politieke niveaus.** Wikileaks veroorzaakte opschudding door het vrij beschikbaar stellen van vele geclassificeerde overheidsdocumenten, hoewel de directe gevolgen van deze openbaringen beperkt zijn gebleven. ICT, in het bijzonder sociale media als Twitter en Facebook, heeft een belangrijke rol gespeeld in de mobilisatie en organisatie van volksoptstanden van de Arabische Lente en de protestbewegingen van de 99% / Occupy en de Russische Winter.

**De toepassing van robotica voor militaire doeleinden is toegenomen.** Het afgelopen jaar zijn vooral veel onbemande verkennings- en aanvalsvliegtuigen ingezet voor operaties boven o.a. Afghanistan, Pakistan en Iran. Miniaturisatie heeft hierbij ook plaatsgevonden, wat draagbare

verkennings- en aanvalsdrones mogelijk maakt. Op land en op zee worden tevens op afstand bestuurbare robots ingezet, in het bijzonder voor mensgevaarlijke taken. Ontwikkelingen in kunstmatige intelligentie zorgen tevens voor een grotere mate van autonomie voor robots, hoewel er nog aanzienlijke technologische en ethische barrières bestaan voor verregaande autonomie, zeker voor aanvalsrobots.

**De ruimte is een belangrijke dimensie gebleven.** Private partijen, overheden en krijgsmachten maken intensief gebruik van satellieten voor ICT, GPS en optische, radar- en infrarood-sensoren. Hoewel ook in de ruimtevaart sprake is van enige commerciële activiteit, vooral van privaat-publieke consortia voor de ontwikkeling van satelliettechnologie, wordt het gebied nog steeds **in grote mate gedomineerd door statelijke actoren.** Verscheidene landen lanceerden de afgelopen tijd eigen satellieten, zodat zij deze kritieke capaciteiten in eigen beheer hebben. Tevens worden door met name China en de Verenigde Staten, alsmede Rusland en India, anti-satellietcapaciteiten ontwikkeld.

De ontwikkeling van anti-satellietcapaciteiten loopt in sommige opzichten samen met ontwikkelingen op het gebied van raketverdediging (Gopalswamy, 2011). Samenwerking inzake **ontwikkeling en implementatie van raketverdediging binnen de NAVO duurt voort**, hoewel dit vooral op verzet vanuit Rusland stuit.

**De technologische kloof tussen de Verenigde Staten en Europa is gegroeid.** Europa kampt met het probleem van fragmentatie op het

gebied van *Research and Development*, waar activiteiten grotendeels op nationale basis geschieden. Pogingen van o.a. de European Defence Agency hierin verbetering te brengen, hebben vooralsnog een bescheiden resultaat.

*Resumerend ontstaat een diffuus beeld, waarin ontwikkelingen richting de kwadranten Multilateraal, Multipolair en Fragmentatie te zien zijn. De huidige toestand in de wereld kan als hybride worden gekenschetst, waarin naast de bekende wereld van nationale staten vooral de toenemende activiteiten van niet-statelijke actoren aan betekenis winnen. Nieuwe technologie is steeds vaker commercieel ontwikkeld en vrijelijk beschikbaar voor zowel statelijke als niet-statelijke actoren; tevens is technologisch overwicht in de huidige conflicten van ondergeschikt belang. Van samenwerking in digitale veiligheid is amper sprake; vooral niet-statelijke actoren zijn hier van invloed. Ruimtevaart en raketverdediging blijven echter door statelijke actoren gedomineerd. Vanuit dit diffuse beeld, dat zich op het kruispunt van de verschillende kwadranten bevindt, is het afgelopen jaar een verschuiving richting het Fragmentatie-kwadrant te constateren, waardoor de drijvende kracht Wetenschap en Technologie gemiddeld genomen in het Fragmentatie-kwadrant geplaatst kan worden.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

**WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van technologie voor de komende tijd is de NBIC-convergentie. Het betreft hier vier belangrijke technologieën: nanotechnologie, biotechnologie, informatietechnologie en cognitieve wetenschappen, die steeds meer met elkaar verweven raken. Deze vooruitgang berust op de wederzijdse interactie tussen deze vier belangrijke technologieën.

Samen worden ze gezien als de *power tools* waarmee we in de 21ste eeuw de overgang kunnen maken van een economie van olie en staal naar een economie gebaseerd op het bouwen met de *building blocks*: atomen (nanotech), genen (biotech), bits (infotech) en neuronen (neurotech). Gezamenlijk beloven deze technologieën de dode zowel als de levende natuur te kunnen beheersen. **Waarschijnlijk zal NBIC-convergentie essentieel zijn voor een ‘nieuwe technologische golf’, die ook militaire toepassingen krijgt.**

Deze technologieën worden thans vooral door commerciële partijen, in samenwerking met onderzoeksinstituten, ontwikkeld. **NBIC-producten zullen in de toekomst waarschijnlijk beschikbaar zijn voor zowel statelijke als niet-statelijke actoren.** Hierdoor is het onzeker in welke mate statelijke actoren hun technologisch overwicht op het slagveld blijven behouden.

Ontwikkelingen op het gebied van robotisering en kunstmatige intelligentie zullen zich voortzetten, terwijl krijgsmachten in toenemende mate delen van hun capaciteiten door robots zullen laten invullen. Echter, **het verloop van niet-autonome, via semi-autonome naar volledig autonome wapensystemen zal waarschijnlijk enkele decennia in beslag nemen**, en er zullen technische en ethische barrières overkomen moeten worden. Daarbij zullen bijvoorbeeld sociale aspecten van conflict (beheersing) bij uitstek een taak blijven voor mensen ter plaatse, die zich onder de bevolking moeten begeven om *hearts and minds* te winnen.





**Nieuwe wapensystemen**, zoals *directed energy weapons* en *non-lethal weapons*, zijn al jarenlang in ontwikkeling – en sommige varianten worden buiten oorlogssituaties al enige tijd ingezet – maar **vanwege ethische en juridische bezwaren en risico's zijn deze nog steeds niet militair-operationeel inzetbaar**. Waarschijnlijk zal het meer dan vijf tot tien jaar duren voordat deze wapens op het slagveld hun intrede zullen doen.

Het is zeer waarschijnlijk dat satellieten als sensoren en communicatiemiddelen een belangrijke civiele en militaire rol blijven vervullen. Hierdoor staat hun kwetsbaarheid voor anti-satellietwapens hoog op de veiligheidsagenda. Sommige staten voelen echter weinig voor een verdrag dat een verbod op de militarisering

van de ruimte inhoudt. Het is waarschijnlijk dat verder technologische onderzoek plaatsvindt naar **beveiliging van satellieten, eventueel door wapens in de ruimte te plaatsen, maar ook om anti-satellietoperaties uit te voeren**. Ook is de verdere ontwikkeling van offensieve wapens in de ruimte en technologieën die satellieten vanaf de grond kunnen vernietigen mogelijk, maar het is onzeker of deze daadwerkelijk ingezet zullen worden.

Ontwikkelingen op het gebied van digitale ICT en systeemintegratie zullen zeer waarschijnlijk doorzetten, voor zowel consumenten, bedrijven, overheden als krijgsmachten. Hierdoor ontstaat een *internet of things*: een netwerk van allerlei apparaten die onderling verbonden zijn en

### Waarschijnlijkheden

- NBIC-convergentie zal essentieel zijn voor een 'nieuwe technologische golf', die ook militaire toepassingen krijgt;
- Vele NBIC-producten en andere nieuwe technologieën zullen in de toekomst beschikbaar zijn voor zowel statelijke als niet-statelijke actoren;
- De ontwikkeling van een 'internet of things' maakt het waarschijnlijker dat een digitale aanval, sabotage of verstoring grote maatschappelijke, economische of militaire consequenties heeft;
- Meer onderzoek zal worden gedaan naar satellietbeveiliging, anti-satellietwapens en wapensystemen in de ruimte.

### Onzekerheden

- In welke mate zullen, door toegang voor niet-statelijke actoren tot dezelfde technologieën als staten, statelijke actoren hun technologisch overwicht in toekomstige conflicten behouden?;
- Worden wapensystemen vanuit – of tegen doelen in –de ruimte ingezet?;
- Wat zijn, ondanks voortdurend onderzoek, de risico's van nanotechnologie voor mens en milieu?

met elkaar kunnen communiceren. Deze verregaande integratie levert voordelen op, maar zorgt tevens voor toegenomen afhankelijkheid en kwetsbaarheid van digitale systemen. Hierdoor wordt het **waarschijnlijker dat een digitale aanval, sabotage of verstoring grote maatschappelijke, economische of militaire consequenties zal hebben**. Niet-statelijke actoren zullen, door de vrije toegang tot het internet, gemakkelijker in staat zijn hun invloed te doen gelden.

De beveiliging van digitale systemen blijft vooralsnog in het bijzonder de verantwoordelijkheid van iedere individuele burger, instelling of overheid. Hoewel vooral de beveiliging van defensiesystemen waarschijnlijk deels zal geschieden door middel van internationale samenwerking, bijvoorbeeld binnen de NAVO, blijft de staat de primaire verantwoordelijkheid voor digitale veiligheid behouden. Mede gezien de gemakkelijke toegang van niet-statelijke actoren tot het digitale domein, zijn staten genoodzaakt tot het nemen van defensieve en eventueel zelfs offensieve digitale maatregelen. Een groot digitaal offensief van een staat – in het bijzonder tegen een andere staat waarbij bijvoorbeeld delen van luchtverdediging en communicatie worden uitgeschakeld – zal waarschijnlijk gepaard gaan met kinetische acties. Anderzijds is het mogelijk dat grootmachten en regionale machten digitale aanvallen zullen inzetten in het kader van beperkte surrogaatconflicten, die lijken op hedendaagse grensschermutelingen.

*De waarschijnlijke ontwikkelingen voor de komende vijf tot tien jaar op het gebied van de drijvende kracht Wetenschap en Technologie bevatten elementen van het*

*kwadrant Fragmentatie en ook enige kenmerken van de kwadranten Multipolair en Multilateraal. Enerzijds is er een toenemende invloed van niet-statelijke actoren die toegang hebben tot ICT- en NBIC-technologieën. Anderzijds zullen statelijke actoren waarschijnlijk belangrijke ontwikkelingen in de ruimte domineren. Dit leidt tot de conclusie dat gemiddeld genomen de drijvende kracht Wetenschap en Technologie, die zich lichtelijk in het kwadrant Fragmentatie bevindt, een lichte trend richting meer Fragmentatie doormaakt.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

- **Westers militair overwicht teniet gedaan.** Doordat veel nieuwe technologieën gemakkelijker verkrijgbaar zijn voor diverse actoren, zowel niet-statelijke actoren als opkomende mogendheden, is deze schok iets waarschijnlijker geworden.
- **Grootschalige uitval van informatiesystemen en betalingsverkeer na een digitale aanval.** Door toenemende integratie en digitalisering van allerlei (kritieke) apparatuur, is de kwetsbaarheid voor deze schok toegenomen. Over de waarschijnlijkheid van deze schok is door de snel opeenvolgende ontwikkelingen in digitale veiligheid weinig te zeggen.

Andere potentiële strategische schokken:

- **Digitale aanval op de Verenigde Staten.** Een massale Chinese digitale aanval op Amerikaanse militaire netwerken, satellieten en commando-centra overweldigt de Amerikaanse digitale defensie en maakt de inzet van de Amerikaanse krijgsmacht niet meer mogelijk. Gezien de grote inspanningen die de Chinezen zich in het



digitale domein getroosten en gegeven het feit dat de aanvaller bij digitale oorlogvoering in het voordeel verkeert, lijkt deze strategische schok waarschijnlijker dan voorheen.

● **Gecombineerde NBIC-technologie zorgt voor waterdichte digitale identificatie, verificatie en tracering.** Digitale aanvallen en misdaden zijn naar bron te herleiden: digitale criminaliteit en 'hacktivism' nemen drastisch af; ontkenning van verantwoordelijkheid voor een digitale aanval door een staat is niet meer mogelijk en zal hierdoor minder vaak voorkomen, maar zij zal wel grotere politieke gevolgen hebben. Voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van NBIC maken deze schok iets waarschijnlijker.

#### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

De **relevantie van technologie in veiligheid** is deels afhankelijk van het type conflict waarmee men geconfronteerd wordt, aangezien technologie **zeer context-specifiek** is. In de huidige overheersende vorm van hybride conflict, waarbij het winnen van *hearts and minds* belangrijk is, is technologie maar een beperkte factor voor succes. De ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en technologie zullen waarschijnlijk zowel statelijke als niet-statale winnaars genereren.

Enerzijds zullen civiel ontwikkelde (NBIC-) technologieën waarschijnlijk vrijer beschikbaar zijn voor landen en non-statale actoren met beperkte onderzoekscapaciteit, waardoor zij als relatieve winnaars gezien kunnen worden. In

het digitale domein kunnen diverse actoren als zowel winnaars als verliezers worden beschouwd.

**Ontwikkelingen in het digitale domein leveren voordelen voor diverse actoren: van individu tot staat.** Enerzijds moeten burgers, bedrijven en staten constant alert zijn op digitale criminaliteit, digitale spionage en digitale aanvallen, terwijl criminele syndicaten en activisten steeds meer mogelijkheden hebben om hun activiteiten te ontplooiën. Anderzijds zullen staten met omvangrijke technologische kennis-economieën, zoals westerse landen, de BRIC's, Zuid-Korea en Japan, in staat zijn om hun technologisch overwicht te behouden, vooral bij robotisering en ruimtevaart. Staten die geen mogelijkheid hebben om in deze technologische ontwikkelingen mee te komen, bijvoorbeeld veel Afrikaanse landen, zijn de duidelijke verliezers.

**Door de militarisering van de ruimte zal onveiligheid op dit gebied waarschijnlijk toenemen, hoewel het gebruik van wapens vanuit, of tegen doelen in, de ruimte onzeker is.** De militarisering van de ruimte zal echter waarschijnlijk niet leiden tot grote instabiliteit, omdat weinig actoren toegang hebben tot de ruimte en retaliatie tegen eigen satellieten zeer waarschijnlijk is. De ontwikkeling van raketverdediging kan leiden tot meer veiligheid ten opzichte van schurkenstaten als Iran, maar door groeiende spanningen met onder andere Rusland tevens tot meer instabiliteit.

**Robotica kan door zowel niet-statale actoren als statale actoren worden ingezet.** Hoewel niet-statale actoren relatief vrije toegang hebben tot robotica, zijn het de statale actoren die, vanwege hun grotere financiële

mogelijkheden, de nieuwste technologieën op grote schaal kunnen toepassen. Robotisering heeft hierdoor een diffuse invloed op stabiliteit en onveiligheid.

**Onveiligheid in het digitale domein neemt toe door het wijdverspreide gebruik van digitale ICT en de open toegang tot het digitale domein.** Dit kan ook leiden tot meer instabiliteit, omdat diverse actoren met beperkte middelen en een mate van anonimiteit grote schade kunnen aanrichten: zowel criminele syndicaten en activisten als grootmachten en regionale machten kunnen het digitale domein gebruiken om in relatieve straffeloosheid te stelen, spioneren en saboteren.

**Vrije toegang tot civiele (NBIC-) technologieën kunnen niet-statale actoren in asymmetrische conflicten relatieve voordelen bezorgen.** Hierdoor kunnen niet-statale actoren eerder tot de conclusie komen dat zij de mogelijkheid hebben de staat uit te dagen in een (asymmetrisch) conflict. Dit kan leiden tot meer instabiliteit en onveiligheid, hoewel het onzeker is in welke mate zich dit zal manifesteren.

#### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Zoals eerder gesteld is het belang van technologie context-, maar ook tijdspecifiek. Bij militaire interventies bijvoorbeeld ligt in de eerste fase de nadruk veelal op technologisch geavanceerde wapensystemen met precisiegeleide munitie en wordt de inzet van landstrijdkrachten zoveel mogelijk vermeden. In de tweede fase van stabilisering worden landstrijdkrachten ingezet, met als hoofdtaak

het creëren van een stabiele en veilige omgeving die de activiteiten van civiele actoren op het gebied van wederopbouw mogelijk moet maken. Militaire technologie speelt in deze fase een minder belangrijke rol. **Technologie creëert voor de Nederlandse krijgsmacht kansen en uitdagingen.**

**Kansen** liggen er in technologische ontwikkelingen die **voor krijgsmachten** complexe en discriminerende **sensoren** beschikbaar maken; in grote aantallen kunnen die sensoren een gebied *real-time* en minutieus in de gaten houden en *'total awareness'* opleveren. **(Miniatuur-) robots** zullen waarschijnlijk op land, in de lucht en op zee steeds vaker ingezet worden voor verkenning, logistiek en voor offensieve doeleinden. De doorlopende ontwikkelingen in **systeemintegratie**, zoals Network Centric Warfare, zullen capaciteiten integreren en in grotere mate concentreren bij de individuele militair. Ontwikkelingen in **nanotechnologie** kunnen op termijn de veiligheid, prestaties en overlevingskansen van militairen verhogen (ISN, 2011). De integratie en concentratie van capaciteiten bij de individuele militair zullen ertoe leiden dat van hem/haar meer verwacht wordt in termen van opleiding en training. De Nederlandse krijgsmacht is met het hoge opleidings- en trainingsniveau relatief goed toegerust voor deze ontwikkeling.

**Uitdagingen** voor de Nederlandse **krijgsmacht** liggen er in de grote **hoeveelheid actuele informatie** beschikbaar voor hogere niveaus (zowel operationeel als politiek), zoals in Battlefield Management Systems, die het bestaande **spanningsveld tussen**



**globale aansturing (*Auftragstaktik*) en micromanagement (*Befehlstaktik*) kunnen vergroten.**

Robotisering en NBIC-technologie voor individuele militairen zullen leiden tot grotere **behoefte aan en afhankelijkheid van energie en de veilige aanvoer ervan**, vooral in het operatiegebied. Dit brengt uitdagingen mee voor het genereren, opslaan en transporteren van energie in en naar het operatiegebied. Nederland heeft met zijn ontwikkelde kennisinfrastructuur op het gebied van energie, robotisering en *Artificial Intelligence* een comparatief voordeel. De Nederlandse krijgsmacht zit hierdoor dicht bij de aanvoerlijn van nieuwe technologieën, kan samenwerkingsverbanden aangaan voor doorontwikkeling van specifieke producten en vroegtijdig de vruchten plukken van technologische doorbraken.

**Het toenemend belang van satellieten voor sensoren, ICT, NCW en robots leidt tot afhankelijkheid en kwetsbaarheid, wat bij uitval of verstoring grote risico's kan opleveren.**

De Nederlandse krijgsmacht voorziet vooralsnog in haar behoefte aan militaire satellietcapaciteit (Milsatcom) door satellietcapaciteit in te huren. Het is echter goed denkbaar dat door kosten-druk en technologische en veiligheidseisen de focus verschuift naar samenwerkingsverbanden binnen bijvoorbeeld de NAVO of de EU. De kwetsbaarheid van satellieten voor anti-satellietwapens blijft echter een factor van belang. Vergelijkbare risico's ontstaan ook door de kwetsbaarheid van ICT, NCW en *drones* voor elektronische storingsmethoden of tegenmaatregelen, door

middel van bijvoorbeeld elektromagnetische pulsen (EMP) of radiofrequenties.

Wel moet worden opgemerkt dat de **implementatie van nieuwe technologie door krijgsmachten vaak** via langdurige trajecten verloopt. **De druk op het defensiebudget zal de implementatie van nieuwe technologie mogelijk vertragen.** Het is dus onzeker of de Nederlandse krijgsmacht de komende jaren op technologisch vlak grote ontwikkelingen door zal maken. Dit zal, in het kader van beperkte middelen, vooral afhangen van politieke en organisatorische bereidheid tot aanpassing en heroriëntatie.

#### CONCLUSIE

Ontwikkelingen op het gebied van technologie en wetenschap voltrekken zich steeds sneller. Vooral in het digitale domein is sprake van een explosieve groei aan mogelijkheden en actoren. Convergentie van NBIC-technologie belooft daarbij in de toekomst deze ontwikkelingen verder op te drijven. Ook zal ruimtevaart, in de vorm van satellieten, een belangrijke rol (blijven) spelen als vitaal onderdeel van infrastructuur. De snelheid van de technologische ontwikkelingen betekent echter niet dat de invloed van technologie evenzeer mee veranderd. Vele elementen van veiligheid blijven onveranderd ondanks technologische ontwikkelingen, en de huidige militaire operaties worden in hoge mate gekenmerkt door de beperkte rol die technologie speelt in het behalen van de politiek-strategische doelstellingen. Anderzijds kan, afhankelijk van de context, technologie beschouwd worden als een belangrijke *enabler* voor het scheppen en handhaven van veiligheid. De ambitie van Nederland om over

een veelzijdig inzetbare krijgsmacht te beschikken, heeft als consequentie dat de komende jaren veel aandacht moet worden besteed aan technologische ontwikkelingen, in het bijzonder

op het gebied van digitale veiligheid, robotisering (op zee, in de lucht en op land) en raketverdediging. ●

#### LITERATUUR

- Chandrasekaran, R. (2010), 'In Marja, it's war the old fashioned way', in: *Washington Post*, 20 februari.
- Future Poll (2011), *Cybercrime Futures Report*, AVG, online: <http://www.avg.com/nl-en/press-releases-news.ndi-1953>
- Gopalaswamy, B. & G. Kampani (2011), 'Piggybacking Anti-Satellite Technologies on Ballistic Missile Defense: India's Hedge and Demonstrate Approach', Carnegie Endowment Proliferation Analysis, online: <http://carnegieendowment.org/>
- Govcert (2010), *Nationaal Trendrapport Cybercrime en Digitale Veiligheid 2010*, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Hauptman, A., et al (2011), *Final report on potentially threatening Technologies 2.0*, Foresight of Evolving Security Threats Posed by Emerging Technologies, EU Seventh Framework Programme.
- Hillen, J.S.J. (2011), *Van zwaard naar joystick. De rol van Defensie in de digitale frontlinie*, toespraak van de minister van Defensie ter gelegenheid van de conferentie Cyber Operaties van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs op 13 april 2011 te Amsterdam.
- Homan, K. (2011), 'Oorlog en technologie: verdwijnt de mens in de toekomstige oorlogvoering?', in: Sebastian Reyn & Andrea Tefedarija (red), *'Het is Oorlog!'*, Friese Leermeester in de Haagse Beeldsfabriek, Den Haag: Ministerie van Defensie.
- ISAF (2009), *COMISAF's Initial Assessment*, Headquarters International Security Assistance Force, Kabul, Afghanistan, 30 augustus.
- ISN (2011), *Institute for Soldier Nanotechnologies – Enhancing Soldier Survivability*, Massachusetts Institute of Technology, online: <http://web.mit.edu/isn>
- Kool, L., A. de Korte, M. Leis & S. van der Molen (2010), *Megatrends: A Broad Outlook on Innovation*, Delft: TNO.
- Moelker, R. & W. Klinkert (1999), 'De technologische fictie', in: H. Born, R. Moelker, J. Soeters (red.), *Krijgsmacht en samenleving*, Tilburg University Press, pp. 155-185.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTb) (2011), *Cybersecurity*, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Securitynewsdaily (2011) 'High-Profile Hacks of 2011', online: <http://www.securitynewsdaily.com/websites-hacked-government-commercial-cybercrime-2011-0556/>
- Simonis, F & S. Schilthuisen (2005), *Nanotechnology – innovation opportunities for tomorrow's defence*, Delft: TNO.
- Symantec (2011), 'Norton Study Calculates Cost of Global Cybercrime', online: [http://www.symantec.com/about/news/release/article.jsp?prid=20110907\\_02](http://www.symantec.com/about/news/release/article.jsp?prid=20110907_02)



# VERSPREIDING VAN MASSAVERNIEIGINGSWAPENS

*Sico van der Meer*

**D**e verspreiding van massavernietigingswapens in de wereld is een belangrijke bedreiging van de internationale veiligheid en stabiliteit, waar ook Nederland en de Nederlandse krijgsmacht grote gevolgen van zouden kunnen ondervinden. Het begrip massavernietigingswapens wordt hier gedefinieerd als de categorie niet-conventionele wapens, bestaande uit nucleaire, biologische, chemische en radiologische wapens. Radiologische wapens zijn, feitelijk genomen, weliswaar geen wapens die massavernietiging veroorzaken, maar ze kunnen potentieel wel grotere psychologische en economische (en daarmee politieke en militaire) gevolgen hebben dan conventionele wapens; daardoor worden radiologische wapens doorgaans toch tot de categorie massavernietigingswapens gerekend.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

In grote lijnen is er **het afgelopen jaar weinig gebeurd** op het thema ‘verspreiding van massavernietigingswapens’. Er zijn geen nieuwe actoren in het bezit gekomen van dergelijke wapens. De strijd tegen verspreiding van massavernietigingswapens vindt traditioneel vooral plaats op multilateraal, statelijk niveau.

In het algemeen was deze strijd ook afgelopen jaar redelijk succesvol. De bestaande verdragen op dit terrein kampen weliswaar alle met de nodige tekortkomingen, maar ze worden over het algemeen breed gedragen en zijn tot op bepaalde hoogte zeker effectief. Op sommige punten, in het bijzonder de **aanpak van specifieke landen**, was de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens het afgelopen jaar echter minder effectief.

**Het Iraanse nucleaire programma blijft draaien;** de signalen dat het programma een militaire dimensie heeft – hetgeen Teheran ontkent – worden steeds pregnanter. Ook het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA), dat in voorgaande jaren vrij gematigde rapporten over Iran schreef, stelde in november 2011 dat er steeds duidelijker aanwijzingen zijn voor kernwapen gerelateerde activiteiten (IAEA, 2011). Het lukt de internationale gemeenschap echter nog steeds niet Iran effectief onder druk te zetten. Al zijn de afgelopen jaren vele economische en politieke sancties ingesteld, echte eensgezindheid ontbreekt. Hierdoor blijken de sancties redelijk eenvoudig te ontwijken. Wel relatief succesvol lijken sabotageacties tegen het nucleaire programma,

al zijn die nooit officieel bevestigd. Feit is dat het programma gesteund wordt door technische problemen, schadelijke computervirussen (Stuxnet-virus) en onopgehelderde aanslagen op nucleaire wetenschappers en raketgeleerden. Of Iran werkelijk een kernwapen wil ontwikkelen of alleen de latente capaciteit dit op relatief korte termijn te doen, blijft overigens onduidelijk. Ook binnen het Iraanse regime bestaat geen eenduidige visie op het nucleaire dossier.

**Het Noord-Koreaanse regime is ook het afgelopen jaar blijven provoceren met zijn nucleaire programma.** Zo onthulde men in november 2010 een relatief geavanceerd uraniumverrijkingsprogramma. Daarmee zou Noord-Korea beschikken over een tweede weg naar kernwapenproductie; tot nu toe gebruikte het plutonium in plaats van hoogverrijkt uranium. De openlijke onthulling benadrukte opnieuw dat het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma grotendeels als doel heeft de aandacht te trekken en door provocaties economische en politieke concessies van de internationale gemeenschap af te dwingen. Ook bij de Noord-Koreaanse kernwapens valt te betwijfelen of ze werkelijk inzetbaar zijn, maar de onvoorspelbare provocatiepolitiek van het regime in Pyongyang geeft aan dat de wapens niet in veilige handen zijn. Indien het regime inschat dat het voor de eigen overleving nodig is een kernwapen in te zetten, zou het daartoe kunnen overgaan. Overigens zullen vooral Zuid-Korea en Japan hiervoor moeten vrezen, gezien het bereik van de Noord-Koreaanse raketten (Bechtol, 2011). Internationale inspanningen om het Zes Partijen Overleg over dit onderwerp te herstarten, verlopen moeizaam.

**Syrië** stond de afgelopen jaren ook in het nucleaire beklagdenbankje, sinds Israëlische jachtvliegtuigen er in 2007 een geheime nucleaire installatie bombardeerden. Syrië weigert medewerking aan een IAEA-onderzoek terzake. Door de binnenlandse onrust in Syrië is het onderwerp in 2011 van de internationale agenda weggedrukt. Door het bombardement op het verdachte complex lijkt er in Syrië momenteel ook geen sprake meer te zijn van een veevorderd kernwapenprogramma.

Verdenkingen dat **Birma** (Myanmar) de afgelopen jaren heimelijk een nucleair programma heeft opgestart, zijn niet bewezen. Mochten de verdenkingen al terecht zijn, dan verkeert het programma in een zeer prille fase en is een werkelijke dreiging nauwelijks aan de orde.

**Niet-statelijke actoren zijn ook het afgelopen jaar niet in staat geweest kernwapens te verwerven.** Dit blijft ook een vrijwel ondenkbaar scenario; het zelf ontwikkelen van kernwapens is uitgesloten, en het cadeau krijgen of stelen van een kernwapen lijkt thans ook vrij onrealistisch – in dat laatste geval is het wapen waarschijnlijk ook niet inzetbaar, tenzij als geïmproviseerde ‘vuile bom’.

Wat betreft de **bestaande kernwapenmachten** lijken China, India en Pakistan de enige bezitters die hun arsenaal aan het uitbreiden zijn, waarbij vooral de laatste twee staten in een nucleaire wapenwedloop verzeild zijn geraakt (Kyle et al., 2011). Over de Pakistaanse kernwapens bestaat bovendien de angst dat ze in handen van terroristen vallen. Tot op heden lijkt de greep van de veiligheidsdiensten op de kernwapens





echter onbetwistbaar (Cloughley, 2011). Helaas zijn deze veiligheidsdiensten zelf niet van onbesproken gedrag en is een scenario waarin moslimextremistische elementen binnen de diensten iets met kernwapens uithalen, niet volledig uitgesloten. Ook hier geldt echter dat de inzetmogelijkheden relatief beperkt zijn.

Wat betreft **chemische wapens** is het afgelopen jaar weinig gebeurd. Alleen tijdens de volksopstand in Libië, begin 2011, was kort sprake van een mogelijke dreiging van chemische wapens. De bestaande voorraden chemische wapens van landen die de Chemische Wapen Conventie hebben ondertekend, dienen uiterlijk april 2012 te zijn vernietigd, maar deze *deadline* zal niet gehaald worden – hoe hiermee zal worden omgegaan door de verdragstaten en de verificatie-organisatie (*Organization for the Prohibition of Chemical Weapons*, OPCW) is nog niet uitgekristalliseerd. Het aantal landen dat het verdrag niet heeft getekend en wel chemische wapens bezit is gering (enkel Egypte, Noord-Korea en Syrië); militaire inzet ervan lijkt momenteel niet voor de hand liggend – al geldt voor Noord-Korea opnieuw dat het in tijden van nood rare sprongen zou kunnen maken. Chemische wapens in handen van niet-statelijke actoren blijven een reële dreiging, maar hier zijn geen recente aanwijzingen voor gevonden.

Over de verspreiding van **biologische wapens** is traditioneel weinig bekend. De Biologische Wapen Conventie is door 31 landen niet ondertekend; bovendien ontbreekt een verificatieorganisatie zoals IAEA of OPCW. Welke landen biologische wapens bezitten, is onduidelijk, maar statelijke inzet ervan lijkt

vrijwel uitgesloten. De mogelijkheid dat niet-statelijke actoren dergelijke wapens weten te verwerven is, gezien de complexiteit ervan, relatief klein, maar blijft onverminderd aanwezig.

Inzake **radiologische wapens** is de situatie moeilijk te monitoren. Deze wapens zijn vooral gewild in niet-statelijke kringen; het zijn typische terreurwapens. Tot op heden zijn dergelijke ‘vuile bommen’ nooit gebruikt, en er zijn ook geen tekenen dat het binnenkort wel gaat gebeuren. Sinds de Nuclear Security Summit (april 2010) staat beveiliging van nucleair materiaal over de hele wereld hoger op de agenda; tijdens de vervolgbijeenkomst in 2012 zal blijken welke resultaten geboekt zijn.

*De ontwikkelingen in het afgelopen jaar op het gebied van de drijvende kracht Verspreiding van Massavernietigingswapens kan men samenvatten als een status quo-situatie. Op geen van de categorieën massavernietigingswapens is het afgelopen jaar voor- of achteruitgang geboekt, in welke zin dan ook. Voor zover bekend zijn er geen extra landen of niet-statelijke actoren in het bezit gekomen van massavernietigingswapens. De dynamiek op dit thema blijft vrijwel volledig beperkt tot statelijke actoren, waardoor de kwadranten Fragmentatie en Netwerk minder relevant zijn. Een keuze tussen de twee kwadranten waarin staten de belangrijkste actoren zijn, Multipolair respectievelijk Multilateraal, is lastig. Enerzijds worden veel internationale afspraken inzake massavernietigingswapens multilateraal geregeld, anderzijds geeft de uitblijvende eensgezindheid inzake Iran en Noord-Korea aan dat concurrerende grootmachten en machtsblokken een grote rol spelen. Op het assenkruis lijkt gemiddeld genomen een positionering tussen beide ‘statelijke’ kwadranten daarom het meest geschikte compromis.*

2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:  
**WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
Op basis van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar kan wat betreft toekomstscenario’s ook het beste worden uitgegaan van een *status quo*-situatie. Er zijn echter wel diverse strategische schokken te benoemen die de scenario’s ernstig kunnen beïnvloeden (zie hiervoor paragraaf 3). Buiten de mogelijke strategische schokken is waarschijnlijk relatief weinig dynamiek te verwachten.

De verspreiding van massavernietigingswapens verloopt traditioneel relatief traag en uitsluitend op statelijk niveau. Thans lijkt alleen Iran een **waarschijnlijke nieuwe bezitter van de capaciteit nucleaire wapens te maken** in de nabije toekomst, al is het onzeker of Iran daadwerkelijk een kernwapen wil ontwikkelen. Wellicht kan Iran binnen enkele jaren een nucleaire testexplosie uitvoeren, maar het

ontwikkelen van een werkelijk bruikbaar en betrouwbaar kernwapenarsenaal zal meer tijd kosten. De grote inspanningen van Iran om ballistische raketten te ontwikkelen, zijn in dit verband zorgwekkend – al zijn raketten, al dan niet met kernkoppen, die West-Europa of de Verenigde Staten kunnen bereiken, thans niet aan de orde (IISS, 2010). Mocht Iran inderdaad de stap naar kernwapenproductie zetten, dan zou dat een strategische schok (kunnen) vormen. Een buitenlandse militaire operatie om dit te voorkomen – bijvoorbeeld een Israëlische luchtaanval – zou eveneens tot regionaal conflict en verdere instabiliteit in het Midden-Oosten kunnen leiden.

De strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens, noodzakelijk om ook op lange termijn de wereld van de gevaren van deze wapens te vrijwaren, blijft zeer waarschijnlijk een multilaterale aangelegenheid.

Waarschijnlijkheden	
●	Iran verwerft waarschijnlijk de capaciteit om kernwapens te produceren;
●	Het lukt niet-statelijke actoren waarschijnlijk niet om massavernietigingswapens te verwerven en in te zetten;
●	De strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens zal waarschijnlijk vooral op multilateraal niveau gevoerd blijven worden.
Onzekerheden	
●	Wil Iran een kernwapen?;
●	Wat zal de internationale reactie zijn op de uit dit onderwerp voortvloeiende strategische schokken; inzet van kernwapens bij een regionaal conflict; een terroristische aanval met massavernietigingswapens; Europa als doelwit van een raketaanval; de instorting van het Noord-Koreaanse; en/of de verwerving van kernwapens door Iran?



Het blijft **relatief onwaarschijnlijk dat niet-statelijke actoren in het bezit komen van massavernietigingswapens**, gezien de complexiteit (ook qua pakkans) van verwerving en inzet. Mocht dit toch gebeuren, dan zou het – en zeker de inzet – zeer waarschijnlijk een strategische schok vormen. Niet-statelijke actoren zullen zeker blijven proberen dergelijke wapens te verwerven, maar zolang er internationaal aandacht is voor dit probleem, lijkt hun kans van slagen relatief gering. Niet-statelijke actoren blijven waarschijnlijk ook een actieve faciliterende rol vervullen door het handelen in benodigdheden voor massavernietigingswapens (organisaties zoals het ‘Khan-netwerk’).

*In het assenkruis zullen de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk geen grote veranderingen plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie op het gebied van de drijvende kracht Massavernietigingswapens, tenzij er sprake is van strategische schokken. De ontwikkelingen blijven zich waarschijnlijk afspelen in de Multilaterale en Multipolaire kwadranten. De strategische schokken die in paragraaf 3 worden genoemd, kunnen echter grote invloed hebben op de positionering binnen het assenkruis. Wat deze strategische schokken voor het assenkruis betekenen, is moeilijk te voorspellen, omdat dit afhankelijk is van de internationale reacties op de desbetreffende schok. Een strategische schok kan zowel een impuls zijn voor Multilaterale oplossingen als tot het Multipolaire of het Fragmentatie-kwadrant leiden. Deze schokken buiten beschouwing latende, zal de situatie omtrent de drijvende kracht Massavernietigingswapens gemiddeld genomen waarschijnlijk ongewijzigd blijven.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

#### ● **Kernwapens ingezet in regionaal conflict.**

Allereerst blijft de inzet van kernwapens bij een regionaal conflict een groot risico. Vooral in regionale conflicten in Zuidelijk Azië (India-Pakistan), Oost-Azië (Koreaans schiereiland) en het Midden-Oosten (Iran, Israël) is escalatie van een conflict tot en met inzet van kernwapens niet ondenkbaar. Naast veiligheidspolitieke en economische implicaties kan een nucleair conflict gevolgen hebben voor klimaat, milieu en volksgezondheid in de hele wereld (Robock & Toon, 2010).

● **Terroristen voeren grote aanslag uit op Nederlands grondgebied.** Een andere strategische schok is een grote terroristische aanslag op Nederlands grondgebied – een aanslag met een massavernietigingswapen lijkt onwaarschijnlijk, maar is niet volstrekt onmogelijk. Overigens zou een geslaagde terroristische aanslag met een massavernietigingswapen overal ter wereld een internationale strategische schok kunnen betekenen, die qua psychologische, politieke en economische gevolgen wellicht vergelijkbaar is met de aanslagen van 11 september 2001.

● **Europa doelwit van raketaanval.** Een raketaanval, al dan niet met massavernietigingswapens, blijft eveneens een mogelijke strategische schok. Thans lijkt een dergelijke aanval niet meteen voor de hand liggend, maar zeker als zaken rond Iran in de toekomst zouden escaleren, zou zo’n aanval kunnen plaatsvinden. Ook een niet-intentionele aanval behoort tot de mogelijkheden, bijvoorbeeld door een opeenstapeling van technische storingen en menselijke fouten bij raketinstallaties in Rusland. De internationale gevolgen zouden groot zijn, zeker als het massavernietigingswapens betreft.

● **Regime Noord-Korea stort in.** De strategische schok van een ineenstortend Noord-Korea blijft een reële mogelijkheid, gezien de economische en politieke situatie van het land. Een dergelijke ineenstorting van het regime kan onder meer leiden tot verspreiding van massavernietigingswapens onder lokale ‘warlords’ – en via hen wellicht verder over wereld. Ook gebruik van massavernietigingswapens als poging de teloorgang van het regime te keren, kan niet worden uitgesloten. Gezien de economisch zeer belangrijke regio zal dit scenario naast internationale veiligheidsimplicaties ook grote economische gevolgen kunnen hebben. Met de dood van Kim Jong-Il is dit scenario nauwelijks waarschijnlijker geworden, omdat voor de stabiliteit van het regime de dood van de leider weinig uitmaakt.

Aanvullende potentiële strategische schok:

● **Iran in bezit van kernwapens.** Ook het verwerven van kernwapens door Iran zou een strategische schok vormen. Een nucleaire wapenwedloop en oplopende spanningen in het Midden-Oosten, tezamen met het afbrokkelen van het multilaterale non-proliferatiestelsel, zouden grote mondiale gevolgen hebben. Ook economisch zou toenemende instabiliteit in het Midden-Oosten een grote *impact* hebben, namelijk door een stijgende olieprijs.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

Internationale instabiliteit en onveiligheid nemen toe naarmate meer actoren massavernietigingswapens verwerven. In die zin

zijn de vorderingen van **Iran en Noord-Korea** met hun nucleaire programma’s zorgwekkend voor de gehele internationale gemeenschap. Noord-Korea heeft al twee kernproeven uitgevoerd; het gevaar zit daar vooral in het vergroten van hoeveelheid en inzetbaarheid. Mocht Iran werkelijk overgaan tot productie van kernwapens, dan zou dit grote internationale gevolgen kunnen hebben. Mogelijk zullen meer landen in de regio kernwapens ontwikkelen, waardoor een nucleaire wapenwedloop ontstaat in het toch al instabiele Midden-Oosten. Hoe meer kernwapenstaten, des te groter de kans dat er een nucleaire oorlog uitbreekt – nog los van de arsenalen chemische en biologische wapens in de regio. Dergelijke scenario’s zijn voor de hele wereld schadelijk, gezien het internationale belang van de olierijke regio. Los van nucleair wapengekletter, geeft een kernwapenarsenaal meer bewegingsvrijheid aan Iran bij het manipuleren van andere staten. Openlijker Iraanse steun aan organisaties als Hezbollah en Hamas kan eveneens tot meer instabiliteit leiden (Van der Meer, 2010). Tot slot zal een Iraans kernwapen een ernstige slag toebrengen aan het internationale non-proliferatiestelsel, in het bijzonder het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat alle bestaande arsenalen massavernietigingswapens een bedreiging vormen voor de internationale veiligheid. Hoe meer van deze wapens, des te meer risico op inzet, ongelukken en diefstal. Het grootste risico op inzet van kernwapens blijft waarschijnlijk een escalerend conflict tussen **India en Pakistan**. Beide landen blijven hun arsenalen uitbreiden, terwijl onderlinge spanningen vrij eenvoudig uit de hand kunnen lopen.



Tot slot blijft het gevaar aanwezig dat **niet-statelijke actoren** in het bezit komen van massavernietigingswapens, hoewel dit niet zeer waarschijnlijk is. Dergelijke actoren zullen deze wapens waarschijnlijk zonder terughoudendheid gebruiken. Ook al is het effectief inzetten van een massavernietigingswapen voor een niet-statelijke actor bijzonder lastig, internationale alertheid op dit scenario is van groot belang.

#### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

De gevolgen van deze ontwikkelingen voor Nederland zijn voorlopig relatief gering. De kans lijkt klein dat Nederland als primair doel voor aanvallen met massavernietigingswapens zal worden aangemerkt. Een terreuraanslag waarbij een massavernietigingswapen wordt ingezet, is weliswaar niet volstrekt onmogelijk, maar de waarschijnlijkheid is aanzienlijk kleiner dan het risico van aanslagen met conventionele wapens. De gevolgen van voortgaande proliferatie voor Nederland lijken daarom vooral indirect: verspreiding en eventueel gebruik van massavernietigingswapens zullen hun weerslag hebben op de internationale veiligheidssituatie en de wereld-economie, waarmee de Nederlandse veiligheid en de Nederlandse economie nauw verweven zijn. Strategische schokken zullen over de hele wereld grote gevolgen hebben en zullen ook voor Nederland van grote betekenis kunnen zijn.

Voorlopig blijft de rol van de Nederlandse krijgsmacht waarschijnlijk vooral gelimiteerd tot **con-traproliferatie** en **beperking van de gevolgen van eventuele aanvallen** met massavernietigingswapens (hulpverlening). Bovendien zou Nederland (via bondgenoten) betrokken kunnen

raken bij **conflicten waarbij massavernietigingswapens een rol spelen**, zowel **in offensieve zin als in het kader van stabilisatie- of post-conflict operaties**; hierbij valt onder andere te denken aan mogelijke inzetgebieden als Iran, Pakistan of Noord-Korea.

#### CONCLUSIE

Het afgelopen jaar is wat betreft de verspreiding van massavernietigingswapens een relatief rustig jaar geweest, in die zin dat er geen nieuwe bezitters van deze wapens zijn gesignaleerd. In enkele zorgwekkende dossiers (Iran, Noord-Korea) is door uitblijvende internationale eensgezindheid echter opnieuw geen verbetering bereikt. De risico's die aan de verspreiding van massavernietigingswapens zijn verbonden, zijn het afgelopen jaar in grote lijnen gelijk gebleven. De inzet ervan in regionale conflicten blijft een belangrijke dreiging. Het risico dat niet-statelijke actoren massavernietigingswapens verwerven, is niet bijzonder groot, maar zeker zorgwekkend. Als de ontwikkelingen in het afgelopen jaar betiteld worden als een *status quo*-situatie, is dat geen goed nieuws. De aan verspreiding van massavernietigingswapens verbonden risico's hebben over het algemeen een wereldomvattende invloed, waarbij Nederland, als sterk internationaal georiënteerd land, eventuele gevolgen zeker zal merken op veiligheids-, politiek en economisch gebied. ●

#### LITERATUUR

- Bechtol, B.E. (2011), 'Planning for the unthinkable. Countering a North Korean nuclear attack and management of post-attack scenarios', *The Korean Journal of Defense Analysis*, maart, pp. 1-17.
- Cloughley, B. (2011), 'Fission fears. Pakistan's nuclear security under scrutiny', *Jane's Intelligence Review*, april, pp. 50-53.
- IAEA (2011), *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2011/65, 8 november, Wenen: International Atomic Energy Agency.
- IISS (2010), *Iran's ballistic missile capabilities. A net assessment*, Londen: International Institute for Strategic Studies.
- Kyle, S.N., V. Fedschenko, B. Gopalaswamy & H.M. Kristensen (2011), 'World Nuclear Forces', in: *SIPRI Yearbook 2011. Armaments, disarmament and international security*, Stockholm: SIPRI, pp. 319-359 (in het bijzonder p. 320).
- Meer, S. van der (2010), 'Hoe gevaarlijk is een Iraans kernwapen?', *Internationale Spectator*, mei 2010, pp. 249-250.
- Robock, A., & O.B. Toon (2010), 'Local Nuclear War, Global Suffering', *Scientific American*, januari, pp. 74-81.



# POLARISATIE EN RADICALISERING

Edwin Bakker

**P**olarisatie en radicalisering zijn verschijnselen die passen binnen een democratische rechtsorde. In de context van de Clingendael Strategische Monitor hebben we het over extreme vormen van polarisatie en radicalisering, die tot geweld en instabiliteit kunnen leiden. De werkdefinitie van radicalisering is die van de Europese Commissie: “radicalization is understood as a complex phenomenon of people embracing radical ideology that could lead to the commitment of terrorist acts”. Het gaat dus om een extreme vorm van radicalisering die tot geweld kan leiden, en niet om het hebben of ontwikkelen van radicale ideeën *an sich*.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

### Nederland

Op het gebied van **radicalisering komt de dreiging uit ten minste vijf hoeken: islamisten en salafisten; extreem-rechts; extreem-links; dierenrechtenactivisten; en solistische dreigers**. Lange tijd werd de aantrekkingskracht van het islamisme in het algemeen en het salafisme in het bijzonder als meest zorgwekkende dreiging gezien. Het aantal, vooral jonge, moslims in Nederland dat radicaliseerde, nam lange tijd toe.

Aan die trend lijkt een einde gekomen. Volgens de Algemene Inlichtingen- en Veiligheids Dienst (AIVD) fungeren de grote salafitische centra niet langer als voedingsbodem voor jihadistisch terrorisme en nemen leidende salafisten zelfs openlijk stelling tegen het jihadistisch gedachtegoed (AIVD, 2009). Een deel van de Nederlandse moslimgemeenschap spreekt zich bovendien steeds vaker uit tegen de anti-integratieve en onverdraagzaam isolationistische boodschap van het salafisme. Deze toegenomen weerstand heeft tot gevolg gehad dat **de groei van de salafitische beweging in ons land is gestagneerd**. Ook de radicaliserende invloed van andere islamistische groeperingen, zoals de Moslimbroederschap, is beperkt. Volgens het AIVD-jaarverslag 2010 kan van deze bewegingen op termijn een dreiging uitgaan voor de democratische rechtsorde, maar vooralsnog zijn het relatief kleine bewegingen (AIVD, 2011).

Een tweede groepering met een radicaal gedachtegoed is extreem-rechts. In november 2010 presenteerde de AIVD de onderzoeksrapportage *Afkalvend front, blijvend beladen*, over de dreiging die uitgaat van extreem-rechts en rechts-extremisme. Uit het rapport blijkt dat **het aantal actieve aanhangers van extreem-rechts en rechts-extremisme daalt**. Voor zover deze slinkende groep al anti-democra-

tische doelen heeft, blijkt dat vooral te gaan om met de mond beleden ideaalbeelden. De conclusie van het onderzoek is dan ook dat de dreiging uit deze hoek gering is (AIVD, 2010).

Een derde groepering die geassocieerd wordt met gewelddadige radicalisering, is extreem-links. Binnen deze categorie valt vooral de Anti Fascistische Actie (AFA) op. Deze extreem-linkse groepering zoekt de confrontatie met in haar ogen extreem-rechtse partijen tijdens partijbijeenkomsten en demonstraties. Bovendien blijken de **tegende-monstraties van links-extremistische actievoerders tegen rechts-extremistische demonstraties een toenemend gewelddadig karakter te krijgen** (DTN, 2011).

Het beeld is positiever wat betreft de vierde categorie, die van dierenrechtenactivisten en -extremisten. In zijn jaarverslag 2010 schrijft de AIVD dat thans sprake is van een **teruggang van activiteiten van dierenrechtenactivisten en -extremisten, zowel in aantal als intensiteit**.

De vijfde bedreiging wordt gevormd door geradicaliseerde eenlingen, ook wel ‘verward-gefrustreerden’ of ‘individuele bedreigers van publieke personen’ genoemd (NTCb, 2010). Uit cijfers van het Team Bedreigde Politici van het politiekorps Haaglanden blijkt dat het aantal gewelds- en doodsb bedreigingen tegen politici toeneemt. Dit zou te wijten zijn aan de verharding van de samenleving en de laagdrempeligheid van sociale media; denk hierbij aan *Hyves*, *Facebook* en *Twitter*. Verreweg de meeste bedreigingen worden per e-mail verstuurd of worden anoniem op internet geplaatst; daarnaast zijn er de ‘traditionele’ dreigbrieven en telefonische bedreigingen (NOS,

2011). Dat solisten veel ernstiger dingen kunnen doen dan mails en brieven versturen, bleek deze zomer in Noorwegen. Bij de aanslagen in Oslo en op het eilandje Utøya werden 77 mensen gedood door iemand die zich in zijn manifest beroept op hoofdzakelijk anti-islamitische, anti-multiculturele en anti-linkse denkbeelden. Daarbij refereerde de dader (dertig keer) aan uitlatingen van Geert Wilders, onder andere aan diens idee de Koran in Nederland te verbieden (Manifest Anders Breivik, 2011). Volgens het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) **onderstrepen de aanslagen in Noorwegen de dreiging die van geradicaliseerde eenlingen kan uitgaan**.

### Buitenland

Ontwikkelingen op het gebied van radicalisering in het buitenland die voor Nederland relevant zijn, zijn de volgende: **de situatie in Afghanistan en Pakistan; de zg. ‘Arabische Lente’; en de verspreiding in Europa van intolerantie, anti-islamitische en radicale anti-islamitische ideeën**.

Het islamistische gedachtegoed lijkt ten minste twee gebieden binnen de islamitische wereld in zijn greep te hebben. **In Afghanistan en Pakistan hebben gematigde krachten het steeds moeilijker**. De MIVD constateert in zijn jaarverslag dat de Afghaanse Taliban in strategisch opzicht allerm minst verslagen zijn en dat zij, daar waar mogelijk, hun invloed hebben uitgebreid (MIVD, 2010). De wederopbouw van Afghanistan verloopt traag; de omvangrijke corruptie in het land vormt een grote blokkade voor het verbeteren van de situatie. Het Afghaanse bestuur lijkt amper bereid het probleem serieus aan te pakken. Corruptie, wetteloosheid en machtsmisbruik kunnen ertoe leiden dat veel Afghanen van de overheid vervreemden en in de





Taliban een beter alternatief gaan zien. Ook in Pakistan werd de overheid de afgelopen jaren geconfronteerd met het oprukken van de Taliban en andere gewelddadige islamistische groeperingen. De situatie is zo instabiel, dat het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken alle niet-essentiële reizen naar Pakistan ontraadt. Volgens het ministerie is sprake van langdurige instabiliteit en zijn religieuze en politieke tegenstellingen in de eerste maanden van 2011 verder verscherpt (Website Ministerie van Buitenlandse Zaken). Daarnaast is er met betrekking tot de instabiliteit in Afghanistan en Pakistan een link met Nederland. Vanuit deze regio worden regelmatig oproepen gedaan tot de individuele jihad in het Westen. Zo publiceerde Al Qaida begin juni 2011 een video waarin onder andere Geert Wilders als potentieel doelwit werd getoond. Sindsdien zijn verscheidene *postings* op internationale jihadistische websites verschenen, waarbij expliciet dreigementen werden geuit tegen Nederland.

**Ontwikkelingen in de Arabische wereld in relatie tot de ‘Arabische Lente’ kennen een positieve en een negatieve kant.** Wat dat laatste betreft, wordt de toenemende invloed van (gematigde) islamistische partijen door velen in de regio en in het Westen als een potentieel gevaar gezien. Landen als Egypte zouden een uitvalsbasis kunnen vormen voor de verdere verspreiding van het radicale gedachtegoed van de Moslimbroeders en andere islamistische groeperingen. Anderen wijzen juist op de positieve kant van de omverwerping van de repressieve regimes, die – behalve in Libië – hebben aangetoond dat gewelddoos verzet succesvoller kan zijn dan de gewapende strijd van georganiseerde radicale groeperingen. Sterker nog, de roep in de Arabische wereld om

democratie en meer vrijheid kan worden gezien als een afwijzing van het gewelddadige discours van jihadisten.

Ten slotte vormt de internationale **verspreiding van intolerantie, anti-islamitische en radicale anti-islamitische ideeën** een potentieel gevaar, omdat hierdoor radicalisme kan worden aangewakkerd. **De meest extreme gewelddadige expressie van dit gedachtegoed waren de aanslagen in Noorwegen.** Met zijn daad heeft Anders Breivik een voorbeeld willen stellen aan anderen in de strijd tegen het vermeende oprukken van de islam en de hulp daarbij door linkse politieke groeperingen. Veiligheidsdiensten en politie zijn zich bewust van het gevaar van *copy cat*-gedrag. Het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland stelt: “[o]ok in Nederland is, net als in andere West-Europese landen, sprake van steun voor de ideeën van Anders Breivik, vooral wat betreft zijn afkeer van de islam en linkse ideologieën.” Volgens het DTN kan niet worden uitgesloten dat de ideeën en daden van Breivik een inspiratie zijn voor eenlingen die uit zijn op ‘15 minutes of fame’ (DTN, 2011).

*Deze diverse ontwikkelingen bevinden zich met name in het Multilaterale kwadrant, met elementen van het Fragmentatie-kwadrant en het Multipolaire kwadrant. Gemiddeld genomen levert dit een verschuiving op naar meer samenwerking binnen het kwadrant Multilateraal. De staat wordt weliswaar onder druk gezet door niet-statelijke actoren, maar kan de huidige druk aan. Aangezien de staat de dominante actor is, vinden de meeste ontwikkelingen plaats binnen het Multilaterale kwadrant, met uitzondering van de ontwikkelingen in Pakistan en Afghanistan, waar de drijvende kracht Polariseratie en Radicalisering tot een tendens naar het Fragmentatie-kwadrant heeft geleid.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

### WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN

Uit het bovenstaande blijkt dat radicalisering vele vormen kent, van het islamistische anti-westerse gedachtegoed tot ‘verward-gefrustreerde’ ideeën van een eenling. Het is dan ook onmogelijk voor dit verschijnsel één scenario te formuleren. Daarom is gekozen voor het verder uitwerken van de twee meest relevante en bedreigende uitingsvormen van radicalisering waar we in Nederland mee te maken hebben. De twee belangrijkste vormen zijn het islamistische gedachtegoed in binnen- en buitenland, en de bundeling van extreem-rechtse, anti-islamitische en anti-linkse ideeën.

Voorstelbare ontwikkelingen met betrekking tot radicalisering uit islamistische en jihadistische hoek zijn beslist niet alleen negatief van aard. Anders dan vijf jaar geleden wordt het denken over

deze dreiging niet alleen door *doomsday scenario’s* bepaald. Sterker nog, er zijn steeds meer experts die aangeven dat **de golf van het religieus terrorisme ten einde loopt** (Van de Voorde, 2010; Van der Lijn & Bakker, 2011). Het lukt netwerken als Al Qaida nog steeds niet, of steeds minder, strijders te rekruteren en financiers te vinden, laat staan de massa te mobiliseren. De gewelddadige islamisten worden bovendien met steeds meer tegenstand geconfronteerd: niet alleen militair (in de vorm van bijvoorbeeld *drones*), maar (op lange termijn beslist effectiever) door weerwoord van gematigde moslims die de strijdwijze en/of politieke doelen afwijzen. Het geven van ideologisch tegengas heeft de wind in de zeilen, dankzij de revoluties in Noord-Afrika en andere delen van het Midden-Oosten. Maar ook in en vanuit Europa manifesteren zich veel moslims die de radicale politieke islam tegenspreken en alternatieven aandragen.

### Waarschijnlijkheden

- Ondanks een mogelijke toename van radicalisering en polarisatie blijft de staat de dominante actor;
- Uitzondering vormen enkele fragiele en falende staten, waaronder Somalië, Pakistan, Afghanistan, en mogelijk Jemen, Syrië en Libië.

### Onzekerheden

- Hoe ontwikkelt de Arabische wereld zich na de ‘Arabische Lente’?;
- Wat wordt de impact van mogelijke militaire interventies: Iran, Palestijnse gebieden en de Arabische wereld in het algemeen?;
- Hoe groot is de kans op kettingreacties en een negatieve spiraal van polarisatie, radicalisering en terrorisme als gevolg van een reeks aanslagen in Europa?;
- Hoe uiten zich de gevolgen van de economische crisis?



Mogelijk worden deze positieve ontwikkelingen nog versterkt door **(internationale) samenwerking met gemeenschappen, groeperingen en landen van waaruit tegengas gegeven wordt**. Gelet op de ervaringen (succes en falen) in Afghanistan, Irak en – langer terug – Oost-Europa zal sprake zijn van een subtiele aanpak, waarbij geïnvesteerd wordt in een brede benadering en versterking van wederzijds vertrouwen. Duidelijk mag zijn dat het slagen van deze investeringen een van de kernonzekerheden vormt met betrekking tot de Arabische Lente.

In het geval van een positieve ontwikkeling is sprake van coöperatie in plaats van competitie of concurrentie, en worden zowel de staat als niet-gewelddadige en niet-radicalen niet-statelijke actoren versterkt. In Nederland is hiervan al een tijdje sprake en lijkt de **samenwerking (vooral op lokaal niveau) tussen statelijke en niet-statelijke actoren** haar vruchten af te werpen bij het tegengaan van radicalisering onder moslims. Continuïteit van deze vruchtbare samenwerking, alsook een laag niveau van radicalisering, lijkt in ieder geval voor Nederland waarschijnlijker dan een trendbreuk.

Zoals gezegd is ten aanzien van radicalisering uit islamistische en jihadistische hoek ook een minder rooskleurig scenario denkbaar. **Het wegvallen van de onderdrukkende – maar anti-islamistische – regimes in de Arabische wereld zou ruimte scheppen voor allerlei radicale groeperingen**. Men zou hiervan al voorbeelden kunnen aanwijzen. Denk aan de verkiezingsoverwinning van (niet gewelddadige) islamisten in Tunesië. Het voorbeeld van deze groeperingen is echter niet Iran of Afghanistan

onder de Taliban, maar Turkije. Dit laat onverlet dat ook kleinere ultraradicalen groeperingen van de veranderende politieke situatie gebruik proberen te maken.

Dat **radicale islamisten van chaos en wetteloosheid kunnen profiteren**, is herhaaldelijk gebleken in Somalië. *Al Shabaab* wist zijn machtsbasis enorm uit te breiden, zelfs tot binnen de Somalische Diaspora in West-Europa en de Verenigde Staten. Deze groepering wist *foreign fighters* te rekruteren – Europese en Amerikaanse Somaliërs en andere moslims die naar Somalië komen om daar mee te vechten of getraind te worden. De aantallen zijn echter gering, terwijl een enorme groei niet erg waarschijnlijk is, mede gezien de internationale samenwerking om dit verschijnsel goed in de gaten te houden.

Dit laatste geldt in veel mindere mate voor de situatie in Pakistan en Afghanistan. Gelet op de geringe progressie, zo niet achteruitgang, bij het bevorderen van goed bestuur en veiligheid, is voor dit deel van de wereld een negatief scenario helaas veel beter voorstelbaar dan een positief scenario. Statelijke actoren lijken aanzien en invloed af te staan aan niet-statelijke actoren. **Het uitblijven van antwoorden op corruptie, economische perspectieven en het lenigen van de nood na opeenvolgende natuurrampen** maakt het beeld voor de nabije toekomst beslist niet rooskleurig. Daarbij komt dat de internationale samenwerking steeds verder onder druk komt te staan. Het publiek in het Westen ziet steeds minder in het blijven steunen van corrupte en incapabele regimes. Deze regimes lijken zich op hun beurt – mede

gelet op de druk van de kant van de radicale elementen – steeds meer af te zetten tegen de bemoeienis en kritiek van het Westen, in het bijzonder de militaire acties tegen terroristen en andere *‘opposing forces’*. In het ergste geval komen grote delen van Afghanistan weer in handen van de Taliban en dreigt de overheid in Islamabad in grote delen van Pakistan haar geweldsmonopolie te verliezen. Dit zou nog meer ruimte scheppen voor allerlei radicale elementen, die vanuit deze twee landen hun gedachtegoed verder kunnen verspreiden en opnieuw jihadistische strijders op kunnen leiden, zoals voor de interventie in Afghanistan in 2001. In het bijzonder de combinatie van een zwak centraal gezag en zeer moeizame internationale samenwerking lijkt voor deze regio het zwartste scenario.

Voor Nederland en West-Europa lijkt het meest voorstelbare negatieve scenario een combinatie van een snel verminderende politieke en bestuurlijke aandacht voor het verschijnsel radicalisering, het hard toeslaan van de economische crisis onder moslimjongeren en een toenemende verharding van het debat over islam, identiteit en integratie. Hierdoor zou opnieuw ruimte kunnen ontstaan voor **eenlingen of kleine groepjes, die ongemerkt radicaliseren en zich al dan niet met gewelddadige middelen verzetten tegen het systeem of de maatschappij die hen in hun ogen uitsluit**. Dergelijke ontwikkelingen zouden weer tot reacties kunnen leiden, een wisselwerking die zou kunnen uitmonden in een negatieve spiraal van stigmatisering, uitsluiting, radicalisering, politiek geweld en terrorisme. Als men dit negatieve scenario *in extremis* zou doortrekken, dan komt men uit op een

situatie van wat Samuel Huntington een *clash of civilisations* heeft genoemd.

Dit brengt ons bij de tweede belangrijke vorm van radicalisering: die van de **bundeling van extreem-rechtse, anti-islamitische en anti-linkse ideeën**. De meest extreme uitingvorm van deze brisante cocktail was de aanslag van Breivik. Zoals gezegd zijn veiligheidsdiensten en politie zich bewust van het gevaar van *copy cat*-gedrag. De kans op een aanslag zoals die in Noorwegen werd gepleegd, is nu meer voorstelbaar dan daarvoor. Breivik heeft een gruwelijk voorbeeld gesteld. Bovendien deed hij in zijn manifest een duidelijke oproep zijn voorbeeld te volgen. Deze oproep, in combinatie met een klimaat van politieke polarisatie en toename van uitingen tegen de gevestigde orde, zou radicalisering onder bepaalde personen en groeperingen kunnen bevorderen. Zoals uit het AIVD-rapport *Afkalvend front, blijvend beladen* blijkt, **vormt georganiseerd extreem-rechts in Nederland geen grote bedreiging en weet het amper nieuwe aanwas te rekruteren**. Dat geldt voor de meeste West-Europese landen. Ongeorganiseerde vormen zouden echter kunnen groeien dankzij het voorbeeld van Breivik en de verbreiding van rabiate anti-islamitische en anti-linkse ideeën. **Een of meerdere herhalingen van de aanslagen in Noorwegen zouden de polarisering van politieke thema's als migratie, integratie en de positie van de islam in Europa enorm kunnen doen toenemen**. Dit zou radicalisering onder linkse jongeren, immigranten en moslims kunnen aanwakkeren. Het tegendeel is echter ook denkbaar. De aanslagen in Noorwegen werden in dat land en in de meeste andere Europese landen massaal veroordeeld en **hebben het extreem-rechtse, anti-islamitische en**



### anti-linkse gedachtegoed van populistische politieke groeperingen, bloggers en publieke opiniemakers in een kwaad daglicht gezet.

Bij beide voorstelbare ontwikkelingen is coöperatie met diverse niet-statelijke actoren en internationale samenwerking (uitwisseling van ervaringen, *check the web*-programma's op internationaal niveau, aanpak illegaal wapenbezit, etc.) zowel wenselijk als waarschijnlijk. De positie van de staat wordt vooral bedreigd in het geval dat het meerdere extreem-rechtse aanslagen niet weet te voorkomen, al dan niet gevolgd door polarisatie, radicalisering en gewelddadige tegenreacties. Een dergelijke ontwikkeling kan zeer ernstige vormen aannemen; denk aan de situatie in Italië van de jaren '60 tot de jaren '80, die ook wel de 'loden jaren' worden genoemd.

*Voor het assenkruis betekenen deze mogelijke ontwikkelingen gemiddeld genomen een verschuiving naar minder samenwerking en een grotere rol voor niet-statelijke actoren binnen het kwadrant Multilateraal. De ontwikkelingen op het gebied van de drijvende kracht Polariseren en Radicaliseren in Europa zouden zich meer in een Multipolaire context kunnen afspelen; voor fragiele staten is het Fragmentatie-kwadrant meer van toepassing. Een positieve ontwikkeling van de Arabische Lente zou daarentegen kunnen leiden tot versterking van een trend naar het Multilaterale kwadrant.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Met betrekking tot radicalisering zijn niet direct strategische schokken te verwachten, aangezien het hierbij vaak om een proces gaat dat zich niet in een aantal dagen of weken voltrekt. Desondanks zijn *trigger events* voor te

stellen die dit proces versnellen of een andere, gewelddadiger, vorm geven.

Strategische schokken uit de Verkenningen:

● **Ernstige ongeregelde heden in grote steden na moordaanslag.** Een voorstelbare gebeurtenis is een reeks aanslagen op prominente politici of opiniemakers. Een dergelijke actie zou kunnen leiden tot verdere radicalisering en verharding in politiek en samenleving. Wanneer dit gevolgd wordt door gewelddadige tegenreacties, kan een dergelijke negatieve spiraal van geweld door radicalen resulteren in langdurige politieke en maatschappelijke instabiliteit; en dan zou men van een strategische schok kunnen spreken.

● **Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië.** Een dergelijk succes zou radicalen elders kunnen stimuleren om ook een gooi naar de macht te doen, al dan niet met gewelddadige middelen. Daarnaast kan het leiden tot toename van staatssteun vanuit die landen aan radicale krachten in het Midden-Oosten of Zuid-Azië of moslims elders ter wereld.

● **Extremisten verwerven de regeringsmacht in Europa.** Extreem nationalistische, populistische en/of xenofobe partijen nemen al deel aan regeringen in Europa; te denken valt aan Denemarken en Hongarije. In landen waar sprake is van coalitieregeringen is deze strategische schok goed voorstelbaar, zeker in tijden van (de huidige) economische crisis. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit soort partijen regeringsmacht verkrijgen in Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland of landen waar de regering slechts uit één regeringspartij bestaat.

Andere potentiële strategische schokken:

● **Militaire interventie door de Verenigde Staten in de islamitische wereld.** Te denken valt in het bijzonder aan een Amerikaans/Israëliëse aanval op Iran. Deze gebeurtenis kan een enorme *impact* hebben op grote delen van de wereld, in het bijzonder onder moslims in het Midden-Oosten of daarbuiten.

● **Erkenning van de Palestijnse staat,** inclusief een regeling rond alle heikele *issues* die daarmee verbonden zijn (status van Oost-Jeruzalem, vluchtelingenproblematiek, etc.). Dit zou kunnen leiden tot minder radicalisatie en polarisering in het Midden-Oosten en een verbeterd imago van het Westen in deze regio.

● **Val van het islamistische regime in Iran.** De val van het regime in Teheran kan ertoe leiden dat democratische krachten in de regio versterkt worden en Iraanse staatssteun aan terroristen en radicale islamisten wegvalt.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

*Nederland/Europa*

Wanneer we in dit licht spreken van winnaars en verliezers, dan moet **populistisch-rechts tot de winnaars worden gerekend.** Deze politieke stroming weet het discours te bepalen op thema's als integratie, identiteit en de positie van islam in de westerse samenleving. Bij afname van geweld door islamisten en jihadisten wordt een deel van hun 'bewijs' voor het gevaar van de islam weggenomen. Meerdere aanslagen, zoals die van Anders Breivik, kunnen populistisch-rechts steun kosten. De grote verliezers bij verdere polarisatie en radicalisering zouden de gevestigde partijen in het politieke midden kunnen zijn, die in een

dergelijk klimaat mogelijk niet in staat zijn het debat over bovengenoemde onderwerpen naar zich toe te trekken. In landen zoals Nederland, die geregeerd worden door coalities van twee of meer partijen, kan dit tot politieke instabiliteit leiden, aangezien het erg moeilijk wordt meerderheidscoalities te vormen. Mogelijk zullen gedoogconstructies derhalve vaker nodig zijn.

**Niet alleen het politieke midden, maar ook Nederland als geheel kan tot de verliezers behoren als radicalisering en polarisatie doorzetten.** Het radicale discours over de islam in Nederland wordt ook in het buitenland gevolgd. Dit kan twee negatieve consequenties voor ons land hebben. Allereerst dreigt **reputatieschade als gevolg van potentiële politieke instabiliteit en de toon van het debat over bepaalde zaken.** Een tweede negatief gevolg van doorschietende polarisatie en radicalisering is de mogelijke gewelddadige tegenreactie uit delen van de islamitische wereld. **Islamisten in het buitenland kunnen het radicale discours en vermeende belediging van de islam inzetten om mensen aan te sporen tot geweld tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland.** Dit heeft in het verleden al geleid tot diverse gewelddadige acties tegen Nederlandse diplomatieke posten.

*Buitenland*

Op het gebied van radicalisering zouden de **extremistische islamisten en jihadisten de verliezers kunnen worden van ontwikkelingen in de Arabische wereld.** Niet-gewelddadige islamisten en gematigde moslingroeperingen krijgen nu de kans zich te manifesteren. Daarnaast lijken veel jihadistische groeperingen de verliezers te worden dankzij succesvol (internationaal) antiter-



rorismebeleid. Ze weten nauwelijks in of tegen het Westen toe te slaan en ze worden regelmatig geconfronteerd met arrestatie of uitschakeling van hun leiders. **Onderstreept dient te worden dat in een aantal gebieden de gewelddadige islamisten nog niet tot de verliezers behoren.** Dit geldt in het bijzonder voor Afghanistan, Pakistan en Somalië. Mogelijk moet door politieke instabiliteit en geweld in de nabije toekomst een aantal landen aan dit rijtje worden toegevoegd: denk aan Jemen, en mogelijk ook Syrië en Libië.

Instabiliteit is door radicalisering niet direct te vrez. Het hangt ervan af of radicalisering zich al dan niet beweegt in de richting van terrorisme en of er van de hierboven beschreven negatieve spiraal van actie en reactie sprake is. Beide ontwikkelingen kunnen uitblijven. Terugkijkend op de periode na de aanslagen van 9/11, kunnen we concluderen dat **de ophef, polarisatie en radicalisering met betrekking tot islamistisch geweld enorm was, maar dat het aantal aanslagen en ontdekte plots beperkt bleef.** Radicalisering verhit de gemoederen, maar is daarom nog niet per definitie een gevaarlijk of verwerpelijk verschijnsel. Zij kan nieuwe politieke discoursen en polarisatie meebrengen, maar dit hoort bij een democratie en de ontwikkeling daarvan.

##### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Radicalisering *an sich* kan nooit tot de inzet van de Nederlandse krijgsmacht leiden. Het gaat immers om de ontwikkeling van ideeën die niet *per se* leiden tot aantasting van de democratische rechtsorde. Uiteraard moet hiermee wel rekening worden gehouden; doorgeslagen geradicaliseerde personen hebben

immers in Nederland al aanslagen gepleegd of willen plegen. **Dit potentiële resultaat van radicalisering vraagt uiteraard wel om de inzet van de Nederlandse krijgsmacht, vaak in de vorm van gespecialiseerde eenheden of diensten;** denk aan de Explosieve Opruimingsdienst. Daarnaast vraagt het in sommige gevallen om de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in gebieden van waaruit extremistische propaganda wordt verspreid, aanslagen worden voorbereid of personen worden getraind om Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland aan te vallen.

##### CONCLUSIE

Het is amper voorstelbaar dat de fenomenen polarisatie en radicalisering in Nederland en Europa tot instabiliteit en onveiligheid zullen leiden, althans niet in de mate dat ze grote veranderingen binnen het assenkruis tot gevolg hebben. Hiermee dient alleen met betrekking tot Afghanistan en Pakistan rekening te worden gehouden. Ook deradicalisering binnen de islamitische wereld behoort tot de mogelijkheden, bijvoorbeeld in het geval van een positief vervolg op de Arabische Lente of een doorbraak in het Palestijns-Israëliisch vredesproces. ●

##### LITERATUUR

AIVD (2009), *Weerstand en Tegenkracht*, december.

AIVD (2010), *Afkalvend front, blijvend beladen. Extreemrechts en rechts-extremisme in Nederland*, november.

AIVD (2011), *Jaarverslag 2010*, p. 14.

Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN) (2011), 3 oktober.

Lijn, Jaïr van der & Edwin Bakker (2011), 'Het einde van religieus terrorisme?: en wat daarna?', *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr 7-8, pp. 389-392.

Manifest Anders Breivik (2011).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, website <http://www.minbuza.nl/reizen-en-landen/reisadviezen/p/pakistan.html>

MIVD (2010), *Jaarverslag 2010*, p. 17.

NCTb (2010), *Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland. Fenomeenanalyse en een beleidsverkenning*, juli.

NOS (2011), 'Bedreigingen politici toegenomen', 22 maart (<http://nos.nl/artikel/227435-bedreigingen-politici-toegenomen.html>).

Voorde, Teun van de (2010), *Contextanalyse van een mondiale golf van terrorisme. Casestudie: opkomst en verval van jihaditerrorisme*, Gent: Universiteit van Gent.





# CONFLICTSPECTRUM

Ivan Briscoe & Luc van de Goor

**G**ebeurtenissen in 2010 en 2011, in het bijzonder de gevechten naar aanleiding van de Arabische Lente, hebben tot een lichte toename van de frequentie van conflict geleid. Tegelijkertijd is het aantal doden door gewapend conflict historisch laag, terwijl interstatelijk conflict zeer zeldzaam blijft. De blijvende aanwezigheid van mondiale brandhaarden, territoriale disputen en competitie over natuurlijke hulpbronnen suggereren dat wapengekletter tussen staten het komend decennium weer de kop kan opsteken. Veranderingen in de mondiale machtsbalans zullen vrijwel zeker een sleutelrol spelen in het vormgeven van toekomstige conflicten doordat zij nieuwe vormen van multilateraal engagement doen ontstaan, alsmede nieuwe typen van oorlogvoering. Tegelijkertijd is georganiseerd intrastatelijk conflict in armere landen aan het transformeren naar hybride vormen die op een transnationale schaal opereren, en die moeilijk te vangen zijn onder de traditionele definities van conflict.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

De gebeurtenissen sinds 2010 dienen in de context van omvangrijkere trends te worden geanalyseerd. Het afgelopen decennium werd gekenmerkt door extreem geweld en regionale instabiliteit als gevolg van oorlogen in Irak,

Afghanistan, in de Gazastrook en Somalië, alsmede door de opkomst van terroristische bewegingen over de hele wereld. Hoewel er geen sprake is van een wapenwedloop, zijn de militaire uitgaven van de grote mogendheden (in het bijzonder de Verenigde Staten en China) toegenomen; deels in verband met bovengenoemde conflicten, deels als gevolg van de regionale mogendheden die door de projectie van militaire macht hun positie in de regio proberen te verstevigen. Ondanks deze ontwikkelingen bevestigen diverse kwantitatieve studies een **dalende trend in het aantal en de hevigheid van conflicten** sinds het einde van de Koude Oorlog.

De huidige gegevens wijzen op een voortgaande algemene daling van het gemiddeld aantal gevechtdoden, van het aandeel van door aanzienlijk politiek geweld getroffen landen, de lengte van conflict en het aantal indirecte slachtoffers (*Human Security Report*, 2011; World Bank, 2011; Systemic Peace, 2011; SIPRI, 2010 en 2011). Verscheidene factoren worden als oorzaken voor deze verschijnselen geopperd, in het bijzonder de verspreiding van democratie, de effecten van economische groei, daling van agressief nationalisme en toename van internationaal interventionisme, zoals vredeshandhaving.<sup>6</sup> Uit de statistieken over dalend conflict heeft de geneticus Steven Pinker

geconcludeerd dat de mensheid als soort haar meest gewelddadige tijdperk is gepasseerd en tegenwoordig vreedzame mechanismen voor de beslechting van geschillen omarmt (Pinker, 2011). Deze visie is wellicht te optimistisch; er kunnen overtuigender verklaringen worden gegeven, zoals economische ontwikkeling. Waarschijnlijk is dit de belangrijkste enkele variabele ter verklaring van elke vermindering: de correlatie tussen een laag BBP inkomen per hoofd van de bevolking en het risico op oorlog is een van de weinige overtuigende bevindingen die is voortgekomen uit de academische literatuur over conflict.

Toch hebben onderzoeken sinds 2003 ook een **lichte stijging in conflictfrequentie** aangegeven: zo noteren zij een stijging van 25% in het aantal conflicten tussen 2003 en 2008 – zij het met lagere aantallen slachtoffers dan in voorgaande perioden, en een daling van de conflictfrequentie in de periode 2009-2010 (*Human Security Report*, 2011; Uppsala Conflict Data Program, 2011). In de eerste helft van 2011 lijkt de stijgende lijn van de periode 2003-2008 te zijn hersteld. De conflicten die zijn aangewakkerd door de opstanden van de Arabische Lente in Libië en Jemen, evenals de huidige staatsgeleide repressie in Syrië (die al meer dan 5.000 mensen het leven heeft gekost), lijken de betrouwbaarheid en duurzaamheid van elke bewering over verlaging van de conflictfrequentie in twijfel te trekken. Hernieuwde spanningen tussen de twee Soedans in het kielzog van de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan, de schijnbare hardnekkigheid en onoplosbaarheid van de conflicten in Afghanistan, Pakistan en Somalië –de

drie conflicten met de hoogste aantallen gevechtdoden in 2010, geschat op 13.000 in totaal (SIPRI, 2011) – en het voortbestaan van tal van geopolitieke brandhaarden – in het bijzonder Iran, Israël-Palestijnse gebieden, Noord-Korea, Kasjmir en Georgië – wijzen op de overheersende rol van conflict en een **grote kans op nieuwe geweldsuitbarstingen**.

**Deze risico's worden verergerd door de kwetsbaarheid van de belangrijkste schakels in de onderling verbonden wereldeconomie;** zo hebben bedreigingen voor de olietoevoer via de knelpunten in de Straat van Hormuz, cyberaanvallen op het internet of de dreiging van terroristische aanslagen op vliegtuigen mogelijk op tal van landen invloed. Hoewel niets concreets gezegd kan worden over de kans op gewelddadige conflicten in brandhaarden of over aanvallen op het cement dat de wereldeconomie bij elkaar houdt, is het duidelijk dat beide een ernstig risico meebrengen op escalatie tot een internationale oorlog.

*De zoektocht naar trends met betrekking tot conflict*  
De beoordeling van de frequentie en de ernst van conflicten hangt thans voor een groot deel af van de gekozen meetcriteria. De door de Universiteit van Uppsala gehanteerde definitie vereist voor gevechten ten minste 1.000 slagveld doden per jaar voordat ze als een oorlog worden bestempeld, waarna een drempelwaarde van 25 doden per jaar in hetzelfde gevechtsterrein wordt aangehouden om een situatie als grootschalig gewapend conflict te categoriseren (Regehr Ernie, 2011). Op basis van deze definitie registreerde het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) vijftien grootschalige

<sup>6</sup> In oktober 2011 waren 121.787 personen als VN-functionaris werkzaam in 16 vredesoperaties: negen keer zoveel als het aantal in 1999 (zie <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>).



gewapende conflicten in 2010. Toepassing van andere definities, die niet uitgaan van de duizend slachtoffers-drempel per jaar, leidt tot schattingen van rond de 30 lopende conflicten in de wereld in de afgelopen jaren (University of Maryland, 2010; Uppsala Conflict Data Program, 2010).

Hoewel de Uppsala-definitie dient als een standaardmethode om de invloed van conflict te bepalen, houdt ze weinig rekening met enkele van de belangrijkste nuances en verschillen tussen vormen van oorlogvoering. Daarnaast laat deze definitie in de uiteindelijke resultaten **alternatieve vormen van georganiseerd geweld** buiten beschouwing; deze laatste **hebben tot meer doden geleid dan conventionele conflicten en zijn in bepaalde regio's aanzienlijk toegenomen.**

Ten eerste geven de onderzoeksresultaten van SIPRI aan dat er zich **sinds 2003** (de Amerikaanse invasie van Irak) **geen interstatelijk conflict** heeft voorgedaan – een bevestiging van de trend die sinds de Tweede Wereldoorlog kan worden waargenomen, toen oorlogen tussen grote mogendheden eerst werden overschaduwd door conflicten 'bij volmacht' ('proxy'), onder de mantel van de Koude Oorlog, en vervolgens – begin jaren '90 – door een golf van burgeroorlogen in regio's als West-Afrika en Centraal-Azië. De voornaamste vormen van **gewapend conflict vandaag de dag** zijn óf **gerelateerd aan de staat** (dat wil zeggen: betrekking hebbend op pogingen de centrale macht te grijpen dan wel een nieuwe staat te vormen), óf **het zijn niet-statelijke conflicten** – vaak gebaseerd op rivaliteit tussen etnisch-

politieke groeperingen<sup>7</sup> – die het falen van de staat illustreren om subnationale (splinter) groeperingen tegemoet te komen, een begin van politieke dialoog mogelijk te maken en/of in de basisbehoeften van de bevolking te voorzien. Dit zijn de kenmerken van veel van de **70 'bestaande of potentiële conflictsituaties'** die door de International Crisis Group in de gaten worden gehouden (International Crisis Group, 2011) en waarvan ten minste **een derde** zich **in sub-Sahara Afrika** bevindt.

De patronen van conflict in de wereld worden thans gedomineerd door deze varianten van intrastatelijk geweld, veelal in de vorm van **'irreguliere' of 'asymmetrische'** oorlogvoering door niet-statelijke groepen. Deze conflicten gaan weliswaar met veel geweld gepaard, maar het dodental is sinds begin jaren '90 gedaald. Hoewel de Arabische Lente een nieuwe piek in het al zo conflictrijke Midden-Oosten markeerde, alsmede een terugkeer naar staatsgeleide repressie van burgerlijk verzet, is het aantal slachtoffers dat daarmee gepaard ging een stuk lager dan tijdens de golf van conflicten die het Midden-Oosten begin jaren '80 teisterden, zoals de oorlog tussen Iran en Irak, de Israëliëse invasie van Libanon en de Syrische onderdrukking van de Moslim Broederschap.

Deze nieuwe conflicten in de Arabische regio wijzen op een grotere rol voor een meer representatieve, in de samenleving ingebedde staat; een dergelijke staat zouden buitenlandse donoren waarschijnlijk wel willen ondersteunen. Het is echter ook mogelijk dat op de lange termijn de ontwikkelingen in het Midden-Oosten de **al bestaande trend richting diepgewortelde en**

**terugkerende conflicten juist zullen versterken.** Van de 39 conflicten die in de periode 2000-2010 zijn uitgebroken, zijn 31 herhalingen van eerdere conflicten (University of Maryland, 2010). De concentratie van deze conflicten in lage-inkomenslanden en het voortbestaan van armoede in deze landen als gevolg van de verwoesting en ontwrichting van de oorlog (inclusief de vernietiging van de infrastructuur en de toename van ontheemde bevolkingsgroepen), vormen een van de belangrijkste kenmerken van conflicten en oorlogvoering vandaag de dag.

Een tweede kritische overweging is dat de **afwezigheid van interstatelijk conflict niet moet worden opgevat als een teken van afgenomen betekenis van een dergelijk conflict.** De extreme ernst van interstatelijke oorlogen kan worden afgeleid uit hun neiging tot snelle escalatie, de inzet van geavanceerde militaire uitrusting (met inbegrip van complex wapentuig, zoals *drones* en geleide projectielen, van digitale oorlogvoering en, *in extremis*, massavernietigingswapens) en de grote aantallen levens die door deze oorlogen worden ontwricht. Het voortbestaan van bevroren conflicten en geopolitieke brandhaarden, trends richting multipolariteit in internationale aangelegenheden door de opkomst van de BRIC-landen en de toenemende wedijver om natuurlijke hulpbronnen – het zijn allemaal gegronde redenen om **de mogelijkheid op nieuwe interstatelijke conflicten niet te onderschatten.**

Ten slotte, met een belangrijke dimensie van modern gewapend geweld houden conflictstatistieken geen rekening, namelijk de opkomst van hybride vormen van **geweld in Mexico, Midden-Amerika en het**

**Caribisch gebied, waarbij de georganiseerde misdaad tracht de staat te infiltreren en de burgerbevolking te corrumperen of terroriseren, zonder zelf ooit trouwe politieke of ideologische actoren te worden.**<sup>8</sup> Het aantal moorden in de wereld, geschat op zo'n 468.000 per jaar (UNODC, 2011), is vele malen hoger dan de 50.000 doden die er jaarlijks in het kader van conflict of oorlog te betreuren zijn. Sterker nog, alleen al de 'oorlogen' tussen de Mexicaanse drugkartels hebben sinds 2006 al meer dan 40.000 mensen het leven gekost; als dit in de telling was meegenomen, dan was deze strijd in Mexico als 'het meest dodelijke gewapende conflict van 2010' bestempeld.

Het toenemend aantal moorden op het Westelijk Halfrond en in Zuid-Afrika toont **het falen van de staat aan, alsmede de groeiende invloed van een bonte schakering van criminele en andere niet-statelijke en sub-statelijke belangen.** Intussen blijken criminele en etnische groeperingen, bendes, opstandelingen en terroristische cellen steeds gemakkelijker toegang te krijgen tot geavanceerde wapentechnologie en zijn zij steeds beter in staat elkaars belangen te dienen, zonder dat het huidige conflictonderzoek daar een antwoord op weet te vinden, aangezien deze verschijnselen niet meer in criteria voor politiek conflict zijn te vatten. Deze trends zijn duidelijk te bespeuren in de diverse rollen die de **piraterij** in Somalië, de **opiumproductie** in Afghanistan en de **drugshandel** in Centraal-Azië en het Caribisch gebied **spelen in het bestendigen van politieke instabiliteit, de financiering van conflicten en het verergeren van etnische verdeeldheid.**

<sup>7</sup> Etnische conflicten zijn het minst vatbaar voor conflictbeslechting en blijven ook na beslechting het meest gevoelig voor terugval (Systemic Peace, 2011).

<sup>8</sup> Hoewel het onderscheid niet altijd duidelijk is, kan een gewapende groep alleen worden aangeduid als conflictpartij als deze zich primair richt op politieke doelen; terwijl de Mexicaanse kartels, om een prominent voorbeeld te nemen, toch vooral organisaties zijn met een winstdoelmerk.



*In het assenkruis wijzen deze recente trends op een uiteenlopend beeld van elementen uit alle kwadranten. Gemiddeld genomen bevindt de drijvende kracht Conflictspectrum zich binnen het Fragmentatie-kwadrant en ontwikkelt zij zich in de richting van een combinatie van de kwadranten Multipolair en Fragmentatie.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

### WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN

Een aantal algemene trends zal in de loop van het volgende decennium waarschijnlijk van invloed zijn op patronen van instabiliteit en conflict, alsmede de manieren waarop het internationale systeem van staten en organisaties hiermee om kan gaan.

Economische crises en de bezuinigingen op de overheidsbegrotingen in de Europese Unie en de Verenigde Staten zullen de **neiging tot een zeer selectief gebruik van militaire en diplomatieke macht versterken**, en kunnen ook leiden tot een roep om een meer isolationistische koers van de Verenigde Staten, zolang de nationale veiligheid niet direct wordt bedreigd. Het accommoderen van opkomende mogendheden met hegemoniale aspiraties in hun respectieve regio's, zoals Brazilië, Rusland, China, India en Turkije, zal wellicht het einde betekenen van het vetorecht van de westerse mogendheden in de VN-Veiligheidsraad en van de meerderheidspositie die deze laatste in het Internationaal Monetair Fonds en andere internationale organen genieten.

Beschouwen we het streven van de internationale gemeenschap naar effectieve, gecoördineerde reacties op crises, dan zijn de recente voorbeel-

den die meer diffuse besluitvormingsfora, zoals de G-20 of de VN-Klimaatconferentie hebben gegeven, niet veelbelovend. De stemming over VN-Resolutie 1973 betreffende de 'no-fly zone' over Libië, maar ook het verzet van Rusland en China in de Veiligheidsraad tegen VN-sancties tegen Syrië of Iran, suggereren dat ook de **opkomende mogendheden terughoudend kunnen zijn om in te grijpen in conflictgebieden** of om doelstellingen betreffende internationale veiligheid te bereiken **wanneer dit de nationale soevereiniteit zou schenden**. Ondanks de enorme toename van internationale bemiddeling en vredesmissies van de afgelopen 20 jaar, kan de huiver deel te nemen aan multilaterale interventies bij conflicten daadkrachtig optreden ter afwending van oorlog in een aantal gevallen ernstig vertragen. Met als gevolg dat **lokale conflicten verergeren en mogelijk resulteren in regionale instabiliteit**.

Vredeshandhaving en humanitaire interventies blijven niettemin een hanteerbaar beleidsterrein voor westerse leiders die thuis met economische moeilijkheden en morrende electoraten worden geconfronteerd. **Al mag worden aangenomen dat het Westen zijn leiderschapspotentieel op mondiaal niveau zal behouden, zal dat wel grotendeels geschieden via intensievere partnerschappen** met de opkomende mogendheden, zoals de EU beoogt met haar strategische partnerschappen, of de Amerikanen proberen met hun hofmakerij van India, Indonesië, Australië en, zij het wat minder succesvol, Brazilië.

Van deze en andere landen zal waarschijnlijk worden verwacht, of toegestaan, dat zij meer verantwoordelijkheden gaan dragen voor de

beheersing van conflicten in hun nabijheid en in mondiale brandhaarden, in ruil voor een voorkeursbehandeling wat betreft toegang tot westerse wapens, training en uitrusting voor civiele veiligheidsdiensten, steun voor hun diplomatieke aspiraties en andere privileges.

Als voorbeeld van een dergelijke benadering, zij het nog in kiemvorm, mag dienen de zg. 'Obama Doctrine', die in maart 2011 door de Amerikaanse president werd gepresenteerd ter verantwoording van de Libische missie. Deze doctrine benadrukt een vorm van interventie

## Waarschijnlijkheden

- Concurrentie tussen opkomende en gevestigde machten leidt tot spanningen op allerlei fronten, tot wapenwedlopen en mogelijk plaatsvervangende conflicten (zoals digitale oorlogvoering);
- Terwijl multilaterale besluitvormingsmechanismen worden ondermijnd door de spanningen in de nieuwe wereldorde, zullen nieuwe vormen van buitenlandse interventie, op grond van R2P-beginselen en bewaking van invloedssferen, opbloeien;
- Traditionele brandhaarden (Iran, Israël/Palestijnse gebieden, Noord-Korea, Kasjmir en Georgië) blijven het risico lopen op conflict en escalatie, evenals gebieden waar opkomende regionale hegemonen en middelgrote mogendheden strijden om hulpbronnen, grondgebied en status. Voorbeelden hiervan zijn de Arctische regio, de Zuid-Chinese Zee, de Stille Oceaan, Kasjmir en Afghanistan;
- Gewapende niet-statelijke groeperingen zullen hun activiteiten intensiveren, hun tactieken van 'irreguliere oorlogvoering' diversifiëren en nieuwe militaire coalities bouwen in arme landen en fragiele staten met een conflictgeschiedenis. Ook mag de opkomst worden verwacht van nieuwe vormen van hybride groeperingen die op transnationale schaal opereren;
- De binnenlandse economische gezondheid van opkomende mogendheden blijft van het allergrootste belang. Dat maakt het waarschijnlijk dat er geen militair interstatelijk conflict zal optreden waarbij de grote mogendheden betrokken zijn, evenmin als een conflict waarbij massavernietigingswapens worden gebruikt.

## Onzekerheden

- Wat is de kans op een combinatie van gewapende niet-statelijke groeperingen en een staat die met behulp van geavanceerde militaire technologie een grote aanval lanceert op westers grondgebied?;
- Wat zijn de gevolgen van de mogelijke economische neergang op het buitenlandbeleid van de grote mogendheden?





die gebruik maakt van gerichte militaire kracht (zoals oorlogvoering door middel van *drones*), maar dan alleen in geval dat vitale landsbelangen in het geding zijn en er uitzicht is op steun vanuit de regio (*Financial Times*, 2011).

**Opkomende mogendheden** met hegemoniale ambities in hun regio **zullen waarschijnlijk geconfronteerd blijven met uitdagingen van de kant van gewapende niet-statelijke tegenstanders, van proxy forces die trachten deze ambities te dwarsbomen** (zoals de door Pakistan gesteunde islamistische militie in Kasjmir en elders), en **van buurlanden** die territoriale rechten betwisten. Het voorbeeld van de Russische interventie in Zuid-Ossetië in 2008 (een conflict tussen staten met een grote geopolitieke betekenis, maar dat niet voorbij de 'Uppsala-drempel' komt om te kwalificeren als een oorlog) zal waarschijnlijk vaker worden gevolgd, aangezien opkomende mogendheden hun aanzienlijke economische groei en financiële solventie inzetten om grotere vrijheid van handelen in hun regionale achtertuin te bereiken.

In dit opzicht is het zeer waarschijnlijk dat **de verzwakking van het multilaterale bestel zal worden gecompenseerd door een breder draagvlak voor door de VN gesanctioneerde mechanismen voor buitenlandse interventie**, vooral na het vermeende succes van de operatie in Libië en de afkalving van de Amerikaanse hegemoniale macht. Opkomende mogendheden, in het bijzonder Rusland, willen het beginsel van *Responsibility to Protect* (R2P) gebruiken als rechtvaardiging voor militaire acties in hun invloedssferen. Kortom, multipolaire concurrentie zal

waarschijnlijk plaatsvinden onder een gezamenlijke paraplu van slogans en mechanismen voor crisisinterventie.

Ondertussen zullen de reacties van het Westen op uitdagingen voor de geopolitieke *status quo* en elke overgang naar een nieuwe wereldorde waarschijnlijk *ad hoc* worden bepaald. Multilaterale structuren worden waarschijnlijk aangepast om actoren die zich conformeren aan de brede doelstellingen van economische samenwerking en, in mindere mate, democratische waarden, tegemoet te komen. **De kans op een grote interstatelijke oorlog tussen grote mogendheden blijft uiterst gering**, ondanks de stijgende militaire uitgaven die alle BRIC-landen vertonen, in het bijzonder China, dat thans de hoogste jaarlijkse militaire uitgaven na de Verenigde Staten heeft (US\$ 119 miljard), en Brazilië, dat in 2010 een stijging van de militaire uitgaven van 9,3% liet zien (SIPRI, 2011). Beide landen voeren als officiële rechtvaardiging voor deze uitgaven het belang van een sterke defensie-industrie voor economische ontwikkeling aan.

Bovendien moet het belang van **economische groei en stijgende welvaart** voor dichtbevolkte landen met een omvangrijke jeugdige bevolking **als beperkende factor** wat betreft de mogelijkheid **tot toekomstige interstatelijke oorlogen**, niet worden onderschat. Zoals militair historicus Azar Gat heeft betoogd, staat, om tal van redenen, welvaart in rechtstreeks verband met de afkeer om ten oorlog te gaan (Gat, 2008). Dit verband zou worden aangetast door een massale wereldomvattende economische teruggang, maar alleen op de middellange tot lange termijn. Er is een scenario denkbaar waarin de **rivaliteit**

**tussen grote mogendheden** op strategische velden **wordt uitgespeeld**, zonder de wereld-economie in gevaar te brengen, maar die wel schokken kunnen veroorzaken die het gevoel van veiligheid van de rivaliserende machten kunnen aantasten. **Digitale oorlogvoering, inmenging in financiële markten en bepaalde symbolische vormen van oorlogvoering, zoals raketverdedigingsschilden of zelfs rivaliteit om de soevereiniteit in de kosmos, behoren tot de mogelijkheden.**

Een ander mogelijk scenario voor interstatelijk conflict voorziet opkomende wereldmachten die invloedssferen niet direct met elkaar betwisten, maar met middelgrote mogendheden; een en ander zou kunnen leiden tot territoriale gevechten en lokale oorlogen met het oog op toegang tot natuurlijke hulpbronnen. **Grensschermsutelingen, luchtgevechten en strijd 'bij volmacht' zijn routine geworden tussen India en Pakistan**, en ze kunnen ook voorkomen in de rivaliteit om het Noordpoolgebied, die tussen Rusland en Japan, de militaire inspanningen van China om de Zuid-Chinese Zee te beheersen, alsmede de strijd tussen Brazilië en zijn burens om controle over het Amazone-bekken.

Daar waar landen worden beschouwd op zoek te zijn naar radicale en destabiliserende veranderingen van de regionale en mondiale orde, zoals in het geval van Iran, is de mogelijkheid voor interstatelijk conflict met westerse landen, vooral met de Verenigde Staten (zeker als Israël erbij betrokken is), groter. De standvastigheid om in te grijpen zal worden aangetast door een groot aantal concurrerende overwegingen, zoals economische zwakte, het risico op regionale

instabiliteit, de gepercipieerde kosten van asymmetrische oorlogvoering en het bestaan van wat voor allianties dan ook tussen de revisionistische landen en belangrijke opkomende mogendheden.

Ondertussen blijven **georganiseerde gewapende niet-statelijke actoren, die irreguliere oorlogvoering toepassen en van de grijze gebieden van de wereldeconomie en digitale communicatietechnologieën profiteren om toegang te krijgen tot fondsen, lichte wapens en illegale goederen, zowel in kracht als aantal toenemen**. Die zones waar geweld diep geworteld is en burgeroorlogen herhaaldelijk voorkomen, vooral in Afrika en Azië, zullen waarschijnlijk het toneel vormen voor de opkomst van nieuwe soorten van hybride conflict, waarbij criminele, etnische, opstandige en terroristische elementen zich in onverwachte samenstellingen zullen manifesteren om landen en regio's te destabiliseren. Deze processen zullen worden versterkt door de gevolgen van economische schokken en publieke onvrede, vooral in dichtbevolkte stedelijke gebieden met extreme inkomensverschillen.

Waar enerzijds criminaliteit in Midden-Amerika kan leiden tot nieuwe strategieën wat betreft het overnemen van overheidsinstanties en van het maatschappelijk middenveld, zonder dat er ooit een duidelijke politieke doelstelling wordt aangenomen, kunnen in andere contexten, zoals de Arabische wereld, Centraal-Azië en Somalië, conventionele conflicten of politieke crises ontaarden in quasi-criminele en niet-politieke oorlogvoering, sterk gebonden aan hun respectieve diaspora.





Het vermogen van deze niet-statelijke actoren om met andere groeperingen samen te werken en op transnationale schaal te opereren, is lastig in te schatten. Behalve geïsoleerde gevallen in de Sahel of Afghanistan, is er **geen duidelijk bewijs voor het bestaan van een systematische verbinding tussen sektarische, religieuze en criminele transnationale actoren**. Nieuwe voorbeelden van dergelijke verbindingen kunnen echter ontstaan als belangen van niet-statelijke groeperingen overlappen en landen op zoek gaan naar ‘proxies’ om gerichte militaire acties uit te voeren. Een grote terroristische aanval op westerse bodem door transnationale groepen (met name Al Qaida), met behulp van geavanceerde technologie en ondersteund door een buitenlandse regering met een revisionistische agenda, blijft een mogelijkheid.

Zolang de belangen van gevestigde noch opkomende machten in twijfel worden getrokken, zal de bereidheid deze vijandige terreinen te betreden, beperkt zijn. Het is denkbaar dat crisisinterventies nu en dan worden gebruikt als surrogaat voor de opbouw van instituties op de lange termijn; hoogstens zal de rol van de civiele staatsvormingsmissies toenemen. Het gebruik van geavanceerde ‘oorlogvoering op afstand’ tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad kan het komende decennium toenemen, maar zij zal waarschijnlijk slechts beperkt succesvol zijn.

*Wat betreft de drijvende kracht Conflictspectrum zijn in het assenkruis elementen als georganiseerde gewapende niet-statelijke actoren die in toenemende mate wijzen op elementen van het Fragmentatie-kwadrant,*

*concepten als R2P die in een beperkte mate wijzen op het kwadrant Multilateraal, en elementen als geopolitieke verhoudingen en regionale machtsstrijd die steeds meer wijzen in de richting van het kwadrant Multipolair. Deze uiteenlopende trends afwegend en middelend, is voor de drijvende kracht Conflictspectrum de komende vijf tot tien jaar een lichte verschuiving vanuit het Fragmentatie-kwadrant in de richting van het Multipolaire kwadrant te verwachten, over het geheel genomen resulterend in een positie licht in het kwadrant Multipolair.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

🌀 **Burgeroorlog in Oost-Europa.** Er bestaat een (zij het geringe) mogelijkheid tot het uitbreken van een burgeroorlog in Oost-Europa; de waarschijnlijkheid daarvan hangt af van de mogelijke gevolgen van een grote crisis in de EU, die op zijn beurt een eendrachtige Europese aanpak van staatsvorming en bemiddeling op de Balkan ondermijnt.

🌀 **Grootschalige uitval van informatiesystemen en betalingsverkeer na digitale aanval.** Deze mogelijkheid is afhankelijk van een aantal variabelen, waaronder de mogelijke steun van een grootmacht als China of Rusland voor zo’n ‘hacker’-aanval, en de aan een dergelijke aanval ten grondslag liggende belangenafweging. Als daarbij een staat betrokken is, moeten de kosten die een dergelijke actie meebrengt voor de wereldeconomie (en dus voor de nationale belangen) worden gecompenseerd door het belang het functioneren van de financiële markten aan te vallen of het gevoel van openbare veiligheid in het Westen te ondermijnen.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

De volgende bronnen van instabiliteit en toegenomen conflict vallen op.

#### **De complexe nasleep van democratische opstanden.**

De combinatie van hoge verwachtingen en een beperkte institutionele capaciteit in de nieuwe democratieën van Noord-Afrika zal waarschijnlijk tot sporadische uitbarstingen van interne conflicten leiden, alsmede tot de opkomst van etnische en sektarische bewegingen die de legitimiteit van de staat uitdagen. In dit verband zijn de gevaren het meest acuut in Jemen en Libië.

**Instabiliteit in het Midden-Oosten.** Chronische spanningen in de regio zullen blijven opblazen, aangezien de politieke veranderingen als gevolg van de Arabische Lente conflicten tussen Israël, Palestijnse gebieden (in het bijzonder de Gazastrook), Libanon, Egypte en Syrië kunnen aanwakkeren.

**De achtertuinen van de opkomende regionale hegemonieën.** Opkomende mogendheden zullen waarschijnlijk betrokken zijn bij oorlogen ‘bij volmacht’, grens-schermutselingen en luchtoorlogen in hun vermeende invloedssferen. Rusland en zijn buurlanden, in het bijzonder Georgië, Oekraïne en misschien zelfs Japan (rivaliteit tussen Moskou en Tokio over de Koerillen-eilanden), kunnen in sporadische gevechten worden getrokken.

#### **Continuëring van diepgeworteld geweld.**

Al lang bestaande conflicten of conflictgebieden zullen waarschijnlijk te maken krijgen met

nieuwe uitbraken van geweld, doordat armoede, slecht bestuur en de opkomst van niet-statelijke netwerken de ondermijning van het formele gezag of polarisatie op grond van etnische en territoriale eisen vergemakkelijken. Dit scenario is het meest waarschijnlijk in West-Afrika, de Hoorn van Afrika, Centraal-Azië en Midden-Amerika. Het is niet ondenkbaar dat een of meer landen in deze regio’s onder de controle gaan vallen van een criminele maffia en vervallen tot een ‘criminele schurkenstaat’.

#### **Plotselinge economische en ecologische schokken.**

Deze schokken kunnen stijgende voedsel- en grondstoffenprijzen en economische ontwrichting veroorzaken; die ontwrichting kan op haar beurt leiden tot volksopstanden in megasteden van ontwikkelingslanden of in gebieden waar sprake is van aanzienlijke inkomensverschillen. Deze spanningen kunnen worden uitgebuit door gewapende niet-statelijke groeperingen, of door zwakke staten en populistische leiders, in het bijzonder in nieuwe, democratisch nog zwakke staten, worden omgezet in militaire actie tegen buitenlandse mogendheden of gemeenschappen die als zondebok dienen. In dit verband valt de ruimte voor instabiliteit vooral op in Egypte-Israël, Mexico en Zuid-Azië (India, Pakistan en Bangladesh).

### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

In Nederlands perspectief varieert het spectrum van toekomstig conflict van een ‘lage waarschijnlijkheid, hoog risico’-uiterste, zoals een grote interstatelijke oorlog met inzet van massavernietigingswapens, tot een ‘hoge waarschijnlijkheid, laag risico’-conflict, zoals irreguliere oorlogvoe-



ring in delen van de Derde Wereld. Gegeven dat nagenoeg elke vorm van conflict in de nabije toekomst mogelijk lijkt, is de keuze van waar Nederland in dit spectrum actief zal worden en zijn veiligheids- en defensiestrategie op wil concentreren, vooral afhankelijk van politieke criteria.

Tegelijkertijd zijn er, in het licht van waarschijnlijke toekomstige trends en de hoofddoelstellingen van het Nederlandse defensiebeleid, enige toepasselijke beleidsmaatregelen te noteren.

De instabiliteit in een aantal nabijgelegen regio's, dan wel regio's waar Nederlandse economische belangen in het geding zijn – in combinatie met het Nederlandse lidmaatschap van de EU, de NAVO en de VN – kan leiden tot een groeiende behoefte tot **deelname aan gerichte internationale interventies**. Of en op welke wijze Nederland zal deelnemen, blijft onderdeel van het politieke besluitvormingsproces. In het recente verleden hebben **(vredes)missies** de voorkeur genoten. Gegeven het feit dat een groot aantal reeds beëindigde conflicten weer in geweld is teruggevallen, lijkt er behoefte te zijn aan versterking van vredesopbouwprocessen, en wel door actief bij te dragen aan vredesmissies en **politiemissies** in het kader van processen die zijn gericht op het (her)opbouwen van staten. De krijgsmacht kan in het bijzonder een rol spelen in de (ontvlambare) stabilisatiefase na conflict, door ondersteuning en versterking van vroegtijdige activiteiten op het gebied van veiligheid en rechtsorde, zoals het daadwerkelijk bieden van veiligheid, toegang tot rechtspraak en, uiteindelijk, het bereiken van een niveau van stabiliteit dat nieuwe politieke en economische ontwikkeling mogelijk maakt.

Geconfronteerd met **nieuwe spelers op het toneel**, in het bijzonder die mogelijkheden die potentieel een sleutelrol zouden kunnen spelen in het bewaken van de stabiliteit in hun regio, zou Nederland moeten **overwegen bij deze actoren betrokken te raken**. Dergelijke betrokkenheid kan worden vormgegeven door nieuwe of geïntensiveerde diplomatieke banden, maar ook door samenwerking op het gebied van handel of veiligheid. Waar en op welke landen Nederland zich in dit verband wil richten, is weer afhankelijk van de politieke besluitvorming en van een duidelijke definitie van de Nederlandse belangen (economische of anderszins).

Wat betreft de soorten van conflict en hun effect op manieren van oorlogvoering, suggereert de analyse dat het **niet waarschijnlijk is dat militaire macht overbodig zal worden**. De mogelijkheid van (sub)regionale wapenwedlopen is hier een duidelijke indicatie van. Tegelijkertijd lijkt irreguliere of hybride oorlogvoering, waarbij gewapende niet-statelijke actoren, die vaak moeilijk van non-combattanten te onderscheiden zijn, betrokken zijn, een belangrijke vorm van gewapend conflict te blijven, en een blijvende uitdaging voor de reguliere strijdkrachten, die er vaak van worden verdacht buitensporig geweld te gebruiken dat leidt tot burgerslachtoffers. De strijd zou weleens eerder kunnen worden bepaald door een **effectieve PR en een goed uithoudingsvermogen** dan door superioriteit wat betreft aantallen wapens. Zo kan in een context van een groeiend aantal landen dat geïnteresseerd is in het consolideren en uitbreiden van economische banden, gekoppeld aan een steeds grote afhankelijkheid van de internationale financiële markten en van de technologisch geavanceerde infrastructuur,

het vernietigen van de fysieke infrastructuur een allerlaatste middel worden, wanneer alle andere middelen voor ontwrichting of verlamming van een land, zijn economie of samenleving, zijn uitgeput. Er mag dan ook een **groeiende behoefte** worden verwacht tot **afstemming van een breed scala aan instrumenten van buitenlands beleid**, dat wil zeggen economische, diplomatieke en (militaire) veiligheidsinstrumenten.

#### CONCLUSIE

De opkomst van nieuwe mogelijkheden en de economische wurggreep waarin West-Europa en de Verenigde Staten zich bevinden, zullen de

multilaterale besluitvorming over veiligheid onder druk zetten, nieuwe vormen van multipolair of zelfs eenzijdig interventionisme creëren, spanningen met middelgrote mogelijkheden doen oplopen en risico's op oorlog in de traditionele brandhaarden vergroten. Hoewel er altijd risico's van interventionistisch gedrag en het escaleren van spanningen tussen de grote mogelijkheden tot conflicten blijven bestaan, zal de mogelijkheid van grootschalig interstatelijk conflict beperkt zijn. Tegelijkertijd zal de trend in de richting van versterking van gewapende niet-statelijke groeperingen zich voortzetten in gebieden waar extreme armoede heerst en het staatsgezag zwak is. ●

#### LITERATUUR

- Center for International Development and Conflict Management (2010), *Peace and Conflict 2010*, University of Maryland.
- Center for Systemic Peace (2011), *Global Conflict Trends 2011*. [www.systemicpeace.org/conflict.htm](http://www.systemicpeace.org/conflict.htm)
- The Economist (2011), 'Flight of the drones'. 6 oktober.
- Financial Times (2011), '“Obama doctrine” begins to take shape', 23 oktober.
- Gat, Azar (2008), *War in Human Civilization*, Oxford: Oxford University Press.
- Human Security Report Project (2011), *Human Security Report 2009-2010. The Cause of Peace and the Shrinking Costs of War*, Oxford: Oxford University Press.
- International Crisis Group (2011), *Crisis Watch October 2011*, Brussel: ICG.
- Pinker, Steven (2011), *The Better Angels of Our Nature*, Viking.
- Regehr, Ernie (2011). 'Background brief. Armed conflict: Trends and drivers'. *Peacebuilding briefing paper*.
- SIPRI (2010). *SIPRI Yearbook 2010*, Oxford: Oxford University Press.
- SIPRI (2011). *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford: Oxford University Press.
- Uppsala Conflict Data Program (2011), <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>
- World Bank (2011), *World Development Report 2011*, Washington DC: World Bank.



# Actoren

Hoofdstuk	pagina
<i>Grootmachten</i>	90
<i>Fragiele staten</i>	108
<i>Risicolanden</i>	116
<i>Niet-statelijke actoren</i>	126
<i>Internationale en regionale organisaties</i>	140
<i>De Nederlandse samenleving</i>	150
<i>De Caribische delen van het Koninkrijk</i>	160



# GROOTMACHTEN

*Frans-Paul van der Putten (coördinatie, China), Ivan Briscoe (Brazilië), Peter van Ham (Verenigde Staten), Susanne Kamerling (India), Hugo Klijn (Rusland) & Jan Rood (Europese Unie)*

**D**it hoofdstuk bespreekt de ontwikkelingen betreffende de internationale positie van zes grote mogendheden in de periode 2010-2011, in het bijzonder ten opzichte van elkaar (meer versus minder samenwerking) en ten opzichte van de internationale rol van statelijke actoren (een grotere versus kleinere rol). De besproken actoren zijn de Verenigde Staten, de Europese Unie, de Russische Federatie, Brazilië, China en India. Japan, dat in de Verkenningen wel was opgenomen als grote mogendheid, is in dit geval buiten beschouwing gebleven. Verder blijft het vijfde (en minst invloedrijke) lid van de BRICS, Zuid-Afrika, buiten de analyse, waardoor in deze tekst de term BRIC in plaats van BRICS wordt gehanteerd.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

Voor de **Verenigde Staten** heeft de economische crisis er (mede) toe geleid dat deze een terughoudender buitenlands en defensiebeleid voeren. President Obama heeft een bezuiniging van US\$ 400 miljard op defensie voorgesteld (5-8% voor de komende 10 jaar). De Amerikanen trokken bovendien eind 2011 alle troepen terug uit Irak en zullen dit eind 2014 in Afghanistan doen; zij waren ook in de NAVO-operatie in Libië

(maart-oktober 2011) niet dominant, hetgeen wel is aangeduid als 'leading from behind' (Remnick, 2011). Ook al heeft de NAVO nadrukkelijk gebruik gemaakt van Amerikaanse militaire inlichtingen, de rol van de Verenigde Staten bleef bescheiden. Dit is nieuw en waarschijnlijk richtinggevend voor de houding van Washington ten aanzien van toekomstige internationale conflicten, waarbij de Amerikaanse veiligheid niet direct wordt bedreigd. De terughoudendheid onder Obama is een reflectie van het Amerikaanse machtsverlies, zowel economisch als politiek. De Amerikaanse schuldencrisis van juli 2011, toen er in het Congres tussen Republikeinen en Democraten grote onenigheid ontstond over de in te voeren bezuinigingen, heeft de legitimiteit van de Verenigde Staten als leidende actor in het mondiale financiële systeem verzwakt (Cookon, 2011).

Amerika's terughoudendheid leidt niet tot versterking van het multilateralisme, maar eerder richting minder internationale samenwerking. Veel internationale organisaties zijn immers direct na de Tweede Wereldoorlog door Washington in het leven geroepen en hebben uiteindelijk westerse waarden en belangen behartigd en verdedigd. Nu de Verenigde Staten niet langer de financiële middelen en

de wil hebben om deze organisaties te blijven ondersteunen, en ook geen leiderschap geven aan de ontwikkeling van een functioneel netwerk van staten, internationale organisaties en maatschappelijke actoren, lijkt verdere verzwakking van het functioneren van internationale organisaties onvermijdelijk gestalte te krijgen.

In de **Europese Unie** was er de afgelopen periode een viertal ontwikkelingen te bespeuren die de fragiliteit van het integratieproces onderstrepen en die vraagtekens plaatsen bij het vermogen van de EU om een krachtige rol te spelen in de wereld van de toekomst. Ten eerste de schulden- en kredietcrisis, die het onvermogen tot adequaat crisismanagement heeft geopenbaard, die een scheiding tussen Noord en Zuid binnen de EU zichtbaar heeft gemaakt en die een potentiële bedreiging vormt voor de bereikte economische integratie. In samenhang hiermee ontstond er een ernstige legitimiteitscrisis binnen de Unie, in het bijzonder binnen een aantal lidstaten. Verder onderstreept de moeizame wijze waarop op het terrein van het buitenlandse beleid het Verdrag van Lissabon wordt geïmplementeerd, hoezeer vooral de grote landen aan hun soevereiniteit op dit terrein hechten. Ten slotte laten de Arabische Lente en vooral de Libië-crisis – een crisis in EU's achtertuin – zien hoe weinig de Unie geëquipeerd is om adequaat op dit soort ontwikkelingen te reageren.

Hoewel **Rusland** de schok van de financiële crisis van 2008 betrekkelijk goed heeft opgevangen, is de structurele zwakte van de economie – eenzijdige afhankelijkheid van de export van

grondstoffen – nog altijd actueel. Ruslands groei cijfers lopen achter bij die van, bijvoorbeeld, de overige BRIC-landen waarmee het 'Poetin-contract' (stijgende levensstandaard in ruil voor politieke afzijdigheid van de bevolking) het afgelopen jaar verder onder druk is komen te staan. De recente aankondiging van Poetins kandidatuur voor de presidentsverkiezingen van maart 2012 roept vragen op over toekomstige hervormingsgezindheid tegen de achtergrond van broodnodige modernisering.

Extern heeft Rusland het afgelopen jaar een voortzetting van het openlijk beleden multipolariteitsstreven te zien gegeven, met de continuering van de 'reset' met de Verenigde Staten, voortgaande onderhandelingen met de EU over een nieuw akkoord en diverse moderniseringspartnerschappen, maar ook met het verder ontwikkelen van de relaties met China en, ten slotte, de geleidelijke uitbreiding van de Douane Unie met Belarus en Kazachstan tot een Economische Unie, die per januari 2012 zijn beslag moet krijgen. Eind 2011 is Rusland lid geworden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO, 2011). In februari 2011 trad het nieuwe START-verdrag in werking, volgens welk Rusland en de Verenigde Staten hun lanceersystemen voor nucleaire wapens met de helft verminderen (US State Department, 2010a). Onlangs echter waarschuwde de Russische president Medvedev dat de uitvoering van dit verdrag gevaar loopt als de Amerikanen hun huidige plannen voor een raketschild in Europa niet zodanig aanpassen dat de Russische vrees wordt weggenomen dat het schild mede tegen Rusland kan worden gebruikt (Herszenhorn, 2011).





De toenemende rol van **Brazilië** op het wereldtoneel is primair gebaseerd op de kracht van zijn economie. De fiscale basis van het land is betrekkelijk solide, maar er zijn ook potentiële dreigingen voor de economie, zoals oververhitting, het ineensorten van grondstoffenprijzen en hoge consumentenschulden. Verwacht wordt dat de groei in 2012 een terugval te zien zal geven, mogelijk naar 3% (*La Nación*, 2011). Onder de nieuwe president Rousseff heeft Brazilië zijn rol als onderdeel van de nieuwe multipolaire wereldorde verder versterkt: een BRIC-lid, onafhankelijk van het Amerikaans buitenlands beleid (steun van Brazilië voor een Palestijnse staat), maar wel met goede banden met de Verenigde Staten (bezoek Obama aan Brazilië afgelopen maart; benoeming van een nieuwe pro-Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken: Sweig, 2010).

Het land blijft streven naar de rol van een regionale leider. Dit vereist zorgvuldig beheer van de relaties met andere Latijns-Amerikaanse landen; het streven gaat in enkele gevallen gepaard met enige spanningen (vooral wat betreft de handelsbetrekkingen met Argentinië en de energierelaties met Paraguay en Bolivia). Sinds het aantreden van Dilma Rousseff als president zijn er echter ook tekenen van een enigszins lager profiel in de regio, ten gunste van een sterker Colombiaans leiderschap. Zoals ook al onder de vorige president Lula, beoogt het op economische groei gerichte beleid een grote economische rol voor de staat (*Financial Times*, 2010). Dit uit zich in het inzetten op intergouvernementele onderhandelingen en het versterken van de rol van staten bij

het aanpakken van nationale en mondiale problemen. Deze benadering kwam duidelijk naar voren in de Braziliaanse steun voor de nieuwe CELAC-groeiering (*Community of Latin American and Caribbean States*) van 32 Latijns-Amerikaanse en Caribische staten, in de toenemende Braziliaanse deelname aan VN-vredesmissies (met name in Haïti) en de steun voor de G-20.

In **China** was de economische groei in 2010, circa 10%, vergelijkbaar met de jaarlijkse groei in de periode vóór de mondiale financiële crisis, en nam het de plaats van Japan over als tweede grootse economie na de Verenigde Staten. Voor 2011 en 2012 zal de groei naar verwachting weer hoog uitvallen: volgens een IMF-schatting van september 2011 respectievelijk 9,5% en 9,0% (Palmer, 2011). De vooruitzichten voor de economische stabiliteit van China zijn echter minder zeker geworden door de lage economische groei in het Westen en door de mondiale financiële problemen. De Chinese overheid is bovendien onder toenemende binnenlandse maatschappelijke druk komen te staan, als gevolg van hoge inflatie. China's opmerkelijk sterke economische groei heeft als gevolg dat het land sinds het begin van de financiële crises in Amerika en Europa veel meer dan voorheen zichtbaar is geworden als één van de toonaangevende grote mogendheden. De EU kijkt steeds nadrukkelijker naar China als een belangrijke potentiële partner om de euro te redden. Intussen blijft de economische invloed van China in regio's als Afrika en Latijns-Amerika verder toenemen.

In 2010 en 2011 waren er meer spanningen in China's relatie met de Verenigde Staten, Japan, Vietnam en de Filippijnen dan in voorgaande jaren. Er was sprake van wrijvingen rondom China's relatie met Noord-Korea, de Amerikaanse steun voor Taiwan en de Dalai Lama, alsmede territoriale geschillen in de Oost- en Zuid-Chinese Zee. Vooral de Zuid-Chinese Zee heeft zich ontwikkeld tot een regio waar geopolitieke spanningen in Azië samenkomen.

Ondanks de meer gespannen geopolitieke relatie tussen China en de Verenigde Staten is ook de mate van afstemming tussen deze twee landen over internationale veiligheidskwesties toegenomen. Ook onderwerpen die buiten hun bilaterale relatie vallen worden door de twee grootmachten in toenemende mate in geïnstitutionaliseerd verband besproken, namelijk in de jaarlijkse *Strategic & Economic Dialogue* (S&ED) en in daarvan afgeleide fora als de *US-China Consultation on the Asia Pacific*, die in juni 2011 voor het eerst werd gehouden. In de VN-Veilighedsraad was er aanvankelijk convergentie van China – en ook Rusland – met het Westen over Libië (maart 2011), maar die werd gevolgd door divergentie over de rol van de NAVO in dat land en vervolgens ook over de aanpak van de crisis in Syrië. Zoals voorheen blijft de rol van de staat overheersend in China's externe betrekkingen, inclusief in de economische, culturele en wetenschappelijke domeinen.

Ook **India** profiteerde van stabiele en robuuste economische groei (7-8 %). Na een lichte dip door de mondiale financiële crisis, wordt er voor 2012 zelfs een wat hogere groei voorzien

van bijna 9%, het hoogste groeipercentage in de Indiase geschiedenis. Wel heeft India net als China te maken met hoge inflatie en voedselprijzen (OECD, 2011). In maart 2011 vond een hervatting plaats van de diplomatieke contacten op hoog niveau met Pakistan (als gevolg van *cricket diplomacy*), nadat die contacten door de Mumbai-aanslagen van 2008 verstoord waren geraakt (Scrutton, 2011). In juli 2011 waren er wederom aanslagen in Mumbai; het onderzoek – en de tactieken – wijzen voornamelijk in de richting van de Indiase Mujahedeen (*home-grown-terrorisme*), met een eventuele link naar de Pakistaanse Lashkar-e-Taiba, maar de aanslagen zijn niet opgeëist. Opvallend is dat, in tegenstelling tot 2008, India en Pakistan hebben afgezien van de gebruikelijke beschuldigingen over en weer – mogelijk tekenen dat de dialoog tussen de twee landen aan de beterende hand is (Roul, 2011). Pakistan heeft India tevens de status toegekend van 'most favoured nation in trade', wat de economie maar ook de bilaterale betrekkingen ten goede kan komen (*Times of India*, 2011). Tegelijkertijd haalt India de banden aan met Afghanistan, waarmee Delhi een strategisch partnerschap afsloot (Gupta, 2011).

De regionale en internationale (economische) samenwerking en steun voor regionaal multilateralisme nam toe (o.a. in de *South Asian Association for Regional Cooperation* -SAARC), evenals de samenwerking met de Verenigde Staten (hernieuwde Amerikaanse steun voor een permanente zetel voor India in de VN-Veilighedsraad; alsmede voor India's nucleaire programma). Dit werd geaccentueerd door de verslechterde relatie tussen Washington en Islamabad na de dood van Osama bin Laden,



en door de toenemende spanningen tussen Washington en Beijing. Het lijkt er vooralsnog op dat India inzet op een verbeterde relatie met Pakistan, die cruciaal is voor de stabiliteit in de regio in aanloop naar de terugtrekking van de Amerikaanse troepen uit Afghanistan (Dasgupta, 2011).

De positie van de staat in de Indiase samenleving blijft sterk. Anderzijds nemen interne veiligheidsdreigingen door niet-statelijke actoren toe, hetgeen zich vooral uit in (kleinschalige) terroristische aanslagen (gerelateerd aan *home-grown*-terrorisme, Kasjmir, Naxalieten, en activisten in het Noordoosten).

**De mate van coöperatie tussen grote mogendheden is het voorbije jaar afgenomen.** Zowel wat betreft economie (financiële crises, WTO) als veiligheid (Arabische Lente) was de samenwerking beperkt. Zowel de traditionele leiders (VS, EU, Rusland en, wat betreft economische kwesties, ook Japan) als de opkomende machten (China, India, Brazilië) stellen zich op mondiaal niveau terughoudend op. De mate van internationaal leiderschap neemt daardoor af. Wel zijn de Amerikanen in toenemende mate bereid multilateraal samen te werken op regionaal niveau in Azië, waardoor regionale verbanden (grote plus middelgrote mogendheden) rondom de Stille Oceaan in belang toenemen (ARF, APEC, East Asia Summit). De confrontatie tussen Amerika en China is scherper geworden, hoewel door toegenomen dialoog en afstemming (S&ED) binnen bepaalde grenzen gebleven.

Statelijke invloed is *grosso modo* gelijk gebleven. Enerzijds bleken statelijke actoren onvoldoende

in staat diverse grote crises aan te pakken, waardoor niet-statelijke actoren een grotere rol konden spelen (investeerders en *rating*bureaus in de financiële wereld; rebellenbewegingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten). Anderzijds neemt de invloed van landen waarin de staat een krachtige economische en maatschappelijke rol speelt – China in de eerste plaats, maar ook Brazilië, Rusland en India – op internationaal niveau toe. Deze landen neigen ertoe hun internationale invloed te gebruiken om de rol van staten op dat niveau te versterken en niet-statelijke actoren veelal als destabiliserende elementen te beschouwen. Daarnaast heeft de markt als mechanisme voor financieel-economische stabiliteit veel legitimiteit verloren ten opzichte van de periode 1990-2008. Ook dit proces is ten gunste van de rol van de staat.

*Voor de periode 2010-2011 is het kwadrant Multilateraal inzake de actor Grootmachten – zoals ook daarvoor – het meest van toepassing. Er is echter wel een verschuiving opgetreden binnen het kwadrant Multilateraal in de richting van de kwadranten Multipolair (internationale belangentegenstellingen tussen grootmachten treden sterker naar voren) en Netwerk (mondialisering zet door, maar de statelijke controle over dit proces is verzwakt).*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

### WAARSCHIJNLJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN

Het is niet duidelijk waar **Amerika's** strategische bescheidenheid toe zal leiden. Zonder Amerikaans leiderschap is de NAVO eenzelfde lot beschoren als het defensiebeleid van de EU: veel woorden, weinig daadkracht. De regering-Obama heeft zich bereid getoond naar oplossingen te zoeken binnen bestaande

multilaterale kaders en internationale organisaties (waaronder de VN). In vergelijking tot de vorige regering is er een aanzienlijke bereidheid tot internationale samenwerking. Er bestaat geen duidelijke 'Obama-doctrine', ook al zijn de contouren daarvan wel degelijk zichtbaar: een groeiende bereidheid tot samenwerking binnen internationale organisaties, minder aandacht voor militaire oplossingen en meer voor diplomatie en (ontwikkelings)hulp. De door minister van Buitenlandse Zaken Clinton in 2010 geïntroduceerde *Quadrennial Diplomacy and Development Review* is daarbij leidend. De Verenigde Staten geven aan meer aandacht te besteden aan zg. 'civilian power' (US State

Department, 2010b). Daar kan natuurlijk weer verandering in komen, mocht een Republikeinse kandidaat de presidentsverkiezingen van 2012 winnen. Gezien de economische positie van de Verenigde Staten lijkt het wel waarschijnlijk dat het door Obama ingezette beleid van strategische bescheidenheid ook onder een eventuele Republikeinse opvolger, mocht Obama in 2012 niet worden herkozen, zal blijven voortduren.

De huidige Amerikaanse regering heeft duidelijk gemaakt dat ondanks de bezuinigingen de militaire aanwezigheid in oostelijk Azië minimaal op het huidige niveau (circa 70.000 militairen) zal blijven. Recent is er een overeenkomst

### Waarschijnlijkheden

- Toenemend gebrek aan leiderschap op mondiaal niveau door verdeeldheid onder de grootmachten;
- China streeft in 5 tot 10 jaar de Verenigde Staten voorbij als grootste economie;
- Groeiende rivaliteit tussen de Verenigde Staten en China leidt tot meer geopolitieke instabiliteit in Oost-Azië;
- Zwakke economische groei in de EU en de Verenigde Staten, snelle groei in de BRIC's;
- India, Brazilië en China verkrijgen meer invloed in het IMF;
- Traditionele invloed van het Westen in ontwikkelingslanden verzwakt door invloed van de BRIC's.

### Onzekerheden

- Blijft de Eurozone voortbestaan?;
- Wat wordt de uitkomst van het streven van de Verenigde Staten een leidende veiligheidsactor in Azië te blijven, zowel wat betreft de toekomstige Amerikaanse rol in deze regio als voor de regionale stabiliteit?;
- Wat wordt de uitkomst van de pogingen van Brazilië en India om permanente leden van de VN-Veiligheidsraad te worden, zowel wat betreft het slagen hiervan als de reactie van deze landen als een permanent lidmaatschap uitblijft?



gesloten met Australië over een groter gebruik van faciliteiten door Amerikaanse militaire vliegtuigen en schepen, waardoor de afhankelijkheid van Amerikaanse bases in Japan, Zuid-Korea en Guam verkleind wordt. Bovendien zullen in Australië 2.500 Amerikaanse mariniers worden gestationeerd, alsmede – naar alle waarschijnlijkheid – Amerikaanse *littoral combat ships* in Singapore (McCartan, 2011). Deze plannen passen binnen het Air Sea Battle Concept (ASBC) dat het Pentagon aan het ontwikkelen is en dat tot doel heeft een duidelijk strategisch kader voor de Amerikaanse marine en luchtmacht in de Stille Oceaan te bieden (Van Tol et al., 2010). Het ASBC wordt naar verwachting in hoge mate afgestemd op een conflictscenario waarin China een grootschalige militaire aanval uitvoert op Amerikaanse bases en eenheden in Oost-Azië. Tegelijk zetten de Amerikanen sterk in op een grote rol op multilateraal niveau, om daarmee tegendruk te geven aan China's groeiende invloed. In november 2011 heeft een Amerikaanse president voor het eerst de East Asia Summit bijgewoond. Deze initiatieven aan Amerikaanse zijde zijn een reactie op de snel toenemende militaire en politieke invloed van China in Azië. Beide processen zullen de komende jaren waarschijnlijk doorgaan, waardoor de militaire spanningen tussen de twee grootmachten blijven groeien. De komende jaren zullen beide zijden elkaars bewegingen met betrekking tot het maritieme gebied rondom China (Zuid- en Oost-Chinese Zee) waarschijnlijk zeer nauwgezet volgen.

Ook Amerika's zg. 'soft power' staat onder druk. Het Amerikaanse model, gebaseerd op

een kleine rol van de overheid, wordt hevig bekritiseerd, ook internationaal. China volgt een benadering die uitgaat van een sterke staat (aangestuurd door een dominante Communistische Partij), die zowel de markt als het politieke proces beheerst. China's eigen ontwikkelingssucces verzwakt voor velen in Afrika en Latijns-Amerika de gedachte dat het Amerikaanse model het best mogelijke voorbeeld is voor ontwikkelingslanden, waarmee ook de 'Washington consensus' minder invloedrijk wordt. Het Chinese economische succes en China's toegenomen diplomatieke invloed gaan ten koste van de relatieve invloed van de Verenigde Staten en het Westen, vooral in ontwikkelingslanden. De gedachte dat ontwikkeling vereist dat grote mogendheden (in het bijzonder de Verenigde Staten) zich niet bemoeien met de aard van het politieke en economische systeem in ontwikkelingslanden (de kern van de 'Beijing Consensus' (Cooper, 2004; Dirlik, 2006) wordt sterk door China ondersteund en wint aan terrein in ontwikkelingslanden. Dit proces zal de komende periode waarschijnlijk doorzetten.

Toenemende spanningen tussen **China** en de Verenigde Staten zullen waarschijnlijk gepaard gaan met verdergaande afstemming tussen de twee mogendheden. Het gevolg daarvan is voortzetting van het huidige model van de Chinees-Amerikaanse betrekkingen: afwisseling van beperkte samenwerking en beperkte confrontaties, op een instabiele basis. De huidige mondiale economische problemen lijken China's opkomst verder te zullen versnellen (waarbij tegelijkertijd de kans op strategische schokken door plotselinge instabiliteit in China

toeneemt). Mondiale economische turbulentie versnelt China's pogingen zijn interne markt te ontwikkelen, maar versterkt ook de noodzaak voor China zich internationaal actiever op te stellen en zich meer direct te bemoeien met regionale stabiliteit, zoals in de EU. Het IMF verwacht dat China in 2016 de grootste economie van de wereld zal zijn (Gardner, 2011), hetgeen de noodzaak van meer Chinees leiderschap verder zal benadrukken. De rol van de staat blijft in China waarschijnlijk onverminderd groot.

De actuele ontwikkelingen in de **Europese Unie** duiden op een verder afnemend vermogen van de EU om op mondiaal niveau een sturende rol te spelen. Waar de EU een krachtig pleitbezorger is van een effectief multilateraal bestel, kan dit gezien worden als een verzwakking van de krachten die in de richting van het Multilaterale kwadrant werken.

De verwachting is gerechtvaardigd dat de trend richting multipolariteit zich de komende vijf tot tien jaar wat **Rusland** betreft zal voortzetten. Deze aanname wordt niet alleen ondersteund door het vooruitzicht van één of zelfs twee presidentiële termijnen van Poetin, maar ook door het gegeven dat 'aanhaken' van Rusland bij het Westen geen realistische optie is en dat ook het partnerschap met China strategisch geclausuleerd zal zijn, waarmee het zoeken naar een eigen 'middenpositie' voor de hand komt te liggen. Poetins aankondiging van een te vormen 'Euraziatische Unie' op basis van de huidige Douane Unie met Belarus en Kazachstan, alsmede initiatieven om de Collective Security Treaty Organisation verder te ontwikkelen,

versterken dit beeld. Niettemin zullen de intensieve energie-relaties met Europa en in toenemende mate ook met China (terwijl het grote arctische contract Gazprom-ExxonMobil hier ook een Amerikaanse dimensie aan toevoegt) leiden tot de nodige belangen in en met de overige 'polen'. Ook de voortdurende ambitie tot de WTO toe te treden, geeft blijk van een breder perspectief.

**Brazilië** zal naar verwachting een toename in internationale samenwerking blijven steunen, maar stelt daar wel voorwaarden aan. Het land wil een grotere rol in internationale instellingen als de VN-Veiligheidsraad en het IMF, en zal waarschijnlijk zijn economische invloed gebruiken om dit te verwezenlijken. Zolang Brazilië dit doel niet bereikt heeft, is het mogelijk dat het in toenemende mate de legitimiteit van het huidige multilaterale systeem ter discussie stelt. Het uitblijven van de door Brazilië gewenste grotere invloed binnen de internationale organisaties zou er op langere termijn toe kunnen leiden dat het land meer naar een alternatief multipolair stelsel streeft. De identiteit van Brazilië als internationale actor is sterk gekoppeld aan het streven naar internationale betrekkingen op basis van respect en met een grote rol voor soevereiniteit. Hoewel het land zelf een levendige democratie is, houdt het zich afzijdig van het bevorderen van universele politieke waarden (hoewel de nauwe banden met Chávez en Ahmedinejad, die onder Lula bestonden, onder Rousseff wat lossen zijn geworden). Blijvende spanningen met het Noorden over handel zijn waarschijnlijk, gezien het enorme *agri-business* potentieel van Brazilië. Spanningen zijn er mogelijk ook met



China, als gevolg van de toevloed van Chinese industrieproducten.

Hoewel Brazilië staatsgeënteerd (*statist*) blijft, neemt het aantal niet-statelijke (inclusief criminele) actoren in het land toe. Als gevolg van een stijgend welvaartsniveau en de opkomst van de middenklasse mag verwacht worden dat de *civil society* een grotere stem zal krijgen (wat al tot uiting is gekomen in verband met een reeks corruptieschandalen onder Rousseff). De macht van criminele netwerken in de grote steden zal waarschijnlijk afnemen, als gevolg van hogere inkomens voor de armere groepen en door stedelijke vernieuwing (aangejaagd door het gegeven dat Brazilië gastheer zal zijn van het WK-Voetbal van 2014 en de Olympische Spelen van 2016). Mochten de economische omstandigheden echter verslechteren, dan kan dit in combinatie met de extreme inkomensongelijkheid leiden tot nieuwe vormen van maatschappelijke organisatie en mobilisatie (Anderson, 2011).

**India** steunt in zijn buitenlands beleid het idee van internationale samenwerking in een multipolaire wereld, met respect voor soevereiniteit en met ruimte voor meerdere opkomende mogendheden (Ollapally, 2011). India blijft echter tegelijkertijd aspiraties houden om regionaal een aanzienlijke rol te spelen; mondiaal ziet het land zichzelf nog niet een leidende positie innemen. Toename in economische en handelssamenwerking is waarschijnlijk, maar evenzeer waarschijnlijk is het voortduren van het wantrouwen in de regio Zuid-Azië wat betreft veiligheidssamenwerking (Holslag, 2010). De huidige aanpak van *ad*

*hoc*-samenwerking met behoud van de eigen onafhankelijke positie blijft een belangrijke leidraad. India versterkt de rol van staten in het internationale systeem. Dit voorkomt echter niet dat binnenlandse niet-statelijke actoren onverminderd ruimte wordt geboden om te beantwoorden aan bepaalde ontevredenheid en onzekerheden onder de bevolking. Deze actoren worden door de Indiase overheid vaak eerder als dreiging dan als stabiliserende factor beschouwd.

De mate van coöperatie tussen grote mogendheden lijkt de komende jaren af te nemen, waarbij het waarschijnlijk is dat ze per kwestie gelegenheidscoalities vormen in steeds wisselende samenstelling. Hoewel grote mogendheden blijven samenwerken in de bestaande *global governance*-structuren, is het waarschijnlijk dat hun vermogen om collectief tot oplossingen te komen, kleiner wordt. Het Westen blijft op mondiaal niveau aan invloed verliezen, terwijl de spanning in de relatie VS-China groeit. Het belang van de G-20, het IMF en, in de steeds prominentere Aziatische regio, de East Asia Summit (EAS) neemt toe, maar deze organisaties blijven beperkt in hun uitwerking als de grote mogendheden niet samenwerken. De Verenigde Staten zijn steeds minder in staat mondiale organisaties overeind te houden; China blijft relatief terughoudend wat betreft het aannemen van een leiderschapsrol. Blokvorming tussen mogendheden lijkt niet waarschijnlijk; eerder zullen zich *ad hoc*-coalities vormen, afhankelijk van de betreffende kwestie. Het meest effectieve alternatief voor het traditionele Amerikaanse leiderschap en een uitblijvend coherent collectief leiderschap door de grootmachten is een G-2 van Amerika en China. Hoewel elementen van een

G-2 al bestaan (o.a. de S&ED) en waarschijnlijk steeds verder vorm zullen krijgen, is een gezamenlijk Chinees-Amerikaans leiderschap in het multilaterale systeem voorlopig onwaarschijnlijk. Daarvoor zijn de onderlinge spanningen te groot.

De statelijke invloed op het internationale niveau lijkt voorlopig gelijk te blijven of, beter gezegd, zich tegelijkertijd in twee tegengestelde richtingen te bewegen. Het afnemend vermogen van de grote mogendheden om met elkaar samen te werken geeft meer ruimte aan niet-statelijke actoren, maar de grotere invloed van de opkomende mogendheden versterkt de rol van de staat.

*Voor de komende vijf tot tien jaar is het waarschijnlijk dat het kwadrant Multilateraal – zoals ook daarvoor – het meest van toepassing blijft voor de actor Grootmachten. De rol van staten blijft groot en alle grote mogendheden blijven waarschijnlijk het multilaterale systeem steunen. Een verdere verschuiving richting het kwadrant Multipolair (internationale belangengestellingen tussen grootmachten treden sterker naar voren) blijft, zoals in de afgelopen jaren, waarschijnlijk ook van toepassing. De afnemende leidersrol van de Verenigde Staten en de tegenstellingen tussen de grote mogendheden maken het minder waarschijnlijk dat er duidelijke sturing aan het multilaterale proces kan worden gegeven. Daarnaast is een voortgaande verschuiving richting de onderkant van de assenkruis-kwadranten, de Netwerk- en Fragmentatie-kwadranten (mondialisering zet door, maar de statelijke controle over dit proces is verzwakt) ook waarschijnlijk. De afnemende leiderschapsfunctie van de grote mogendheden belemmert het geven van sturing aan niet-statelijke actoren op financieel-economisch gebied.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

#### VS komen economische crisis niet te boven;

**Amerikaans machtsverval.** Economische groei in de Verenigde Staten blijft zwak, de Amerikaanse strijdkrachten moeten, net als de overheid als geheel, sterk bezuinigen.

De financiële en economische problemen vertalen zich in een afnemend vermogen van Washington in het buitenland economische en militaire invloedsmiddelen in te zetten. Deze schok is in waarschijnlijkheid toegenomen.

#### Eurozone valt uiteen; nieuwe breuklijnen in Europa.

Het uiteenvallen c.q. een 'meltdown' van de Eurozone (in combinatie met een mondiale economische crisis) is meer voorstelbaar geworden. Een dergelijke gebeurtenis zal gepaard gaan met grote politieke en maatschappelijke onrust binnen een aantal lidstaten, met grote tegenstellingen tussen lidstaten en met het risico van opstand, politiek extremisme en de opkomst van autoritaire regimes. Deze schok is in waarschijnlijkheid toegenomen.

#### Westers militair overwicht teniet gedaan.

De economische groei van de opkomende grootmachten gerelateerd aan de stagnerende economische groei van de EU en de VS leidt tot een afnemende kloof in militaire capaciteit tussen de twee groepen. Vooral de veranderende militaire balans tussen Amerika en China is relevant. Hoewel China nog altijd zeer ver weg staat van het verwerven van een militair overwicht ten opzichte van de Verenigde Staten, wordt het traditionele Amerikaanse overwicht ten opzichte van China steeds verder uitgehouden. De technologische





voorsprong op China neemt af – ondanks aanhoudend grote investeringen aan Amerikaanse zijde – en Beijing concentreert zijn defensie-gerelateerde investeringen in capaciteiten die de Amerikaanse militaire dreiging neutraliseren, in plaats van in meer gedifferentieerde, offensieve capaciteiten. Ook deze schok is in waarschijnlijkheid toegenomen.

○ **Rusland valt NAVO- en EU-lidstaat binnen.** Mate van (on-)waarschijnlijkheid onveranderd.

○ **Grootmachten raken verwickeld in militair conflict.** Het risico van een Chinees-Amerikaans conflict neemt – op de achtergrond – geleidelijk toe. Terwijl China steeds sterker wordt, lijken de Verenigde Staten een significant grotere internationale invloed voor China (vooral in de regio-Zuidoost/Oost-Azië) alleen toe te willen laten onder bepaalde voorwaarden (meer internationaal leiderschap, meer steun voor Amerikaanse prioriteiten en voor liberale politiek-economische waarden en afzwakking van de – al dan niet oneerlijke – Chinese concurrentiepositie ten gunste van de Verenigde Staten), die voor Beijing niet acceptabel zijn. Voor deze schok geldt eveneens dat deze waarschijnlijker is geworden.

○ **China verwickeld in interne machtsstrijd en burgeroorlog.** De kans op interne instabiliteit in China is als gevolg van de zwakke mondiale economie toegenomen. De toekomst van het Chinese groeimodel – tot op heden grotendeels gebaseerd op de exportsector – is minder zeker geworden. Lage groeicijfers zouden maatschappelijke spanningen kunnen aanwakkeren. Het is

waarschijnlijker geworden dat deze schok optreedt.

Aanvullende potentiële strategische schokken:

○ **India verwickeld in interne machtsstrijd en burgeroorlog.** De gewapende strijd van de Naxalieten kan (nog) grotere proporties bereiken dan tot nu toe het geval is en daarmee het functioneren van de staat en de eenheid van het land bedreigen.

○ **Uiteenvallen van Rusland.** Hoewel dit een mogelijkheid is, lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat deze schok optreedt.

#### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

**Voor zover de termen winnaar en verliezer relevant zijn** (gezien hun nauwe onderlinge afhankelijkheden), is er onder de grote mogendheden wat betreft de richting waarin hun internationale invloed en status zich ontwikkelt, een duidelijke tweedeling tussen **winnaars (India, Brazilië, China) en verliezers (EU, VS;** hierbij kan ook de economische grote mogendheid Japan worden geplaatst). **Rusland** bevindt zich in een **tussenpositie;** het hoort (afgezet tegen zijn positie in de jaren '90) eerder bij de groep van winnaars.

In een multipolair systeem doet de **instabiliteit** zich veelal voor **aan de randen van de 'polen'.** Zo kunnen conflicten ontstaan rondom de afbakening van de pool. In het geval van Rusland is Oekraïne een land dat 'het verschil kan maken' naar aanleiding van de historische ervaring dat Rusland met Oekraïne een grootmacht is, maar zonder Oekraïne niet. Het huidige 'getouwtrek' tussen Brussel en Moskou om Kiëv zou in dit

verband symptomatisch kunnen zijn. Anderzijds is het niet aannemelijk dat Rusland erin slaagt een werkelijke 'pool' te constitueren, omdat voormalige Sovjetrepublieken er weinig voor zullen voelen wederom deel uit te maken van een door Rusland gedomineerd smaldeel (kleinere broeders als Kyrgyzstan wellicht uitgezonderd). Rusland mist eenvoudigweg het gewicht om een nieuw 'imperium' te constitueren. Zolang het een dergelijke ambitie koestert, zal het dus zelf het voornaamste 'slachtoffer' van deze ontwikkelingen vormen. Anderzijds is er geen reden aan te nemen dat Rusland deze status op gewelddadige wijze zal trachten te forceren – als de intentie al zou bestaan, zouden hiertoe de militaire capaciteiten ontoereikend zijn. De korte oorlog met Georgië van 2008 dient in deze context te worden beschouwd als een post-imperiale strafexpeditie, en niet als een prelude op neo-imperiale politiek. Europa als geheel kan voorts 'winnen' bij deze omstandigheid.

In het licht van de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (maar ook het Oosten van Europa en Centraal-Azië) moeten de **problemen binnen de EU** en vooral het **onvermogen een sturende rol in de eigen omgeving te spelen,** als een **factor van instabiliteit** worden gezien. Onder de huidige omstandigheden is volstrekt onvoorspelbaar in welke richting de landen in de Mediterrane regio zich zullen bewegen. Behalve in Oost-Europa, Noord-Afrika en het Midden-Oosten vergroot een sterkere multipolariteit ook in Azië de kans op instabiliteit. Dit geldt zowel voor de regio-Afghanistan-Pakistan (waar de Verenigde Staten, India en China zich manifesteren) als voor de regio-Zuidoost/Oost-Azië (onder invloed

van met name Amerika en China). **In een meer multipolaire wereld behoort de EU tot de verliezers.**

De toenemende multipolariteit is niet alleen een kwestie van afnemend leiderschap en minder collectief handelen. In het bijzonder in het geval van de **relatie VS-China** gaat het ook om een groter wordend risico op een conflict tussen twee grote mogendheden. Hoewel de kans op een gewelddadige confrontatie klein blijft gezien de onderlinge verwevenheid tussen de Verenigde Staten en China, is toename van de spanningen in deze relatie niet uitgesloten en zal deze een directe weerslag hebben op de geopolitieke stabiliteit van Zuidoost- en Oost-Azië. Dit heeft zich onlangs in diverse kleinere en grotere incidenten geuit, vaak in samenhang met diverse territoriale geschillen in de Zuid- en Oost-Chinese Zee, en vormt een potentiële belemmering voor de coherentie van ASEAN en de vorming van stabiele betrekkingen tussen China en zijn burens. Zolang China internationaal invloedrijker wordt en de Verenigde Staten vasthouden aan de politiek-militaire positie die ze sinds 1945 in de regio innemen, blijft het gevaar van regionale instabiliteit toenemen. Tegelijkertijd is ook hier een tegengestelde (en vooralsnog relatief minder invloedrijke) beweging te zien: **alle betrokken partijen geven in toenemende mate steun aan regionale institutievorming.**

#### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

**Nederland is voor zijn veiligheid en stabiliteit aangewezen op internationale samenwerking.** In het licht van de afnemende capaciteiten



op het gebied van defensie strekt deze noodzaak zich in toenemende mate ook uit tot samenwerking op het gebied van aanschaf, gebruik en ontwikkeling van middelen (*pooling and sharing*). Gegeven de economische en politieke problemen binnen de EU zal het (nog) lastiger worden deze samenwerking in EU-verband van de grond te krijgen. Het alternatief is het intensiveren van bi-, tri- en multilaterale samenwerking (cf. de Belgisch-Nederlandse samenwerking, Benesam).

**Rusland zal geen prominente bron van instabiliteit en onveiligheid vormen.** Waar het gaat om handhaving van de internationale rechtsorde, kan Rusland uiteraard zijn invloed in de VN-Veilighedsraad aanwenden en als 'spoiler' optreden door het mandaat voor internationale interventies in situaties van gewapend conflict en/of grootschalige schending van mensenrechten te dwarsbomen. Zeker na de ervaringen met het Libië-mandaat zal de Russische voorkeur voor de soevereiniteit van de staat niet zijn afgenomen. In een dergelijk scenario zal overigens eerder een kleiner dan groter beroep op de krijgsmacht worden gedaan om te participeren in multilaterale operaties. Mochten de spanningen tussen de 'polen' oplopen, bijvoorbeeld als gevolg van verslechtering van de verhoudingen Rusland-Verenigde Staten, dan zou dit voor de krijgsmacht in NAVO-verband meer aandacht kunnen genereren voor de 'collective defense'-dimensie (planning, oefening en daaraan gerelateerde capaciteitsopbouw), hoewel dit hoogstwaarschijnlijk niet zal leiden tot ingrijpende aanpassingen.

De **Arabische Lente** lijkt een triomf voor de democratie, maar **betekent in de praktijk dat de Amerikanen diverse strategische partners in Noord-Afrika zullen verliezen.** De nieuwe regimes in de regio vallen niet langer in de Amerikaanse invloedssfeer en zullen zich eerder laten leiden door Turkije, en wellicht zelfs Iran. Dit roept vragen op omtrent de Amerikaanse veiligheidsgarantie voor Israël, die *de facto* bestaat. Iran's nucleaire ambitie en Israël's veiligheid en voortbestaan in een vijandige regio vormen de lakmoesproeven van Amerika's toekomst als 'grootmacht'. Mochten de Verenigde Staten zich ook daar terughoudend en bescheiden opstellen, dan heeft dit dramatische negatieve gevolgen voor Europa's veiligheid. Het zou immers betekenen dat de Amerikanen niet langer bereid zijn een ultieme veiligheidsgarantie te verschaffen. De kans dat dit het Europese defensiebeleid vleugels zal geven, is beperkt, terwijl de renationalisatie binnen Europa zal worden aangewakkerd.

Dit betekent voorts dat **de Nederlandse krijgsmacht vaker zal moeten optreden waar de Verenigde Staten steken laat vallen.** Te denken valt aan het openhouden van voor Europa strategische aanvoerlijnen (en in het algemeen het mede in stand houden van het gewenste militaire evenwicht tussen de EU en Rusland), het bestrijden van piraterij in de Golf van Aden en inzet in instabiele gebieden in Afrika (en eventueel het Midden-Oosten). Dergelijke inzet neemt in waarschijnlijkheid toe, gezien de steeds nadrukkelijker concentratie van het Amerikaans militair potentieel in Oost-Azië. Bezuinigingsdruk dwingt Washington tot het kiezen van een

duidelijker geografische focus. De Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa en het Midden-Oosten wordt naar verwachting de komende jaren sterk verminderd.

**De grotere internationale rollen van Brazilië, India en China betekenen toenemende gelegenheden voor samenwerking met Nederland in vredes- en stabiliteitsmissies.** De marine-activiteiten tegen piraterij in de Golf van Aden zijn daarvan een goed voorbeeld. Daar opereren zowel de Nederlandse als de Indiase en Chinese marines, hetgeen op verschillende niveaus tot toegenomen contact heeft geleid. VN-missies zijn een ander, al langer bestaand voorbeeld, waaraan ook Brazilië deelneemt.

#### CONCLUSIE

Wat betreft de verhouding tussen statelijke en niet-statale actoren zijn er tegelijkertijd bewegingen in twee verschillende richtingen. De toenemende prominentie van China, India, Brazilië en Rusland ten koste van de Europese Unie en de Verenigde Staten houdt in dat de eerstgenoemde groep landen de eigen sterke oriëntatie op de staat ook op het internationale niveau met succes kan bevorderen. Op economisch gebied heeft bovendien het economisch liberalisme door de financiële crises aan legitimiteit verloren, wat meer ruimte heeft geschapen voor een grotere rol van staten. Deze nieuwe ruimte op economisch gebied is echter (nog) beperkt door overheden ingenomen; vooralsnog spelen niet-statale actoren een dominante rol in de financiële crisis in Europa. Bovendien leidt de afnemende rol van Amerika tot een gebrek aan internationaal

leiderschap, wat vooral op economisch terrein meer ruimte geeft aan niet-statale actoren, zoals investeringsfondsen en andere financiële actoren als ratingbureaus. Dit proces vermindert de stabiliteit van het internationale economisch-financiële systeem. Waar eerder de Verenigde Staten, al dan niet via het IMF, de internationale financiële stabiliteit bewaakten, is er nu minder dan voorheen een sterke leider die andere staten ertoe kan bewegen samen te werken om financiële crises gezamenlijk aan te pakken.

Wat betreft de mate van samenhang in het optreden van grote mogendheden (samenwerking *versus* geen samenwerking) is er een meer eenduidig beeld: samenwerking is er nog steeds, maar die is minder effectief. Hoewel alle grote mogendheden het multilaterale systeem, zoals na de Tweede Wereldoorlog opgezet, steunen, neemt binnen dit kader door de verschuivende machtsbalans tussen het Westen en de BRIC's de mate van multipolariteit toe. Bovendien stellen India, Brazilië en (op economisch terrein) China het verkrijgen van een grotere stem in internationale organisaties steeds vaker als voorwaarde voor meer steun aan het multilaterale systeem.

Conflicten tussen grote mogendheden onderling blijven beperkt, maar de spanning in de relatie VS-China neemt verder toe. Meer op de achtergrond blijven ook de geopolitieke spanningen tussen de Verenigde Staten en Rusland, en tussen China en India een rol spelen. De Chinees-Amerikaanse spanning is echter de meest ingrijpende en dynamische factor binnen de groep van grootmachten. Deze spanning komt voort uit de verschuivende machtsbalans



tussen Amerika en China en het diepgewortelde wederzijdse wantrouwen. De Amerikaanse militaire aandacht verschuift momenteel van het Midden-Oosten naar Oost-Azië en is veel duidelijker dan voorheen op China gericht. Ondanks de Amerikaanse interesse in meer strategische samenwerking met India, als tegenwicht tegen de opkomst van China, is het

niet waarschijnlijk dat er op veiligheidspolitiek niveau blokvorming zal ontstaan met een ‘democratisch’ (VS-EU-Brazilië-India) *versus* een ‘autocratisch’ (China-Rusland) kamp. Alle vier niet-westerse grootmachten hebben een duidelijke voorkeur voor handhaving van een autonome positie boven het aangaan van formele allianties. ●

## LITERATUUR

Anderson, Perry (2011), ‘Lula’s Brazil’, *London Review of Books*, 31 maart.

Cookon, John (2011), ‘World Reacts to U.S. Debt Crisis’, 29 juli. Op: <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/07/29/how-the-world-sees-the-us-debt-crisis/> [bezocht 28 nov. 2011]

Cooper, Joshua (2004), ‘The Beijing Consensus’, Londen: Foreign Policy Centre (pp. 38-39).

Dasgupta, S. & S.P. Cohen (2011), ‘Is India Ending its strategic constraint’, *The Washington Quarterly* 34(2), pp. 163-177.

Dirlik, Arif (2005), ‘Beijing Consensus, “Beijing Gongshi”: Who recognizes whom and to what end’, *Globalization and Autonomy*, globalautonomy.ca. Op: [http://www.globalautonomy.ca/global1/position.jsp?index=PP\\_Dirlik\\_BeijingConsensus.xml](http://www.globalautonomy.ca/global1/position.jsp?index=PP_Dirlik_BeijingConsensus.xml) [bezocht 28 nov. 2011]

Financial Times (2010), ‘Brazil: Special Report’, 15 november.

Gardner, David (2011), ‘The Age of America Ends in 2016: IMF predicts the year China’s economy will surpass U.S.’, Daily Mail Online, 26 april. Op: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1380486/The-Age-America-ends-2016-IMF-predicts-year-Chinas-economy-surpass-US.html> [bezocht 28 nov. 2011]

Gupta, Arvind (2011), ‘Strategic partnership with Afghanistan; India shows its soft power’, *IDSA Comment*. Op: [http://www.idsa.in/idsacomments/StrategicPartnershipwithAfghanistanIndiaShowcasesitsSoftPower\\_agupta\\_101011](http://www.idsa.in/idsacomments/StrategicPartnershipwithAfghanistanIndiaShowcasesitsSoftPower_agupta_101011) [bezocht 18 nov. 2011]

Herszenhorn, David M. (2011), ‘Medvedev Warns U.S. over Missile Defense Plan’, *International Herald Tribune*, 24 november, p. 4.

Holslag, Jonathan (2010), *China and India; prospects for peace*, New York: Columbia University Press.

McCartan, Brian (2011), ‘US Muscle Manifesto for Asia’, Asia Times Online, 24 november. Op: [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/MK24Ae03.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MK24Ae03.html) [bezocht 28 nov. 2011]

La Nación (Argentinië) (2011), ‘Ádierten que Brasil se frena más rápido de lo previsto’, 14 oktober.

OECD (2011), *Economic Survey of India 2011*. Op: [http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en\\_2649\\_33733\\_48079140\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#information](http://www.oecd.org/document/36/0,3746,en_2649_33733_48079140_1_1_1_1,00.html#information) [bezocht 18 nov. 2011]

Ollapally, D. & R. Rajagopalan (2011), ‘The pragmatic challenge to Indian foreign policy’, *The Washington Quarterly* 34(2), pp. 145-162.

Palmer, Doug (2011), ‘IMF Trims Growth Forecasts For India, China’, *Reuters.com*, 20 september. Op: <http://in.reuters.com/article/2011/09/20/idINIndia-59446620110920> [bezocht 27 nov. 2011]

Remnick, David (2011), ‘Behind the Curtain’, *The New Yorker*, 5 september.

Roul, Animesh (2011), ‘Mumbai outraged once again; India blinks, blames homegrown terror’, *Jamestown Foundation Hot Issue*, 2 augustus

Scrutton, Alistair (2011), ‘India, Pakistan talk in shadow of cricket diplomacy’, *Reuters.com* Op: <http://in.reuters.com/article/2011/03/28/idINIndia-55925220110328>. [bezocht 15 nov. 2011].

Sweig, Julie (2010), ‘A New Global Player: Brazil’s Far-Flung Agenda’, *Foreign Affairs*, november.

Times of India (2011), ‘Pakistan grants India Most Favoured Nation status, trade set to triple’.

Tol, Jan van,, met Mark Grunzinger, Andrew Krepinevich & Jim Thomas (2010), ‘AirSea Battle: A point-of-departure operational concept’, Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.

US State Department (2010a), ‘Treaty between the United States of America and the Russian Federation on measures for the further reduction and limitation of strategic offensive arms’, 8 april. Op: <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf> [bezocht 24 nov. 2011]

US State Department (2010b), *Quadrennial Diplomacy and Development Review*. Washington DC.

WTO (2011), ‘Accessions: Russian Federation’, *wto.org*. Op: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/a1\\_russie\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm) [bezocht 28 nov. 2011]



## ACHTERGRONDLITERATUUR

---

Chellaney, Brahma (2010), *Asian Juggernaut: The rise of China, India and Japan*, New York: HarperCollins (herziene uitgave).

Clinton, Hillary (2011), 'America's Pacific Century', *Foreign Policy*, 20 november.

Cohen, Craig & Josiane Gabel (red.) (2010), *Global Forecast 2011: International Security in a Time of Uncertainty*. Washington DC: CSIS.

Jacques, Martin (2009), *When China Rules the World: The end of the Western world and the birth of a new global order*, Londen: Penguin.

Kaplan, Robert (2011), 'The South China Sea Is the Future of Conflict', *Foreign Policy*, september/oktober.

Kissinger, Henry (2011), *On China*, Londen: Penguin.

Marquand, David (2011), *The End of the West: The once and future Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Schaffer, Teresita C. (2009), *India and the United States in the 21<sup>st</sup> Century: Reinventing Partnership*, Washington DC: CSIS.

Trenin, Dmitri (2011), *Post-Imperium: A Eurasian story*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.





# FRAGIELE STATEN

Jort Hemmer & Mariska van Beijnum

**F**ragiele staten zijn landen die niet in staat of bereid zijn essentiële overheidstaken te vervullen en diensten aan hun bevolking te verlenen, zoals het garanderen van veiligheid en mensenrechten, maar ook het leveren van onderwijs, gezondheidszorg en economische ontwikkeling (Ball & Anten, 2008). Terwijl fragiliteit zich in de meeste van deze landen vooral manifesteert in ernstige vormen van onderontwikkeling, mondt zij in sommige gevallen uit in gewelddadige praktijken, al dan niet met grensoverschrijdende gevolgen. Het is deze laatste categorie fragiele staten waar deze bijdrage zich specifiek op richt.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

Fragiele staten kampen over het algemeen met zeer hardnekkige en structurele problemen, zoals armoede, werkloosheid, uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen, etnische en religieuze spanningen, wetteloosheid en corruptie.

Dergelijke **problemen zijn niet op korte termijn op te lossen**; de overgrote meerderheid van de staten die een jaar geleden zeer fragiel waren en een serieus veiligheidsrisico vormden voor hun eigen bevolking en de bredere omgeving, zijn dat momenteel nog. Daarentegen zijn er de afgelopen 12 maanden wel **enkele nieuwe landen aan fragiliteit ten prooi gevallen** en heeft fragiliteit op andere plekken nieuwe, en soms ernstiger, vormen aangenomen.

Zo hebben in de Hoorn van Afrika de opdeling van Soedan en de daaropvolgende gevechten, de grootschalige hongersnood en, meest recent, de Keniaanse en Ethiopische interventies in Somalië, de stabiliteit van deze toch al uiterst kwetsbare regio verder ondermijnd. Daar waar het **Midden-Oosten en Noord-Afrika** (MONA), met uitzondering van Jemen, vorig jaar nog niet hoog scoorden op de *Failed States Index* (Fund for Peace, 2010) hebben in 2011 een reeks opstanden en daaropvolgende transitie het fragiele karakter van enkele van de landen in deze regio blootgelegd of verder versterkt. Een meer algemene trend in fragiele staten lijkt te zijn dat **aanhoudende sociale en economische ongelijkheid zich steeds vaker vertaalt in georganiseerde misdaad** (bendes, piraterij), **illegaal handelsverkeer** (in mensen, goederen en drugs), **illegale migratie en radicalisering** (Wereldbank, 2011).

Wat betreft de wijze waarop de internationale gemeenschap nadenkt over fragiliteit, is er een **verschuiving** te zien **van aandacht voor staten** en het opbouwen ofwel versterken van staatsinstituten, **naar het zoeken van oorzaken van en oplossingen voor fragiliteit op het niveau van samenlevingen**.<sup>9</sup>

Dit hangt samen met het voortschrijdend inzicht dat veel veiligheidsproblemen in

fragiele staten een uitvloeisel zijn van de hyperconcentratie van macht en welvaart rondom bestuurlijke en zakelijke elites – waaronder de vertegenwoordigers van ‘de staat’ – die zich organiseren rondom stedelijke centra. Geconfronteerd met gesloten politieke en sociaal-economische systemen die voornamelijk in dienst staan van de heersende klassen, onttaarden gemarginaliseerde perifere gebieden op hun beurt dikwijls in bolwerken van gewelddadig verzet (zie bijvoorbeeld de opstanden in de MONA-regio en de conflicten in de Hoorn van Afrika) en/of in broeinesten van illegale activiteit (zoals in West- en Centraal-Afrika, Centraal-Azië en Centraal-Amerika).

**Daar waar de staat onderdeel is van het probleem, zullen interventies die enkel gericht zijn op het verstevigen van die staat, geen oplossing zijn.** Dit besef heeft ertoe geleid dat donoren zich in fragiele staten meer en meer toeleggen op het ondersteunen van niet-statelijke actoren die taken van het staatsapparaat hebben overgenomen en zo enige mate van stabiliteit waarborgen.

Wanneer gekeken wordt naar de inzet in fragiele staten, valt op dat de ontwikkeling van een **grotere betrokkenheid van niet-traditionele actoren** – Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika (de BRICS) en de Golfstaten in het bijzonder – verder lijkt door te zetten. Deze inzet is vooral economisch gemotiveerd: het aanpakken van fragiliteit en het bevorderen van stabiliteit zijn voor deze actoren geen expliciete doelstellingen. Tegelijkertijd neemt onder invloed van de economische en financiële crisis de bereidheid van traditionele, westerse donoren

om in fragiele staten te investeren, gestaag af. Dit gaat gepaard met een scherpere prioriteitsstelling in het buitenlands beleid, waarin het behartigen van het eigenbelang meer dan voorheen voorop staat.

*De ontwikkelingen met betrekking tot de actor Fragiele Staten hebben vooral kenmerken van de kwadranten Multilateraal en Multipolair. Terwijl de belangen en betrokkenheid van de BRICS, de Golfstaten en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten toenemen, verminderen de aandacht en invloed van traditionele, westerse donoren in deze staten. Aangezien deze verschuiving zich langs bilaterale lijnen voltrekt en bovendien ten koste lijkt te gaan van de slagkracht van conventionele samenwerkingsverbanden ten aanzien van fragiele staten, lijkt deze trend te passen in een algemene ontwikkeling richting meer Multipolariteit, hoewel de actor Fragiele Staten zich nog wel binnen het kwadrant Multilateraal bevindt.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

**WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
Ontwikkelingen in fragiele staten en regio's laten zich bijzonder moeilijk voorspellen – de toekomst is er hoogst onzeker. Het is dan ook lastig scenario's te bouwen rondom de vraag of, wanneer en de mate waarin fragiliteit ergens zal toeslaan of juist zal afnemen. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de top van de Failed States Index al jarenlang door dezelfde landen wordt gedomineerd. Het is **zeer waarschijnlijk dat de gebieden die momenteel de grootste bron van instabiliteit en onveiligheid vormen, dat ook de komende 5 tot 10 jaar zullen blijven doen**. Dat landen als Somalië, Afghanistan, Tsjad, Soedan, de Democratische Republiek Congo (DRC), Irak en Haïti het debat over fragiele staten voorlopig

<sup>9</sup> Een illustratie van deze verschuiving is bijvoorbeeld dat de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) niet langer spreekt van ‘fragiele staten’, maar van ‘fragile and conflict-affected situations’.



zullen blijven domineren, wil echter niet zeggen dat het uitgesloten is dat er de komende jaren geheel nieuwe zones van fragiliteit ontstaan.

De **Hoorn van Afrika** blijft de komende jaren hoogst instabiel en vatbaar voor politieke onrust, extremisme en diverse vormen van georganiseerde criminaliteit.<sup>10</sup> Het vooruitzicht voor Somalië en Soedan is wat dit betreft het meest zorgelijk, terwijl het risico op staatsfalen ook bij ‘nieuweling’ Zuid-Soedan erg groot is. In **Centraal-Afrika**, met de DRC, Tsjaad, de Centraal Afrikaanse Republiek en Burundi als fragiele kernen, vallen weinig structurele verbeteringen te verwachten. In **West-Afrika**

ligt verdere criminalisering van de economie (drugs- en wapenhandel, piraterij) op de loer. In **Afghanistan** dreigen na terugtrekking van de internationale troepenmacht implosie van formele overheidsstructuren, heropleving van traditionele vormen van gezag – inclusief de Taliban – en een gewelddadige machtsstrijd. **Pakistan** loopt het gevaar te desintegreren en te radicaliseren, en internationaal geïsoleerd te raken. Er bestaat verder een reëel risico dat de transities in de **MONA-regio** niet zullen leiden tot stabiele staten met een democratische grondslag, maar juist zeer zwakke en/of autoritaire en weinig dienstbare overheden zullen opleveren.

### Waarschijnlijkheden

- De Hoorn van Afrika en Centraal-Afrika blijven waarschijnlijk hoogst instabiel en vatbaar voor politieke onrust, extremisme en vormen van georganiseerde criminaliteit;
- De invloed van de BRICS, de Golfstaten en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten zal waarschijnlijk verder toenemen;
- De bereidheid van en politieke en economische ruimte voor traditionele, westerse actoren om in fragiele staten een rol van betekenis te spelen, worden waarschijnlijk kleiner;
- Het is niet onwaarschijnlijk dat de BRICS, de Golfstaten en andere niet-traditionele actoren op termijn gaan wedijveren om invloed in fragiele staten, voornamelijk ten behoeve van de toegang tot grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen.

### Onzekerheden

- Wat is de toekomst van de MONA-regio? Zullen de transities daar leiden tot stabiele staten met een democratische grondslag of tot zeer zwakke en/of autoritaire en weinig dienstbare overheden?;
- Mede in het licht van de terugtrekking van de internationale troepenmacht is het perspectief voor Afghanistan onzeker. Zullen formele overheidsstructuren imploderen, traditionele vormen van gezag – inclusief de Taliban – opleven, en dreigt er een gewelddadige machtsstrijd?

De **invloed** van de BRICS, de Golfstaten en andere **niet-traditionele actoren** in fragiele staten zal zeer waarschijnlijk nog verder toenemen. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze actoren op termijn gaan wedijveren om invloed in fragiele staten, voornamelijk ten behoeve van de toegang tot grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen. Tegelijkertijd valt er **meer georganiseerde samenwerking tussen ontwikkelingslanden** (G77) en fragiele staten ('G7+') te verwachten om de dominantie van westerse landen in multilaterale fora als de Verenigde Naties te doorbreken. Als gevolg van de prominente rol die nieuwe spelers opeisen, en daarnaast de toenemende mate waarin fragiele staten zichzelf organiseren, wordt de politieke en economische ruimte voor traditionele actoren zoals aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in deze gebieden kleiner. Ook nemen hun bereidheid en beschikbare middelen om een rol in fragiele staten te spelen, waarschijnlijk verder af.

*Wanneer de toekomst uitwijst dat de opmars van de BRICS, de Golfstaten en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten inderdaad gepaard gaat met toenemende belangen tegenstellingen en onderlinge concurrentie, dan is dit een Multipolaire en Fragmentatietrend, resulterend in een beweging van het kwadrant Multilateraal naar het kwadrant Multipolair. Hoewel er wel wordt samengewerkt tussen niet-westerse staten in fragiele staten, zijn dit vooral 'marriages of convenience' en niet-geïnstitutionaliseerde relaties die Multipolaire tendensen hebben. Vanuit westers perspectief vormen de afnemende interesse, slagkracht en politieke en economische ruimte in fragiele staten indicaties van een scenario dat zich kenmerkt door toenemende Fragmentatie.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

#### ● **Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië.**

Hoewel positievere uitkomsten zeker niet uitgesloten zijn, is met de toenemende druk op en de val van verscheidene regimes in de MONA-regio de waarschijnlijkheid groter geworden dat islamitische extremisten ergens regeringsmacht weten te verwerven.

#### ● **Volkerenmoord.** Van alle thans fragiele regio's loopt de Hoorn van Afrika waarschijnlijk het grootste risico op grootschalige misdaden tegen de menselijkheid en volkerenmoord wat, gelet op de aanwezigheid van een drietal VN-vredesmissies (UNMISS, UNAMID en UNISFA), vooral in het geval van de Soedans zou kunnen leiden tot (publieke verontwaardiging over het uitblijven van) internationaal ingrijpen.

Aanvullende potentiële strategische schok:

#### ● **Implosie centraal gezag in Pakistan.**

Mochten de negatieve ontwikkelingen in kernmacht Pakistan verder doorzetten, dan zouden die kunnen leiden tot implosie van het centrale gezag, met alle zorgwekkende gevolgen van dien.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

Zoals gezegd is de betrokkenheid van de BRICS en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten voornamelijk gericht op het afsluiten van wederzijds voordelige transacties met centrale overheden. Een mogelijk gevolg daarvan is dat in die staten waar macht en welvaart al sterk

<sup>10</sup> De Hoorn van Afrika is met Somalië (1ste plaats), Soedan (3de plaats), Kenia (16de plaats) en Oeganda (21ste plaats) oververtegenwoordigd in de top van de Failed States Index 2011 (Fund for Peace, 2011). De verwachting is dat het in juli 2011 onafhankelijk geworden Zuid-Soedan zich de komende jaren eveneens ergens bovenaan deze ranglijst gaat nestelen.



geconcentreerd zijn rondom bestuurlijke en zakelijke elites, de scheve verhoudingen door deze transacties worden bekrachtigd of zelfs versterkt. In dit scenario zijn de **regimes in de betreffende fragiele staten en de nieuwe spelers waarmee zij zaken doen de winnaars**. De voornaamste **verliezers zijn de bevolkingen** in deze landen, die in grote meerderheid niet van de buitenlandse investeringen en de stijging van de welvaart profiteren. **Westerse landen** die decennia lang als donor hebben opgetreden, **missen nu de boot** wanneer het gaat om het benutten van economische kansen in fragiele staten, terwijl ze wel aanhoudend te lijden hebben onder eventuele negatieve *spill over* uit de gebieden in kwestie.

Het inzicht dat veruit de **meeste fragiele staten op de eerste plaats een probleem vormen voor hun eigen inwoners en hun buurlanden, en in veel mindere mate voor de verdere buitenwereld**, wint internationaal terrein: “What happens in the poorest, most marginalized, and most dysfunctional places in the developing world only rarely comes back to bite those living in the wealthy world. “What happens in failed states often stays in failed states.” (Patrick, 2011).

Dit laat natuurlijk onverlet dat er **wel degelijk fragiele regio's zijn die een directe bedreiging (kunnen) vormen voor de internationale vrede en veiligheid**. Het is waarschijnlijk dat de Hoorn van Afrika, Afghanistan en Pakistan, alsmede de MONA-regio, de belangrijkste brandhaarden van het komende decennium blijven. Van deze drie regio's is echter vooral de toekomst van de laatstgenoemde nog onzeker. Wanneer de hui-

dige transitie in de MONA-regio tot zeer zwakke en/of autoritaire en weinig dienstbare overheden zullen leiden, dan brengt dit een verhoogde kans op binnenlands gewapend conflict, radicalisering en illegale migratiestromen mee. Vooral in het geval van Noord-Afrika zijn dit problemen waarmee vervolgens ook (Zuid-)Europa geconfronteerd zou kunnen worden.

Onder druk van de groeiende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen zal de **competitie** tussen de BRICS, de Golfstaten en andere niet-traditionele actoren **over de toegang tot markten in fragiele staten mogelijk intensiveren**. Dit zal wellicht leiden tot spanningen en verslechterde relaties tussen de betrokken partijen, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de mondiale stabiliteit.

## 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

De erkenning van het feit dat de relatie tussen fragiliteit en mondiale veiligheid wellicht minder sterk is dan vaak verondersteld, leidt mogelijk tot een **afnemend gevoel van urgentie** bij westerse actoren, inclusief Nederland, zich in te spannen wat betreft fragiele staten. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de economische en financiële problemen die westerse actoren dichter bij huis treffen.

Desalniettemin zullen fragiele staten ook in de toekomst een prominente rol spelen als het gaat om de Nederlandse inzet in het buitenland. Dit enerzijds vanuit overwegingen van **internationale solidariteit**. Ongeveer 1,5 miljard mensen leven in zg. fragiele en conflictgebieden, vaak in zeer slechte omstandigheden. Internationaal-

humanitaire principes schrijven een zekere mate van betrokkenheid bij deze meest kwetsbare groepen voor. Anderzijds zullen ook **geopolitieke overwegingen** ('meedoen', internationaal zichtbaar en een goede en betrouwbare bondgenoot zijn) blijvend aanleiding geven om in fragiele staten actief te zijn.

Nederland wordt ook geconfronteerd met **materiële kosten** van aan fragiliteit gerelateerde conflicten en onveiligheid. Te denken valt bijvoorbeeld aan de impact van onrust in een land of regio op de mondiale markten; de stijgende olieprijs als gevolg van de crisis in Libië zijn hier een voorbeeld van. Voor het Nederlandse bedrijfsleven vormen georganiseerde misdaad en onveiligheid in Afrika, Centraal- en Zuid-Amerika, Centraal-Azië en de Balkan een belangrijk obstakel om in die regio's te investeren. De mondiale uitgaven aan piraterijbestrijding liggen tussen de US\$ 1,3 en 2 miljard op jaarbasis, waar de kosten van het laten omvaren van schepen en hogere verzekeringspremies nog bij moeten worden opgeteld. Het aantal vluchtelingen en ontheemden is de laatste 30 jaar verdrievoudigd, wat heeft geleid tot hoge opvangkosten, migratievraagstukken en regionale instabiliteit (Wereldbank, 2011).

De **inzet van Nederland** in fragiele regio's zal naar alle waarschijnlijkheid steeds **minder gericht zijn op het aanpakken van de oorzaken van fragiliteit, maar steeds meer op het veiligstellen van directe economische belangen en het inperken van relevante grensoverschrijdende veiligheidsdreigingen**.

Wat die dreigingen betreft, is een verhoogde inzet via, en investeringen in de veiligheids capaciteit van, regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie, waarschijnlijk. Daarnaast zal – mede in het licht van de ontwikkelingen in Noord-Afrika – het **bewaken van Europa's buitengrenzen** meer prioriteit krijgen. Met het oog op terroristische dreigingen zal gedegen **inlichtingen- en opsporingswerk** onverminderd belangrijk blijven om greep te houden op activiteiten binnen de diaspora in Nederland.

## De tijd van omvangrijke militaire inspanningen om fragiliteit aan te pakken, lijkt voorbij.

In toenemende mate is te verwachten dat de internationale gemeenschap inzet op kleinschalige, **doelgerichte interventies** ter versterking van de 'brede' veiligheidssector (leger, politie en andere elementen die voor een functionerende rechtsstaat nodig zijn). Daarbij is het waarschijnlijk dat de nadruk zal liggen op capaciteitsversterkende activiteiten, o.a. in de vorm van training, advisering en mentoring, waarbij de rol van lokale en niet-statelijke actoren belangrijker wordt.

## CONCLUSIE

“Fragile states are the toughest developmental challenge of our era,” zo constateerde de president van de Wereldbank, Robert Zoellick, in 2008 (Zoellick, 2008). Mede daarom zal de inzet van Nederlandse veiligheidsexpertise en de Nederlandse krijgsmacht in fragiele staten ook in de toekomst onderdeel moeten blijven uitmaken van geïntegreerde inspanningen die toewerken naar staatsopbouw, democratisering en gelijkmatige economische ontwikkeling in dit soort kwetsbare regio's. ●



## LITERATUUR

---

Ball, N. & L. Anten (2008), 'Future Trends in Fragile States: Contribution to MoD Study on Future.

'Demands for Dutch Military Intervention', Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, Conflict Research Unit, in: *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (2010). Den Haag: Ministerie van Defensie.

Fund for Peace (2010), *Failed States Index 2010*. Zie <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2010>.

Fund for Peace (2011), *Failed States Index 2011*. Zie <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011>.

Patrick, Steward (2011), 'The brutal truth', *Foreign Policy*, juli/augustus. Zie [www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/20/the\\_brutal\\_truth?page=0,1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/20/the_brutal_truth?page=0,1).

Wereldbank (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. (via <http://wdr2011.worldbank.org/fulltext>).

Zoellick, R.B. (2008), 'Fragile States: Securing Development'. Toespraak gehouden op 12 september 2008 bij het International Institute for Strategic Studies, Genève, Zwitserland. Zie <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21898896~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>.





# RISICOLANDEN

Alfred Pijpers & Sico van der Meer

**R**isicolanden zijn volgens de Verkenningen landen die “handelen in strijd met internationale afspraken om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan”, en tevens steun verlenen aan “terroristische groeperingen of criminele organisaties” (Verkenningen, 2010). Bovendien zijn zulke landen dikwijls nauw betrokken bij illegale militaire activiteiten in de nabije omgeving en maken zij zich schuldig aan ernstige schendingen van de mensenrechten in eigen land.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

Voor Iran, Syrië, Noord-Korea en mogelijk Pakistan voldoen thans aan de bovengenoemde criteria voor de kwalificatie ‘risicoland’. **Iran bouwt in weerwil van jarenlange internationale sancties onverdroten verder aan zijn atoomprogramma.** Wel heeft een min of meer geslaagde (vermoedelijk Israëliisch-Amerikaanse) cyberaanval met de Stuxnet-worm in 2010 het tempo van de uraniumverrijking in Natanz vertraagd (Melman, 2011). Dit heeft zelfs Teheran toegegeven (Strategic Comment, 2011). Hoewel het vierde sanctiepakket van de VN-Veiligheidsraad van juni 2010, en de aanvullende strafmaatregelen van de EU in mei 2011, aanzienlijke problemen teweegbrengen voor

de Iraanse economie, hebben die maatregelen ook het afgelopen jaar de Iraanse autoriteiten niet kunnen bewegen om van hun omstreken nucleaire activiteiten af te zien (*Bulletin Quotidien Europe*, 2011).

Achtereenvolgende rapporten van het Internationale Atoomenergie Agentschap (IAEA) hebben de vrees uitgesproken **dat Teheran daarbij tevens aan militaire toepassingen werkt.** Het jongste IAEA-rapport (IAEA, november 2011) is daarover tamelijk uitgesproken, bijvoorbeeld waar het gaat om experimenten met ontstekingsmechanismen. Volgens sommige analyses beschikt Iran inmiddels over voldoende laag-verrijkt uranium, alsmede over de benodigde technische capaciteit, om binnen enkele maanden over te gaan tot de productie van twee kernwapens, mocht de regering hiertoe besluiten (Asculai, 2011). De onderhandelingen tussen Iran en de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad (Verenigde Staten, Rusland, China, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) plus Duitsland zijn het afgelopen jaar geheel vastgelopen. Vanaf het moment dat deze besprekingen begonnen, in oktober 2003, is er nog geen enkel blijvend resultaat geboekt.

Ook **de productie en ontwikkeling van ballistische raketten** voor de middellange

afstand (*Medium-Range Ballistic Missiles*, MRBM's) is voortgezet. Volgens het International Institute for Strategic Studies (IISS) in Londen toont Iran “a growing technical sophistication, determination and commitment of resources to build a robust missile and space-launcher industry” (IISS, 2011). De NAVO heeft inmiddels besloten een raketverdedigingssysteem in onder meer Turkije op te zetten, dat Europa moet beschermen tegen deze Iraanse (en mogelijk ook Syrische) raketten (Ministerie van Defensie, 2010). Nederlandse marineschepen leveren ook een bijdrage aan deze afweer.

Daarnaast blijft Teheran **Hamas in de Gazastrook en Hezbollah in Libanon** van wapens, militaire training en economische hulp voorzien, terwijl eenheden van de Revolutionaire Garde nog steeds enkele eilandjes in de Straat van Hormuz bezet houden. Met Saoedi-Arabië ontstonden in het voorjaar van 2011 spanningen in Bahrein, toen de Saoedi's daar de Soennitische minderheidsregering steunde tegen Sji'itische opstandelingen. Om Iran in te dammen, heeft de regering-Obama de wapenleveranties, waaronder *Anti-Ballistic Missile* systemen, aan Saoedi-Arabië en andere Golfstaten opgevoerd. EU-landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Nederland, sluiten zich hierbij aan, bijvoorbeeld door verkoop van marineschepen. Afgezien van de Iraanse nucleaire dreiging is er **in het Golfgebied dus sprake van een toenemende conventionele wapenwedloop.**

Het bewind van Bashar al-Assad in **Syrië** wordt sinds maart 2011 ernstig belaagd door een **brede volksopstand**, maar die kon dankzij de brute

inzet van het leger en de veiligheidsdiensten vooralsnog bedwongen worden, ten koste van een paar duizend slachtoffers. Anders dan in Tunesië, Egypte of Libië, wisten de opstandelingen hier geen vuist te maken en bleven zij, afgezien van vele solidariteitsverklaringen, verstoken van buitenlandse militaire hulp. **Door de ernstige binnenlandse gezagscrisis werden de Syrische operaties in Libanon** (steun voor Hezbollah) en **de confrontatie met Israël op een lager pitje gezet.** Bondgenoot Iran hield zich het afgelopen jaar enigszins afzijdig van het Syrische toneel, mede uit vrees dat de onlusten naar Iran zouden overslaan.

**Noord-Korea bleef ook het afgelopen jaar een risicoland bij uitstek:** een zeer autoritair regime, met een volop draaiend kernwapenprogramma, export van (nucleaire) wapentechnologie en grootschalige betrokkenheid van de staat bij internationale georganiseerde criminaliteit. Internationale eensgezindheid om tegen Noord-Korea op te treden, blijft echter ontbreken. China in het bijzonder heeft eigen strategische belangen om Noord-Korea de hand boven het hoofd te houden, waardoor het regime in Pyongyang relatief weinig last heeft van internationale sancties. Het Zes Partijen-Overleg, waarin over de problemen wordt onderhandeld, ligt al enige jaren stil en pogingen tot hervatting zijn (tot nu toe) op niets uitgelopen.

**Pakistan** is volgens de in de inleiding genoemde definitie **nog niet een echt risicoland** te noemen, **maar bleef ook het afgelopen jaar wel dicht tegen die kwalificatie aan zitten.** De regering heeft onvoldoende greep op het land, terwijl onderdelen van het veiligheidsapparaat internati-



onale terreur- c.q. opstandelingenorganisaties in het buitenland (vooral in Afghanistan) steunen. De greep van de krijgsmacht op het kernwapenarsenaal lijkt nog wel stevig (Cloughley, 2011).

*Wat Iran betreft, worden onverminderd pogingen gedaan om in VN- en EU-verband een antwoord te geven op de toenemende atoomdreiging en agressieve opstelling van dit land. Daardoor is hier primair sprake van een multilaterale krachtenbundeling overeenkomstig het kwadrant Multilateraal. Amerikaanse en Israëlische (militaire) waarschuwingen wijzen echter ook op een mogelijke tendens in de richting van het kwadrant Multipolair. Aangaande Syrië is veeleer sprake van verdeeldheid onder de grote mogendheden (Verenigde Staten, Rusland, China, EU-landen) over de gewenste aanpak, wat duidt op aspecten overeenkomstig het Multipolaire kwadrant. Deze positionering geldt ook voor de ontbrekende internationale eensgezindheid bij de benadering van Noord-Korea. Gemiddeld genomen kan de situatie inzake de actor Risicolanden gekarakteriseerd worden als Multipolair.*

### Waarschijnlijkheden

- Verdere opbouw van het Iraanse atoomprogramma;
- Instabiliteit in Syrië;
- Internationale verdeeldheid wat betreft Noord-Korea duurt voort, *status quo* wordt gehandhaafd.

### Onzekerheden

- Begint Israël een militaire actie tegen Iran (al dan niet met Amerikaanse hulp)?;
- Wat voor buitenlandse politiek zal Syrië voeren en komt er eventueel een nieuw regime in Damascus?;
- Glijdt Pakistan af tot een 'failed state'?

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

### WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN

Ook de komende vijf tot tien jaar **blijven Iran, Syrië, Noord-Korea en Pakistan waarschijnlijk in de categorie risicolanden vallen**. Daarbuiten zullen mogelijk ook andere landen in Azië en Afrika afglijden richting risicoland; deze landen zullen hieronder ook kort worden aangestipt. In andere regio's, bijvoorbeeld in Latijns-Amerika, zullen deze periode waarschijnlijk geen nieuwe risicolanden worden aangetroffen. Weliswaar worden Venezuela en diverse Midden-Amerikaanse staten riskant geacht – mede vanwege hun grote betrokkenheid bij de internationale drugshandel, terreur en criminaliteit – maar risicolanden volgens de gehanteerde definitie worden ze waarschijnlijk niet.

Indien de leiders in Teheran internationale sancties en druk blijven trotseren, en hun atoomprogramma inderdaad gaan aanwenden

voor militaire doeleinden, kunnen zij, als hiertoe wordt besloten, wellicht rond 2012/2013 over een stuk of tien kernwapens beschikken. Een paar jaar later, rond 2015, zou Iran ook de geavanceerde *Sajjil-2* MRBM kunnen hebben opgesteld (met een bereik tot 3.500 kilometer), met vaste brandstof aan boord (zodat ze sneller kunnen worden gelanceerd in tijden van crisis) en met een veel gunstiger *range-payload capacity* dan de reeds beschikbare *Shahab-3* en *Ghadr-1* raketten.

In het bijzonder **voor Israël**, dat jaar in jaar uit openlijk door Teheran met vernietiging wordt bedreigd, is dat **een levensgevaarlijke ontwikkeling**. Ook **de veiligheidsbelangen van de Golfstaten, de Verenigde Staten en de Europese Unie staan op het spel**. Voor Israël zou de Iraanse atoomdreiging mogelijk aanleiding kunnen vormen tot een militaire uitschakeling van de atoominstallaties in bijvoorbeeld Isfahan, Natanz en Arak, al dan niet in samenwerking met de Amerikanen. **Een Israëlische aanval op de Iraanse atoominstallaties zal waarschijnlijk een grote internationale crisis tweebrengen**, inclusief mogelijke Iraanse vergeldingsmaatregelen in de Golf. Negentig procent van de olietoevoer naar het Westen uit dit gebied loopt via de Straat van Hormuz. De Iraanse zeestrijdkrachten zijn, met betrekkelijk kleine schepen, moderne zeemijnen en kruisvluchtwapens vanaf de kust, gemakkelijk in staat deze Straat, die op z'n smalste punt slechts 50 kilometer breed is, geheel of gedeeltelijk af te sluiten (Talmadge, 2008).

Hoogstwaarschijnlijk zal Teheran onder die omstandigheden tevens het Palestijns-

Israëliisch conflict willen aanwakkeren, door bijvoorbeeld Hamas en Hezbollah aan te zetten tot raketaanvallen op Israël en tot een nieuwe opstand op de Westelijke Jordaanoever. Diverse Arabische landen zouden dan mogelijk toch partij kiezen tegen Israël, mede om aldus radicale binnenlandse onrust te bezweren. Israël zou dan opnieuw geconfronteerd kunnen worden met een brede vijandige coalitie van Arabische landen en Palestijnen, versterkt met Iran en mogelijk zelfs met politieke steun van Pakistan en Turkije. Op het wereldtoneel zou zich waarschijnlijk een grote diplomatieke crisis voltrekken wegens de verwachte Russische en Chinese weerzin tegen een Israëlisch-Amerikaans militair optreden tegen Iran.

**Het Alawitische minderheidsbewind van president Bashar al-Assad in Syrië heeft niet het eeuwige leven, maar een Israëlisch/westerse confrontatie met Iran, en een oploeiend Palestijns-Israëliisch conflict, kan de conservatieve krachten in de kaart spelen en de binnenlandse hervormingsdrang langdurig onderdrukken.** Militaire steun aan (terreur) bewegingen als Hamas en Hezbollah, politiek ingrijpen in Libanon en destabilisatie van de Palestijnse gebieden blijven voor Damascus zodoende voor de hand liggende middelen om met buitenlandse politiek binnenlandse oppositiebewegingen de wind uit de zeilen te nemen. Een westerse militaire interventie is wegens gebrek aan middelen, alsmede Russische en Chinese tegenstand, praktisch onmogelijk, dus onwaarschijnlijk. Syrië beschikt over ballistische raketten en geldt, in weerwil van de Israëlische uitschakeling van de al-Kibar reactor in Noord-Syrië (september 2007), nog steeds



als een ‘would-be proliferator’ (IISS, 2008). Ook beschikt Syrië nog steeds over chemische wapens.

Het stof van de Arabische Lente is nog lang niet neergedwarreld, en **de komende jaren kunnen ook andere landen in de regio Midden-Oosten/Noord-Afrika de eigenschappen van risicolanden ontwikkelen** (streven naar kernwapens; steun aan terreurbewegingen; agressieve bedoelingen; ernstige schendingen van de mensenrechten). Zo heeft **Egypte** al een uitvoerig programma voor kernenergie, dat in technische zin, en met buitenlandse (mogelijk zelfs Iraanse of Noord-Koreaanse) hulp, geschikt kan worden gemaakt voor militaire toepassingen. In combinatie met een toenemende invloed van de Moslimbroeders of andere radicale stromingen in de Egyptische regering, met actieve steun aan Hamas (immers een tak van de Moslimbroeders) en oplopende spanningen met Israël, zijn alle ingrediënten voor een nieuw risicoland dan aanwezig. **Libië** heeft in december 2003 het streven naar nucleaire wapens afgezworen, maar beschikt nog steeds over veel *know-how* op het gebied van kernenergie – en trouwens ook op het gebied van chemische wapens. Theoretisch kan het nieuwe bewind dit potentieel weer ten kwade aanwenden; het kan ook banden herstellen met allerlei islamitische terreurbewegingen in de Sahel-landen. Landen als **Noord-Soedan of Algerije** kunnen zich wat dat aangaat ook op een hellend vlak bewegen.

Indien de Amerikaanse invloed in het Midden-Oosten verder afbrokkelt, kunnen **landen als Turkije en Saoedi-Arabië zich afwenden van de westerse invloedssfeer**, om te opteren voor

een meer individuele rol in de regio, inclusief een nucleaire dimensie. Dat bestempelt hen nog niet automatisch tot echte risicolanden, maar zij beschikken wel over een militair potentieel dat gemakkelijk tot gewapende conflicten kan leiden, zoals in september 2011 de Turkse inval in Noord-Irak liet zien.

Wat betreft **Noord-Korea lijkt een status quo-situatie het meest waarschijnlijk**. Van internationale eensgezindheid zal, gezien China’s afwijkende belangen, ook de komende jaren geen sprake zijn. Waarschijnlijk zullen multilaterale onderhandelingen via het Zes Partijen-Overleg wel worden hervat, maar dan nog valt er weinig beweging te verwachten. Noord-Korea blijft dus het prototype van een risicoland (IISS, 2011). **Het gevaar dat Pakistan zal afglijden naar de status van risicoland blijft aanwezig**, maar wellicht wordt het dan toch eerder een *‘failed state’* dan een echt risicoland. Delen van het (al dan niet uiteengevallen) regime zouden mogelijk betrokken kunnen raken bij de proliferatie van nucleaire-wapentechnologie, terwijl de steun aan terreurorganisaties zou kunnen toenemen. Er zijn thans geen indicaties dat andere landen in Azië de komende vijf tot tien jaar zullen afglijden naar het niveau van risicoland, ook al wordt Myanmar wel eens in dit verband genoemd. Daarvoor zijn echter geen duidelijke aanwijzingen.

*Waarschijnlijk zullen de komende jaren de tegenstellingen tussen de grote mogendheden inzake de gewenste aanpak van Iran groeien. De VN en het IAEA zullen hierbij mogelijk minder op de voorgrond treden. In dat geval is wat betreft de kwestie-Iran sprake van een*

*ontwikkeling van het kwadrant Multilateraal naar het Multipolaire kwadrant. Bij een eventueel militair conflict tussen Iran, Israël en andere landen (waaronder Syrië) is het waarschijnlijk dat Iran als reactie verregaande steun zou verlenen aan niet-statelijke actoren als Hamas en Hezbollah. Het gevolg hiervan zou fragmentatie overeenkomstig het kwadrant Fragmentatie zijn, zeker indien het conflict zich ook uitbreidt naar het Palestijns-Israëlische theater. Wat Noord-Korea betreft, blijft de Multipolaire crisisbeheersing volgens het eerste kwadrant overheersen, maar voor Pakistan bestaat wederom het risico van desintegratie volgens het kwadrant Fragmentatie. Gemiddeld genomen zal dit wat betreft de actor Risicolanden binnen het Multipolaire kwadrant waarschijnlijk leiden tot een beweging richting het kwadrant Fragmentatie.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

● **Regime Noord-Korea stort in.** Vooral het ineensstorten van het Noord-Koreaanse regime zou een strategische schok kunnen vormen, zeker als dit regime in een laatste poging om overeind te blijven, een conflict met andere staten zou ontketen. Zuid-Korea zou hiervan slachtoffer kunnen worden. Indien bij een dergelijk conflict massavernietigingswapens worden ingezet, zal dit consequenties op wereldschaal kunnen hebben. De waarschijnlijkheid van deze schok is met de dood van Kim Jong-Il slechts iets meer waarschijnlijk geworden. Voor Nederland zal in het bijzonder een conflict op of rond het Koreaanse schiereiland ook economische gevolgen kunnen hebben, aangezien het Nederlandse bedrijfsleven aanzienlijke economische belangen heeft in Zuid-Korea, Japan en China.

Aanvullende potentiële strategische schokken:

● **Iran treedt uit Non-Proliferatie Verdrag.** Iran kan bijvoorbeeld besluiten om uit het Non-Proliferatie Verdrag te treden, waardoor Israël en de Verenigde Staten zich wellicht genoodzaakt zien tot een militaire uitschakeling van de Iraanse atoominstallaties.

● **Groot conflict tussen Israël en islamitische landen.** Een Israëlisch/Amerikaanse confrontatie met Iran kan gemakkelijk overslaan naar het Palestijns-Israëlische theater, een brede Soennitisch-Sji’itische anti-Israëlische coalitie op de been brengen en escaleren tot een nieuwe oorlog rond de Palestijnse gebieden. Dit zal des te waarschijnlijker worden naargelang Egypte en Jordanië, onder binnenlandse en internationale islamitische druk, ertoe zullen overgaan hun vredesverdragen met Israël te herzien. Voor Europa en Nederland ontstaan onder deze omstandigheden ingrijpende problemen op militair, economisch en humanitair gebied, waarbij in diverse opzichten een beroep moet worden gedaan op de Nederlandse krijgsmacht.

● **Implosie centraal gezag in Pakistan.** Hetzelfde geldt voor het ineensstorten van het regime in Pakistan, waarbij in het bijzonder de veiligheid van India in gevaar komt.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

**Wat Iran betreft** moeten de **(veelal westerse)** pleitbezorgers voor internationale stabiliteit, non-proliferatie, mensenrechten, anti-terreurbelid en multilaterale samenwerking vooralsnog als **verliezers** worden aangemerkt. Ondanks jarenlange diplomatieke inspanningen en de





aanwending van economische sancties, is de internationale gemeenschap er nog niet in geslaagd Iran af te houden van een uiterst riskant kernprogramma. Ook de openlijke Iraanse steun aan terreurbewegingen, de banden met paria-staten als Venezuela en Zimbabwe, alsmede de militaire bedreiging van de kleinere Golfstaten, staan haaks op de westerse belangen.

**Indien Iran er inderdaad in slaagt een kernwapen te ontwikkelen**, en indien daarop andere landen zich gedwongen voelen ook die weg te bewandelen, betekent dat natuurlijk een enorme **tegenslag voor de internationale veiligheid, alsmede voor het gezag van de Verenigde Naties en het IAEA**. En die organisaties vertegenwoordigen niet alleen westerse belangen. Indien Israël (en de Verenigde Staten) zich genoopt acht(en) tot een militair optreden, ontstaan grote risico's voor de internationale militaire en economische veiligheid, de Europese en Nederlandse inclusie. De consolidatie van het repressieve en gewelddadige bewind in Damascus, zonder dat de VN-Veiligheidsraad bij machte is gebleken tot het instellen van effectieve sancties, kan evenzeer als een (morele) nederlaag voor de internationale rechtsorde worden aangemerkt. De onverminderde capaciteit als 'schurkenstaat' van dit land is al evenzeer een minpunt op de balans van het Westen.

**De situatie rond Noord-Korea lijkt de komende jaren eveneens instabiel en onvoorspelbaar te blijven**. De gehele Oost-Aziatische regio deelt in de risico's die deze situatie meebrengt. Illegale export van conventionele wapens, raket- en wellicht nucleaire technologie door het Noord-Koreaanse regime vormt een bedreiging voor

de gehele wereld, en dat geldt evenzeer voor de grote betrokkenheid van het regime bij de internationale georganiseerde criminaliteit. **Wat betreft de ontwikkelingen in Pakistan zijn er de komende vijf jaar grote veiligheidsrisico's voor de directe regio**, in het bijzonder Afghanistan en India, maar ook voor Centraal-Azië. Mocht Pakistan werkelijk dieper wegglijden richting een 'failed state', dan nemen de veiligheidsrisico's over de gehele wereld toe, zeker als het land een vrijhaven zou worden voor internationale terroristische en criminele activiteiten en er wellicht geen centrale controle over het kernwapenarsenaal meer bestaat. **De krachten van terreur en militaire agressie zijn hierbij de winnaar**; de internationale veiligheid en de internationale rechtsorde de grote verliezers. Een en ander impliceert ook een grote achteruitgang van de Amerikaanse positie in Zuid-Azië. Al met al blijven Azië, het Midden-Oosten en Noord-Afrika bij uitstek gebieden met een verhoogde kans op instabiliteit en onveiligheid in de komende vijf tot tien jaar.

##### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

**De genoemde risicolanden kunnen de economische veiligheid van Nederland ernstig bedreigen** en, langs terroristische weg, **mogelijk ook de fysieke veiligheid van Nederlandse burgers**. Ze vormen tevens een grote **humanitaire bedreiging**, alsmede een **aanslag op de internationale rechtsorde**. De Nederlandse krijgsmacht is vanouds al op tal van manieren betrokken bij diverse crisis- en risicogebieden in het Midden-Oosten, getuige bijvoorbeeld onze bijdrage aan allerlei vredes- en observatiemissies (MFO, UNIFIL, Cyprus, etc.);

aan de oorlogsinspanningen tegen Irak in 1991; aan de maritieme patrouilles in de Perzische Golf; aan de operaties tegen piraterij; onze steun bij de NAVO-luchtaanvallen op doelen in Libië; aan het schild tegen Iraanse en Syrische raketten in Turkije, etc.

In zekere zin verschaffen deze activiteiten al de contouren van een mogelijke Nederlandse militaire inzet bij toekomstige conflicten in de risicogebieden van het Midden-Oosten. Wat Iran en Syrië betreft valt daarbij te denken aan: **maritieme steun aan NAVO-operaties** in de Golf tegen Iran; verdere **afscherming** van Europa tegen Iraanse en Syrische **ballistische raketten** (Nederland heeft al een bijdrage van de Patriotsystemen en (aangepaste) radars van de LCF-fregatten aan de NAVO-raketverdediging toegezegd); eventuele **steun aan Israël** in geval van een ernstige Iraans/Palestijns/Arabische militaire dreiging; een **bijdrage** aan de versterking van de **Multinational Force and Observers** (MFO) in de Sinai in het geval van oplopende Egyptisch-Israëliëse spanningen; en een bijdrage aan een **vredesmacht in de Palestijnse gebieden** ter uitvoering van een eventueel Palestijns-Israëliësch vredesakkoord. Oplopende spanningen rond **Noord-Korea (of Pakistan)** kunnen grote gevolgen hebben voor de internationale veiligheid. Op korte termijn is in die contreien **een grote rol voor de Nederlandse krijgsmacht echter minder waarschijnlijk**, behalve wellicht bij het actief tegengaan van smokkel in het kader van contra-terrorisme en contra-proliferatie. Dit is in het bijzonder een taak van de Koninklijke Marechaussee en de Koninklijke Marine. Indien er sprake is van strategische schokken in Zuid- en

Oost-Azië, zou de krijgsmacht in NAVO-kader mogelijk breder ingezet kunnen worden, zowel voor offensieve als stabilisatie-operaties.

##### CONCLUSIE

Wat de belangrijkste risicolanden betreft: Iran, Syrië, Noord-Korea en Pakistan, doen zich de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid ontwikkelen voor die wijzen op een verschuiving van multilaterale naar multipolaire crisisbeheersing. Vooral in Azië en het Midden-Oosten is tegelijk een tendens tot conflict en regionale fragmentatie mogelijk. Voor de internationale, Europese en Nederlandse veiligheid hebben deze ontwikkelingen belangrijke gevolgen. Daarbij staan zowel strategische, economische als humanitaire belangen op het spel. Vanuit Nederlands perspectief blijven het Midden-Oosten en Azië de grote zwaartepunten voor het veiligheids- en defensiebeleid, zeker waar het de mogelijke inzet van de Nederlandse krijgsmacht betreft. ●





## LITERATUUR

---

Asculai, E. (2011), *INSS Insight*, No. 241, 2 februari.

*Bulletin Quotidien Europe* (2011), Nr. 10384, 24 mei.

Cloughley, B. (2011), 'Fission fears. Pakistan's nuclear security under scrutiny', *Jane's Intelligence Review*, april.

IAEA (2011), *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2011/65, 8 november, Wenen: International Atomic Energy Agency.

International Institute for Strategic Studies (IISS) (2008), *Nuclear Programmes in the Middle East. In the Shadow of Iran.*, Londen IISS, pp. 73-74.

International Institute for Strategic Studies (IISS) (2011), *North Korean security challenges. A net assessment*, Londen: IISS, p. 27.

*Iran's Ballistic Missile Capabilities. A net assessment* (2010), Londen: The International Institute for Strategic Studies (IISS), mei.

Melman, Y. (2011), in: *Haaretz*, 17 januari.

Ministerie van Defensie (2010), *Kamerbrief inzake raketverdediging*, Tweede Kamer 28676, nr.118, 10 november.

*Strategic Comment* (2011), Vol. 17, Comment 6, februari.

Talmadge, C. (2008), 'Closing time. Assessing the Iranian threat to the Strait of Hormuz', *International Security* 33(1), zomer.

Verkenningen (2010), Den Haag: Ministerie van Defensie.



# NIET-STATELIJKE ACTOREN EN INDIVIDUEN

Bibi van Ginkel, Henri L'Honoré Naber & Edwin Bakker

In deze bijdrage worden de ontwikkelingen van niet-statelijke actoren en de mogelijke invloed daarvan op de internationale samenleving in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, geanalyseerd. Niet-statelijke actoren zijn er in soorten en maten. Tot deze categorie behoren in ieder geval kleine en grote (financiële) bedrijven (tot de status *multinational*), niet-gouvernementele organisaties (NGO's), kerkelijke organisaties, kennis- en onderzoeksinstituten, spontane publieksbewegingen, (sociale) media en individuen, maar er zijn ook criminele niet-statelijke actoren, zoals de georganiseerde misdaad (drugs, witwassen, wapen- en mensensmokkel), rebellenbewegingen, terroristische organisaties en zeerovers. In het WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht* wordt – zij het zeer summier – reeds gewezen op de opkomst en de groeiende invloed van niet-statelijke actoren op het beleid en de positie van nationale staten (WRR, 2010). Deze grote verscheidenheid aan niet-statelijke actoren houdt ook in dat zij zich op allerlei gebieden manifesteren, zo ook op terreinen die rechtstreeks dan wel op indirecte wijze van invloed zijn op veiligheid en stabiliteit. Denk hierbij aan het belang van economische

ontwikkeling voor duurzame veiligheid of aan de wijze waarop het functioneren van financiële markten een destabiliserende werking kan hebben op de staat. Deze bijdrage concentreert zich echter op de invloed van **zeeroverij** en **terrorisme**. Desalniettemin zal daar waar mogelijk getracht worden de discussie te verbreden, om ook de invloed van andere niet-statelijk actoren in ogenschouw te nemen.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

De trend waar het WRR-rapport op duidt (WRR, 2010) gaat onverminderd voort. Een veelheid aan actoren heeft het afgelopen jaar een rol van betekenis gespeeld. Denk hierbij aan de **banken** en de **beleggers** die een rol spelen op de financiële markten; hun handelen heeft het afgelopen jaar de controle van staten op de economische stabiliteit ter discussie gesteld. Maar ook aan de rol van burgerbewegingen die, gesteund door de mogelijkheden die de sociale media bieden, vooral in de regio Noord-Afrika en het Midden-Oosten tot substantiële hervormingen en in enkele gevallen tot het omverwerpen van regeringen hebben geleid. Ook belangrijk in dit verband – zij het van minder invloed, maar in omvang indrukwekkend

– is de Occupy-beweging, die niet alleen in New York en andere Amerikaanse steden, maar ook in de meeste westerse hoofdsteden aandacht vraagt voor onverantwoord gedrag van beurshandelaren, banken en overheden. De rol van organisaties als Anonymous of Wikileaks neemt toe. Het bedrijfsleven, kerkelijke bewegingen en NGO's blijven ook onverminderd van groot belang ten aanzien van onderwerpen als economische ontwikkeling, humanitaire hulp, vredesonderhandelingen, toezicht op naleving van mensenrechten, verantwoordelijk bestuur en *transitional justice*. Tot de categorie niet-statelijke actoren behoren ook de zogeheten *spoilers* van het systeem, zoals zeerovers en terroristen.

De omvang van de zeeroverij is de afgelopen vijf jaar in de gehele wereld met gemiddeld bijna 14% gestegen. Eind 2010 liet het totaal aantal gemelde incidenten (445) een stijging zien van 8% ten opzichte van 2009. In 2009 en 2008 bedroeg die stijging 40% resp. 11% (ICC-IMB, 2010). Voor 2011 worden ten opzichte van 2010 geen grote veranderingen voorzien; dat moge blijken uit het totaal van 397 incidenten dat per 14 november 2011 te noteren viel (ICC-IMB, 2011a). De succesratio (incident resulterend in kaping) van met name Somalische zeerovers is echter gedaald van 28% in de periode januari t/m oktober 2010 naar 12% in dezelfde periode in 2011 (ICC-IMB, 2011b). Deze verandering wordt toegeschreven aan een combinatie van marinepatrouilles, beveiligingsteams, het gebruik van de *Internationally Recommended Transit Corridor* en de toepassing van de zogeheten **Best Management Practices** door koopvaardischepen die de regio doorkruisen.

De totale kosten die de mondiale scheepvaart-sector moet uitgeven voor maatregelen tegen zeeroverij worden door sommigen geraamd op US\$ 3,5 miljard. Verwacht wordt dat dit bedrag met US\$ 8 miljard per jaar zal oplopen (UAE, 2011). De totale kosten van zeeroverij bedragen 7 tot 12 miljard (in US\$ per jaar) (IMO, 2011a).

Kostenpost	Waarde (in US\$)
Losgelden (buiten premiums)	176 miljoen
Verzekeringspremiums	460 miljoen tot 3,2 miljard
Deviaties vaarroutes	2,4 tot 3 miljoen
Beveiligingsuitrusting voor koopvaardischepen	363 miljoen tot 2,5 miljard
Inzet marineschepen	2 miljard
Juridische vervolging van zeerovers	31 miljoen
Anti-zeeroverij-organisaties	19,5 miljoen
Kosten voor de regionale economie	1,25 miljard
Totaal geschatte kosten	7 tot 12 miljard per jaar

Tabel 2: Kosten zeeroverij.<sup>11</sup>

Ook de **human costs zijn aanzienlijk**. Voor 2010 geeft een rapport van UNODC aan dat er sprake was van 4.158 zeevarenden die werden aangevalen met vuurwapens en RPG's; 342 overleefden aanvallen in een citadel; 1.090 zeevarenden werden gegijzeld; en 516 werden als menselijk schild gebruikt (UNODC, 2010).

<sup>11</sup> 'The Economic Costs of Maritime Piracy', *One Earth Future Working Paper*, 2010.



### Zeeroverij in de regio's

In de Noord Indische Oceaan<sup>12</sup> zag men in 2010 een afname van 2% vergeleken met het jaar ervoor. In 2009 was er nog een toename van 73% te zien, in 2008 een groei van 86% en een stijging van 119% in 2007 (ICC-IMB, 2011c). De gewelddadigheid van de incidenten is in deze regio steeds toegenomen (ICC-IMB, 2011c). Werden er in 2006 in de meeste incidenten nog messen gebruikt, in 2010 en 2011 betrof het vrijwel altijd vuurwapens (Sanders et al., 2010.; ICC-IMB, 2011c; ICC-IMB, 2011d). **Somalische zeerovers stemmen hun strategie snel en flexibel af op de tegenmaatregelen die worden genomen.** Bedragen van losgeld zijn opgelopen van US\$ 150.000 in 2005 tot US\$ 6 miljoen in 2011.

In Zuidoost-Azië is de zeeroverij na 2004 aanvanke-lijk afgenomen. Vooral in de Straat van Malakka en de Golf van Thailand heeft o.a. de internationale samenwerking tussen de MaSinDo-landen, en later ook Thailand, tot afname van het zeeroverij-probleem geleid. Daarbij heeft de oprichting van RECAAP een rol gespeeld, alsmede de ontwikke-ling van leefomstandigheden in de probleemgebie-den. In 2010 werd echter weer een sterke toename gerapporteerd. In Indonesië, Maleisië en de Filip-pijnen vond de grootste stijging plaats, deze keer aan de kant van de Zuid-Chinese Zee.

Zeeroverij rond het Midden- en Zuid-Amerikaanse continent laat een lichte stijging zien. Het niveau van geweld zoals toegepast door de zeerovers is gelijk gebleven. West-Afrika toont een tegengesteld beeld. Hier is het aantal incidenten vrijwel gelijk gebleven, maar is juist de geweld-dadigheid toege-nomen. De overige gebieden in de wereld laten de laatste jaren een lichte stijging zien (IMO, 2011b).

Wat terrorisme betreft heeft het afgelopen jaar een aantal opvallende gebeurtenissen plaatsgevonden, die hier vermeld dienen te worden. Opvallend zijn de recente (pogingen tot) **aanslagen gepleegd door eenlingen**, van welke politieke snit dan ook: de aanslag op Koninginnedag in 2009, de bomaanslag in een winkelstraat in Stockholm in 2010, en in juli 2011 de aanslag in Noorwegen. Het beeld is duidelijk: deze dreiging kan diverse gedaanten aannemen en overal voorkomen.

Daar waar Nederland zo'n vijf jaar geleden vooral een dreiging zag in het zogeheten *home-grown*-terrorisme, komen de risico's en **bedreigingen voor de nationale veiligheid van Nederland de afgelopen jaren vooral van buiten de landsgrenzen.** Op het gebied van terrorisme gaat het volgens het AIVD-Jaarverslag 2010 (AIVD, 2011) vooral om activiteiten van transnationale jihadistisch-terroristische netwerken. Een aantal van deze groeperingen ziet Nederland als een legitiem doelwit, vooral vanwege de gepercipieerde beledigingen aan de islam. Volgens het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* van oktober 2011 (NCTb, 2011) gaat van **binnenlandse jihadistische netwerken al jaren een beperkte dreiging uit.** Deze netwerken zijn beperkt in aantal, los georganiseerd, zonder duidelijke doelen en zonder krachtige leiders. De aandacht van de terreurbestrijders gaat thans vooral uit naar personen die deel willen nemen aan de strijd in jihadistische strijdgebieden of die van de jihad terugkeren naar Nederland (AIVD, 2011). De jihadistische dreiging in Europa vindt haar oorsprong onder meer in Jemen, Somalië, Noord-Afrika en vooral in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied. De voorstelbaarheid van

een aanslag vanuit dat laatste gebied is in de loop van 2010 volgens de AIVD verder toegenomen (AIVD, 2011). Het dreigingsniveau is overigens 'beperkt', aldus het laatste *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* (NCTb, 2011).

**Dit algemene beeld geldt voor de meeste Eu-ropeese landen**, al worden Duitsland en het Ver-enigd Koninkrijk, meer dan Nederland, gecon-fronteerd met radicalisering, rekrutering, *foreign fighters*, alsook pogingen tot aanslagen. In Spanje lijkt de situatie zich in positieve zin te ontwikke-len nu de ETA open staat voor een permanente wapenstilstand. **Aan de randen van Europa is het echter onverminderd onrustig.** Denk aan islamistische groeperingen in Noord-Afrika, het weer toenemen van het aantal aanslagen in Tur-kije, de situatie in de Kaukasus, alsmede die in Syrië en Irak. Ook de ontwikkelingen in Pakistan en Afghanistan stemmen allesbehalve hoopvol. Radicale krachten lijken daar aan invloed te winnen; aanslagen zijn aan de orde van de dag. Daarentegen is de druk op Al Qaida wel enorm toegenomen, wat onder meer tot uitdrukking kwam in de uitschakeling van Osama bin Laden (mei 2011) en de propagandaleider Anwar al-Awlaki (september 2011). Alles bij elkaar genomen zijn er geen grote veranderingen in het mondiale dreigingsbeeld, of het moet de toe-name van het aantal (oproepen tot en pogingen tot) aanslagen door eenlingen zijn. Onderstreept dient te worden dat, al zijn de aantallen erg klein, de *impact* bijzonder hoog kan zijn.

*Geconcludeerd kan worden dat de ontwikkelingen van de actor Niet-Statelijke Actoren en Individuen een diffuus beeld laat zien, met verschuivingen richting de verschillende kwadranten. Dit volgt uit de veelheid*

*aan actoren die tot de categorie van Niet-Statelijke Actoren en Individuen behoren, ieder met hun eigen dynamiek. Allereerst kan gesteld worden dat niet-statelijke actoren, zoals het bedrijfsleven, NGO's, kerkelijke organisaties, kennis- en onderzoeksinstituten, spontane publieksbewegingen, (sociale) media en individuen vooral een beweging laten zien richting het Netwerkkwadrant, zonder dat er vanuit de staten een proactief beleid wordt gevoerd om met deze netwerken strategisch samen te werken. In die zin gelden de observaties die de WRR eerder maakte nog onverkort. De ontwikkelingen met betrekking tot zeeroverij en terrorisme tonen echter ook nog een ander beeld. Bij zeeroverij is zowel sprake van een beweging richting het Fragmentatie-kwadrant als die richting het kwadrant Multilateraal. Dit heeft enerzijds te maken met de ontwikkelingen in de regio's die gevoelig zijn voor zeeroverij en de schade die zeeroverij in de samenleving, maar ook voor de westerse economieën betekent, en anderzijds met de intensivering van de internationale samenwerking om zeeroverij te bestrijden. De ontwikkelingen met betrekking tot terrorisme brengen geen grote verschuivingen op het assenkruis mee. Het counterterrorismebeleid in Europa wordt geleidelijk aan wel steeds transnationaler door meer samenwerking tussen staten. De dominante actor blijft over de hele linie de staat; bij een succesvol counterterrorismebeleid blijft de invloed en dreiging die van niet-statelijke actoren uitgaat, beperkt. Alleen in de regio Afghanistan-Pakistan is de machtsverhouding tussen statelijke en niet-statelijke actoren anders, en lijken de laatste aan kracht te winnen, terwijl de internationale samenwerking moeilijker wordt. Resumerend is, gemiddeld gezien, de kracht van staten niet zo zeer afgenomen als wel dat de kracht van niet-statelijke actoren is toegenomen, wat resulteert in een neerwaartse beweging in het assenkruis. Dit zeer diffuse beeld past gemiddeld genomen licht in het kwadrant Multilateraal.*

<sup>12</sup> Gemakshalve wordt het zeegebied dat zich uitstrekt over de zuidelijke Rode Zee, Straat van Bab-el-Mandeb, Golf van Aden, Arabische Zee, Golf van Oman en de noordelijke Indische Oceaan aangeduid met 'Noord-Indische Oceaan'.



## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR: WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN

Het is **zeer waarschijnlijk dat de invloed van niet-statelijke actoren blijft groeien**. NGO's zullen onverminderd hun rol blijven spelen op de eerder genoemde terreinen. Het is daarnaast meer dan voorheen waarschijnlijk dat door internationale NGO's aansluiting gezocht zal worden bij de beleidsagenda's op internationaal (gouvernementeel) niveau. Hiertoe zullen NGO's

zich veelal als netwerk of platform verenigen om hun onderlinge agenda's af te stemmen en hun standpunten op internationaal niveau meer kracht bij te zetten. Dergelijke initiatieven worden nu reeds gestart door een netwerk van NGO's die op het gebied van terreurbestrijding aansluiting zoeken op VN-niveau, om in dialoog tot een effectiever en meer gebalanceerd beleid te komen. De komende jaren zullen deze initiatieven ook ontplooid worden richting

### Waarschijnlijkheden

- Toename invloed van niet-statelijke actoren;
- Netwerken van NGO's zoeken afstemming op internationale beleidsagenda's en aansluiting bij regionale en mondiale internationale organisaties;
- De sociale media bieden emancipatorisch instrument aan *civil society* en andere burgerbewegingen;
- Verdere ontplooiing en zelf-regulering van het bedrijfsleven;
- Groei in aantal en kracht van rebellenbewegingen;
- Groei van de zeeroverij in de komende vijf jaar;
- Toename van de problematiek rond *lone wolf*-terrorisme;
- Versterking positie van de staat en toename van internationale samenwerking ten aanzien van terrorismebestrijding;
- Toename van terrorisme als gevolg van meer falende staten.

### Onzekerheden

- Wat wordt de reactie van staten en internationale organisaties op de toenemende invloed van niet-statelijke actoren?;
- Hoe groot is de slagingskans van internationale inspanningen tegen zeeroverij? Nemen de oorzaken van zeeroverij af?;
- Zal er meer weerstand en weerbaarheid zijn tegen terrorisme?

verscheidene regionale organisaties. Van dit fenomeen was overigens al jaren sprake binnen de wereld van de mensenrechten-NGO's; ook valt te denken aan de inspanningen vanuit de milieuorganisaties in aanloop naar de Top in Kopenhagen.

Waarschijnlijk zullen ook de **technologische ontwikkelingen in de social media** in de toekomst potentieel een emancipatorisch instrument bieden aan *civil society*-organisaties en andere burgerbewegingen. Het gevaar op staatscontrole en onderdrukking is echter wel aanwezig.

Onzeker is **hoe staten strategisch met deze ontwikkelingen en toenaderingen vanuit de civil society zullen omgaan**. Er zijn verscheidene opties mogelijk. Zo kunnen (bepaalde) staten iedere toenadering tot samenwerking en overleg afwijzen, en deze initiatieven als ondermijning van hun staatsgezag beschouwen. In dat geval zal geen strategische winst uit effectievere netwerksamenwerking te behalen zijn, maar zal de ontwikkeling die de *civil society* zelf doormaakt, onverminderd doorgaan. Een *tweede* scenario ontstaat wanneer staten sterke controle willen uitoefenen op het werk van *civil society*-organisaties, mogelijk door deze instrumenteel voor het staatskarretje te spannen. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid tot een afwijzing vanuit *civil society*-organisaties leiden. Hiermee zullen deze door hun achterban immers te veel vereenzelvigd worden met het staatsgezag en hun legitimiteit en onafhankelijkheid verliezen. Het *derde* scenario zal zich ontploien als er met deze *civil society*-organisaties een strategische thematische dialoog wordt opgezet. Dit scenario is enkel mogelijk als er sprake is van

wederzijds vertrouwen en respect, en in overleg gezocht wordt naar effectieve oplossingen voor gezamenlijke agendapunten.

Het is tevens waarschijnlijk dat bepaalde takken van het **bedrijfsleven** zich verder blijven ontplooiën, een grotere rol gaan spelen en invloed gaan uitoefenen in de internationale samenleving. Daar waar staatsgezag minder aanwezig is, zowel in geografische als in thematische zin, zullen bedrijfstakken zichzelf mogelijk reguleren.

Binnen het thema 'niet-statelijke actoren' is er echter ook een andere duidelijke beweging voor de komende vijf tot tien jaar aan te wijzen. Zoals ook blijkt uit het hoofdstuk 'Conflictspectrum' is het waarschijnlijk dat in het bijzonder **gewapende rebellenbewegingen** die guerrilla-oorlogen voeren zowel in aantal als in kracht zullen blijven groeien. Dit geldt vooral voor regio's in Afrika en Azië, waar geweld en burgeroorlogen aan de orde van de dag zijn.

De toekomstscenario's voor **zeeroverij** verschillen enigszins per regio. Bepalende factoren zijn de ontwikkelingen ten aanzien van de oorzaken van zeeroverij en de inspanningen van staten deze te bestrijden. In veel regio's zal er in ieder geval voor de komende vijf jaar nog sprake zijn van een toename van zeeroverij of, anders gezegd, een afname is zeer onwaarschijnlijk. De ontwikkelingen voor de komende tien jaar zijn onzeker. Dit zal afhankelijk zijn van de mate waarin staten effectief kunnen optreden tegen zeeroverij, en in hoeverre programma's die oorzaken van zeeroverij aanpakken, succesvol blijken te zijn.





### De toekomst van zeeroverij in de regio's

In het zeegebied van de Noord-Indische Oceaan wordt hoofdzakelijk de *modus operandi* van gijzeling en losgeld toegepast, om grote geldbedragen te verwerven. Om de losgeld-eisen kracht bij te zetten, worden gewelddadigheden en martelingen niet geschuwd. Dit geweld is de afgelopen jaren toegenomen. Aanvalstactieken worden snel gewijzigd naarmate de verdedigingsmethoden veranderen. De politieke en humanitaire situatie in de Hoorn van Afrika, maar ook in Jemen, is slecht en zal naar alle waarschijnlijkheid niet op korte termijn zijn opgelost. Voor de komende vijf jaar is het daarom waarschijnlijk dat er sprake is van toename van incidenten in de Noord-Indische Oceaan-regio, waarbij de gewelddadigheid eveneens nog zal toenemen. De in de regio aanwezige marinesterkte, al dan niet in coalitieverband, is onvoldoende om het gehele zeegebied afdoende te beveiligen. Daarnaast kampen veel marines met bezuinigingen en inkrimpingen, waardoor het waarschijnlijk is dat de aanwezige sterkte eerder zal afnemen dan toenemen. Op langere termijn is het daarentegen wel waarschijnlijk dat de situatie in de kustgebieden geleidelijk zal verbeteren, door ontwikkelingshulp (visserij en andere middelen van bestaan) en hulp bij handhavingstaken (kustwacht).

Zowel in de regio van Zuidoost-Azië als van Midden- en Zuid-Amerika is hoofdzakelijk sprake van diefstal met geweld. Zaken van waarde en de

lading aan boord hebben daarbij de aandacht. Als gevolg van de grote kans op natuurrampen in Zuidoost-Azië zal armoede vermoedelijk toenemen, waarmee de motivatie om voor zeeroof de zee op te gaan evenredig groter zal worden. De komende vijf jaar mag toename van zeeroverij in Zuidoost-Azië worden verwacht. De mate van toename is echter onzeker, en afhankelijk van in hoeverre kuststaten in staat blijken het probleem te bestrijden; deze inzet wordt vooral gehinderd door het probleem van corruptie, waar veel staten in deze regio mee kampen.

In de regio van Midden- en Zuid-Amerika – waar een relatieve welvaart heerst, maar wel een hoog misdaadgehalte bestaat – is geen substantiële wijziging in de intensiteit van de zeeroverij te verwachten. Het zal een onderdeel van het misdaadpatroon in de regio blijven. Corruptie speelt eveneens een belangrijke rol.

In de regio van West-Afrika is sprake van diefstal met geweld, maar ook van verzet tegen de westerse olieconcerns, die de West-Afrikaanse olievoorraden exploiteren terwijl de bevolking armoede lijdt (Golf van Guinee). In West-Afrika heeft de afgelopen decennia een frequentie van toename en afname van zeeroverij laten zien. Politieke onrust en armoede zullen belangrijke factoren zijn. Zeeroverij in West-Afrika gaat over het algemeen met veel geweld gepaard; en dit zal alleen nog maar toenemen.

Ten aanzien van **terrorisme** zijn er enkele ontwikkelingen voor Nederland relevant. De *eerste* betreft verdere **groei van het aantal eenlingen** dat aanslagen pleegt. Deze groei is in zekere zin het gevolg van succesvol contraterrorismebeleid:

pogingen om iets in groepsverband met steun uit het buitenland te organiseren worden bijna allemaal verijdeld. De eenling valt moeilijk op tijd te detecteren. Dit verklaart de toename van de oproepen tot 'lone wolf terrorisme' door Al

Qaida en de oproep van Anders Breivik om zijn voorbeeld alleen of met een beperkt aantal mensen te volgen. Door toename van het aantal gevallen zal de positie van de staat in eerste instantie waarschijnlijk vooral worden versterkt; de staat wordt gezien als hét instrument om deze dreiging het hoofd te bieden. Daarnaast zal ook de internationale samenwerking op dit gebied waarschijnlijk toenemen, zoals uitwisseling van gegevens en ervaringen, grensoverschrijdend strafrechtelijk onderzoek, etc.

Een *tweede* ontwikkeling betreft de waarschijnlijke **groei van het aantal falende staten** of het aantal gebieden waarin de centrale overheid geen gezag meer uitoefent. Dergelijke gebieden kunnen vrijhavens worden voor terroristen, zoals destijds het geval was in Afghanistan. De ontwikkelingen in dat land en in buurland Pakistan zijn niet gunstig als het gaat om het verkleinen van de (geografische) speelruimte voor terroristen. Datzelfde geldt voor Somalië en Jemen, terwijl de kans bestaat dat ontwikkelingen in Libië en Syrië zodanig uitpakken dat ook deze landen aan dit risico ten prooi vallen. Een effectief antwoord om deze trend te stoppen is gelegen in meer coöperatie, maar de kans hierop wordt de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid kleiner, als gevolg van afnemend politiek draagvlak en van minder financiële middelen.

Tegenover deze trend is echter ook een trend te plaatsen richting **meer weerstand en weerbaarheid tegen terrorisme**, met als mogelijk gevolg de marginalisering van het verschijnsel. Zo biedt de Arabische Lente naast de bedreiging van instabiliteit ook veel kansen. Vreedzaam protest heeft immers ook tot veranderingen van regimes

geleid. De rol van jihadisten in deze opstanden was nihil. Integendeel, de roep in de Arabische wereld om democratie en vrijheid wordt gezien als een afwijzing van het gewelddadige discours van jihadisten (NCTb, 2011). In hoeverre dit beeld in de toekomst stand houdt, is afhankelijk van de mate waarin het maatschappelijk middenveld de kans krijgt zich in de samenlevingen in die regio te ontplooien en bij te dragen aan het verbeteren van de dagelijkse leefomstandigheden. Indien de Arabische Lente geen tastbare positieve veranderingen op zou leveren, bestaat de kans dat radicale groeperingen van toenemende scepsis en teleurstelling kunnen profiteren en zich met gewelddadige middelen tegen het centrale gezag gaan verzetten. Een dergelijk ontwikkeling betekent een verzwakking van de staat in negatieve zin en zou, in het geval radicale elementen staatsmacht weten te verwerven, tot toenemende internationale spanningen of zelfs interstatelijke conflicten kunnen leiden.

*Al met al kan gesteld worden dat de waarschijnlijke toename aan invloed van diverse niet-statelijke actoren zal duiden op een beweging richting het Netwerkkwadrant. Minder zeker is hoe staten en internationale organisaties zullen reageren. Strategische samenwerking biedt staten de kans een sterke rol op de betreffende thema's te blijven spelen. Een ander beeld volgt uit de ontwikkelingen ten aanzien van enkele spoilers in het systeem, zoals gewapende rebellenbewegingen en zeeroovers. Die trends wijzen op risico's voor een beweging richting het Fragmentatiekwadrant. In hoeverre dit daadwerkelijk zal gebeuren, is afhankelijk van de mate waarin staten door effectieve internationale samenwerking deze risico's het hoofd kunnen bieden. Ten aanzien van terrorisme bestaat een diffuus beeld: enerzijds een beweging richting sterkere*



*staten en nauwere internationale samenwerking wat betreft terrorismebestrijding, anderzijds een toename van fragmentatie als gevolg van falende staten. Resumerend zal dit, gemiddeld genomen, waarschijnlijk resulteren in een beweging van de actor Niet-Statelijke Actoren en Individuen vanuit het Multilaterale kwadrant licht in het Netwerkkwadrant.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

#### Georganiseerde misdaad beheerst

**Europees land.** Er zijn geen aanwijzingen dat de kans op deze strategische schok groter is geworden. Bovendien kan dit fenomeen enkel het resultaat van een geleidelijk proces zijn.

**Terroristen voeren grote aanslag uit op Nederlands grondgebied,** of op westerse doelen, eventueel met CBRN-wapens of door een nieuwe *modus operandi*. Thans is er geen sprake van grote veranderingen wat betreft de terreurdreiging. Maar dit kon ook gezegd worden op 10 september 2001. Terroristen slaan af en toe onverwacht hard toe. Denk ook aan de eerste islamistische zelfmoordaanslagen in de jaren tachtig. Dergelijke terroristische acties kunnen enorme (internationale) politieke en militaire consequenties hebben (terugtrekken van de Amerikanen uit Beiroet en de afkondiging van de Global War on Terror). Voorstelbare strategische schokken zijn aanslagen als die op '9/11' waarbij veel westerse doden vallen, of aanslagen die nieuw zijn wat betreft vorm of doelwit. Bij dit laatste valt te denken aan de inzet van CBRN-middelen. De kans dat deze schok veroorzaakt wordt door een *lone wolf* terrorist

is echter wel toegenomen. Dit vloeit voort uit het gevaar van *copy cat*-gedrag naar aanleiding van de aanslag door de Noorse terrorist Anders Breivik.

**Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië.** De ontwikkelingen als gevolg van de Arabische Lente doen de verwachtingen rijzen ten aanzien van het verwerven van meer vrijheden, economische ontwikkeling en democratisering. Als deze ontwikkelingen echter uitblijven, bestaat de kans dat islamitische radicalen, gesteund door toenemende ontevredenheid bij de bevolking, een greep naar de macht doen.

Aanvullende potentiële strategische schokken:

**Overreactie van staten op terroristische aanslagen.** Meerdere aanslagen achter elkaar op politiek of economisch belangrijke doelen zouden ook een schokeffect te weeg kunnen brengen. Denkbaar zijn meerdere aanslagen achter elkaar, die op zich zelf niet zeer dodelijk zijn, maar de dreigingsperceptie enorm doen toenemen en die kunnen leiden tot een overreactie van overheden die zich onder de geweldige publieke druk niet kunnen beheersen en daarmee mogelijk binnenlands-politieke en etnische tegenstellingen enorm laten oplopen of verstrikt raken in een militaire reactie tegen derden. Een dergelijke ontwikkeling kan leiden tot een negatieve spiraal van geweld, waarin allerlei statelijke en niet-statelijke actoren zich mengen en die uiteindelijk een door niemand gewenste situatie oplevert – waarbij de aanslag of aanslagen vaak pas achteraf een strategische schok blijken te hebben voortgebracht.

**Democratisering in Arabische regio.** De ontwikkelingen als gevolg van de Arabische Lente doen echter ook de kans op een positieve strategische schok toenemen. Democratisering in de Arabische regio zal de machtsverhoudingen immers flink doen verschuiven. Dit kan mogelijk ook een oplossing van het Israëliisch-Palestijns conflict dichterbij brengen; het heeft tevens gevolgen voor de positie van Iran.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

Zoals uit bovenstaande blijkt, zal de komende periode ontwikkelingen in de richting van verschillende scenario's laten zien. In algemene termen is er dan ook sprake van een diffuus beeld ten aanzien van de rol van niet-statelijke actoren op de stabiliteit en veiligheid van de internationale gemeenschap. De analyse wijst dus ook in de richting van verschillende winnaars en verliezers.

De **grotere rol voor met name burgerbewegingen levert winnaars op**, daar waar de op gang gebrachte transitie uitmonden in meer burgerlijke vrijheden en democratie. Daar waar de revolutie door burgerbewegingen tot meer democratie leidt, zal dit waarschijnlijk ook bijdragen aan meer stabiliteit. In de periode direct na de revolutie is het waarschijnlijk dat er eerst een subperiode van meer instabiliteit ontstaat.

De ontwikkelingen in de financiële sector leveren **potentieel vooral verliezers op bij beleggers, particulieren en uiteindelijk mogelijk staten**. Hier gaat dan ook een destabiliserende werking van uit.

Ten gevolge van zeeroverij kan slechts in algemene termen van winnaars en verliezers worden gesproken. Onderstaand wordt getracht dit in zo breed mogelijk perspectief te schetsen. De **zeerovers en hun bazen gaan in veel gevallen met de buit naar huis en kunnen in die zin als winnaars worden beschouwd**. Rederijen maken op grote schaal gebruik van de diensten van (gewapende) *Private Security Companies* (PSC's). Overal in de wereld ontstaan nu talloze beveiligingsbedrijven, die veelal oud-militairen in dienst hebben. **PSC's kunnen als winnaars worden beschouwd**, daar zij volop werk kunnen krijgen en daar forse bedragen voor vragen (US\$ 1.000 per man per dag) (Van der Meijden, 2008). Ook **verzekeraars**, die de premies in bedreigde zeeroverijgevaarlijke gebieden aanzienlijk verhogen en kostbare aanvullende verzekeringsproducten bieden, kunnen als winnaars worden beschouwd. **Bij schepen die worden overvallen, ontstaat vaak aanzienlijke schade**. De kosten kunnen in de miljoenen lopen. Daarnaast moeten reders veel kosten ter preventie maken. Het spreekt voor zichzelf dat een scheepvaartmaatschappij dan ook als verliezer kan worden aangemerkt. Dat geldt evenzeer voor bemanningsleden en hun thuisfront. Zij maken zich grote zorgen wanneer een zeeroverij-gevaarlijk gebied moet worden gepasseerd. Indien een schip wordt gekaapt en de bemanning wordt gegijzeld, ontstaat bovendien een menselijk drama.

Ten slotte kent in veel gevallen de lokale bevolking van de kuststaten van waaruit zeeroof plaatsvindt, naast winnaars ook verliezers, in het bijzonder **Somalië**. Misdad trekt criminel aan. Veel te besteden geld maakt producten



duurder en schaarser; daar lijdt de gewone bevolking onder. Ook moeten de **Seychellen** worden genoemd in de rij van verliezers; 40% van het inkomen van het land komt van de visserij, die nu bijna niet meer mogelijk is. Vroeger deden gemiddeld 100 koelschepen per jaar de Seychellen aan, nu maar 2 à 3 per jaar. Toerisme via grote cruiseschepen is ook drastisch afgenomen.

Ten gevolge van zeeroverij zal geen instabiliteit of onveiligheid in een ander deel van de wereld ontstaan dan de regio waarin de zeeroverij werkelijk plaatsvindt. Vooral door de regio van de Noord-Indische Oceaan lopen vitale scheepvaartroutes, die nu ernstig worden bedreigd. Als gevolg hiervan loopt ook de wereldhandel gevaar. Indien de zeeroverij rond vitale scheepvaartroutes toeneemt, zal naast onveiligheid van scheepvaartroutes en schending van het *Mare Liberum*-principe sprake zijn van stijging van prijzen van grondstoffen en producten, wat een negatieve invloed zal hebben op de wereld-economie. Daarnaast **bestaat de mogelijkheid dat zeeroverij in kuststaten overslaat naar aangrenzende kuststaten**, omdat zeerovers hun operatiegebied verleggen of omdat deze misdaad in aangrenzende gebieden eveneens een voedingsbodem vindt (zoals in het begin van deze eeuw van Nigeria naar Kameroen en thans van Somalië naar Jemen).

Al met al is de **toekomstverwachting ten aanzien van de invloed van zeeroverij op de veiligheid en stabiliteit voor de komende jaren dus vrij negatief**. Over een langere periode kan deze negatieve ontwikkeling wel weer wat afzwakken als de investeringen in ontwikkeling en staatsopbouw resultaten gaan opleveren.

Instabiliteit als gevolg van terrorisme is beperkt

tot een aantal plekken en regio's in de wereld. Een blik op de *Aon 2010 Terrorism Threat Map* laat zien dat terrorisme in slechts zeven landen en gebieden een serieuze bedreiging vormt: de Palestijnse gebieden, Somalië, Jemen, Irak, Afghanistan, Pakistan en India (Aon, 2010). Met uitzondering van India vormt het verschijnsel een existentiële bedreiging voor het centrale gezag of wat daar nog van over is. In delen van de Arabische wereld, maar ook in Europa en Amerika, is echter sprake van toenemende verwerping van terrorisme. Dit geldt zelfs, of misschien vooral, voor gebieden die de afgelopen decennia of de laatste jaren veel (steun voor) terroristische groeperingen kenden, zoals Baskenland, Noord-Ierland, Colombia, Peru, Egypte en Irak. Daar zijn centrale overheden en democratische niet-gouvernementele actoren sterker geworden en zijn de **terroristen de verliezers**.

##### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Bij de vraag of de ontwikkelingen van niet-statelijke actoren van invloed zijn op de inzet van de Nederlandse krijgsmacht, lijkt in eerste instantie vooral van belang te zijn of inzet bijdraagt tot een van de drie kerntaken van de krijgsmacht. Voor de ontwikkelingen op het gebied van zeeroverij en terrorisme is daar een duidelijk antwoord op te geven. Het is echter wel tevens van belang stil te staan bij de invloed van *civil society* en bedrijfsleven op het creëren van meer stabiliteit, meer vrijheid en economische ontwikkeling, waarbij te verwachten is dat een en ander op de lange termijn invloed kan hebben op veiligheid, en dus **minder aanleiding zal geven om een beroep te doen op de Nederlandse krijgsmacht**.

Met betrekking tot zeeroverij geldt dat 90% van

alle goederentransport in de wereld over zee gaat. De wereldvloot omvat 55.000 schepen, met een totaal tonnage van 900 miljoen bruto tonnage (IMO, 2011a); de Nederlandse vloot bestaat uit 725 schepen, met een totaal tonnage van 6 miljoen bruto tonnage (IVW/SV, 2010). Nederlandse havens zijn afhankelijk van de wereldhandel. De haven van Rotterdam staat op de vierde plaats in de wereld en is de grootste haven van Europa. Nederland is de zevende exportatie ter wereld en de Nederlandse economie is sterk afhankelijk van de buitenlandse handel (CIA, 2011). Per jaar passeren 250 schepen onder Nederlandse vlag de Golf van Aden en 325 de Straat van Malakka (KVN, 2011). Zeeroverij vindt vaak plaats in de buurt van vitale scheepvaartroutes, zoals de Rode Zee, Golf van Aden, Arabische Zee en de Straat van Malakka. Nederlandse belangen kunnen dus als gevolg van de gevaren van zeeroverij in gevaar komen. Naast de nationale belangen komt ook de internationale rechtsorde in gevaar. Immers, door gebrek aan handhaving door kuststaten ontstaat deze criminaliteit op zee. Een van de primaire taken van de Koninklijke Marine bestaat eruit, als instrument van de Staat, een bijdrage te leveren aan de bescherming van de belangen van het Koninkrijk op zee. Bescherming tegen zeeroverij valt ook onder die taken. De Nederlandse regering hecht daarnaast bijzonder aan de internationale rechtsorde. Handhaving van de internationale rechtsorde in door zeeroverij geteisterde gebieden ligt in het verlengde hiervan. Inzet van de krijgsmacht om bovengenoemde belangen te beschermen, ligt dan ook voor de hand. Uit verzoeken van rederijen en uit Algemeen Overleg in de Tweede Kamer moet echter worden geconcludeerd dat **de minister van Defensie over onvoldoende**

**middelen beschikt om een substantiële en aan de Nederlandse maritieme belangen gerelateerde bijdrage te leveren aan de veiligheid in de zeeroverij-gevaarlijke gebieden, zoals de Noord-Indische Oceaan**. Op de Defensiebegroting voor 2012 staat een toezegging van twintig militaire 'Vessel Protection Detachments' (VPD). In een kameroverleg (Tweede Kamer, 2011) zegde de minister vijftig VPD's toe, wat nog te bescheiden is, gegeven de 250 schepen onder Nederlandse vlag die per jaar de Noord-Indische Oceaan passeren. Bovendien is het niet uitgesloten dat Nederland, in navolging van andere Europese landen, toestaat dat Nederlandse reders de beveiliging van hun schepen tevens aan particuliere beveiligers toe kunnen vertrouwen.


De meest concrete bedreiging tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland komt van de kant van **jihadistische terroristen**, vooral die in en vanuit het Afghaans-Pakistaans grensgebied opereren. Deze groeperingen hebben met regelmaat bedreigingen aan het adres van Nederland geuit in verband met het 'islamdebat' en het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid, in het bijzonder de houding ten aanzien van Israël. Deze dreigingen zijn serieus te nemen en vragen om extra veiligheidsmaatregelen. Hierbij is ook een rol weggelegd voor de Nederlandse krijgsmacht. Te denken valt aan de **inzet van special forces, de DSI, de EOD, aan beveiligingstaken, het evacueren van Nederlanders/Europeanen in conflictgebieden of het controleren van wapenembargo's**. Daarnaast kan de **Nederlandse krijgsmacht een bijdrage leveren aan internationale missies** die trachten te voorkomen dat staten tot falende staten worden of die fragiele staten bijstaan bij het voorkomen



van wetteloosheid en het bevorderen van goed bestuur opdat er geen vrijhavens voor terrorisme kunnen ontstaan.

#### CONCLUSIE

Eén ding komt duidelijk uit bovenstaande analyse naar voren. **De invloed van niet-statelijke actoren op onze internationale samenleving neemt steeds meer toe.** De mate waarin dat een ontwikkeling richting een bepaald scenario betekent, verschilt echter aanzienlijk, afhankelijk van welk soort niet-statelijke actor het betreft. De groep die geanalyseerd wordt is dan ook zeer divers, en geeft dus een pluriform beeld te zien. De

meeste bewegingen zijn echter richting het Fragmentatie- of het Netwerkkwadrant. Daar waar de internationale gemeenschap in staat blijkt goed samen te werken om door niet-statelijke actoren veroorzaakte uitdagingen het hoofd te bieden, of door een strategische dialoog en samenwerking met niet-statelijke actoren aan te gaan, behoort een beweging richting multilateralisme tot de mogelijkheden. Hierin zal dan ook de uitdaging voor de toekomst schuilen. 

#### LITERATUUR

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2011), *Jaarverslag 2010*.

Aon (2010), *Terrorism Threat Map 2010*, online: [http://www.aon.com/netherlands/persberichten/2010/2010-06-02\\_Aon\\_Terrorism\\_Threat\\_Map\\_2010.jsp](http://www.aon.com/netherlands/persberichten/2010/2010-06-02_Aon_Terrorism_Threat_Map_2010.jsp)

*Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*, versie 4, online: <http://www.mschoa.org/pages/default.aspx>

Central Intelligence Agency (CIA) (2011), *The World Factbook, country comparison: exports*, online: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2078rank.html>

ICC-IMB, International Maritime Bureau (2011a), 'Piracy News and Figures', online: <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/piracynewsfigures>

ICC-IMB, International Maritime Bureau (2011b), 'As world piracy hits a new high, more ships are escaping Somali pirates, says IMB report', online: <http://www.icc-ccs.org/news/969-as-world-piracy-hits-a-new-high-more-ships-are-escaping-somali-pirates-says-imb-r>

ICC-IMB, International Maritime Bureau (2011c), *Piracy and armed robbery against ships annual report January 1 – December 31 2010*.

ICC-IMB, International Maritime Bureau (2011d), *Piracy and armed robbery against ships quarterly report for the period of January 1 – September 30 2011*.

IMO, International Maritime Organization (2011a), *International shipping facts and figures 2010*. Knowledge Centre.

IMO, International Maritime Organization (2011b), *Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report - 2010*, Ref. T2-MSS/2.11.4.1 MSC.4/Circ.169.

IVW/SV, Inspectie Verkeer en Waterstaat/Scheepvaart (2010), *Vlootboek databestand Verkeer en Waterstaat. Ontwikkelingen in de Nederlandse vloot van: 1 januari t/m 31 december 2010*.

Meijden, van der, L.R. (2008), *The Influence of Modern Piracy on Maritime Commercial Transport*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NTCb) (2011), *Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland*, nr. 26, oktober.

One Earth Future (2010), 'The Economic Costs of Maritime Piracy', *One Earth Future Working Paper*.

Saunders, David, Neil Hilary, Peter Hinton, Darren Farr, Yves Colomb & James Anderson (2010), *Marine Piracy*.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2011), *Algemeen Overleg Piraterijbestrijding*, 10 november.

United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs (UAE) (2011), *Global Threat, Regional Responses: Forging A Common Approach to Maritime Piracy*, conferentie, Dubai, VAE, 18-19 april.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010), Chapter 9: Maritime Piracy, in: *The Globalization of Crime A Transnational Organized Crime Threat Assessment*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2010), *Aan het buitenland gehecht: over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*.

#### WEBSITES:

International Maritime Bureau:  
<http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre>  
<http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/prone-areas-and-warnings>

Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery, Information Sharing Centre:  
<http://www.recaap.org>

Maritime Security Centre Horn Of Africa:  
<http://www.mschoa.org/pages/default.aspx>

Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders:  
<http://www.kvnr.nl>





# INTERNATIONALE EN REGIONALE ORGANISATIES

Jan Rood (coördinatie), Margriet Drent (EU), Bibi van Ginkel (VN) & Peter van Ham (NAVO, OVSE)

In dit overzicht worden de ontwikkelingen vanaf de zomer van 2010 op het gebied van veiligheid binnen de Verenigde Naties (VN), de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie (EU) behandeld. Daarnaast wordt ingegaan op de te verwachten ontwikkelingen voor de komende vijf tot tien jaar. Richtsnoer daarbij is het assenkruis van de Verkenningen. Centraal staat de vraag of de beschreven ontwikkelingen duiden op een toe- dan wel afname van (geïstitutionaliseerde) samenwerking op het gebied van veiligheid binnen het mondiale bestel. Als derde thema wordt de voorzienbaarheid en waarschijnlijkheid van strategische schokken behandeld. Tot slot wordt ingegaan op de implicaties van de beschreven gebeurtenissen en verwachtingen voor de mate van stabiliteit c.q. instabiliteit binnen het internationale systeem en de consequenties hiervan voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. In deze bijdrage worden de inzichten ten aanzien van de te bespreken organisaties gebundeld behandeld.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

### Verenigde Naties

In de afgelopen periode hebben **de Verenigde Naties zich onverminderd ingezet voor VN-vredesoperaties**. Tevens zijn er, zoals de laatste jaren gebruikelijk, weer vele resoluties aangenomen door de VN-Veiligheidsraad: 66 (2011); ter vergelijking met voorgaande jaren: 59 (2010); 48 (2009) en 65 (2008).<sup>13</sup> De meeste van die resoluties betroffen verlengingen en aanpassingen van reeds bestaande missies. De resoluties met betrekking tot Ivoorkust, alsmede tot de ontwikkelingen in de Noord-Afrikaanse regio en in het Midden-Oosten, sprongen er uit. Voor het eerst werd uitdrukkelijk **verwezen naar het concept van 'Responsibility to Protect' (R2P)**. Met verwijzing naar dit concept en vanwege het beroep dat de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie en de 'Organisation of the Islamic Conference' op de VN deden, besloot de Veiligheidsraad in maart 2011 een geweldsmandaat krachtens hoofdstuk VII VN-Handvest af te geven voor het afdwingen van een *no-fly zone* en ter bescherming van de burgerbevolking in Libië. Vijf leden van de Veiligheidsraad onthielden zich van stemming,

waaronder de permanente leden Rusland en China. Tijdens de stemverklaringen lieten met name deze twee lidstaten weten dat zij, gezien de ernst van de situatie en vanwege de bezorgdheid om de bedreigingen tegen de bevolking, weliswaar geen veto hadden uitgebracht, maar dat zij ernstige bezwaren hadden tegen de onduidelijkheden in het mandaat en dat ze fel gekant waren tegen een ruime interpretatie daarvan. Ook met betrekking tot de situatie die ontstond na de verkiezingen in Ivoorkust toonde de Veiligheidsraad zijn betrokkenheid, en wel door verlenging en uitbreiding van het reeds bestaande mandaat om in te grijpen, waarbij ook in dit geval de Veiligheidsraad een duidelijke koppeling legde met het R2P-concept (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2011).

Het R2P-concept, dat oorspronkelijk werd aangenomen tijdens de *Summit* van 2005, lijkt met deze ontwikkeling meer concrete invulling te krijgen in de praktijk van de VN. R2P is daarbij het operationele instrument dat het idee van *human security* handen en voeten moet geven, overigens zonder dat dit tot een automatisme verwordt, laat staan een automatisme dat uitmondt in een mandaat dat het gebruik van militaire middelen rechtvaardigt. De vreugde over de daadkracht van de VN werd dan ook meteen getemperd door de veto-blokkade van Rusland en China bij de stemming over een resolutie aangaande de situatie in Syrië in oktober 2011. Rusland en China gaven aan zeer te hechten aan de beginselen van soevereiniteit, territoriale integriteit en non-interventie, en dat naar hun mening de ontwerptekst van de resolutie zoals in stemming gebracht, onvoldoende recht deed aan deze beginselen.

Bovendien staken beide permanente leden van de Veiligheidsraad ook hun onvrede over de wijze waarop het mandaat voor Libië is geïnterpreteerd en in praktijk is gebracht, niet onder stoelen of banken. Afgezien van deze positieve ontwikkeling rond het R2P-concept, is er op andere onderwerpen in VN-verband niet of nauwelijks sprake van vooruitgang. Dat geldt in het bijzonder voor hervorming van de VN-Veiligheidsraad (o.a. Martini, 2010). Ook op het heikele dossier van Iran blijkt het tussen de grote mogendheden zeer moeilijk om tot een gezamenlijke aanpak te komen, in antwoord op de veronderstelde nucleaire aspiraties van Teheran. Daarmee staat die situatie model voor de onmacht van de VN ten aanzien van tal van (regionale) conflicten.

### NAVO

Met betrekking tot de NAVO is het beeld eveneens gemengd, als naar gebeurtenissen van de afgelopen periode wordt gekeken. Zo heeft de **NAVO in november 2010 een nieuw Strategisch Concept** aangenomen, dat in zeer algemene bewoordingen en in grote lijnen de toekomstige koers van de Alliantie uiteenzet (Klijn, 2011; Marrone, 2011). Verwacht wordt dat dit nieuwe document de komende tien jaar richtinggevend zal zijn voor het NAVO-optreden. Behalve dreigingen als internationaal terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens, richt de NAVO zich nu ook op de verdediging tegen cyber-aanvallen. Er is een werkgroep opgezet om op dit terrein **activiteiten met de EU te coördineren**. Zoals gebruikelijk loopt deze samenwerking stroef. Desondanks is met het nieuwe Strategisch Concept vooruitgang geboekt in het streven de

<sup>13</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan de website van de Verenigde Naties: [www.un.org](http://www.un.org).



organisatie om te vormen van een traditioneel collectief defensiebondgenootschap – een rol waar een aantal Oost-Europese lidstaten nog immer zeer aan hecht – tot een breed platform voor de aanpak van regionale en mondiale veiligheidsvraagstukken. Dit in achtnemend, kan in formele zin niet van een **de-institutionalisering van het Atlantische bondgenootschap** gesproken worden.

Op operationeel terrein heeft de NAVO in 2011 een belangrijke rol gespeeld bij de **militaire interventie in Libië** (maart-oktober) (o.a. Valasek, 2011). De *no-fly zone* en het wapenembargo tegen Libië zijn afgedwongen door de NAVO, terwijl de andere (militaire) operaties de verantwoordelijkheid van de deelnemende landen is gebleven. Hoewel de NAVO een belangrijke coördinerende rol heeft gespeeld in deze operatie, werd het initiatief genomen door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De Verenigde Staten namen een tamelijk terughoudende opstelling in, ook wel bekend als *leading from behind*. Het duurde bovendien een maand (tot 25 maart) voordat de NAVO werkelijk een eigen rol kon vinden, wat het gevolg was van principiële strategische tegenstellingen tussen de lidstaten, in het bijzonder met betrekking tot bevelvoering over deze operatie. Dat Duitsland noch Polen aan de operatie in Libië heeft deelgenomen, heeft geen afbreuk gedaan aan de effectiviteit van de NAVO-missie. Het onderstreept echter wel een meer algemene ontwikkeling, namelijk dat dergelijke **operaties meer en meer in het kader van ‘gelegenheidscoalities’ worden uitgevoerd**.

Daartegenover staan ook minder positieve

ontwikkelingen. Zo zijn er geen vorderingen gemaakt met de zgn. *global partnerships* (met o.a. Rusland). De relatie met de EU blijft problematisch. Naast de kwestie-Cyprus speelt hierbij in toenemende mate dat de ontwikkeling van eigen defensiecapaciteiten in EU-verband zeer moeizaam verloopt en, waar het de individuele EU-lidstaten betreft, onder grote druk staat van de noodzaak tot bezuinigingen (zie ook hierna). Dit laatste heeft geleid tot irritatie aan Amerikaanse kant over de transatlantische relatie, d.w.z. de verhouding tussen Amerika en Europa op het punt van *burden sharing*. Zo sprak de voormalig Amerikaanse minister van defensie Robert Gates in zijn afscheidslezing (10 juni 2011) in niet mis te verstane woorden over de militaire zwakte van Europa, die in toenemende mate de transatlantische relatie – het fundament van de NAVO – onder druk zal zetten. Waar de Libië-interventie volgens Gates heeft aangetoond dat Europa de Verenigde Staten nog immer nodig heeft, kan Europa, als het niet in staat is een evenredig aandeel op het gebied van veiligheid te leveren, niet langer rekenen op de samenwerking met een generatie Amerikaanse leiders die niet met de Koude Oorlog is opgegroeid. Gates sprak daarbij onomwonden over “a dim if not dismal future” voor de NAVO. Wanneer er dus sprake zal zijn van **verdere fragmentatie van de NAVO**, dan niet alleen omdat alle internationale organisaties onder druk komen te staan, maar ook – en wellicht vooral – omdat Europa té weinig aan defensie wenst uit te geven, terwijl een nieuwe generatie Amerikanen niet langer de noodzaak inziet deze Europese *free riders* verder te steunen. Het gevolg kan zeker zijn dat gelegenheidscoalities de toekomst zullen

bepalen – maar dat is dan het resultaat van een (bewuste) keuze, en geenszins onvermijdelijk. Desalniettemin blijft de NAVO vooralsnog het belangrijkste institutionele ijkpunt voor de Europese NAVO-bondgenoten.

#### OVSE

Voor de OVSE is het beeld zonder meer negatief. De trend waarbij de organisatie operationeel verder aan betekenis inboet, is ondanks initiatieven van de nieuwe secretaris-generaal, Lamberto Zannier (bijv. ten aanzien van ‘nieuwe’ dreigingen, waaronder cyber-criminaliteit en de noodzaak het profiel van de OVSE op te vijzelen) voortgezet. Weliswaar heeft voor het eerst in tien jaar weer een OVSE *summit* plaatsgevonden (dat was in december 2010 in Astana, gedurende het voorzitterschap van Kazachstan), maar de *Astana Commemorative Declaration* heeft niet geresulteerd in de institutionele hervorming en nieuwe dynamiek die de organisatie zo nodig heeft. Ook het zgn. Korfu-proces – dat het initiatief van de Russische president Medvedev bestudeert tot een mogelijk nieuw pan-Europees veiligheidsverdrag – heeft nergens toe geleid. De focus van de OVSE blijft dialoog en zgn. ‘coöperatieve veiligheid’, wat zoveel betekent als veiligheid creëren via samenwerking, open en eerlijke uitwisseling van ideeën, etc. **De OVSE heeft daarbij nog voldoende politieke draagkracht om te blijven voortbestaan. Het is echter duidelijk dat de organisatie marginaliseert** (o.a. Gordon, 2011).

#### Europese Unie

Wat de EU betreft, viel de afgelopen periode samen met de inwerkingtreding van het **Verdrag van Lissabon** (1 december 2010). Dit verdrag

belooft op het gebied van veiligheid en defensie belangrijke ontwikkelingen. Allereerst de creatie van een Hoge Vertegenwoordiger voor het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, die zowel de functies van HV (voorheen Javier Solana) als Europees Commissaris Externe Betrekkingen in zich verenigt; dit met het oog op grotere coherentie van het extern beleid van de EU. Daarnaast wordt op grond van dit verdrag een Europese diplomatieke dienst opgericht, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED), die de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger ondersteunt bij de implementatie van het beleid. In aanvulling daarop heeft de Europese Raad – het orgaan dat de strategische oriëntatie voor het Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid vaststelt – een eigen vaste voorzitter gekregen, die mede tot taak heeft de Unie op zijn niveau – d.w.z. het niveau van regeringsleiders en staatshoofden – extern te vertegenwoordigen. Daarnaast is in het Verdrag van Lissabon het instrument van de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PGS) ingesteld, dat een kleine groep lidstaten in staat stelt namens de Unie op militair en veiligheidsterrein op te treden, en zijn een zgn. Wederzijdse Bijstandsclausule en een Solidariteitsclausule tussen de lidstaten geïntroduceerd (o.a. Biscop & Coelmont, 2011; Missiroli, 2011). Tot slot is in deze periode – in aanvulling op de al eerder (in 2003) geformuleerde Europese Veiligheidsstrategie, die als richtsnoer voor het extern beleid fungeert – een interne veiligheidsstrategie overeengekomen.

De afgelopen periode heeft dan ook sterk in het teken gestaan van de implementatie van de bepalingen van het Verdrag van Lissabon. In combi-



natie met andere actuele ontwikkelingen is het beeld op zijn minst gemengd, zo niet negatief. Weliswaar zijn Herman Van Rompuy en Lady Catherine Ashton benoemd tot respectievelijk vaste voorzitter van de Europese Raad en nieuwe HV, maar dit heeft nog **niet geresulteerd in een merkbare versterking van de effectiviteit en coherentie van het Europees extern beleid**. De afgelopen periode is vooral gekenmerkt door competentiestrijd tussen diverse personen en door meningsverschillen tussen de Europese Commissie en het Europese Parlement over de oprichting van de EDEO. Ook bleek de Unie niet in staat inhoud te geven aan de PGS noch aan de Wederzijdse Bijstandsclausule. Ook een initiatief (afkomstig van de Weimar-groep) om tot een eigen permanent EU operationeel hoofdkwartier te komen, strandde op verzet, in dit geval van het Verenigd Koninkrijk.

Op operationeel gebied werden geen nieuwe militaire missies ondernomen, waarbij het meest opvallend was dat de lidstaten niet tot overeenstemming konden komen over een leidende rol van de EU bij de interventie in Libië. De EU moest daar vanwege interne onenigheid over de inzet van het geweldsinstrument en door gebrek aan de benodigde militaire infrastructuur het initiatief aan een NAVO-coalitie laten, waarbij saillant was dat twee EU-lidstaten – het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – daarbij als initiator optraden. Duitsland daarentegen stelde zich zeer terughoudend op.

Tot slot staat het Europees veiligheids- en defensiebeleid onder zware druk van bezuinigingen, waarmee vrijwel alle EU-lidstaten als gevolg van

de economische en schulden crisis te maken hebben; de grote lidstaten niet uitgezonderd. Weliswaar hebben deze bezuinigingen een impuls gegeven aan het moeizame proces van **samenwerking op het gebied van defensiematerieel** (ontwikkeling, *pooling and sharing*, Gent-initiatief), maar tegelijkertijd is er weinig afstemming tussen de lidstaten bij het doorvoeren van bezuinigingen. Daarnaast hebben deze bezuinigingen (zie ook hiervoor) de relatie met de Verenigde Staten onder druk gezet. Meer in het algemeen heeft de **Eurocrisis een verlamdend effect op het handelingsvermogen van de EU, hetgeen ook ten koste gaat van het extern beleid**.

*Afgezet op een schaal van samenwerking naar niet-samenwerking, is het beeld met betrekking tot Internationale Organisaties over de afgelopen periode gemengd. De VN zijn in staat geweest een rol te spelen op het gebied van internationale veiligheid, in het geval van Libië zelfs een beslissende rol. Saillant daarbij is de rol van regionale organisaties bij het initiëren van het VN-optreden (o.a. Arabische Liga) en de uitvoering daarvan (NAVO). In dit opzicht zou gesproken kunnen worden van een lichte verschuiving richting het kwadrant Multilateraal. Tegelijkertijd werd in deze periode duidelijk dat twee organisaties die in het bijzonder in staat zijn tot meer robuust optreden – NAVO en EU – aan spanningen onderhevig zijn. Voor de NAVO doet dit zich voor op de transatlantische as. In het geval van de EU wordt de organisatie nog immer gehinderd door interne verdeeldheid over de aard en de reikwijdte van Europees militair optreden en het leiderschap binnen de Unie. Daarnaast moet gewezen worden op de gevolgen van bezuinigingen voor de slagkracht van de EU. Meer in het algemeen bevestigt de afgelopen periode een trend naar het in toenemende mate optreden van gelegenheidscoalities. De multilaterale verbanden (o.a.*

*EU en NAVO) zijn door hun grote aantal lidstaten, de verschillen tussen lidstaten, complexe besluitvorming en uiteenlopende belangen minder in staat tot snel en effectief optreden. Deze organisaties (in het bijzonder de NAVO) worden meer en meer een ‘toolbox’ voor gelegenheidscoalities, waarmee hun optreden sterker afhankelijk wordt van het leiderschap van individuele landen. In dit opzicht kan gesproken worden van de-institutionalisering en een ontwikkeling richting non-coöperatie. Op basis hiervan kan worden gesteld dat, afgezet op het assenkruis, er nog steeds sprake is van multilaterale samenwerking op veiligheidsgebied, maar dat de bestaande verbanden onder druk staan, hun optreden sterk afhankelijk is van de bereidheid van individuele landen tot leiderschap c.q. van wilsovereenstemming tussen de grote mogendheden en voor het operationele optreden van ad hoc-coalities. In dat opzicht zou geconcludeerd kunnen worden dat het multilaterale bestel moeizamer functioneert en er een tendens is in de richting van de-institutionalisering, en binnen het Multilaterale kwadrant gemiddeld genomen sprake is van een beweging richting de kwadranten Multipolair en Fragmentatie.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

**WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
Dit gemengde beeld tekent ook de toekomstverwachting. Waar de machtspolitieke ontwikkelingen wijzen op een versnelde multipolarisering van de mondiale machtsverhoudingen, zijn **effectieve internationale en regionale veiligheidsorganisaties zoveel belangrijker om deze machtsovergang in goede banen te leiden**; dit te meer waar in het huidige tijdsgewricht sprake is van tal van instabiele regio's c.q. van onzekere ontwikkelingen (bijv. de Arabische lente) (Serfaty, 2011). Weliswaar heeft de door de VN gemandateerde operatie in Libië laten zien dat onder omstandigheden – en vooral indien andere (regionale) organisaties (Arabische Liga) druk uitoefenen c.q. bereid zijn de door de VN gemandateerde missie uit te voeren (NAVO) – de internationale gemeenschap in staat is op te treden. Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat een aantal grote mogendheden (zeer) terughoudend zal zijn ten aanzien van een meer actieve rol van de internationale gemeenschap in het geval van

### Waarschijnlijkheden

- Grotere terughoudendheid ten aanzien van robuust VN-optreden;
- Grotere afhankelijkheid van gelegenheidscoalities;
- Verschuiving van de Amerikaanse strategische oriëntatie richting Pacific;
- Stagnatie van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid.

### Onzekerheden

- Wat wordt de rol van de EU op buitenlands-politiek terrein?;
- Blijven de Verenigde Staten en Europa samenwerken binnen het transatlantisch verband?





meer robuuste operaties. Dit laatste moet mede gezien worden in het licht van het gegeven dat in een meer multipolaire mondiale constellatie deze landen een (nog) belangrijker rol zullen spelen in VN-verband.

Het beeld wordt van gemengd naar meer negatief, als naar de ontwikkelingen binnen NAVO, EU en OVSE wordt gekeken, waarbij zij aangevend dat juist de NAVO en, in mindere mate, de EU tot nu toe een belangrijke rol hebben gespeeld bij de uitvoering van VN-gemandateerde interventies van meer robuuste aard. De ontwikkelingen binnen NAVO en EU in het bijzonder duiden echter voor de toekomst op een **afnemend collectief vermogen tot (militair) optreden op het gebied van veiligheid**. Voor zover dit vermogen aanwezig is, zal het waarschijnlijk in de vorm van gelegenheidscoalities zijn, sterker afhankelijk zijn van de bereidheid van individuele landen tot leiderschap en zal het hoe dan ook een wissel trekken op de Amerikaans-Europese betrekkingen. Hoe deze relatie zich gaat ontwikkelen, is onzeker. De NAVO heeft, zoals aangegeven, weliswaar een nieuw Strategisch Concept aangenomen en de *lead* gehad bij de succesvolle Libië-operatie, maar ook is duidelijk dat de interne cohesie van het Bondgenootschap onder druk staat. De Amerikanen nemen een meer afstandelijke houding in (Libië) en bekritisieren de Europeanen vanwege hun te geringe militaire bijdrage (bezuinigingen). Te verwachten valt dat deze trend zal doorzetten, ook al omdat in **de Amerikaanse strategische oriëntatie de betekenis van Europa als hot spot naar alle waarschijnlijkheid verder zal afnemen en in toenemende mate plaats zal maken voor een focus op Azië**; een tendens die nu al gaande is.

Dit betekent dat de Europeanen meer verantwoordelijk zullen zijn voor de veiligheid in de eigen regio. Het valt te betwijfelen of de Unie daartoe in staat is, zeker indien *hard power* wordt vereist. Door de schulden crisis is de EU meer naar binnen gekeerd. Hoe dan ook zijn de lidstaten niet in staat geweest om op basis van het Verdrag van Lissabon tot een krachtiger buitenlands beleid te komen. Voor de komende jaren lijkt **verdere stagnatie wat betreft het GVDB**, o.a. als gevolg van bezuinigingen en onenigheid, het meest waarschijnlijke scenario, hetgeen de transatlantische relatie verder onder druk zal zetten. Dit onderstreept dat de Unie het toch vooral van haar *soft power* moet hebben. Of dat volstaat in antwoord op ontwikkelingen als de *Arabische Lente*, is onzeker.

De **OVSE**, tot slot, **is aan verdere marginalisering ten prooi gevallen**; een trend die zich de komende jaren zal voortzetten. Grootmachten als de Verenigde Staten en Rusland zien geen rol van betekenis voor de OVSE meer weggelegd, hetgeen het gewicht en de invloed van deze organisatie vanzelfsprekend verder zal ondermijnen. Afhankelijk van het verdere verloop van de schulden crisis en de ontwikkeling van de Europees-Amerikaanse relatie lopen ook de EU en de NAVO het risico van verdere marginalisering op het gebied van de internationale veiligheid.

*Concluderend zal de komende periode een ontwikkeling laten zien in de richting van meer Multipolariteit binnen het Multilaterale kwadrant. Het multilaterale bestel zal wat betreft het vermogen tot collectief optreden op het gebied van veiligheid onder grotere druk komen te staan. Voor zover optreden mogelijk is, zal dit sterk afhankelijk zijn van het vermogen*

*om gelegenheidscoalities te smeden, van het bereiken van overeenstemming in VN-verband tussen de grote mogendheden en, waar het NAVO en EU betreft, van de verdere ontwikkeling van de transatlantische relatie.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schokken uit de Verkenningen:

- **NAVO valt uiteen.** De mate van (on-) waarschijnlijkheid dat deze schok optreedt is onveranderd. Hoewel er weliswaar meer spanning is in de transatlantische relatie, is de kans op het uiteenvallen van het Bondgenootschap nog altijd zeer gering.
- **Eurozone valt uiteen; nieuwe breuklijnen in Europa.** Met betrekking tot de in de Verkenningen beschreven strategische schokken, kan worden geconcludeerd dat het risico van het uiteenvallen van de Eurozone groter is geworden. Alhoewel nog steeds onwaarschijnlijk, is dit niet ondenkbaar. Hoe dan ook zal de EU in antwoord op de schulden crisis verder naar binnen gekeerd raken en aan mondiale invloed verliezen. Als gevolg van de schulden crisis is tevens het risico van binnenlandse politieke en maatschappelijke onrust binnen EU-lidstaten toegenomen. In het algemeen zullen de tegenstellingen binnen Europa groter worden.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

**De EU behoort tot de verliezers in het machtspolitieke spel.** Dat geldt ook voor de Verenigde Staten, maar dan vanuit een geheel andere positie. Waar Europa en Amerika verliezers zijn, zal ook de **NAVO** aan betekenis inboeten op het mondiale niveau. Deze ontwikkeling zal de stabiliteit in de wereld

niet ten goede komen, zowel als het gaat om specifieke thema's (non-proliferatie) als om regio's (Midden-Oosten; Noord-Afrika). Op het Europese continent behoort de **OVSE** tot de verliezers. De organisatie ontbeert een duidelijk mandaat en heeft sterk aan belang ingeboet. De beschreven tendens geeft ruimte aan meer autoritaire staten (Rusland, landen in Centraal-Azië) en zal het moeilijker maken om kwaadwillende landen (bijv. Iran) adequaat tegenspel te bieden.

In een meer multipolaire wereld met een verzwakt collectief vermogen tot optreden op het gebied van veiligheid, zal het risico van instabiliteit toenemen. Het gevaar van conflicten en instabiliteit betreft niet het risico van directe confrontaties tussen de belangrijkste spelers, maar veeleer **instabiliteit in de periferie van deze spelers**. Hierbij zij aangetekend dat de EU in dit opzicht kwetsbaar is (ongewisse afloop Arabische Lente, nucleaire aspiraties Iran, Midden-Oosten, Kaukasus). Het vermogen om deze instabiliteit het hoofd te bieden zal sterk afhankelijk zijn van het vermogen van de grote mogendheden om – in VN-verband – tot overeenstemming te komen, dan wel het vermogen om in regionaal verband (EU, NAVO, Arabische Liga, Afrikaanse Unie, etc.) – gemandateerd door de VN – handelend op te treden ten aanzien van risico's in de eigen directe omgeving. Weliswaar is er op het gebied van vrede en veiligheid sprake van een **positieve doctrinaire ontwikkeling rond het concept van R2P**, maar de implementatie ervan is afhankelijk van de wilsovereenstemming in VN-verband tussen de grote mogendheden. In dat licht is het Europese onvermogen een daadkrachtige rol te





spelen op het mondiale niveau zorgwekkend. De Unie heeft immers een groot belang bij een effectief multilateraal bestel en is samen met de Verenigde Staten de drager van een aantal historische waarden die in het concept van R2P tot uitdrukking komen (mensenrechten, *rule of law*, etc.). Met een verzwakte rol van de EU is de kans minder groot dat dit concept daadwerkelijk leidraad zal zijn bij het bewerkstelligen van veiligheid en stabiliteit.

#### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Hiervóór is ingegaan op de rol van **de EU, de NAVO en het VN-systeem** op veiligheidspolitiek gebied. Deze organisaties vormen **traditioneel de ankers van het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid**. Het in de Verkenningen geconstateerde beeld dat deze ankers **minder houvast bieden**, wordt door het voorgaande bevestigd. Sindsdien zijn daar de bezuinigingen, en bijgevolg de vraag welk missieniveau de krijgsmacht nog aankan, bijgekomen. De directe dreiging voor het Nederlands grondgebied is niet toegenomen. Mondiaal lijkt de stabiliteit onder grotere druk te staan. Nederland kan daardoor op twee manieren geraakt worden. Ten eerste door de effecten van instabiliteit (piraterij, migratie, energie, etc.); ten tweede doordat in samenwerkingsverband (VN, NAVO, EU, *ad hoc*) een beroep op Nederland wordt gedaan. Daarbij mag worden aangenomen dat vanwege de grondwettelijk vastgelegde opdracht bij te dragen aan de handhaving van de internationale rechtsorde, Nederland ook in de toekomst een bijdrage zal leveren aan militaire missies (onder de voorwaarde van VN-mandatering en bij voorkeur in Atlantisch verband). De tendens

van de afgelopen periode wijst dan echter op een **verminderde (maatschappelijke en politieke) bereidheid en capaciteit tot optreden in het hogere geweldsspectrum c.q. in risicovolle operaties en op een grotere afhankelijkheid van gelegenheidscoalities**.

#### CONCLUSIE

Het afgelopen jaar heeft zich gekenmerkt door samenwerking in multilaterale verbanden op het gebied van veiligheid, maar tegelijkertijd ook door de-institutionalisering. De klassieke internationale organisaties, die steeds meer verliezen aan effectiviteit en vermogen tot snel optreden, worden door uiteenlopende belangen van de lidstaten, steeds vaker alleen nog maar gebruikt als facilitator voor *ad hoc*-coalities. De verwachting is dat deze trend zich de komende vijf tot tien jaar zal voortzetten, waardoor er een afnemend collectief vermogen kan ontstaan om tegen onveiligheid en instabiliteit in de wereld op te treden. Hoewel er een positieve ontwikkeling te herkennen is op het gebied van R2P, zal de inzet van militaire middelen bij humanitaire operaties sterk afhangen van de wil van de grootmachten, die zich niet gemakkelijk laat voorspellen.

Doordat de transatlantische relatie onder andere door een verschuiving van de focus in het Amerikaans buitenlands beleid onder druk is komen te staan, zal de EU meer verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor de veiligheid in de eigen regio. Of de Unie daarin kan voorzien, is zeer onzeker.

Hoe dan ook blijft Nederland voor zijn veiligheid en stabiliteit aangewezen op internationale samenwerking. Deze noodzaak strekt zich als

gevolg van bezuinigingen ook sterker uit tot samenwerking op het gebied van ontwikkeling, aanschaf en gebruik van militaire capaciteiten (*pooling and sharing*). Daar deze samenwerking

in breder EU-verband moeizaam verloopt, zal zij toch vooral de vorm krijgen van bi-, tri- en multilaterale afspraken tussen individuele landen. ●

#### LITERATUUR

- Biscop, S. & J. Coelmont (red.) (2011), *Europe Deploys. Towards a Civil-Military Strategy for CSDP*, Brussel: Royal Institute for International Relations/Academia Press, juni (Egmont Paper 49).
- Global Centre For the Responsibility to Protect (2011), *Background briefing: responsibility to protect after Libya and Cote d'Ivoire*, New York, november.
- Gordon, P. (2011), 'US foreign policy and the OSCE', *Hampton Roads International Security Quarterly*, nr. 4, pp. 65-69.
- Klijn, H. (2011), 'De niet zo nieuwe NAVO', *Internationale Spectator* 65(2), pp. 63-66.
- Marrone, A. (2011), 'The equilibrium of the 2010 NATO strategic concept', *International Spectator* 46(3), pp. 93-111.
- Martini, E. (2010), *Restarting negotiations for the reform of the Security Council*, Rome: IAI, mei.
- Missiroli, A. (2011), 'The New EU "Foreign Policy" System after Lisbon: A Work in Progress', *European Foreign Affairs Review* 15(4).
- Mölling, C. (2011), *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?*, Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, juni (SWP Research Paper).
- Scott, A. (2009), 'The United Nations peacebuilding architecture', in: S. Weiss, H.J. Spanger & W. van Meurs (red.), *Diplomacy, development and defence: a paradigm for policy coherence*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, pp. 241-302.
- Serfaty, S. (2011), 'Moving into a post-Western world', *The Washington Quarterly* 34(2), pp. 7-23.
- Valasek, T. (2011), *What Libya says about future NATO operations*, Londen: CER, 26 augustus.



# DE NEDERLANDSE SAMENLEVING

Wouter Hagemeijer

**H**et einde van de Koude Oorlog heeft het tempo van veranderingen op politiek, economisch, maatschappelijk en militair gebied aanzienlijk versneld, zowel nationaal als internationaal. Nederland is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw welvarender en complexer geworden, alsmede kwetsbaarder voor grootschalige ontwrichting. Ook zijn de bestaande binnenlands-politieke verhoudingen sinds die tijd aanzienlijk veranderd. Dat heeft ook gevolgen gehad voor de taken en omvang van de Nederlandse krijgsmacht. De krijgsmacht is intensief ingezet ter ondersteuning van het Nederlands buitenlands beleid. In dit hoofdstuk wordt bekeken of dat ook de komende jaren nog het geval is.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

De verkiezingsuitslag van 9 juni 2010 liet zien dat het Nederlandse politieke landschap aanzienlijk is veranderd en maakte het lastig een meerderheidskabinet te formeren. Na langdurige onderhandelingen werd op 14 oktober 2010 het minderheidskabinet-Rutte van VVD en CDA beëdigd. De twee partijen hebben met de PVV een 'gedoogakkoord' gesloten, waarin is vastgelegd wanneer deze partij de regering steunt en wanneer niet.

Het nieuwe kabinet werd geconfronteerd met

de **gevolgen van de kredietcrisis** en de door de kabinetten-Balkenende III en IV genomen maatregelen ter ondersteuning van diverse Nederlandse financiële instellingen en ter stimulering van de economie. Een en ander betekende dat het begrotingstekort en de staatsschuld aanzienlijk waren opgelopen en beide boven het EMU-plafond lagen. Het VVD/CDA-regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' spreekt van "werk maken van het oplossen van problemen" en "het huishoudboekje van de staat – van ons allemaal dus – moet in balans komen" ('Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA', 2010 [hierna: ('Vrijheid en verantwoordelijkheid')]).

Het kabinet wil, door 18 miljard te bezuinigen, zorgen voor een sluitende begroting in 2015. Samen met de voorgestelde hervormingen moet dit de Nederlandse economie en samenleving sterker maken. In vrijwel alle westerse landen nemen overheden vergelijkbare maatregelen, waarbij **het belang van binnenlands-politieke overwegingen veelal zwaarder weegt dan internationale belangen**. Er is nog wel sprake van samenwerking, maar de samenhang en afstemming ontbreken soms. Op het gebied van internationale samenwerking ziet "het kabinet [het] als zijn taak de veiligheid en het welzijn van Nederland en de Nederlanders te bevorderen

en de Nederlandse belangen veilig te stellen" ('Vrijheid en verantwoordelijkheid').

Het kabinet zet de kern van het buitenlands beleid, d.w.z. internationale solidariteit, blijvende betrokkenheid bij Europese samenwerking en integratie, voort. De Europese samenwerking blijft belangrijk – de Europese markt is voor de Nederlandse economie immers verreweg het grootst – maar de Europese Unie moet zich volgens de regering meer richten op haar kerntaken. Het overdragen van extra bevoegdheden 'aan Brussel' zou niet aan de orde zijn en de Nederlandse afdracht aan de EU moet substantieel worden verminderd. De nadruk komt meer te liggen op de Europese economische samenwerking en veel minder op die in politiek-bestuurlijk verband. Ook op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking komt er meer oog voor het (directe) Nederlands economisch belang. Het budget voor Ontwikkelingssamenwerking daalt van 0,8% naar 0,7% van het BNP. De nadruk verschuift van hulp naar investering, om zo de zelfredzaamheid op lokaal niveau te vergroten. Bovendien krijgt het Nederlandse bedrijfsleven een grote rol bij het uitvoeren van het Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

De Nederlandse krijgsmacht speelt een belangrijke rol binnen het veiligheidsbeleid en draagt zo bij aan de internationale herkenbaarheid en betrouwbaarheid van Nederland. Binnen het Nederlandse veiligheidsbeleid speelt de NAVO een overheersende rol. De aangekondigde Defensiebezuinigingen zijn gebaseerd op nationale overwegingen, maar gelijktijdig zijn de eerste initiatieven ontplooid om op bilateraal niveau tot meer samenwerking te komen.

Een deel van de Nederlandse samenleving en politieke partijen als de PVV en de SP staan **sceptisch tegenover de huidige Nederlandse internationale oriëntatie**. Hier wordt getwijfeld aan de voordelen van de Europese samenwerking en van het deelnemen aan internationale militaire operaties. Vooral wat de PVV betreft zou Nederland zich meer moeten richten op het eigen belang. Deze visie wordt krachtig naar voren gebracht, zo sterk zelfs dat nationaal en internationaal de indruk bestaat dat Nederland "zich achter de dijken aan het terugtrekken is". Onlangs (14 november 2011) zag premier Rutte zich genoodzaakt om in het Verenigd Koninkrijk publiekelijk dit beeld te bestrijden. Immers, Nederland blijft uit (economisch) eigenbelang een internationaal georiënteerd land, al neemt het publieke enthousiasme daarvoor enigszins af. Zo vond eind 2009 74% van de bevolking het een goede zaak dat Nederland lid is van de Europese Unie. Een jaar later, eind 2010, was dat percentage gedaald tot 67%. Nog steeds is een meerderheid van de bevolking voorstander van het EU-lidmaatschap. Het vertrouwen in Europese instellingen als het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank lag voor alle drie rond de 60% (Europese Unie, 2011).

In de periode 2010-2011 **is de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor internationale operaties afgenomen**. Op 1 augustus 2010 kwam een einde aan de missie in Uruzgan, terwijl op 1 november 2011 de Nederlandse bijdrage aan EUFOR, operatie *Althea*, in Bosnië-Herzegovina werd beëindigd. Thans (november 2011) zijn ongeveer 1.100 Nederlandse militairen actief in Afghanistan (Politietrainingsmissie), in



*Ocean Shield* en *Atalanta* (anti-piraterijmissie) en in diverse kleine missies. Het politiek en maatschappelijk draagvlak voor deelname aan grootschalige internationale militaire operaties is minder groot. Dat blijkt uit de langdurige discussie over noodzaak, aard, omvang en taak van de Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan.

**De waarderingscijfers voor de Nederlandse krijgsmacht waren de afgelopen jaren redelijk constant.** In 2006 steunde 89% van de Nederlandse bevolking de krijgsmacht, en in 2010 was dat nog 84% ('Monitor Steun en Draagvlak Krijgsmacht Kwartaal Q3 2011', Gedragswetenschappen, CDC, MinDef, GW – 11-098, 30 september 2011). De kennis over de krijgsmacht bij de Nederlandse bevolking nam de afgelopen jaren af. Was in 2006 nog 41% van de bevolking bekend met de krijgsmacht, in 2011 was dat percentage teruggelopen tot 35%. Ook de steun voor de inzet van de krijgsmacht in het buitenland nam in de loop van de jaren af. In 2006 steunde 62% van de bevolking de inzet van militairen in het buitenland, vijf jaar later nog maar 47%.

Ook de **waardering voor Defensie als werkgever liep terug**. In 2006 vond 58% van de bevolking de krijgsmacht een aantrekkelijke werkgever voor jongeren, in 2011 nog maar 46%. Ook de kennis bij jongeren over de mogelijkheden om bij de krijgsmacht te gaan werken, nam af: van 52% (2008) tot 29% (2011). Dit had ook gevolgen voor de werving. Waren er in 2009-2010 nog ruim 85.000 belangstellenden voor een baan als militair, een jaar later was dat aantal gedaald tot bijna 42.000 (Brief Minister van Defensie aan

Tweede Kamer, 'Personeelsrapportage midden 2011', dd 24 oktober 2011, nr. BS2011033683, blz. 2.).

Sinds het einde van de Koude Oorlog wordt Defensie geconfronteerd met ombuigingen, bezuinigingen en ingrijpende reorganisaties. Over het algemeen kunnen deze maatregelen op brede maatschappelijke steun rekenen. De in april 2011 aangekondigde bezuinigingen – 1 miljard euro en het verlies van 12.000 arbeidsplaatsen, inclusief gedwongen ontslagen, een naoorlogs unicum – wordt gezien als een terechte bijdrage aan het totale bezuinigingspakket. **De maatschappelijke bereidheid om Defensie bij bezuinigingen te ontzien is, ondanks de bovengenoemde waardering, niet groot.** Deels komt dat omdat het nut van een omvangrijke defensie-organisatie niet meer wordt gezien en deels omdat de inzet tijdens (vredes)missies minder succesvol oogt dan vooraf was verwacht. Dit betekent nog niet dat binnen de samenleving de legitimiteit van de krijgsmacht ter discussie staat. De inzet van de krijgsmacht, zeker bij internationale operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde, blijft de maatschappij en de politiek sterk verdelen.

De in april 2011 aangekondigde bezuinigingen hebben een grote impact op de inzetbaarheid van de krijgsmacht. In het regeerakkoord wordt nog uitgegaan van een 'veelzijdig inzetbare krijgsmacht', zoals beschreven in het eindrapport van het interdepartementale project Verkenningen. De beleidsbrief van de Minister van Defensie geeft aan dat zo'n **veelzijdig inzetbare krijgsmacht tot 2014 niet haalbaar is** ('Defensie na de kredietcrisis: een kleinere

krijgsmacht in een onrustige wereld', dd 8 april 2011, [hierna: ('Defensie na de kredietcrisis')]

*De ontwikkelingen binnen de actor Nederlandse Samenleving lopen uiteen op het assenkruis, maar zijn overwegend Multilateraal, met Multipolaire trekken. Het bestaande beleid op het gebied van internationale samenwerking, ook wat betreft militaire samenwerking, wordt grotendeels voortgezet. De samenhang en afstemming van de internationale samenwerking ontbreekt soms en er is sprake van een afnemend enthousiasme voor (verdere) Europese integratie. Zo blijft de constante discussie over de noodzakelijke omvang van de Nederlandse krijgsmacht en de mogelijke inzet bij internationale (vredes)operaties de maatschappij verdelen. Gemiddeld genomen is in de afgelopen periode de actor Nederlandse Samenleving in het Multilaterale kwadrant gebleven, maar heeft zich een verschuiving richting het Multipolaire kwadrant voorgedaan. Er zijn nog enige Multilaterale*

*ontwikkelingen zichtbaar, maar die nemen af in aantal en intensiteit.*

**2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR: WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
De komende 5 tot 10 jaar is het waarschijnlijk dat Nederland economisch en politiek internationaal georiënteerd blijft, maar ook dat een en ander kritisch wordt benaderd door een deel van de bevolking en van de politiek.

**Het is onzeker of de Nederlandse maatschappij verder polariseert**, met eventueel toenemende tegenstelling tussen diverse bevolkingsgroepen. Welke invloed dit heeft op de politiek en dus ook op de bestuurbaarheid van Nederland is onzeker. Mogelijk wordt de discussie over integratie en de multiculturele samenleving aangewakkerd door enige ernstige incidenten, waardoor de verhoudingen mogelijk verharden.

Waarschijnlijkheden	
<input checked="" type="radio"/>	Nederland blijft economisch internationaal georiënteerd;
<input checked="" type="radio"/>	De kritische houding, zowel maatschappelijk als politiek, ten aanzien van verdere Europese integratie blijft groot;
<input checked="" type="radio"/>	De krijgsmacht is tot en met 2014 beperkt inzetbaar;
<input checked="" type="radio"/>	Defensie wordt bij eventuele extra bezuinigingen niet ontzien en is een onaantrekkelijke werkgever geworden.
Onzekerheden	
<input checked="" type="radio"/>	Wat wordt de uiteindelijke duur en omvang van de huidige economische en monetaire (euro) crisis en de gevolgen hiervan voor de Nederlandse samenleving?;
<input checked="" type="radio"/>	Wat is binnen de Nederlandse samenleving de aard en omvang van de maatschappelijke polarisatie langs economische en etnische grenzen?



De economische (en dus maatschappelijke) kansen voor mensen met een hogere opleiding nemen toe. De Nederlanders zonder goede scholing vormen steeds meer een aparte groep in de samenleving. Beide groeperingen hebben geen contact met elkaar en dat vermindert de samenhang in de maatschappij aanzienlijk.

Het in 2011 gestarte bezuinigings- en reorganisatieproces betekent dat de Nederlandse krijgsmacht tot en met 2014 beperkt inzetbaar zal zijn. Volgens de plannen beschikt Nederland dan over een kleinere, overigens in goede conditie verkerende, krijgsmacht, die volgens de regering gereed moet zijn voor elke inzet binnen haar mogelijkheden ('Defensie na de kredietcrisis'). Er is dan, zo wordt beoogd, nog steeds sprake van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht, maar dan in de vorm van een 'dunner Zwitsers zakmes'. De krijgsmacht kan nog steeds 'heel veel', maar niet meer alles. De beschikbare capaciteit om grootschalig en langdurig deel te nemen aan internationale operaties is waarschijnlijk afgenomen, waardoor de daadwerkelijke inzetopties verminderen. **Waarschijnlijk zal de regering vooral door bestaande internationale (veiligheids)organisaties uitgevoerde missies ondersteunen.** Deelname aan operaties die worden uitgevoerd door gelegenheidscoalities buiten die bestaande organisaties, behoort waarschijnlijk tot de uitzonderingen.

**Het deels afnemende maatschappelijk en politiek draagvlak voor deelname aan missies speelt waarschijnlijk een aanzienlijke rol bij de besluitvorming.** De mate waarin het directe en herkenbare Nederlandse (veiligheids)belang is aan te tonen, is van doorslaggevende beteke-

nis. Het is niet waarschijnlijk dat er de komende jaren voldoende steun zal zijn voor het uitvoeren van een langdurige, omvangrijke en kostbare missie, zoals die in Uruzgan (2006-2010). Militaire inzet met een meer civiel karakter – vredesmissie, humanitaire hulp en kortstondige hulp na omvangrijke natuurrampen – krijgt zeer waarschijnlijk de voorkeur. Operaties die een direct aanwijsbaar Nederlands belang dienen, zoals anti-piraterijmissies, kunnen zeer waarschijnlijk op breed gedragen steun rekenen.

Het mogelijk uitblijven van grootschalige inzet van delen van de krijgsmacht kan het maatschappelijk draagvlak, en **mogelijk zelfs de legitimiteit van Defensie, aantasten.** Door de toenemende en waarschijnlijk langdurige economische problemen groeit de druk op de Defensiebegroting. **Het (langdurig) niet inzetten van zware wapensystemen, geschikt voor het opereren in het hoogste geweldsspectrum (artillerie, F16/JSF en onderzeeboten), maken het handhaven van die wapensystemen steeds moeilijker.** Zij zouden dan ook de eerste kandidaten kunnen zijn om bij de waarschijnlijke extra bezuinigingen te worden gereduceerd of afgestoten. Hierdoor komt het uitgangspunt van de 'veelzijdig inzetbare krijgsmacht' in het gedrang en kunnen de resterende eenheden niet meer zelfstandig deelnemen aan operaties op het hoogste geweldsniveau. Op deze manier verliest Nederland aan absolute en relatieve waarde binnen internationale (veiligheids)organisaties. Waarschijnlijk kan de Nederlandse regering minder invloed uitoefenen op de opzet en het verloop van toekomstige internationale operaties. Ook het behouden van invloedrijke posten bij de NAVO wordt hierdoor waarschijnlijk onzeker.

Minder uitzendingen, toenemende individualisering, ontgroening en vergrijzing maken het werven van voldoende militairen waarschijnlijk moeilijker. Had het vooruitzicht uitgezonden te worden naar een uitdagend operatiegebied een sterk wervend effect, dat vooruitzicht zal de komende jaren waarschijnlijk ontbreken. Het aantal jonge mensen dat zich aangetrokken voelt tot het militaire beroep, met zijn zware fysieke belasting, nadruk op groepsbinding en de kans op langdurig verblijf in primitieve omstandigheden, neemt waarschijnlijk verder af.

Het **aanbod op de arbeidsmarkt zal de komende jaren dalen;** de uitstroom van mensen uit het arbeidsproces is groter dan de aanwas (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011). Dit betekent dat de concurrentie op de arbeidsmarkt groter wordt en Defensie waarschijnlijk veel meer moeite moet doen om geschikte militairen te werven. De in 2011 geconstateerde afnemende belangstelling voor Defensie als werkgever zal door de onzekere toekomst van de krijgsmacht waarschijnlijk alleen maar sterker worden. Dit maakt de werving zeer waarschijnlijk nog problematischer.

**Het belang van de 'intensivering civiel militaire samenwerking' (ICMS) neemt zeer waarschijnlijk toe.** Ondanks de reducties beschikt Defensie in de (nabije) toekomst nog steeds over snel inzetbare mankracht en specifieke kennis en materieel. Deze capaciteit wordt waarschijnlijk met grote regelmaat ingezet bij het ondersteunen van de civiele autoriteiten in geval van calamiteiten. Om deze steunverlening soepel te laten verlopen,

worden omvang, aard en intensiteit van de gemeenschappelijke oefeningen waarschijnlijk aanzienlijk vergroot.

**De roep om te komen tot meer internationale militaire samenwerking, neemt de komende jaren waarschijnlijk toe.** In eerste instantie gaat het dan vooral om het bundelen van ondersteunende activiteiten, zoals logistiek, opleiding en training, onderhoud en transport. Vérgaande operationele samenwerking is op de korte termijn waarschijnlijk niet aan de orde. Intensievere samenwerking is ook een, zij het beperkte, mogelijkheid om de effecten van de nationaal geïnspireerde bezuinigingen enigszins te compenseren. Waarschijnlijk zal de nationale (defensie)industrie de inspanningen opvoeren om een zo groot mogelijk deel van het materieel- en exploitatiebudget van Defensie in Nederland te laten besteden. Dit staat haaks op de politieke wens en Europese pogingen de militaire markt ook zoveel mogelijk 'Europees' te maken.

*De ontwikkelingen op het terrein van de actor Nederlandse Samenleving voltrekken zich met name in de kwadranten Multilateraal, Multipolair en Fragmentatie. De verdergaande ontgroening, vergrijzing en individualisering van de Nederlandse maatschappij zetten door. Gecombineerd met het minder aantrekkelijk worden van Defensie als werkgever, wordt het werven van voldoende militairen problematisch. De Nederlandse regering blijft waarschijnlijk bereid deel te nemen aan internationale missies in bestaande (veiligheids)organisaties. De maatschappelijke bereidheid hiertoe, onder voorwaarden en zeker wanneer er aantoonbare Nederlandse (veiligheids)belangen in het geding zijn, blijft waarschijnlijk ook bestaan. Het vermogen van de Nederlandse krijgsmacht om daadwerkelijk*





*deel te nemen aan operaties in het hoogste deel van het geweldsspectrum wordt echter als gevolg van verdere bezuinigingen lager. Hierdoor vermindert de Nederlandse invloed binnen internationale (veiligheid) organisaties en bij de opzet van missies. Door de bezuinigingen zal ook de druk om tot een meer internationale (Europese) militaire samenwerking te komen, oplopen. Dit zou immers een mogelijkheid kunnen zijn om internationaal de gevolgen van de nationale bezuinigingen enigszins op te vangen. Gemiddeld genomen blijft de actor Nederlandse Samenleving binnen het Multilaterale kwadrant. De ontwikkelingen in de komende vijf tot tien jaar laten wel zien dat de ontwikkeling naar het Fragmentatie-kwadrant (verder) intensiveert.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Aanvullende potentiële strategische schokken:

De Nederlandse krijgsmacht verliest één hoofdtak. De hoofdtak ‘beschermen, in bondgenootschappelijk verband, van het Nederlands grondgebied’, de eerste hoofdtak, komt te vervallen. Er is immers geen territoriale dreiging meer; de krijgsmacht wordt omgevormd tot een organisatie die zich volledig richt op het verlenen van internationale humanitaire hulp en op nationale en internationale steun bij natuurrampen. Een andere mogelijkheid is dat de klassieke gevechtstaken geheel verdwijnen. De hoofdtak ‘bevorderen van de internationale rechtsorde’ komt te vervallen. De krijgsmacht concentreert zich uitsluitend op het beschermen van bondgenootschappelijk en Nederlands grondgebied in Europa. Het ondersteunen van de Nederlandse civiele autoriteiten blijft als taak behouden. Hiermee wordt de

expeditionaire krijgsmacht afgeschaft. Beide maatregelen hebben zeer ingrijpende gevolgen voor de internationale positie van Nederland. Door de verdedigingstaak af te schaffen, richt Nederland zich volledig op vredesoperaties, en zal dan actiever dan het geval is VN-operaties ondersteunen. Wanneer Nederland zich concentreert op de verdedigingstaak, dan neemt de deelname aan internationale operaties af en verandert de internationale positie en invloed van Nederland. Beide besluiten hebben ingrijpende gevolgen voor de omvang, organisatie en uitrusting van de krijgsmacht. Gezien de voorkeur van het huidige kabinet voor het in stand houden van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht, is deze schok op de korte termijn onwaarschijnlijk, maar kan zich bij verdere bezuinigingen en veranderende politieke verhoudingen op de langere termijn voordoen.

De politie kan de openbare orde niet handhaven. De polarisatie binnen de Nederlandse samenleving neemt een dusdanige vlucht dat de politie de openbare orde niet kan handhaven. De krijgsmacht wordt grootschalig en langdurig gewapend ingezet om orde en rust te herstellen en blijvend te handhaven. Deze permanente binnenlandse inzet betekent dat de krijgsmacht haar uitrusting en training ingrijpend moet aanpassen, waardoor een aanzienlijk deel van het expeditionair vermogen verloren gaat. Deze schok is onwaarschijnlijk, ook op de langere termijn.

De Nederlandse krijgsmacht wordt volledig ondergebracht bij een Europese krijgsmacht. Opbouw, instandhouding

en inzet van de krijgsmacht worden verantwoordelijkheden van ‘Brussel’. Deze schok is in deze vervaagende vorm de komende periode onwaarschijnlijk. De huidige Europese defensiebesluitingen kunnen er echter toe leiden dat regeringen meer openstaan voor vervaagende vormen van militaire samenwerking.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

De duur en de omvang van de huidige economische crisis zijn onbekend. Dit draagt bij aan de (economische) instabiliteit in Europa en mogelijk ook op mondiaal niveau. Wat het directe effect is op onze veiligheid, is niet aan te geven. Het is waarschijnlijk dat de Europese landen de crisis vanuit nationaal perspectief aanpakken. Ook binnen de bestaande samenwerkingsverbanden speelt het nationale belang waarschijnlijk de boventoon.

Verdere bezuinigingen bij de Nederlandse krijgsmacht zijn in de toekomst zeer waarschijnlijk, waardoor de Nederlandse bijdrage aan internationale militaire operaties kleinschaliger wordt. Dit betekent dat de Nederlandse invloed binnen NAVO en ‘gelegenheidscoalities’ waarschijnlijk verder zal verminderen. Het gewicht van Nederland binnen de internationale politiek neemt daardoor relatief en absoluut af.

Als de Nederlandse samenleving verder polariseert, vergroten en verharderen daarbij de tegenstellingen tussen diverse bevolkingsgroepen. Dit wordt dan ook zichtbaar in de politiek; de bestuurbaarheid

van Nederland zal daardoor verminderen. In een dergelijk scenario spelen de tegenstellingen deels langs etnische lijnen. De discussie over integratie blijft dan de maatschappij verdelen. Een ander scenario is dat de economische (en dus maatschappelijke) kansen voor Nederlanders met een hogere opleiding toenemen, terwijl degenen zonder goede scholing steeds meer een aparte groep in de samenleving vormen. Beide groeperingen hebben dan geen contact met elkaar en dat vermindert de samenhang in de maatschappij aanzienlijk.

### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Het Nederlandse veiligheidsbeleid blijft gebaseerd op internationale solidariteit. De NAVO blijft voor Nederland de hoeksteen van het veiligheidsbeleid. De Europese militaire samenwerking en het verder ontwikkelen van het GBVD krijgen steeds meer aandacht en gewicht binnen Nederland. Ondanks deze continuïteit in beleid neemt de politieke en maatschappelijke belangstelling voor ‘de wereld’ (verder) af. Dit betekent dat Nederland terughoudender wordt bij het internationaal inzetten van de krijgsmacht. Het bestaande takenpakket van de Nederlandse krijgsmacht blijft hetzelfde. De krijgsmacht wordt in staat geacht het Nederlands en bondgenootschappelijk grondgebied te beschermen, een bijdrage te leveren aan het versterken van de internationale rechtsorde en steun te verlenen aan de civiele autoriteiten. De eventuele internationale inzet van de krijgsmacht is waarschijnlijk beperkt van omvang en begrensd in tijd.




## CONCLUSIE

Het afgelopen jaar heeft de Nederlandse regering een beleid geformuleerd waarbij in de komende tijd ten minste 18 miljard, mogelijk zelfs oplopend tot 23 tot 28 miljard, bezuinigd zal worden. De gehele maatschappij ondervindt daarvan de gevolgen, dus ook de Nederlandse krijgsmacht.

Nederland blijft internationaal georiënteerd, maar de aandacht komt meer te liggen bij de economische aspecten. Samenwerking met EU- en NAVO-lidstaten blijft belangrijk, maar Nederland is waarschijnlijk terughoudender wat

betreft verdere Europese integratie op politiek-bestuurlijk vlak en wat betreft deelname aan internationale operaties. Het maatschappelijk debat over de rol van Nederland 'in de wereld' is de komende jaren waarschijnlijk intensief. De economische problemen en de veranderde opvatting over 'het buitenland' bij een deel van de bevolking spelen hierbij een belangrijke rol.

De maatschappelijke waardering voor en het vertrouwen in de krijgsmacht is stabiel, maar de bereidheid de Defensiebegroting te ontzien, blijft beperkt. 

Sociaal Cultureel Planbureau (2011), 'De sociale staat van Nederland 2011', [www.scp.nl](http://www.scp.nl/content.jsp?objectid=27981), <http://www.scp.nl/content.jsp?objectid=27981> [ geraadpleegd 22 november 2011].

'Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA' (2010), <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html> [ geraadpleegd 18 oktober 2011].

## LITERATUUR

Brief Minister van Defensie aan Tweede Kamer (2011), 'Personeelsrapportage midden 2011', <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/10/24/kamerbrief-personeelsrapportage-midden-2011.html> [ geraadpleegd 20 oktober 2011].

Brief Minister van Defensie aan Tweede Kamer (2011), 'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld', <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/04/08/beleidsbrief-defensie.html> [ geraadpleegd 17 oktober 2011].

Commando Diensten Centra, Gedragswetenschappen (2011), 'Monitor Steun en Draagvlak Krijgsmacht Kwartaal Q3 2011', op te vragen via [gemail@mindef.nl](mailto:gemail@mindef.nl) [ geraadpleegd 19 oktober ].

Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolkingspiramide, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/extra/piramide-fx.htm> [ geraadpleegd 21 oktober 2011]

Europa Nu, [http://www.europa-nu.nl/id/vh93qqnk8atd/nederland\\_over\\_europa](http://www.europa-nu.nl/id/vh93qqnk8atd/nederland_over_europa) [ geraadpleegd 20 oktober 2011]

'Gedooakkoord VVD-PVV-CDA', 30 juli 2010, <http://www.kabinetsformatie2010.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=127492> [ geraadpleegd 18 oktober 2011].

Molker, R., J. Noll & M. de Weger (2009), *Krijgsmacht en samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument. Bestuurlijke, politieke en veiligheidsaspecten*, Amsterdam: Boom.

Muller, E.R., D. Starink, J.M.J. Bosch & I.M. de Jong (2004), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.



# DE CARIBISCHE DELEN VAN HET KONINKRIJK

Wouter Hagemeijer & Ivan Briscoe

**V**anaf het begin van de Europese kolonisatie is het Caribisch gebied nauw verbonden met de wereldeconomie en de geopolitieke machtsstrijd. De Caribische politiek wordt nog steeds beïnvloed door de beperkte mogelijkheden om negatieve internationale economische ontwikkelingen op te vangen en de voortgaande strijd om invloed door lokale en internationale spelers. Daarnaast worden het staatsgezag en de maatschappelijke samenhang door diverse ontwikkelingen in de regio aangetast. Het gaat daarbij om zaken als georganiseerde misdaad, politieke instabiliteit en omvangrijke natuurrampen. In oktober 2010 zijn de Nederlandse Antillen opgeheven; sindsdien bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit drie Caribische landen en Nederland, waarvan drie 'gemeenten' in deze regio liggen. De ontwikkelingen binnen Caribisch Nederland en de Caribische regio worden in dit hoofdstuk apart beschreven.

## 1. GEBEURTENISSEN EN TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR

### Caribisch Nederland

Na een jarenlange aanloopperiode hielden op 10 oktober 2010 de Nederlandse Antillen op te bestaan. Het Koninkrijksstatuut werd

weliswaar niet fundamenteel gewijzigd, maar de samenstelling van het Koninkrijk wel. Sinds '10-10-10' bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier landen, die alle in het Caribisch gebied liggen (Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Het gaat hierbij om de landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, waarvan de speciale gemeenten (openbaar lichaam) Bonaire, Sint Eustatius en Saba in deze regio liggen.

Na bijna een jaar worden de gevolgen van de herindeling van het Koninkrijk duidelijker en dat levert de nodige **wederzijdse spanningen en misverstanden op**. Een groot deel van de bevolking van de drie Caribische gemeenten ervaart negatieve effecten van de veranderingen. De kosten van levensonderhoud zijn aanzienlijk gestegen, de inflatie varieert van 6% (op Bonaire) tot 11% (op Sint Eustatius), het onderwijs is volledig vernederlandst en het bestuur is nog niet helemaal op orde (*de Volkskrant*, 2011). In deze gemeenten overheersen de gevoelens dat veel van de Nederlandse beloften nog niet zijn waargemaakt.

De verhoudingen tussen Nederland en de overige drie landen zijn af en toe gespannen. Dat komt

omdat enerzijds de lokale bestuurders vinden dat Nederland zich teveel bemoeit met het bestuur en zich 'neokoloniaal' gedraagt; anderzijds vindt Nederland dat er lokaal te weinig werk wordt gemaakt van de noodzakelijke hervormingen op bestuurlijk terrein. In het bijzonder de verhouding met Curaçao is gespannen. Het rapport 'Doe het zelf; Rapport van de Commissie Onderzoek Curaçao, ingesteld bij Koninklijk besluit van 8 augustus 2011', dd 30 september 2011 over de vermeende corruptie van Curaçaose politici heeft de verhoudingen geen goed gedaan.

Binnen het Caribische gebied behoren de vier landen van het Koninkrijk tot de meest ontwikkelde en meest welvarende eilanden. De economie van de Nederlandse gebieden is vooral afhankelijk van Amerikaanse toeristen. Uitzondering hierop vormt Curaçao, waar vooral Nederlandse toeristen komen. De economie van dit eiland is, als regionaal centrum voor financiële dienstverlening en offshore-activiteiten, minder eenzijdig ontwikkeld.

### Caribische regio

Het gehele Caribische gebied wordt gekenmerkt door **grote lokale economische verschillen en een grote afhankelijkheid van externe economische ontwikkelingen**. Zo behoren Bermuda, de Kaaiman Eilanden en de Maagden Eilanden tot de landen in de top 20 wat betreft BNP per capita, terwijl Haïti tot de 20 landen met het laagste BNP per capita behoort (CIA, 2011). De rijkste gebieden in de regio hebben kleine, maar zeer open economieën, waardoor die **zeer kwetsbaar zijn voor natuurrampen en negatieve externe economische**

**ontwikkelingen**. Volgens de UNEP's *Economic Vulnerability Index* (SOPAC-UNEP 2005) liggen zeven van de 35 economisch meest kwetsbare landen in het Caribische gebied.

Door deze afhankelijkheid is de regio recent economisch zwaar getroffen. Zo nam tussen 2008 en 2010 het 'Caribische' BNP met bijna 14% af. Vooral de kleinere eilanden met een grote financiële dienstensector<sup>14</sup> kregen het zwaar te verduren. De gemiddelde staatsschuld liep op tot 90% van het BNP (ECLAC, 2010).

De regio heeft ook nog te kampen met een andere crisis: **de effecten van de georganiseerde misdaad**. Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw is het aantal moorden gestaag gegroeid. In 2007 had het Caribische gebied het hoogste aantal moorden ter wereld. Sindsdien is deze twijfelachtige koppositie overgenomen door Centraal- en Zuid-Amerika en Zuid-Afrika (UNODC, 2007; UNODC, 2011a). Tegelijkertijd is de georganiseerde misdaad, zeker op het gebied van drugssmokkel, nog steeds aanwezig. Dit bleek bijvoorbeeld uit het schandaal rond het uitleveringsverzoek van een belangrijke Jamaicaanse bendeleider in 2010 (de zgn. 'Dudus Coke'-affaire) door de Verenigde Staten, dat leidde tot extreem geweld tussen bendes en veiligheidstroepen, waarbij 70 mensen om het leven kwamen (BBC, 2010).

Het is opmerkelijk te constateren dat ondanks het hoge geweldsniveau en de lokale politieke destabilisatie de rol van de regio als het knooppunt voor drugssmokkel van Zuid-Amerika naar Noord-Amerika en Europa het afgelopen decennium progressief is afgenomen. Dit is

<sup>14</sup> De Kaaiman Eilanden zijn het vijfde financiële centrum van de wereld, met 1,5 biljoen US\$ aan banktegoeden, beheerd door bijna 300 geregistreerde banken.



vooral te danken aan de verbeterde controle op het scheepvaartverkeer (UNODC, 2011a). Volgens de meest recente schatting van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken bereikt slechts 3% van de verscheepte drugs, hoofdzakelijk cocaïne, de Verenigde Staten via het Caribische-Zeegebied. De rest wordt gesmokkeld via landroutes door Centraal-Amerika en Mexico. De hoogste diplomaat inzake drugsbestrijding van het *State Department*, William Brownfield, waarschuwde onlangs dat de voortdurende drugsoorlogen in Mexico en de recente regionale veiligheidsinitiatieven in Centraal-Amerika (het *Central America Integration System*, SICA) voor een verschuiving van de smokkelroutes kan zorgen (*Miami Herald*, 2011).

Sinds 2002 is de meeste aandacht uitgegaan naar het indammen van de stroom drugs van de Nederlandse Antillen, Suriname en Venezuela naar Europa door drugskoeriers die gebruik maakten van commerciële vluchten. In 2004 stelde de Koninklijke Marechaussee op Schiphol de zgn. 100%-controle in voor vluchten uit deze risicolanden. In drie jaar tijd werden ongeveer 6.000 koeriers opgepakt. Deze controles worden nog steeds uitgevoerd en dat zou de (belangrijkste) oorzaak zijn voor de afname met 80% van het aantal drugskoeriers (UNODC, 2007). Gelijktijdig geeft het officiële Amerikaanse rapport over de antinarctica-strategie aan dat het gebruik van speedboten voor de drugssmokkel vanaf de Nederlandse Caribische eilanden het afgelopen jaar is afgenomen (US State Department, 2011).

Een andere bron van zorg in de regio zijn de **territoriale en maritieme ambities van**

**Venezuela.** In 2004 lanceerde president Chávez het idee van een *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) (*Bolivarian Alliance for the Peoples of Our Americas*). Dit is een organisatie die streeft naar de economische, sociale en politieke integratie van landen in Latijns-Amerika en het Caribische gebied. De eerste twee leden van de ALBA waren Venezuela en Cuba; inmiddels zijn acht landen lid, inclusief kleine eilanden als St. Vincent & The Grenadines en Dominica. Binnen ALBA is Venezuela de dominante factor; het probeert via deze organisatie zijn invloed in de regio te vergroten.

Een aantal ontwikkelingen heeft ertoe bijgedragen dat de toon van Venezuela is gematigd. De gezondheidsproblemen van president Chávez maken de politieke toekomst van zijn regime onzeker. Er is geen gedoodverfde opvolger ‘beschikbaar’, zijn aanhangers worden militanter en de krijgsmacht politiseert. Henry Rangel Silva, Chef-Staf van het leger, verklaarde dat het leger “getrouwd is met het *chavista*-project” (International Crisis Group, 2011; *The Economist*, 2011). **De toenemende binnenlandse economische en sociale problemen in Venezuela zorgen ook voor een gematigder houding.** In 2009 (Kopenhagen) en 2010 (Caracas) gaf president Chávez aan dat Aruba en Curaçao in de Venezolaanse territoriale wateren liggen. Deze uitspraak van Chávez viel samen met het voorstel van de Colombiaanse president Juan Manuel Santos om de Verenigde Staten toe te laten tot zeven militaire bases in Colombia. In de ogen van Chávez zou dat betekenen dat de Amerikanen zowel aan de west- als aan de oostgrens (respectievelijk Curaçao, Aruba en Colombia) van Venezuela aanwezig zouden zijn – en dat was onaanvaardbaar. Inmiddels is er

sprake van enige toenadering tussen Venezuela en Colombia, terwijl van het voorstel van Santos niet veel meer is vernomen.

Het Caribische gebied blijft, tot slot, een belangrijke rol spelen in het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Als gevolg hiervan is de **samenwerking tussen de Nederlandse en Amerikaanse autoriteiten intensief en veelvuldig**. Ambtenaren van het *Department for Homeland Security* voeren op het vliegveld van Aruba mede douanecontroles uit en werken samen met de (Nederlandse) kustwacht. In 2011 verlengde Curaçao de toestemming om de *Forward Operating Locations* (FOL) nog vijf jaar operationeel te houden. De belangrijkste oefening in 2010 van het *US Southern Command* was EX PANAMAX, met deelnemers uit 18 landen van het Westelijk Halfrond. Tijdens deze oefening werd het Panama-kanaal verdedigd tegen een eventuele aanval (Fraser, 2011). Het (Amerikaanse) budget voor het *Caribbean Basin Security Initiative* voor 2011 is verhoogd tot US\$ 77 miljoen in 2011, een toename met 70% ten opzichte van 2010.

*De ontwikkelingen wat betreft de actor Caribische delen van het Koninkrijk hebben zich het afgelopen jaar voltrokken in de kwadranten Multilateraal, Multipolair en Fragmentatie. De bestaande economische en bestuurlijke banden zijn gehandhaafd of werden aangehaald. De herstructurering van het Koninkrijk betekende dat de drie ‘gemeenten’ veel nauwer met Nederland zijn verbonden, terwijl de drie landen meer op afstand kwamen te staan. De afhankelijkheid van deze gebieden van Nederland, bijvoorbeeld ten aanzien van externe veiligheid, bleef groot. Daarnaast werkten lokale autoriteiten, bilateraal of beperkt multinationaal, sterk samen met de Verenigde Staten. De externe*

*afhankelijkheid van de Caribische regio als geheel is groter geworden, waarbij de voormalige kolonisatoren en de Verenigde Staten een sleutelrol spelen. Hoewel er tegenstrijdige rapporten en cijfers in omloop zijn, is drugssmokkel en de invloed van de georganiseerde misdaad een bron van instabiliteit geweest. Daardoor stond het staatsgezag onder druk en bleef de invloed van criminele groeperingen groot. Deze hebben vooral belang bij zo min mogelijk centraal gezag en zijn meestal niet erg voor onderlinge samenwerking. Bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat binnen Caribisch Nederland sprake was van ontwikkelingen binnen het Multilaterale kwadrant, terwijl in de gehele regio zich ontwikkelingen voordeden binnen het Multipolaire en Fragmentatie-kwadrant. Resumerend kan de situatie, gemiddeld genomen, worden gekenschetst als liggende tussen het Multilaterale en Multipolaire kwadrant.*

## 2. DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR:

### WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN Caribisch Nederland

De integratie van de drie ‘gemeenten’ binnen het Nederlandse bestuur zal de komende vijf jaar waarschijnlijk haar beslag krijgen. De nu geconstateerde **praktische problemen worden opgelost en de verhoudingen tussen de Nederlandse (centrale) overheid en de bijzondere gemeenten in het Caribische gebied normaliseren.**

Economisch blijven de drie landen en de drie gemeenten grotendeels afhankelijk van het toerisme. De eilanden richten zich op uiteenlopende doelgroepen, waardoor zij elkaar niet in het vaarwater zitten. Toerisme is echter een conjunctuur gevoelige industrie, zodat **de afhankelijkheid van externe ontwikkelingen groot blijft.** De ontwikkeling van deze industrie zal plaatsvinden door nauwe samenwerking





tussen de lokale overheden en grote bedrijven in de toerismebranche.

De Nederlandse militaire aanwezigheid, zowel in de landen als in de gemeenten, blijft ook de komende jaren de hoeksteen voor het waarborgen van de territoriale integriteit van de gebieden. De lopende en komende bezuinigingen op Defensie zullen waarschijnlijk leiden tot vermindering van het aantal militairen. Nederland zal echter de verplichtingen uit het Koninkrijksstatuut waarschijnlijk blijven nakomen.

#### *Caribische regio*

Vanwege de bestrijding van de georganiseerde misdaad en de internationale hulp na natuurrampen, blijft de betrokkenheid van

internationale en lokale mogendheden bij de regio de komende jaren groot. Op economisch gebied is het onzeker welke effecten de westerse financieel-economische crisis op de regio heeft. De op toerisme gerichte economieën laten op korte termijn een langzaam herstel zien, met waarschijnlijk slechts 1% groei in 2011-2012 (IMF, 2011). Daarna is het onzeker of en hoe dit herstel doorzet.

**Het is onzeker of het Venezolaanse beleid de komende jaren radicaler wordt.** Wanneer dat gebeurt, dan zorgt dit waarschijnlijk voor oplopende spanningen. Deze radicalisering kan ontstaan omdat de opvolger van president Chávez' een geradicaliseerde volgeling is, die de militaire confrontatie met de regio aangaat.

### Waarschijnlijkheden

- De integratie van de drie 'gemeenten' wordt succesvol afgesloten;
- De economie van Caribisch Nederland blijft grotendeels afhankelijk van de toeristenindustrie;
- De Nederlandse krijgsmacht blijft aanwezig in Caribisch Nederland;
- Internationale betrokkenheid bij de Caribische regio blijft groot, zowel wat betreft de bestrijding van de internationale criminaliteit als het leveren van noodhulp na natuurrampen.

### Onzekerheden

- Welke mate van effect heeft de economische (wereld)crisis op economische ontwikkelingen in de gehele regio?;
- Wat is de omvang van de Nederlandse militaire aanwezigheid na herstructurering van de krijgsmacht?;
- In welke mate krijgt de georganiseerde misdaad greep op het lokale bestuur?;
- In hoeverre is er politieke stabiliteit in de regio, alsmede in landen als Venezuela en Cuba?

Radicalisering kan ook ontstaan als gevolg van presidentsverkiezingen waarvan de uitslag door Chávez' getrouwen wordt betwist. Het leger zou vervolgens een staatsgreep kunnen plegen en zich als hoeder van het *chavista*-project opwerpen. In een poging een dergelijk regime te legitimeren, is regionaal militair avonturisme niet uit te sluiten. Zowel de radicale opvolger als de coupeplegers proberen zo hun legitimiteit te vergroten en tevens de aandacht voor de toenemende maatschappelijke problemen, zoals misdaad en corruptie, af te leiden.

**Een waarschijnlijker scenario is dat Chávez of zijn opvolger kiest voor een gematigde koers.** Dat komt door de financiële en logistieke beperkingen van de Venezolaanse staat. Daarnaast spelen regionale ontwikkelingen een rol. Waarschijnlijk verminderen de regionale spanningen, omdat er in Colombia een hervormingsgezinde regering komt die voorstander is van verzoening met de guerrillabeweging (FARC); voorts omdat het Braziliaanse streven naar een veilige regio, om zo de ambities op het wereldtoneel waar te kunnen maken, vorm krijgt; omdat er een nieuw of hervormd regime in Cuba aantreedt; en omdat er sprake is van matiging in de benadering van Washington richting de (oude) vijanden.

Deze ontwikkelingen duiden op het ontstaan van een Caribische regio die wordt gekenmerkt door meer samenwerking, maar ook door competitie. Hierbij spelen de **Vereinigde Staten** nog steeds een belangrijke rol, maar ze zijn **niet meer zo dominant als in het verleden**. Twee voorbeelden van deze afnemende Amerikaanse invloed zijn de gemeenschappelijke oefening

van de Venezolaanse en Russische marine in de Caribische wateren in 2008 en de Braziliaanse betrokkenheid bij de VN-missie op Haïti. De maritieme manoeuvres werden door de Amerikanen met zeer gemengde gevoelens gevolgd, maar de manoeuvres werden niet verhinderd. Haïti vormt traditioneel een onderdeel van de Amerikaanse invloedssfeer, maar de Braziliaanse hulp na de aardbeving van 2010 was welkom.

De afhankelijkheid van de in zwaar weer verkerende westerse economieën, de voortdurende invloed van de georganiseerde misdaad, de mogelijke verschuiving van smokkelroutes en de groeiende verwevenheid van de politieke en criminele elites wijzen in de richting van een scenario waarin de macht van overheden wordt ondermijnd door de volgende factoren:

- invloed van gewapende bendes en illegale activiteiten;
- de blijvende macht van de financiële sector ('off-shore banking') en de lokale weerstand tegen het internationaal reguleren van deze sector; en
- 'ongeregeerde' gebieden in de regio ('black holes') door het ontbreken van enig staatsgezag, zoals op Haïti en in de geurbaniseerde delen van Jamaica.

Deze **dynamiek vergroot de kans op een omvangrijke bestuurlijke crisis ('failed state'), waarbij mogelijk een crimineel regime aan de macht komt**. Dat betekent dan ook het verlies van civiel gezag en toenemende weerstand tegen inmenging en regulering van buiten af. Grote mogendheden die in het gebied hun invloed pro-



beren te behouden of uit te breiden, zullen dan ook streven naar enige statelijke samenwerking om zo hun belangen veilig te stellen.

*Wat betreft de actor Caribische delen van het Koninkrijk zijn voor zowel Caribisch Nederland als de gehele regio de ontwikkelingen in de komende jaren diffuus en voltrekken zij zich in alle vier de kwadranten. Waarschijnlijk verloopt de integratie van de Caribische gemeenten goed en is er sprake van verdere integratie. De verdere ontwikkeling van de belangrijke toeristenindustrie vindt plaats in nauwe samenwerking tussen de lokale overheden en het bedrijfsleven. De ontwikkelingen binnen de bredere Caribische regio kenmerken zich door zowel samenwerking als competitie. De Amerikaanse invloed neemt relatief af, maar blijft groot, terwijl diverse landen proberen hun invloed in het gebied te vergroten. Militair avonturisme van Venezuela is het minst waarschijnlijke scenario, maar het risico hierop betekent dat zowel Nederland als de Verenigde Staten, en mogelijk zelfs Brazilië, bij de regio betrokken blijven. Daarnaast verliest het civiele gezag in diverse landen in de regio mogelijk de greep op het bestuur, terwijl de weerstand tegen inmenging en regulering van buitenaf groeit. Grote mogelijkheden die in het gebied hun invloed proberen te behouden of uit te breiden, zullen dan ook streven naar enige statelijke samenwerking om zo hun belangen veilig te stellen. Resumerend zijn er ontwikkelingen die wijzen op verdere samenwerking en integratie, maar ook die duiden op blokvorming en zelfs fragmentatie. Gemiddeld genomen geven deze uiteenlopende trends wat betreft de actor Caribische delen van het Koninkrijk vanuit de positie tussen het Multilaterale en het Multipolaire kwadrant een beweging richting de kwadranten Fragmentatie en Netwerk te zien. Niettemin blijft deze actor nog altijd aan de bovenzijde van het assenkruis gepositioneerd.*

### 3. STRATEGISCHE SCHOKKEN

Strategische schok uit de Verkenningen:

#### **Venezuela valt Curaçao en Aruba aan.**

Er vindt een Venezolaanse inval plaats in Curaçao en Aruba. Een dergelijk actie beïnvloedt de verhoudingen binnen het gehele gebied. Naast een Nederlands antwoord op deze agressie is een militaire reactie van de Verenigde Staten meer dan waarschijnlijk. Door de gematigder politieke koers van Venezuela is het uitkomen van deze schok onwaarschijnlijker geworden. Wanneer er echter in dat land sprake is van toenemende politieke radicalisering en verscherping van de binnenlandse economische en sociale problemen, wordt de kans op deze schok groter.

Aanvullende potentiële strategische schokken:

#### **Onafhankelijkheidsverklaring land(en) binnen het Koninkrijk.**

Een of meerdere landen binnen het Koninkrijksverband besluiten als volledig zelfstandige natie verder te gaan en de huidige bestuurlijke banden met Nederland te verbreken. Een dergelijk besluit draagt bij aan de verdere versnippering van de regio, waarbij de nieuwe staten waarschijnlijk aansluiting zoeken bij andere regionale samenwerkingsverbanden.

#### **Staatsgezag in het Caribisch gebied of in Centraal-Amerika stort in en criminele groepen nemen de macht over.**

In een (of meerdere) land(en) in het Caribisch gebied of in Centraal-Amerika stort het staatsgezag vrijwel volledig in en criminele groeperingen krijgen daadwerkelijk de macht in handen. Hierdoor krijgt de internationale criminaliteit een extra stimulans. Ook kunnen

hierdoor extra gebieden ontstaan waar terroristische organisaties zonder ingrijpen van een overheid zich kunnen voorbereiden (oefenen) op het uitvoeren van wereldwijde acties.

#### **Terugtrekking Verenigde Staten uit Caribisch gebied.**

Een zeer grote schok zou het vertrek van de Amerikanen uit het Caribisch gebied zijn. Hierdoor ontstaat een aanzienlijk machtsvacuüm, waarbij een belangrijke handelsroute, het Panama-kanaal, zeer kwetsbaar wordt. Dat betekent ook dat de landen in de regio en de voormalige kolonistoren dit veiligheidsrisico zelf moeten afdekken. Deze mogelijkheid moet echter als zeer onwaarschijnlijk worden beschouwd.

### 4. WINNAARS, VERLIEZERS & INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

*Caribisch Nederland*

Onzeker is of en hoe de nadelige effecten van de herstructurering van het Koninkrijk de komende jaren worden aangepakt. **De bestaande sociale onrust kan verder toenemen, waardoor de bereidheid afneemt om binnen het bestaande bestuurlijke verband te blijven.** De economieën blijven kwetsbaar voor externe invloeden, zodat in slechte tijden de onrust alleen maar toeneemt. Wanneer landen zelfstandig verder gaan, neemt die economische kwetsbaarheid alleen maar toe. Dit maakt de overheden gevoeliger voor radicale groeperingen in de eigen samenleving en voor druk van geradicaliseerde buurlanden, waardoor de bevolking als 'verliezer' moet worden gezien. De omvang en dus de capaciteit van de Nederlandse krijgsmacht neemt door de huidige en toekomstige bezuinigingen af. Het wordt

hierdoor onzeker of zij nog wel in staat is alle militaire verplichtingen in het Caribische gebied na te komen.

*Caribische regio*

Economisch kwetsbare landen als Haïti en de Dominicaanse Republiek, zeker wanneer zij hun huidige problemen op bestuurlijk en economisch gebied en de door natuurrampen veroorzaakte ontwrichting niet te boven komen, zorgen voor regionale instabiliteit en onveiligheid. De lokale bevolking behoort (wederom) tot de verliezers; de bestuurlijke elite en de georganiseerde misdaad tot de winnaars. Deze **nieuwe failed states vergen constante en intensieve internationale aandacht en aanwezigheid, waarvoor de middelen mogelijk ontbreken.** Wanneer de georganiseerde misdaad erin slaagt vaste voet te krijgen binnen regeringen van diverse landen in de regio, mogelijk inclusief Mexico, dan vormt dat een bron van instabiliteit. Het betekent dat veel meer aandacht geschonken moet worden aan bestrijding van drugssmokkel, mensenhandel en andere vormen van internationale criminaliteit.

Potentiële radicale nieuwe machthebbers in bijvoorbeeld Venezuela en Cuba, die buitenlandse (militaire) avonturen niet uit de weg gaan, kunnen grote regionale instabiliteit en onveiligheid veroorzaken. Militaire confrontaties en de daaruit voortvloeiende onrust zouden er dan waarschijnlijk toe leiden dat toeristen de regio mijden, waardoor de lokale economieën zwaar worden getroffen. Dat zou op zijn beurt voor **toenemende sociale onrust** zorgen.



5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

Het Nederlandse veiligheidsbeleid blijft gericht op het beschermen van de belangen in het gebied en het garanderen van de integriteit van de diverse delen van het Koninkrijk. Dat betekent ook nauwe samenwerking met de Verenigde Staten en mogelijk verscheidene staten uit de regio.

De activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht blijven ongewijzigd: het garanderen en actief bewerkstelligen van de territoriale integriteit van de Koninkrijksgebieden. In de Caribische gemeenten is de krijgsmacht (de Koninklijke Marechaussee) vooral actief bij grenscontrole; in de rest van het gebied blijft de nadruk liggen op externe veiligheid en het ondersteunen van drugsbestrijding. Daarnaast verlenen de strijdkrachten harde en zachte steun aan de civiele autoriteiten. In het eerste geval steunen zij met militair ingrijpen de lokale autoriteiten

bij het herstellen van het civiele gezag; in het tweede geval verlenen zij steun na natuurrampen, zowel lokaal als in de gehele regio.

CONCLUSIE

Nederland blijft, als Caribisch land, ook de komende jaren een belangrijke rol spelen in het Caribische gebied. De bestuurlijke hervormingen krijgen hun beslag. De drie Nederlandse landen en de drie gemeenten behoren ook in de toekomst tot de economisch meest ontwikkelde Caribische eilanden, met goed en stabiel bestuur. De Nederlandse krijgsmacht blijft de territoriale veiligheid garanderen en zal in het gebied aanwezig blijven.

De gehele regio blijft kwetsbaar voor economische tegenslagen, voor invloed van de georganiseerde misdaad en voor manipulatie door lokale en externe mogendheden. De politieke, maatschappelijke en sociale stabiliteit in grote delen van het gebied zijn zeer onzeker.

LITERATUUR

BBC (2010), 'Jamaican "drug lord" Christopher "Dudus" Coke arrested', 23 juni.

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), 'De toekomst van het Koninkrijk'.

CIA (2011), *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Dissel, van, A & Petra Groen (2010), *In de West. De Nederlandse krijgsmacht in het Caribisch gebied*, Franeker: Uitgeverij Van Wijnen.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2010), *Economic Survey of the Caribbean 2009-2010*, Santiago: UN-ECLAC.

*The Economist* (2011), 'A Caribbean Tripoli?', 7 april.

Fraser, Douglas M. (2011), *Posture Statement Before the 12th Congress Senate Armed Services Committee*. Washington DC.

International Crisis Group (2011), *Violence and Politics in Venezuela*, Bogotá/Brussel.

International Monetary Fund (2011), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere. Shifting Winds, New Policy Challenges*, Washington DC: IMF.

Koopman, Edwin (2011), *De Oliekoning - Hugo Chávez en de beloftes van zijn Latijns-Amerikaanse revolutie*, Amsterdam: Uitgeverij Podium.

*Miami Herald* (2011), 'US official: Drug traffic may return to the Caribbean', 9 november.

*New York Times* (2010), 'Curaçao Faces Friction With Chávez Over US Planes', 11 juli.

South Pacific Applied Geoscience Commission and United Nations Environment Programme. (SOPAC-UNEP) (2005), *The Economic Vulnerability Index*, [www.vulnerabilityindex.net](http://www.vulnerabilityindex.net)

United Nations Office on Drugs and Crime & World Bank (UNODC) (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Wenen: UN, hoofdstuk 7.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011a), *Global Study on Homicide*, Wenen: UN.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011b), *World Drug Report 2011*, Wenen: UN.

US State Department (2011), *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington DC.

*de Volkskrant* (2011), 'Een kwestie van geven en nemen', 28 oktober.

Woodrow Wilson Centre (2010), *Caught in the Global Hurricane: Debating the Caribbean's Development Challenges in an Uncertain World*, Washington DC.



## Conclusie





# CONTINUÏTEIT EN ONZEKERHEID IN EEN VERANDERENDE WERELD

*Jair van der Lijn & Andrea Teftedarija*

**S**inds het verschijnen van de Verkenningen in 2010 is er veel gebeurd. De Eurocrisis, de Arabische Lente, de verdere groei van de BRIC's, de London Riots, de aanslag van Anders Breivik in Noorwegen, de aardbeving in Japan en de daaropvolgende kernramp in Fukushima, de ontwikkelingen inzake het Iraanse kernwapenprogramma en de dood van Kim Jong-Il zijn slechts een greep uit de vele gebeurtenissen van het afgelopen jaar. Met als doel al deze ontwikkelingen te duiden, stelt de Clingendael Strategische Monitor zich de volgende vraag:

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

De **drie voornaamste conclusies** van de Monitor 2012 zijn:

Ten eerste, op basis van de scenarioanalyse bevindt de wereld zich in het **Multilaterale kwadrant** van het assenkruis dat in de Verkenningen is ontwikkeld. Coöperatie heeft (nog) de overhand, terwijl het internationale

systeem overwegend statelijk van karakter blijft. In de complexiteit aan ontwikkelingen binnen het internationale systeem zijn **twee overkoepelende trends** te ontwaren: binnen het internationale systeem verloopt de **samenwerking tussen staten stroever**; en binnen het internationale systeem neemt **het aantal niet-statelijke actoren toe en groeit hun rol**. Hierdoor is het waarschijnlijk dat in de komende vijf tot tien jaar het internationale systeem zich zal bewegen naar het **Multipolaire kwadrant**, voornamelijk statelijk, en non-coöperatie heeft de overhand.

Ten tweede, **het internationale systeem heeft zich naar een onzekerder situatie bewogen**. Deze conclusie is gebaseerd op drie lijnen in de onderstaande analyse:

a) afgezet tegen het assenkruis van de Verkenningen heeft het afgelopen jaar volgens de scenarioanalyse in de Monitor een beweging van de drijvende krachten en actoren naar het nulpunt van het assenkruis plaatsgevonden. Hoe dichterbij dat nulpunt wordt benaderd, des te onzekerder en diffuser de toestand van het internationale systeem is. De wereld krijgt steeds meer trekken van *alle* vier kwadranten.

b) in vergelijking met de Verkenningen is het gewicht van de in de Monitor waargenomen onzekerheden relatief toegenomen ten opzichte van de waarschijnlijkheden.. Met andere woorden, ook de actor- en factoranalyses in de Monitor laten meer onzekerheid zien.

c) vele van de in de Verkenningen gesignaleerde schokken, maar ook van de nieuwe in de Monitor waargenomen aanvullende schokken, zijn volgens de analyses waarschijnlijker geworden. De gevolgen van deze schokken zijn doorgaans van te voren niet te overzien. De kans dat het internationale systeem in de komende vijf tot tien jaar drastisch wordt opgeschud, en daarmee nog onzekerder wordt, lijkt te groeien.

Ten derde, hoewel in het afgelopen jaar het internationale systeem niet werkelijk onveiliger is geworden, is de onzekerheid, en daarmee **het risico van onveiligheid, toegenomen**. Bovendien is in veel gevallen deze onzekerheid verschoven van de vraag 'wordt de wereld veiliger of onveiliger?', naar 'blijft het huidige veiligheidsniveau gehandhaafd of wordt de wereld onveiliger?'. De waarschijnlijkheid dat de komende periode de internationale veiligheid zal toenemen, is kleiner geworden.

Hieronder zal eerst worden gekeken naar de waarschijnlijkheden en onzekerheden wat betreft de ontwikkelingen in het internationale systeem voor de komende vijf tot tien jaar besproken. De strategische schokken die vervolgens aan de orde komen, kunnen het internationale systeem drastisch veranderen en zijn veelal voorbeelden

van gebeurtenissen die bepalend zijn voor de waarschijnlijkheden en onzekerheden. Vervolgens wordt gekeken naar de winnaars en verliezers van deze mogelijke ontwikkelingen, de gevolgen die de mogelijke ontwikkelingen hebben voor de instabiliteit en onveiligheid in de wereld en Nederland, als ook de implicaties daarvan voor de Nederlandse krijgsmacht. Deze conclusie sluit af met een analyse van de trends in het internationale systeem vanaf het verschijnen van de Verkenningen en waarbij deze ontwikkelingen in het afgelopen jaar en voor de komende vijf tot tien jaar worden afgezet in de kwadranten van de Verkenningen. Hierbij wordt dieper ingegaan op de richting van de toekomstige ontwikkelingen van de afzonderlijke drijvende krachten en actoren, en wordt gereflecteerd op de snelheid van deze te verwachten veranderingen.

**WAARSCHIJNLIJKHEDEN EN ONZEKERHEDEN**  
De hierboven besproken waarschijnlijke verwachtingen voor de ontwikkelingen in de komende vijf tot tien jaar zijn allesbehalve zeker. Zij zijn dan ook geen voorspellingen, en zijn afhankelijk van waarschijnlijkheden, onzekerheden en de later te bespreken strategische schokken. In de aparte hoofdstukken over de actoren en factoren zijn steeds de waarschijnlijkheden en onzekerheden per drijvende kracht en actor beschreven. In deze paragraaf worden deze geclusterd weergegeven en vergeleken met de onzekerheden en waarschijnlijkheden, zoals onderkend in de Verkenningen.

*Waarschijnlijkheden*

Een aantal in de Monitor waargenomen



ontwikkelingen die als waarschijnlijkheden worden beschouwd, werden ook in de Verkenningen als zodanig benoemd. Een aantal werd in de Verkenningen als onzekerheden gezien. Daarnaast zijn in de Monitor ook nieuwe waarschijnlijkheden opgenomen. Tot slot is een aantal waarschijnlijkheden uit de Verkenningen in de Monitor niet waargenomen. Hieronder komen de waarschijnlijkheden in deze volgorde aan de orde.

*In zowel de Monitor als de Verkenningen waarschijnlijk*  
Zowel de Monitor als de Verkenningen verwachten een **minder dominante positie van het Westen**. De rol van de westerse wereld, waarvan Noord-Amerika en Europa de kern vormen, is de afgelopen anderhalf jaar sneller afgenomen dan verwacht. Er is sprake van een zwakke economische groei in de EU en de Verenigde Staten, terwijl de snelle groei in de BRIC's zich voortzet. China kan hierdoor wellicht binnen vijf tot tien jaar de Amerikaanse economie in omvang voorbijstreven. Vanwege de financiële crisis verkrijgen India, Brazilië en China meer invloed in het IMF. Daarnaast neemt de westerse invloed in fragiele staten af ten faveure van de BRIC's, de Golfstaten en andere niet-traditionele actoren. Tot slot neemt de aantrekkingskracht van het westerse neoliberale model af, hetgeen ook afbreuk doet aan de 'soft power' van het Westen. De opkomende machten gaan de strijd aan om grondstoffen, invloedssferen en status, terwijl de positie van het Westen minder dominant wordt. Deze verdeeldheid onder de grote mogendheden uit zich in een toenemend gebrek aan leiderschap op mondiaal niveau. Of de opkomst van de opkomende machten vreedzaam zal verlopen, is een onzekerheid die hieronder wordt behandeld. Wel

blijven de Verenigde Staten ondanks de schulden-crisis verreweg de belangrijkste militaire macht, maar verleggen zij hun aandacht op het terrein van de veiligheids- en defensiepolitiek naar de Pacifische regio. In andere regio's zullen zij nog meer dan voorheen geneigd zijn om de aanpak zoals gehanteerd in de Libië-interventie, *leading from behind*, en het aangaan van partnerschappen met regionale mogendheden, zoals in het geval van de Ethiopische en Keniaanse interventies in Somalië, voort te zetten.

De **voortdurende instabiliteit in de 'gordel' die van Latijns-Amerika via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Centraal-Azië loopt**, blijft ook als waarschijnlijkheid uit de Verkenningen gehandhaafd. Deze 'gordel van instabiliteit' van traditionele probleemgebieden blijft hoogst instabiel en vatbaar voor politieke onrust, extremisme en vormen van georganiseerde criminaliteit. Somalië, Pakistan en Afghanistan zijn slechts enkele voorbeelden van fragiele staten, terwijl hier de instabiliteit in de MONA-regio, in het bijzonder Jemen, Syrië en Libië, nog is bijgekomen. Daarnaast kan de situatie in traditionele risicogebieden als Iran, Israël en de Palestijnse gebieden, Noord-Korea, Kasjmir en Georgië nog altijd verslechteren. Tegelijkertijd wordt de bereidheid van, en de politieke en economische ruimte voor, traditionele westerse actoren om in fragiele staten een rol van betekenis te spelen, kleiner.

Tevens blijft **een dynamisch conflictspectrum** een waarschijnlijkheid. De meeste conflicten blijven intrastatelijk en hybride. Het gevolg is dan ook dat irreguliere strijdmethodes en een mogelijk wisselende geweldsintensiteit

waarschijnlijk blijven. Niet-statelijke groepen blijven actief, diversifiëren irreguliere strijdmethoden en zetten nieuwe militaire coalities op in arme en fragiele landen met een conflictgeschiedenis. Daarnaast ontstaan nieuwe hybride groepen, die politieke strijd vermengen met crimineel geweld op transnationale schaal.

**Technologische ontwikkelingen.** De technologische vooruitgang blijft waarschijnlijk voortduren. NBIC-convergentie zal essentieel zijn voor een 'nieuwe technologische golf', die ook militaire toepassingen krijgt. Zowel statelijke als niet-statelijke actoren zullen beschikken over NBIC-producten en andere nieuwe technologieën. Te denken valt aan een 'internet of things', die het waarschijnlijker maakt dat een digitale aanval, sabotage of verstoring grote maatschappelijke, economische en/of militaire consequenties heeft. Sommige technische toepassingen, zoals satellietbeveiliging, antisatellietwapens en wapensystemen in de ruimte, zullen waarschijnlijk in handen van staten blijven.

**Groeiende druk op de 'openbare ruimten' van de wereld.** De Monitor bevestigt de waarneming uit de Verkenningen dat er sprake is van een toenemende druk op de 'vrije zee', de atmosfeer, de ruimte en het internet. Het is waarschijnlijk dat de komende vijf tot tien jaar de zeeroverij in omvang zal blijven toenemen. Er zijn geen internationaal bindende afspraken over broeikasgasreducties te verwachten. Door de militarisering van de ruimte zal onveiligheid in dit domein waarschijnlijk toenemen. De onveiligheid in het digitale domein neemt toe door het wijdverspreide gebruik van digitale ICT en de open toegang tot het digitale domein. In al

deze gevallen lijken overheden niet in staat deze druk weg te nemen. In sommige gevallen zijn zij niet in staat hiertoe voldoende samen te werken. In andere gevallen zijn zij niet voldoende bij machte om de niet-statelijke actoren die in deze ruimten actief zijn, hun wil op te leggen.

*Van onzeker naar waarschijnlijk*

De Monitor presenteert drie waarschijnlijke ontwikkelingen die bij de Verkenningen nog onzeker waren.

Was het in de Verkenningen nog een vraag: *Zet het proces van mondialisering onverminderd door?*, de Monitor constateert: de **mondialisering schrijdt voort**. De beheersbaarheid van deze mondiale omgeving houdt echter geen gelijke tred met de ontwikkelingen.

De Monitor constateert dat het **non-proliferatieregime onder druk** staat. Werd in de Verkenningen als onzekerheid waargenomen: *Houdt het nucleaire non-proliferatieregime stand?*, in de Monitor is dit minder onzeker geworden, omdat de verwachtingen negatiever en de strategische schokken op dit terrein waarschijnlijker zijn geworden. Tot deze strategische schokken plaatshebben, wordt de *status quo* echter gehandhaafd. De opbouw van het Iraanse atoomprogramma gaat door en het land verwerft waarschijnlijk de capaciteit om kernwapens te produceren. Het is minder waarschijnlijk dat Iran metterdaad ook openlijk een kernwapenstaat wordt. Tegelijkertijd lukt het niet-statelijke actoren waarschijnlijk niet om massavernietigingswapens te verwerven en in te zetten. De strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens blijft vooral een multilaterale aangelegenheid.



Een van de twee kernonzekerheden uit de Verkenningen was: *Wordt onze veiligheid bepaald door staten of door niet-statelijke actoren?* De Monitor constateert: **De invloed van niet-statelijke actoren neemt toe.** Hoewel de Monitor de relatieve opkomst van niet-statelijke actoren dus als een waarschijnlijkheid beschouwt, is de snelheid hiervan, alsook de vraag tot hoe ver deze opkomst gaat, nog onbekend. Het is onzeker in welke mate statelijke actoren hun technologisch overwicht behouden door de toegang van niet-statelijke actoren tot nieuwe technologieën. Mochten zij dit overwicht verliezen, dan kan dit een *game changer* worden. De opkomst van niet-statelijke actoren heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Enerzijds moet de komende vijf jaar onder meer met een groei van de zeeroverij rekening worden gehouden, anderzijds bieden bijvoorbeeld de sociale media een emancipatorisch instrument aan de *civil society* en andere burgerbewegingen en zoeken netwerken van NGO's steeds meer afstemming op internationale beleidsagenda's en aansluiting bij regionale en mondiale internationale organisaties. Bij de ontplooiing van het bedrijfsleven is bovendien, zeker in afwezigheid van een juridisch kader, steeds meer sprake van zelfregulering.

*Nieuwe waarschijnlijkheden (d.w.z. niet in de Verkenningen, wel in de Monitor)*

De Monitor constateert in vergelijking met de Verkenningen de volgende aanvullende waarschijnlijkheden:

**Er is sprake van *Politikverdrossenheit*.** Onder meer als gevolg van het feit dat de politiek en de overheid weinig greep hebben op de

mondialisering, neemt het vertrouwen van de bevolking in beide af. Dit ongenoegen resulteert steeds vaker in extremisme en rechts-populisme, alsmede in massaal (zo niet breed) publiek protest, zoals de *Occupy*-beweging. Daarnaast staan ook de internationale instituties onder vuur en bestaat er een roep om renationalisering van beleid. Zo blijft de kritische houding ten aanzien van verdere Europese integratie, zowel maatschappelijk als politiek, waarschijnlijk groot. De economische en schulden crises, alsmede de verdere nationalisering van de gezochte oplossingen, maken het waarschijnlijker dat er minder aandacht zal zijn voor situaties die op het eerste gezicht niet van nationaal belang lijken. Het gevolg hiervan is een grotere kans op onveiligheid in sommige regio's. Dit kan op de langere termijn zijn weerslag hebben op de nationale veiligheid.

**De economie zal voorlopig nog in onrustig vaarwater verkeren, maar komt er uiteindelijk weer bovenop.** De wereldeconomie zal waarschijnlijk lange tijd instabiel blijven, met sterke koerswisselingen en een toenemende inflatie in de Verenigde Staten en de Europese Unie. Het IMF zal hardere eisen stellen aan de (Europese) economieën. Dat de Eurozone niet uit elkaar valt en dat de economische groei en handel weer zullen aantrekken, is het meest waarschijnlijke scenario. Gedurende dit proces blijft Nederland economisch internationaal georiënteerd.

**Klimaatverandering zet door.** Er zal meer sprake zijn van extreem weer, alsmede van verdere temperatuur- en zeespiegelstijging. Tegelijkertijd is de kans dat dit gegeven leidt tot internationaal

bindende afspraken over broeikasgasreducties klein.

**De energiemarkt is gespannen en Nederlandse belangen staan binnen de EU onder druk.**

Het beleid van energieproducerende en -consumerende landen zal waarschijnlijk vaak confronterend zijn. Het streven van de EU om een gezamenlijk energiebeleid te voeren, komt niet uit de verf. De Nederlandse industriële en handelsbelangen komen binnen de EU onder druk te staan. Ook spanningen buiten de EU, in de Kaspische-Zeeregio en de zuidoostelijke Middellandse-Zeeregio lopen op. Op de middellange termijn zullen investeringen in grote energieprojecten door uitstel vertraagd worden, maar de productie en ontwikkeling van duurzame energie zal nog wel een verdere groei doormaken.

**De status quo inzake Noord-Korea duurt voort.**

Het is waarschijnlijk dat het regime in Noord-Korea stand houdt en haar politiek inzake nucleaire wapens voortzet. De internationale verdeeldheid rondom de aanpak van dit risicoland houdt eveneens aan. In het bijzonder een implosie van het regime of een onbesuisde actie van Pyongyang zouden een strategische schok betekenen. Een dergelijke schok, die de afgelopen periode waarschijnlijker is geworden, zou voor grote onzekerheid kunnen zorgen.

**Terrorisme is een blijvend probleem.** In het bijzonder het *lone wolf*-terrorisme dreigt een toenemend gevaar te worden. Door het grotere aantal falende staten in de MONA-regio kan ook het jihadistisch terrorisme weer een nieuwe impuls krijgen. Ondanks een mogelijke

toename van radicalisering en polarisatie blijft de staat op dit terrein de dominante actor, die de overhand houdt op terroristische groeperingen. Dit is het gevolg van de sterkere positie van de staat en de toenemende intergouvernementele samenwerking ten aanzien van terrorismebestrijding.

**De krijgsmacht staat onder druk.** De huidige bezuinigingen trekken een zware wissel op de organisatie van de krijgsmacht, waardoor zij tot en met 2014 beperkt inzetbaar is. Bij eventuele extra bezuinigingen zal Defensie waarschijnlijk niet worden ontzien. Daardoor wordt de krijgsmacht ook een onaantrekkelijker werkgever.

**De Caribische regio blijft afhankelijk van andere, met name westerse actoren.**

De internationale en Nederlandse betrokkenheid bij de Caribische regio blijft groot. De integratie van de drie 'gemeenten' in Nederland zal waarschijnlijk succesvol worden afgesloten. De economie van Caribisch Nederland blijft tevens grotendeels afhankelijk van de toeristenindustrie. Daarnaast blijft Caribisch Nederland afhankelijk van de krijgsmacht, zowel wat betreft de bestrijding van internationale criminaliteit als voor het leveren van noodhulp na natuurrampen.

*In de Monitor niet waargenomen waarschijnlijkheden uit de Verkenningen*

De waarschijnlijkheden uit de Verkenningen die in de Monitor niet naar voren zijn gekomen, zijn de volgende:

**Groeiende migratiedruk op – de grenzen van – de Europese Unie.** Hoewel de drijvende kracht Demografie niet in deze Monitor is



meegenomen, zijn er aanwijzingen dat de migratie een veel onzekerder grootheid is dan verwacht. Met de economische crisis lijkt de EU voor migranten minder aantrekkelijk te worden, terwijl er minder vraag is naar goedkope arbeidsmigranten. Migratiestromen verleggen zich om deze redenen in de richting van opkomende regio's. Dit laat onverlet – en staat er los van – dat de polarisatie in de Nederlandse samenleving tussen 'oude' en 'nieuwe' bevolkingsgroepen en tussen aanhangers van een 'open' dan wel een 'gesloten' maatschappelijk model, blijft bestaan.

**De kracht van percepties.** Deze waarschijnlijkheid lijkt welhaast een absolute waarheid, maar is in geen van de analyses van de drijvende krachten en actoren aan de orde gekomen. Er zijn in 2011 aan de andere kant ook geen aanwijzingen dat de snelheid waarmee nieuws wordt verspreid zal afnemen en dat de 'battle of the narrative' voor de Nederlandse krijgsmacht minder van belang zou worden.

**Groeiend strategisch belang voor Europa van het gebied rondom de Indische Oceaan.** Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het belang van het gebied rondom de Indische Oceaan groeit, noch dat het afneemt. Evenmin valt te verwachten dat Europa, of Nederland, er een vooraanstaande militaire rol zal spelen. Wel lijkt de Pacifische regio mondiaal sterk in belang toe te nemen. Dit is onder andere zichtbaar in de sterkere Amerikaanse nadruk op deze regio en de daaruit volgende verminderde aandacht van Washington DC voor Europa en het Midden-Oosten. Vanuit dit oogpunt is het zelfs waarschijnlijk dat Europa nog meer zijn eigen

boontjes moet doppen en zich meer moet richten op de stabiliteit en onveiligheid in de buurt van de eigen regio.

#### *Onzekerheden*

De onderstaande onzekerheden zijn een clustering van de onzekerheden die bij de drijvende krachten en actoren in de Monitor zijn waargenomen; wederom worden zij hier met die uit de Verkenningen vergeleken. Er zijn onzekerheden die zowel in de Monitor als de Verkenningen zijn waargenomen, er zijn onzekerheden die in de Verkenningen nog als waarschijnlijkheid werden gezien en er zijn nieuwe onzekerheden geconstateerd. Daarnaast is er een onzekerheid die in de Verkenningen werd waargenomen, maar in de Monitor niet. Hieronder komen de onzekerheden in deze volgorde aan de orde.

*In zowel de Monitor als de Verkenningen onzeker*  
**Verloopt de opkomst van nieuwe grootmachten vreedzaam?** Deze onzekerheid blijft in de Monitor gehandhaafd. De eerder beschreven waarschijnlijkheid dat het Westen zijn dominante positie verliest, biedt ruimte aan de opkomst van nieuwe grootmachten. Dit leidt tot groeiende rivaliteit tussen de Verenigde Staten en China. Zo streven de Amerikanen ernaar een leidende veiligheidsactor in Azië te blijven, terwijl China deze rol op zich wil nemen. Dit roept onzekerheid op over zowel de toekomstige Amerikaanse rol in de regio als voor de regionale stabiliteit. Daarnaast is de uitkomst van de pogingen van Brazilië en India om permanent lid van de VN-Veiligheidsraad te worden, nog niet duidelijk. Zowel het al dan niet slagen hiervan, als de reactie van deze landen in het

geval een permanent lidmaatschap uitblijft, is onzeker. Verder is het waarschijnlijk dat de BRIC's, de Golfstaten en, op termijn, andere niet-traditionele actoren meer gaan wedijveren om invloed in fragiele staten, voornamelijk ten behoeve van toegang tot grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen. De interdependentie tussen al deze mogelijkheden is echter dermate groot dat - ondanks de toenemende concurrentie - daadwerkelijke oorlog, het gebruik van massavernietigingswapens of grote internationale veiligheidsbedreigingen onwaarschijnlijk zijn. Daarvoor zijn de (gemeenschappelijke) belangen te groot. Uiteindelijk blijft voor de opkomende grootmachten de binnenlandse economische groei verreweg het belangrijkste, zodat wanneer het erop aankomt, zij waarschijnlijk toch multilateraal zullen blijven samenwerken.

**Wat is de toekomst van global governance?** Dit is een onzekerheid in de Monitor, die de volgende drie onzekerheden uit de Verkenningen omvat: *Blijft de NAVO de hoeksteen van de Europese veiligheid?; Gaat de Europese Unie zich als een politieke en militaire machtsfactor manifesteren?; en Hoe ontwikkelen zich de Verenigde Naties?* Het is onzeker hoe oude systemen van *global governance* omgaan met de snel veranderende en globaliserende wereld. De mondialisering en de huidige financiële crisis testen de relevantie en de daadkracht van essentiële internationale organisaties, waaronder het IMF, de NAVO en de EU. De multilaterale verbanden, zoals de Verenigde Naties, zijn door hun grote aantal lidstaten, de verschillen tussen lidstaten, de complexe besluitvorming en uiteenlopende belangen minder in staat tot snel en effectief optreden. De NAVO is onderhevig aan spanningen op de Transatlantische as. Het

is de vraag of deze samenwerking even goed zal blijven verlopen indien door de Eurocrisis de defensiebudgetten van de EU-lidstaten verder zullen afnemen. De EU staat voor de onzekerheid of zij nog de klap van de Eurocrisis te boven komt. Voor de drijvende kracht Economie is dit zelfs een kernonzekerheid. De politieke slagkracht van de Unie lijkt op het moment beperkt, maar tot op heden is zij iedere crisis juist sterker uitgekomen en zijn crises vaak de basis van verdiepingsslagen in de Europese integratie gebleken. Op het terrein van veiligheids- en defensiebeleid wordt de EU vooral gehinderd door de verminderde Europese financiële slagkracht, door de interne verdeeldheid over de verdere rol van de organisatie wat betreft het veiligheids- en defensiebeleid, alsook het leiderschap binnen de Unie. Zowel de EU als in het bijzonder de NAVO wordt meer en meer een 'toolbox' voor gelegenheidscoalities, waarmee hun optreden sterker afhankelijk wordt van het leiderschap van individuele landen. Meer in het algemeen is het de vraag of regulerende en toezichhoudende instanties greep krijgen op belangrijke trends en sectoren, of dat het internationale systeem naar anarchie afglijdt. Staten en internationale organisaties zien zich geconfronteerd met de toenemende invloed van niet-statelijke actoren. Hoe zij daarop reageren, is onzeker. Zullen zij deze nieuwe actoren omarmen en opnemen als bondgenoten in een netwerk, of gaan zij de confrontatie aan en sluiten zij niet-statelijke actoren buiten? Ook lijkt er door de toenemende verdeeldheid binnen het systeem minder ruimte voor klassieke multilaterale oplossingen. Dat roept de vraag op of *multilateralism light*, thematische groepen en *ad hoc*-coalities de toekomst hebben.





**Komen er meer conflicten door de groeiende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen?** Ook de Monitor stelt deze vraag en voorziet vooral potentiële incidenten in de energierelaties tussen de EU en Rusland en conflicten in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en het Kaspische-Zeegebied. Wat betreft andere schaarse grondstoffen, zoals de zogenaamde *rare earths*, geldt vaak dat zij met name schaars zijn omdat de winning van deze grondstoffen in het Westen uit milieuoverwegingen niet wordt toegestaan. Daarnaast heeft de winning van schaliegas de positie van de Verenigde Staten op de energiemarkt sterk veranderd, omdat zij meer autonoom zijn geworden.

**Wat zijn de gevolgen van klimaatverandering voor de nationale en internationale veiligheid?**

Klimaatverandering zet door en de gevolgen ervan zijn onzeker. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk waar zich natuurrampen zullen voordoen. Daarnaast kan klimaatverandering ook positieve gevolgen hebben. Met het versneld smelten van het ijs op de Noordpool liggen nieuwe vaarroutes en toegang tot nieuwe gas- en oliereserves in het verschiet. Tegelijkertijd kan dit gegeven ook juist tot gevolg hebben dat er spanningen tussen landen ontstaan over wie aanspraak kan maken op deze nieuwe economische winstobjecten.

**Hoe ver gaat de polarisatie in de Nederlandse samenleving?** Zowel de aard als de mate van de maatschappelijke polarisatie is onzeker. Zal de mate van polarisatie groter worden of kleiner? En als deze doorzet, zal dat dan langs economische, religieuze of etnische breuklijnen zijn, dan wel op basis van opleidingsniveau, inkomensniveau en/of of de tegenstelling 'links'-'rechts'? Zeker wanneer de polarisatie zich langs etnisch-religieuze lijn

ontwikkelt, is de polarisatie sterk afhankelijk van incidenten zoals terroristische aanslagen, externe *triggers*, alsmede de reactie hierop vanuit de politiek, en dus ook afhankelijk van het politieke klimaat. Het risico bestaat dat als gevolg van actie en reactie, kettingreacties op gang worden gebracht, met – in een negatieve spiraal van polarisatie en radicalisering – onder meer een toename van terrorisme als gevolg. Tegelijkertijd zou meer weerstand en weerbaarheid tegen terrorisme dit juist kunnen voorkomen.

**Welke betekenis heeft de financieel-economische crisis voor de nationale en de internationale veiligheid?** Hoewel het zeker is dat de economie voorlopig nog in onrustig vaarwater zal verkeren maar er uiteindelijk weer bovenop komt, zijn de gevolgen van de crisis onzeker. Hoe diep zal de huidige economische en monetaire (euro)crisis uiteindelijk worden en wanneer stabiliseert de economie zich? Daarnaast is onzeker of de 'zuidelijke' economische cultuur zal veranderen. Hoe hoog wordt de inflatiedruk in onder andere de Verenigde Staten, China en de EU? Hoe ingrijpend worden de te verwachten correcties in China en Japan? Wat zullen de effecten van de crisis zijn op de economische ontwikkelingen in de gehele Caribische regio? En, hoewel het voortbestaan van de Eurozone waarschijnlijk is, de strategische schok dat de Eurozone uiteenvalt, kan niet langer worden uitgesloten.

*Van waarschijnlijk naar onzeker*

De Monitor neemt twee onzekerheden waar die in de Verkenningen nog als waarschijnlijkheid werden beschouwd.

**Is de fysieke veiligheid van het Westen, en van de EU in het bijzonder, nog gegarandeerd?**

In de Verkenningen werd de *groeïende kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving voor massale ontwrichting en 'samengestelde' dreigingen* waargenomen. De conclusie, dat het onwaarschijnlijk is dat het grondgebied van Nederland met een grootschalige conventionele militaire dreiging wordt geconfronteerd, maar dat een aanval op het NAVO-grondgebied niet kan worden uitgesloten, blijft relevant. Ook blijft de kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving voor niet-conventionele en niet-militaire dreigingen en invloeden van buitenaf toenemen, die haar functioneren ernstig kunnen ontregelen. Dit roept onzekerheid op over de veiligheid. Een gecombineerde aanval waarin niet-statelijke groepen en een staat samenwerken en waarbij geavanceerde militaire technologie wordt gebruikt, behoort inmiddels tot de mogelijkheden. Ook wordt het, hoewel onwaarschijnlijk, steeds meer denkbaar dat Europa het doelwit wordt van een raketaanval. Een terroristische aanval met massavernietigingswapens blijft niet waarschijnlijk, maar valt niet uit te sluiten. Met name de internationale reactie op deze eventuele schokken zou van grote betekenis zijn en de situatie bijzonder onzeker maken.

**Hoe stabiel blijft het Caribische gebied?**

In de Verkenningen werden reeds *inbreuken op de rechtshandhaving in de Caribische delen van het Koninkrijk* geconstateerd. Verslechtering daarvan werd als een waarschijnlijkheid gezien. In de afgelopen periode lijkt de situatie verder te zijn verslechterd, waardoor de politieke stabiliteit in de regio als geheel onzeker wordt. Te denken

valt hierbij aan een toenemende greep van de georganiseerde misdaad op het lokale bestuur in Mexico en andere landen in Centraal-Amerika, een situatie die zich verder in de regio kan uitbreiden. De politieke stabiliteit van de regimes in Venezuela en Cuba kan in gevaar komen en dat kan een effect hebben op de bredere regio. Tegelijkertijd is bij verdere bezuinigingen de omvang van de Nederlandse militaire aanwezigheid en daarmee de capaciteit om aan de veiligheid van de Caribische delen van het Koninkrijk bij te dragen, onzeker.

*Nieuwe onzekerheden (d.w.z. niet in de Verkenningen, wel in de Monitor)*

De Monitor neemt de volgende aanvullende onzekerheden waar, die in de Verkenningen niet werden geconstateerd:

**Welke richting zullen de normen in het internationale systeem zich ontwikkelen?**

Hoewel R2P als concept lijkt aan te slaan, wat de soevereiniteit van staten lijkt te beperken, staan westerse normen als vrijhandel en democratie onder druk. De verschuiving in de internationale machtsbalans naar meer invloed van onder meer China, biedt ook ruimte aan andere, bijvoorbeeld Chinese, normen. In fragiele staten zou de 'Washington consensus' dan ook weleens plaats kunnen maken voor de 'Beijing consensus'.

**Wat zijn de gevolgen van de Arabische Lente?**

De toekomst van de MONA-regio is onzeker. Het is de vraag of de transitie aldaar zullen leiden tot stabiele staten met een democratische grondslag, of tot zeer zwakke en/of autoritaire en weinig dienstbare overheden. De Arabische Lente kan een nieuwe democratische golf inleiden, maar



het kan ook het begin zijn van meer islamistische regeringen aan het bewind. Zo wordt er door sommigen getwijfeld aan de gematigde koers van de Moslim Broederschap. Ook is het onzeker wat de buitenlandse politiek van een eventueel nieuw regime, bijvoorbeeld in Damascus, zal zijn. En of de nieuwe regeringen welwillend zullen staan tegenover Europa en de Verenigde Staten.

**In welke richting ontwikkelen Afghanistan en Pakistan zich?** Voor Afghanistan is 2014 *het* jaar: het is erop of eronder. Wat zal er na terugtrekking van de internationale troepenmacht met Afghanistan gebeuren? Hoewel een succes van de internationale pogingen het land te stabiliseren niet volledig kan worden uitgesloten, moet rekening worden gehouden met een implosie van formele overheidsstructuren, heropleving van traditionele vormen van gezag dan wel van de Taliban – en een gewelddadige machtsstrijd. Ook Pakistan blijft instabiel. Het risico is aanwezig dat het land afglijdt tot ‘falende staat’. Bovendien blijft de rol van India in deze kwestie van belang, omdat een islamistische regering in Islamabad, zoals die van de Taliban, uiteindelijk in potentie zou kunnen leiden tot de inzet van kernwapens bij een regionaal conflict.

**Zullen de internationale inspanningen om zeeroverij tegen te gaan, slagen?** Hoewel de komende vijf jaar rekening moet worden gehouden met een toename van zeeroverij, is het onzeker wat de internationale pogingen om dit verschijnsel te bestrijden, gaan opleveren. Hiertoe zullen onder andere de oorzaken van zeeroverij moeten worden aangepakt. Die moeten aan land worden bestreden, en het is onzeker of de internationale gemeenschap daartoe bereid en in staat is.

**Hoe ontwikkelt de situatie rond Iran zich verder?** Hoewel handhaving van de *status quo* inzake Iran waarschijnlijk blijft, is de strategische schok dat Iran kernwapens verkrijgt of dat Israël, eventueel samen met de Verenigde Staten, vroegtijdig intervenueert, waarschijnlijker geworden. De onzekerheid die daarop volgt is dermate groot, dat het belangrijk is deze ook bij de onzekerheden mee te nemen. Vooral de internationale reactie op een dergelijke schok is van grote betekenis. Wanneer vroegtijdig wordt geïntervenieerd, is het de vraag wat de invloed daarvan is op Iran zelf, de Palestijnse gebieden en op de Arabische wereld in het algemeen. Mocht Iran echter daadwerkelijk kernwapens verwerven, dan kan dit een kettingreactie op gang brengen waarbij ook andere landen in de regio naar verwerving van kernwapens streven. Bovendien is de kans aanwezig dat de internationale verdeeldheid ten aanzien van Iran in een dergelijk geval ook de slagkracht van de VN-Veiligheidsraad op andere terreinen aantast.

**Hoe stabiel blijft Noord-Korea?** Evenals hierboven bij Iran, is het waarschijnlijk dat de *status quo* inzake Noord-Korea gehandhaafd blijft, maar is de strategische schok dat het land destabiliseert of dat het regime een onverwachte actie uitvoert, waarschijnlijker geworden. Met de dood van Kim Jong-Il is de kans dat het regime ineens stort ietwat vergroot. Ook voor deze schok geldt dat de onzekerheid die hierop volgt dermate groot is, dat het belangrijk is deze hier als onzekerheid mee te nemen. Het betreft hier immers instabiliteit in een van de belangrijkste economische regio's, het Pacifische gebied. Wederom is ook hier vooral de internationale reactie van grote betekenis, maar onzeker.

**Hoe zal de energiemarkt zich verder ontwikkelen?** De ‘energiepolitiek’ wordt in toenemende mate multipolair; een wereld waarin een gaskartel mogelijk is, en de energieprijs door interventies van de kant van OPEC en IEA wordt bepaald. Nieuwe investeringen in de energiesector zullen noodzakelijk zijn, maar de vraag is of overheden hieraan willen bijdragen. Ook het tempo van de verduurzaming van de energiesector staat onder druk. De nucleaire industrie heeft een klap gekregen door de kernramp in het Japanse Fukushima, maar de kolenindustrie geniet van een lage CO<sub>2</sub>-prijs, terwijl vergroening van de brandstofmix te lijden heeft van de economische crisis.

**Zijn de veiligheidsvraagstukken die voortkomen uit technologische ontwikkeling in de hand te houden?** Sommige vraagstukken liggen direct voor de hand. Bijvoorbeeld, zullen wapensystemen die in de ruimte geplaatst zijn, of tegen doelen in de ruimte gericht zijn, worden ingezet? Ook is het de vraag wat de risico's van nanotechnologie zijn voor mens en milieu.

*In de Monitor niet waargenomen onzekerheden uit de Verkenningen*

In de Verkenningen kwam een onzekerheid voor die in de Monitor niet wordt waargenomen.

**Hoe ontwikkelt Rusland zich?** Het is onwaarschijnlijk dat Rusland weer een volwaardige pool in het internationale systeem zal worden en dit doel militair zal nastreven, omdat het hiertoe niet de capaciteit heeft. Het land wordt daarom niet als een veiligheidsbedreiging gezien. Wel kan Moskou, als regionale macht, in conflict komen met buurlanden, of hoog spel spelen op de ener-

giemarkt. Daarnaast speelt Rusland een belangrijke rol in de VN-Veiligheidsraad en kunnen energieconflicten ook tot tegenwerking op andere dossiers leiden, zoals bijvoorbeeld Iran.

*Conclusie: Relatief meer onzekerheden in de komende vijf tot tien jaar*

Kijkend naar de hierboven beschreven waarschijnlijkheden en onzekerheden, moet worden geconstateerd dat, in vergelijking met de Verkenningen, er sprake is van een groei in het aantal waargenomen onzekerheden. Daarnaast is een aantal waarschijnlijkheden uit de Verkenningen onzekerder geworden. De conclusie moet zijn dat ook op basis van de bovenstaande analyse de wereld ‘onzekerder’ is geworden.

#### STRATEGISCHE SCHOKKEN

In deze Monitor is zowel gekeken naar de reeds in de Verkenningen geïdentificeerde strategische schokken, als naar nieuwe schokken die door de Monitor-onderzoekers zijn genoemd. In de onderstaande tabel zijn de schokken uit de verkenningen vetgedrukt weergegeven en de toegevoegde schokken niet vetgedrukt. Deze schokken zijn uitgewerkt bij de afzonderlijke drijvende krachten en actoren. Bij de schokken is vermeld hoe waarschijnlijk ze zijn, en wel op een vierpuntsschaal, oplopend van onwaarschijnlijk, denkbaar naar onzeker, en bij één schok in bepaalde gevallen waarschijnlijk. In het geval dat in de afgelopen anderhalf jaar een verandering is opgetreden in de waarschijnlijkheid van de schok, dan is dit vermeld. De schokken zijn ingedeeld naar thema. In de Monitor zijn sommige schokken echter bij meerdere actoren of drijvende krachten behandeld. Het onderstaande is in dat geval het gemiddelde oordeel.



Titel strategische schok	Mate van waarschijnlijkheid	Verandering
<b>Mondialisering</b>		
Wegvallen van leiderschap en sturing in het internationale systeem	onzeker	onveranderd
Grootschalige rellen in grote steden	onzeker	waarschijnlijker
<b>Economie</b>		
Eurozone valt uiteen	denkbaar	waarschijnlijker
Aanvoerlijnen geblokkeerd; Nederlandse economie in ademnood	denkbaar	onveranderd
De Chinese bubble is onderschat	onzeker	onveranderd
De Japanse economie in neerwaartse spiraal	denkbaar	onveranderd
Demografische ontwikkeling in de EU bedreigen de pensioensystemen	onzeker	onveranderd
<b>Natuurlijke hulpbronnen</b>		
Energiebronnen en grondstoffen raken versneld uitgeput; geen alternatieven voorhanden	onwaarschijnlijk	onwaarschijnlijker
Russische vergeldingsactie op de olie- en gasmarkt	denkbaar	onveranderd
<b>Klimaatverandering</b>		
Sterk versnelde opwarming van de aarde; klimaatramp stelt mensheid op de proef	onwaarschijnlijk	iets waarschijnlijker
Grote delen van Nederland lopen onder water	onwaarschijnlijk	waarschijnlijker
Oorlog in het Noordpoolgebied	onwaarschijnlijk	onveranderd
<b>Wetenschap en technologie</b>		
Westers militair overwicht teniet gedaan	onwaarschijnlijk	waarschijnlijker
Grootschalige uitval van informatiesystemen en betalingsverkeer na digitale aanval	onzeker	waarschijnlijker

Digitale aanval op de Verenigde Staten	onzeker	waarschijnlijker
Gecombineerde NBIC-technologie zorgt voor waterdichte digitale identificatie, verificatie en tratering	onwaarschijnlijk	onveranderd
<b>Verspreiding van massavernietigingswapens</b>		
Kernwapens ingezet in regionaal conflict	onwaarschijnlijk	onveranderd
Europa doelwit van raketaanval	onwaarschijnlijk	onveranderd
Iran in bezit van kernwapens	onzeker	waarschijnlijker
<b>Polarisatie en radicalisering</b>		
Ernstige ongeregelde heden in grote steden na moordaanslag	denkbaar	onveranderd
Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië	onzeker	waarschijnlijker
Extremisten verwerven regeringsmacht in Europa	waarschijnlijk/onwaarschijnlijk	waarschijnlijker
Militaire interventie door de Verenigde Staten in de islamitische wereld	denkbaar	onveranderd
Erkenning van de Palestijnse staat	denkbaar	onveranderd
Val van het islamistische regime in Iran	denkbaar	onveranderd
<b>Conflictspectrum</b>		
Burgeroorlog in Oost-Europa	onwaarschijnlijk	waarschijnlijker
<b>Grootmachten</b>		
VS komen economische crisis niet te boven; Amerikaans machtsverval	denkbaar	waarschijnlijker
Rusland valt NAVO- en EU-lidstaat binnen	onwaarschijnlijk	onveranderd
Grootmachten raken verwickeld in militair conflict	onwaarschijnlijk	waarschijnlijker
China verwickeld in interne machtsstrijd en burgeroorlog	denkbaar	waarschijnlijker
India verwickeld in interne machtsstrijd en burgeroorlog	onwaarschijnlijk	waarschijnlijker



Uiteenvallen van Rusland	onwaarschijnlijk	onveranderd
Fragiele staten		
Volkerenmoord	onzeker	onveranderd
Implosie centraal gezag in Pakistan	onzeker	minder onwaarschijnlijk
Risicolanden		
Regime Noord-Korea stort in	onzeker	waarschijnlijker
Iran treedt uit Non-Proliferatie Verdrag	onzeker	waarschijnlijker
Groot conflict tussen Israël en islamitische landen	onzeker	waarschijnlijker
Niet-statelijke actoren en individuen		
Georganiseerde misdaad beheerst Europees land	denkbaar	geen schok, maar proces
Terroristen voeren grote aanslag uit op Nederlands grondgebied	onzeker, met WMD onwaarschijnlijk	onveranderd
Overreactie van staten op terroristische aanslagen	onzeker	onveranderd
Democratisering in Arabische regio	onzeker	waarschijnlijker
Internationale en regionale organisaties		
NAVO valt uiteen	onwaarschijnlijk	onveranderd
De Nederlandse samenleving		
De Nederlandse krijgsmacht verliest één hoofdtaak	onwaarschijnlijk	waarschijnlijker
De politie kan de openbare orde niet handhaven	onwaarschijnlijk	onveranderd
De Nederlandse krijgsmacht wordt volledig ondergebracht bij een Europese krijgsmacht	onwaarschijnlijk	waarschijnlijker
De Caribische delen van het Koninkrijk		
Venezuela valt Curaçao en Aruba aan	denkbaar	onwaarschijnlijker

Onafhankelijkheidsverklaring land(en) binnen het Koninkrijk	denkbaar	onveranderd
Staatsgezag in Caribisch gebied of in Centraal-Amerika stort in en criminele groepen nemen de macht over	onzeker	onveranderd
Terugtrekking Verenigde Staten uit Caribisch gebied	onwaarschijnlijk	onveranderd

Tabel 3: Strategische schokken Clingendael Strategische Monitor 2012

Het is opvallend dat veel van de in de Verkenningen beschreven strategische schokken meer waarschijnlijk zijn geworden, wat opnieuw duidt op een toenemende mate van onzekerheid in het internationale systeem.

WINNAARS EN VERLIEZERS

Op basis van de hierboven beschreven verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen in de scenario's - de waarschijnlijkheden en onzekerheden, en de strategische schokken - kan worden verkend wie de mogelijke winnaars en verliezers van de ontwikkelingen in de komende vijf tot tien jaar zijn.

Wanneer in termen van winnaars en verliezers wordt gekeken naar de toekomst, dan wordt vaak bij de grootmachten begonnen. Het is echter de vraag of deze termen op dit terrein relevant zijn, omdat grootmachten onderling nauw verbonden zijn en omdat de verliezen van de een niet direct leiden tot winst van de ander. Zo heeft bijvoorbeeld de Eurocrisis ook nadelige gevolgen voor de Verenigde Staten en China.

Gesteld kan worden dat de invloed en status van Brazilië, India en China groeiende is, en die van de Europese Unie, de Verenigde Staten en Japan dalende. Rusland neemt hierbij een middenpositie in. De EU en de Verenigde Staten lijken door de schulden- en eurocrisis, zeker nu meer defensiebezuinigingen in het verschiet (kunnen) liggen, aan slagkracht in te moeten leveren. Ook binnen fragiele staten krijgen de BRIC's meer invloed en mist het Westen bij economische kansen vaker de boot. Niettemin, weinig is zeker. Hoewel de Verenigde Staten waarschijnlijk niet snel een winnaar zullen worden, hoeven ze niet *per se* als verliezer uit de bus te komen. De Verenigde Staten hebben zich in het verleden altijd een zeer veerkrachtige economie betoond, militair gezien zal het land voorlopig zeker verreweg de grootste mogendheid blijven, met een bijzonder grote politieke invloed. In een meer multipolaire wereld behoort de EU duidelijker tot de verliezers. Wanneer de EU zich echter weet te herpakken en, zoals eerder, sterker uit crises naar voren komt, dan kan haar invloed juist toenemen. Tegelijkertijd hoeft China geen winnaar te blijven. De Chinese economie kan een bubble blijken en het land kan aan de





interne verdeeldheid ten onder gaan, waardoor uiteindelijk China juist een verliezer wordt.

**Risicolanden** kunnen in een wereld met een meer multipolair karakter gebruik maken van de verminderende internationale samenwerking en groeiende verdeeldheid. Zij **kunnen dan ook toekomstige winnaars worden**. Wat betreft de energie- en grondstoffenmarkt zijn de producenten in het **Midden-Oosten, Rusland en Turkmenistan** de winnaars, evenals de **staatsgestuurde olie- en gasbedrijven**, zoals die van China, alsmede de Verenigde Staten met hun technologie om schaliegas te winnen. **Nederland kan als handels- en doorvoerland ook een winnaar worden**. Verder is het waarschijnlijk dat **het Westen, de BRIC's, Zuid-Korea en Japan hun technologisch overwicht behouden**. De armste landen en **de armen binnen landen zijn de grootste verliezers**. De inkomenspolarisatie lijkt weer toe te nemen en vooral in een meer multipolaire wereld is van internationale solidariteit minder sprake. Daarnaast is er nog een hele trits aan niet-statelijke verliezers. Te denken valt aan de financiële sector en uiteindelijk de staten waarin deze sector een relatieve grote omvang heeft, of aan de scheepvaartsector als gevolg van zeeroverij. Er lijken echter ook nieuwe niet-statelijke winnaars te zijn. Burgerbewegingen en de bevolkingen die zij vertegenwoordigen kunnen de winnaar van de Arabische Lenten worden. In dat geval kan het jihadisme tot de verliezers gaan behoren. Dat is echter in landen als Somalië, Afghanistan en Pakistan vooralsnog zeker niet het geval. Jihadisten kunnen zelfs in een aantal landen als winnaars uit de bus komen, zowel via verkiezingen als vanwege instabiliteit

in de regio. Speculanten op de voedselmarkt en de scheepvaartsector die langs een ijsvrije Noordpool naar Azië kan varen, zijn de winnaars van klimaatverandering. Zeerovers, hun bazen, de *Private Security Companies* en verzekeraars die de scheepvaart ondersteunen, zijn de winnaars van zeeroverij. **Technologische vooruitgang zal waarschijnlijk zowel statelijke als niet-statelijk winnaars hebben**. De vooruitgang biedt immers zowel kansen voor overheden, bedrijven en burgers, als bedreigingen door criminelen en activisten.

Het zijn niet alleen de achterblijvers in fragiele staten die bij de mondialisering verliezen. Ook **achterblijvers** in het Westen, bijvoorbeeld in Nederland, **zijn relatieve verliezers**. Zij kunnen niet meekomen in de mondialiseringsprocessen en kunnen steeds meer gefrustreerd raken. Hoewel met name populistisch-rechts zal winnen **wanneer de polarisatie in Nederland zich voortzet**, zal het politieke midden, maar **uiteindelijk Nederland als geheel, verliezen**. Niet alleen kan een te veel naar populistisch-rechts gepolariseerd politiek discours leiden tot internationale reputatieschade, maar ook kan zo'n discours door radicale jihadisten worden gebruikt om strijders te rekruteren die bereid zijn geweld in te zetten tegen Nederland, zijn burgers, bezittingen en belangen.

#### INSTABILITEIT EN ONVEILIGHEID IN DE WERELD

In deze paragraaf wordt verder verkend in hoeverre de hierboven beschreven ontwikkelingen gevolgen hebben voor de instabiliteit en onveiligheid in de wereld in de komende vijf tot tien jaar. Bij iedere categorie van instabiliteit of onveiligheid wordt kort een

inschatting van de kans hierop, alsmede van de impact op Nederland gegeven.

Voor de instabiliteit en onveiligheid in de wereld betekenen de hierboven beschreven ontwikkelingen dat, **hoewel de kans op een oorlog tussen grootmachten, vooral China en de Verenigde Staten, het afgelopen jaar marginaal lijkt te zijn toegenomen, dit onwaarschijnlijk blijft (hoge impact, maar kleine kans)**. Mondiaal is het besef aanwezig dat er sprake is van zeer sterke onderlinge (economische) verbondenheid, interdependentie en verwevenheid, waardoor de grootmachten, ondanks eventuele menings- of belangenverschillen, uiteindelijk toch weer gedwongen worden samen te werken. Er kan gesproken worden van een mondiaal **'vredesdividend'**. Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog is er echter het bewijs van dat economische verbondenheid geen garanties biedt. Daarbij komt dat de opkomende mogendheden ter projectering van hun macht een militair apparaat opbouwen. Militaire macht houdt invloed in, zeker in een steeds meer multipolaire wereld. Bovendien **uiten de spanningen zich wel in proxy- en surrogaatconflicten, zoals cyberoorlogvoering**.

**Met de toename van het Multipolair karakter van het internationale systeem komen steeds meer conflicten aan de randen van de verschillende polen voor (doorgaans medium impact, medium kans)**. Dit kan zich vertalen in oorlogen en spanningen tussen opkomende machten en andere regionale actoren in de strijd om afbakening van invloedssferen. Daarnaast zullen regionale mogendheden

waarschijnlijk steeds meer moeten zorgdragen voor stabiliteit in hun eigen invloedssfeer. Dergelijke interventies kunnen al dan niet worden ondersteund door de Verenigde Staten en de EU. Intensivering van partnerschappen ter ondersteuning van dergelijke samenwerking is waarschijnlijk. Met de 'opportunisering' van het concept R2P hebben de grootmachten een gemeenschappelijk taalgebruik gecreëerd. Onder de noemer van R2P kunnen zij bij gebrek aan consensus unilaterale interventies in hun eigen invloedssfeer legitimeren. Tegelijkertijd is het de vraag of met de verminderende macht van de EU en in mindere mate de Verenigde Staten, de idealen achter R2P, zoals mensenrechten en de *rule of law*, tot uiting zullen komen.

**Voor de EU en Nederland zijn de meest dichtbijzijnde conflicten aan de rafelranden van de polen in de Kaukasus, het Midden-Oosten en Noord-Afrika**. De houding van Rusland ten aanzien van Georgië, Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië en het conflict Nagorno-Karabach moet vanuit dit perspectief worden gezien. Daarbij speelt de context van de productie en het transport van olie en gas een grote rol. **In het algemeen nemen spanningen over de Trans-Kaspische gaspijpleiding – Rusland en Iran versus de Verenigde Staten en de EU – en over gaswinningrechten in het Levant Bassin – tussen Israël, Syrië, Turkije en Cyprus – toe**. Spanningen kunnen ook verder oplopen over de doorvaart en voorraden hulpbronnen in de Arctische Zee. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit tot militaire incidenten gaat leiden. Daarnaast lijkt het erop dat de economische aantrekkingskracht van de EU voorlopig is verminderd en dat de militaire



slagkracht door defensiebezuinigingen afneemt. Hierdoor, alsmede door de uitbreidingsmoeheid binnen de Unie, kan het perspectief van EU-toetreding in (potentiële) kandidaat-lidstaten waarschijnlijk minder stabiliserend werken. De belofte is minder aantrekkelijk en minder geloofwaardig geworden, waardoor de conflict-preventieve functie ervan afneemt. Dit heeft waarschijnlijk voornamelijk effecten op de conflicten in de Balkan, alsmede op de verhoudingen tussen Griekenland en Turkije. Daarnaast dwingt bezuinigingsdruk in Washington de Verenigde Staten om keuzes te maken.

**De waarschijnlijk afnemende rol van de Verenigde Staten in Europa en het Midden-Oosten** houdt in dat zij wellicht niet langer de ultieme veiligheidsgarantie kunnen geven. De kans dat dit het Europese defensiebeleid vleugels geeft, is klein.

**Ook de relatie tussen China en de Verenigde Staten verslechtert en blijft instabiel.** De afgelopen periode hebben zich meerdere incidenten voorgedaan over territoriale geschillen in de Zuid- en Oost-Chinese Zee. Als met de groeiende Chinese invloed de Verenigde Staten aan hun politiek-militaire positie in Zuidoost-Azië blijven vasthouden, kan dit op den duur tot conflicten leiden. Tegelijkertijd geven alle betrokken partijen steun aan regionale institutievorming, wat de kans op daadwerkelijk conflict vermindert. Tot slot blijft de relatie **India-Pakistan** een probleem, vooral omdat in dit conflict de kans op daadwerkelijke inzet van kernwapens het grootst is.

**Een andere veiligheidsbedreiging blijven risicolanden, in het bijzonder Iran, Syrië, Noord-Korea en gedeeltelijk Pakistan (medium impact, medium kans).** Zeker de situatie inzake Iran vormt een bijzonder grote bedreiging voor de gehele regio. De situatie moet deels worden gezien in de context van de oplopende spanning op de energiemarkt. Iran is, samen met Rusland, van mening dat de EU zich onrechtmatig mengt in het gemeenschappelijke belang van de Kaspische landen. De Iraanse reacties op dit terrein manifesteren zich ook op het nucleaire dossier. Wanneer Iran daadwerkelijk over een kernwapen beschikt, zal dit waarschijnlijk de gehele regio destabiliseren en verdere proliferatie tot gevolg hebben. Daarmee kan het gehele non-proliferatieregime in gevaar komen, kunnen nieuwe wapenwedlopen ontstaan en zijn er bij inzet ook directe gevolgen voor het milieu in Nederland. Bovendien zullen ook de economische gevolgen enorm zijn. Een militaire interventie om te voorkomen dat Iran een kernwapen verkrijgt, heeft waarschijnlijk eveneens negatieve gevolgen, omdat het Iran zal motiveren organisaties als Hamas en Hezbollah intensiever te ondersteunen. In een regio die al instabieler is als gevolg van de Arabische Lente, kan dit desastreuze gevolgen hebben. De fysieke veiligheid van het bondgenootschappelijk gebied, van Nederland en zijn burgers kan door middel van steun aan terrorisme, of met ballistische raketten op termijn, ook in gevaar komen. **Voorlopig schuilt in Noord-Korea en Pakistan, nog meer dan een dreiging als risicoland, het gevaar dat ze afglijden naar fragiliteit.** De internationale rechtsorde, de lokale bevolking, maar ook de Nederlandse

economische veiligheid zijn bij problemen met deze landen in gevaar. Tot slot, hoewel niet als risicoland in de analyse meegenomen, verdient Venezuela wel de nodige aandacht. **Een Venezolaanse inval in de Nederlandse gebiedsdelen in de Cariben is echter niet het meest waarschijnlijke scenario.** Meer waarschijnlijk is dat Chavez en zijn opvolgers een gematigder koers varen.

**Veel landen in de ‘gordel van instabiliteit’, die in de Verkenningen is beschreven, zullen de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk fragiel blijven.** Hierbij moet vooral worden gedacht aan de Hoorn van Afrika, West- en Centraal-Afrika, Haïti, Irak, Afghanistan en Pakistan (doorgaans lage impact, maar hoge kans). Met de **Arabische Lente** is het lijstje fragiele staten echter met een aantal landen in de MONA-regio, zoals Libië, Syrië en Jemen, uitgebreid. In het algemeen kan men stellen dat fragiliteit wel een bedreiging vormt voor de bevolkingen van de fragiele staten, maar niet direct voor andere staten. Veelal blijven de problemen dus in de falende staten zelf. Slechts in een beperkt aantal gevallen brengt dit soort gebieden veiligheidsbedreigingen voort. Zo biedt fragiliteit in de Arabische wereld de kans aan terroristen, en in kustgebieden aan zeeroverij. Daarnaast vergroot instabiliteit in Noord-Afrika de ruimte voor illegale immigratie en vallen vooral het Caribische gebied en Centraal-Amerika steeds meer in handen van de georganiseerde drugsmisdaad. Dit laatste kan ernstige gevolgen hebben, zoals groei van drugshandel, mensensmokkel en andere vormen van internationale criminaliteit; het is wederom de lokale bevolking, en in dit geval dus ook de

bevolking in de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk, die hieronder te lijden kan krijgen. Het gevaar bestaat dat een of meer landen in Centraal-Amerika ‘criminele’ risicolanden worden, wanneer de staatsmacht daadwerkelijk in handen van criminele groeperingen valt.

**Het is waarschijnlijk dat meer landen in de wereld geconfronteerd worden met extreme weersomstandigheden (lage impact, hoge kans).** Het is onzeker waar dit zal toeslaan, maar gebieden waar traditioneel veel orkanen voorkomen hebben een verhoogde kans. Daarbij moet dus zeker aan de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk worden gedacht. Wederom zijn het vooral de landen in de gordel van instabiliteit die de dupe worden van klimaatverandering. Toegang tot schoon drinkwater, voedsel, grondstoffen en grond zal waarschijnlijk in Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië duurder worden. Dit kan in sommige gevallen tot meer conflictpotentieel leiden. Waarschijnlijker is echter dat economische en klimaatproblemen, alsmede economische ongelijkheid, tot sociale onrust leiden. Dit soort ‘lente’s’ kunnen uiteindelijk gekaapt worden door populistische leiders, radicalen en niet-statelijke actoren, die onder meer bevolkingsgroepen slachtoffers of internationale avonturen aangaan.

**Terrorisme is slechts een grote dreiging in de Palestijnse gebieden, Somalië, Jemen, Irak, Afghanistan, Pakistan en India.** In die landen (behalve India) vormt terreur zelfs een existentiële bedreiging voor de staat (lage impact, hoge kans). **Wat betreft terrorisme in Nederland is de situatie haast**



**omgekeerd (medium impact, medium kans).** Het verschijnsel wordt ongrijpbaarder door de verschuiving richting *lone wolfs*. Deze zijn haast niet te monitoren omdat ze alleen opereren. Tot slot, hoewel de kans klein is, blijft de mogelijkheid aanwezig dat niet-statelijke actoren een kernwapen in handen krijgen. Het is waarschijnlijk dat wanneer een terreurgroep over een dergelijk wapen beschikt, zij dit wapen ook daadwerkelijk zal inzetten; alertheid blijft dan ook van groot belang.

**Zeeroverij zal de komende periode waarschijnlijk nog toenemen in de Noordelijke Indische Oceaan en Zuidoost-Azië. Ook de gewelddadigheid van de zeeroverij in West-Afrika neemt toe (lage impact, hoge kans).** Met name door de Noordelijke Indische Oceaan lopen vitale scheepvaartroutes die bedreigd worden, waardoor grondstof- en -productprijzen kunnen stijgen. Daarnaast slaat de instabiliteit van zeeroverij soms over naar aangrenzende gebieden, wanneer zeerovers hun activiteiten verplaatsen. De instabiliteit zal echter niet overslaan naar andere regio's dan daar waar de zeeroverij plaats heeft. Tot slot moet worden benadrukt dat migratie op zichzelf geen veiligheidsbedreiging vormt.

##### 5. IMPLICATIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

In deze paragraaf wordt gekeken naar de implicaties van de hierboven beschreven ontwikkelingen voor het Nederlandse veiligheidsbeleid en voor de krijgsmacht in het bijzonder. In essentie is het antwoord op deze vraag, een politieke. Bij het bepalen van de

implicaties moet immers niet alleen een keuze worden gemaakt wat betreft de dreigingen waarop wordt gefocust, maar ook wat betreft de omvang van het budget dat daaraan wordt besteed. In tijden van economische crisis, zoals nu het geval is, is een dergelijke keuze extra politiek, omdat het defensiebudget in de toekomst waarschijnlijk nog verder onder druk komt te staan en een keuze voor de ene focus ten koste gaat van een andere. De afweging tussen welke dreiging de aandacht verdient is veelal een keuze tussen hoge impact-lage kans-problemen, zoals conflict tussen de grootmachten, en lage impact-hoge kans-zaken, zoals zeeroverij. Uiteindelijk zijn het politieke criteria die deze keuze bepalen.

Alvorens te kijken naar de keuzes die de politiek kan maken, is het belangrijk het Nederlandse politieke klimaat in ogenschouw te nemen. Het is waarschijnlijk dat het defensiebudget in de toekomst niet zal groeien, maar juist nog verder zal afnemen. Nederland is voor zijn veiligheid en stabiliteit traditioneel op internationale samenwerking aangewezen. De toenemende druk op de defensiebegroting vergroot de noodzaak van *pooling* en *sharing* alleen maar. De NAVO lijkt de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid te blijven. Ook het GBVB krijgt waarschijnlijk steeds meer aandacht en gewicht. Door de problemen binnen de EU zal verdere samenwerking in bi-, tri- en multilateraal verband waarschijnlijk ook een alternatief zijn. De Nederlandse overheid bevindt zich daarmee thans in een spagaat tussen de noodzaak verder internationaal te integreren en het afnemende draagvlak hiervoor onder de bevolking. De Nederlandse bevolking heeft in toenemende

mate een voorkeur voor renationalisatie van het beleid, omdat het vertrouwen in internationale oplossingen, zoals van de EU, afneemt. Ook het internationaal inzetten van de krijgsmacht krijgt minder steun van de bevolking dan voorheen. Niettemin is het waarschijnlijk dat ondanks meer nationaal gerichte retoriek de werkelijke uitvoering van het defensie- en veiligheidsbeleid internationaal blijft. Wel ligt het voor de hand dat de nadruk steeds meer op de Nederlandse belangen in enge zin komt te liggen en minder in de brede zin van de internationale rechtsorde. Bovendien is een internationale bijdrage mede door het afnemende defensiebudget in de toekomst waarschijnlijk kleiner en minder frequent. Dit staat in schril contrast met het feit dat internationaal vaker een beroep op Nederland zal worden gedaan in gevallen waar de Verenigde Staten niet langer in staat of bereid zijn te opereren. De mogelijke vraag aan de krijgsmacht zal waarschijnlijk de volgende traditionele inzetmogelijkheden behelzen, die vallen binnen de hoofdtaken van de krijgsmacht:

In een omgeving met een meer Multipolair karakter zal de nadruk voor de krijgsmacht nadrukkelijker komen te liggen op **de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht, de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van de Caribische delen van het Koninkrijk**. Hierbij moet gedacht worden aan de bestaande *collective defence*-dimensie (planning, oefening en daaraan gerelateerde capaciteitsopbouw) in het kader van de NAVO, maar ook aan eventuele bijdragen aan een NAVO-schild tegen Syrische of Iraanse

raketten. Hoewel het de vraag is of Nederland nog voldoende in staat zal blijken om in geval van zelfverdediging daadwerkelijk aan de bondgenootschappelijke verplichtingen te voldoen, zullen, door de veiligheidsomgeving in het Europese deel van Nederland, de huidige alsmede eventuele toekomstige bezuinigingen niet snel onoverkomelijke problemen opleveren. Dit is anders voor de Caribische gebiedsdelen. Daar zullen taken, zoals grenscontrole en ondersteuning van het civiele bestuur, eerder onder druk van verdere bezuinigingen komen te staan. De roep om **bescherming van de scheepvaart tegen zeeroverij** zal waarschijnlijk voortduren. Defensie heeft echter niet de capaciteit om een substantiële en aan de Nederlandse maritieme belangen gerelateerde bijdrage te leveren aan de bestrijding van zeeroverij.

**De tweede hoofdtaak, de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit komt waarschijnlijk meer onder druk te staan.** De groeiende roep om R2P, en het 'slagen' ervan in Libië, kan ertoe leiden dat er vaker een vraag zal zijn om de krijgsmacht in het kader van de EU, de NAVO of in een *coalition of the willing* dit soort **(humanitaire) interventies** uit te laten voeren. Aan de andere kant is een mindere bereidheid tot inzet van de krijgsmacht voor dit soort interventies waarschijnlijk, als gevolg van de afgenomen financiële middelen en de minder internationalistische houding van de bevolking. Ook zal, naarmate het internationale systeem een meer Multipolair karakter krijgt, een dergelijke vraag steeds meer beperkt worden tot de 'achtertuin' van Europa. Wanneer er sprake is van een interventie, lijkt



het erop dat zij steeds meer binnen bestaande institutionele kaders zoals de NAVO en de EU in wisselende samenstellingen zullen plaatshebben. **Luchtacties tegen risico-landen** blijven niettemin ook in de toekomst tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast kan gedacht worden aan een marine- en marechaussee-taak in het kader van het **handhaven van wapen- en olie-embargo's** en **contraproliferatie**, bijvoorbeeld in het geval van Iran in de Straat van Hormuz of Noord-Korea.

Hoewel in mindere mate dan voorheen, kan de krijgsmacht er nog altijd van uitgaan dat ook in de komende 5 tot 10 jaar een beroep op haar zal worden gedaan om door middel van **crisisbeheersingsoperaties en Security Sector Reform (SSR)** te ontplooiën in fragiele staten, of na afloop van gewapende interventies in risicolanden, zoals Iran, Syrië, Noord-Korea, maar ook Pakistan. Naast SSR zal ook ontwikkelingssamenwerking een belangrijk instrument blijven in de preventie en de beheersing van fragiliteit. De tijd van grootschalige operaties om fragiliteit aan te pakken lijkt echter voorbij. De aandacht gaat steeds meer uit naar het versterken van de brede veiligheidssector door middel van kleinschalige en doelgerichte beleidsinterventies. Bijdragen aan vredesoperaties in de Kaukasus, het Kaspische gebied en het Midden-Oosten, eventueel ter ondersteuning van een vredesakkoord, kunnen op de agenda komen.

**Beroep op de krijgsmacht in het kader van de derde hoofdtaak**, de ondersteuning van de civiele activiteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel

nationaal als internationaal, krijgt waarschijnlijk in de toekomst meer nadruk. Terrorisme, polarisatie en radicalisering in het algemeen zijn geen problemen die de krijgsmacht kan aanpakken anders dan via de inzet van kleine gespecialiseerde eenheden, zoals de Explosieve Opruimingsdienst, *special forces*, de Dienst Speciale Interventies (DSI) en beveiligingstaken. Ook kan het in sommige gevallen gaan om de beperkte inzet van de Nederlandse krijgsmacht in gebieden van waaruit extremistische propaganda wordt verspreid, aanslagen worden voorbereid of waar personen worden getraind om Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland aan te vallen. Op het gebied van terrorisme komt met het verschijnsel van de *lone wolfs* contraterrorisme waarschijnlijk steeds meer binnen het takenpakket van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J).

Met de toename van door klimaatverandering veroorzaakte rampen is het waarschijnlijk dat **het beroep op de uitvoering van de 'Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking' (zachte bijstand) -taken zal toenemen**. Daarbij moet worden gedacht aan ondersteuning bij overstromingen in onze eigen delta's, maar ook aan stormschade in de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk. Dit beroep kan uiteraard ook worden gedaan bij rampen in het buitenland. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met operaties om hulp te verlenen na de inzet van massavernietigingswapens. Gezien vanuit de taken van **FRONTEX en de Koninklijke Marechaussee** zijn vluchtelingenstromen relevant voor de krijgsmacht. Het is echter zeer de vraag of verdere voortzetting en verslechtering van de

economische crisis en klimaatverandering tot meer vluchtelingen leiden. Doorgaans leidt meer armoede juist tot minder verplaatsing, terwijl de aantrekkingskracht van Europa door de economische crisis afneemt. Tot slot kan de krijgsmacht altijd gevraagd worden een bijdrage te leveren aan de **evacuatie van Nederlanders en Europeanen** in conflictgebieden.

Wat betreft de dimensies waarmee de krijgsmacht rekening moet houden, moet worden benadrukt dat de meeste conflicten nog altijd hybride en asymmetrisch van aard zijn, en zich voornamelijk afspelen op het **land**. **Zee en lucht** blijven echter belangrijk. De **ruimte** is een duidelijke dimensie voor de strijd tussen grootmachten, waarin Nederland unilateraal geen rol kan spelen. De 'vijfde dimensie' van de **cyberspace** wordt steeds belangrijker; de veiligheidsrisico's van verstoring ervan steeds groter. Het is onwaarschijnlijk dat de Nederlandse krijgsmacht in dit domein een grote rol zal spelen; de verantwoordelijkheid voor de digitale veiligheid ligt in het bijzonder bij de individuele gebruiker. De rol van de overheid inzake cyberspace en het digitale domein ligt voornamelijk op het terrein van het Ministerie van V&J.

Hoewel militaire technologie vooral een rol speelt bij grootschalige interventies, en bij *counterinsurgency*- en crisisbeheersingsoperaties het winnen van de *hearts and minds* veel belangrijker is, heeft de technologische vooruitgang grote implicaties voor de krijgsmacht. *Network Centric Warfare* biedt bijvoorbeeld veel meer ruimte om capaciteiten te integreren en te concentreren bij de

individuele militair. Van hem of haar wordt hiertoe een steeds hoger opleidings- en trainingsniveau verwacht. De grotere hoeveelheid informatie die voor hogere niveaus door onder andere *Battlefield Management Systems* ter beschikking komt, kunnen het spanningsveld tussen *Befehlstaktik* en *Auftragstaktik* wat betreft aansturing vergroten. Bovendien zal de hogere technologische graad van de krijgsmacht de afhankelijkheid ervan, alsmede de energiebehoefte om het functioneren mogelijk te maken, versterken. Ook kan de krijgsmacht kwetsbaarder worden voor verstoringen van de technologie.

## TRENDS IN HET AFGELOPEN JAAR EN DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR IN HET ASSENKRUIS

*De gebeurtenissen en trends in het afgelopen jaar*  
Sinds het verschijnen van de Verkenningen hebben als gevolg van een wirwar aan ontwikkelingen grote veranderingen in het internationale systeem plaatsgevonden. Hierin zijn **twee overkoepelende trends** in het assenkruis van de Verkenningen te ontwaren:

**1. Binnen het internationale statelijke systeem verloopt de samenwerking tussen staten stroever.** Er ontstaat steeds meer concurrentie tussen de oude en opkomende mogendheden in het systeem. Dit uitte zich in het afgelopen jaar in een beweging bij de drijvende krachten en actoren Economie, Natuurlijke Hulpbronnen, Klimaatverandering, Conflictspectrum, Grootmachten, Risicolanden, Fragiele Staten, Internationale en Regionale Organisaties, en Nederlandse Samenleving richting het kwadrant Multipolariteit.





## 2. Binnen het internationale systeem neemt het aantal niet-statelijke actoren toe en groeit hun rol.

Het internationale systeem kent steeds meer verschijnselen van het Netwerk- en vooral het Fragmentatie-kwadrant. Deze trend naar de onderkant van het assenkruis is te zien bij de drijvende krachten en actoren Mondialisering, Natuurlijke Hulpbronnen, Wetenschap en Technologie, Polarisatie en Radicalisering, Conflictspectrum, Grootmachten, Internationale en Regionale Organisaties, Niet-Statelijke Actoren en Individuen, en Caribische delen van het Koninkrijk. Het toenemende Netwerkkarakter van het internationale systeem komt tot uiting in het feit dat niet-statelijke actoren en overheden samen een belangrijke rol spelen, en sterk met elkaar verweven zijn. Zowel overheden als bevolkingen hebben het steeds moeilijker om met de verschijnselen uit de netwerksamenleving om te gaan. Daar komt bij dat veel niet-statelijke ontwikkelingen in het kwadrant Fragmentatie zijn te plaatsen. Staten zien in niet-statelijke actoren soms een bedreiging, zoals bij terrorisme en piraterij, maar ook de Occupy-beweging en de Arabische Lente. In ieder geval zien zij zich geconfronteerd met een wereld waarover zij niet langer controle denken te hebben. Ook bevolkingen voelen zich steeds meer geconfronteerd met ongrijpbare ‘internationale’ machten die ze het liefst buiten de deur houden. Deze ogenschijnlijke oncontroleerbaarheid van de verschijnselen van niet-statelijke actoren, ook in het Netwerkkwadrant, roept krachten op die overzichtelijke nationale en ‘ieder-voor-zich’-

oplossingen proberen te zoeken, die meer horen bij het Fragmentatie-kwadrant.

Uitzonderingen op deze twee bovengenoemde trends zijn de drijvende krachten Verspreiding van Massavernietigingswapens, die het afgelopen jaar nauwelijks beweging vertoonde, en Polarisatie en Radicalisering, bij welke het afgelopen jaar juist wel sprake was van meer internationale samenwerking.

Hoewel deze richting van de **ontwikkelingen in het internationale systeem het afgelopen jaar naar het kwadrant Multipolair en naar de onderkant van het assenkruis is geweest, is de wereld grosso modo wel in het Multilaterale kwadrant gebleven**. Het feit dat de samenwerking tussen actoren moeizamer verloopt en er sprake is van meer concurrentie, houdt (nog) niet in dat non-coöperatie de overhand heeft gekregen. Niettegenstaande de beweging naar de onderkant van het assenkruis, blijft het internationale systeem nog altijd overwegend statelijk van karakter. Wel moet geconstateerd worden dat de wereld steeds meer naar het midden van het assenkruis is opgeschoven; ook zijn er steeds meer Multipolaire, Netwerk- en Fragmentatieverschijnselen waar te nemen. De toestand in de wereld is het afgelopen jaar dan ook meer onzeker geworden, omdat het internationale systeem steeds meer trekken van alle vier kwadranten heeft gekregen.

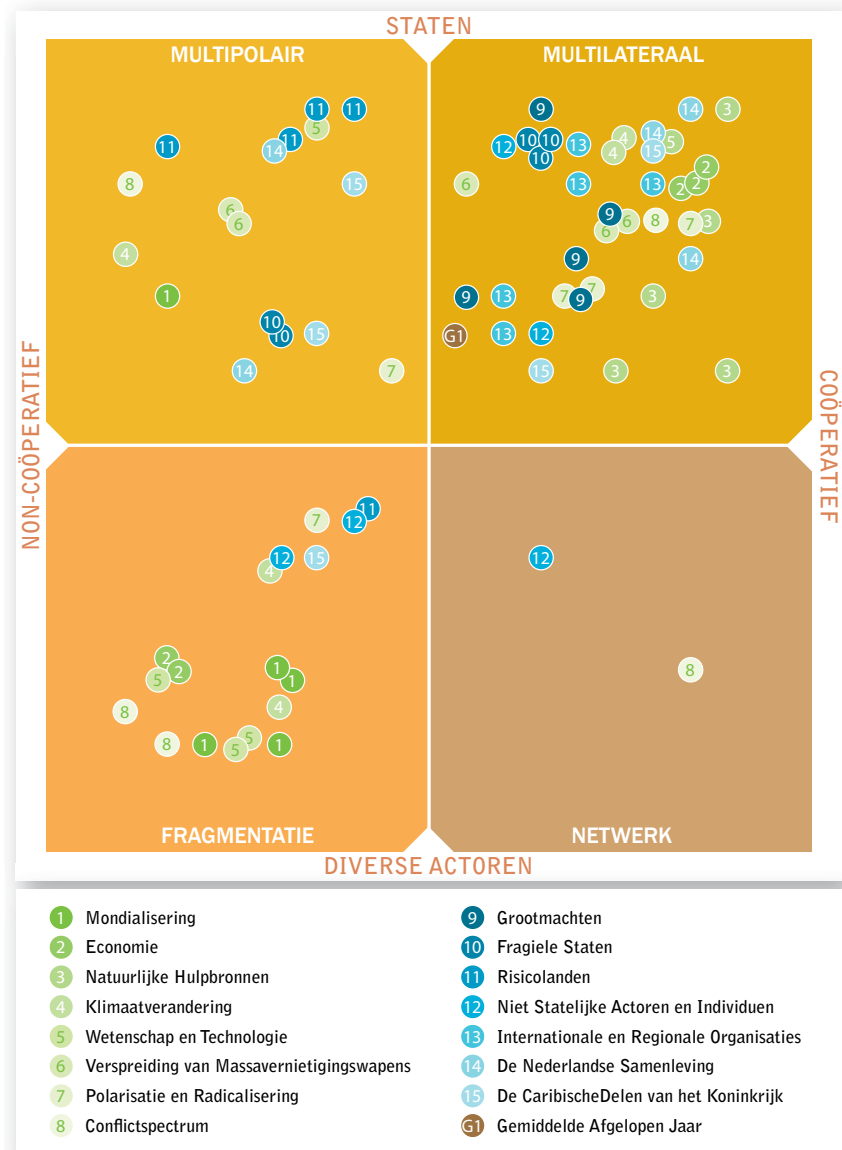
Deze conclusie is echter gebaseerd op een *prima facie* gefragmenteerd beeld. Niet alleen bevinden de drijvende krachten en actoren zich niet allemaal in hetzelfde kwadrant, maar

binnen de meeste drijvende krachten en actoren zijn er meerdere ontwikkelingen die zich ieder in verschillende kwadranten afspelen. Natuurlijke Hulpbronnen, Grootmachten, en Internationale en Regionale Organisaties zijn hierop de uitzondering, die bevonden zich het afgelopen jaar volledig in het kwadrant Multilateraal. In Grafiek 1 zijn deze diffuse trends en gebeurtenissen van het afgelopen jaar samengevat. Dit levert een beeld op van de ontwikkelingen, geplaatst in het assenkruis. Om recht te doen aan de uiteenlopende diffuse ontwikkelingen zijn op basis van de verschillende analyses per actor of drijvende kracht vijf punten geplaatst voor het afgelopen jaar. De grafiek illustreert slechts de analyses uit de eerdere hoofdstukken. Het is niet de bedoeling meer precisie te suggereren dan uit de geschreven analyses valt op te maken.

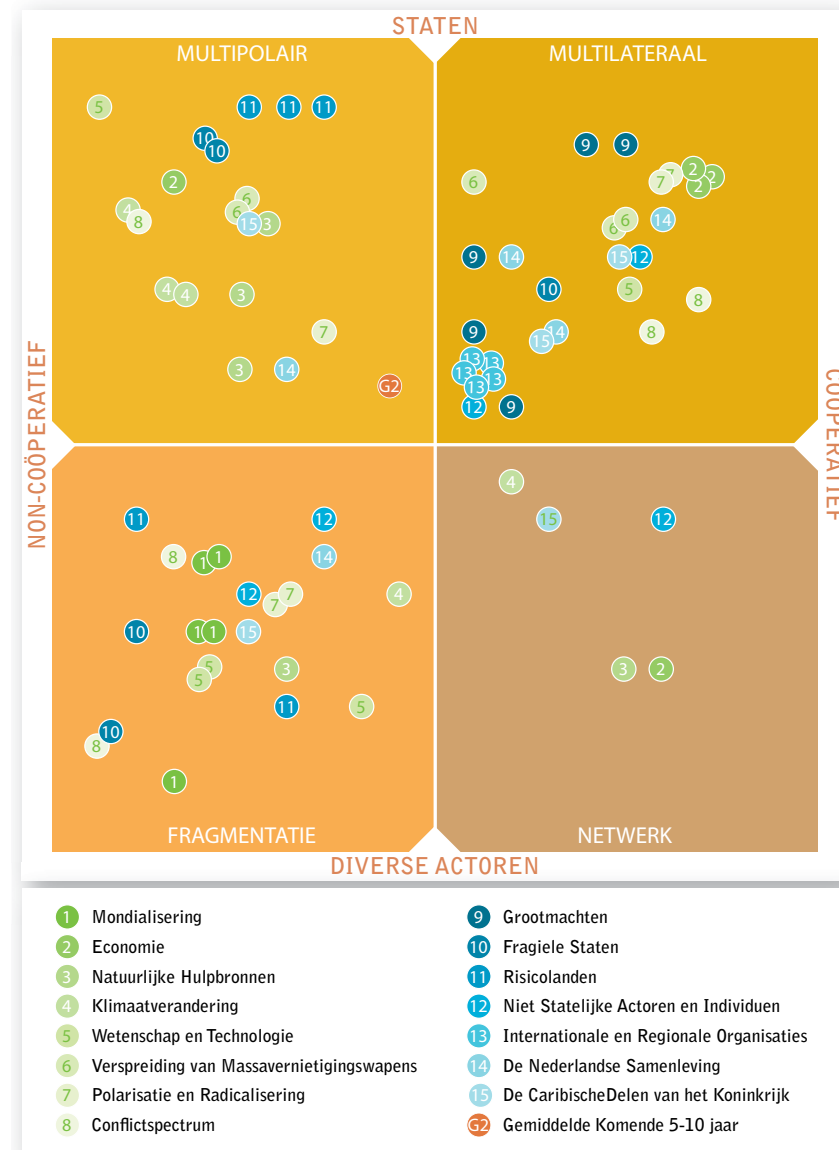
### *De komende vijf tot tien jaar*

In deze Monitor worden voor alle behandelde drijvende krachten en actoren schattingen gegeven van de richting waarin zij zich de

komende vijf tot tien jaar in het assenkruis van de Verkenningen kunnen ontwikkelen. Deze schattingen moeten niet worden opgevat als een voorspelling, zij hebben een richtinggevend karakter. Of deze ontwikkelingen ook daadwerkelijk zullen plaatshebben, is onder meer afhankelijk van de diverse onzekerheden en strategische schokken die hieronder worden besproken. Voor de komende vijf tot tien jaar is het beeld opnieuw diffuus. Wederom bevinden niet alle drijvende krachten en actoren zich in hetzelfde kwadrant en spelen binnen de meeste drijvende krachten en actoren zich verschillende ontwikkelingen binnen verschillende kwadranten af. Alleen Grootmachten en Internationale en Regionale Organisaties zullen naar verwachting volledig in het kwadrant Multilateraal blijven, terwijl Mondialisering volledig in het kwadrant Fragmentatie komt. In Grafiek 2 zijn deze diffuse trends voor de komende vijf tot tien jaar samengevat. Deze grafiek is op eenzelfde wijze tot stand gekomen als Grafiek 1 en moet dus op dezelfde wijze als illustratie worden opgevat.



Grafiek 1: Gebeurtenissen en trends in het afgelopen jaar

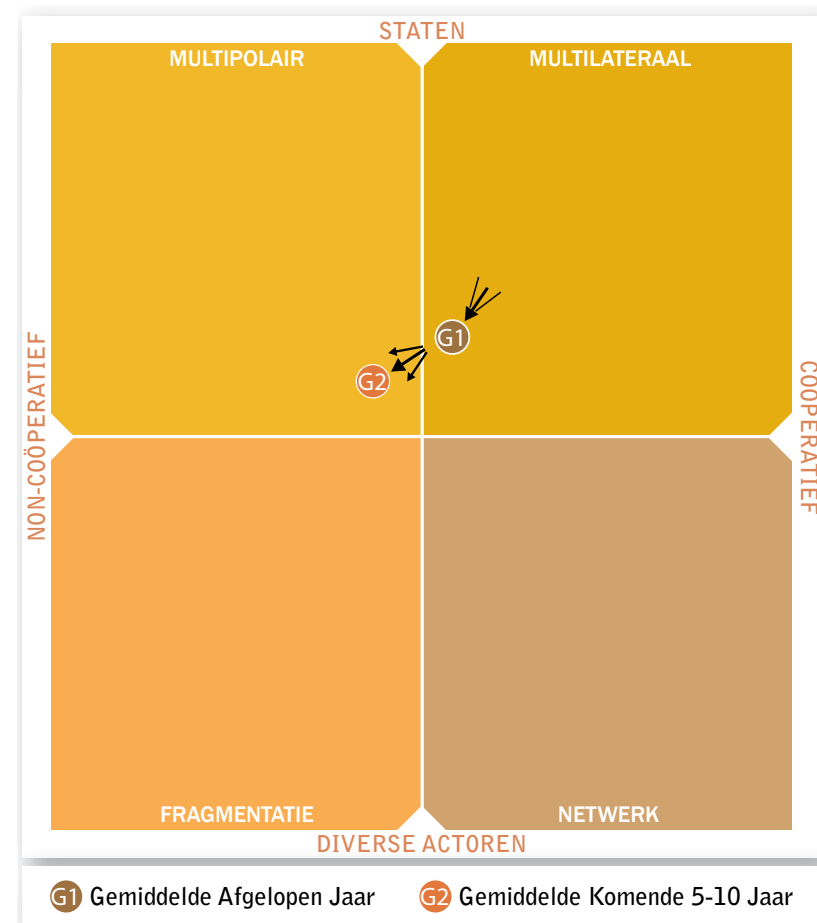


Grafiek 2: De komende vijf tot tien jaar



Volgens de analyses, in beeld gebracht in Grafiek 2, is **de verwachting dat het internationale systeem zich in de komende vijf tot tien jaar steeds meer in het kwadrant Multipolair gaat begeven en hierbij ook steeds meer kenmerken van het kwadrant Fragmentatie krijgt.**

In Grafiek 3 wordt, met dezelfde kanttekening als bij de andere grafieken, de gemiddelde beweging van het internationale systeem (alle drijvende krachten en actoren bij elkaar) vanaf het verschijnen van de Verkenningen en tot de komende vijf tot tien jaar geïllustreerd.

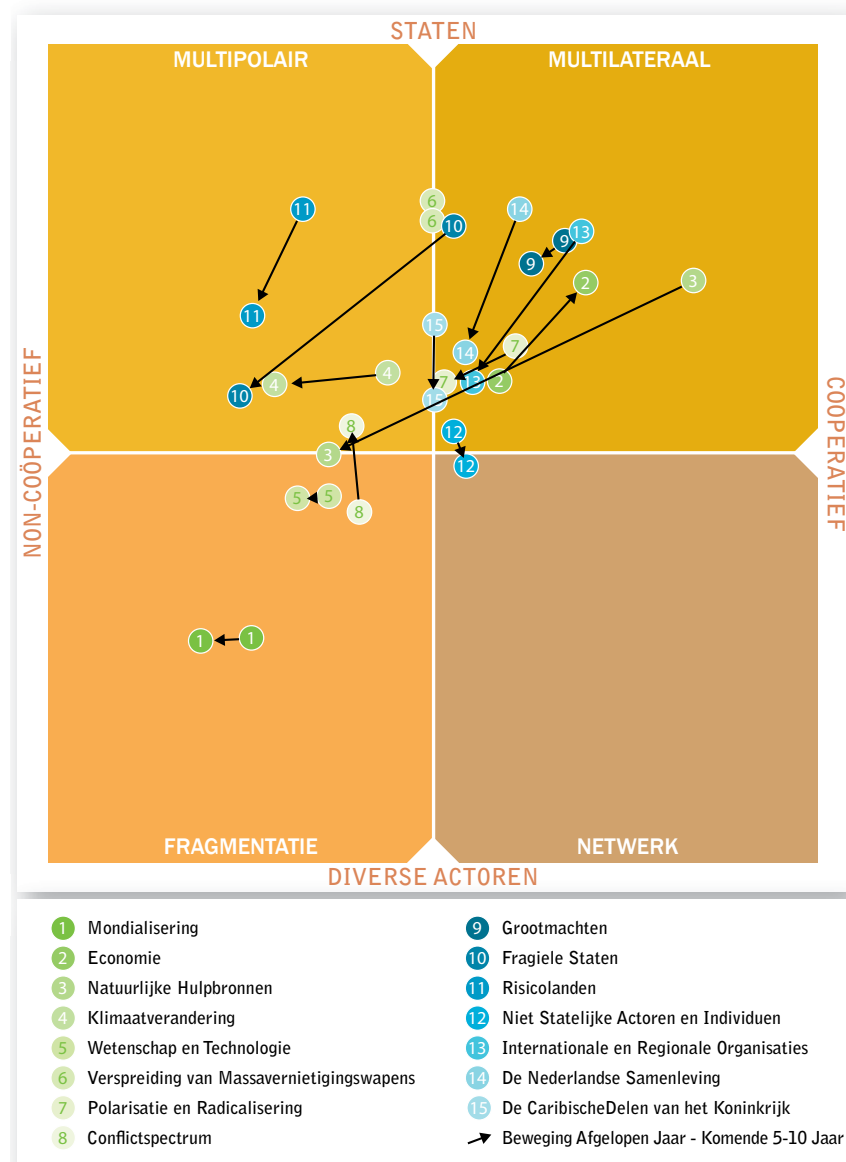


Grafiek 3: Gemiddelde beweging drijvende krachten en actoren

Het lijkt erop dat de trend naar het midden van het assenkruis uit het afgelopen jaar zich licht voortzet, alvorens verder richting de kwadranten Multipolair en Fragmentatie te gaan. Het primaire gevolg op korte termijn is een verdere toename van de onzekerheid. Het wordt steeds onduidelijker of nog op internationale samenwerking gerekend kan worden. De 'oude zekerheden' brokkelen af. Tegelijkertijd lijkt de rol van de staat op een aantal terreinen kleiner te worden, maar zijn niet-statelijke actoren niet direct het alternatief voor *global governance*.

De **richting van de afzonderlijke drijvende krachten en actoren is verschillend.** Waarschijnlijk zijn de **overkoepelende trends** de komende vijf tot tien jaar echter **grotendeels ongewijzigd** ten aanzien van die in de Verkenningen. De twee trends, richting het kwadrant Multipolair en richting de onderkant van het assenkruis, die eerder voor het afgelopen jaar werden geconstateerd, blijven ook voor de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk. De drijvende kracht Mondialisering bevindt zich in het kwadrant Fragmentatie en krijgt waarschijnlijk steeds meer het karakter van dit kwadrant. Natuurlijke Hulpbronnen beweegt waarschijnlijk gemiddeld van het kwadrant Multilateraal naar de kwadranten Multipolair en Fragmentatie. Klimaatverandering zat in het Multipolaire kwadrant en krijgt gemiddeld nog meer trekken daarvan. Wetenschap en Technologie beweegt gemiddeld licht verder in het kwadrant Fragmentatie. Polarisatie en Radicalisering blijft gemiddeld in het kwadrant Multilateraal, maar verplaatst zich in de richting van het kwadrant Multipolair. De actor Grootmachten is nog steeds in het kwadrant

Multipolair gepositioneerd, maar komt dichterbij de kwadranten Multipolair en Netwerk. Fragiele staten gaat gemiddeld van het kwadrant Multilateraal naar het kwadrant Multipolair en in de richting van het kwadrant Fragmentatie. Risicolanden blijft gemiddeld binnen het kwadrant Multipolair, maar zakt richting het kwadrant Fragmentatie. Niet-Statelijke Actoren en Individuen wordt gemiddeld iets minder statelijk, waardoor deze actor van licht Multilateraal naar licht Netwerk gaat. Internationale en Regionale Organisaties blijft binnen het kwadrant Multilateraal, maar beweegt naar het kwadrant Multipolair. Nederlandse Samenleving ontwikkelt zich binnen het kwadrant Multilateraal in de richting van het kwadrant Fragmentatie. Tot slot behoudt Caribische delen van het Koninkrijk de positie tussen de kwadranten Multilateraal en Multipolair, maar zakt richting Netwerk en Fragmentatie. Drie drijvende krachten gedragen zich afwijkend in vergelijking met de hierboven beschreven actoren en drijvende krachten. Bij Verspreiding van Massavernietigingswapens blijft de *status quo* waarschijnlijk gehandhaafd. Economie blijft gemiddeld in het kwadrant Multilateraal en ontwikkelt zich waarschijnlijk juist verder in die richting als Europa zich herpakt; het meest waarschijnlijke scenario. Tot slot krijgt Conflictspectrum gemiddeld juist een meer statelijk karakter, waardoor het licht omhoog beweegt van het kwadrant Fragmentatie naar het kwadrant Multipolair. Deze bewegingen zijn, met de eerder genoemde kanttekening, geïllustreerd in Grafiek 4.



Grafiek 4: De gemiddelde beweging van de afzonderlijke drijvende krachten en actoren

Het is opvallend dat actoren als Grootmachten, Internationale en Regionale Organisaties en Nederlandse Samenleving, alsmede de drijvende krachten Economie, en Polarisatie en Radicalisering, in het kwadrant Multilateraal blijven. Wat betreft de actoren kan dit verklaard worden doordat zij vaak de drijvende krachten volgen. Het zijn immers de drijvende krachten die de actoren drijven en doen bewegen. Om die reden is het waarschijnlijk dat wanneer de meeste drijvende krachten in het kwadrant Multipolair of Fragmentatie belanden, ook de actoren uiteindelijk het Multilaterale kwadrant zullen verlaten. Dit beeld bevestigt de trend dat het internationale systeem in de komende vijf tot tien jaar het Multipolaire kwadrant in zal gaan. Hoewel in de afzonderlijke analyses van de drijvende krachten en actoren geen vragen zijn gesteld over de snelheid van de ontwikkelingen, kan – op basis van de bovenstaande illustratie, met een slag om de arm hier een indicatie van worden gegeven. De lengte van de vector tussen ieder punt is een maatstaf voor de snelheid van de ontwikkeling. Met name de ontwikkelingen binnen de drijvende kracht Natuurlijke Hulpbronnen en in mindere mate de drijvende kracht Klimaatverandering, en die wat betreft de actoren Fragiele Staten, Risicolanden, Nederlandse Samenleving, en Internationale en Regionale Organisaties snel lijken te gaan ten opzichte van de meer marginale veranderingen bij de andere drijvende krachten en actoren.

#### TOT SLOT

In het natraject van deze *pilotstudy* zal op het traject, de methode en de uitkomsten worden gereflecteerd en dit zal worden meegenomen, teneinde de volgende versie, de Monitor 2013, beter te maken. Uw commentaren zijn als bijdrage in dit evaluatieproces van harte welkom. U kunt hiertoe altijd contact opnemen met de projectverantwoordelijke via het volgende mailadres: [StrategischeMonitor@clingendael.nl](mailto:StrategischeMonitor@clingendael.nl).







# REFLECTIE OP DE METHODOLOGISCHE AANPAK

*Jair van der Lijn & Andrea Teftedarija*

Het gekozen **stramien** van de vragen zoals gehanteerd in deze Monitor heeft **vooren nadelen**. Het genereert de bedoelde focus en structuur in de dataverzameling. Daarmee kunnen de resultaten van de analyses op de afzonderlijke thema's goed naast elkaar worden gelegd en in de overkoepelende conclusie worden geïntegreerd. Er moet bij de aanpak echter wel een kanttekening worden gemaakt, omdat er ook nadelen vastzitten aan een dergelijke strakke structuur. Niet ieder thema leent zich even goed voor een analyse aan de hand van het stramien. Diffuse, brede thema's, zoals Fragiele Staten en Niet-statelijke Actoren en Individuen, zijn soms moeilijk in te passen, omdat er veel dwarsverbanden zijn en de beperkte ruimte minder goed recht doet aan de complexiteit van de problematiek. Ook biedt het huidige stramien geen ruimte om thema's te behandelen die weliswaar zeer belangrijk, maar niet het antwoord op een van de vragen zijn. Deze beperking komt ook naar voren in de gevolgen van het feit dat in de huidige aanpak de scenario's exploratief zijn, en niet normatief. Hierdoor worden de kernonzekerheden, de drijvende krachten en de actoren beschouwd als min of meer autonoom ontwikkelend. Ze zouden dus niet door de Nederlandse staat

kunnen worden beïnvloed. Dat is echter maar ten dele waar. Op veel van de drijvende krachten en actoren heeft ook de Nederlandse staat soms in meerdere en vaak in mindere mate invloed. De krijgsmacht is het instrument dat pas in laatste instantie wordt ingezet. Het gevolg is dat voor preventief en proactief handelen door middel van beleidsinstrumenten anders dan de krijgsmacht, in de analyse minder ruimte is. Anticiperen gaat echter verder dan de krijgsmacht voorbereiden op wat er mis kan gaan. Dit houdt niet alleen in dat de overheid voorbereid is op het geval waarin er daadwerkelijk van instabiliteit en onveiligheid sprake is, maar ook dat zij voorkomt dat dit aan de orde is.

Terugkijkend op het assenkruis en de scenario's van de Verkenningen is in deze Monitor met **enkele aspecten flexibel omgegaan**. De Verkenningen hanteren voor de beschouwing van de ontwikkelingen in het internationale systeem in de komende jaren als uitgangspunt de twee kernonzekerheden 'statelijke versus niet-statelijke actoren dominant' en 'coöperatie versus non-coöperatie'. Het assenkruis, dat op basis van deze twee kernonzekerheden is gebaseerd, is in relatieve termen geformuleerd, namelijk:

wordt het internationale systeem ten opzichte van het verschijnen van de Verkenningen in 2010 meer of minder statelijk en is er ten opzichte van 2010 sprake van meer of minder coöperatie. In een dergelijk assenkruis is het totaalbeeld van de situatie in 2010 aangegeven door het kruispunt van de twee assen. Ieder kwadrant in het scenario-assenkruis staat voor een scenario uit de Verkenningen. De vier scenario's Multilateraal, Multipolair, Netwerk en Fragmentatie zijn ideaaltypisch en in absolute termen geformuleerd. Met andere woorden, in het kwadrant rechtsboven is sprake van coöperatie en zijn statelijke actoren dominant, rechtsonder is sprake van coöperatie en zijn niet-statelijke actoren dominant, linksonder is sprake van non-coöperatie en zijn niet-statelijke actoren dominant, en linksboven is sprake van non-coöperatie en zijn statelijke actoren dominant. Op het kruispunt van de vier *in absolute termen* beschreven scenario's is noch van coöperatie noch van non-coöperatie sprake, en zijn statelijke, noch niet-statelijke actoren dominant. In een *in relatieve termen* gedefinieerd assenkruis geeft dit kruispunt het totaalbeeld van de situatie in het internationale systeem op dat moment aan, waarbij wel degelijk sprake kan zijn van bijvoorbeeld coöperatie of statelijke dominantie. Het lijkt erop dat in de Verkenningen het assenkruis in relatieve en de scenario's in absolute termen zijn beschreven. Een dergelijke formulering van het assenkruis en de scenario's heeft een methodologische uitdaging tot gevolg bij het monitoren van de scenario's. Hoewel in de Verkenningen het totaalbeeld van de situatie in 2010 op het kruispunt van het relatief geformuleerde assenkruis ligt, bevindt deze zich tevens op het kruispunt van de in absolute

termen beschreven scenario's. Dit laatste suggereert methodologisch dat de situatie ten tijde van de Verkenningen precies tussen de vier scenario's lag, terwijl feitelijk het internationale systeem het meest op het Multilaterale scenario leek en daarmee zich in het Multilaterale kwadrant bevond.

Een andere complicerende factor is dat de benodigde indicatoren voor het situeren van de afzonderlijke actoren en drijvende krachten binnen het assenkruis in de Verkenningen ontbreken. Dit is noodzakelijk om de ontwikkelingen in het internationale systeem gerelateerd aan de scenario's te monitoren. Bovendien bepaalt de optelsom van de afzonderlijke drijvende krachten en actoren de positie van het internationale systeem binnen het assenkruis. In de Verkenningen is geen nulmeting gedaan van de afzonderlijke drijvende krachten en actoren; derhalve bestaat onduidelijkheid over het punt waar het internationale systeem zich binnen de kwadranten ten tijde van het verschijnen van de Verkenningen bevond.

Als antwoord op beide uitdagingen is er in deze Monitor voor gekozen de elementen uit de ideaaltypische scenario's als indicatoren voor de drijvende krachten en actoren te gebruiken. Verder is besloten om het assenkruis in absolute in plaats van relatieve termen te herformuleren. Hierdoor komt de meting van een drijvende kracht of actor op de coöperatie- en statelijke as overeen met een absolute positie in een van de vier kwadranten. Als gevolg van deze keuze is de optelsom van de afzonderlijke drijvende krachten en actoren, feitelijk de situatie waarin het internationale systeem zich bevindt, in het



afgelopen jaar gesitueerd in het Multilaterale kwadrant. Tevens wordt geschat dat ten tijde van de Verkenningen het karakter van het internationale systeem nog meer kenmerken had van het Multilaterale kwadrant. Een dergelijke conclusie is geen verrassing, omdat de huidige wereld de meeste overeenkomsten vertoont met het in het absolute termen geformuleerde Multilaterale scenario. Bovendien, wanneer toch zou worden vastgehouden aan het idee van een relatief geformuleerd assenkruis, waarbij ervan wordt uitgegaan dat het internationale systeem zich ten tijde van de Verkenningen in het kruispunt van de assen bevond, dan zou de beweging in het relatief geformuleerde assenkruis suggereren dat de wereld de afgelopen anderhalf jaar in het absoluut geformuleerde Fragmentatie-kwadrant terecht is gekomen. Deze conclusie zou niet overeenkomen met de inschatting van de onderzoekers in zowel de afzonderlijke analyses als in de brainstormbijeenkomsten waar deze conclusies tegen het licht zijn gehouden. Wel zou de richting van de beweging van het internationale systeem in het afgelopen jaar hetzelfde zijn geweest.

Na afloop van deze exercitie worden alle door de onderzoekers gebruikte indicatoren verzameld, zodat bij toekomstige Monitors op een vergelijkbare wijze kan worden gemeten en de beweging van het internationale systeem op een navolgbare wijze in het assenkruis in kaart kan worden gebracht. De meting voor het afgelopen jaar is hierbij ook voor de afzonderlijke drijvende krachten en actoren de nulmeting.

Binnen de beschrijving van de scenario's en het assenkruis zitten nog enkele **noodzakelijke**

**complicaties.** Allereerst is er sprake van een *perspectiefprobleem*. In de Verkenningen wisselt het perspectief door het document heen. Soms reflecteert het op de veiligheid en stabiliteit in de wereld, soms juist op de nationale veiligheid van Nederland, en dan weer op die van het bondgenootschappelijke gebied, of van Israël. Veiligheid is per definitie subjectief en dit perspectief wisselt dan ook in deze Monitor. Hoewel getracht is dit probleem met de afbakening van de vragen te ondervangen, komt het met name tot uiting bij de vraag naar de instabiliteit en onveiligheid in de wereld en bij de strategische schokken.

Tevens is er sprake van een *niveauprobleem*. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat op hetzelfde moment verschillende regio's zich in verschillende kwadranten van het assenkruis kunnen bevinden. Zo houden de Afrikaanse en Caribische regio's zich momenteel meer op in het Fragmentatie-kwadrant, terwijl het Pacifische gebied zich waarschijnlijk meer in het Multipolaire kwadrant positioneert bevindt. Dit sluit echter niet uit dat Europa en de wereld als geheel zich nog altijd in het Multilaterale kwadrant bevinden.

Een andere complicatie is dat samenwerking op de horizontale as als eendimensionaal wordt voorgesteld. Wanneer er meer wordt samengewerkt, dan beweegt men naar rechts in het assenstelsel; wanneer er minder wordt samengewerkt, dan beweegt men naar links. Aan samenwerking zitten echter twee dimensies, de breedte – meer actoren – en de diepte – intensievere samenwerking. Bij het verschijnsel *multilateralism light* is er dan ook

de mogelijkheid dat de samenwerking in de breedte wordt beperkt, maar in de diepte wordt vergroot. *In extremis* zou in een multipolaire wereld de samenwerking binnen de polen dermate groot kunnen zijn dat er eigenlijk meer internationale samenwerking is dan binnen een multilateraal scenario. Een ander voorbeeld van deze complicatie is dat logischerwijze voor het verhaal van de scenario's in de Verkenningen sterke Europese samenwerking in het kader van de EU een van de karakteristieke zaken in het scenario Multipolair is. Vanuit het assenkruis bekeken zou het echter op zijn minst net zo voor de hand liggen om Europese samenwerking in het scenario Multilateraal te plaatsen. Deze complicatie komt gedeeltelijk ook voor uit het bovengenoemde niveauprobleem.

Een verdere complicatie is dat de termen 'onzeker' en 'waarschijnlijk' niet in de Verkenningen zijn gedefinieerd. Dit geeft ruimte aan verschillende niveaus van interpretatie, zoals in het geval van het Caribische gebied. In de Verkenningen werd daarover geconstateerd dat *inbreuken op de rechtshandhaving in de Caribische delen van het Koninkrijk* een zekerheid waren. De Monitor ziet (de stabiliteitsvraag) *Hoe stabiel blijft het Caribische gebied?* als een onzekerheid. In deze onzekerheid blijft de in de Verkenningen geconstateerde waarschijnlijkheid overeind, maar brengen de implicaties ervan verdere onzekerheid teweeg. Wederom is dit waarschijnlijk echter ook een vorm van het niveauprobleem, in casu het niveau van onzekerheid.

**Terugblikkend op het in de Verkenningen geformuleerde assenkruis** kan geconstateerd worden dat het assenkruis in de Monitor, ondanks de hierboven beschreven complicerende factoren, goed heeft gewerkt; en de gehele analyse belangrijke inzichten oplevert. Het assenkruis is gebaseerd op twee klassieke kernproblemen in de studie van de internationale betrekkingen. Hierbij is het nog geen belemmering voor het monitoren dat vanuit de analyses van de drijvende krachten en actoren naar voren komt dat de kernonzekerheid *Wordt onze veiligheid bepaald door staten of door niet-statelijke actoren?* de afgelopen periode is veranderd in de waarschijnlijkheid 'De invloed van niet-statelijke actoren neemt toe'. Dit houdt slechts in dat het waarschijnlijk is dat het internationale systeem zich steeds meer naar de onderste helft van het assenkruis zal bewegen. De snelheid van deze beweging, en hoe ver deze gaat, is nog altijd een vraag en het monitoren waard. In scenario-exercities is een assenkruis doorgaans niet meer dan vier jaar houdbaar. Het assenkruis van de Verkenningen is nog wel houdbaar om te monitoren, maar zal waarschijnlijk binnen enkele jaren moeten worden aangepast om een bruikbaar instrument voor planning te blijven. Andere onzekerheden zijn dan waarschijnlijk belangrijker voor de planning van het Nederlandse veiligheidsbeleid en de krijgsmacht dan deze huidige kernonzekerheid, waardoor een of meerdere nieuwe kernonzekerheden worden onderkend. Door het feit dat het assenkruis zo klassiek is, volstaat echter wellicht een lichte herformulering van de hier besproken kernonzekerheid. Het is hierbij essentieel het belang van deze formulering te beseffen. De kernonzekerheid *Wordt onze veiligheid bepaald*



*door staten of door niet-statelijke actoren?* levert in de Monitor de analyse op dat er een trend is richting de onderkant van het assenkruis. Het is echter de vraag of, in het geval dat de kernonzekerheid was geformuleerd als *Wordt onze onveiligheid bepaald door staten of door niet-statelijke actoren?*, eenzelfde soort conclusie zou zijn getrokken.

Tot slot is het onvermijdelijk dat de onderzoekers niet vrij zijn van **cognitieve fixaties**, wat de resultaten kan hebben beïnvloed. Als gevolg van de hieronder beschreven, in het algemeen in het onderzoek voorkomende fixaties kan het zijn dat in het geval van de Monitor de geschetste analyse een lichte afwijking heeft naar de linkerkant van het assenstelsel en wellicht wat meer naar de bovenkant. Allereerst hebben veel onderzoekers op het terrein van de internationale betrekkingen een staatscentrisch onderzoeksperspectief. Wanneer zij een niet-statelijk fenomeen aanschouwen, kijken zij vooral naar de reactie hierop van de staat. Dit kan in de Monitor een afwijking naar de twee statelijke scenario's tot gevolg hebben. Bovendien, wanneer staten niet bij machte zijn om het niet-statelijke fenomeen te controleren, zouden de onderzoekers de neiging kunnen hebben dit in het Fragmentatiekwadrant te plaatsen, terwijl overheidscontrole op niet-statelijke actoren niet een vereiste voor een Netwerkscenario is.

Onderzoekers op het terrein van internationale veiligheid hebben verder lichtelijk de neiging de nadruk te leggen op de bedreigingen in plaats van de kansen. Deze fixatie heeft deels te maken met het feit dat onzekerheid als gevaarlijk wordt ervaren. Daarnaast zijn onderzoekers op het terrein van veiligheid getraind om zich te richten

op de bedreigingen en conflicten, en daardoor soms positieve aspecten over het hoofd zien. Ook in de Monitor zou er sprake kunnen zijn van een lichte negatieve fixatie, een focus op de non-coöperatie, de twee linkse kwadranten. Volgens het beeld van de wereld dat in de analyses van de Monitor geschetst wordt, lijkt het risico op een onveiliger wereld toe te nemen, terwijl er ook positieve ontwikkelingen kunnen zijn en er aanwijzingen zijn dat de wereld op vele plaatsen veiliger wordt. Zo zijn er relatief weinig positieve strategische schokken geformuleerd, terwijl die in veel grotere mate aanwezig zouden moeten zijn dan in deze Monitor onderkend.

Een andere bekende en vaker voorkomende fixatie van onderzoekers ligt bij het uitzonderlijke en het nieuwe. Veranderingen worden benadrukt, waardoor minder aandacht is voor alles dat hetzelfde is gebleven. Het gevolg hiervan in de Monitor is dat de veranderingen en bewegingen in de analyses wellicht versterkt worden waargenomen en in werkelijkheid minder extreem zijn. Bijvoorbeeld zou de ontwikkeling van het internationale systeem naar het kwadrant Multipolariteit hierdoor wel eens minder sterk kunnen zijn, omdat de multilaterale basis van het huidige internationale systeem, die onverminderd standhoudt, minder in de analyses wordt meegenomen.

Ondanks deze methodische kanttekeningen wegen de voordelen duidelijk zwaarder dan de nadelen. De Monitor heeft reeds in deze pilotfase bruikbare resultaten opgeleverd. Niettemin zal de methodiek verder onderwerp zijn van reflectie en evaluatie. ☀





